

PLANEAMIENTO URBANO EN LA EUROPA COMUNITARIA: BELGICA, ITALIA, GRAN BRETAÑA, FRANCIA, PORTUGAL Y ESPAÑA



Edición Coordinada por:
Juan Luis de Las Rivas y Giovanni Muzio

UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

EL PLANEAMIENTO URBANO EN LA EUROPA COMUNITARIA
(1992. Valladolid)

Planeamiento urbano en la Europa Comunitaria : Bélgica, Italia, Gran Bretaña, Francia, Portugal y España : publicación de las ponencias del curso «El planeamiento urbano en la Europa Comunitaria», Escuela de Arquitectura de Valladolid, Noviembre 1992-enero 1993 / Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid ; con el patrocinio de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León.-

Valladolid : Secretariado de Publicaciones, Universidad, D.L. 1994
275 p. : map. ; 24 cm. - (Arquitectura y Urbanismo ; 25)
ISBN 84-7762-445-3

1. PAISES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS - Planes de Urbanismo
I. Universidad de Valladolid. Instituto de Urbanística II. Castilla y León. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio III. Universidad de Valladolid, Secretariado de Publicaciones.

711.16

**PLANEAMIENTO URBANO EN LA
EUROPA COMUNITARIA:
BELGICA, ITALIA, GRAN BRETAÑA,
FRANCIA, PORTUGAL
Y ESPAÑA**



**Publicación de las ponencias del curso
«El Planeamiento Urbano en la Europa Comunitaria»
Escuela de Arquitectura de Valladolid,
Noviembre 1992 - Enero 1993**

con el patrocinio de
**CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE
Y ORDENACION DEL TERRITORIO**
de la Junta de Castilla y León

instituto de urbanística
de la universidad de valladolid



**SECRETARIADO DE PUBLICACIONES
UNIVERSIDAD DE VALLADOLID**

instituto de urbanística

Director: Alfonso Alvarez Mora

Edición coordinada por: Juan Luis de las Rivas Sanz y Giovanni Muzio

Colabora en las ponencias I, VI, VII y VIII: Esperanza Arnáiz Esteban

© Los Autores, Valladolid, 1994
INSTITUTO DE URBANISTICA
UNIVERSIDAD DE VALLADOLID
E.T.S. de Arquitectura
Ctra. de Salamanca, s/n.
47014 VALLADOLID - ESPAÑA

ISBN: 84-7762-445-3
Depósito Legal: S. 954-1994

Realiza:

HERGAR fotocomposición láser, s.l.
C/. Papin, 13 - Teléfono *25 90 90 - Fax 25 90 64. 37007 SALAMANCA

AGRADECIMIENTO A LA JUNTA DE CASTILLA Y LEON

El curso «El Planeamiento Urbano en la Europa Comunitaria» se realizó con el soporte económico de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León. El Instituto de Urbanística agradece esta ayuda y la cordial colaboración con la Consejería gracias a la cual ha sido posible tanto la realización del Curso en su día como el libro que ahora publicamos.

INDICE GENERAL

AGRADECIMIENTO A LA JUNTA DE CASTILLA Y LEON

PRESENTACION: PLANIFICAR EL DESAROLLO URBANO

por Alfonso Alvarez Mora

PONENCIAS

- I. **LA PLANIFICATION URBAINE DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE. LE CAS DE LA BELGIQUE**
por Marc Gossé y Jean de Salle. Instituto La Cambre de Bruselas.
Resumen: El Planeamiento Urbano en la Comunidad Europea. El caso Belga
- II. **IL FALLIMENTO DELLA PIANIFICAZIONE REGIONALE**
por Valeria Erba. Politécnico de Milán
Resumen: El Fracaso del Planeamiento Regional
- III. **QUARANTA ANNI DI PIANI URBANISTICI COMUNALI IN ITALIA (1953-1992)**
por Federico Oliva. Politécnico de Milán.
Resumen: Cuarenta años de Planes Urbanísticos en Italia (1953-1992)
- IV. **A PERSONAL POINT OF VIEW OF THE BRITISH PLANNING SYSTEM**
por Ivor Samuels. Brookes University, Oxford.
Resumen: Mi Personal Punto de Vista del Sistema de Planeamiento Británico
- V. **URBAN PLANNING IN BRITAIN. THE VIEWS OF A PRACTICIONER**
por John Dean. Universidad de Nothingam, Leicester Council
Resumen: Planeamiento Urbano en Gran Bretaña. El punto de vista de un «Profesional»
- VI. **DE LA LOI D'ORIENTATION FONCIERE À LA LOI D'ORIENTATION POUR LA VILLE**
por Paulette Girard, Hélène y Pavel Spanek. Escuela de Arquitectura de Burdeos
Resumen: Desde la Ley de Orientación del Régimen de Suelo a la Ley de Orientación para la Ciudad. La planificación urbanística en Francia

VII. EL PLANEAMIENTO URBANO EN PORTUGAL

Conferencia del Profesor Nuno Portas. Universidad de Oporto

VIII. LA URBANÍSTICA DE BARCELONA EN LA ÉPOCA OLÍMPICA

por Manuel de Torres i Capell. Escuela de Arquitectura de Barcelona

**IX. PLANEAMIENTO METROPOLITANO Y EVOLUCIÓN RECIENTE
DEL ESPACIO MADRILEÑO: 1979-1991**

por F. Roch Peña y R. López Lucio. Universidad Politécnica de Madrid.

**UNA PANORÁMICA SOBRE EL URBANISMO EN EUROPA, SECUENCIA DE
TEMAS ABIERTOS**

por Juan Luis de las Rivas Sanz y Giovanni Muzio

PLANIFICAR EL DESARROLLO URBANO

Alfonso Alvarez Mora

La práctica del Planeamiento Urbano ha respondido, en cada momento histórico, a demandas sociales derivadas de intereses económico muy concretos. Aunque dichos intereses se han identificado, en la mayoría de los casos, con estamentos sociales que dominaban el aparato productivo, y muy concretamente con los que representaban a la burguesía, también hemos asistido a pronunciamientos, impulsados desde minorías, no necesariamente identificadas con el poder institucional, que han sido capaces de condicionar determinados aspectos del planeamiento que se estaba desarrollando.

PLANEAMIENTO URBANO E INTERESES DE CLASE

La relación entre el planeamiento urbano y los intereses de clase, expresados y conformados históricamente, resulta mas directa de lo que normalmente solemos pensar. Esta relación podemos plantearla en tres planos. Uno de ellos nos habla del propio **desarrollo espacial** que está definiendo la construcción concreta de la ciudad, desarrollo del que se responsabilizan una serie de agentes sociales interesados en su impulso: Propietarios de suelo, Promotores Inmobiliarios, Instituciones Financieras, Oficinas Técnicas de todo tipo, Instituciones y Familias Políticas,...etc. Dicho desarrollo se produce en la medida en que tiene lugar un encuentro de intereses entre los citados agentes sociales, encuentro auspiciado ante el convencimiento de que, aunando el poder sobre la propiedad terrateniente con los mecanismos financieros y técnicos que la recobren de antiguas ataduras feudales, resulte un nuevo mecanismo productivo, en clave espacial, altamente beneficioso. El desarrollo de la ciudad, en este sentido, resulta, en muchos casos, más como producto de esos acuerdos que como proyecto previamente planteado. Lo previo, lo proyectado con anterioridad, puede reducirse, incluso, al convenio establecido. No es casual, en este sentido, la figura del llamado «convenio urbanístico», como uno de los mecanismos utilizados en la ciudad de Madrid tras las primeras elecciones democráticas.

El segundo plano, al que nos referíamos, se concreta en las características del **contexto social** en el que tiene lugar el desarrollo espacial de la ciudad, es decir, en las **relaciones de poder** que impulsan dicho desarrollo. Ni que decir tiene que dependiendo de dicho contexto así actuarán determinados agentes, no sólo porque les impulse o impida saltar a escena una determinada política económica existente, sino, a su vez, porque dicho contexto contradiga la existencia, en sí, de virtuales agentes urbanos interesados en la construcción de la ciudad. En este sentido, podemos decir que la actuación de un determinado agente urbano está condicionado por el desarrollo de mecanismos jurídicos, financieros, técnicos... etc, que son los que, en última instancia, contribuyen a la materialización real de todo tipo de transformaciones territoriales-productivas a que se ve sometido el espacio urbano heredado.

El tercer plano hace referencia al desarrollo de las **Técnicas de Planeamiento**, es decir, al papel que ejerce la disciplina urbanística como impulsora, cultural y científica, de los métodos e instrumentos de intervención en la ciudad y el territorio. En este apartado tenemos que hacer referencia al papel autónomo que puede ejercer la disciplina, a la hora de proceder a dicho impulso. Dicho en otras palabras, a la responsabilidad que le cabe, culturalmente hablando, al posible movimiento profesional interesado en el correspondiente desarrollo disciplinar. Valga como ejemplo, la actitud protagonizada por los profesionales-arquitectos que se integraban en el llamado Movimiento Moderno, o más concretamente aquellos que se reunieron en torno a los CIAM (Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna). ¿Cuál fué, en este sentido, el alcance y la influencia de la Carta de Atenas en el posterior desarrollo de nuestras ciudades? ¿Podemos hablar de autonomía disciplinar, de aportación puramente profesional, de cara a la definición del nuevo modelo de desarrollo urbano, o, más bien, de una sintonía ideológica entre dichos profesionales y las exigencias económico-sociales que están en la base de la misma?

La relación **Planeamiento Urbano-intereses de clase** la planteamos, por tanto, remitiéndola, a su vez, a las necesarias conexiones que se producen entre Desarrollo Urbano-Espacial, contexto social en el que tiene lugar, junto con el alcance que adquieren, científica, cultural y metodológicamente, las técnicas de intervención urbanísticas. Tres variables que nos permiten recorrer los caminos seguidos por el Planeamiento Urbano, constataando cuál pudo, o puede ser, el determinante que ejerce sobre un virtual desarrollo urbano programado.

Nuestra hipótesis de trabajo, en este sentido, plantea la idea de que el **Planeamiento Urbano** ha ejercido, cuando ha podido hacerlo, de mecanismo de **control de intereses de clase en juego**, estableciendo, para ello, un modelo de desarrollo espacial, de carácter comprensivo, en el que han dominado aspectos relativos a la ordenación y/o coordinación de estrategias espaciales. La idea de «plan», como proyecto global en el que se espacializan, y se anticipan, aspectos específicos de dichas estrategias, se ha constituido, durante los últimos 150 años, como la única opción, técnicamente aceptable, para procurar eliminar las contradicciones, expresadas espacialmente, entre suelo urbano y contenido de clase.

Ahora bien, esta técnica de planeamiento, como ordenación anticipada, aunque expresada en parámetros espaciales generales, llevaba implícita la idea de contemplar la totali-

dad urbana como artefacto único. Es así como la forma y los contenidos funcionales, de la ciudad, podían ser objeto de anticipación desde el proyecto, desde el planeamiento urbano. Anticipación, como único ejercicio posible por entonces, en la medida en que el desarrollo urbano, al producirse en régimen de continuidad con la ciudad existente, estaba determinando las claves espaciales del planeamiento a aplicar. Las claves de dicha anticipación, en efecto, se encontraban en la realidad de dicho desarrollo. En el fondo, el planeamiento no consistía tanto en preveer el futuro desarrollo de la ciudad como en incorporar dicho desarrollo al crecimiento real que se apuntaba en cada momento histórico. Crecimiento urbano que estaba marcado por materializaciones espaciales históricamente consolidadas, o por aquellas otras impuestas a partir de intereses concretos de los propietarios del suelo. En ambos casos, ya se trate de cierta espontaneidad, o crecimiento natural o bien por una determinada imposición interesada, las claves del desarrollo espacial programado (objeto del planeamiento) se configuraban más como puntos de partida constatables, y extraídos directamente de la realidad, que como alternativas u opciones de futuro.

El planteamiento de la ciudad compacta como requerimiento productivo

Los inicios del Planeamiento Urbano Moderno, a los que nos podemos remitir sin alejarnos excesivamente de nuestra realidad actual, se contextualizaron en un momento histórico (segunda mitad del siglo XIX) en el que las ciudades, fundamentalmente aquellas sobre las que más estaba pesando el fenómeno de la industrialización, comienzan a ver desbordados, espacialmente hablando, sus límites urbanos históricos, acompañado, todo ello, de un aumento considerable de la ocupación del espacio identificado con sus zonas tradicionales. En estas condiciones, de todos conocidas, se va gestando la idea de que controlar las inevitables extensiones urbanas, así como mejorar las condiciones de habitabilidad de las zonas más afectadas por los efectos de la industrialización, va a implicar, sobre todo, impulsar las condiciones objetivas de producción asociadas a alzas importantes de beneficios económicos. La ciudad, en cuanto artefacto indispensable para el desarrollo de la industria, se incorpora, de esta forma, como elemento fundamental, de la estructura económica de la nueva sociedad que se gesta bajo la lógica de la industrialización.

Las Técnicas Urbanísticas, el Planeamiento Urbano, se convierten en instrumentos claves con capacidad para ordenar, jerarquizar y encauzar modelos de crecimiento urbano que aseguren esas condiciones objetivas, que son requeridas de la ciudad para facilitar su uso por parte de la gran industria.

La ciudad se convierte, de esta forma, en un gran contenedor donde se agrupan los elementos claves que conforman la nueva lógica económica. Medios de producción y fuerza de trabajo encuentran, en la ciudad, el medio idóneo para materializar los nuevos mecanismos productivos. Intimamente relacionados entre sí, en clave económica, aunque conformando, al final del proceso, un modelo espacial basado en la separación física y social, ambos elementos van a constituirse en responsables del modelo de crecimiento urbano-

territorial, modelo cuyo control va a ser requerido en función de las técnicas urbanísticas que se están gestando. Dicho modelo se va a caracterizar por la continuidad espacial, es decir, por la concentración de condiciones productivas requeridas espacialmente, por el uso intensivo de las infraestructuras existentes y por la inversión mínima en la inevitable construcción de nuevos fragmentos urbanos agregados a la ciudad existente.

Un modelo espacial de estas características requería, necesariamente, medidas de ordenación. Estas medidas son las que constituyen las bases de la incipiente teoría urbanística que comienza a gestarse por entonces. Tanto el modelo espacial que se está consolidando, como el control urbanístico que asegure su reproducción, responden a las exigencias de una primera industrialización que adopta a la ciudad, y a su territorio circundante, como elementos indispensables para su desarrollo.

Esta ciudad-territorio se caracteriza por la continuidad espacial a la que aludimos. Se trata de **potenciar la ciudad compacta**, es decir, reducir al mínimo las inversiones en nuevas extensiones urbanas, y cuando estas se producen, como realidades urbanísticas agregadas a la ciudad existente, lo hacen en régimen de continuidad espacial, compartiendo inversiones ya consolidadas y reproduciendo, en muchos casos, formas canónicas de concebir la organización estructural del espacio urbano. La regularidad de los nuevos trazados, por ejemplo, no nos debe hacer pensar que estamos ante nuevas formas de concebir la estructura de la ciudad. Se han incorporado, eso sí, mejores condiciones higiénicas y de habitabilidad, así como una nueva relación entre espacios públicos y privados, pero el entendimiento de las nuevas áreas residenciales aún se plantea bajo inequívocos signos que son extraños del espacio tradicional existente.

Una primera relación entre **Desarrollo Urbano**, **Contexto Histórico** en el que tiene lugar y **Técnicas Urbanísticas** aplicadas para proceder a su encauzamiento y control, se manifiesta sin ostensibles contradicciones, materializándose el deseado equilibrio que garantizaba la incorporación del suelo urbano, y de la ciudad-territorio, en su calidad de producto intercambiable económicamente, a la nueva estructura productiva de signo capitalista. Son los años de la primera industrialización continental, en los que el desarrollo de la producción necesita la concentración de medios que le ofrece la ciudad existente.

Dicho equilibrio implicaba un desarrollo espacial inequívocamente continuo, lo que situaba a la ciudad existente en régimen de privilegio. Equilibrio que también implicaba una gestión de dicho desarrollo basada en el principio económico de la concurrencia espacial. Los agentes urbanos, interesados en dicha concurrencia, encuentran, en el nuevo solar de la ciudad, el campo adecuado para realizar sus operaciones inmobiliarias, cuyos beneficios van a depender más del desarrollo propio y específico de su promoción que del lugar donde se materialice. Se trata, en efecto, de un contexto social y económico que garantiza dicha concurrencia en el marco de un modelo promocional que valora la construcción de la ciudad sin condicionarla, aún, a la renta de localización (F. Roch: «**Circularidad y creación del espacio central en Madrid**». Tesis Doctoral inédita, 1992).

Bajo estos presupuestos de partida (Desarrollo Espacial Continuo y Concurrencia Promocional), ¿Qué tipo de técnicas urbanísticas podían ser las más adecuadas sino aquellas que entienden de la programación de suelo como operaciones encaminadas a procu-

rar fragmentos agregados en régimen de continuidad con la ciudad existente? El Planeamiento Urbano se reduce a proyectar la continuidad de la ciudad existente, aplicando parámetros urbanísticos extraídos de normativas al uso, aunque reconsiderándolos desde el punto de vista de su incidencia en la higiene y la habitabilidad. Y esto, naturalmente, sólo en los casos en los que los «nuevos barrios», identificados con el «espacio social» burgués, requieran y exijan este tipo de viviendas higiénicas. En las nuevas periferias urbanas, que se desarrollan al margen del planeamiento programado, se reproducen, por el contrario, situaciones urbanas muy semejantes a las que se viven en la ciudad tradicional.

Se trata, por tanto, de un Planeamiento que ordena la continuidad, que establece pautas participativas, desde el punto de vista del proceso constructivo a emprender, a las que pueden acogerse los que estén capacitados (jurídica, técnica y financieramente) para realizarlo, procediendo, desde una vertiente territorial, a la simulación de una anticipación comprensiva del nuevo contenedor espacial donde cabe el desarrollo de ese proceso constructivo de carácter concurrencial.

Se trata de un Planeamiento, de una manera de proponer el Proyecto de ciudad, en el que se contemplan, interrelacionadas entre sí y en un proceso único identificado con dicho proyecto, todas y cada una de las variables territoriales que intervienen en la construcción del nuevo espacio urbano. La sectorialidad, como técnica urbanística, no encuentra su aplicación en un momento histórico en el que se sigue pensando que la ciudad, su construcción y desarrollo, requiere un tratamiento metodológico unitario. Proyectar nuevas infraestructuras, determinar usos de suelo, ofertar una nueva distribución de la propiedad parcelaria y potenciar específicas formas de proceder a la promoción inmobiliaria... etc., entre otras cosas, constituyen prácticas urbanísticas que se proponen en el ámbito unitario de un «plan» desde el que se proyecta el control de las nuevas pautas constructivas. El Plan, en estas condiciones, se concibe como instrumento con capacidad para relacionar, jerárquicamente, los procesos que intervienen en la construcción de la ciudad, así como para establecer los momentos en los que cada uno de ellos tiene que gestarse. En este sentido, el Plan marca actuaciones concretas, determinando, mediante una programación específica, el momento oportuno de su materialización. Las relaciones entre infraestructuras, trazados, sistemas de parcelación, tipos de promoción inmobiliaria... etc., expresan una nueva manera de proceder a la construcción de la ciudad, nuevo proceder que se define concretando lo específico de sus responsabilidades instrumentales, así como anticipando su secuencia temporal.

Los llamados «planes de ensanche», proyectados durante la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX, junto con los «planes reguladores generales» que se ponen en marcha en Italia, también durante la primera mitad del siglo XIX, constituyen las experiencias urbanísticas más representativas de esta forma de concebir el «plan» como anticipación comprensiva del proceso de construcción unitario de la ciudad. Constituyen, al mismo tiempo, los modelos urbanísticos a los que nos hemos estado remitiendo, hasta muy recientemente, los profesionales del Urbanismo. Y ello, a pesar de que el equilibrio inicial entre Desarrollo Urbano, Contexto Histórico y Técnicas Urbanísticas, tardó poco tiempo en mostrar signos de contradicción evidentes.

De la ciudad compacta a la ciudad fragmentada. El plan zonificador como instrumento

Con la intención de corregir estos primeros desequilibrios es como se gesta la idea de la «zonificación». Es conocida la interpretación que se hace del citado concepto, en el sentido de que su instrumentalización no tenía más objetivo que asegurar la manifestación natural de un crecimiento urbano. Con la «zonificación», asignando a cada sector urbano su «valoración económica y social», se evitaban los desajustes que, en tal sentido, podrían introducir ciertos crecimientos espaciales patológicos.

La «zonificación», sin embargo, y valga esto como hipótesis de trabajo, plantea un nuevo equilibrio en la ciudad compacta. Se trata de asignar rentabilidades específicas a cada una de las partes en que se diversifica la realidad urbana, sobre la base de un modelo espacial en el que no cabe la promiscuidad funcional.

La «zonificación», en suma, produce un efecto de rentabilización del desarrollo urbano, en la medida en que asegura el beneficio mediante su anticipación. El concepto de «plan» adquiere, con la aplicación de esta técnica, su sentido más real, alcanzando una credibilidad fuera de toda duda.

Ahora bien, frente a la ciudad continua y compacta, con la que se identificaban los primeros desarrollos urbanos que respondían a las exigencias de un incipiente industrialización, el «plan zonificador» interpreta dicha continuidad descomponiéndola en fragmentos. La «zonificación» no cuestiona la ciudad compacta. Simplemente, introduce un nuevo orden con el objetivo de racionalizar el uso que de la ciudad requiere la industrialización. De unos primeros momentos históricos caracterizados por una relación industria-ciudad no implicada en jerarquizaciones espaciales utilitarias (la industria penetra en el espacio utilizándolo en su globalidad, con escasa capacidad para delimitar sus efectos nocivos), pasamos a aquellos otros en los que, sin cuestionar la citada relación, se la somete, sin embargo, a un orden jerarquizado con todo rigor.

La ciudad continua y compacta, como decimos, se ve sometida, planificada, a una jerarquización de usos que la convierten en un objeto fragmentado. La «zonificación» es el instrumento utilizado que sanciona dicha transformación. De una realidad urbana caracterizada por la heterogeneidad funcional pasamos a otra en la que dicha realidad se descompone en partes, correspondiendo a cada una de ellas una función determinada. De esta forma, el espacio urbano, su organización espacial, tal y como fue heredada de tiempos históricos pasados, se adapta a las exigencias del capital, de ser un espacio heterogéneo, en el que no se daba una separación de funciones (que no se expresase a través de la contraposición características de los primitivos barrios medievales), pasamos a otro muy diferente en el que la segregación económica y social, extendida a todo el territorio y afectando a todo tipo de actividades, es su característica razón de ser. Y se produce dicha separación en la medida en que lo exige el propio desarrollo del capital. Condición indispensable para que se produzca dicho desarrollo, como ya sabemos, ha sido, históricamente, la necesidad de separar, social y espacialmente, los medios de producción de la fuerza de trabajo. Esta última, convertida en mano de obra libre (desposeída y separada de los medios de producción), se ha constituido como condición objetiva para el desarrollo del

capitalismo. Pues bien, esta separación necesaria, entre medios de producción y fuerza de trabajo, es la que justifica, en última instancia, la segregación de funciones a que se ve sometida la ciudad continua y compacta. Las técnicas zonificadoras han cumplido ese papel de medios instrumentales urbanísticos para proceder a dicha separación.

El planeamiento cobra, en esta situación, su sentido más exacto: ordena la ciudad total, asignando contenidos específicos a la diversidad de sectores en los que se fragmenta. El planeamiento ordena el espacio disponiéndolo de forma fragmentada. Se trata, por tanto, de un orden que actúa como separador, o, mejor dicho, como gestor de una diversidad de opciones económico-sociales que toman la ciudad como ámbito de actuación.

De la zonificación a la sectorialización. La crisis del planeamiento tradicional

Ahora bien, si la idea de la «zonificación» se planteó con el objetivo claro de ordenar nuevos requerimientos de tipo económico y social, alzándose como la razón de ser del planeamiento urbano de carácter comprensivo, también abrió el camino que, paradójicamente, va a conducirnos a su descomposición. Si en un primer momento, coincidiendo sobre todo con los presupuestos de los CIAM, zonificar significaba repartir, o separar en el espacio, las cuatro o cinco funciones que se le asignan a toda ciudad, sin que ello supusiese cuestionar su condición de un todo unitario, con el correr de los tiempos dicha separación genera **actuaciones sectoriales** identificadas con esas funciones urbanas más directamente responsables del proceso de definición espacial requerido económica, política e ideológicamente. Planificar una ciudad bajo estos presupuestos, va a implicar, entre otras cosas, poner en crisis la idea de un orden de conjunto. El planeamiento, siguiendo esta lógica, va a instrumentalizar descomponiéndose en tantos órdenes como funciones esenciales requiera el **nuevo orden urbano**. Se trata de una situación caracterizada por la independencia de actuaciones urbanísticas, y ello tanto por lo que se refiere a sus presupuestos metodológicos como a su aplicación en el espacio y en el tiempo. Es así como comienzan a sancionarse figuras urbanísticas como un «**plan de infraestructuras**», un «**plan de equipamientos**», un «**plan de espacios libres**»... etc.

El germen de esta **sectorialidad**, decimos, estaba presente en los planes que planteaban la idea de la «zonificación». Y ello, por cuanto estos planes zonificadores, en su intento de descomponer la ciudad compacta, se conforman como yuxtaposición de diversos planeamientos. Por eso decimos que generan la «sectorialidad». Cualquiera que examine un plan de estas características (tan antiguos en el tiempo como poseídos de una innegable actualidad) podrá comprobar como plantean, de forma autónoma, aunque ofrecidos bajo el ámbito de una falsa unidad, cada uno de los aspectos de la estructura urbana que pretenden ordenar. Nos encontramos, en este sentido, con planos que hacen referencia a los «usos del suelo», a las «infraestructuras», «equipamientos», «viario»... etc.

Yuxtaposición de planes, en el marco de un plan global, que va permitiendo autonomías de gestión individualizadas, en detrimento de una idea global de ciudad, y todo ello a medida que las innovaciones tecnológicas liberan a la producción de ataduras atávicas con el compacto urbano clásico.

En estas condiciones es como comienza, realmente, a **romperse la ciudad compacta**, acompañado todo ello de un cambio en la manera de abordar el nuevo orden urbano. De este comienza a interesar no tanto el fortalecimiento de una idea de ciudad como su descomposición real. El planeamiento sectorial, en este sentido, no sienta sus bases en la formulación de un espacio urbano socializado y de hondo contenido colectivo. Muy al contrario, con el planeamiento sectorial se perfilan mecanismos urbanísticos de amplio espectro colonizador.

La idea de la sectorialización urbanística surge en la medida en que también se sectorializan las inversiones sobre la ciudad, coincidiendo, todo ello, con la construcción mental, teórica, de un modelo urbano caracterizado por la ausencia de controles que no sean los que respondan a su disponibilidad como ámbito de actuación al servicio de los intereses del mercado.

La idea de plan entra en crisis, por cuanto su mantenimiento implicaba, necesariamente, hipotecar decisiones tomadas con excesiva anticipación, apostándose, en contrapartida, por la inmediatez. El planeamiento, en este sentido, se hace día a día, inversión a inversión, asegurando intervenciones que se remiten, fundamentalmente, a grandes parámetros infraestructurales.

Lo paradójico de todo esto, sin embargo, es que la responsabilidad de estos parámetros, en la definición del nuevo orden urbano, no es una cuestión de actualidad. La definición de las grandes infraestructuras urbanas, el sistema de equipamientos, la localización de los espacios donde operan los promotores inmobiliarios...etc, han estado presentes, bajo una simulación oculta, aunque no por ello menos real, en la estructura misma de los Planes de Ordenación más clásicos. Lo que está sucediendo, ahora, es que dichos presupuestos metodológicos, bajo cuyas determinaciones se instrumentalizan este tipo de planes, encuentran, en la realidad actual, el campo abonado para su aplicación. Esta realidad urbana está perdiendo su condición de «orden compacto», tendiendo hacia un modelo en el que la disolución espacial, la desagregación sin solución de continuidad, constituyen los presupuestos territoriales del nuevo orden urbano.

Es requisito indispensable, para aclarar esta crisis del planeamiento comprensivo, reconocer que lo que se suele denominar como un Plan General de Ordenación Urbana (como ejemplo de la figura urbanística más clásica) no representa más que un «plan sectorial de usos de suelo» (R. López de Lucio «**Ciudad y Urbanismo a finales del siglo XX**». 1993). Las grandes decisiones que entienden de la ordenación del territorio están tomadas con independencia de lo que se plantea en el Planeamiento General citado. Este es el que se remite a aquellas y no al contrario. A este «planeamiento general» solo le cabe definir usos de suelo, cuyo contenido funcional, localización, gestión, incluso la posible forma urbana que condicionen, se remiten a lo determinado por la sectorialidad infraestructural.

A pesar de todo, y he ahí la crisis del planeamiento, seguimos utilizando parámetros ordenancísticos clásicos para proceder a esa planificación general de la ciudad y el territorio. Crisis del planeamiento comprensivo, por tanto, que no es más que una consecuencia de la, a su vez, **crisis del modelo urbano de crecimiento compacto**.

Asistimos, por tanto, a una ruptura de la visión globalizadora de la ciudad, en favor de sectorialidades diversas, aunque no por ello se está produciendo una renuncia alternativa

a su ordenación urbanística de corte tradicional. Ahora bien, si el planeamiento comprensivo está en crisis, por cuanto contemplamos la desaparición, al menos en términos de tendencia, de la ciudad compacta, ¿significa esto que tenemos que renunciar a la idea de planeamiento, a la voluntad de controlar de forma unitaria el desarrollo urbano y especialmente el de carácter comprensivo?

Si la idea de planificar la ciudad es puesta en crisis, y así se expresa a través de mecanismos ideológicos lanzados desde el poder constituido, que enfatizan la idea de que el Estado debe tender a cotas de crecimiento mínimas, ¿cabe alguna otra posibilidad en la que la idea de un determinado orden urbano sea indispensable para recuperar el uso del espacio como un bien colectivo? Porque, fácil es observar, que esta disolución espacial condiciona modos de vida que recurren a la individualidad insolidaria como presupuesto moral inalterable. La soñada **zonificación lecorbuseriana** ha sobrepasado sus más optimistas previsiones. Se gestaba, con ella, la ciudad del capital y ha resultado, espacialmente hablando, la esencia misma del beneficio, ya que como ciudad en sentido estricto poco puede decirse. Nunca mejor aquella frase de que «el sueño de la razón produce monstruos».

Podemos volver a argumentar, en este sentido, que la ciudad es una máquina, artefacto productivo que ha requerido, para su funcionamiento como tal, eliminar su complejidad socio-espacial clásica, potenciando el aislamiento, evitando los contactos sociales, sometiéndonos a todos a un proceso amnésico de difícil, por no decir irreversible, recuperación. ¿La cuestión es cómo plantear la planificación de este espacio, en continua disolución, que sólo necesita, para su orden, mecanismos no-espaciales, como manipular rigurosamente, si cabe aún más, la mente de los que consumimos la ciudad, o recuperar un nuevo orden urbano que devuelva a la ciudad su histórico sentido colectivo, y su condición de espacio complejo y solidario? Y si lo planteamos en términos económicos, ¿nos hemos puesto a pensar el coste de esta **ciudad desagregada**, con múltiples fragmentos extremadamente separados unos de otros, con bajas densidades que sólo se justifican por un sentimiento de clase encadenada a la propiedad de la tierra? Nos referimos, naturalmente, a la tendencia, observada en las ciudades más importantes, hacia la fragmentación en **unidades de clase** que se encierran, materialmente, tras la atenta mirada de un guardia jurado, en espacios privilegiados al margen de la gran ciudad.

El modelo urbano más cercano a éste que estamos construyendo —¿quién nos lo iba a decir?—, es el ya consolidado en el mundo americano. El centro urbano tradicional comparte su servicio al capital (son los grandes compartimientos terciarios) con los sectores sociales más desfavorecidos. En este modelo, en efecto, la riqueza ha perdido cualquier indicio de rubor, no importándole mostrar su arrogancia y su capacidad para racionalizar la explotación. En las periferias, este modelo organiza una diversidad de espacios: Desde las urbanizaciones proyectadas entre rejas, donde se reúne lo más selecto de nuestra sociedad, hasta aquellas otras, de signo más tradicional, donde se agolpa la inmensa mayoría trabajadora.

¿Se trata, insistimos, de planificar este espacio, o de recuperar la ciudad perdida? Siempre hemos pensado que la planificación urbana no podía ser ajena al necesario modelo social que debe estar en la base de sus planteamientos. Hoy, más que nunca, hay que insistir en

este aspecto, lo que implicaría recuperar la idea de ordenar, de anticipar el desarrollo urbano, en estrecha relación con un proyecto político que sea capaz de materializar una nueva relación entre espacio y sociedad. Aquí encontramos las bases de la disciplina urbanística con capacidad para superar los planteamientos decimonónicos que aún están presentes en gran parte de la práctica profesional.

La definición de estos nuevos presupuestos metodológicos es muy probable que la investiguemos en la medida en que seamos capaces de analizar las relaciones entre crisis del planeamiento, quiebra de la idea de Estado (social), tendencia a la desaparición del uso colectivo del espacio y privatización continua de la ciudad. Recuperar, por tanto, la idea de planeamiento, partiendo de unos presupuestos metodológicos diferentes, debería significar, en suma, la también recuperación de las bases sociales que se han identificado, históricamente hablando, con los ideales, con la utopía, es decir con todo lo que ha empujado y acelerado, en clave de justicia y solidaridad, el progreso de la sociedad.

Resumen: El Planeamiento Urbano en la Comunidad Europea. El caso Belga

I. LA PLANIFICATION URBAINE DANS LA COMMUNAUTE EUROPÉENNE. LE CAS DE LA BELGIQUE

por Marc Gossé y Jean de Salle del Instituto La Cambre de Bruselas

INDICE

1. Introduction historique: de l'État national à l'État fédéral 1830; 1970; 1980; 1988; 1993.
2. L'aménagement du Territoire et l'Urbanisme en Belgique depuis la «loi de 1962»
3. L'aménagement du Territoire et l'Urbanisme en Wallonie et à Bruxelles actuellement (la régionalisation)
 - 3.1. En Wallonie, depuis 1984
 - 3.2. À Bruxelles, depuis 1989

- Anexos:*
- A. La Rénovation Urbaine à Bruxelles*
 - A.1. L'arsenal législatif et définition de la rénovation urbaine*
 - B. Le schéma de Structure communal (Décret du 27/4/89) en Wallonie*
 - C. Le Plan d'Aménagement du canal*
 - C.1. Historique*
 - C.2. Schéma Directeur de Rénovation et de Développement du Canal*
 - C.3. Conclusion: urbanisme et art urbain*
 - D. L'étude «Habiter Bruxelles». Introduction: essai de synthèse du
Projet de Ville*
 - D.1. Les cartes d'analyse: Croissance historique des espaces urbanisés*
 - D.2. Les cartes de synthèse: Proposition de synthèse les territoires*
 - E. L'étude du Schéma Directeur du Quartier de la Gare du Midi
(aménagement des abords de la gare en vue de l'arrivée du TGV).*
 - Notas*

LISTADO ILUSTRACIONES

- I.1 Organización administrativa en Bélgica.
- I.2 Tipología de la ocupación del espacio en Bélgica.
- I.3 Plano de la renovación de la manzana St.François en Bruselas.
- I.4 Plano de detalle de la reordenación del sector sur de la manzana St. François.
- I.5 Extracto del *Schéma Directeur* del canal de Bruselas: sector norte.
- I.6 Extracto del *Schéma de Développement des Abords de la Gare du Midi*: vista de la propuesta.

EL PLANEAMIENTO URBANO EN LA COMUNIDAD EUROPEA. EL CASO BELGA

Jean de Salle y Marc Gossé

La ponencia empieza con una rápida introducción que nos sitúa en la poco conocida historia de este país, pasando en seguida a describir el desarrollo disciplinar de la urbanística en Bélgica. El método elegido es un breve comentario de los temas y luego la presentación detallada y ricamente ilustrada de las actuaciones y de los estudios representativos, desarrollados en Bruselas y en la región Wallona.

*En el desarrollo disciplinar se pueden distinguir dos fases claramente distintas, separadas por el proceso de reforma institucional desarrollado a lo largo de los años ochenta. Los primeros dos casos presentados son el **Plan de Secteur** de Bruselas (1979), de ámbito supramunicipal, y el **Plan Particulier d'Aménagement** del Îlot Saint François, son ejemplos de aplicación de la Ley Urbanística General de 1962. Esta tenía todos los rasgos clásicos de las Leyes Urbanísticas inspiradas en la Carta de Atenas. Sus características y sus límites fueron consecuencia de las intenciones de lucha contra la anarquía urbana, sin relación o mejor en oposición a la tradición local medieval y a la urbanística neoclásica y también con una concepción limitada de los patrimonios construidos y naturales. El uso del zoning, la proposición de una estructura jerárquica completa, apoyada en una secuencia desde los planes actuativos, el plan general, el plan supramunicipal hasta el plan regional, completaban los rasgos, clásicos, de esta ley.*

*Ya en los años setenta, en analogía con otros países europeos, se produjo una crítica a la concepción de la ley, particularmente dura por parte de las asociaciones de vecinos. Empezó entonces un proceso de revisión que finalizó a principio de los años ochenta, cuando se logró la aprobación de las leyes para la conservación y rehabilitación del patrimonio construido. La **Rénovation Urbaine** en Bruselas, es el tercer ejemplo que representa las consecuencias de esta reivindicación. Fue una intervención de renovación de manzanas y de inmuebles aislados, en las zonas más antiguas de la ciudad, pertenecientes al patrimonio público, y actuada por organizaciones de interés público, con el objeto de rehabilitar espacios abiertos, viviendas y equipamientos, sobre un total de 1.500 parcelas intervenidas, sobre una estimación de 200.000 viviendas insalubres.*

Bélgica, que nació como Estado Nacional en el 1830, es actualmente, después de un largo proceso de reforma institucional, un Estado Federal. El primer paso fue la revisión, en 1970, de la Constitución, que definió tres regiones: la Wallonie, Bruselas y las Flandes; y tres comunidades: la francesa, la flamenca y la germanofona. Pero hasta 1980 no se realizó la primera transferencia, y, después de una fase de transacción, en el 1993 se realizó la nueva reforma constitucional que ha fijado la actual organización administrativa. Esta articula los distintos niveles territoriales en: **arrondissements**, correspondientes a los ayuntamientos, provincias, y tres regiones dotadas de fuerte autonomía.

El urbanismo es parte de las materias transferidas a las regiones por la reforma institucional y los Profesores de Salle y Gossé nos presentan algunos rasgos característicos de la actividad de la Región Wallona y de la de Bruselas.

La legislación urbanística de la región Wallona, ha tenido un desarrollo original e interesante, empezado en el 1984 con la aprobación del **Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine**. El planteamiento es ambicioso: prevé la redacción del plan regional y la revisión de los planes de sector, introduciéndose en 1989 los **Schémas de Structure Communaux**, los esquemas de estructura municipal: Instrumento municipal que vincula sólo las inversiones públicas y municipales, y quién recibe subvenciones e incentivos para el desarrollo, sin tener un valor normativo real. Su contenido tiene que expresar en el espacio y en el tiempo el proyecto político de la administración relativo a las transformaciones del conjunto urbano, organizando la gestión, ordenación y programación de dichas transformaciones. Su concepción nace de la voluntad declarada de disponer de un instrumento diferenciado respecto a los reglamentarios. El objetivo es vincular cada administración a declarar su posición sobre los problemas urbanos en el mismo esquema de estructura comunal, cuya redacción debe de ser compatible con el ritmo de los cambios políticos, con determinaciones que sean capaces de superar el zoning como instrumento de producción de espacio urbano y mirando a determinar la calidad de la forma urbana.

La legislación regional prevé entonces una ordenación tripartita del conjunto urbano: los **Plans de Secteur**, de nivel supramunicipal, los **Schémas Directeurs**, correspondientes a los anteriores **Plans Généraux d'Aménagement**, los dos herencias de la legislación nacional y los **Schémas de Structure Communaux**. Además la **Loi de Décentralisation en Matière Administrative** reforma los **Réglements Communaux d'Urbanisme**. Los criterios de la descentralización de la ordenación territorial tienen una característica que merece ser subrayada: la transferencia a los municipios está condicionada a que haya Plan de Sector, Esquema de Estructura Municipal y Reglamento de Urbanismo, y que se haya constituido la Comisión de Consulta Municipal de Ordenación del Territorio.

La legislación de la Autonomía de Bruselas, concentra su esfuerzo de innovación en los instrumentos de nivel regional, referido a una región uniprovincial, que se articula en dos instrumentos. El **Plan Régional de Développement**, PRD, define los contenidos económicos, sociales y la estructura del desarrollo; el **Plan Régional d'Affectation du Sol**, PRAS, es la expresión espacial del anterior. El nivel municipal es ordenado a nivel general por el **Plan Communal de Développement**, PCD, y por el **Plan Particulier d'Affectation du Sol**, PPAS, derivación del PPA.

Los ejemplos de actuaciones de la Autonomía de la Región de Bruselas presentados, tienen un fuerte carácter de proyectación urbana. Esto es muy evidente en la intervención en la zona de la **Gare du Midi** para solucionar un tema urbano importante: la relación entre la ciudad y la nueva estación del TGV, tratando de evitar el modelo de estación introvertida, tipo aeropuerto, para lograr alcanzar su integración física en la ciudad, con un trabajo de costura del tejido urbano y funcional.

El **Schéma Directeur de Rénovation et de Développement du Canal** de Bruselas, es otro ejemplo de la política del Gobierno regional de Bruselas. La ordenación abarca alrededor de 440Ha y tiene como objetivo la mejora de la calidad urbana del entorno. Se interviene para solucionar la desestructuración debida tanto a los vacíos y a las zonas subutilizadas de un antiguo espacio industrial, como a su función de bisagra, en el encuentro de la estructura del canal y de las funciones anexas con los trazados diversos del crecimiento urbano: el de la periferia decimonónica, la expansión de los años treinta y la sucesiva densificación a partir de los años cincuenta. Se interpreta como una ocasión para desdensificar el hábitat y solucionar los problemas de las relaciones entre las orillas, pero sobre todo de mejora de la calidad urbana y revalorización de las áreas. La gestión, apoyada en estudios de factibilidad económica, es coordinada desde una sociedad mixta que comprende empresas privadas, bancos, poderes políticos y administrativos, además de las asociaciones de vecinos.

Por último los Profesores de Salle y Gossé nos presentan el documento **Habiter Bruxelles**, un vasto estudio que expresa la preocupación de las autoridades regionales por la pérdida de habitantes y actividades existentes.

Particularmente interesantes es la interpretación de la ciudad como una realidad formada por polos de diferente peso y desigual desarrollo y el concepto de **mixité**: la variedad y riqueza de que deriva la identidad y la vida misma de la ciudad, y que la caracteriza. Destacan las reflexiones alrededor de la relación de creciente competición entre la periferia de la ciudad y los centros vecinos, especialmente los de tamaño mediano. La defensa del patrimonio, recogida en el estudio, impone pedir un permiso especial para eliminar edificios construidos anteriores al 1940 o la consideración del polo urbano como un lugar de significados y no de oportunidades.

LA PLANIFICATION URBAINE DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE LE CAS DE LA BELGIQUE

Jean de Salle et Marc Gossé,

AVERTISSEMENT

Dans la contribution qui suit, il n'est fait état, en matière de planification urbaine, que des expériences wallonne et bruxelloise, non pas que l'expérience flamande soit inintéressante mais parce que les auteurs n'y sont pas directement impliqués et moins qualifiés que d'autres pour en rendre compte.

1. INTRODUCTION HISTORIQUE: DE L'ÉTAT NATIONAL À L'ÉTAT FÉDÉRAL

La Belgique n'existe en tant qu'État National que depuis 1830. Dans un pays relativement hétérogène, comprenant des populations francophones, flamandes et allemandes, le système politique belge a dû gérer des tensions de plus en plus grandes entre le sud industriel —en crise depuis 20 ans— et le nord plutôt agricole —mais capteur d'industries modernes et démographiquement majoritaire.

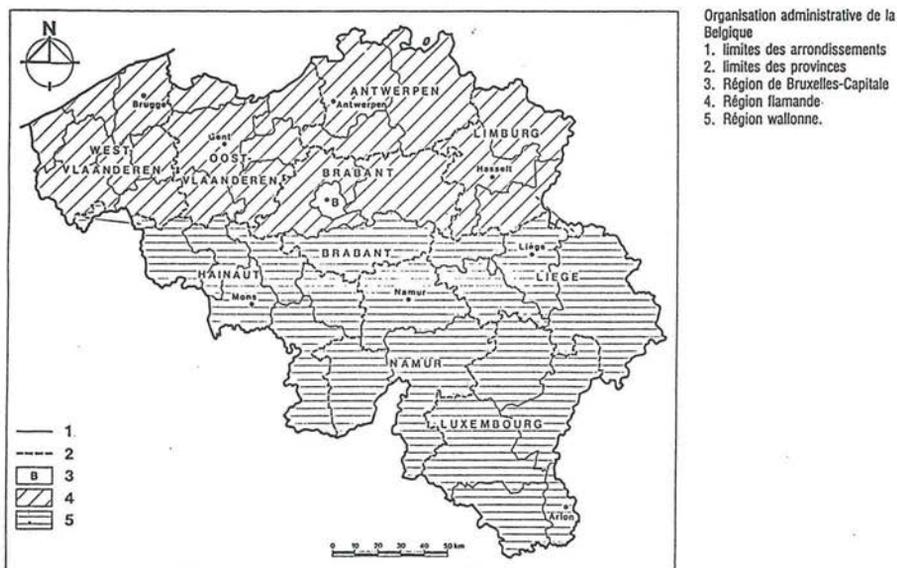
Pour faire face aux tensions communautaires —culturelles et linguistiques— nées de cette évolution divergente, la Belgique est passée progressivement d'un État unitaire à une autonomie des régions et des communautés (révision de la Constitution de 1970) puis, plus récemment, à la fédéralisation du pays.

En 1970 la révision de la Constitution prévoit la création de trois régions, (*ilustraciones I.1 y I.2*):

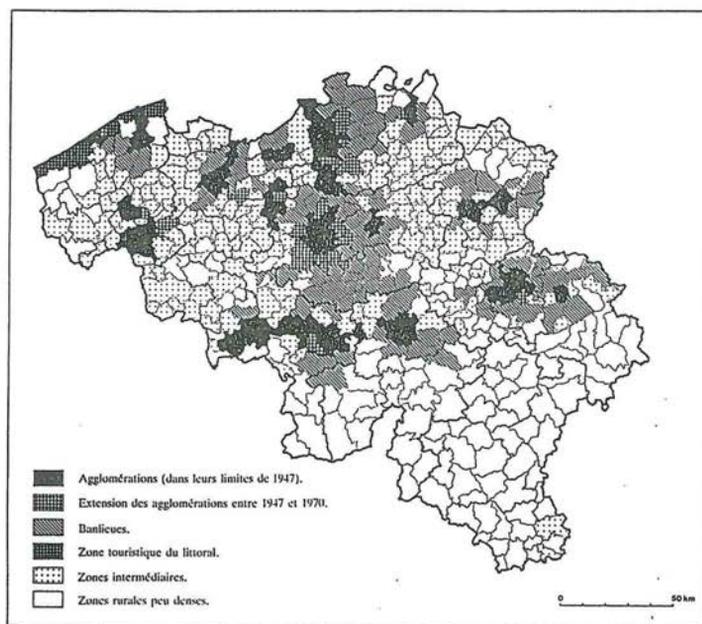
- la Wallonie (W)
- Bruxelles (BXL)
- la Flandre (VL).

et de trois communautés:

- française
- flamande
- germanophone



I.1. Organización administrativa en Bélgica.



I.2. Tipología de la ocupación del espacio en Bélgica.

- L'article 107 quater garantit à Bruxelles son existence en tant que Région, mais ce n'est qu'en 1978 que les accords aboutissent à la mise en place d'une Région bruxelloise équivalente aux deux autres régions du pays.
- En 1980 (lois des 8 et 9/8/1980), adoption des lois des réformes institutionnelles qui attribuent de nouvelles compétences aux Régions et aux Communautés mais aucune disposition n'est prévue pour appliquer l'article 107 quater à la Région bruxelloise. Pendant huit ans (jusqu'en 1988) la région de Bruxelles sera gérée par un Comité Ministériel au sein du Gouvernement national.
- C'est en 1988 qu'est adopté une phase de réforme de l'État et que Bruxelles reçoit après 18 ans un statut définitif de Région à part entière avec un Conseil Régional et un Exécutif responsable devant cette Assemblée (le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale' le CRB).
- Enfin en février de 1993, par les accords dits «de la Saint-Michel», la Constitution réformée fait de la Belgique un véritable État Fédéral, avec un parlement et un sénat fédéraux, aux compétences quasi limitées aux finances, à la défense nationale, la politique étrangère et de coopération.

Les compétences en matière d'aménagement du territoire et de l'urbanisme —nationales en 1962— sont devenues régionales dans le sillage de la réforme de l'État.

2. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET L'URBANISME EN BELGIQUE DEPUIS LA «LOI DE 1962»

Depuis 1962, la planification en Belgique était réglée par une loi nationale, la «Loi Organique de l'Aménagement du Territoire et de l'urbanisme» du 29/03/1962.

Cette loi organique avait prévu une hiérarchisation des plans d'aménagement selon un souci croissant de précision, ainsi qu'un règlement sur les bâtisses:

- les plans régionaux (jamais réalisés) les plans de secteur (48 plans établis en 25 ans)
- les plans communaux d'aménagement
 - a) généraux (PGA)
 - b) particuliers (PPA)
- les plans de lotissement

Pour mémoire, l'ensemble des plans de secteur (23 en Wallonie et 24 en Flandre) furent dressés depuis 1962 et le territoire de l'agglomération de Bruxelles (19 communes) représente un secteur.

Les structures de la Belgique unitaire ont évolué progressivement en structure régionale afin d'établir un fédéralisme dont les dernières modalités de mise en place font l'actualité de ce mois de février 1993 (vote de l'article de la nouvelle Constitution : «La Belgique est un État composé de trois Régions et de trois Communautés...»).

Les matières d'urbanisme et d'aménagement du territoire étant dites «régionalisables», elles ont été progressivement régionalisées à partir de 1980, en vertu de la Loi spéciale des réformes institutionnelles du 8/08/80.

Depuis la loi du 20/7/79, la Région Bruxelloise a été limitée aux 19 communes de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale.

Depuis les lois des 8 et 9/8/80, les Régions flamande et wallonne peuvent prendre des décrets directement en matière régionale mais ce n'est que depuis 1989 que la Région Bruxelloise peut prendre des *ordonnances* dans les mêmes matières.

Les décrets et les ordonnances sont donc des lois «régionales» votées par les Conseils Régionaux respectifs, et appliquées par les Executifs Régionaux qui deviendront des Gouvernements Régionaux après la dernière phase de la réforme de l'État.

C'est pourtant la loi organique de 1962 qui constituera la toile de fond idéologique de la planification urbaine jusqu'à la fin des années 1980.

Cette idéologie, inspirée de la Charte d'Athènes, avait pour ambition de «lutter contre l'anarchie urbaine». En fait, elle introduit en niant l'expérience et les réalisations du passé. Héritière d'un art urbain prestigieux, depuis les cités médiévales à l'urbanisme néoclassique d'un Léopold II, la Belgique ne manquait pas de références traditionnelles à actualiser.

La loi de 1962 et ses applications choisissent l'amnésie, la technocratie, les destructions et la spéculation urbaine comme pratiques quotidiennes et le zonage comme conception de l'urbaniste.

Face aux dysfonctionnements et aux ruptures spatiales engendrées et sous la pression de l'opinion publique (comités d'habitants), les années '70 constituent le temps du bilan.

De nouvelles approches et de nouveaux instruments juridiques vont s'élaborer.

Exemple: La rénovation urbaine à Bruxelles (*anexo A*).

3. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET L'URBANISME EN WALLONNIE ET À BRUXELLES ACTUELLEMENT

3.1. En Wallonie (depuis 1984)

Les lois sur la régionalisation ont permis à la Wallonie de très rapidement produire une législation en matière d'urbanisme et de l'aménagement du territoire, celle-ci est promulguée en 1984 au travers du «Code Wallon de l'Aménagement du Terrotoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine» (le C.W.A.T.U.P.).

Quelle évolution présente-t-il par rapport à la loi de 1962?

- le plan régional de la Wallonie est maintenue et est actuellement en cours, et il constitue le Plan Régional d'Aménagement du Territoire de Wallonie (le P.R.A.T.W.).
- les plans de secteur (ils datent de la législation précédente mais ils seront prochainement mis en révision).
- les *schémas de structure communaux* et les *règlements communaux d'urbanisme* à mettre en relation avec la «loi de décentralisation en matière administrative»
- les schémas directeurs
- les PPA sont maintenus
- les plans de lotissement (*idem*)

Il est mis l'accent plus sur la notion de plan évolutif, de développement et adaptables appelés *schémas de structure* que sur des plans figés avec des définitions pointues de chacune des zones d'affectation.

Les schémas de structure sont apparus dans le droit wallon de l'aménagement du territoire en 1989 (décret du 27/04/89), et n'ont pas de valeur réglementaire.

Citons pour mémoire des législations complémentaires et spécifiques comme celles concernant:

- la rénovation urbaine;
- la rénovation rurale (avec le schéma directeur de rénovation rurale);
- la rénovation des sites d'anciennes activités économiques désaffectées (pour rentabiliser les friches industrielles abandonnées);
- les plans d'aménagement de rénovation rurale et de rénovation urbaine;
- les anciens plans directeurs d'aménagement, qui constituaient un document de réflexion et donc non officiel (sans force obligatoire), et qui donneront naissance aux schémas de structure;
- le *règlement général d'urbanisme* (pour toute la Wallonie) et le *règlement communal d'urbanisme* (propre à chaque commune).

Exemple: Le schéma de Structure communal en Wallonie (*anexo B.*).

3.2. À Bruxelles (depuis 1989)

Il a fallu attendre que Bruxelles accède au statut de région en 1989 pour que «l'Ordonnance Organique de la Planification et de l'Urbanisme» soit mise en chantier. Elle fut votée le 29/8/91, et remplace la Loi organique de 1962. Son article 2 résume bien l'évolution en matière d'aménagement après près de trente années de pratique.

«Le développement de la Région de Bruxelles-Capitale, en ce compris l'aménagement de son territoire, est fixé par les plans régionaux et communaux suivants:

1. le plan régional de développement (PRD) en cours d'élaboration
2. le plan régional d'affectation du sol (PRAS)
3. le plan communal de développement (le PCD)
4. le plan particulier d'affectation du sol (PPAS) qui reprend et fait le contenu des anciens PPA
5. les plans de lotissement sont maintenus

Le développement est conçu tant au point de vue économique, social et esthétique que dans le but de préserver et d'améliorer l'environnement de la Région, et de gérer son sol avec parcimonie».

L'article 17 #1 nous renseigne en outre que: «le plan régional de développement indique: les objectifs et les priorités de développement, en ce compris d'aménagement du territoire, requis par les besoins économiques, sociaux, culturels, de déplacement et d'environnement».

Ici également une grande évolution est perceptible depuis la loi de 1962, l'accent est mis avant tout sur le développement économique et social (PRD), l'aspect planologique n'en étant que l'expression spatiale (PRAS) et venant par après. On retrouve cette même volonté au niveau communal où l'accent est mis sur la notion des plans communaux de développement (le PCD), tandis que les PPAS règlent les aspects spatiaux de certains morceaux du territoire communal.

Par ailleurs, il est prévu une procédure pour le remembrement et le relotissement. L'échelle de l'aménagement le plus petit c'est-à-dire les «permis de lotir» existant dans la loi de 1962, est maintenu.

Un *règlement régional d'urbanisme* est en cours de rédaction et il est prévu des *règlements communaux d'urbanisme* plus spécifiques aux besoins des communes.

Le PRD est actuellement à l'étude. Mais sa préparation a été précédée de plusieurs études sectorielles dont nous présentons ici deux exemples.

Exemples: Le Plan d'Aménagement du canal (*anexo C.*).

L'étude «Habiter Bruxelles» (*anexo D.*).

L'étude du Schéma Directeur du Quartier de la Gare du Midi (*anexo E.*).

ANEXOS

A. La Rénovation Urbaine à Bruxelles (rénovation d'îlots et rénovation d'immeubles isolés appartenant aux Communes et aux CPAS)

Une bonne partie du patrimoine immobilier bruxellois est en mauvais état: 200.000 logements insalubres à divers degrés, 20.000 logements abandonnés. De plus, un grand nombre de personnes à faibles revenus habitent ces logements, car les loyers y sont plus accessibles pour elles. Ces logements et ces personnes se trouvent surtout dans les parties anciennes du centre de la ville, où le délabrement physique de certains quartiers, une fois qu'il a atteint un certain niveau, devient en quelque sorte contagieux: plus aucun propriétaire ne se risque à investir.

La Région bruxelloise souhaite renverser cette tendance en amorçant la revitalisation de ces quartiers et en y offrant un logement normal à moindre coût à leurs habitants. Afin de rencontrer ces objectifs, la Région subventionne les communes pour la réalisation des équipements collectives-trottoirs, espaces verts, etc. ... et la rénovation légère des logements, ateliers et commerces. Elle entend, à terme, assainir 10% des logements insalubres et créer un effet d'entraînement pour la rénovation par les particuliers.

D'autres organismes pratiquent également la rénovation: l'ancienne Société Nationale de Logement, devenue depuis la Société Régionale du Logement Bruxellois, et ses sociétés agréées, le Fonds du Logement de la Ligue des Familles nombreuses et la Société de Développement Régional Bruxellois.

La Région concentre ses idées sur les quartiers les plus menacés de dégradation. Elle a ainsi délimité des «zones à protéger et à rénover» qui comprennent la majorité des immeubles les plus anciennes et les moins bien équipés. C'est également dans ces zones que les primes de rénovation pour les particuliers sont majorées.

Des arrêtés royaux organisent la rénovation et permettent à la Région d'octroyer des subventions qui s'élèvent à 75% des coûts d'acquisition et des travaux. Ces subventions peuvent être complétées par des avances récupérables représentant 20% des coûts, ce qui monte à 95% l'intervention de la Région. Un peu plus de 2,5 milliards ont ainsi été engagés; 19 opérations de rénovations sont concernées; la rénovation d'environ 1.500 logements sera ainsi achevée dans les années qui viennent.

Comment s'opère la rénovation?

Les communes délimitent des périmètres plus restreints dans les zones à protéger et à rénover. Cependant, elles ne rénovent généralement pas tous les immeubles compris dans un périmètre. Seuls sont acquis ceux dont l'état nécessite des travaux et qui ne sont pas rénovés par les particuliers. Les travaux consistent en la remise en état des immeubles, la construction neuve étant limitée à ce qui est nécessaire au succès de l'opération générale. (Exemples: îlot Saint-François, ilustraciones I.3 y I.4).

Les communes et les CPAS peuvent également obtenir l'aide de la Région pour remettre en état leur patrimoine propre et éviter ainsi sa dégradation.

A.1. L'arsenal législatif et définition de la rénovation urbaine

«La rénovation d'îlot est une opération:

- a) qui a pour but de conserver, de rendre ou de donner à des immeubles une affectation au logement, et en particulier au logement social, aux activités artisanales, au commerce et aux équipements sociaux communautaires;*
- b) qui a pour objet l'acquisition de ces immeubles, la réalisation des travaux nécessaires à leur remise en état et la construction complémentaire éventuelle des bâtiments neufs;*
- c) qui porte sur un ou plusieurs îlots.*

Cette opération est soumise aux conditions suivantes:

La rénovation doit respecter les caractéristiques culturelles et architecturales de l'îlot, en veillant principalement au maintien et à l'amélioration des ensembles bâtis existants et en limitant la construction d'immeubles neufs à ce qui est strictement nécessaire au succès de l'opération globale.» (A.R. du 14 novembre 1978, article 1er).

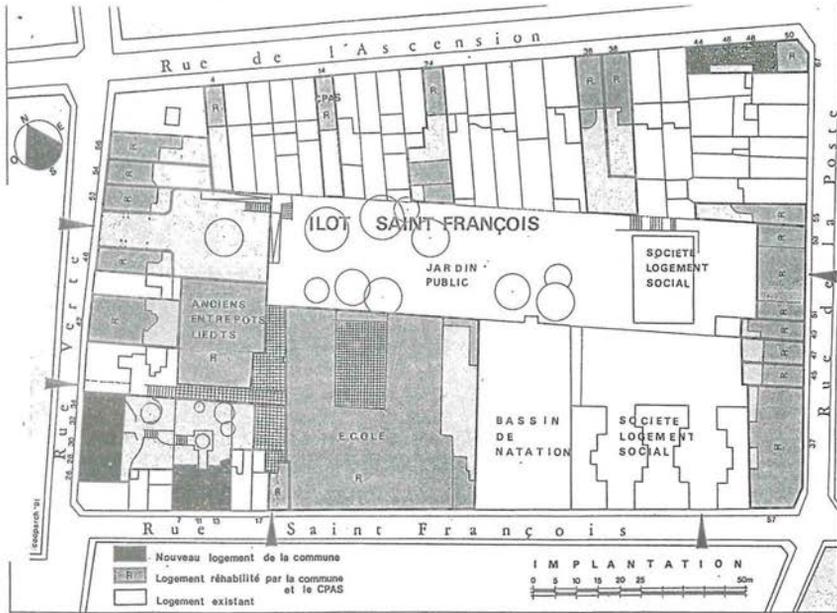
En matière de rénovation urbaine, citons les lois du 28/3/1977 et du 8/2/1980 et celles modificatives de rénovation d'îlots et d'immeubles isolés applicables aux propriétés communales et des CPAS (Centre Public d'Aide Sociale), et celle du 20/11/1986 concernat l'étude des périmètres provisoires d'opération de rénovation urbaine.

B. Le Schéma de Structure Communal (Décret du 27/04/1989) en Wallonie

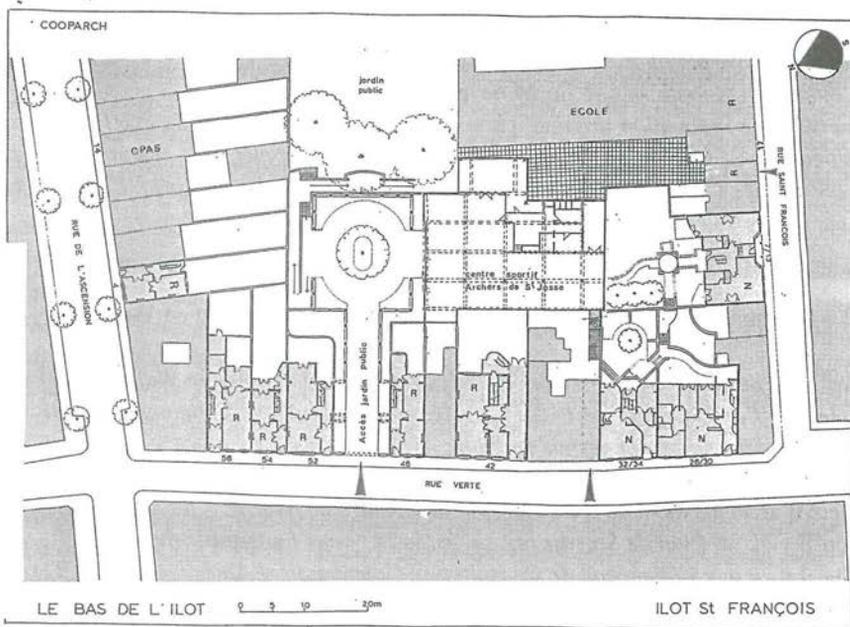
L'évolution des concepts en matière d'aménagement du territoire en Wallonie est caractérisée par l'introduction de l'idée de «décentralisation», d'autonomie communale en matière de délivrance des permis de bâtir.

Pour toutes les communes wallonnes les conditions d'accession au régime décentralisé en matière d'aménagement du territoire sont au nombre de quatre:

- 1. qu'il y ait un Plan de Secteur (ce qui est le cas pour l'ensemble du pays)*
- 2. qu'il y ait une Commission de Consultation Communale d'Aménagement du Territoire (CCAT)*
- 3. que soit dressé un Schéma de Structure communal*
- 4. que soit rédigé un Règlement d'Urbanisme*



I.3. Plano de la renovación de la manzana St. François a Bruselas



I.4. Plano de detalle del reordenamiento del sector sur de la manzana St. François.

L'article 21 bis du CWATUP définit le schéma de structure communal comme un document d'orientation, de gestion et de programmation de développement de l'ensemble du territoire communal.

Monsieur Th. Berthet dans un article «Qu'est-ce qu'un schéma de structure communal» paru dans le numero 9/10 de «Environnement et Société» analyse d'une façon très pertinente ce nouveau concept et nous reprenons ci-après la synthèse de son analyse.

1. *Le schéma de structure est un schéma: il est distingué du plan qui lui a une valeur réglementaire et il a un caractère «schématique» (mot mal défini) c'est-à-dire que ce document esquisse les grandes lignes d'une opération d'aménagement.*
2. *Le schéma de structure fixe une structure, son objet est de préciser ce qui caractérise de manière durable l'organisation du développement communal.*
Il transcrit les relations des parties autant dans ce qu'elles ont de caractéristique et de durable, plutôt que de prévoir le contenu de chacune d'elles. Il doit aller à l'essentiel. Dès lors ce document permet à la Commune de faire valoir ses spécificités en matière d'aménagement et l'oblige à les définir. Une liste d'éléments constitutifs de la structure à définir est définie dans le cadre...
3. *Le schéma de structure communal est un schéma communal. La commune est l'indicatrice et donc au centre des procédures d'élaboration du schéma.*
4. *Le schéma de structure communal est un document d'orientation, de gestion et de programmation du développement de l'ensemble du territoire communal. La finalité du schéma assigne plus un objectif de développement que d'aménagement dès lors l'aménagement du territoire communal résulte de la mise en oeuvre concrète et quotidienne d'un projet communal auquel s'identifie la communauté, plutôt que de la satisfaction de dispositions normatives telles que le zonage. Le schéma de structure communal est donc un outil d'aménagement dont la finalité est d'inscrire dans l'espace et le temps un projet communal de développement. Pour cela il dégage des perspectives, des objectifs et des moyennes.*
5. *Le schéma de structure est un document d'orientation. Le schéma est donc à la base de l'expression d'un projet politique sur le développement de la commune. Le schéma de structure ne fixe pas un état idéal de développement communal mais fixe plutôt des orientations qui serviront de cadre à la détermination d'objectifs d'aménagement. Ces objectifs peuvent être réévalués ou adaptés selon leur satisfaction.*
6. *Le schéma de structure est un document de gestion.*
Les objectifs d'aménagement sont complétés par des indications relatives à la programmation des actions projetées.
7. *Le schéma de structure est un document de programmation. Confirmation de la logique d'un document dynamique car il inscrit le développement communal dans le temps.*
8. *Le contenu du schéma de structure fixe les éléments constitutifs de la structure à établir*
 - a) *il indique la situation existante de fait et de droit et constitue le premier trait de la structure*
 - b) *il indique les objectifs d'aménagement et l'expression cartographiée de mesures d'aménagement qui en résultent; le projet communal de développement constitue le second trait de la structure*

- c) il indique l'affectation par zone, il module les affectations par zone du plan de secteur et son nature opérationnelle
 - d) il indique l'implantation des équipements et des infrastructures
 - e) il indique les orientations générales destiné à harmoniser et a intégrer les flux de circulation
 - f) il indique les modalités d'exécution des mesures d'aménagement
9. Le schéma de structure **rompt avec la logique de zonage**. Il se situe dans la hiérarchie des plans d'aménagement entre deux plans réglementaires prescrivant le zonage, il est donc en rupture avec cette hiérarchie.
 10. Le schéma de structure est l'**instrument d'une politique communale de développement**. C'est le règlement d'urbanisme qui fixe «l'image» de la commune. Le schéma de structure permet d'apprécier un projet au regard des orientations communales et des objectifs d'aménagements poursuivis sans présumer pour autant de la forme qu'il prendra.
 11. Le schéma de structure est l'une des conditions imposées pour le législateur à l'autonomie communale en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire -détail cfr. plus avant.
 12. Le schéma de structure réalise une arbitrage de nature différente (que les plans et les règlements) **entre plusieurs usages contradictoires de l'espace**. L'arbitrage assuré par le schéma de structure est fondé sur les respects du projet communal de développement, c'est-à-dire sur la conformité à des choix communaux relatifs au développement de la commune. L'arbitrage n'est pas nécessairement réalisé à partir d'un bien, il intervient à partir d'un projet communal de développement dont les dispositions peuvent être indépendants du bien.
 13. Le schéma de structure **n'a pas la même valeur réglementaire que les plans et les règlements**. Il est **impératif** pour les investissements communaux. Il est contractuellement obligatoirement pour tous ceux qui reçoivent des incitants ou des subventions (personnes physiques ou morales). Il est **indicatif** pour le surplus.

C. Plan d'Aménagement du Canal

Le canal de Bruxelles fait partie de ces quelques lieux de la ville où se joue son avenir. Parmi ces lieux, citons principalement:

- a) le quartier Beliard/Loi/Léopold (où se concentrent les institutions européennes);
- b) le quartier Nord (démolition massive dans les années 60 et relance actuelle d'un projet de centre d'affaires);
- c) la gare du Midi (où doit s'installer le terminal T.G.V. venant de Londres, Paris, Amsterdam ou Cologne);
- d) le Canal (vieil axe industriel et portiaire, reliant Anvers et Charleroi, devenu chancre social et rupture entre l'est et l'ouest de la ville).

La région de Bruxelles-Capitale, regroupant 19 communes urbaines, veut mener une politique de retour des habitants sur son territoire, délaissé par les catégories sociales les plus aisées au profit de sa périphérie. Chaque année, Bruxelles perd une partie de ses

habitants. La zone du Canal constitue donc une potentialité de densification de l'habitat au même titre qu'une opportunité de changer l'image urbaine et la qualité de la vie en ville.

Le canal ne dessert plus, dans la majeure partie de son passage en ville, d'entreprises qui auraient besoin du transport fluvial. Les échanges en ce type se font au Nord, au niveau du port de Bruxelles, l'un des plus importants ports fluviaux d'Europe. La zone concernée par l'étude de rénovation et de développement ne profite donc du canal que comme un élément structurant de l'espace public et de spectacle urbain, par le va-et-vient des péniches.

L'objectif est de tirer partie de cet élément paysager pour requalifier les quartiers limitrophes caractérisés par une grande mixité de la petite industrie, du commerce et du logement populaire.

Les enjeux sont d'injecter des nouveaux programmes de logements —il en manque à Bruxelles, particulièrement pour les ménages à revenus modestes— de rendre compatibles habitat et travail ainsi que faciliter les liaisons est/ouest par-dessus le canal. Il s'agit en même temps de rétablir dans les années 60 et 70 a fait des ravages.

C.1. Historique

C'est en 1832 que le canal de Willebroek, reliant Bruxelles à Anvers, fait sa jonction avec le nouveau canal de Charleroi, sur le tracé des anciens remparts. Plusieurs bassins, pouvant accueillir quelques centaines de bateaux, sont alors réalisés. Cette évolution des voies navigables accompagne une restructuration urbaine qui doit permettre à l'industrie et aux échanges commerciaux de se développer, notamment sur les territoires des communes de et Anderlecht, mais aussi dans le Pentagone. Vers 1860 les quartiers de Cureghem et du Nord émergent du néant et à la fin du siècle, les quartiers Picard et Duchesse suivant les plans de Victor Besme¹. Le tracé de la petite Senne est rectifié. Le début du siècle voit la construction de la gare de marchandises et de douane «Tour et Taxis», combinée à la réalisation du bassin Vergote. Vers 1930, l'urbanisation passe d'une phase d'expansion à une densification interne. Des tronçons de la Senne et de la Sennete, dans la zone du canal, sont voûtés ou comblés, comme les bassins du quartier du Béguinage dans les années 1950. Les densifications —même au prix de démolitions— concernent désormais des immeubles en hateur, des logements sociaux ou administratifs modernes. Ces typologies entrent en conflit avec les tracés néoclassiques de l'époque de Besme. Elles donnent une impression de déstructuration que la crise du secteur industriel lié au canal ne fait qu'accentuer.

Le déclin est là, qui touche tant des habitants que les entreprises et les infrastructures. Il se lit dans la forme urbaine. Friches industrielles, immeubles vides, taudis et terrains vagues s'égrainent le long du canal. Leur disponibilité potentielle est peut-être une chance —paradoxalement— pour l'avenir, car dans la Région, les espaces urbanisables se font rares. En même temps, toute cette zone est sous pression spéculative. Le temps de la maîtrise est venu.

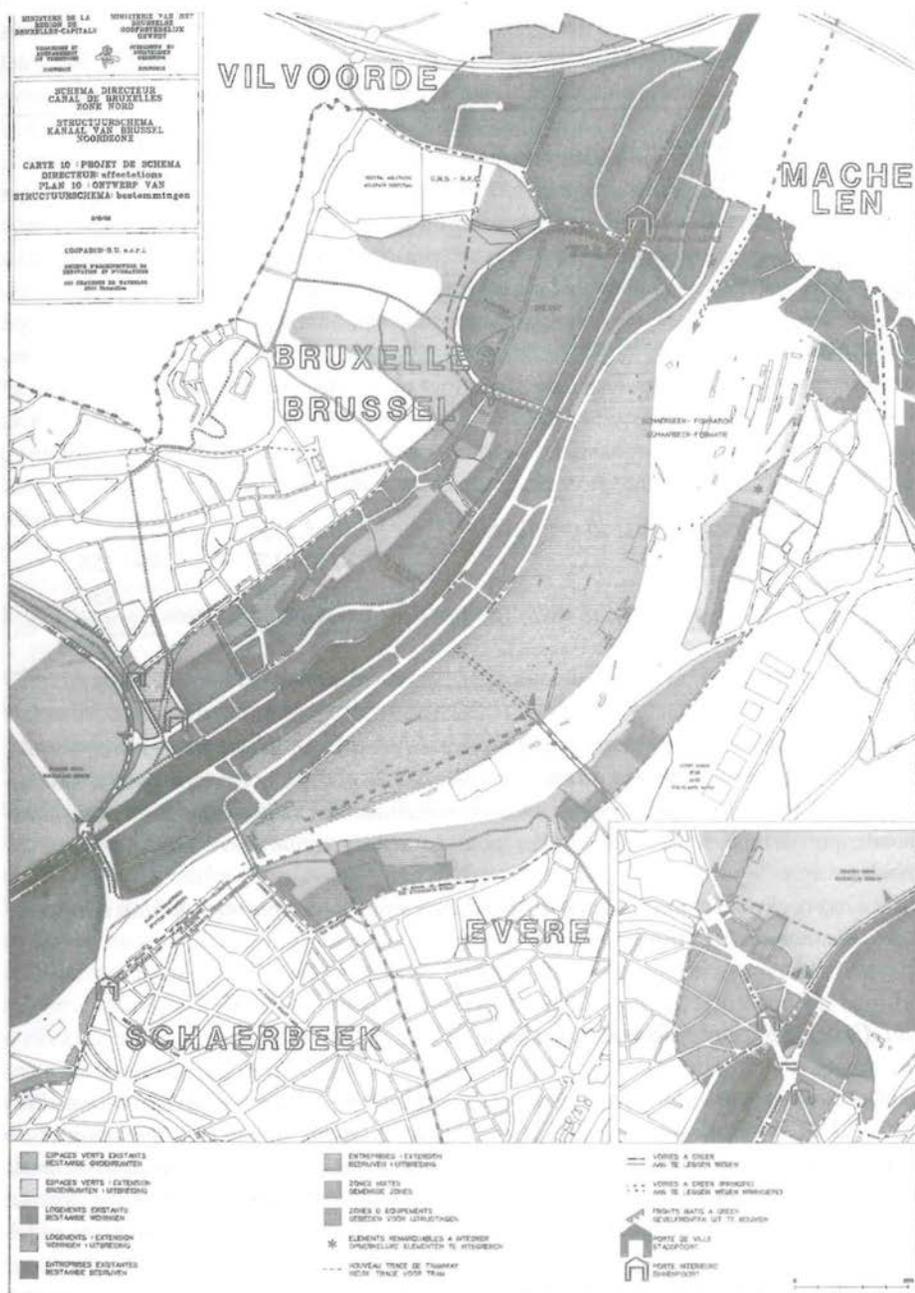
C.2. Schéma Directeur de Rénovation et de Développement du Canal (ilustración I.5)

L'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale a confié en 1990 à l'ERU (asbl) une étude portant sur l'aménagement du Canal, en vue de rencontrer les problèmes de requalification de cette partie essentielle de la ville.

Les options générales en sont²:

- a) *Une confirmation et une revitalisation de l'axe du canal et de ses abords qui est constitué d'une mixité traditionnelle entreprise-habitat (axe Nord-Sud industriel de Bruxelles). Afin de pallier une manque en espaces verts des quartiers limitrophes et de donner une image et une réalité positive, les bords du canal seront complètement réaménagés suivant un plan paysager exprimant une continuité verte du Sud au Nord sur laquelle se graffent les nouveaux parcs et squares des quartiers voisins restructurés. Les propositions présentées confirment et organisent la revitalisation de la mixité traditionnelle des fonctions entreprise/habitat tout le long de l'axe Nord-Sud du canal et de ses abords.*
- b) *Une meilleure liaison urbaine de part et d'autre du canal (relation Est-Ouest) et un développement des meilleures continuités urbaines (centre ville / première et deuxième couronne). La zone du canal au sens large ne doit plus constituer une zone de rupture urbaine entre l'Est et l'Ouest de la ville. Cette rupture est provoquée moins par le canal lui-même que par les friches que l'encadrent et l'énormité du domaine ferroviaire. Au-delà de cette première lecture, un deuxième niveau s'impose: Bruxelles n'est pas constitué d'un tissu urbain indifférencié, mais bien d'un pôle central (commerce, affaires, culture) et de pôles secondaires. Redévelopper les axes reliant le centre aux tissus urbains de la première et de la deuxième couronne est une nécessité, au même titre que de réassurer leur continuité.*
- c) *Le remaillage urbain des quartiers constituant les abords du canal. La zone du canal nécessite une action vigoureuse au niveau de remaillage urbain. L'analyse fine sur terrain a montré - grâce à l'informatique - un certain nombre de ruptures au sein des quartiers et entre ceux-ci. Par suite de l'urbanisation anarchique du XIXème siècle, des grandes zones sont restées trop peu maillées, tandis que plusieurs quartiers sont enclavés autant morphologiquement que socialement. Les liaisons manquantes sont à rétablir dans le tissu urbain à réparer. La création des nouveaux quartiers impliquera la prise en compte des liaisons avec les quartiers voisins existants.*

Les scénarios de restructuration/qualification du périmètre étudié font quelque peu diminuer les occupations industrielles peu compatibles avec l'accroissement notable de l'habitat, les zones en friche, inexploitées ou sous-utilisées sont éliminées. Les surfaces consacrées à des nouveaux espaces publics et à l'amélioration des espaces publics existants sont importantes.



I.5. Extracto del Schéma Directeur del canal de Bruselas: sector norte.

USAGE DU SOL (en m²) - Source ERU 1990

ENSEMBLE DU PÉRIMÈTRE	SITUATION EXISTANTE	SITUATION PROJETÉE
zone d'activités industrielles	618.176	517.838
zone mixte habitat-travail	730.468	845.290
Sous-total	1.348.644	1.363.128
zone mixte équilibrée P.M.E.	722.288	
zone d'arbitrage		789.579
zone d'habitat résidentiel		86.242
zone d'habitat + artisanat	432.681	794.708
Sous-total	432.681	880.950
TOTAL EXPLOITE	2.503.613	3.033.657
zones en friches, inexploitées, sous-utilisées	663.583	
zones d'espaces publics	762.617	896.156
voies navigables	272.930	272.930
routes à grande circulation	229.288	229.288
TOTAL GÉNÉRAL	4.432.031	4.432.031

Il n'est pas possible de montrer, dans l'espace de cet article, la totalité des propositions actuelles, toujours à l'étude d'ailleurs, permettant de visualiser ces principes d'aménagement, en termes morphologiques et architecturaux. De telles images ne sont elles-mêmes que virtuelles; elles sont utiles pour la concentration entre les divers acteurs urbains.

C'est l'approche qui est intéressante: lier rénovation et développement urbain à la forme de la ville, son architecture.

C.3. Conclusion: urbanisme et art urbain

Basé sur une identification et une analyse des activités de commerce, de bureaux et d'industrie (P.M.E.) ainsi que de l'habitat et de la circulation, le plan de rénovation et de développement propose une transformation concertée des quartiers limitrophes du canal: que soit entre secteurs public et privé, entre Communs et Région, au niveau des îlots ou des parcelles, la restructuration ne peut se faire que progressivement et de manière négociée.

On s'oriente vers une Société Mixte (public/privé) de développement et d'aménagement, regroupant pouvoirs politiques régionaux et communaux, administrations, entreprises, banques et associations d'habitants.

Mais à côté des enquêtes, des études et de la manipulation des chiffres révélateurs de la faisabilité et des contraintes socio-politiques, on a entrepris de vérifier la faisabilité spatiales des options d'urbanisme et leur tradition architecturale. C'est là une approche encourageante qui tente de dépasser les modèles quantitatifs, normatifs et techniques de l'urbanisme.

La relation entre morphologie urbaine et organisation socio-économique est ainsi posé en termes d'art urbain ou d'architecture de la ville, au sens de Rossien³. Les études d'art urbain réalisées proposent des nouvelles formes urbaines, des axes, des places, des perspectives et des alignements, des parcs, jardins et promenades, de même que des typologies industrielles, d'habitat ou d'équipements publics compatibles avec les hypothèses chiffres des urbanistes, résultant d'une concentration avec les acteurs urbains sous la responsabilité de la puissance publique.

Plusieurs cycles d'aller et retour entre la forme urbaine et son contenu socio-économique seront encore nécessaires pour atteindre la cohérence culturelle, ce que Bernard Huet⁴ appellerait une «covention» entre formes urbaines et pratiques sociales. L'urbanisme devrait y gagner en clarté pour le débat démocratique et en qualité pour ce qui est de la culture urbaine.

D. L'Étude «Habiter Bruxelles». Introduction: essai de synthèse du Projet de Ville

Parmi les défis posés à Bruxelles, le premier et le plus fondamental est celui du développement urbain, de la maîtrise de la ville et de ses différents secteurs, de la place de ses habitants et de leurs emplois, de la place de sa vocation internationale.

C'est dans son autonomie et un recentrage sur ses priorités que Bruxelles doit puiser son développement et son identité culturelle. Bruxelles a redéfini ses priorités et cette prise d'autonomie nouvelle ne doit compter que sur ses propres forces, même si ses vocations supra-régionale, nationale et européenne en font, d'évidence un moteur d'entraînement. Cependant, Bruxelles ne peut faire l'économie de la gestion de ses périphéries. La possible déstabilisation du centre de la nébuleuse urbaine de l'aire métropolitaine bruxelloise nécessite des accords avec, d'une part, les petites villes des périphéries (Halle, Wavre, etc.) et, d'autre part, des villes comme Antwerpen, Namur ou Charleroi, dans la mesure où elles auraient des intérêts et des objectifs communs avec le projet bruxellois. Les politiques vis-à-vis des périphéries nécessitent des moyens neufs. Ces moyens à mettre en œuvre sont essentiellement, en général, et de la conservation de la nature, en particulier, en sont sans doute les moteurs principaux.

La sauvegarde du patrimoine construit et son moyen, la rénovation urbaine, sont les facteurs constitutifs et fondateurs de l'identité bruxelloise. Ce sont les axes majeurs et nécessaires de son projet de ville. Les lieux à haute valeur symbolique doivent être protégés à tout prix. Ces lieux sont ceux porteurs de l'identité de la ville et s'identifient à l'ensemble des espaces publics ou privés construits avant 1940. Sauf dérogation expresse, ils ne pourront en aucun cas être détruits. Cependant, cette politique générale doit s'appliquer suivant des modalités différentes d'après la nature des portions de la ville.

Aussi, ce projet s'appuie sur un développement polycentré, articulés sur des territoires à vocation et traitement spécifiques. Néanmoins, il est des points communs qu'il importe de souligner, notamment en termes d'accès au logement, aux emplois, aux services collectifs, à la vie sociale, à la qualité urbaine, accès qui doit être garanti à tous les habitants. Au moins, cinq territoires d'interventions spécifiques, avec des politiques d'interventions appropriées, sont définis dans une aire métropolitaine plus vaste que la Région.

Les diversités et les complexités de l'urbain sont les valeurs porteuses du projet bruxellois. Lieu de la cohésion sociale, de la gestion des différences, de la démocratie et du pluralisme, la ville doit concrétiser ces valeurs à tous niveaux. Il est donc nécessaire d'assurer une large ouverture des activités, des services et des logements à toutes les catégories de la population. Il est indispensable que les habitants de la ville partagent cette option fondamentale de mixité à tous niveaux (sociales, économique, fonctionnelle, groupe d'âge, etc.)

La mixité, telle que définit ci-dessus, doit être assurée par toute voie d'imposition ou d'incitation. Il est aussi nécessaire de renforcer et de conserver la continuité de la ville par la présence de logements aux points stratégiques de l'espace urbain.

Bruxelles est composée de plusieurs centres et noyaux de valeurs et qualités différentes, en des états de développement inégal. Ce sont la base et le soutien de son développement passé, présent et futur. Ces pôles urbains se caractérisent (ou devaient se caractériser) par la permanence, l'échange, la multiplicité et la mixité des fonctions et des acteurs, la qualité de l'environnement et des espaces. Producteurs de qualité urbaine, ce sont des lieux de pratiques multiples de consommation, de production et d'habitat. Du fait de cette multiplicité d'usage, le pôle urbain est un lieu de signification et non d'opportunité, comme celles des terrains libres ou libérables. La question des transports, qu'ils génèrent ou induisent, est fondamentale dans leur définition.

Appelés ci-après noyaux d'appui urbain et articulés sur un projet de ville cohérent et dynamique, ils sont un outil de développement pour l'ensemble de la ville, surtout s'ils sont porteurs de valeurs fortes. Suivant leurs qualités différentes, des traitements spécifiques devront être développés et le renforcement des pôles existants doit s'envisager de façon différente suivant leurs sites. En particulier, les pôles de seconde couronne seront caractérisés suivant leurs spécificités (pôles centrés sur l'usage de l'automobile, par exemple). Les noyaux d'appui urbain sont compris comme des relais de l'hyper centre et de la première couronne, notamment par les chaussées, être porteurs des mêmes valeurs et disposer des mêmes droits. Leur accessibilité par les transports en commun est déterminante pour leur localisation et leur organisation en resau doit être pensée.

Les typo-morphologies du bâti nécessitent des politiques différenciées. La typo-morphologie d'avant 1919 est particulièrement adaptable à des cas de figures divers. Les configurations anciennes ont permis la flexibilité des réponses aux exigences nouvelles. La maîtrise des facteurs d'exclusion, comme d'inclusion, de la rénovation urbaine passe nécessairement par une politique foncière et des coûts de l'habitat, en général, et du logement, en particulier. La rénovation est souvent porteuse d'exclusion sociale en raison des mécanismes du marché foncier. Les contrats de quartier sont une réponse nouvelle à ce souci. Il est, cependant, peu vraisemblable qu'ils pourront répondre à tou-

tes les préoccupations nées de l'exclusion sociale sans un effort considérable. Des nécessaires solidarités doivent se construire avec tous ceux qui consomment la ville. Des choix doivent être faits en fonction du fait que Bruxelles comporte une immense majorité des locataires du secteur privé et, à l'inverse, une minorité des propriétés occupants.

La qualité de l'environnement doit être maîtrisé et valorisé à tous niveaux. Cette dimension transversale doit comprendre la nécessaire et paisible coexistence des fonctions d'acteurs différents, ainsi que la gestion de leur conflits. Une politique de l'environnement, axée sur la qualité de la vie urbain, doit s'imposer. Parmi ces facettes, une politique d'accrue de verdurisation, de contrôle des pollutions dues aux consommations d'énergie (chauffage, transport, etc.), de déchets, d'études d'incendie aux niveaux des permis d'urbanisme et d'exploiter.

Les voiries sont un des éléments essentiels des espaces publics et de la perception de la ville. Le traitement des voiries en fonction des spécificités des territoires, définis ci-dessus, et de leurs morphologies propres revêt un caractère primordial, notamment dans la mesure où elles sont la traduction de la santé du quartier qu'elles irriguent. Leur mixité, en dehors des cas particuliers du Pentagone et des périphéries, doit être préservée, mais avec une priorité aux piétons et aux transports en commun. Des traitements différents sont portés que ces voiries génèrent des nuisances et/ou fragilisent des quartiers habités ou, encore, doivent être réaménagées pour leur donner un caractère compatible avec l'urbain. Plus particulièrement, les chaussées feront l'objet des études spécifiques.

Ce sont des qualités de son projet de ville qui maintendront, à moyen terme, et augmenteront, à long terme, le nombre d'habitants de Bruxelles. Ce projet devra être porté par l'ensemble des habitants et de leurs représentants dans une vision dynamique et évolutive de la région.

D.1. Les cartes d'analyse: Croissance historique des espaces urbanisés

La carte a pour objectif d'identifier les étapes du développement de Bruxelles à travers la structuration du tissu urbain à 5 moments importants (1858, 1880, 1930, 1970 et 1990). Au travers de ces 5 étapes marquantes du développement morphologique du tissu urbain bruxellois, on constate la rapide mise en place (ou en scène), à la fin du siècle passé, des éléments essentiels et marquants d'une urbanisation qui allaient déterminer les caractéristiques principales du visage de la ville. Cette mise en place fût relativement équilibrée vers les différents points cardinaux de la ville. Il faut attendre la percée de la Jonction Nord-Midi et la création des autoroutes urbaines et de pénétration pour que de nouvelles modifications importantes de la trame urbaine soient perceptibles, d'autant plus qu'elles s'accompagneront d'une vision différente de l'image architecturale de la ville.

Situation en 1858: les faubourgs se développent principalement sur la moitié nord du pourtour du Pentagone selon un axe nord-ouest/sud-est.

Situation en 1880: La distribution inégale du développement des faubourgs sur le pourtour du Pentagone tend à se dissiper. La partie alors non bâtie située à l'ouest de l'axe allant des portes de Hal à celle de Ninove est urbanisée. On observe que certains axes de développement qui conditionneront l'avenir urbanistique de nombreux quartiers de

Bruxelles sont déjà en place dès ce moment (avenue Louise, boulevard Léopold II...). En périphérie, les anciens villages se sont développés.

Situation en 1930: Un demi-siècle plus tard, tout l'espace compris à l'intérieur de la première couronne est urbanisé de manière radioconcentrique autour du noyau central et trouve des ramifications au-delà de celui-ci.

Situation en 1970: L'expansion urbaine a continué à se propager de manière radioconcentrique au-delà de la seconde couronne et tous les anciens noyaux périphériques ont été incorporés au noyau central. Par rapport à 1930, le développement de Bruxelles est surtout opéré vers l'est, le sud-est et le sud de l'agglomération. Le réseau autoroutier actuel se met en place.

Situation en 1990: L'essentiel du territoire de la région bruxelloise est urbanisé, laissant ça et là, et plus particulièrement à l'ouest et au sud de l'agglomération, quelques poches vierges de constructions (parmi lesquelles le vaste territoire de Neerpede) qui présentent encore un potentiel de construction relativement important. Un important réseau autoroutier ou similaire s'est constitué dans et à proximité immédiate de la région.

D.2. Les cartes de synthèse: Proposition de synthèse: les territoires

Au moins, cinq territoires d'interventions spécifiques, avec des politiques d'interventions appropriés, sont définis¹ dans une aire métropolitaine plus vaste que la Région:

- *l'hyper centre du Pentagone, délimité grosso modo par les boulevards du Centre, le Sablon, le Palais de Justice et de la Petite Ceinture; il doit voir son attraction naturelle confortée et renforcée du point de vue à la reconquête et à la requalification urbaine en forme de logements, bénéficiant d'un environnement à haute valeur ajoutée, d'une part, et, d'autre part, de reconstruction des liaisons entre le haut et le bas de la ville. Un aménagement spécifique donne la priorité aux piétons et aux transports en commun. C'est le lieu premier, et par excellence, de l'identité urbaine, de la chalandise et du plaisir de consommer la ville et, donc, celui où la plupart des propositions qui suivent doivent s'inscrire en premier.*
- *l'hyper centre hors Pentagone, correspondant grosso modo au périmètre Bruxelles-Europe et au périmètre du Quartier Nord, constitue aussi des lieux névralgiques de la ville. Comme l'hyper centre du Pentagone, il est quasi dépourvu d'habitants et constitue une zone de reconquête de l'habitat; mais, sa forte dégradation en terme d'identité urbaine, ne permet de fixer cette reconquête qu'à des horizons lointains; de même, il n'est pas aujourd'hui, réaliste d'y donner la priorité aux piétons. Il est cependant important d'y renforcer les transports en commun et, parallèlement, d'y réduire les possibilités de parking.*
- *le Pentagone, hors la part qui constitue l'hyper centre, connaît une image forte dans l'imaginaire bruxelloise. Cependant, quoique certains tracés de voiries gardent leur caractéristiques antérieures au XIX, ce territoire ne diffère pas de la première couronne ou de l'urbain, défini ci-après.*
- *la première couronne, ainsi que les anciens centres villageois englobés et les anciennes chaussées, ou l'urbain; c'est là que doivent clairement se manifester des choix*

allant dans le même sens général du renforcement des qualités urbaines. C'est donc le territoire prioritaire de la rénovation urbaine et des points d'appui de l'hyper centre en termes de logement, d'emploi, de vie sociale et de culture. Une attention particulière sera portée à la réinsertion des quartiers en difficulté ou fragilisés par des fonctions fortes. La majorité des occupants étant des locataires, des aides spécifiques doivent être prévues. C'est aussi le lieu de la modération du trafic automobile privé. Cette modération donne la priorité aux transports en commun, mais aussi au trafic et au stationnement des résidents et de certaines catégories de la population, notamment au profit des charrois commerciaux ou d'entreprises, des personnes âgées ou à mobilité réduite, etc. Une part significative de ce territoire est celui de la ville à pied, c'est-à-dire proche des équipements de l'hyper centre, et qui nécessite, de ce fait, un maillage fin des équipements commerciaux, socio-culturels, socio-éducatifs, etc.

- *la seconde couronne ou le semi-urbaine, qui a des devoirs de solidarité vis-à-vis des autres territoires, mais n'a plus des pouvoirs sur leurs aménagements dans le sens où elle ne pourra pas d'imposer son modèle. Elle profite, cependant, des réseaux de transport mis en place et elle exerce une solidarité active et contributive aux projets des deux autres territoires d'interventions. Si sa densification se met en place naturellement, aucune dédensification ne peut y être admise. Elle est susceptible d'accueillir des logements, des emplois et des services nouveaux en appui du territoire de la première couronne. La plupart des zones de réserve sont situées sur son territoire et peuvent être utilisées.*
- *les périphéries ou les banlieus, surtout situées hors des limites régionales et qui, par définition, sont des lieux sans histoire. Leur densification et leur glissement vers l'assimilation par le semi-urbain se fait suivant les évidences du marché immobilier.*

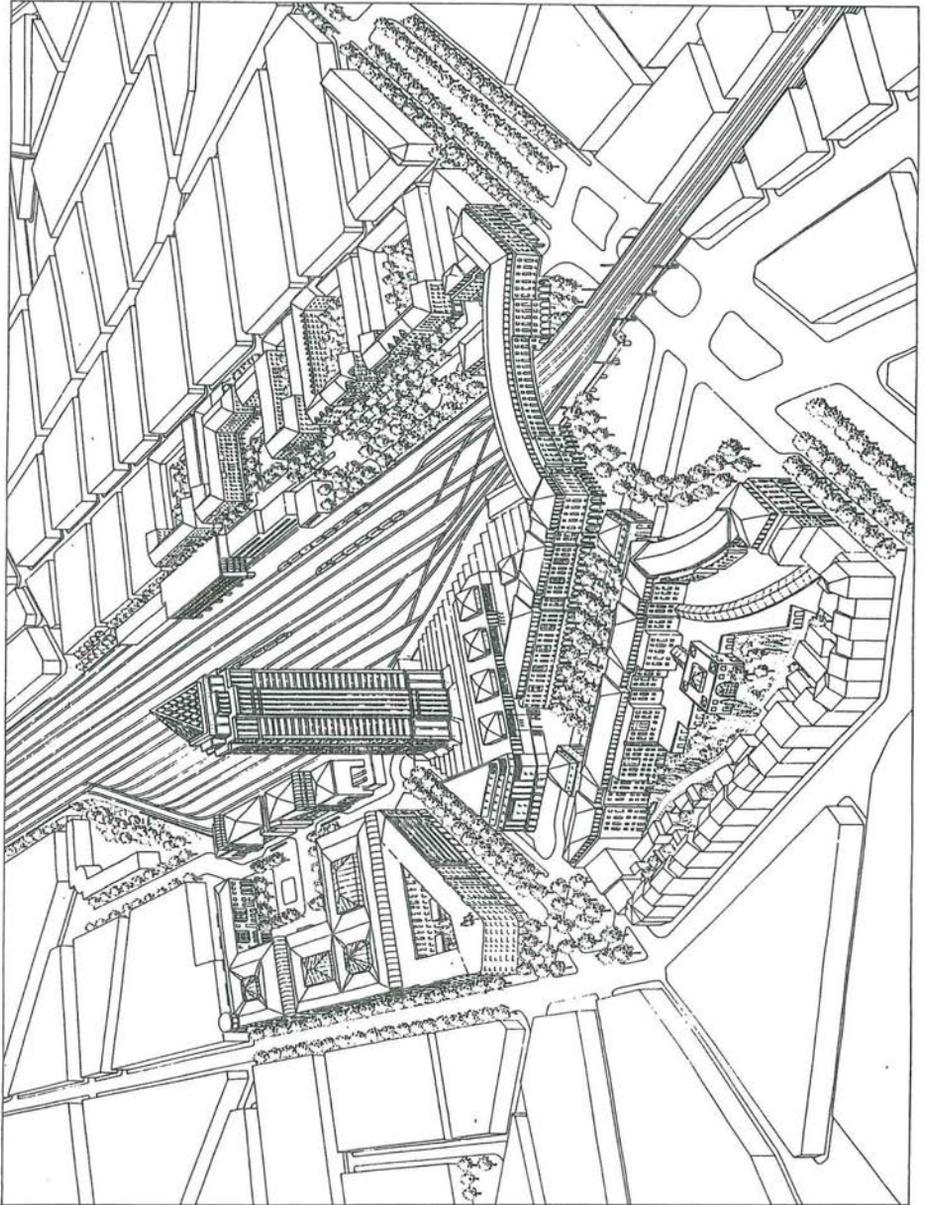
Outre ces cinq territoires, la carte mentionne:

- *le réseau métro existant et projeté;*
- *des hypothèses de desserte ferroviaire par le réseau existant et du futur RER*
- *les concentrations commerciales;*
- *les portes de la ville.*

Tous ces éléments sont détaillés sur d'autres cartes de synthèse.

E. L'Étude du Schéma Directeur du Quartier de la Gare du Midi à Bruxelles (ilustración 1.6). Jean de Salle, Christian Frisque

Avant-Propos: le Schéma de Développement des Abords de la Gare du Midi est un schéma directeur mis en oeuvre à l'initiative du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale, Charles Picque; c'est un document d'intentions urbanistiques dépourvu de valeur réglementaire, dont le contenu exprime les intentions des pouvoirs publics quant à l'avenir du territoire décrit. Il doit s'accorder autour du projet de ville qu'il synthétise les multiples intervenants que sont les habitants, les investisseurs, les sociétés de transport et au premier chef la SNCB, les administrations et les organismes parastataux concernés... Lorsque le schéma directeur est approuvé, il est traduit en documents réglementaires, par lesquels on fixe l'étatut du sol et on organise la réalisation d'un programme.



I.6. Extracto del *Schéma de Développement des Abords de la Gare du Midi*: vista de la propuesta.

Le contexte de l'étude du schéma de développement: la mise en oeuvre du projet TGV Nord, aussi appelé PBKA (pour Paris-Bruxelles/Bruxelles-Köln-Amsterdam), augmenté de la liaison vers Londres via le tunnel sous la Manche, place nôtre Région au centre d'un futur réseau ferroviaire nord-européen à grande vitesse. Les spécifications techniques et les raisons administratives, politiques et sécuritaires font que le lien trasmanche et le réseau PBKA ne fusionent pas entièrement. Elles imposent la séparation des installations de gare sous la forme d'un terminal trasmanche isolé des quais destinés au TGV du PBKA en passage.

C'est donc à propos d'un ensemble terminal de Trasmanche et gare de passage des TGV PBKA que la SNCB a commandé une étude d'impact au bureau STRATEC.

Mission des auteurs de projet: dès que le choix du Midi comme gare TGV acquiert une certaine crédibilité, les îlots qui entourent la gare font l'objet d'un mouvement de spéculation foncière que fait craindre le prix quant aux perspectives d'aménagement et aux possibilités de réhabilitation du quartier. Aussi, afin d'éviter la répétition de l'expérience malheureuse du quartier Nord et de garantir l'insertion harmonieuse de la dynamique du TGV dans le tissu urbain bruxellois, l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale propose l'élaboration d'un schéma de développement en vue de revitaliser les abords de la gare, tant en ce qui concerne les activités économiques que pour la fonction logement et équipements complémentaires.

Détermination du périmètre de l'étude: la zone d'étude pris en considération pour l'établissement du Schéma de Développement des Abords de la Gare du Midi s'étend sur 3 communes: Anderlecht, Forest et Saint-Gilles.

Ce périmètre à été défini de manière à englober les deux premiers rangs d'îlots répartis de part et d'autre de la gare, à priori concernés par l'influence de la transformation de celle-ci en gare TGV. À cette première couronne, on a rattaché deux sites dont il apparaissait que leur devenir était lié au développement du quartier du Midi, au moins du fait de leur situation le long de deux des voies principales de circulation automobile qui lui donnent accès. Ce sont les Anciennes Brasseries de Cureghem à Anderlecht. Le problème de la reconversion de ce dernier site, dans la continuité des îlots andelechtois proches de la gare, accolé à l'entrée dans le tissu urbain dense de la circulation pénétrante nécessitait son intégration dans le périmètre du Schéma de Développement. De l'autre côté du chemin de fer, le quartier Saint Antoine, à cheval sur Forest et Saint-Gilles, connaît des nombreux problèmes auxquels on ne peut tenter de remédier de manière isolée, ce qui justifiait d'inclure aussi ses îlots les plus exposés.

Un deuxième périmètre a été proposé dans un phase suivante, à l'intérieur de la première zone d'étude. Ce périmètre appelé «BRUXELLES-MIDI» regroupe les îlots proches de la gare, et recouvre la surface limitée où l'essentiel de l'impact du TGV est à prévoir.

NOTAS

- 1 *Sans oublier, mais hors du propos, les espaces naturels ou semi-naturels qui bordent la région, comme la forêt de Soignes.*
- 2 *Extrait des documents de l'ERU asbl 1990*
- 3 Aldo Rossi, «Architecture de la ville» Ed. Paranthèse.
- 4 *In Architecture d'Aujourd'hui n° 74 en 1974.*

Resumen: El Fracaso del Planeamiento Regional

II. IL FALLIMENTO DELLA PIANIFICAZIONE REGIONALE

por Valeria Erba. Politécnico de Milán

INDICE

1. Dalle origini alla prima generazione di piani territoriali
2. Un'esperienza di pianificazione socio-economica e territoriale
3. Un'esperienza di pianificazione settoriale: il parco fluviale
4. Un'esperienza di pianificazione nell'uso integrato di risorse fisiche e socio-economiche
5. Una seconda generazione di piani territoriali
6. Due esperienze di pianificazione di seconda generazione
7. Le ragioni di un fallimento e le prospettive di rilancio

LISTADO ILUSTRACIONES

- II.1 El *Piano Regolatore Intercomunale* de Turín: esquema del *zoning* y estructura viaria.
- II.2 El *Piano Intercomunale di Bologna*: esquema director de la organización territorial.
- II.3 El *Piano Intercomunale Milanese*: plano del área.
- II.4 El *Piano Intercomunale Milanese* en el ámbito regional.
- II.5 Estudio de equilibrio territorial de la Llanura Padana, 1967, de Giuseppe Campos Venuti: Esquema de estructura.

EL FRACASO DEL PLANEAMIENTO REGIONAL

Valeria Erba e Laura Pogliani

El centralismo estatal, con las intervenciones de los sectores ministeriales y la lentitud del contradictorio proceso de atribución de responsabilidad de planeamiento a las instituciones locales, son las dificultades que han impedido el éxito práctico del desarrollo de la planificación territorial en Italia.

La ponencia de la Profesora Valeria Erba llega a esta conclusión a través del análisis histórico de los éxitos del planeamiento regional italiano, en relación con la calidad de su metodología y con el marco legal e institucional. En particular plantea la necesidad de considerar dos niveles, tanto institucionales como de planificación: el regional territorial y el intermedio entre éste y el municipal. El proceso de su evolución dura alrededor de cincuenta años y es analizado distinguiendo tres momentos: el difícil nacimiento y las dos generaciones ya formadas.

Los orígenes de los dos niveles de planificación son autónomos, el marco legal es la Ley Urbanística General nº 1150 de 1942. Sin embargo la Planificación Regional tiene su fundamento teórico en la definición de Plan Regional establecida por un equipo de urbanistas dirigido por Giovanni Astengo en un documento del Ministero dei Lavori Pubblici en 1952, sin que se llegara a prever alguna actuación.

El nivel intercomunal protagonizó los años sesenta con el planteamiento de los Planes Metropolitanos de las ciudades del Norte. Fue un comienzo tan prometedor como fugaz. Solo el Plan de Bolonia tuvo éxito en la práctica mientras el de Milán no llegó a ser aprobado.

*El momento decisivo para la planificación territorial es la definición de las competencias de las **Regioni a Statuto Ordinario**, cuando, con las dos transferencias de 1972 y la más completa de 1977, las regiones adquieren el papel fundamental en la planificación territorial. La consecuencia inmediata fue la primera generación de Planes Regionales. El momento de transición con la evolución del marco institucional y la formación de la Legislación Regional, afectan al éxito de estos planes tanto como sus problemas de enfoque.*

La falta de una base cartográfica fiable, de naturaleza general o sectorial, la definición de la escala de planeamiento y el inconveniente de no tener contenido vinculante son los

límites de esta generación de planes. Los ejemplos la representan perfectamente. El amplio trabajo informativo y el esfuerzo en la producción de planificación de las regiones Piemonte y Emilia-Romagna finalizó en aprobaciones incompletas y en falta de eficacia operativa. El tercer ejemplo es el del **Piano Territoriale di Coordinamento** para el Parque del Río Ticino de 1980, uno de los pocos que, refiriéndose a un ámbito institucional, logró una eficacia parcial.

El tercer momento de la evolución de los planes regionales no implica un salto decisivo de su eficacia y de su calidad. El desarrollo de los marcos legales e institucionales es mínimo: la ley 431 de 1985 introduce los **Piani Paesistici**, mientras las instituciones regionales se esfuerzan inútilmente en la definición del nivel intermedio de planificación, todavía sin solución. Estos se esfuerzan también en lograr un enfoque más detallado, una mayor articulación y planteamientos más realistas, con la consolidación de la gestión y de los sistemas informativos, pero no se consigue una mayor eficacia de la actuación. El verdadero obstáculo es la política de Obras Públicas Estatal. Su carácter siempre «excepcional» y su condición centralista agresiva, relegan las competencias regionales a un papel marginal.

La esperanza de un nuevo salto en la evolución del planeamiento territorial se fija en la aprobación de la Ley nº 142 de 1990, de Reforma de las Entidades Locales. Esta define a la provincia como entidad de nivel intermedio e introduce las áreas metropolitanas, lo cual podría significar la efectiva realización de una estructura institucional, premisa necesaria, pero insuficiente, para la realización de una nueva generación de planes territoriales. La persistencia de la dependencia de transferencias financieras y de las programaciones del Estado, vacía de los necesarios contenidos operativos las diversas políticas de programación y planeamiento regional.

IL FALLIMENTO DELLA PIANIFICAZIONE REGIONALE

Valeria Erba e Laura Pogliani

1. DALLE ORIGINI ALLA PRIMA GENERAZIONE DI PIANI TERRITORIALI

L'arco temporale entro il quale si possono rintracciare elaborazioni teoriche o applicazioni pratiche inerenti il livello di pianificazione territoriale in Italia è di almeno un cinquantennio, da quando cioè la legge urbanistica generale italiana del 1942 definisce e norma il Piano Territoriale di Coordinamento, concependolo come una sorta di piano di area vasta che affronta problemi territoriali rilevanti per il livello di governo nazionale e li risolve attraverso la definizione di possibili interventi prioritari e strategici che interessano il sistema delle aree inedificabili, il sistema infrastrutturale e la localizzazione «di nuovi nuclei edilizi o impianti di particolare natura ed importanza».

Purtroppo però anche questa parte della legge venne accantonata nel periodo di ricostruzione post-bellica, secondo la stessa logica per cui si sostituì il Piano di Ricostruzione, più settoriale e maneggevole, al Piano Regolatore Generale comunale, lo strumento di coordinamento di tutte le politiche di intervento sulla città. Nel caso del Piano Territoriale di Coordinamento, però, non ci fu sostituzione ma soltanto annullamento di ogni possibile strumento capace di motivare gli interventi che venivano fatti sul territorio e di leggerne gli effetti rispetto ad un quadro di coerenze socio-economiche e fisico-ambientali. In realtà nel 1952 apparve un documento del Ministero dei Lavori Pubblici, redatto da alcuni grandi architetti urbanisti dell'epoca, guidati da Giovanni Astengo, contenente i «criteri di indirizzo per lo studio dei piani territoriali di coordinamento», in cui per la prima volta vengono poste le basi metodologiche e scientifiche alla disciplina e si esplicita l'esigenza dell'interdisciplinarietà. Ma tale documento metodologico rimase lettera morta per circa vent'anni, fino all'istituzione delle regioni a statuto ordinario.

Il livello intermedio di pianificazione, la scala intercomunale, venne invece affrontato nel periodo a cavallo degli anni '60, soprattutto nelle grandi città. Roma, Milano, Torino (*ilustración II.1*), Firenze e Bologna, hanno sperimentato la costruzione di Piani Intercomunali, che tuttavia solo in pochi casi sono diventati documenti ufficiali. I Piani Intercomunali di Bologna (*ilustración II.2*), esteso a 15 comuni, e Milano (*ilustración II.3*

y II.4), esteso a 105 comuni, seppure in modi diversi, hanno lasciato un'eredità politica e culturale: il primo introducendo la pianificazione delle «minime previsioni» (l'inizio della «riforma urbanistica graduale»), per contrastare i fenomeni urbanizzativi speculativi; il secondo avviando una fase di pianificazione sovracomunale che interesserà l'area metropolitana milanese fino alla metà degli anni '60.

Nei vent'anni in cui si ricostruisce e si sviluppa nel Paese il nuovo sistema economico produttivo (1950-1970) ci sono stati interventi nazionali e locali di forte impatto territoriale, come il piano autostradale, o i nuclei industriali finanziati dalla Cassa del Mezzogiorno, o ancora la legge per la realizzazione di aree di sviluppo industriale, ma in nessuno di questi casi il provvedimento di finanziamento degli interventi è stato accompagnato da studi di carattere territoriale. Solo verso la seconda metà degli anni sessanta, i Comitati Regionali per la Programmazione Economica (CRPE), istituiti per dare attuazione al piano economico nazionale avviano studi di carattere socio-economico, in cui rientra la dimensione localizzativa degli interventi.

L'esperienza dei CRPE avrebbe dovuto coordinarsi con la programmazione nazionale, finalizzata ad affrontare fra l'altro la questione dominante degli squilibri territoriali e dei gravi problemi economici e sociali che questi provocano. In merito a questi temi vanno segnalati gli studi e le proposte per il riassetto dell'area padana (*ilustración II.5*), con i quali Giuseppe Campos Venuti pone l'esigenza in prima istanza di indicare scelte prioritarie, relativamente sia alla localizzazione degli investimenti che alla destinazione per settori funzionali, nonchè di rafforzare le zone meno investite dallo sviluppo attraverso l'individuazione di nuove direttrici (a carattere infrastrutturale e insediativo), per contrastare l'assetto consolidato, polarizzato sui tre vertici del triangolo industriale (Milano, Torino, Genova).

In realtà nessuno dei governi degli anni '60 riuscì ad individuare una strumentazione concreta di definizione degli interventi e delle politiche a sostegno di questa azione e l'elaborazione teorico-metodologica sugli squilibri territoriali passa come eredità culturale alle nascenti Regioni.

La riforma regionale del governo del territorio, avviata nel 1972 con il primo trasferimento di poteri in materia urbanistica dallo Stato alle Regioni a Statuto Ordinario, doveva essere la grande occasione per sperimentare il concetto di pianificazione e programmazione dello sviluppo regionale. Le singole Regioni si cimentano, nel primo periodo della loro attività, nella riorganizzazione delle proprie competenze di governo del territorio, precisandone i contenuti ed i rapporti con gli altri livelli di amministrazione e di gestione urbanistica.

Nelle maggiori Regioni italiane del Nord (Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna) il Piano Territoriale di Coordinamento viene articolato per livelli comprendendo, oltre al livello regionale, anche un livello subregionale, chiamato «comprensorio», destinato a colmare il divario di decisionalità politica fra il governo regionale e la miriade di governi comunali (oltre 1.500 nel caso della Lombardia, 8.000 in tutta Italia) e da sezionare territorialmente la complessità geografica e socio-economica delle Regioni.

In altre Regioni di dimensioni minori (Umbria, Friuli) il Piano Territoriale di Coordinamento mantiene la sua dimensione regionale e diventa una sorta di quadro di rife-

rimento per le azioni di governo del territorio, in cui vengono definite le politiche infrastrutturali, quelle di salvaguardia ambientale e vengono anche forniti indirizzi per la localizzazione degli interventi territoriali più rilevanti. Nel caso della Regione Trentino Alto Adige, il piano territoriale si suddivide in due piani provinciali che garantiscono maggior dettaglio nelle indicazioni relative al sistema degli insediamenti, delle salvaguardie ambientali e delle infrastrutture. Bisogna dire subito che, già in questa prima fase, i piani territoriali di coordinamento influenzano in misura assai modesta le realtà regionali.

I difficili rapporti di potere fra Stato e Regioni, oltre a rendere necessaria una nuova definizione delle competenze trasferite, che avverrà nel 1977, determinano anche il fallimento dell'esperienza comprensoriale, per l'impossibilità di arrivare a creare un livello unico definito a scala nazionale di governo territoriale (ruolo che verrà riconosciuto alle Province che arriverà solo con la legge 142/90), pone le Regioni in forte difficoltà nei confronti della pianificazione territoriale di coordinamento che viene di fatto sostituita dalla pianificazione territoriale settoriale. Negli anni '70, infatti, si incominciano ad approvare leggi mirate alla risoluzione di singole problematiche territoriali, come le leggi istitutive dei Parchi Regionali, le leggi per gli insediamenti produttivi, le leggi per i bacini di traffico, le leggi di tutela dell'agricoltura, che creano una serie di gabbie tematiche in cui di volta in volta vengono affrontati singoli problemi di assetto territoriale. Anche l'esperienza delle Comunità Montane, istituite con legge nazionale nel 1971 e che operano praticamente come enti di livello intermedio, contribuisce a complicare il quadro metodologico e operativo della pianificazione territoriale rendendo indispensabile una ridefinizione disciplinare e politica dello strumento urbanistico.

Da un lato, infatti, esiste una definizione metodologica del Piano Territoriale Regionale (a partire da quella di Astengo del 1952) che sembra assommare in questo strumento tutta la complessità delle analisi socio-economiche e fisico-ambientali, per arrivare a definire un quadro dettagliato di scelte localizzative; dall'altro esiste una realtà gestionale che per quel poco che è divenuta concreta e operativa, lo è divenuta solo settorializzando le analisi e le politiche di intervento, ma perdendo di vista il quadro generale e provocando non di rado problemi di compatibilità tra le varie scelte.

Il bilancio di questa prima generazione di pianificazione territoriale (1970-1980), deve quindi prendere atto del fatto che:

- a) le Regioni hanno attivato un momento nuovo di sensibilizzazione e di elaborazione politica sul tema della necessità di conoscenza e di controllo dello sviluppo territoriale, precedentemente sconosciuto dagli interventi del governo centrale;
- b) si è avviata in alcune Regioni la costruzione di sistemi informativi territoriali che rappresentano una buona base di riferimento per risolvere il difficile problema dell'acquisizione di dati territoriali e socio-economici;
- c) si sono sperimentate forme di pianificazione settoriale, alcune di grande rilevanza per la salvaguardia territoriale come le leggi istitutive dei parchi regionali, altre ispirate ad obiettivi di sviluppo insediativo come i piani della viabilità;
- d) si sono sperimentate alcune forme isolate di pianificazione integrata delle risorse socio-economiche e territoriali nel caso di aree geograficamente più omogenee e contenute (Piano Territoriale di Coordinamento Valle d'Aosta, dell'Umbria, del Friuli,

Piano Provinciale Trentino, Piani urbanistici delle Comunità Montane), ma non si è diffusa una prassi ordinaria di pianificazione territoriale regionale.

In sostanza si può quindi affermare che, malgrado gli sforzi fatti, il decentramento alle Regioni italiane delle responsabilità di pianificazione generale a grande scala non si è concretamente realizzato. E vedremo che, anche nei casi in cui si è arrivati all'adozione di piani urbanistici regionali, questi rappresentano più che altro la sommatoria delle rivendicazioni territoriali di scala inferiore, senza alcuna selezione fra le stesse alternative presenti nel piano, senza l'adozione di indirizzi realmente cogenti per i privati e per le istituzioni pubbliche di livello inferiore, senza infine l'indicazione delle grandi scelte concordate fra le Regioni stesse ed i poteri centrali dello Stato.

Questo giudizio critico generale resta valido anche per le successive esperienze degli anni Ottanta: con la sola rilevante eccezione rappresentata da alcuni fra i piani paesistici regionali, adottati in applicazione della legge 431/85. Alcuni di questi piani paesistici non solo affrontano in senso moderno la concezione di paesaggio, ma rappresentano strumenti urbanistici concreti, capaci di una disciplina che, seppure discussa è rispettata, e sono inoltre dotati di quella concezione programmatica assente nei veri e propri piani territoriali.

Data l'eterogeneità, anche metodologica, dei piani prodotti nel primo periodo di attività regionale, è molto difficile presentare un esempio significativo, ma è utile riportare quelle esperienze che più hanno caratterizzato l'approccio teorico della pianificazione territoriale: si illustrano nei paragrafi che seguono un caso di piano territoriale regionale, un caso di progetto di uso integrato delle risorse fisiche e socio-economiche. Ricordando però che, tranne nel caso del Parco del Ticino, la disciplina proposta da questi piani rimane una pura astrazione ed un'esercitazione esclusivamente teorica, in quanto non possiede alcuna cogenza operativa, neppure quella che dovrebbe derivare dall'approvazione ufficiale degli organi politici regionali.

2. UN'ESPERIENZA DI PIANIFICAZIONE SOCIO-ECONOMICA E TERRITORIALE

La pianificazione territoriale in **Piemonte** (regione del nord ovest, a confine con la Francia) trae le sue origini dagli studi di analisi economica degli anni '50 e '60, condotti all'interno dell'Ires (Istituto di ricerche economico-sociali) e finalizzati alla redazione di un piano regionale.

La particolarità delle proposte di pianificazione piemontese consiste nell'identificazione ed integrazione di due fondamentali componenti, quelle socio-economiche e quelle territoriali. Le due componenti trovano espressione in due momenti, di programmazione (Programma Regionale di Sviluppo, PRS) e pianificazione, ad una duplice scala: comprensoriale (riferiti a subaree regionali «polarizzate», cioè di gravitazione attorno ad un centro, per lavoro o per servizi) e regionale.

Il processo di pianificazione ha attraversato fasi disomogenee, passando dall'iniziale filosofia di riequilibrio territoriale alla più recente valorizzazione della centralità metropolitana.

La prima fase è contrassegnata da una forte enfasi sul disegno strategico generale; con la redazione del primo PRS ('77-'81) vengono infatti individuati gli obiettivi e le linee strategiche di programmazione che consistono nel superamento degli squilibri territoriali, attraverso la limitazione della dinamica espansiva del polo di Torino (capoluogo della regione) ed il decentramento di funzioni importanti in altri poli regionali, supportato da una forte politica della mobilità.

L'elemento su cui si fonda la strategia del primo PRS è il riequilibrio fra popolazione e forza lavoro e pertanto la politica industriale diventa trainante.

La seconda fase, relativa alla formazione degli schemi di piano comprensoriale, si avvale di un ricco patrimonio di analisi, supportato anche da elaborazioni modellistiche e dalla costruzione di un adeguato sistema informativo, che ruota attorno al problema degli squilibri territoriali: grande rilevanza viene assegnata alle indagini socio-economiche di dettaglio, per ricostruire il quadro delle interrelazioni fra le diverse parti del territorio e dei rapporti fra le parti e Torino.

Anche le analisi relative al sistema fisico (principalmente geologiche e di uso del suolo) sono direttamente finalizzate ad individuare vincoli ed opportunità per le politiche di localizzazione delle attività (industria, residenza e servizi) con l'obiettivo di definire modelli di insediamento ottimale.

Per ogni comprensorio vengono individuati gli obiettivi strategici per aree omogenee (classificate in aree di montane, collinari e di pianura) e le politiche territoriali settoriali (agricoltura, industria ed artigianato, comunicazioni e trasporti, residenza, turismo, beni ambientali, assetto idrogeologico).

Gli schemi di piano territoriali comprensoriale, approvati dal Consiglio Regionale nel 1981 ad eccezione di quello di Torino, si mantengono tuttavia a livello di piani di indirizzo, senza indicazioni normative cogenti, e privi di programmi di attuazione e criteri di priorità.

La sintesi delle indicazioni contenute negli schemi comprensoriali avrebbe dovuto condurre alla redazione dello Schema di piano regionale, nel quale però le forze politiche sembrano già aver perso interesse alla fine degli anni '70 e che non sarà mai realizzato. In questo modo si sono abbandonate frettolosamente o rimesse in discussione scelte collettive maturate in un periodo ricco di partecipazione pubblica, sostituendole ad un approccio caratterizzato dalla «progettualità» caso per caso.

L'ultimo schema di piano comprensoriale, adottato nel 1982, è quello di Torino, e conferma in nuce questo mutamento di rotta della strategia generale. Lo schema introduce alcune innovazioni, passando direttamente all'individuazione di «progetti» intersettoriali, da attuare prioritariamente, nell'ipotesi che su tali progetti sia possibile convogliare risorse pubbliche e private, in modo coordinato (viene individuato il modello della società di intervento a capitale misto pubblico-privato come strumento operativo cui affidare l'attuazione dei progetti intersettoriali).

Abbandonate le politiche di riequilibrio territoriale a scala vasta, si affermano politiche di sostegno allo sviluppo economico ed alle funzioni direzionali per l'area metropolitana del capoluogo, in relazione alle quali l'attenzione viene dirottata soprattutto verso i collegamenti nazionali ed internazionali.

Dall'inizio del decennio, la crisi, in termini occupazionali, ed il declino demografico, hanno colpito maggiormente l'area metropolitana di Torino: lo schema di piano indica i propri obiettivi nello sviluppo del terziario superiore, nell'ammodernamento e riorganizzazione del comparto manifatturiero e nella riqualificazione del sistema territoriale (intervenedo sulla mobilità e sul sistema dei parchi). In particolare, sulla direttrice nord-ovest dell'area metropolitana si propone una redistribuzione di funzioni ad alto contenuto di direzionalità, tra cui il terziario della Fiat, da decentrare rispetto al nucleo urbano. Il disegno complessivo di riassetto territoriale, già contraddetto dall'affermazione di neocentralismo del Comprensorio di Torino, entra definitivamente in crisi nella seconda metà degli anni '80 ed è sancito dalla conclusione della vicenda dei Comprensori, e della relativa esperienza di governo territoriale, con la loro soppressione nel 1985: si chiude così un'esperienza di pianificazione regionale prima ancora di averla approvata, gestita, sperimentata.

3. UN'ESPERIENZA DI PIANIFICAZIONE SETTORIALE: IL PARCO FLUVIALE

L'esperienza dei **Parchi Regionali** in Italia, positiva espressione di pianificazione settoriale, si è formata nell'ultimo ventennio. Infatti, alla metà degli anni '70, i parchi e le riserve naturali regionali coprivano meno dell'1% del territorio nazionale, e si ritrovavano solo in poche situazioni molto particolari, quali le province autonome, il Piemonte e la Lombardia. Alla fine del decennio successivo, invece, i parchi regionali registrano un incremento consistente, che va a coprire circa il 5% del territorio nazionale, e a interessare quasi tutte le regioni. Seppure nel complesso si tratta di quote irrisorie, tuttavia l'estensione delle aree protette regionali è di quasi quattro volte tanto quelle dei parchi nazionali: rispetto ai 270.000 ha di questi ultimi, le superfici regionali tutelate al 1990 ammontano a ben 1.370.000 ha. L'esperienza dei parchi regionali conta inoltre alcuni esempi significativi, soprattutto per le politiche di gestione attivate.

Da un punto di vista attuativo, però, il panorama nazionale si presenta abbastanza disomogeneo. In alcune regioni, la realizzazione è sufficientemente articolata e programmata, mentre in altre si procede con un comportamento episodico. In pochi casi è stato completato l'iter di approvazione del piano del parco, soprattutto nel caso di aree protette di dimensione significativa e di complessità ambientale.

A tale riguardo il caso del **Parco del Ticino** è emblematico.

Si tratta di un parco agricolo-fluviale, esteso su una superficie territoriale pari a 90.000 ha, lungo l'asta del fiume Ticino, dal Lago Maggiore al Po; comprende 46 comuni (tra cui Pavia), per circa mezzo milione di abitanti, nonché il sistema aeroportuale internazionale della Malpensa. Occupa un territorio di pianura, con un'elevata presenza di aree agricole (oltre il 50%, soprattutto nella parte meridionale) e di patrimonio forestale (nella parte settentrionale).

Il parco è stato istituito dalla Regione Lombardia nel 1974 e si è dotato di un Piano Territoriale di Coordinamento, approvato nel 1980, integrato da piani di settore, di cui l'unico approvato a tutt'oggi è quello relativo alla conservazione e recupero dei boschi e delle foreste.

Tra gli obiettivi del piano sono inclusi la conservazione e valorizzazione delle risorse ambientali e storiche, l'individuazione di riserve naturali di risanamento vegetazionale e ripopolamento faunistico, il potenziamento dell'economia agricola e forestale, la riqualificazione degli insediamenti esistenti nel parco e la previsione di funzioni ricreative, turistiche, sportive, compatibili con le qualità ambientali esistenti, nonché l'attribuzione al parco di una funzione didattica, adeguatamente sostenuta da una rete di accessibilità pedonale.

Proprio a motivo dell'alto grado di compromissione antropica cui è soggetto il territorio del parco, almeno in alcune sue parti, gli obiettivi del piano includono il sostegno a quelle attività che risultano compatibili con lo sviluppo del parco stesso, nonché l'incentivo ad un dimensionamento contenuto delle previsioni urbanistiche.

Il piano distingue il territorio del piano in sei zone, in base alle caratteristiche ambientali, naturalistiche ed urbanistiche ed in funzione del diverso grado di tutela cui vengono assoggettate le differenti zone.

Tutta l'asta fluviale, il solco vallivo ed i boschi ripariali, che coprono una superficie pari a circa il 20% del territorio del parco, sono inclusi nella zona a riserva integrale o orientata, con una normativa più restrittiva.

Le vere difficoltà di pianificazione e gestione del parco emergono nel tentativo di rendere compatibile la tutela generale del territorio con le esigenze dello sviluppo produttivo: in particolare ciò risulta evidente nel caso delle aree contigue a quelle prioritariamente (e quasi indiscutibilmente) tutelate. In queste porzioni di territorio, fortemente antropizzato, l'agricoltura gioca ancora un ruolo trainante, sia sulle strutture produttive ed urbanistiche, sia sul complesso ambientale e paesaggistico; forti pressioni insediative sono inoltre esercitate nei centri abitati ed ai loro margini, così come non indifferente appare il peso della maglia infrastrutturale e del polo aeroportuale.

Tuttavia la presenza di un piano di salvaguardia ambientale ha costituito in questi anni un elemento di confronto e di garanzia programmatica in ogni occasione di trasformazione territoriale. Sebbene non siano mancate numerose critiche ed attacchi da parte delle lobbies più potenti (dagli agricoltori, ai cavatori ed ai costruttori) nonché da enti di programmazione di livello superiore (per l'ampliamento della Malpensa, per il nuovo collegamento autostradale Novara-Sesto Calende), l'esperienza di pianificazione si è rivelata sostanzialmente positiva, soprattutto perchè è stata in grado di avviare l'attuazione dello strumento, delegata ad uno specifico ente autonomo di gestione (Consorzio Parco Lombardo della Valle del Ticino).

4. UN'ESPERIENZA DI PIANIFICAZIONE NELL'USO INTEGRATO DI RISORSE FISICHE E SOCIO-ECONOMICHE

Con la legge regionale n°47/78, la Regione **Emilia Romagna** (regione del centro nord, in piena Padania) individua il Piano Territoriale di Coordinamento come strumento di pianificazione territoriale.

L'avvio dell'attività di pianificazione non si concretizza tuttavia nella redazione di un piano generale, ma nella preliminare definizione e analisi di quattro grandi aree geografi-

co economiche, che caratterizzano la regione: Appennino, Adriatico, sistema Cispadano e via Emilia.

La disarticolazione del piano per aree omogenee, funzionale alla raccolta ed elaborazione più approfondita di dati capaci di descrivere lo sviluppo complessivo dell'area per individuare congruenti politiche di intervento, era soprattutto finalizzata ad unificare nel processo di pianificazione i due momenti di analisi ed intervento che tradizionalmente sono sempre risultati separati. Infatti, per ciascuna area la Regione avrebbe dovuto disporre la realizzazione di un «progetto» territoriale, per integrare il quadro della programmazione e quello della pianificazione.

Dei quattro progetti, l'unico arrivato a totale maturazione amministrativa, con l'adozione regionale nel 1980, è il Progetto Appennino, che interessa un'area di oltre 10.000 Km² di territorio collinare e montano della regione ed oltre un centinaio di comuni.

L'interesse del Progetto sta sicuramente nell'impostazione metodologica originale, ma soprattutto nei suoi aspetti propositivi ed operativi, che tuttavia non hanno avuto modo di essere sperimentati nel concreto perchè rapidamente «dimenticati» dalle stesse politiche regionali.

L'obbiettivo del Progetto consiste nella conservazione del territorio e nella tutela ambientale, finalizzate sia ad un complessivo miglioramento della qualità della vita per quelle aree e condizioni socio-economiche a carattere marginale, sia alla difesa dell'ambiente e all'uso completo delle risorse ecologiche esistenti, stante la situazione di avanzato dissesto idrogeologico e di progressivo impoverimento della produttività agricola.

Rispetto a questa strategia generale, il Progetto Appennino si avvale di una metodologia di indagine che trova importanti strumenti innovativi nella fotografia aerea e nella telerilevazione (rilevazione a mezzo di satelliti), i cui dati vengono elaborati e memorizzati elettronicamente.

Attraverso questi strumenti, fin dalla metà degli anni '70, la Regione Emilia Romagna ha avviato a tappeto la costruzione di una carta tecnica regionale omogenea, in assenza di una base cartografica aggiornata a scala nazionale; a ciò si è aggiunta la redazione di diverse cartografie tematiche, secondo il criterio della prevalenza in un reticolo territoriale costituito da unità di 25 ha. Le analisi restituite, a scala regionale, riguardano in prima istanza alcuni tematismi tradizionali, quali l'altimetria, la clivometria, la pedologia superficiale, la propensione al dissesto idrogeologico, la delimitazione dei bacini idrografici, l'uso del suolo e le colture agricole; successivamente vengono prodotte analisi più innovative relative all'erosione costiera, alla subsidenza, alle risorse estrattive, e si sperimenta l'elaborazione di un catalogo regionale dei terremoti con carte tematiche della sismicità.

Nel caso del Progetto Appennino l'analisi e la definizione degli obiettivi di intervento sono stati articolati in tre campi di risorse: le risorse umane, le risorse fisico ambientali, le risorse produttive di trasformazione e servizio.

L'indagine sulle condizioni ambientali e sulle dinamiche occupazionali nell'area ha messo in luce un quadro di squilibri generali ed interni all'area stessa, per quel che concerne soprattutto il rapporto tra posti di lavoro e residenti. Sotto il profilo delle risorse ambientali, i temi maggiormente approfonditi sono quelli legati al dissesto idrogeologico,

che si verifica in quelle aree ove massima è la concentrazione del seminativo o degli incolti sterili, ed al ricupero agro-silvo pastorale.

Sotto il profilo delle risorse umane, il problema più rilevante consiste nella tendenza all'esodo delle forze lavorative giovani e nella riduzione della natalità, che determina conseguenze drammatiche sulla struttura produttiva, tradizionalmente legata all'agricoltura.

La strategia del Progetto consiste proprio nell'inversione di tale tendenza, al fine di valorizzare le potenzialità produttive del territorio e del tessuto sociale. Capovolgendo l'approccio tradizionale che lega lo sviluppo di aree depresse (come quelle appenniniche) alla crescita industriale, il progetto regionale punta sulla difesa e valorizzazione della risorsa umana, perchè solo il presidio antropico può garantire un'adeguata difesa territoriale, contro il progressivo dissesto ambientale.

Lo strumento per sostenere il presidio antropico viene individuato nel potenziamento della zootecnia bovina, per la quale si rende necessaria la trasformazione delle colture esistenti (seminativi) in prati pascoli (per almeno il 10% della superficie appenninica regionale), consentendo di ottenere una quota di occupazione fissa aggiuntiva.

Se questa è la strategia più conosciuta e consistente del Progetto, altre se ne affiancano, come quelle relative al riassetto idrogeologico, che interessa la sistemazione dei versanti e dei corsi d'acqua, nonché la riforestazione, nel quadro però di un progetto fattibile in cui l'incidenza dei costi è fortemente contenuta grazie alla diversificazione degli interventi ed alla loro buona redditività.

La complessità del progetto si avvale almeno di una serie di azioni coordinate, che superano le attuali politiche di intervento locali e settoriali, e sollecitano l'ente pubblico ad incentivare l'azione dei privati, attraverso concessione di contributi, assistenza tecnica, formazione di consorzi: in questo quadro un ruolo di sicuro rilievo è assunto dalle Comunità Montane (enti a scala sovracomunale) e dalla Regione.

Le difficoltà nella pianificazione e programmazione a scala territoriale, emerse nel corso degli anni '80 anche in Emilia Romagna, regione con una pur alta tradizione di piano, hanno negato le potenzialità del Progetto Appennino, che non è stato posto in attuazione.

5. UNA SECONDA GENERAZIONE DI PIANI TERRITORIALI

Le pur poche e fallimentari esperienze di pianificazione territoriale condotte negli anni '70 hanno comunque contribuito ad arricchire il panorama disciplinare urbanistico, ponendo alcuni punti fissi orientativi della successiva produzione di piani, tra i quali:

- a) l'impossibilità di concepire il piano territoriale regionale come un superpiano regolatore capace di analizzare, interpretare e normare tutte le variabili socio-economiche e fisico-ambientali;
- b) la necessità, comunque, di avere un quadro generale di coordinamento entro cui inserire i piani settoriali o i piani territoriali subregionali che debbono fornire orientamenti agli investimenti statali ed alla pianificazione comunale.

Da questa duplice condizione operativa si sviluppa una nuova fase di elaborazione metodologica del Piano Territoriale regionale che privilegia l'impostazione generale del docu-

mento di piano, ipotizzandone una seconda fase di elaborazione più puntuale e diversificata per aree geografiche e per aree-problema.

Una delle prime Regioni che cerca di innovare l'approccio metodologico alla pianificazione territoriale è la Regione Lombardia che nel 1984 adotta, a livello di Giunta, un «Piano Territoriale di Coordinamento» concepito come un piano direttore di politiche regionali e locali. Tale piano direttore si basa sul riconoscimento di un'organizzazione insediativa basata sulla gerarchizzazione dei centri, sulla definizione di un Sistema Ferroviario Regionale che si pone come struttura di collegamento tra Milano ed i poli esterni, e di potenziamento dei collegamenti con l'Europa, sulla definizione di un sistema di viabilità che alleggerisce la convergenza su Milano, sull'affermazione di obiettivi di salvaguardia dell'ambiente. Nel documento generale di piano vengono recepiti i piani settoriali (trasporti, parchi, viabilità) già approvati dagli organi regionali, mentre si individuano alcune aree strategiche per le quali si prevede di dettagliare le modalità di intervento entro un «Piano Territoriale d'Area» cui partecipano tutti gli operatori interessati all'intervento strategico (ad esempio, PTA Aeroporto Malpensa, PTA Tangenziale di Mantova).

La filosofia che ha ispirato questo progetto di PTC si basa sul superamento della pratica dello *zoning* nella pianificazione ed in generale sullo snellimento delle procedure di pianificazione nei centri urbani. A tali fini è indirizzata la gerarchizzazione nei centri secondo un ordine di grandezze decrescenti e di ruolo nei tre grandi sistemi in cui viene suddiviso il territorio regionale: montagna, area metropolitana e pianura; nei centri minori il Piano propone una drastica riduzione delle prescrizioni di piano ed un'estrema semplificazione delle pratiche urbanistiche (nella convinzione che il controllo dell'attività trasformativa sul territorio penalizzi l'attività produttiva in genere, ovvero, nell'ipotesi migliore, che la pianificazione non sia necessaria in situazioni territoriali poco dinamiche).

Anche le procedure introdotte dal Piano Territoriale dovrebbero garantire l'estrema flessibilità, perseguita attraverso modalità di concentrazione tra soggetti pubblici e privati, ed individuata in una politica «per progetti», che miri a superare la tradizionale sequenza gerarchica dei piani. L'articolazione operativa del Piano è infatti affidata ai successivi Piani Territoriali d'Area che debbono specificare le indicazioni generali attraverso una verifica locale dei problemi e definire un piano più articolato di interventi territoriali.

L'attuazione di questo PTC lombardo è abbastanza singolare, in quanto il piano non ha avuto approvazione ufficiale di Consiglio, e quindi non è ufficialmente vigente, mentre sono decollate alcune sperimentazioni di Piani Territoriali d'Area vincolati solo all'azione di concertazione tra Regione, Province e Comuni interessati.

Seguendo un analogo schema metodologico la Regione Veneto adotta nel 1987 un piano territoriale regionale, approvato poi nel 1990, che si compone di direttive generali sulla base delle quali si dovrebbero redigere i piani di scala inferiore. Tali piani per la legge regionale veneta, sono individuati in Piani di Area di livello regionale per determinati ambiti di particolare rilievo ambientale, piani di settore da realizzare di intesa con gli enti interessati e Piani Territoriali Provinciali che debbono operativamente integrarsi con gli altri due momenti.

Il Piano Territoriale Regionale dell'Emilia Romagna, approvato nel 1990, rappresenta, rispetto anche ai due casi precedenti, il modello più coerente e completo di piano che si

propone di orientare e di definire gli interventi a carattere strategico. Anch'esso affida il suo momento di gestione e di attuazione a puntuali Progetti Territoriali Operativi di iniziativa regionale ed alla redazione di Piani Territoriali Provinciali che debbono dettagliare i grandi sistemi di scelta del piano regionale secondo politiche di settore appropriate alle linee di sviluppo regionale.

L'approccio innovativo degli ultimi due piani citati, pur nelle differenze anche sostanziali, merita una trattazione più puntuale dei due strumenti, che tuttavia, essendo di approvazione recente, non possono essere ancora valutati sotto l'aspetto attuativo e gestionale. In entrambi i casi, però, si è già verificato che le poche opzioni realmente operative sono quelle che scaturiscono da decisioni prese in altra sede, e non si assiste neppure ad un generale adeguamento delle altre scelte territoriali a queste, che sono definite a priori. Ancora una volta, dunque, non si può guardare con ottimismo alla pianificazione territoriale delle regioni italiane.

6. DUE ESPERIENZE DI PIANIFICAZIONE DI SECONDA GENERAZIONE

Una recente legge nazionale, la 142/90, identifica nella Provincia «l'ente intermedio», anche di pianificazione, compreso tra la scala regionale e quella comunale. Alcune legislazioni regionali precedenti, tra cui quella veneta (L.R.61/85) «Norme per l'assetto e l'uso del territorio» e quella emiliana (L.R.6/84) «Norme sul riordino istituzionale» segnano l'avvio di un processo di rinnovamento della strumentazione urbanistica nelle regioni, anticipando alcune scelte di scala nazionale.

La **Regione Veneto**, nella propria legislazione, individua nella Provincia un «soggetto di pianificazione» del territorio, ed istituisce, accanto al Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC) anche il Piano Territoriale Provinciale (PTP). In questo modo al Piano Regionale viene attribuito il carattere di un documento di strategie, portatore di alcuni indirizzi in materia territoriale, ma è al livello intermedio che vengono affidate indicazioni e prescrizioni più di dettaglio e più puntuali.

In modo più esplicito di quanto non fosse dichiarato nel caso lombardo, il Piano Territoriale veneto si pone teoricamente come momento di integrazione delle diverse pianificazioni locali e settoriali, come «piano dei piani» che vuole portare a sintesi piani, programmi e progetti di settori e livelli diversi, quasi sempre incomunicanti. In realtà, l'organizzazione del piano rivela un rinvio continuo ad altre sedi, ad altri strumenti e livelli di piano, lasciando completamente nel vago le effettive direttive regionali, che, anche sotto l'aspetto di rappresentazione cartografica, si esprimono con la massima genericità e schematicità.

Le direttive generali di assetto territoriale vengono date relativamente a quattro settori funzionali: sistema dell'ambiente naturale e storico, sistema insediativo, sistema produttivo, sistema relazionale.

L'organizzazione delle direttive per «sistemi» è piuttosto disomogenea perchè riflette lo stato di approfondimento di ogni settore funzionale: sufficientemente dettagliato nel caso del sistema ambientale per il quale esistono già piani, proposte e studi di salvaguardia e

valorizzazione (piano dei parchi, piano cave, norme per la tutela dell'ambiente) o per il quale esistono leggi nazionali, come la L.431/85, che sollecitano la redazione dei «piani paesistici».

Nel caso invece del sistema relazionale, le direttive si limitano ad individuare tre corridoi plurimodali che devono costituire l'ossatura portante della Regione. Per corridoi «plurimodali», definizione introdotta dal Piano Generale dei Trasporti nazionale (1984-88), si intendono assi infrastrutturali ove sono compresenti due o tre modalità di trasporto (su ferro, su gomma, su acqua) che, in alcune aree attrezzate, trovano il punto di interscambio (interporti, centri merce, porti).

Il Piano Territoriale della Regione Veneto, assumendo le scelte del contestuale Piano dei Trasporti regionale (1990), individua le tre direttrici che rappresentano i corridoi plurimodali: la direttrice pedemontana padana, in direzione est ovest, che connette i centri urbani maggiori del nord Italia (Torino, Milano, Venezia) con i paesi europei orientali (attraverso Trieste); la direttrice dorsale centrale, che connette l'Italia con i paesi del centro-nord Europa (da Roma a Bologna, attraverso Verona ed il Brennero); la terza, infine, trasversale orientale, che connette il centro Italia con i paesi europei del nord-est (attraverso il Tarvisio).

Quest'impostazione, coerente con le previsioni a scala nazionale, non impedisce tuttavia di individuare un insieme di scelte infrastrutturali prive di organicità; sulle direttrici indicate il progetto di piano avanza quasi esclusivamente in differenti ipotesi di potenziamento stradale ed autostradale, relegando in secondo piano qualunque ristrutturazione e qualificazione del trasporto su ferro (per merci e persone), così da confermare la tradizione operativa italiana che da sempre penalizza i sistemi di mobilità alternativi al mezzo privato su gomma.

Per il sistema insediativo il Piano Territoriale distingue analiticamente l'area metropolitana monocentrica da un'area «policentrica» e da una pedemontana, ma le direttive per ciascuna si limitano ad un elenco di politiche generali possibili, prive di alcuna efficacia. Si tratta complessivamente di uno strumento inadeguato, squilibrato nelle sue diverse parti, che non fornisce un disegno strategico per le politiche regionali e che sembra esclusivamente interessato ad acquisire maggiore consenso, accontentando tutti, ma soprattutto il «partito dell'asfalto».

Basandosi sul principio della programmazione come strategia di governo, la **Regione Emilia Romagna** predispone gli strumenti per gestire e promuovere lo sviluppo territoriale, nonchè i limiti e le facoltà dei soggetti istituzionali coinvolti. Gli strumenti previsti per la programmazione regionale sono il Programma Regionale di Sviluppo (PRS), il Piano Territoriale Regionale (PTR) ed il Bilancio Pluriennale. La legge istituisce inoltre anche i Piani Territoriali di Coordinamento Infraregionale (PTCI), cioè a scala provinciale, per approfondire e specificare il PTR, di cui costituiscono parte integrante; tali piani rappresentano il parametro per la verifica di conformità degli strumenti della pianificazione urbanistica comunale ed intercomunale.

La concezione che emerge concerne la processualità della pianificazione, esplicitamente finalizzata a superare il tradizionale procedimento a cascata e quella che viene considerata la relativa rigidità decisionale. La formulazione contestuale ed interattiva di strumenti

a diversi livelli di pianificazione e programmazione e riferiti a scale territoriali differenziate (dai Programmi Regionali di Sviluppo, al Piano Territoriale Regionale, ai Piani Infraregionali) consente, nell'ottica della legge, di organizzare forme più stabili di consenso, organizzando i rapporti fra i diversi enti istituzionali coinvolti e la società civile.

Con una legge successiva (nel 1988) viene introdotta la novità dei Piani Territoriali Operativi, strumenti atti a convocare attorno ad un tavolo, su questioni ritenute nodali, i soggetti istituzionali più vari, ma, soprattutto, per coordinare iniziative di rilevanza pubblico/privata o regionale/nazionale (come la problematica dei trasporti), che necessitano forme di concertazione privilegiate e prioritarie.

Il Piano Territoriale Regionale individua uno scenario di assetto territoriale in cui si evidenziano, da un lato la matrice ambientale, come base di riferimento di una nuova qualità dello stesso sviluppo economico-sociale, e, dall'altro, la struttura insediativa, produttiva ed infrastrutturale della Regione.

L'individuazione di una matrice ambientale, l'insieme cioè delle precondizioni per la pianificazione, individuate sulla scorta delle esigenze di carattere ecologico ambientale e mutate dalla parallela esperienza del Piano Paesistico regionale, crea le condizioni per la costruzione di un Sistema Metropolitan Policentrico, inteso quale rete specializzata di centri che offrono servizi specializzati selezionati.

L'ambiente assume pertanto il ruolo di elemento di raccordo, promozione e configurazione di una nuova forma di sviluppo ed assetto territoriale.

Nella logica più consolidata, che sostanzialmente anche il Piano Territoriale tende a riproporre, il Sistema Policentrico è garantito dalla forte struttura urbana a sistema lineare lungo la via Emilia: i progetti di quadruplicamento della linea ferroviaria e dell'Alta Velocità sull'asse da Piacenza a Bologna, nonché il potenziamento del sistema autostradale Milano-Bologna-Firenze, ripropongono questo modello. In particolare, il Piano Territoriale, che conferma le scelte del Piano Regionale delle Infrastrutture di Trasporto (1986), ipotizza la realizzazione di un Sistema Ferroviario Regionale, che oltre al potenziamento e recupero di alcune linee esistenti, prevede la creazione di un servizio cadenzato ed integrato con il trasporto su gomma, lungo le principali linee regionali, per rafforzare «l'effetto città» che solo un sistema della mobilità rapido ed efficiente può garantire in una condizione urbana policentrica e specializzata.

Lo schema strutturale di piano è rappresentato su una cartografia che, seppure ad una scala non di dettaglio (1:250.000), riesce a differenziare le aree della Regione a seconda della qualità ambientale, a definire il sistema dell'armatura urbana ed il sistema relazionale ed ad identificare le principali politiche integrate previste per le undici aree programma provinciali e subprovinciali.

Non mancano tuttavia contraddizioni, generate dalla difficoltà a conciliare spinte localistiche divergenti, che emergono evidenti negli schemi di piano provinciale e che il piano registra in alcuni casi senza individuare una scelta precisa ed univoca.

Un disegno teorico, in conclusione, di notevole organicità, cui corrisponde però un'operatività assai relativa. Dalle scelte di rilievo nazionale, che il più delle volte non vengono rispettate dalle Amministrazioni statali competenti, a quelle di scala inferiore spesso disattese. La parte più interessante è forse quella, attualmente in corso, di disaggregazione pro-

vinciale del piano: nel corso della quale molte scelte teoriche vengono sottoposte a verifiche e frequentemente registrate in forma concreta.

7. LE RAGIONI DI UN FALLIMENTO E LE PROSPETTIVE DI RILANCIO

Abbiamo visto come l'attuazione di una riforma importante come quella delle Regioni a statuto ordinario sia partita in Italia con grande ritardo rispetto al dettato della Costituzione italiana del 1948, diventando operativa in parte nel 1972 con il primo trasferimento di poteri dallo Stato e completandosi con il secondo trasferimento nel 1977.

Questo ritardo ha giocato negativamente proprio nel definire quell'importante rapporto Stato-Regioni che, almeno fino al 1977, ha visto prevalere la volontà decisionale e operativa dello Stato, che è intervenuto con grandi opere infrastrutturali (piano autostradale, piano di rilancio delle Ferrovie, piano delle localizzazioni industriali), oppure con interventi di grande rilevanza territoriale per alcune zone del paese come quelli finanziati dalla Cassa del Mezzogiorno.

Le Regioni si sono quindi inserite a fatica e con ampi margini di conflittualità in un'organizzazione statale che è sempre stata arida di strumenti di analisi e di programmazione delle risorse economiche, sociali e fisico-ambientali: ad esempio le Regioni ereditano una situazione pesante nel campo informatico territoriale rappresentato solo dalle cartografie dell'Istituto Geografico Militare che coprono in modo disomogeneo il territorio nazionale per dotazione e modalità di rilevamento, o ancora una situazione che le esclude dal controllo del patrimonio storico-artistico vincolato con una legge del 1939 e affidato all'azione di autorizzazione delle Soprintendenze ai Monumenti che dipendono ancora da un ministero centrale.

In queste difficili condizioni le Regioni hanno avviato un'azione di pianificazione territoriale che abbiamo differenziato in due periodi:

- a) Un primo periodo (1970-1980) in cui si gettano le basi dell'autonomia regionale. Si constata il centralismo statale, si approvano le prime leggi urbanistiche regionali di organizzazione procedurale e di controllo della pianificazione comunale, si affermano, sempre con strumenti legislativi, i principi di tutela ambientale del territorio e si sperimentano le prime forme di pianificazione territoriale generale e settoriale. I risultati raggiunti dall'esperienza di pianificazione regionale in questo periodo si possono quindi valutare positivamente come prima impostazione del problema, ma ancora del tutto fallimentare se intendono cogliere già risultati tangibili sia nel campo della proposizione formale di piani territoriali (solo poche Regioni riescono ad approvare piani territoriali generali o settoriali), sia rispetto agli esiti raggiunti da tale pianificazione regionale.
- b) un secondo periodo (1981-1990) in cui lo scontro con il centralismo statale diventa ancora più forte, poichè da un lato le Regioni non riescono a consolidare il proprio potere programmatico, strette come sono in impegni di bilanci prefigurati dal controllo finanziario del governo centrale, dall'altro, lo Stato medesimo ritorna a controllare gli interventi territoriali di rilievo attraverso forme di legislazione speciale come le leggi speciali per le aree terremotate, per le aree con disastri ecologici (Venezia,

Valtellina), per iniziative di rilievo nazionale con i Mondiali di calcio o le Colombiane.

Un segnale di questo risveglio del centralismo decisionale può anche essere colto nell'approvazione della legge 431/85 che ha istituito i Piani Paesistici, elemento di grande valore culturale, ma anche i poteri di surroga dello Stato, in caso di inadempienza, per una materia già trasferita alla competenza regionale.

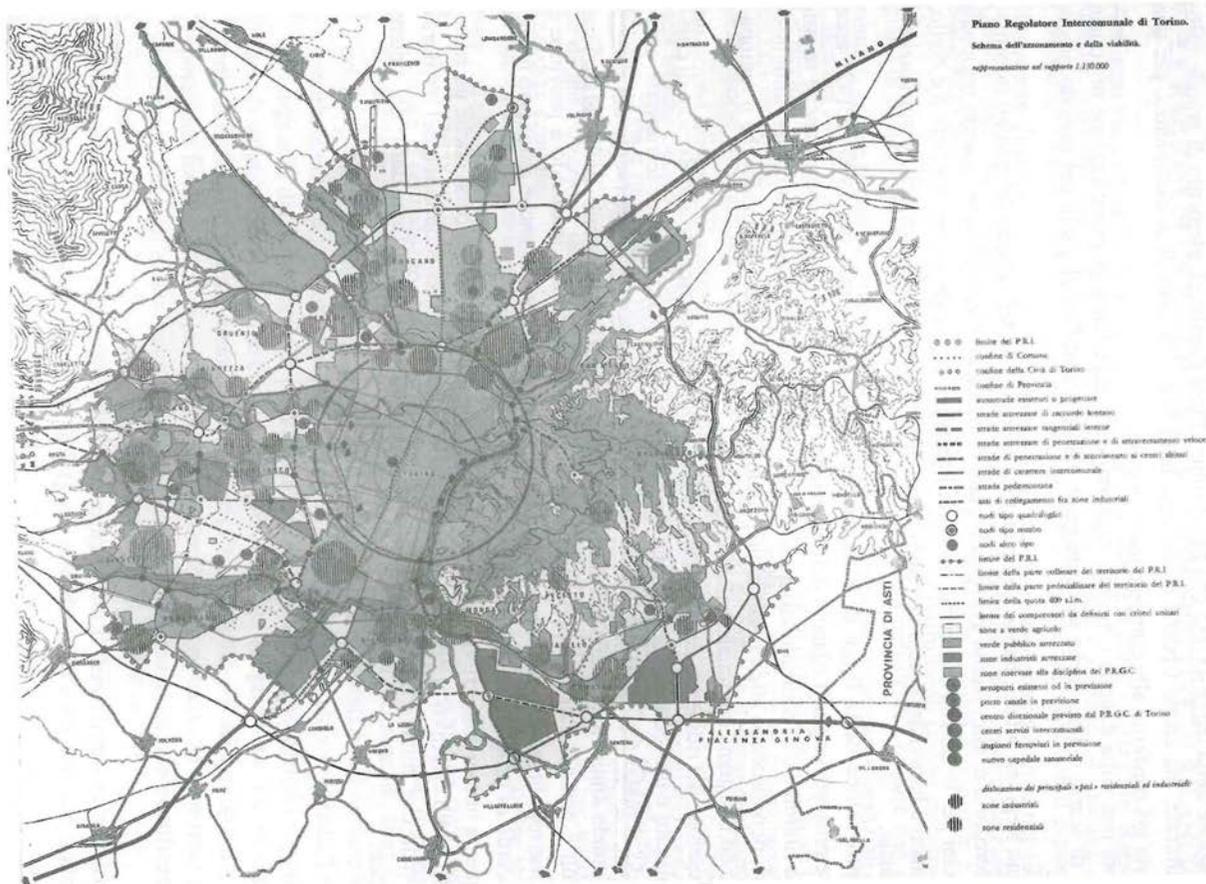
Ancora una volta dunque i risultati raggiunti dalle esperienze di pianificazione regionale sono di scarsa entità, anche se di maggior valore scientifico di quelli del periodo precedente.

Alcune Regioni, infatti, hanno completato il processo di definizione del quadro informativo territoriale, altre hanno sviluppato piani di tutela ambientale come i parchi regionali o i piani per le attività estrattive, o i Piani Paesistici di grande valore scientifico e civile, altri ancora hanno impostato una nuova fase di definizione strategica della pianificazione regionale.

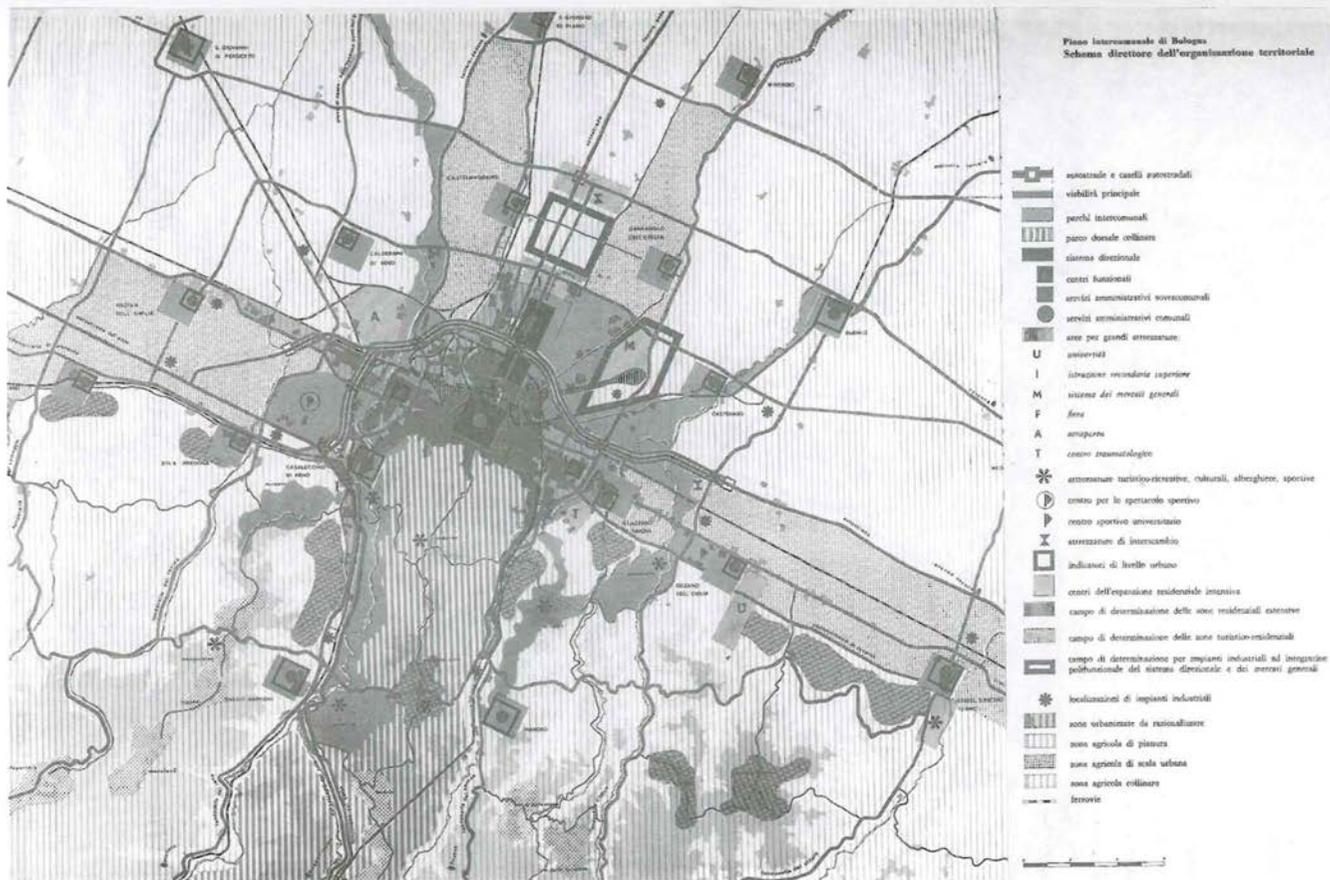
L'approvazione della legge di Riforma delle autonomie locali del 1990 (n°142) apre nuove prospettive per il rilancio dell'esperienza regionale, in quanto colma, anche se con molto ritardo e con contraddizioni normative, una lacuna nel sistema dei poteri amministrativi, riconoscendo alle Province quel ruolo di pianificazione intermedia che il regionalismo ed il sistema comunale italiano richiedono.

L'occasione del ridisegno delle autonomie locali potrebbe consentire alle Regioni di chiarire sistemi e procedure di definizione dei contenuti della pianificazione territoriale, attribuendo al piano regionale il ruolo di fissare le grandi strategie di intervento nel campo della tutela ambientale, della localizzazione delle grandi infrastrutture, della definizione di ruoli e gerarchie di sviluppo territoriale per le aree regionali, lasciando a province e città metropolitane il ruolo di precisare e localizzare gli interventi, anche attraverso forme di accordo di programma con i Comuni e gli operatori interessati.

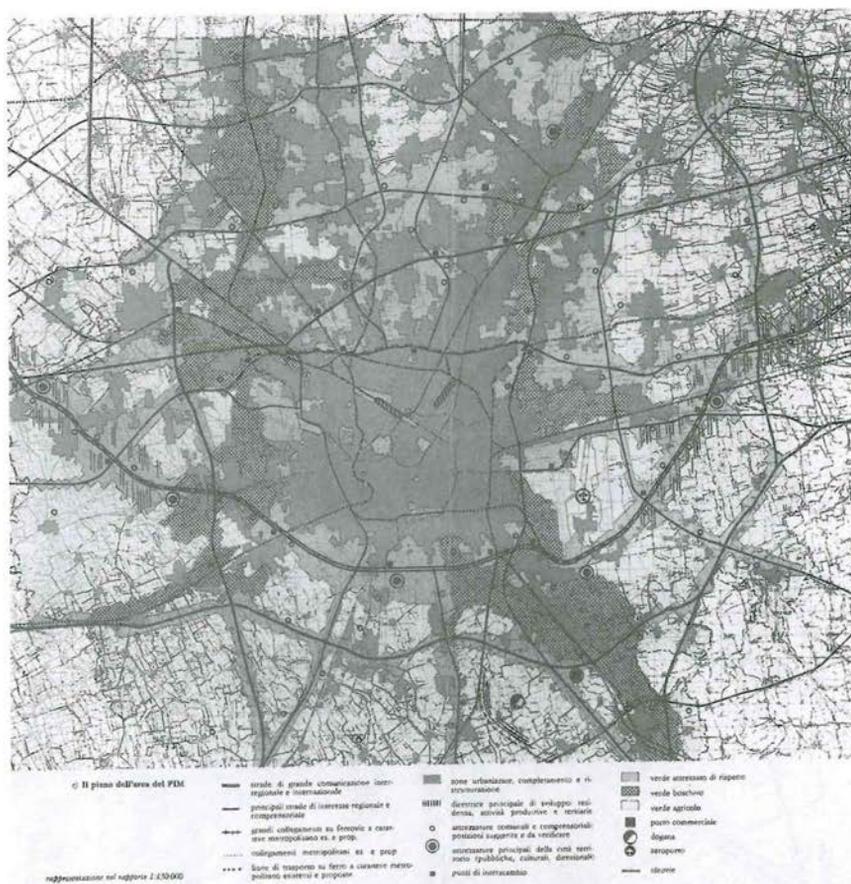
Da questa nuova concezione del Piano Territoriale potrebbe svilupparsi anche un rilancio del ruolo effettivo di programmazione dello sviluppo socio-economico del territorio regionale che rimane tuttora direttamente controllato dal ruolo finanziario del potere centrale.



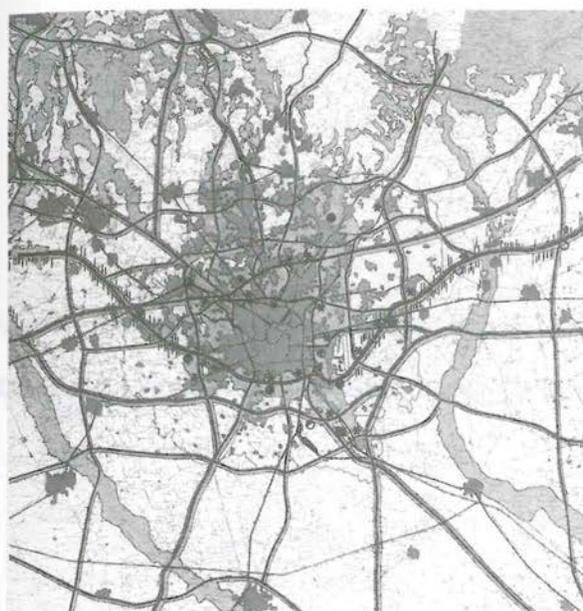
II.1. El Plano Regulatore Intercomunale de Turín: esquema del zoning y estructura viaria (La reducción no está a escala).



II.2. El Plano Intercomunale di Bologna: esquema director de la organización territorial.



II.3. El Plano Intercomunale Milanese: plano del área (La reducción no está a escala).

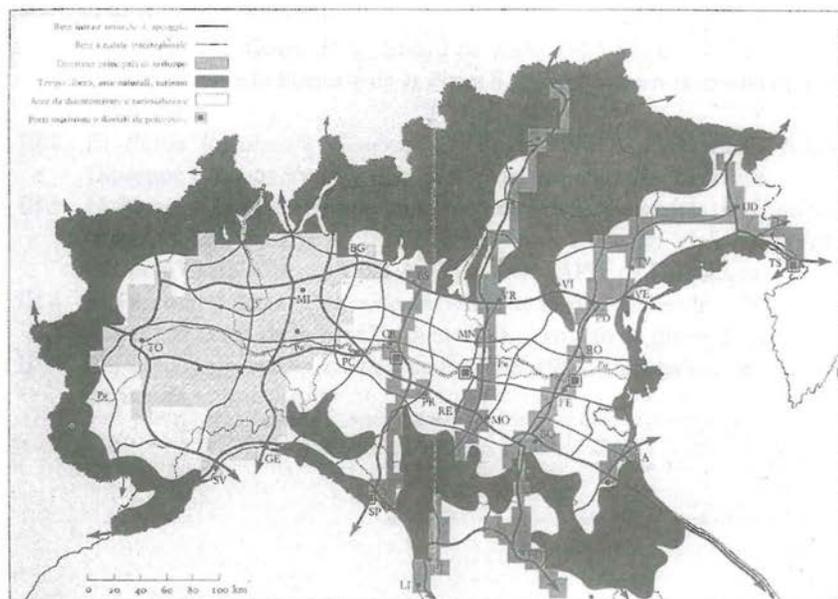


b) Il piano intercomunale nel quadro regionale

- strade di grande comunicazione interregionale e internazionale
- principali strade di interesse regionale e com-prensoriale
- grandi collegamenti ferroviari e varianti proposte
- linee di trasporto su ferro a carattere metro-politano esistenti e proposte
- idrovie
- zone urbanizzate, completamento e ristrutturazione nel comprensorio del PIM
- zone urbanizzate, completamento e ristrutturazione al di fuori del comprensorio del PIM
- distrette principali di sviluppo: residenza, attività produttive e terziarie
- zone verdi e di rispetto *
- attrezzature principali della città territorio, pubbliche, culturali, direzionali ecc.
- porto commerciale
- ⊙ dogana
- ⊙ aeroporti
- * punti di interesse medio

rappresentazione nel rapporto 1:300.000

II.4. El Plano Intercomunale Milanese en el ámbito regional (La reducción no está a escala).



II.5. Estudio de reequilibrio territorial de la Llanura Padana, 1967, de Giuseppe Campos Venuti: Esquema de estructura.

Resumen: Cuarenta años de Planes Urbanísticos en Italia (1953-1992)

III. QUARANTA ANNI DI PIANI URBANISTICI COMUNALI IN ITALIA (1953-1992)

por Federico Oliva. Politécnico de Milán.

INDICE

1. Gli anni cinquanta
 2. L'espansione urbana
 3. La trasformazione urbana
 4. Urbanistica ed ecologia
- Notas

LISTADO ILUSTRACIONES

- III.1 El *Piano Regolatore* de la ciudad de Asís, 1955-58, de Giovanni Astengo: Sistemación de la Puerta y de la Plaza S. Pietro. Situación existente, maqueta y proyecto.
- III.2 El *Piano Regolatore Generale* de Pavia, 1976, de Giovanni Astengo e Giuseppe Campos Venuti: elaboración del esquema de estructura.
- III.3 El *Piano Regolatore Generale* de Ancona: zoning de un área de tejido extraurbano (ZTAE), del *Zona a Tessuto Omogeneo*, ZTO, del Viale della Vittoria e di Corso Carlo Alberto, y del Area Progetto, APL, de Palombare.
- III.4 El *Piano Regolatore Generale* de Siena, de Bernardo Secchi, 1990: particular de los proyectos de la zona de la estación, extracto de plano del avance.
- III.5 El *Piano Regolatore Generale* de Bolonia, 1986: elaboración del esquema de estructura.



CUARENTA AÑOS DE PLANES URBANÍSTICOS MUNICIPALES EN ITALIA (1953-1992)

Federico Oliva del Politécnico de Milán

El Profesor Federico Oliva sintetiza el desarrollo de la planificación municipal italiana repartiéndola en cuatro fases. Primero los orígenes, con la ley urbanística de 1942 n° 1150; después la reconstrucción especulativa realizada sin planeamiento y los planes de los años cincuenta. Sigue lo que debía ser el principio y resultó ser la culminación del desarrollo disciplinar, que incluye el proceso de reforma de los años sesenta-setenta y la planificación «reformista». Por último las importantes dificultades de los ochenta, con la desregulación y la negación del Plan General. La conclusión de todo ello es sin embargo positiva: nos presenta la década de los noventa con el Piano de Reggio Emilia como posible comienzo de una nueva generación.

De cada fase nos presenta ejemplos y cifras elocuentes, analizando la capacidad que tuvo la planificación municipal italiana de replicar a los fenómenos de transformación urbana desde la posguerra. El análisis sigue dos criterios generales: el régimen inmobiliario y la obtención de las áreas dotacionales públicas, los problemas clave de la gestión urbanística italiana. El diagnóstico es que el fracaso de la definición de una ley del suelo y de reforma de las leyes de expropiación, impidió la contención de la renta urbana en la fase de gran expansión y dificulta ahora el control de la calidad del desarrollo y de las transformaciones urbanas.

Los años cincuenta se caracterizan por el déficit residencial y el comienzo del desarrollo urbano. Los Planes Generales, los primeros en aplicación de la nueva ley, se enfrentan a la aplicación de los principios de la urbanística racionalista: la zonificación, la relación entre zonas productivas y tejido urbano y, en las grandes ciudades, la localización de las grandes funciones administrativas directivas. Los contenidos en relación a estos temas llevan al Profesor Oliva a destacar el Plan de Padua de Luigi Piccinato como el mejor ejemplo de aplicación de la ley. Sin embargo ya al final de los años cincuenta el mismo Luigi Piccinato con el Plan de Siena y Giovanni Astengo con el Plan de Asís, se enfrentan a otros problemas: la fijación de una metodología de análisis y de conservación del

patrimonio urbano y natural, superando sensiblemente las posiciones de la ley y marcando la línea de evolución del planeamiento italiano.

La fase siguiente abarca las dos décadas fundamentales de esta síntesis histórica. Comprende tanto el gran crecimiento económico de los sesenta, con el incremento de lo edificado y la difusión de la segunda residencia y de la vivienda en propiedad, como las etapas del proceso de reforma de la legislación urbanística y de progreso notable del planeamiento.

Los factores utilizados en la valoración de los planes de esta generación son: la postura ante el potente fenómeno de la renta inmobiliaria urbana que está relacionada con la reacción a la agresión en los Cascos Históricos; la posibilidad de conseguir áreas dotacionales centrales; y la protección de las zonas rurales.

Dos son las posiciones: la «*riformista*» plantea que el control de la calidad de la expansión urbana por el planeamiento es posible sólo mediante el contraste de los efectos económicos que produce en las rentas inmobiliarias, determinadas tanto por la expansión como por la transformación urbana. La planificación de los municipios de la región de Emilia-Romagna representa el modelo ejemplar elegido, evidenciando la obra de Giuseppe Campos Venuti y la planificación de su capital Bolonia, caracterizada por la protección del patrimonio rural y urbano, tanto del ambiente como del tejido social.

La confianza en el éxito de la racionalización con el simple control formal del crecimiento es la característica del modelo «*razionalizzatore*».

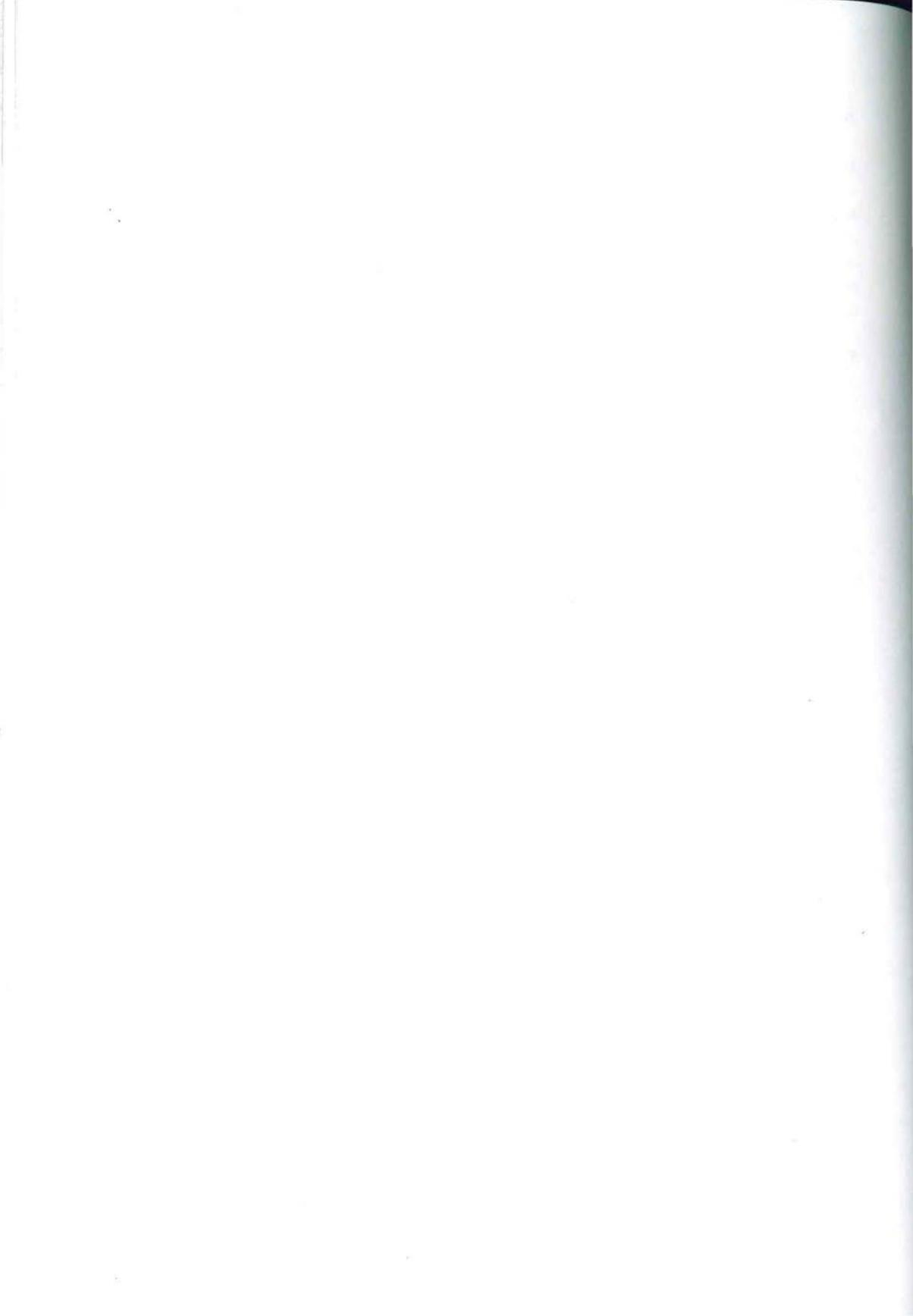
La tercera fase, correspondiente a los años ochenta, se caracteriza por el factor de crisis asociado a la simultaneidad entre crecimiento económico, con incremento de los valores inmobiliarios, y la liberación de las zonas industriales o con grandes infraestructuras obsoletas en las grandes ciudades. Se produce asimismo una desregulación urbanística que lleva a la quiebra la capacidad de gestión municipal y a la crisis del planeamiento urbano. La presión inmobiliaria entonces no encontró oposición en la planificación: las nuevas leyes estatales habían debilitado los instrumentos de control de las transformaciones internas a la ciudad.

En el debate disciplinar las posiciones son muy claras: el tratamiento de las transformaciones urbanas es el problema clave que determina las diferentes posturas, más caracterizadas que en las otras fases. La ambiciosa experiencia de Milán representa la postura de negación del Plan General. Ahí la réplica a la transformación urbana se concreta en 150 modificaciones parciales y en la programación de diez millones de metros cúbicos de transformaciones terciarias, con el fracaso de los objetivos planteados como resultado final.

Absolutamente opuesta es la posición expresada por el Profesor Campos Venuti que participa en la redacción de los planes de Florencia, paralizado en estado de Avance, en el plan de Ancona y, otra vez, en el Plan de Bolonia. Esta posición se resume en la definición de planes de «*due velocità*», por el distinto tratamiento entre las áreas puntuales donde se permite la transformación con sustitución y nuevas funciones, mientras en el tejido urbano general sólo se admite el mantenimiento y mínimas transformaciones. Esta elección se expresa en una definición de detalle ya desde el plan y en una normativa específica, que introduce un **zoning** morfológico que sintetiza la evolución del tradicional **zoning** funcional, con la identificación de caracteres morfológicos homogéneos para par-

tes del tejido urbano de la ciudad. El plan es entonces el máximo protagonista de los procesos de transformación urbana, tanto desde el punto de vista de las decisiones como desde la gestión. Una postura determinada por la valoración de los límites que sufren los ayuntamientos italianos, a confirmar en el proceso de gestión urbanística y en los planteamientos expresados en la planificación. Este es el contenido que más se diferencia respecto a las posiciones intermedias fijadas en los planes del Profesor Bernardo Secchi y de A. Cagnardi, del estudio Gregotti Associati. Sin embargo la tendencia hacia la introducción de contenidos morfológicos en el Plan es un rasgo común a todos estos planes. El cierre de la intervención trata de la influencia del debate ecologista sobre el planeamiento. El ejemplo presentado es el avance del proyecto de **Riordino Ecologico-Urbanístico** para Reggio Emilia. Plantea el tratamiento de los problemas ecológicos en el mismo ambiente urbano, introduciendo nuevos instrumentos con tres claros objetivos: la descontaminación de la ciudad, la construcción de infraestructuras con impacto ecológico positivo y el control del equilibrio ecológico de la ciudad. Estas son las pautas para el nuevo plan de Reggio Emilia y a la vez pueden representar el posible desarrollo de la última fase del planeamiento municipal italiano.

El control de la calidad del tejido urbano no necesita considerar sólo la programación de las transformaciones inmobiliarias, sino los efectos de la ciudad sobre el propio equilibrio ambiental, introduciendo en las decisiones urbanísticas criterios que integren las previsiones a posteriori de la **Valoración de Impacto Ambiental**.



QUARANTA ANNI DI PIANI URBANISTICI COMUNALI IN ITALIA (1953-1992)

Federico Oliva

1. GLI ANNI CINQUANTA

Il piano urbanistico comunale, il PRG (Piano Regolatore Generale), è il principale strumento di pianificazione introdotto dalla legge urbanistica italiana, la legge 1150 del 1942¹, tuttora in vigore sebbene abbia subito numerose integrazioni e modificazioni.

Nell'immediato dopoguerra tuttavia questa legge non è stata applicata immediatamente, ma si è preferito affrontare la ricostruzione delle città danneggiate dai bombardamenti con uno strumento parziale, il Piano di Ricostruzione, relativo ai soli ambiti urbani che avevano subito direttamente e più intensamente i danni della guerra. Si tratta del primo grave errore della politica urbanistica della nuova Repubblica Italiana, determinata dallo storico condizionamento della rendita sul complesso dell'economia, dalla disponibilità dei capitali accumulati durante la guerra e dalle pressioni del mondo del lavoro, alle prese con drammatici problemi di occupazione; ma anche una imperdonabile e generalizzata miopia culturale.

Quando all'inizio degli anni cinquanta i comuni più importanti cominciano ad adottare i primi PRG², l'Italia sta già vivendo una fase di notevole espansione urbana, conseguente alla ripresa della grande industria e a un consistente processo di immigrazione interna dal Sud e dalle campagne in genere, verso i grandi centri industriali situati nel Nord-Ovest del Paese, in Lombardia, Piemonte e Liguria soprattutto.

Nel corso del decennio degli anni cinquanta³, la popolazione cresce di tre milioni di abitanti (da 47,5 a 50,5) e di 2 milioni di famiglie (da 11,7 a 13,7); le famiglie sono ancora numerose, dato che contano mediamente 3,7 componenti per nucleo; in misura maggiore della popolazione cresce il patrimonio edilizio esistente, che raggiunge 47,5 milioni di stanze (+10,5) e 14,2 milioni di alloggi (+2,5). Come si nota, permane ancora un consistente deficit abitativo: infatti, se le stanze sono meno della popolazione, mentre gli alloggi superano di poco il numero delle famiglie, il dato globale comprende tutto il patrimonio inutilizzato, quello inabitabile e quello lasciato libero dall'emigrazione interna.

Cresce anche la proprietà individuale della casa, che raggiunge il 46%, grazie ad una precisa scelta politica dei governi di centro-destra di quegli anni, che hanno favorito con misure fiscali e con disponibilità di denaro a basso costo l'acquisto degli alloggi da parte delle famiglie, anche se i canoni di locazione erano comunque bloccati per legge ai valori anteguerra: «non tutti proletari, ma tutti proprietari» è uno slogan della Democrazia Cristiana degli anni cinquanta.

In questo contesto, i primi PRG, la cui matrice culturale razionalista è assai evidente, conformemente peraltro agli indirizzi generali della legge urbanistica che fa esplicito riferimento allo *zoning*, presentano una serie di caratteri ricorrenti, che possono così essere sintetizzati:

- lo *zoning* con caratteri rigidamente funzionali viene utilizzato nella città di più recente impianto e nelle zone di espansione, mentre nella città antica e in quella ottocentesca vengono prescritte solo norme di tipo edilizio, senza quindi alcuna attenzione verso la destinazione d'uso, che vengono quindi regolate solo dalle leggi del mercato immobiliare;
- le previsioni di sviluppo residenziale sono enormemente sovradimensionate rispetto ai fabbisogni e ad ogni ragionevole stima basata su dati oggettivi; triplicare o quadruplicare la popolazione è la regola dei PRG, fino al paradosso del PRG di Genova del 1958 che prevede aree residenziali per 7 milioni di abitanti, quando allora la città ne contava poco più di 800.000;
- gli insediamenti industriali, anche di grande dimensioni, presenti ancora in grande misura nella prima periferia, ai margini delle zone più centrali, vengono espulsi nell'estrema periferia o, nel caso delle grandi città, nel territorio metropolitano; la lezione della «Carta di Atene» viene letta in modo distorto e rappresenta la copertura per lucrose operazioni speculative;
- la direzionalità, le nuove funzioni terziarie, oltre che indirettamente nelle zone storiche (a causa della scelta prima ricordata), viene localizzata in specifici ambiti, in Centri Direzionali aggiuntivi e non sostitutivi della direzionalità diffusa nel patrimonio edilizio esistente, generalmente ubicati ai margini delle zone più centrali, con alte densità e tipologie mutate dagli esempi nord-americani;
- le aree per servizi pubblici sono previste in misura minima, largamente insufficiente per i fabbisogni della popolazione, per di più quasi sempre non precisamente localizzate, ma «ritagliate» o, peggio, semplicemente indicate con varie simbologie nello *zoning*, rimandando quindi la loro definizione all'attuazione successiva;
- la viabilità compone un grande reticolo senza ordine gerarchico, senza indicazioni di attuazione prioritaria e tende comunque a soddisfare qualsiasi tipo di spostamento legato all'automezzo individuale; al contempo non si prevede alcuna indicazione relativa al sistema della mobilità e quindi alla correlazione tra questo e gli insediamenti, e all'organizzazione del trasporto pubblico.

Naturalmente alla formazione di questi caratteri generali concorrono nel loro complesso le varie esperienze di pianificazione di quegli anni. Essi sono tuttavia interamente presenti nel PRG di Milano del '53, uno dei primi piani ai sensi della nuova legge urbanistica ad essere approvati e comunque il primo PRG di una grande città. La redazione del nuovo piano

per Milano comincia immediatamente dopo la Liberazione della città, ancora prima che si svolgano le prime elezioni municipali democratiche. Ma rispetto all'iniziale proposta innovativa, scaturita da un concorso nazionale cui avevano partecipato le forze migliori della cultura urbanistica antifascista, l'esito finale appare assai differente. La parte di città compresa all'interno della seconda cinta muraria (quella costruita dagli spagnoli nel XVII secolo) è completamente esclusa da norme di carattere urbanistico, e regolata solo da norme di carattere edilizio, che consentono il completamento della sostituzione del patrimonio edilizio (a differenza delle altre città italiane, le condizioni economiche della città avevano già incentivato questo processo negli anni venti e trenta), fatte salve le emergenze monumentali; l'aumento consistente delle densità edilizie; la terziarizzazione generalizzata dei tessuti centrali (anche questa già parzialmente avvenuta). Ed è proprio questo tipo di scelte che ha definitivamente trasformato il centro di Milano, riducendo in modo massiccio la funzione residenziale e generalizzando quelle commerciali e direzionali, determinando le condizioni che hanno consentito gli attuali, insopportabili, livelli di congestione.

Le previsioni insediative residenziali ammontano a 3,5 milioni di abitanti (contro 1,45 residenti nel '51). Si tratta di un dato non dichiarato dal PRG, secondo una prassi abituale dei piani degli anni cinquanta, che non riportavano alcun tipo di contabilità urbanistica, ma ricostruito successivamente, con criteri di approssimazione largamente per difetto. E se si tiene conto che il valore più alto della popolazione residente è stato toccato nel '73, con 1,75 milioni di abitanti residenti, ci si rende conto dell'enormità della previsione insediativa, nonostante il consistente numero di popolazione presente e non residente, che Milano ha sempre avuto (per evidenti ragioni legate alla sua funzione produttiva ed economica) e nonostante la diffusione crescente di usi terziari all'interno del patrimonio edilizio residenziale.

Nell'immediato margine Nord-Ovest del centro Storico, tra le due principali stazioni ferroviarie della città, su un'area di circa 92ha, resa disponibile dai danni bellici e in parte occupata da una stazione ferroviaria secondaria in via di dismissione, il PRG localizza il nuovo Centro Direzionale; in una posizione quindi troppo vicina al nucleo centrale per rappresentarne una effettiva alternativa e per di più servita da due assi viabilistici attrezzati (fortunatamente non realizzati), che, dalle principali direttrici di accesso alla città, avrebbero dovuto convogliare il grande traffico diretto al Centro Direzionale stesso.

Il Centro Direzionale ha una storia significativa. Attuato in parte nel corso degli anni cinquanta e sessanta con interventi prevalentemente di direzionalità pubblica, viene cancellato con il successivo PRG del '76, destinando le aree residue a parco, nell'ottica di decentramento terziario e di decongestione dell'area centrale, fatta propria da quel piano. Fin dall'inizio degli anni ottanta tuttavia, nel quadro della progressiva *deregulation* dell'urbanistica milanese portata avanti dalle varie Amministrazioni che si sono succedute fino ad oggi (quasi 150 varianti parziali in un decennio), a questa area viene restituita la destinazione terziaria, aumentando gli stessi carichi urbanistici, con la giustificazione della presenza di due linee di ferrovia metropolitana nel frattempo realizzate. Nel 1992, sulla base degli esiti di un concorso di progettazione, viene avviata la definitiva realizzazione del Centro Direzionale, previsto quaranta anni prima, per una città però completamente diversa da quella attuale.

Quanto alle zone industriali, il PRG del '53 conferma solo circa 800 ha dei 1860 allora occupati da industrie in attività e localizzando sulle aree relative ai nuovi insediamenti residenziali e terziari; il piano indica inoltre il decentramento del sistema industriale lungo le direttrici Nord dell'area metropolitana, quelle dove poi effettivamente si sono localizzate. Vengono quindi poste le condizioni perchè la città più industriale del Paese cambi sostanzialmente ruolo, come poi è avvenuto.

Anche le previsioni relative ai servizi sono perfettamente corrispondenti agli orientamenti dell'epoca, con un notevole sottodimensionamento soprattutto delle aree destinate a verde: e se Milano oggi non raggiunge i 10mq/ab di aree pubbliche (con solo 5mq/ab di verde), contro una dotazione minima prescritta da una legge regionale di 26,5mq/ab, ciò è anche imputabile al PRG del '53.

Volendo assumere un piano come modello della migliore prima applicazione della legge urbanistica, non ci si può che riferire al PRG di Padova del '56, progettato da Luigi Piccinato, uno dei due maestri dell'urbanistica italiana contemporanea (l'altro è Giovanni Astengo). In questo piano, l'impostazione razionalista che si esplicita ancora nell'utilizzazione dello *zoning* funzionale assai evidente, non impedisce alla genialità intuitiva di Piccinato di proporre anche una precisa «forma» della città, una città nuova che si espande a Nord e a Sud del centro storico (anche in questo caso sottratto alla disciplina urbanistica), ricercandone una analoga qualificazione spaziale. Ne sono testimonianza la cura con cui è disegnato il reticolo della viabilità urbana, che ricuce i tracciati esistenti, sempre integrato da fasce di verde, da alberature diffuse in tutto il tessuto urbano, mentre nelle zone di nuovo insediamento contribuisce a definirne le forme urbanistiche: non c'è più, insomma, in questo piano, uno *zoning* generico, una perimetrazione astratta di aree da trasformare indipendentemente dal contesto urbano, ambientale e territoriale.

Molto corretto e razionale è inoltre il disegno della città: una grande viabilità adeguata ad una città di medie dimensioni come Padova; una appropriata localizzazione delle zone di sviluppo industriale a Est (ben distinte ma non separate dal resto della città, lungo la ferrovia per Venezia); una discreta previsione di aree a verde, a protezione del nucleo centrale ma anche nelle zone periferiche; una nettissima separazione tra la città e la campagna, tra il confine di un pur consistente sviluppo urbano e il territorio da non urbanizzare. Tutti elementi che fanno passare in secondo piano le scelte negative, proprie di quel momento culturale e disciplinare, quali il disinteresse per una gestione urbanistica del centro storico o il sovradimensionamento delle previsioni residenziali.

Se il Prg di Milano del '53 e quello di Padova del '56 rappresentano bene, rispettivamente i contenuti ricorrenti e la migliore espressione tecnica e culturale della prima applicazione della legge urbanistica, due piani della fine degli anni cinquanta segnano chiaramente il passaggio ad una evoluzione positiva dello strumento PRG: si tratta dei PRG di Siena e di Assisi, entrambi del '58; e evidentemente non è un caso che al primo abbia lavorato Luigi Piccinato ed al secondo Giovanni Astengo.

Nel PRG di Siena, si manifesta per la prima volta in forma compiuta, un rilevante interesse verso le problematiche ambientali, sia relative al territorio extraurbano (che nel caso specifico presenta una elevatissima qualità paesaggistica) sia relativa al patrimonio edilizio storico, anche questo eccezionale, dato che ci troviamo di fronte ad uno dei «monu-

menti» della storia urbana italiana. Per quanto riguarda le zone extraurbane, vengono individuate tre zone rurali, di cui una di protezione paesistica ed una, che comprende gli elementi strutturanti del paesaggio della campagna senese, assolutamente inedificabile; anche la zona agricola normale presenta elementi di grande novità: l'edificazione è riservata ai soli agricoltori e per finalità connesse alla produzione agricola, mentre le densità sono assai ridotte (0,05mc/mq). Modalità attuative e densità sono simili a quelle che dieci anni più tardi verranno stabilite da leggi dello Stato: come in altri casi le esperienze concrete anticipano l'evoluzione legislativa.

Per quanto riguarda il patrimonio edilizio storico, urbano ed extraurbano, il PRG sviluppa finalmente un approccio urbanistico, nel segno generalizzato della tutela, della conservazione e del recupero: una svolta culturale fondamentale, certamente dettata dall'eccezionalità del caso, ma che ha consentito a questa città di superare indenne il periodo di massima tensione immobiliare e ha aperto la strada ad una politica generalizzata di recupero dei Centri Storici, che ha caratterizzato i decenni successivi dell'urbanistica italiana. Ed è ancora l'attenzione verso le problematiche del recupero del patrimonio edilizio storico e verso le problematiche ambientali, che caratterizza l'esperienza di Astengo ad Assisi (*ilustración III.1*), anche questo piccolo centro dell'Umbria è un vero e proprio monumento, oltre che della religione cattolica, anche della storia urbana. Con una particolarità fondamentale, che peraltro rappresenta il contributo principale di Astengo all'urbanistica italiana: ogni scelta, ogni decisione è basata su una straordinaria (per approccio scientifico, per ricchezza di informazioni) documentazione analitica, su studi e ricerche prima assenti dal bagaglio strumentale dei PRG, che invece, ancora oggi, ne fanno parte integrante. Ad esempio, le assai approfondite analisi del territorio agrario, determinano una articolazione dello *zoning*, prima mai sperimentata, con l'individuazione di varie zone che si differenziano per le caratteristiche produttive (i vigneti, gli oliveti, le colture foragere), ma anche per quelle orografiche e naturalistiche (i versanti, la montagna, i boschi). Anche in questo caso, come a Siena, vengono prescritti limiti per l'edificazione agricola ed individuate zone di salvaguardia assoluta, anche a protezione dell'eccezionale valore storico e monumentale della città. Ancora più dettagliata è l'analisi del patrimonio edilizio storico, dei suoi elementi architettonici, tipologici, dell'impianto urbanistico; una analisi che determina una normativa ancor più rigorosa e codificata di quella già sperimentata a Siena (tanto intuitivo e geniale era Piccinato, quanto metodico, rigoroso e razionale è stato Astengo) e che rappresenta la base effettiva su cui è cresciuto, negli anni successivi, l'approccio disciplinare verso i temi del recupero.

Se questi sono gli esempi più significativi della prima applicazione della legge urbanistica del 1942, non bisogna dimenticare come invece la maggior parte dei piani, la pianificazione corrente, fosse largamente condizionata dalla rendita, dai grandi interessi che in un periodo molto dinamico dal punto di vista economico venivano messi in campo e che in fondo il piano si riduceva ad un grande serbatoio di metri cubi disponibile per la speculazione edilizia, senza nessun disegno urbano, senza nuove infrastrutture e servizi.

Tra i tanti esempi negativi di questa «non pianificazione», oltre al già citato PRG di Genova del '58, si può ricordare quello di Napoli dello stesso anno, che peggiorava in modo radicale la stessa disciplina urbanistica precedente, approvata nel '39, sulla base di

una legislazione e di una cultura certamente più arretrate. Attraverso uno *zoning* in cui anche il verde era edificabile e che trasformava quasi interamente il territorio comunale, la città veniva consegnata alla speculazione, con la conseguente distruzione di uno degli ambienti urbani e paesaggistici più interessanti dell'intera nazione. Sotto una vera e propria colata di cemento scomparivano le colline del Vomero e di Posillipo; la piana di Bagnoli veniva travolta da un insensato sviluppo industriale (di cui oggi non restano che industrie abbandonate); il Centro Storico conosceva una nuova stagione di pauroso degrado; le nuove periferie pubbliche assumevano la configurazione di veri e propri ghetti, dove i problemi sociali vengono moltiplicati. Quel piano poneva, in sintesi, le premesse per rendere Napoli quella città invivibile ed ingestibile che oggi è.

2. L'ESPANSIONE URBANA

Il processo di espansione urbana si accentua e si consolida nel corso di tutti gli anni sessanta, mostrando i primi segni di rallentamento solo all'inizio del decennio successivo. Infatti, nel decennio la popolazione cresce di 3,6 milioni di abitanti e di 2,3 milioni di famiglie, raggiungendo rispettivamente 54,1 milioni di abitanti e 16 milioni di famiglie; si accresce in misura assai più consistente il patrimonio edilizio, che raggiunge 63,8 milioni di stanze (+16,3) e 17,4 milioni di alloggi (+3,2).

Scompare, almeno dal punto di vista quantitativo, il deficit abitativo, anche se molte sono le famiglie in difficoltà, anche perchè, a causa della diminuzione dei componenti, aumenta in misura maggiore il numero delle famiglie stesse.

Se la proprietà della casa raggiunge il 50 %, il dato immobiliare più rilevante di questo decennio è la crescita delle abitazioni turistiche, delle «secondo case», che incentivate dalle stesse incertezze della legislazione urbanistica, oltre che dalla crescita della ricchezza del Paese: nel '71, esse sono stimate in 1,1 milioni di alloggi, con un incremento del 175 %.

In questo contesto socio-economico, i piani comunali presentano due approcci diversi: da un lato tendono semplicemente a razionalizzare la crescita urbana, senza intervenire sulle cause che ne determinano le distorsioni; dall'altro lato, e si tratta di esperienze che si svilupperanno nella seconda metà del decennio e in quello successivo, tentano di modificare lo stesso modello di crescita urbana, sviluppando, in particolare, le problematiche immobiliari e sociali ad esso connesse.

Il primo modello urbanistico è stato definito «razionalizzatore», sottolineandone così l'approccio, più o meno tecnicamente sviluppato in modo corretto, indipendente dai meccanismi strutturali che determinano le trasformazioni territoriali e che sono, in ultima analisi, riconducibili alla rendita urbana e al peso, assai rilevante, che questa ha sempre avuto storicamente nel capitalismo italiano. Il secondo modello è stato invece definito «riformista», proprio perchè cerca di riformare, dall'interno della disciplina urbanistica, la rendita fondiaria, di controllarne gli effetti patologici sullo sviluppo urbano, utilizzando al meglio (e contemporaneamente sollecitandone l'evoluzione) i provvedimenti legislativi che, seppure in modo parziale, delineano una tendenza di riforma della stessa legislazione urbanistica⁴.

Entrambi i modelli urbanistici presentano una serie di caratteri comuni, così sintetizzabili:

- un supporto analitico assai più sviluppato che nel passato, finalizzato a fornire un sistema di conoscenze che giustifichino in modo razionale «scientifico» le scelte urbanistiche;
- un controllo differenziato dell'uso del suolo, affidato ad uno *zoning* assai più articolato e dettagliato che nelle esperienze precedenti, diretta conseguenza delle conoscenze più approfondite sviluppate dal nuovo approccio analitico e finalizzato ad una gestione del piano sempre più attenta ad ogni specifica problematica territoriale;
- minori densità edilizie, grazie anche ai nuovi provvedimenti legislativi entrati in vigore alla fine degli anni sessanta, sia per la città esistente, sia per le zone di espansione;
- un sistema organico di viabilità che, seppure in assenza di un complessivo disegno di mobilità, appare meno esteso che nel passato, sottoposto sempre di più a valutazioni di fattibilità e pensato con un ordine gerarchico, cui corrispondono anche precisi indirizzi di realizzazione prioritaria;
- un'attenzione crescente alle problematiche ambientali delle zone extraurbane, a partire dalle zone agricole che, da zone non pianificate, vengono sempre di più trattate come zone produttive;
- l'utilizzazione sempre più estesa (in particolare a partire dal '71, quando entra in vigore la legge 865, molto favorevole ai Comuni) dell'esproprio per pubblica utilità, come «motore» dell'attuazione del piano, relativo cioè ai servizi, all'edilizia pubblica, alle attività produttive.

Alla fine del decennio e per tutto il decennio successivo, in una situazione socio-economica e quindi territoriale che sta modificandosi, questi caratteri vengono ulteriormente accentuati dai piani «riformisti», in particolare quelli prodotti dai Comuni dell'Emilia Romagna, la regione da cui è partita questa esperienza, con alcune importanti integrazioni:

- viene perseguito un obiettivo di «contenimento» dell'espansione urbana, finalizzato essenzialmente a limitare la rendita; il dimensionamento del piano viene quindi sempre relazionato al fabbisogno abitativo, accertato con valutazioni di tipo statistico;
- gli interventi di aree per edilizia pubblica vengono localizzati in posizione il più possibile centrale rispetto alla città esistente, invertendo una prassi corrente di localizzazioni periferiche;
- le dotazioni di servizi pubblici (gli standard urbanistici) vengono massimizzate, non solo per garantire le necessarie dotazioni ai nuovi insediamenti, ma anche per recuperare le carenze del passato;
- il terziario viene decentrato, in periferia o nell'area metropolitana per i grandi comuni, spesso ancora con la scelta dei Centri Direzionali;
- la valutazione della fattibilità di ogni intervento sembra essere la discriminante fondamentale di ogni scelta, in particolare di quelle relative alle infrastrutture.

Nel decennio degli anni settanta, la popolazione cresce ancora, ma con minore intensità per quanto riguarda il numero di abitanti (+2,1 milioni), mentre aumentano sensibilmente le famiglie, per effetto della diminuzione dei componenti del nucleo (+2,5 milioni), raggiungendo rispettivamente 56,2 milioni di abitanti e 18,5 milioni di famiglie. Si accresce invece in misura enorme, il patrimonio edilizio, che raggiunge 86,5 milioni di stanze (+24,7) e 21,8 milioni di alloggi (+4,4). Cresce ancora la proprietà della casa, raggiun-

gendo il 60%, ma il dato eclatante è rappresentato dal vero e proprio «boom» della crescita edilizia, nonostante una più volte denunciata (da governo e costruttori) presunta crisi edilizia.

Nei due decenni degli anni sessanta e settanta, la legislazione urbanistica subisce una evoluzione importante, che vale la pena di ricordare seppure brevemente. Si tratta di una vera e propria riforma graduale, conseguente alla sconfitta, subita nel '62 dalla cultura urbanistica, sostenuta, ma non solo, dalla sinistra politica, nella battaglia parlamentare per una nuova più avanzata legge urbanistica, che affrontasse anche il problema del regime dei suoli. Si trattava di una proposta di legge presentata dal primo governo di centro-sinistra (nato dall'incontro della Democrazia Cristiana con il Partito Socialista Italiano), che prevedeva l'esproprio generalizzato delle aree comprese nei PRG e la successiva assegnazione del diritto di edificabilità agli operatori immobiliari, pubblici e privati. Una proposta che quindi tagliava radicalmente la rendita fondiaria e che proprio per questo non fu approvata. La riforma graduale che seguì quella sconfitta, fu attuata, più o meno consapevolmente, nei successivi quindici anni.

Si cominciò proprio nel 1962 con una legge giudicata allora settoriale e quindi poco importante, la legge 167, che consentiva l'esproprio, a valori pari a circa la metà di quelli di mercato, di aree per l'edilizia pubblica da parte dei Comuni, tramite un nuovo strumento attuativo, il Piano per l'Edilizia Economica e Popolare (PEEP). Viene quindi aggiunto all'unico strumento attuativo previsto dalla legge urbanistica, il Piano Particolareggiato, un altro piano di dettaglio, analogo al precedente, ma finalizzato ad una precisa politica urbanistica: l'acquisizione di aree per edilizia popolare. L'importanza della legge sta proprio nelle possibilità che forniva ai Comuni di attuare il PRG massimizzando quelle acquisizioni, magari con localizzazioni centrali e non periferiche, contribuendo così, in modo assai pragmatico, ad una riduzione della rendita fondiaria.

La seconda tappa è del 1967, con la legge 765, definita come «legge ponte», perchè doveva rappresentare un passaggio intermedio verso una nuova, organica, legge urbanistica; questo obiettivo non fu mai raggiunto, ma comunque si tratta della più importante integrazione alla legge urbanistica. La «legge ponte» introduceva molte innovazioni, tra cui una spinta oggettiva all'estensione della formazione dei PRG, superando gli elenchi dei comuni obbligati e la formazione di un ulteriore strumento attuativo, il Piano di Lottizzazione Convenzionata (PLC), questa volta di iniziativa privata, che sanciva l'obbligo degli operatori privati impegnati nell'espansione della città, a realizzare tutte le opere di urbanizzazione e a cedere le aree per servizi pubblici e sociali. Ma le innovazioni sono contenute anche in due decreti attuativi dell'anno successivo, che fra l'altro, riducono sensibilmente le densità edilizie prevedibili dai PRG, che introducono gli «standards urbanistici», vale a dire dotazioni minime, anch'esse da prevedersi obbligatoriamente nei PRG, di aree per verde, parcheggi e attrezzature pubbliche.

Fondamentale è l'innovazione del 1971 attuata con la legge 865, che rapporta le indennità di esproprio per pubblica utilità al valore agricolo delle aree, escludendo quindi sostanzialmente ogni riconoscimento della rendita e modificando quindi radicalmente il vecchio regime, previsto dalla prima legge urbanistica dello Stato Italiano del 1865, riferito invece al valore di mercato. Inoltre viene previsto un altro strumento attuativo di iniziativa

pubblica, il Piano degli Insediamenti Produttivi (PIP), basato sull'esproprio delle aree in esso comprese e finalizzato al sostegno di nuovi insediamenti industriali e artigianali, ma anche di altre iniziative economiche.

Il meccanismo espropriativo previsto dalla legge 865/71 viene confermato dalla legge 10 del 1977, nel quadro di un nuovo e organico regime dei suoli che prevede la separazione del diritto di proprietà da quello di costruzione e la concessione di quest'ultimo, in forma onerosa, da parte del Comune agli operatori immobiliari. Aggiungendo un ulteriore tassello alla riforma graduale, la legge 10/77 introduce il Programma Poliennale di Attuazione dei PRG, vale a dire una sorta di programmazione (come minimo triennale e come massimo quinquennale) dell'attuazione del piano, in relazione alle risorse pubbliche e private disponibili, alla presenza delle opere di urbanizzazione e dei servizi pubblici nelle zone interessate dalla crescita urbana, alle stesse politiche di carattere territoriale che il Comune intende mettere in atto.

L'ultimo passaggio della riforma graduale consiste nella legge 457 del 1978, relativa alla programmazione decennale dell'intervento dello Stato nel settore residenziale, ma anche, in particolare, alla disciplina degli interventi di recupero, con la sanzione legislativa di tutte le esperienze compiute in questo campo negli ultimi vent'anni e con la introduzione di un ultimo strumento attuativo, il Piano di Recupero (PR), che semplifica le procedure di intervento e si affianca agli altri piani attuativi del PRG, introdotti dal 1962 in aggiunta all'originario Piano Particolareggiato.

Emblematici del primo modello di questa lunga stagione di riforme graduale, quello definito come «razionalizzatore», sono due piani del 1962: il PRG di Roma e il PRG di Firenze.

Il primo, cui lavora ancora Luigi Piccinato, seppure come coordinatore di una commissione molto ampia, si caratterizza per l'estremo dettaglio dello *zoning* funzionale, che lascia intravedere un preciso disegno della città in espansione, che occupa buona parte della campagna romana soprattutto lungo le direttrici meridionali, in un sistema di quartieri auto-sufficienti, il cui progetto urbanistico integra i nuovi insediamenti alle nuove infrastrutture e a consistenti previsioni di verde pubblico. Fondamentale è la previsione del Sistema Direzionale Orientale (SDO), cioè di un grande insediamento destinato alla direzionalità pubblica (innanzitutto i Ministeri), che già nei primi anni sessanta soffocavano e congestionavano il centro della città, articolato lungo un nuovo asse attrezzato connesso al sistema della grande viabilità. Si tratta di una previsione rimasta inattuata, tornata tuttavia all'ordine del giorno delle scelte urbanistiche della fine degli anni ottanta, quando però la città è cresciuta enormemente rispetto a venticinque anni prima (grazie allo stesso PRG, ma anche alla dimensione colossale dell'abusivismo edilizio, pari a circa 600.000 stanze). Nel PRG del '62 di Roma vi sono anche altre previsioni, di segno positivo, meritevoli di essere ricordate, come l'attenzione alle problematiche del verde o la salvaguardia di alcuni ambiti straordinari dal punto di vista monumentale ed ambientale, come quello dell'Appia Antica, gravemente minacciato da varie proposte speculative che avevano preceduto l'adozione del nuovo PRG.

Più contenuto delle previsioni di espansione del piano di Roma, ma comunque sempre e solo razionalizzatore della stessa, appare il PRG di Firenze, anche questo un piano d'au-

tore, in quanto i progettisti erano coordinati da Edoardo Detti, docente universitario ed anche amministratore pubblico di quella città. Particolarmente attento alla forma della città, alla salvaguardia della straordinaria città antica ed anche di quella ottocentesca, al disegno razionale della sua espansione, il piano però prevede uno sviluppo direzionale lungo la direttrice di Nord-Ovest, quella che segnerà anche le successive proposte urbanistiche, così avulsa dal resto della città, da renderla di fatto inattuabile: buona parte della attuale congestione del centro di Firenze, della sua esasperata terziarizzazione (cui non poco contribuisce la estesissima struttura commerciale connessa al turismo), vanno fatte risalire a questa previsione, tanto razionale nel disegno del piano, quanto poco dotata dei necessari requisiti di fattibilità.

Ed è proprio nella ricerca di previsioni fattibili, concretamente realizzabili, che si distingue, con molto pragmatismo, il secondo modello, quello «riformista». In esso si identificano molti piani di città emiliane, dove le condizioni politiche e culturali hanno consentito, in quel periodo, lo sviluppo di esperienze positive: è il caso del PRG di Modena del '66 e quello di Reggio Emilia del '67, entrambi redatti da Giuseppe Campos Venuti e da Osvaldo Piacentini, un urbanista emiliano, recentemente scomparso, particolarmente attento alle problematiche ambientali, la cui ricerca informa tuttora le esperienze di pianificazione paesistica della Regione Emilia-Romagna. Ma è nel PRG di Bologna del '70 che si possono cogliere appieno i caratteri del modello «riformista», tutti sintetizzati in una sola esperienza.

In realtà il PRG di Bologna rappresenta la temporanea conclusione di un percorso iniziato dieci anni prima, quando Campos Venuti (oggi docente al Politecnico di Milano) viene nominato assessore all'urbanistica e comincia a lavorare alla pianificazione di quella città, senza proporre tuttavia immediatamente un nuovo PRG (il precedente è del '55), ma operando per provvedimenti settoriali ma di rilevanza strutturale rispetto al complessivo assetto urbano. L'avvio della nuova politica urbanistica bolognese è rappresentato dal PEEP del '63, che destina 480ha di aree all'edilizia popolare, comprendendo tutte le aree semi-centrali ancora disponibili e le migliori, quanto a collegamenti ed accessibilità, aree periferiche, già destinate ad usi residenziali privati. È evidente l'obiettivo di contenere la rendita, restituendo il plusvalore posizionale alla collettività e dimostrando la possibilità di realizzare una «città pubblica» ad alta dotazione di servizi. Seguono tre varianti al vecchio PRG molto importanti: la variante per la zona industriale e mercantile del '68; la variante per le zone collinari del '69, che cancella ogni sviluppo residenziale nella zona più pregiata della città, istituendo, oltre ad una generalizzata politica di salvaguardia ambientale, alcuni nuovi parchi urbani che saranno realizzati negli anni successivi; la variante per il Centro Storico del '69, che avvia la politica del recupero che porterà l'esperienza di Bologna ad essere considerata, anche a livello internazionale, un punto di riferimento tecnico e culturale.

Tutte le scelte e le strategie prima ricordate confluiscono nel nuovo PRG, che sviluppa in modo specifico il ruolo sociale della pianificazione e dei suoi effetti propulsori su uno sviluppo territoriale equilibrato, riassumendo tutti i caratteri dell'impostazione riformista: il riconoscimento delle leggi e delle esigenze del mercato, ma, al contempo, l'imposizione ad esso di regole di comportamento, finalizzate a stimolare l'iniziativa impen-

ditoriale, in un quadro complessivo in cui vengono comunque messi al primo posto gli interessi della collettività. Ecco allora la diffusione e la estensione quantitativa dei servizi sociali prevista dal PRG, con uno standard obbiettivo di 30 mq/ab (contro i 18 mq/ab minimi, previsti dal decreto applicativo della «legge ponte»); la limitazione delle previsioni insediative, ma, al loro interno, la massimizzazione degli interventi di edilizia pubblica; la salvaguardia dell'apparato produttivo, di cui quindi, salvo casi eccezionali, viene confermata la localizzazione, impedendo così sostituzioni speculative; la generalizzata salvaguardia ambientale, estesa al territorio extraurbano, ma anche al patrimonio storico, al Centro Storico, di cui si vuole conservare non solo la forma, ma anche i contenuti residenziali e sociali, applicando anche in questa parte di città un PEEP di recupero. Le trasformazioni determinate dal piano in un decennio sono significative: il rapporto tra le aree destinate agli insediamenti (28%) e quelle destinate ai servizi (72%) si capovolge rispetto alla situazione di venti anni prima; il verde urbano aumenta, nello stesso periodo, da 15 a 406 ha; le stanze di edilizia pubblica edificate sono circa 80.000, pari a circa il 50% del totale.

Se l'Emilia Romagna è la regione dove nasce e si sviluppa l'esperienza «riformista», questa si estende anche altrove, soprattutto nella seconda metà degli anni settanta: è il caso della Lombardia, con il PRG di Bergamo del '69, ancora un piano di Astengo, del quale, probabilmente rappresenta l'esperienza professionale più felice e soprattutto con il PRG di Pavia del '76 (*ilustración III.2*), considerato un vero e proprio modello di quell'esperienza e non a caso, dato che ad esso hanno lavorato insieme Astengo e Campos Venuti.

Al di là delle scelte specifiche di questo piano, dell'accuratezza e del dettaglio dello *zoning* che segna una evoluzione dello stesso, da semplicemente funzionale a funzionale e morfologico insieme, vale la pena di ricordare la complessiva dimensione di fattibilità che il PRG presenta, realizzata sia attraverso una quanto più possibile diretta esecutività del piano, senza quindi un rimando generalizzato alla pianificazione attuativa, sia attraverso la piena utilizzazione di tutte le innovazioni legislative proposte dalla riforma graduale e quindi dall'uso di tutti gli strumenti attuativi e gestionali, previsti e comunque non esclusi dalla legislazione urbanistica.

La politica di accrescimento delle aree per servizi pubblici viene affidata direttamente alle scelte del PRG, che contiene al proprio interno un dettagliato «piano dei servizi» da attuarsi tramite esproprio per pubblica utilità; al nuovo sistema dei servizi, il piano affida, tra l'altro, buona parte della propria fondamentale strategia di riqualificazione complessiva della città esistente. La politica di conservazione del Centro Storico viene gestita direttamente dalle modalità d'intervento specificate dallo stesso PRG, salvo che per un limitato numero di immobili in particolari condizioni di degrado (o interessati da particolari problematiche sociali) sottoposti a PEEP, poi trasformati in Piani di Recupero dopo il 1978; nel primo caso l'esproprio per pubblica utilità è l'elemento portante dell'attuazione; nel secondo, il deterrente per costringere i proprietari all'intervento convenzionato. Ma il Prg si preoccupa anche di salvaguardare il tessuto sociale del Centro Storico, subordinando ogni intervento di recupero, privato o pubblico, alla permanenza dell'inquinato più debole dal punto di vista economico, utilizzando, anche in questo caso, lo strumento della convenzione tra operatore pri-

vato e Comune. La difesa della struttura produttiva della città è garantita dalle destinazioni di piano, ma al contempo si prevede l'utilizzazione del Piano per gli Insediamenti Produttivi (la cui attuazione è basata sull'esproprio) in caso di dismissione dell'attività produttiva, finalizzata ad un analogo reinsediamento. La politica della casa è portata avanti dal PEEP che interessa il 60% di tutte le aree edificabili previste dal PRG. La politica di salvaguardia ambientale è invece affidata direttamente ai vincoli di PRG, assai articolati e corrispondenti ad approfondite analisi dello stato di fatto; anche perchè le prescrizioni vincolistiche di tipo ambientale non sono mai state messe in discussione in Italia, neppure nei recenti anni bui della *deregulation* urbanistica. Insomma, dietro ad un nuovo assetto territoriale disegnato con saldezza dal PRG, ogni scelta è affidata ad un preciso meccanismo attuativo e, naturalmente, ad una attenta gestione da parte della Pubblica Amministrazione, vale a dire alla sua capacità di tradurre in progetto le indicazioni del piano: una strategia urbanistica fatta di «politiche territoriali», cioè di corrispondenza tra obiettivi e strumenti, all'interno comunque di un organico quadro di pianificazione, in cui l'esproprio per pubblica utilità assume, come si vede, un peso ed una funzione determinanti.

3. LA TRASFORMAZIONE URBANA

Gli anni ottanta e questo primo scorcio degli anni novanta sono per l'Italia gli anni della trasformazione urbana. Le modifiche strutturali dello sviluppo demografico e quelle altrettanto strutturali del sistema produttivo sono alla base di tale processo di trasformazione.

Dal punto di vista demografico si assiste ad un vistoso rallentamento del saldo naturale della popolazione (l'Italia è il Paese europeo con meno nascite rispetto al totale della popolazione), che ha registrato solo un +0,3% nel '92, dato cui corrisponde la «crescita zero». Ma sono soprattutto le grandi città industriali del Nord a registrare per prime l'arresto della crescita demografica (in alcuni casi il fenomeno era cominciato già negli anni settanta), seguite da tutte le altre città non solo del Nord ma anche del Centro, mentre solo i piccoli centri e il Sud del Paese continuano a registrare *trend* positivi della popolazione. Dal punto di vista produttivo, la transizione da un sistema economico prevalentemente industriale, ad uno cui il peso del settore terziario è fortemente accresciuto, determina consistenti ricadute nel corpo delle città, primo fra tutti il fenomeno delle aree industriali dismesse⁵.

Questa situazione è ben evidenziata dai dati essenziali, già utilizzati per i decenni precedenti. Negli anni ottanta la popolazione cresce solo di 200.000 unità (da 56,2 a 56,4 milioni di abitanti), mentre le famiglie aumentano ancora, da 18,5 a 19,8 milioni, dato cui corrisponde una media di 2,8 componenti per nucleo. Cresce invece ancora con grande intensità il patrimonio edilizio: le stanze superano i 100.000 milioni, mentre le abitazioni passano da 21,8 a 24,8 milioni. Aumentano tuttavia anche gli alloggi inutilizzati, valutati ormai nell'ordine dei 5 milioni di unità: un dato assai rilevante, se si tiene inoltre conto che, nell'ultimo censimento, non sono stati considerati tali gli alloggi in particolare condizione di degrado. Cresce ancora la proprietà individuale della casa, che supera ormai il 70 %.

Ma sono i dati relativi alle attività produttive censiti nel '91, ad evidenziare ancora di più la trasformazione: escludendo i posti di lavoro nell'agricoltura, su 100 addetti negli altri settori, 36 sono nell'industria (con una diminuzione rispetto a dieci anni prima del 10%), 23 nel commercio e 41 nei servizi, vale a dire prevalentemente nel settore terziario.

Gli anni ottanta sono anche anni di crisi per l'urbanistica italiana, sia perchè vengono a mancare alcuni fondamentali strumenti operativi, sia perchè all'interno della disciplina vengono messi in discussione alcuni elementi fondanti, quali la stessa strategia di piano, almeno alla scala comunale.

Per quanto riguarda gli strumenti operativi, è l'esproprio per pubblica utilità con indennità commisurata al valore agricolo dei suoli, a venire meno per primo, dopo una sentenza della Corte Costituzionale (il supremo organo della magistratura italiana) del 1980, che dichiara incostituzionale il disposto della legge 865/71, riconfermato dalla legge 10/77, in quanto non si ritiene che quest'ultima legge abbia effettivamente separato il diritto di proprietà da quello di edificabilità. Tornano quindi in vigore le indennità di mercato previste dalla legge del 1865, ovviamente anacronistiche e soprattutto non utilizzabili dai Comuni per attuare i PRG, con la strategia delle «politiche territoriali» prima ricordata. Troppo alti sono infatti i valori di mercato, gonfiati, soprattutto nelle aree interne ai tessuti urbani, da una rendita fondiaria che vede crescere enormemente i valori differenziali, mentre sempre più ridotte sono le disponibilità finanziarie dei Comuni, privati di qualsiasi imposizione fiscale autonoma e sottoposti a una crescente riduzione delle risorse trasferite dallo Stato, sempre alla ricerca di diminuire l'insostenibile debito pubblico. Si determina quindi una situazione assai difficile per l'urbanistica italiana, cui né Governo, né Parlamento riescono a porre rimedio, scegliendo un regime dei suoli basato ancora sulla separazione dei due diritti (e quindi con indennità espropriative commisurate al valore agricolo), ovvero una soluzione alternativa, ad esempio di tipo perequativo, in cui le indennità dovranno invece essere, in qualche modo, collegate ai valori di mercato. Salvo riesumare, nell'agosto del '92, un'altra legge decrepita, quella per il risanamento di Napoli del 1885, che in quella circostanza, consentiva indennità di esproprio anche superiori ai valori di mercato, mentre se applicata oggi su aree libere determina indennità valutabili intorno al 60% a tali valori.

Ma i guai giuridici per l'urbanistica italiana non sono finiti. In base ad altre sentenze della Corte Costituzionale, i «vincoli» di PRG, vale a dire le destinazioni pubbliche preordinate all'esproprio, devono comunque essere indennizzabili; il che significa che, o entro cinque anni dall'approvazione di un PRG tutti gli espropri sono indennizzati in base alla normativa di legge vigente in quel momento, o tali vincoli decadono, impedendo quindi l'attuazione di buona parte dei PRG stessi.

Le sentenze della Corte Costituzionale aprono la strada ad un vero e proprio processo di *deregulation* della legislazione urbanistica, cui corrisponde anche la *deregulation* della disciplina.

Sul piano legislativo, viene messo prima in discussione, nel 1982, lo stesso istituto della concessione edilizia, estendendo l'ambito della autorizzazione edilizia non onerosa, cioè del riconoscimento di un diritto connaturato alla proprietà immobiliare; mentre successi-

vamente nel 1985 —all'interno di una sciagurata legge di sanatoria dell'abusivismo edilizio— viene disposta l'impossibilità di regolare le modifiche di destinazione d'uso del patrimonio esistente, che avvengano senza opere edilizie, sottraendo quindi ai PRG che operano nella fase della trasformazione urbana, una parte essenziale della loro funzione. Fioriscono poi varie leggi regionali di *deregulation*, come quelle lombarde che consentono deroghe ai PRG negli interventi di recupero e di riuso (compresi quelli sulle aree industriali dismesse), fino al tentativo di introdurre con la legge 179/92, un nuovo strumento attuativo che consentisse comunque una deroga alle previsioni di PRG; si tratta del Programma Integrato di Intervento, fortunatamente messo in condizioni di non nuocere da parte di una sentenza della Corte Costituzionale, questa volta di segno positivo.

All'interno della disciplina, si sviluppa un dibattito pretestuoso sull'efficacia del PRG, sulla sua eccessiva rigidità che impedisce di adeguarsi ad una realtà economica e sociale in continua evoluzione, sull'eccessiva distanza, troppe volte riscontrata, tra obiettivi ed esiti della pianificazione; un dibattito che porta alla pretestuosa contrapposizione tra piano e progetto e quindi tra urbanistica ed architettura. Pretestuosa, perchè, come evidenzieranno le drammatiche vicende italiane a partire dal '92 relativamente all'intreccio tra corruzione e politica, questo misero dibattito, invece di proporsi una concreta prospettiva di rinnovo della strumentazione e di rilancio della stessa, indispensabile proprio in una fase di trasformazione, ha rappresentato solo la copertura culturale degli interessi immobiliari, che nelle grandi città coincidono con quelli del grande capitale finanziario.

Gli anni ottanta registrano quindi due esperienze radicalmente alternative per quanto riguarda la pianificazione urbanistica comunale. Da una parte la sua sostanziale negazione, che si concretizza nella continua modifica del piano attraverso lo strumento del progetto di architettura, cioè dell'intervento parziale, relativo ad un pezzo di città, seppure di grande rilevanza. Dall'altra parte una proposta di evoluzione dello strumento PRG, che tiene conto sia del mutato contesto strutturale, adeguando le proprie strategie generali a tale contesto, sia del mutato contesto giuridico e legislativo, sopperendo dall'interno dello strumento alle carenze e ai vuoti determinati dalla *deregulation*. La prima esperienza è generalmente comune alle grandi città, dove il peso degli interessi del capitale finanziario è più rilevante e dove, quindi, è più difficile soddisfare esplicitamente attraverso uno strumento di iniziativa pubblica, il PRG, tali interessi. La seconda esperienza, peraltro non molto diffusa dal punto di vista quantitativo, appartiene invece alle città medie e piccole, dove la controparte significativa dell'Amministrazione Pubblica non sono solo i grandi gruppi finanziari, ma ancora la moltitudine di operatori medi e piccoli e, soprattutto, gli interessi diffusi della popolazione.

Emblematico della prima situazione è il caso di Milano, che aveva adottato un piano con caratteri «riformisti» nel '76, sostituendo il vecchio PRG del '53, ma affrettandosi ben presto, a partire dal 1980, a cambiare radicalmente politica urbanistica. Approvando una serie sempre più consistente di varianti parziali (quasi 150 in un decennio), che porteranno ad uno strumento del tutto diverso, anzi, alla cancellazione di uno strumento con finalità e strategie riconoscibili. E non a caso Milano è diventata oggi «Tangentopoli», cioè

la città dove per primo è emerso clamorosamente, nel febbraio del '92, l'intreccio tra affari e politica, la corruzione di un sistema politico da parte di un sistema imprenditoriale altrettanto corrotto.

Il processo di snaturamento del PRG del '76 inizia ancora prima della sua definitiva approvazione da parte della Regione, sotto la spinta del processo di riduzione del sistema industriale e quindi di disponibilità di aree centrali e semicentrali per altri usi, processo che, peraltro, lo stesso PRG del '76 aveva svalutato. Ma invece di prendere atto della situazione, modificandola organicamente in funzione delle esigenze complessive della città, viene introdotta una norma che consente la «terziarizzazione automatica» del 50% di tutte le aree industriali, dismesse e non, consentendo, indipendentemente dalla funzione produttiva, l'utilizzazione del 50% dell'edificabilità dell'area, per usi terziari, cioè direzionali e commerciali.

Successivamente, sull'onda del dibattito sulla presunta inefficacia del PRG, sulla sua non «modernità» e quindi sulla necessità di una innovazione procedurale nella formazione del piano urbanistico, l'Amministrazione Comunale introduce un nuovo strumento urbanistico, il «Documento Direttore», che, in quanto non previsto dalla legislazione nazionale e regionale, rappresenta un documento ad «efficacia interna», un riferimento politico amministrativo senza effetti giuridici sui soggetti interessati dalle previsioni, finalizzato a preparare i successivi strumenti urbanistici formali, cioè le varianti, e a giustificare queste ultime. Ad esso si affiancano i «Progetti d'Area», che prevedono tutti i parametri quantitativi degli interventi, le destinazioni d'uso, le indicazioni di fattibilità economica e costituiscono quindi la base della progettazione architettonica. La presunta innovazione procedurale consiste quindi sostanzialmente nel relegare sullo sfondo il PRG, cui viene affidato un ruolo marginale e burocratico e che può essere modificato ogni volta che un atto ad «efficacia interna» sia definito.

L'Amministrazione milanese approva due Documenti Direttori. Il primo nel '85 relativo al «passante ferroviario», una infrastruttura ferroviaria sotterranea che collega le due principali stazioni ferroviarie della città, si integra alla rete di ferrovia metropolitana e consente nuove fermate urbane ai treni del servizio regionale. Ma da progetto di collegamento e integrazione tra i poli urbani regionali, il «progetto passante» si trasforma in strumento di nuova intensiva terziarizzazione della città capoluogo, dato che tutte le aree interessate dal tracciato della nuova infrastruttura assumono, in massima parte, questa nuova destinazione.

Il secondo, nel '88, ma approvato solo nel '90, relativo alle «aree industriali dismesse», cioè a quasi 600ha di aree urbane che la trasformazione produttiva in atto ha reso disponibili. Si tratta di una semplice razionalizzazione delle trasformazioni in atto, che attraverso una classificazione delle aree in quattro tipologie, da un lato ratifica progetti e varianti ormai definiti sulla base degli interessi del capitale finanziario, mentre d'altro lato, apre la strada a nuove varianti, proponendo una tale gamma di nuovi usi negli interventi di trasformazione, da configurarsi come un vero e proprio atto di *deregulation* urbanistica. L'unica regola riconoscibile è rappresentata dall'indicazione di destinare a verde il 50% delle aree; un obiettivo da verificare nel complesso degli interventi e non caso per caso (ed è per questo motivo che la regola, fino ad ora, non è mai stata rispettata).

Tra le aree di trasformazione strategica, si ricordano le quattro principali. Innanzitutto l'intervento sui 72ha della «Bicocca», la prima grande fabbrica della Pirelli a Milano, già oggetto di un concorso internazionale di progettazione e di una successiva variante che prevede la realizzazione di «Tecnocity», cioè 1.742.000mc per funzioni terziarie, universitarie, legate alla ricerca e residenziali, oltre ad un parco di 10ha (il 14% della superficie complessiva). Ancora, l'intervento sui 68ha dell'ex fabbrica Montedison di Morsenchio-Rogoredo, nel Sud-Est del territorio comunale («Montecity»), che prevede, sulla base di una variante, la realizzazione di 636.000mc di residenze, uffici e un grande centro commerciale e un parco di 23ha, pari al 34% del totale dell'area. Vi sono poi i 66ha di aree dismesse della Bovisa, uno dei più antichi comparti industriali della città, in buona parte (42ha) occupati dal vecchio gasometro comunale. Un comparto interessato sia dalle ferrovie regionali che da quelle statali, entrambe integrate alla metropolitana, con due stazioni: sulla parte pubblica si prevede la localizzazione del secondo polo del Politecnico, insieme con residenze universitarie e la sede dell'azienda municipale che si occupa dell'energia elettrica e del metano, lasciando il 50% del comparto a verde; invece sulla parte privata dell'intervento si prevedono 440.000mc distribuiti in una vasta gamma di funzioni (residenza, uffici e insediamenti produttivi). E infine una delle aree più importanti del centro cittadino, cioè i 35ha residui del Centro Direzionale del PRG del '53, già oggetto di una variante del '85, in quanto contenuta nel primo documento e che, di fatto, ripristinava il vecchio Centro Direzionale con nuovi 900.000mc di funzioni terziarie. L'intervento è stato anche oggetto di un concorso di progettazione conclusosi nei primi mesi del '92.

I pochi esempi sopra ricordati, evidenziano come Milano abbia affrontato la propria trasformazione senza alcuna strategia di piano, anzi negando la necessità e l'utilità di un piano urbanistico generale, programmando una colossale trasformazione terziaria di oltre 10 milioni di mc, al di fuori di qualsiasi logica di coordinamento urbano e territoriale (la città è al centro di un'area metropolitana che ormai l'ha superata per quanto riguarda la popolazione insediata), ma anche di qualsiasi logica di mercato, almeno a giudicare dall'enorme disponibilità attuale di uffici e volumi terziari. Una scelta che non ha quindi neppure raggiunto gli invocati traguardi di efficienza e di corrispondenza alle esigenze dell'economia, dato che i principali interventi di trasformazione o sono ancora in una prima fase di attuazione, come «Tecnocity» o «Montecity», o non sono neppure iniziati, come quello relativo all'ex Centro Direzionale.

Venendo invece alle esperienze di pianificazione organica, che come è stato ricordato sono generalmente relativi a città medie e piccole, esse presentano alcuni caratteri assai riconoscibili, che di seguito vengono sintetizzati.

Innanzitutto il PRG persegue una strategia generale di riqualificazione della città esistente. Ora che la città non si espande più, almeno con la dinamica del passato, sembra possibile e necessario, riflettendo sugli esiti certamente non soddisfacenti dell'espansione, dedicare grande attenzione alla qualità delle trasformazioni, sia che riguardino in modo diffuso la città consolidata, dove gli interventi sono prevalentemente di recupero, sia che riguardino in modo puntuale le aree interne alla stessa (le aree dismesse, ad esempio), o ad essa marginali (la limitata quota «fisiologica» di una nuova edificazione). Questo dif-

ferente approccio alla riqualificazione diffusa e puntuale rappresenta il secondo carattere distintivo di questi PRG (proprio per questo definiti a «due velocità»), la cui organizzazione strumentale relativamente a questo tema appare diversificata: uno *zoning* particolarmente complesso nel primo caso, che sviluppa sia la componente funzionale, sia quella morfologica e che fa riferimento a norme attuative altrettanto complesse e articolate; l'utilizzazione del progetto nel secondo caso, con un recupero quindi dell'iniziale identità culturale tra urbanistica ed architettura e con l'esplicita utilizzazione di questo strumento non solo per prefigurare gli esiti formali del piano, ma anche per garantirne una adeguata attuazione.

Il progetto architettonico viene quindi utilizzato all'interno di una strategia di piano, diventando uno strumento di quest'ultimo, salvo quando la preponderanza del progetto tende a sostituire il piano, restituendo ancora un approccio parziale della trasformazione legato in particolare ad alcune parti della città.

Il terzo carattere distintivo di questi PRG è lo sviluppo del tema della mobilità e la sua integrazione con quello degli insediamenti, correlati, in molte occasioni, proprio alle infrastrutture di trasporto pubblico. I piani superano quindi l'esclusiva dimensione della viabilità veicolare privata, e prevedono, anche sulla base di valutazioni di fattibilità, nuove linee metropolitane, metropolitane di superficie, tramvie a grande capacità di carico e altri sistemi di trasporto innovativo corrispondenti alle esigenze specifiche della città. Il quarto carattere distintivo è rappresentato dalla grande attenzione alle problematiche ambientali, ancora relative quasi esclusivamente al territorio extraurbano, ma con ricadute significative anche sulla città, come dimostrano i ricorrenti progetti settoriali per il verde urbano.

Infine va evidenziato il tentativo, già ricordato in precedenza, di alcuni di questi piani dell'ultima generazione urbanistica italiana di sopperire dall'interno dello strumento alle carenze e ai vuoti determinati dalla *deregulation*. Ecco allora che l'esproprio per pubblica utilità, impraticabile con indennità commisurate al mercato, viene previsto solo in casi eccezionali, mentre il reperimento delle necessarie aree pubbliche viene affidato a cessioni disciplinate da convenzioni tra operatore privato e Comune, frutto di una regola generalizzata o di una indicazione progettuale specifica; ecco che ancora per ciascuna destinazione d'uso vengono individuati specifici standard urbanistici relativi al verde e ai parcheggi, in modo da rendere l'eventuale modifica della destinazione d'uso comunque subordinata all'obbligatorio controllo urbanistico degli standard.

Sia nell'approccio morfologico, sia nell'individuazione della strumentazione relativa alla trasformazione, sia quindi nell'apparato normativo, gli ultimi PRG presentano soluzioni simili ma, in alcuni casi, fortemente differenziate.

Due PRG progettati da A.Cagnardi della «Gregotti associati», quello di Arezzo del 1987 e quello di Torino del 1990 (l'unica grande città italiana ad adottare un nuovo PRG in questi ultimi anni), privilegiano infatti la parte progettuale, con veri e propri progetti architettonici alla scala urbana, relativa alle aree strategiche della trasformazione, marginalizzando quindi gli interventi relativi alla città consolidata. Ma mentre i progetti di Arezzo, una piccola città della Toscana ricchissima di monumenti antichi, sono circoscritti ad aree libere o da trasformare radicalmente, di dimensioni assai ridotte e interne o

marginali al Centro Storico, ovvero relative alle nuove quote insediative, i progetti di Torino, presentati con la stessa definizione architettonica, sono sostanzialmente concentrati su un unico grande ambito, la «spina centrale», un insieme di aree libere, aree industriali dismesse, aree demaniali abbandonate (caserme, grandi servizi pubblici sostituiti da strutture più moderne), grandi servizi pubblici, come il nuovo tribunale, realizzati negli ultimi anni senza una integrazione precisa con il resto della città. Un ambito che si estende per una lunghezza di quasi dodici chilometri e dove viene concentrata tutta la direzionalità pubblica e privata, la sede del secondo polo del Politecnico, residenze, grandi parchi urbani, nuovi servizi e attrezzature pubbliche; il tutto servito da nuove infrastrutture viabilistiche e da una ferrovia metropolitana di nuova realizzazione. Pur presentando attenzione ad altre parti significative della città (il Centro Storico, il fiume, la collina, la periferia occidentale), il nuovo PRG si riduce inevitabilmente al grande progetto urbano rappresentato dalla «spina centrale».

Va infine fatta un'ultima considerazione rispetto a questo tipo di esperienza: poichè i progetti, che tanta parte hanno nella definizione del piano, non hanno una definizione prescrittiva dal punto di vista normativo, buona parte degli esiti qualitativi del piano vengono affidati alla futura gestione; una scelta che, sulla base dell'esperienza passata, non sembra essere sufficientemente affidabile.

Del tutto diversa è la soluzione proposta dal PRG di Ancona del 1988 (*ilustración III.3*), una città di circa 100.000 abitanti in Italia centrale, sul mare Adriatico. Si tratta sempre di un PRG a «due velocità», ma la soluzione data dai consulenti (R.Ballardini, G.Campos Venuti, C.Costa, G.Zani) è sempre di tipo urbanistico, sia per le trasformazioni diffuse, sia per quelle puntuali. Le prime sono regolate da uno *zoning* morfologico, sintesi del tradizionale *zoning* funzionale e dell'identificazione di caratteri morfologici omogenei per una certa parte della città. Rispetto quindi alle «zone omogenee» previste dalla legge urbanistica, il PRG basa le sue scelte su «tessuti omogenei», dove appunto l'omogeneità è il prodotto di una sintesi funzionale e morfologica. Alla base di questa scelta, che rappresenta lo sviluppo di indicazioni e ricerche svolte nella preparazione del «progetto Preliminare di PRG» di Firenze del '85 (a cui avevano lavorato, tra gli altri, Astengo e Campos Venuti), sta un'attenta analisi storico-morfologica dei tessuti urbani, finalizzata all'individuazione delle regole che hanno informato la costruzione di una certa parte di città, perchè poi il PRG possa confermare, accentuare o contraddire tali regole, nell'ambito della più generale strategia di riqualificazione urbana. Lo *zoning* è morfologico, perchè alla tradizionale (ma assai semplificata) zonizzazione funzionale, finalizzata alla definizione della funzione prevalente nel tessuto e delle aree pubbliche e di uso pubblico, è sovrapposta una simbologia di controllo progettuale con 32 indicazioni progettuali, relativi agli edifici, agli isolati, alle modalità di nuova edificazione, alle superfici scoperte lastriate, a quelle verdi. La seconda «velocità» del piano, quella delle trasformazioni puntuali più rilevanti, è invece affidata a 50 «Aree Progetto», cioè 26 aree libere di nuova edificazione e 24 aree già edificate, da recuperare o riusare; tutte però di ridotte dimensioni e interne al tessuto urbano. Anche sulle «Aree Progetto» sono sovrapposte le indicazioni progettuali già utilizzate per i «tessuti omogenei», ma in numero più limitato, per regolare solo gli elementi fondamentali della trasformazione urbanistica.

Una soluzione ancora diversa è quella sperimentata da Bernardo Secchi nei suoi due recenti piani di Jesi ('87) e di Siena ('90). Secchi, attualmente docente a Venezia, è stato Preside della Facoltà di Architettura di Milano nella seconda metà degli anni settanta e direttore, per tutti gli anni ottanta, di «Urbanistica», la più importante rivista italiana di questa disciplina. Nel PRG di Jesi, una cittadina delle Marche in provincia di Ancona, Secchi sperimenta il «progetto norma», che poi svilupperà anche nella successiva esperienza di Siena. Il piano presenta sempre i due interventi differenziati per la città consolidata e per le 34 aree di più intensiva trasformazione; i relativi progetti sono sviluppati architettonicamente, come nel caso di Arezzo, ma essi sono poi essenzializzati con una simbologia appropriata, in modo da conservare solo le «invarianti» del progetto, collegate a precise norme di attuazione, che rendono prescrittive le scelte progettuali. Se questa è la soluzione per le nuove trasformazioni, la riqualificazione della città consolidata viene disciplinata, da una parte con l'applicazione di regole morfologiche precise, attinte da specifici abachi, relative alle nuove costruzioni, alla realizzazione di nuovi spazi pubblici, di nuove strade; dall'altra parte, attraverso il «progetto di suolo», una sorta di connettivo unificante di tutto l'organismo urbano che comprende tutto lo spazio pubblico e di uso pubblico della città, affidato prevalentemente a sistemi di spazio verde (alberature stradali, parchi).

Analogo è il caso del PRG di Siena (*ilustración III.4*), dove però le trasformazioni urbanistiche sono disciplinate anche sulla base di precise analisi ambientali, riferite alle caratteristiche di pericolosità geologica e sismica del territorio, con una grande attenzione quindi alle caratteristiche ambientali della città esistente e delle nuove zone di trasformazione. Una particolare attenzione, data la straordinaria qualità paesaggistica del territorio senese, viene dedicata alle trasformazioni possibili e al recupero del patrimonio edilizio storico nelle zone agricole ed extraurbane, articolate in molte sottozone (fondovalle, pianura, pendio, crinale e poggio); e in questo caso, l'interesse fondamentale del PRG appare indirizzato agli aspetti morfologici del paesaggio.

Il caso che riassume meglio i caratteri dei più recenti piani italiani, è tuttavia ancora quello di Bologna, con il PRG del 1986 (*ilustración III.5*), approvato definitivamente con qualche modifica nel 1989. A questo piano ha lavorato ancora Campos Venuti, insieme con Ferdinando Clemente e Paolo Portoghesi. Gli obiettivi qualificanti di questo piano sono la mobilità, la riqualificazione urbana, il decentramento terziario e la proposta ambientale; in un quadro di complessivo arresto della crescita urbana e di sfruttamento di tutte le aree interne, le porosità ancora presenti nel tessuto urbano.

Per quanto riguarda la mobilità, il PRG prevede la realizzazione di una metropolitana leggera, affiancata ad un nuovo asse attrezzato, che infrastruttura tutta la periferia storica bolognese, cioè quella parte di città cresciuta senza una precisa logica di piano, con un elevato livello di congestione e con una forte commistione funzionale, ubicata tra il Centro Storico e la periferia moderna attuata in base al PRG del '70.

La riqualificazione urbana è perseguita innanzitutto con la conferma della tradizionale politica bolognese di recupero del patrimonio edilizio esistente, estesa anche ai tessuti ottocenteschi. In secondo luogo con la trasformazione di alcune aree strategiche ubicate nella periferia storica, interne a quel tessuto urbano, definite ZIS («Zone Integrate di

Settore»), tutte servite dal nuovo sistema di mobilità, che assumono anche la funzione strategica di ricucitura dei tessuti periferici.

Il decentramento terziario viene invece perseguito con due opzioni strategiche: la prima garantendo adeguati livelli di polifunzionalità ai tessuti esistenti esterni al Centro Storico; la seconda, localizzando tale funzione, integrata ad altre funzioni con essa compatibili, nelle ZIS, in modo che esse rappresentino una effettiva alternativa, anche in termini di qualità urbana, al Centro Storico.

Anche la politica ambientale è rappresentata, in buona parte, dalla conferma delle scelte precedenti, ad esempio relative alla collina o alla tutela dei due fiumi che interessano la città e il territorio comunale, o ancora con la grande attenzione dedicata al verde urbano. Con in più l'ambizione di voler definire i nuovi «confini verdi» della città, laddove, come nella parte Nord del territorio comunale che si apre verso la pianura padana, non esistono confini fisici o elementi naturalistici da identificare con tali confini. I nuovi «confini verdi» sono realizzati con un grande anello di verde boschivo, che separa la città dalla tangenziale autostradale, riducendone l'impatto e determinando anche un miglioramento delle condizioni ambientali dell'intera periferia Nord.

4. URBANISTICA ED ECOLOGIA

Si è più volte sottolineato come la grande attenzione dedicata ai problemi ambientali si sia rivolta prevalentemente alle zone extraurbane, tralasciando quindi le più gravi patologie ecologiche ed ambientali dell'organismo urbano. Proprio per superare questa carenza, si è tentato recentemente un primo esperimento di concreta integrazione tra urbanistica ed ecologia. Tale integrazione comporta innanzitutto una revisione dei rispettivi strumenti operativi di intervento: il piano urbanistico da una parte, la valutazione d'impatto ambientale dall'altra. Il piano (il PRG per quanto riguarda la scala comunale) rivedendo le proprie basi analitiche con l'integrazione delle conoscenze specifiche dell'ecologia relative al territorio urbano (oltre che quello extraurbano), dovrà modificare soprattutto la sua strategia, garantendo che l'oggetto principale della propria azione, la programmazione della distribuzione economica, sociale e funzionale delle attività sul territorio, avvenga all'insegna della tutela e del risparmio delle risorse ambientali. La valutazione di impatto ambientale, la VIA, a sua volta, dovrà modificare la propria caratteristica di valutazione a posteriori, finalizzata a calcolare e ridurre i danni sull'ambiente, provocati da un determinato intervento, modificando quindi il progetto di quell'intervento, un progetto quindi già formato e definito.

L'obiettivo è quindi quello di costruire un nuovo modello di piano urbanistico che contenga già al proprio interno la valutazione preventiva delle conseguenze sull'ambiente delle trasformazioni territoriali, introducendo quindi una sorta di «VIA nel piano» e assegnando alla «VIA del progetto» le più pertinenti caratteristiche di verifica e controllo. Un tentativo in questa direzione è stato avviato con il «Progetto preliminare di riordino ecologico-urbanistico» (REU) di Reggio Emilia⁶; preliminare perchè pur non consistendo in uno strumento prescrittivo, avanza tutta una serie di indicazioni metodologiche e

di suggerimenti concreti che saranno raccolti dal nuovo PRG, avviata nell'ottobre del 1992, di cui il REU rappresenta quindi di fatto la prima fase.

La prima indicazione del REU nasce dall'analisi relativa alla crescita urbana, che ha messo in luce tre gravi patologie ecologiche della città: lo spreco di suolo determinato dalle previsioni dal vigente PRG (i 1.000ha urbanizzati nel '51 sono diventati 3.000 nel '91, per una città che oggi conta circa 130.000 abitanti e un patrimonio edilizio di 250.000 stanze), la cattiva qualità dell'espansione urbana e la preoccupante riduzione progressiva della presenza, all'interno dei tessuti urbani, di aree libere, collegate al territorio extraurbano; presenza indispensabile ecologicamente, in quanto legata alla necessità di garantire alla città la rigenerazione ecologica dei tre fattori fondamentali che compongono l'ambiente (aria, acqua, suolo), vale a dire la massima tutela del potenziale ecologico della città. Determinanti sono quindi tutte le aree urbane, insieme a quelle marginali o interstiziali, che possono garantire una tutela della falda acquifera, una funzione di equilibrio microclimatico e una mitigazione degli effetti delle emissioni inquinanti.

Completamente innovativa risulta, da questo punto di vista, la politica del verde urbano proposta dal REU. Se, da un lato, viene riconfermato l'approccio tradizionale di un necessario intervento aggiuntivo di aree destinate esclusivamente alla fruizione pubblica, dall'altro lato il REU sottolinea l'enorme importanza del cosiddetto verde residenziale o di vicinato, cioè del verde di corredo alle costruzioni, agibile soltanto dai rispettivi proprietari ed utenti, ma che comunque modifica radicalmente la natura ambientale dei tessuti urbani.

Direttamente connessa con la problematica della rigenerazione ecologica della città, è la questione della permeabilità dei suoli urbani, la cui patologica impermeabilizzazione rappresenta, infatti, una delle forme più gravi di inquinamento dell'intero sistema ambientale. Il REU individua quattro livelli di impermeabilizzazione del suolo: i suoli ad altissima impermeabilizzazione, dove cioè il relativo indice è superiore all'80%, dove è anche opportuno, ai fini della concreta possibilità di ripermabilizzazione, distinguere le aree con rapporto di copertura maggiore o minore del 50%; i suoli ad alta impermeabilizzazione, con un indice compreso tra il 50% e l'80%; i suoli a media impermeabilizzazione, con un indice compreso tra il 10% e il 50%; infine i suoli a bassa impermeabilizzazione, con un indice inferiore al 10%. Rispetto a questa situazione, il REU suggerisce di utilizzare in futuro, in tutti i nuovi interventi (sulle aree libere, ma anche su quelle già costruite da riusare) e in modo finalizzato i parametri rapporto di copertura e indice di impermeabilizzazione per garantire una sufficiente permeabilità dei suoli e un corrispondente adeguato rapporto di copertura.

Nel REU viene inoltre sottolineato come l'obiettivo della ripermabilizzazione dei suoli urbani non possa tuttavia essere circoscritto ai soli nuovi interventi di trasformazione urbanistica, ma come debba essere investita complessivamente tutta la città esistente, per la quale vengono suggerite due tipi di azioni urbanistiche particolari: la prima (possibile quando le aree altamente impermeabili presentano, un rapporto di copertura non elevato) tesa a sostituire gradualmente, legando tale obbligo anche al più semplice intervento di manutenzione, la pavimentazione impermeabile, in parte con manto erboso, in parte con pavimentazioni permeabili; la seconda relativa alle situazioni in cui il rapporto di coper-

tura è assai prossimo agli indici di impermeabilizzazione, quando cioè la causa dell'impermeabilizzazione è la densità fabbricativa; in questi casi, il problema può essere risolto solo da adeguati interventi infrastrutturali prescritti dal piano, come, ad esempio, la ristrutturazione della rete fognaria con la separazione delle acque bianche dalle acque nere, riconducendo così le acque chiare al sistema idrico superficiale e alle falde, attraverso quest'ultimo.

Un ulteriore campo di indagine sviluppato dal REU è quello relativo al sistema infrastrutturale, cioè alle infrastrutture tecnologiche e al sistema della mobilità. Il carattere di progetto preliminare dello studio ha consentito solo di abbozzare questa tematica fondamentale, sviluppando solo la parte relativa al sistema fognario, per quanto riguarda le infrastrutture tecnologiche, mentre più compiute risultano le ipotesi relative al sistema della mobilità, anche se le specifiche analisi e verifiche di fattibilità sono state avviate successivamente, contestualmente alla formazione del nuovo PRG.

Per quanto riguarda il sistema fognario, cioè l'infrastruttura che maggiormente interagisce con il sistema ambientale, il REU sottolinea come anche a Reggio, nonostante la presenza di un depuratore quantitativamente sufficiente, esista comunque un inquinamento degli scarichi, le cui manifestazioni più critiche sono, da un lato, l'inquinamento delle acque superficiali e sotterranee e, dall'altro lato, la totale mancanza di fognature in parti già urbanizzate (e in queste zone dovrà essere esclusa ogni trasformazione urbanistica). Dovrà essere quindi ripensato tutto il sistema infrastrutturale, non come sempre estendibile indipendentemente da ogni ragionevole valutazione di costi-benefici, ma definito per la sua efficienza e per la correttezza del rapporto con il sistema ambientale. Fondamentale e addirittura indispensabile nelle zone produttive, appare il superamento del sistema generalmente misto in atto: con l'aumento del carico urbanistico complessivo e con l'aumento delle superfici impermeabilizzate (le grandi coperture e la pavimentazione degli spazi aperti), questo entra regolarmente in crisi, con l'immediato sversamento delle acque nere nelle acque di superficie, in presenza di forti precipitazioni meteoriche, che determinano una situazione di forte pressione nella rete, per la intensa preponderanza delle acque bianche su quelle nere.

La ristrutturazione del sistema fognario misto si integra peraltro con la politica di ripermabilizzazione del suolo precedentemente delineata: non necessariamente infatti, le acque piovane raccolte dalle grandi superfici di copertura impermeabili, dovranno essere convogliate nella rete di scarico, ma potranno essere disperse direttamente nel terreno permeabile o convogliate nei corsi d'acqua superficiali, con effetti positivi per il ripascimento della falda.

Il tema della mobilità non viene risolto dal REU solo nella ormai obbligatoria interdipendenza tra insediamenti, attrezzature e sistema della mobilità, ma di quest'ultima vengono anche prese in considerazione le problematiche connesse alle varie forme di inquinamento generate dal traffico, sia quindi quello atmosferico generato dai motori, sia quello acustico che investe le aree poste ai margini delle grandi infrastrutture stradali e ferroviarie. E anche in questo caso sono possibili diversi interventi urbanistici per affrontare il problema ecologico. Da un lato proteggendo gli insediamenti con dune artificiali alberate da realizzare a fianco dell'infrastruttura e, nei casi peggiori, con barriere fonoassorbenti.

Dall'altro modificando la vigente disciplina urbanistica (e il REU fornisce molte indicazioni in questo senso), per allontanare a distanza di compatibilità acustica, almeno la più delicata destinazione residenziale.

Più in generale il REU delinea la strategia per un nuovo sistema di mobilità ecologica, consistente in un sistema misto, che valorizzi nella città la componente collettiva del trasporto e che tende ad eliminare l'inquinamento del trasporto individuale. Realizzando una pianificazione delle infrastrutture per la mobilità che sia insieme efficientistica ed ecologica e una pianificazione della città, che tenda a valorizzare le infrastrutture non inquinanti. L'obiettivo generale è quello di ridurre il tasso patologico di traffico motorizzato individuale, di organizzare una realistica alternativa al caotico abusivismo della sosta, di rovesciare l'attuale sottoutilizzazione del trasporto di massa e di offrire finalmente una concreta soluzione per le aree pedonalizzate e per le piste ciclopodoni.

Infine il REU affronta con una serie di prime proposte urbanistiche, il progressivo disinquinamento della città esistente, partendo da una critica articolata ed esplicita delle incompatibilità ambientali riscontrate nel vigente PRG, relativamente alle infrastrutture previste, ai nuovi insediamenti su aree libere o di riuso, alla normativa.

L'inquinamento più rilevante è ancora quello legato al sistema produttivo, presente in modo particolare nelle aree di concentrazione industriale che comportano, in quanto tali, rischi di potenziale inquinamento chimico (dell'aria, del suolo, delle acque superficiali e delle fognature) e acustico.

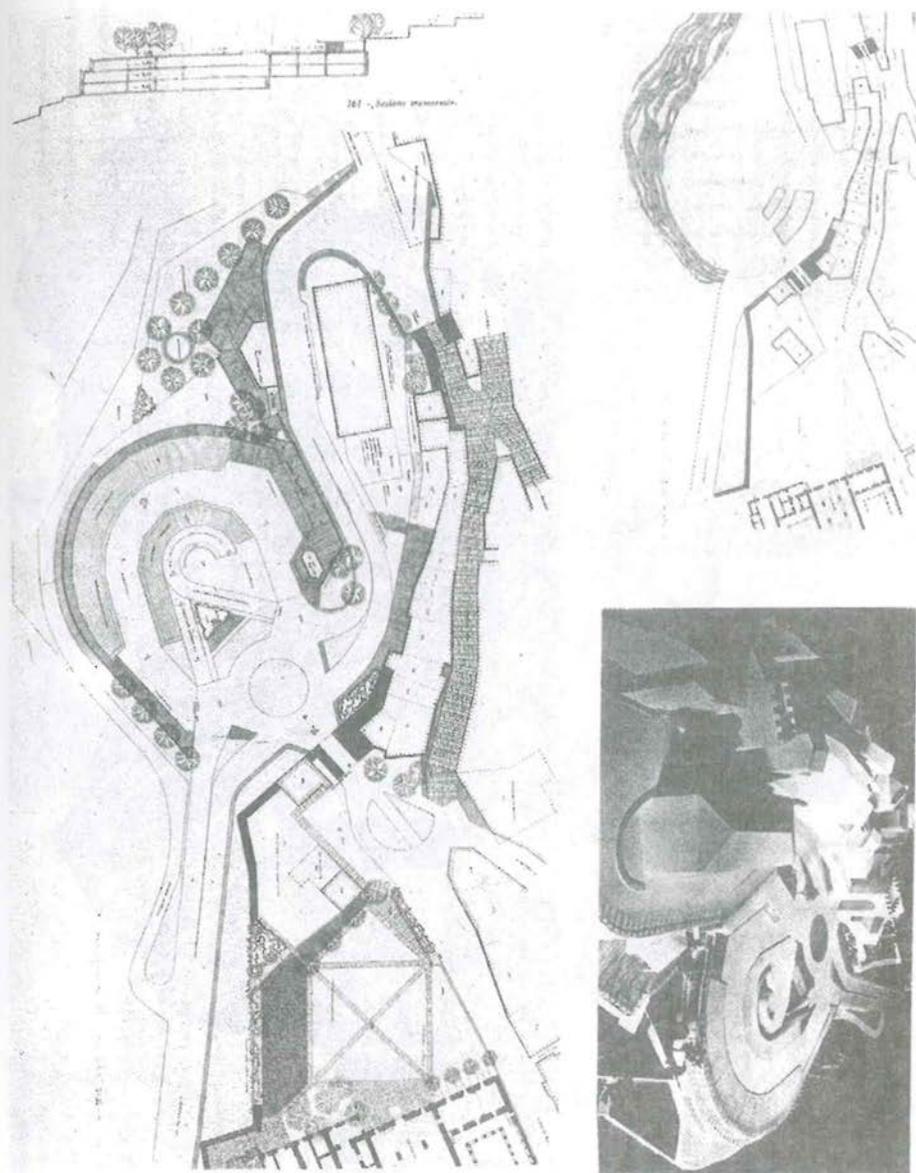
In tali zone, oltre al controllo delle emissioni nel rispetto delle normative di legge vigenti in materia e ad una politica complessiva di graduale riconversione ecologica dei cicli e delle tecnologie produttive (qualora tale scelta non fosse possibile si dovrà solo agevolare la rilocalizzazione dell'impianto), il REU suggerisce di ridurre la monofunzionalità, favorendo una polifunzionalità determinata dall'integrazione di nuove funzioni legate al sistema produttivo, di cui siano evitate preventivamente le emissioni inquinanti, ma anche di attività terziarie, di verde e parcheggi a servizio delle attività produttive.

Viene inoltre sottolineata la necessità di dettare le indispensabili prescrizioni per il disinquinamento e la bonifica dei suoli urbani inquinati, in particolare quelli già occupati da industrie, il cui riuso, che escluda ogni valutazione ecologica di questo tipo, appare assai problematico. L'indicazione generale fornita dal REU relativamente al riuso delle aree dismesse, industriali, ferroviarie o demaniali (uno dei temi centrali dell'urbanistica italiana), sottolinea quindi le condizioni ecologiche e urbanistiche alle quali la trasformazione urbanistica sarà consentita, integrando e superando la condizione morfologica, la qualità progettuale architettonica dell'intervento, l'unica dimensione fino ad oggi generalmente presa in considerazione.

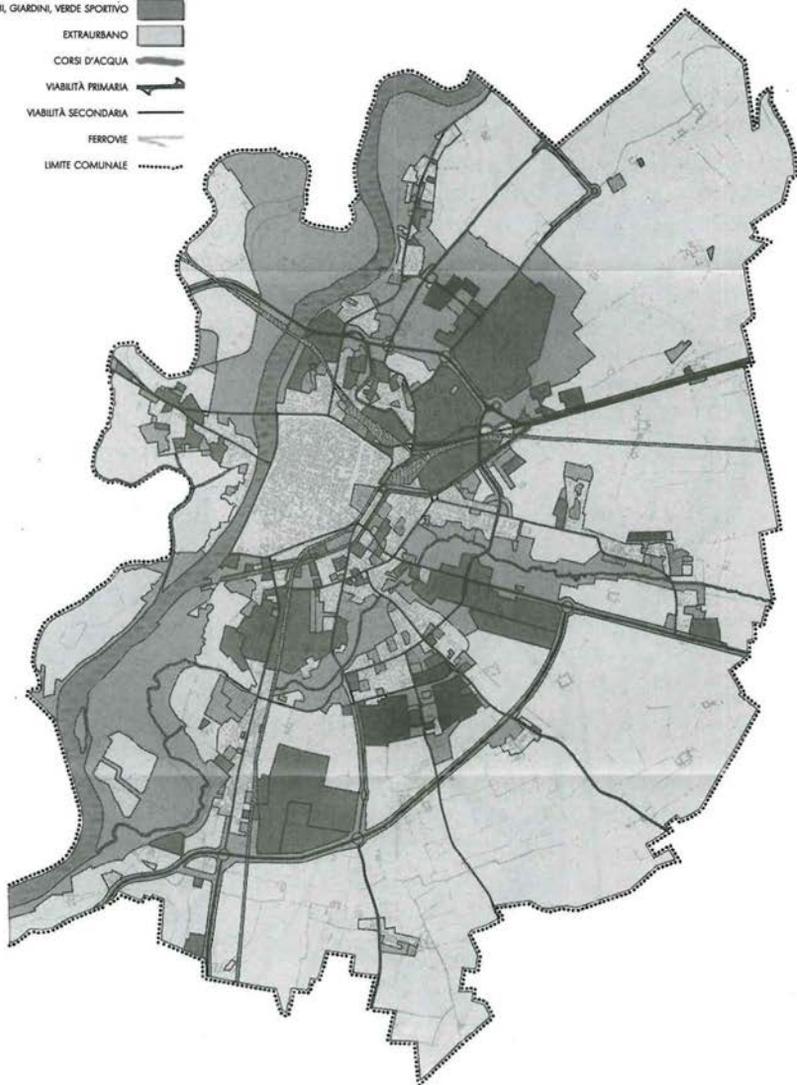
In conclusione, il REU delinea i tre grandi gruppi di scelte che dovranno informare il nuovo PRG, il primo piano urbanistico-ecologico in elaborazione in Italia, integrando gli altri contenuti ormai consolidati dei piani della città in trasformazione: la tutela del potenziale ecologico della città e, quindi, della capacità di rigenerazione degli elementi fondamentali che compongono l'ambiente; l'infrastrutturazione ecologica della città, in un più avanzato quadro della sua efficienza; il disinquinamento della città, liberandola gradualmente dalle fonti che attentano quotidianamente alla salute dei cittadini.

NOTAS

- ¹ Legge 17.8.1942 «Legge urbanistica», che istituisce due livelli di pianificazione: il livello comunale, gestito dal Piano Regolatore Generale (PRG); il livello territoriale (regionale o sub-regionale), gestito dal Piano Territoriale di Coordinamento (PTC).
- ² I Comuni obbligati alla redazione del PRG erano inizialmente solo i più importanti o quelli con presenze di particolare valore storico o ambientale; essi erano compresi in elenchi allegati alla legge urbanistica.
- ³ Tutti i dati statistici riportati sono tratti dai Censimenti della popolazione, del patrimonio edilizio e delle attività industriali ed economiche, che si svolgono nel primo anno di ogni decennio.
- ⁴ Queste definizioni sono di Giuseppe Campos Venuti. Vedi: «La terza generazione dell'urbanistica, F. Angeli, Milano, 1987; vedi anche: «L'urbanistica riformista» (a cura di F. Oliva), Etas, Milano 1991.
- ⁵ Non esiste un censimento delle aree industriali dismesse, ma solo dati riferiti alle varie situazioni. Solo nelle tre città di più antica industrializzazione, Milano, Torino e Genova, si valuta che l'ammontare delle aree industriali dismesse sia rispettivamente di 600, 250 e 500ha.
- ⁶ Progetto Preliminare di riordino ecologico-urbanistico. Comune di Reggio Emilia, novembre 1991. Progettisti: prof. arch. Giuseppe Campos Venuti, prof. arch. Federico Oliva; con: arch. Paolo Galluzzi, arch. Piergiorgio Vitillo.



III.1. El *Plano Regolatore* de la ciudad de Asís, 1955-58, de Giovanni Astengo: Sistemación de la Puerta y de la Plaza S. Pietro. Situación existente, maqueta y proyecto



III.2. El Plano Regalatore Generale de Pavia, 1976, de Giovanni Astengo e Giuseppe Campos Venuti: elaboración del esquema de estructura (La reducción no está a escala).

Caratteri dell'intervento nelle zone a tessuto omogeneo

Categorie principali d'intervento degli isolati

-  Restauro
-  Risanamento conservativo
-  Ristrutturazione con vincolo parziale di integrità della facciata
-  Ristrutturazione con vincolo parziale di sedime
-  Ristrutturazione con vincolo parziale di riordino della facciata
-  Demolizione e ricostruzione e numero dei piani edificabili
-  Integrazione con nuovi volumi ediliti
-  Corpo di fabbrica da demolire
-  Cinta muraria esistente da restaurare
-  Cinta muraria tracciata da ripristinare

Categorie principali d'intervento delle aree scoperte

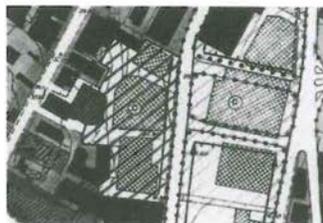
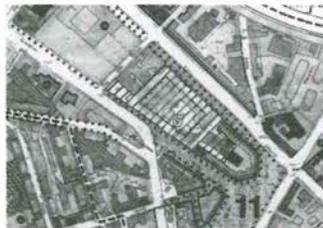
-  Area a verde privato da mantenere o costituire
-  Area a verde di interesse naturalistico da mantenere o costituire

Tipi d'intervento relativi agli isolati urbani

-  Nuovo allineamento prevalente di progetto
-  Allineamento del fronte dei nuovi interventi ediliti
-  Progettazione architettonica unitaria dei fronti degli edifici esistenti e di progetto
-  Fronte continuo di locali ad uso commerciale

Tipo d'intervento relativi agli spazi pubblici

-  Asse e luoghi privilegiati commerciali
-  Asse e luoghi privilegiati ambientali
-  Asse e luoghi pedonali per interventi di arredo urbano
-  Percorsi pedonali scoperti da ripristinare o di nuova progettazione
-  Percorsi pedonali coperti di nuova progettazione
-  Filari di alberi d'alto fusto (sistemi a verde con disposizione regolata)
-  Barriere acustiche naturali
-  Barriere acustiche artificiali



Area progetto

-  Aree di progettazione unitaria prevalentemente libere da edifici
-  Aree di progettazione unitaria prevalentemente costruite
-  Perimetro delle unità minime di intervento all'interno dell'area di progettazione unitaria

Tipi di intervento delle aree progetto

-  Direzione orientativa prevalente per la disposizione dei corpi edili principali (non parallela alla facciata)
-  Luoghi pedonali per interventi di arredo urbano (piazze)
-  Posizionamento planimetrico del nuovo filo continuo dei corpi edili principali
-  Accesso principale

-  Zone a tessuto omogeneo prevalentemente residenziali
-  Zone a tessuto omogeneo prevalentemente residenziali

Zone specificatamente individuate

-  Zone terziarie e direzionali
-  Zone artigianali e industriali

Zone pubbliche e di interesse generale

-  Zone della viabilità
-  Zone ferroviarie
-  Zone per servizi di quartiere
-  Zone per servizi urbani
-  Parchi urbani
-  Altezze militari

-  Perimetro delle zone a tessuto omogeneo

- 1** Numero d'ordine di riferimento delle zone a tessuto omogeneo

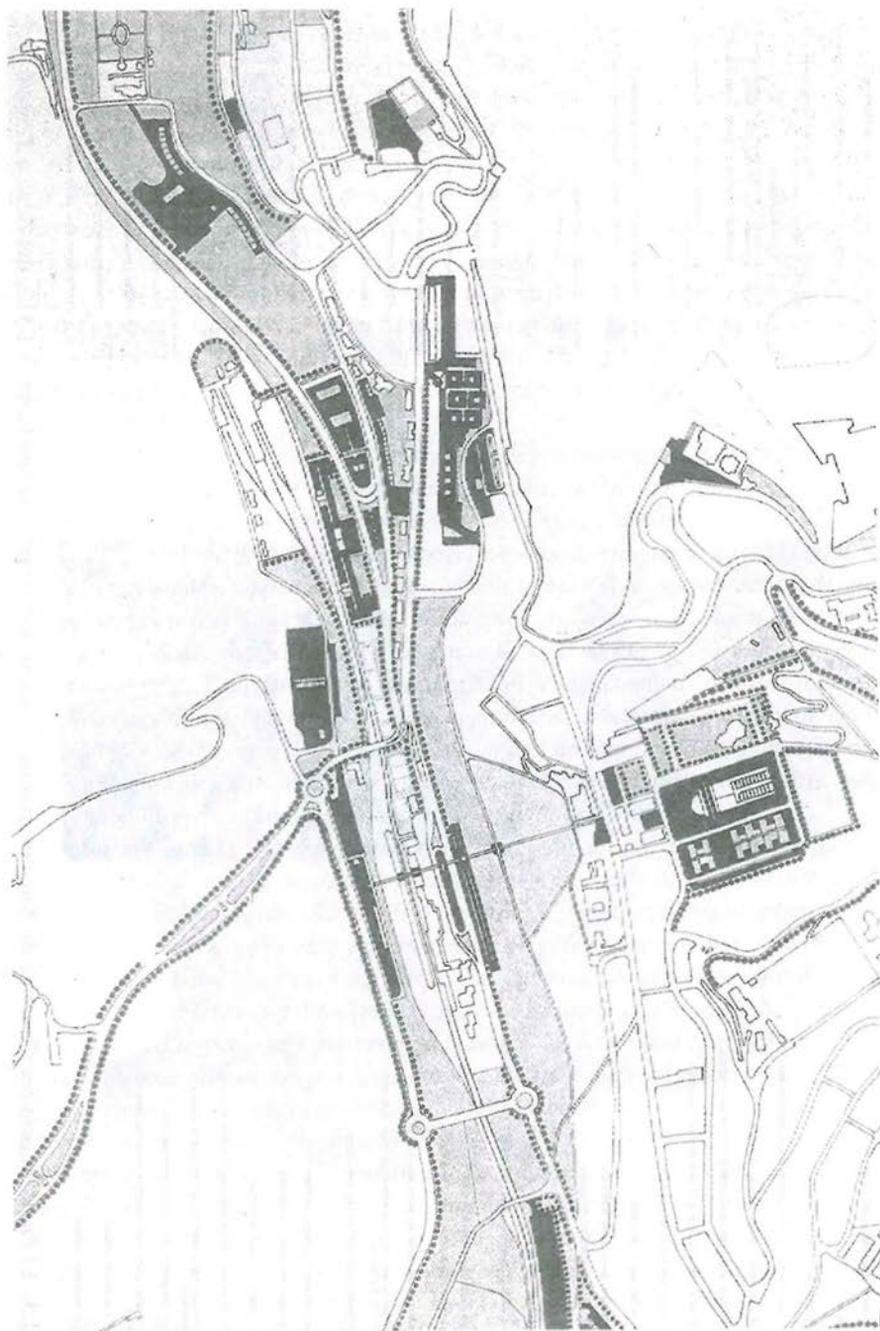
Contenitori storici

-  N° d'ordine

Destinazioni d'uso delle aree progetto

-  Prevalentemente residenziali
-  Prevalentemente terziarie e direzionali
-  Prevalentemente per servizi di quartiere
-  Prevalentemente per servizi urbani

III.3. El Plano Regalatore General de Ancona: zoning de un área de tejido extraurbano (XTAE), del Zona a Tessuto Omogeneo, ZTO, del Viale della Vittoria e di Corso Carlo Alberto, y del Area Progetto, APL, de Palombare.



III.4. El *Plano Regolatore Generale* de Siena, de Bernardo Secchi, 1990: prticular de los proyectos de la zona de la estación, extracto de plano del avance.



III.5. El *Plano Regolatore Generale* de Bolonia, 1986: elaboración del esquema de estructura (La reducción no está a escala).



Resumen: Mi Personal Punto de Vista del Sistema de Planeamiento Británico

IV. A PERSONAL POINT OF VIEW OF THE BRITISH PLANNING SYSTEM

por Ivor Samuels. Brookes University. Oxford

INDICE

1. Introduction
2. The Planning Profession in Britain
3. The Development Control System
4. Regional Planning
5. Public and Private Development
6. The Inner City
7. The Voluntary Sector
8. Urban and Building Conservation
9. Conclusion



UN PUNTO DE VISTA PERSONAL DEL SISTEMA DE PLANEAMIENTO BRITANICO

Ivor Samuels

*El Profesor Ivor Samuels a pesar de afirmar que quiere darnos una visión personal y asistemática, logra sintetizar un cuadro vivo, atractivo y crítico, del sistema de planeamiento británico. En la exposición subraya las peculiaridades británicas respecto al panorama europeo y el gran cambio producido en los años ochenta, analizando en concreto la evolución de los equilibrios en las relaciones: entre planeamiento y mercado, entre las instituciones y entre los instrumentos utilizados en el planeamiento. Nos introduce en su discurso empezando por las figuras profesionales, evidenciando que no existe la obligatoriedad de la intervención de un arquitecto para ningún tipo de proyecto urbanístico. Además la figura del planificador —**Town Planner**— posee en Gran Bretaña su autonomía académica y profesional: en su formación la cultura proyectual y formal es absolutamente minoritaria, siendo mayoritarios el papel de las ciencias sociales y la importancia de la programación en su actividad profesional.*

El planeamiento está concebido desde la gran escala, con una definición más estructural que formal, sin pormenorización, orientada hacia los procesos sociales y económicos y por lo tanto a la gestión de la transformación urbana. La definición a escala intermedia o pormenorizada es requerida en documentos especiales, complementarios a los previstos en las leyes: guías para el diseño urbano y normas generales o localizadas, que pueden afectar a un elemento, a una ciudad o a un condado entero.

Todos éstos, tanto los instrumentos de planeamiento como los instrumentos informales, no constituyen una base legal para los promotores, al no tener valor de ley. No representan un vínculo, ni para la administración, que puede rechazar un proyecto aún cuando esté conforme con el plan, ni para un privado, que puede recurrir al Gobierno central el rechazo de proyectos contrarios según las autoridades al contenido del planeamiento. El sistema de planeamiento británico funciona como equilibrio entre poderes fuertes: las instituciones locales tienen muchas responsabilidades y poderes discrecionales de gestión; la autoridad central tiene un poder absoluto en la legislación y en los recursos; los promotores tienen garantías de flexibilidad y de rapidez decisional en el equilibrio de

estos poderes y en una gran libertad de iniciativa, si están dispuestos a asumir los costes de sus propias decisiones.

La tendencia hacia la racionalización y centralización de los poderes y la búsqueda de la eficacia a través de la capacidad de experimentar, son las cualidades que destacan claramente como características propias operadas en el gran cambio de los años ochenta: el proceso de desregulación impulsado por los gobiernos conservadores. Se trata de un cambio radical hacia un sistema donde las tensiones del mercado no tienen apenas oposición por parte del control de la administración. Su efecto fue durísimo al haber llegado en la fase final de la evolución del sistema de planeamiento, cuando se había completado la construcción del sistema de regulación con una estructura jerárquica de planes: el **Regional Plan**, el **Structure Plan** y el **Local Plan**, con la constitución de nuevas instituciones para la gestión del nivel regional como el **Great London Council**, los **Metropolitan Counties** y los **County Council**. Hasta entonces el Estado había desarrollado un gran esfuerzo de intervención directa en el urbanismo, manifiesto en con la creación de los **Green Belts**, los cinturones verdes que rodean las mayores de las ciudades británicas, en las inversiones en la construcción pública de viviendas y en los programas de las **New Towns**.

Esto ocurrió en un momento económico favorable, justo en correspondencia con el proceso de desindustrialización y liberación de áreas urbana centrales y antes de una etapa de crecimiento económico. Las características de la gestión de este proceso es representativa del espíritu de esta fase: el papel del Gobierno Central por un lado, que delimita las áreas de reforma con tratamiento especial y fija las facilidades fiscales, y la entrega de la gestión a sociedades privadas, que tienen responsabilidad sobre la urbanización y las infraestructuras. Asimismo faltan mecanismos de redistribución entre los barrios. El resultado ha sido una favorable relación entre capital privado y capital público, la producción de proyectos con imágenes y características llamativas, y sobre todo el fenómeno de la competencia entre municipalidades: ejemplo, la reacción de las autoridades de la City de Londres frente a las promociones en la zona de los Docklands. Pero el estancamiento del mercado inmobiliario y la sucesiva crisis económica bloqueó el mecanismo, desencadenando un proceso perverso: la crisis de las promociones bloqueó la construcción de las infraestructuras, que dependían de los capitales privados, poniendo en crisis a otras empresas constructoras y paralizando todo el proceso de renovación, afectando a otras iniciativas relacionadas en una sucesión dramática.

La promoción privada no ha logrado, por ello, substituir a la pública, sobre todo en las promociones de gran envergadura. Tampoco en el sector residencial el relevo ha tenido un éxito total. Hubo casos de promotores privados que propusieron la construcción de **New Towns** de tamaño reducido, incluso en la misma **Green Belt** de Londres, teniendo que asumir el coste de la infraestructura y el riesgo del fracaso; ninguna logró concretarse.

Sin embargo este nuevo planteamiento tiene otras caras. Las actividades de regeneración urbana, dirigidas a la conservación del patrimonio histórico o a los programas de regeneración económica, utilizan la actuación de las agencias y la competencia entre municipalidades para modificar los desequilibrios en el uso turístico del patrimonio urbano;

a esta escala más reducida parecen ser más eficaces. Particularmente interesante es el caso de Wigan Pier, como ejemplo de **management urbano** dirigido hacia a un programa de regeneración, donde se plantea la substitución de sectores industriales obsoletos cuya base económica se orienta a la creación de atracción turística.

Otro aspecto de la privatización, o mejor, de la reducción de la intervención del Estado, es el éxito de las **asociaciones voluntarias**, organizaciones de derecho público sin afán de lucro, activas sobre todo en la creación de campos de trabajo para la conservación del patrimonio ambiental, por ejemplo en la recuperación de la red de Canales y de solares abandonados.

En su conclusiones el Profesor Samuels subraya la constancia positiva de una característica ya tradicional del sistema británico: la **flexibilidad**. Evidencia, sin embargo, su consecuencia negativa: la incertidumbre. Su conclusión principal es una nota negativa sobre el sistema de control de la urbanización: la renuncia a cualquier redistribución de los beneficios y cargas derivados de las mejoras en la ciudad es injusta y es un sacrificio que no ha sido compensado por los resultado de la reforma de los conservadores.



A PERSONAL VIEW OF THE BRITISH PLANNING SYSTEM

Ivor Samuels

1. INTRODUCTION

This review is not intended to be a systematic analysis of the British planning system, nor is it a history —there are many publications which do this in a much more thorough way than could be attempted in the space available here. Rather this will be an account of the system from the point of view of an architect planner (the significance of this term in the British context will become clearer below), that is, from a concern with the product of planning as well as the process. It will also focus on the British system so as to emphasise the ways it differs from other systems —in particular the French, Italian and Spanish systems with which I have become over the last six years.

We can understand the processes of change which planning systems undergo in terms of the balance between different values with respect to a number of key issues. The first issue is the relation between planning and the market. Over the last decade Britain has undergone a retreat from the post second world war consensus over the benefits of planning moved into, arguably, the most de-regulated and market led political economy in Western Europe. The balance in this case is between the relative investment of private and public agencies and the power of the planning machine to intervene in market led decisions.

The second issue is that of the balance between different levels of local government and between local government and central government. Again Britain finds itself in an unique position in Western Europe with a higher degree of centralization and less power remaining with cities and regions than any other country.

The final variable that we must consider is the changing balance over time between the three types of measures that can be used by planners to effect policy over land development:

- Regulatory measures —through plans, the most common way of planning and controlling development.
- Development measures —through direct investment in development whether building entire new towns, public housing or basic infrastructure.
- Financial measures —through tax incentives or penalties, grants and loans.

2. THE PLANNING PROFESSION IN BRITAIN

Any understanding of a process must take into account the formation and values of the professionals who operate that process. Britain, and all the other Anglo-Saxon countries, are, once again, in a different position from the rest of Europe. The planning profession in Britain had its origins, as in many others countries, in the development professions i.e. Architecture, Engineering and Surveying. These professions have a central concern with physical form and we can see in an early example of planning such as Hampstead Garden Suburb by Raymond Unwin, from the early years of this century, that it is quite clearly conceived in built form terms with streets and squares and blocks of buildings.

Until the 1950's this same concern by the same type of professionals dominated the emerging profession of the Town Planning. A proposal for Oxford made by Thomas Sharpe in 1950 is again conceived unequivocally in terms of three dimensional form. It was the impetus of the Town Planning Act of 1947 which created an increased demand for trained manpower to operate the new system that changed the relation between planning and other professions.

With an increased sense of its own distinctiveness planning established a number of degree courses, not in schools of architecture, as in Spain or Italy, but in separate faculties of planning.

Its own professional Institute, which was again distinct from that of the architects and engineers, was expanded to govern the whole of the planning profession from training and registration to professional practice. As the profession grew it admitted many members with a background in one of the social sciences —geography, economics or sociology.

Not surprisingly in view of this change in the composition of the profession, the interests of planners began to change from the preoccupation with built form to issues of a more social and economic character. The concern of the profession in the 1960's was no longer with the quality of streets and squares in our towns but more with processes of management and issues of distribution. When it made plans they were of a very diagrammatic nature. A Structure Plan of this period —and it was to this type of activity that the most able members of the profession were attracted, is no longer conceived in built form and is purely diagrammatic.

The proportion of the planning profession who are architects, 50% in 1960, had fallen to less than 10% in 1989 and is probably around 5% today —a very different situation from other European countries. Other figures suggest that most of the planners who are architects are in the private sector and not in the public service. This fact becomes important if we consider the arrangements for controlling development in Britain.

3. THE DEVELOPMENT CONTROL SYSTEM

For nearly twenty years Britain has operated a two tier system of Plans. At the higher level there are Structure Plans prepared by the Counties which are broad and strategic and provide a framework for the Local Plans. These are the equivalent of the european regulatory plans but conceived in much less detail than a *plan d'occupation des sols* in France, a

piano regolatore in Italy or a *plan general* in Spain. In fact the plan in the British system is of much less significance than in either of these three systems.

In order to understand this we need to examine the procedure for obtaining planning permission. An intending developer, whether of a building or for a change of use, makes an application to the local planning authority. In deciding the application the local authority is not bound legally by the local plan which is only one of the factors that it must take into account when making a decision. The plan thus does not have a legal basis as it does, for example, in France where, if the plan indicates that houses can be built in a certain zone and an application is made to do that, then the local authority is obliged to give approval. In Britain there is a great element of discretion to give or refuse permission according to many factors besides the plan. These may include «informal» detailed plans which may never have been formally adopted, government policy guidance or the strength of popular opposition expressed through locally elected representatives. Reasons for refusal often seems arbitrary and based on political dogma rather than planning judgement.

If an application is refused an applicant has the right to appeal to central government against the refusal of permission. In total there are around half a million applications in Britain per year, 47% of them are fairly small - minor alterations to houses and about 13% are for changes of uses without alteration to the physical fabric, 37% are minor applications which are defined as being for a development of up to 10 dwellings or 1,000 sq mt of floor space or for no more than 1 hectare of land. This leaves only 3% as proposals for larger schemes.

A relatively large percentage of applications are refused. Just over 1/5 of the applications for change of use were refused —15% of minor applications and 14% of major ones. Following refusal, as many as 75% of major applicants appeal. Of these 67% are dismissed and in 10% of the appeals the original decision is reversed.

There are some differences between the zoning systems used in the most countries and the British development control system. Among the principal advantages of the development control system is a flexibility to react to a changing situation without having to go through the lengthy legal process of making a variation to a plan. Against this is the considerable disadvantage of the degree of uncertainty in the British system. Even though an area is indicated as designated for residential uses, an application for housing will not be automatically approved. The great degree of administrative discretion in the British system gives a much greater possibility for political considerations to intrude on planning objectives and affect a decision.

Given the lack of importance of the plan a number of other mechanisms have been devised for controlling urban form. These vary from guides which are intended to control the form of small extensions to houses to urban design briefs and high buildings policies for whole cities. Between these two extremes we have different scales of application from the individual site through a whole city block to a district designated for conservation or an entire town centre.

Perhaps the best known of these special instruments promoted to supplement the Local Plans is the Residential Design Guide for the County of Essex. The concern behind this guide was the rapid rate of house building in the South East of England in the 1960's which was being undertaken by large housebuilders who, in promoting the same type of house

everywhere were destroying the local character. It has to be remembered that there is no legal requirement for a project in Britain, of whatever size, to be built designed by an architect, so that many proposals are submitted by surveyors or building technicians. The design guide shows what should not be proposed and on the other hand what can be done—the carrot and the stick. If the builder ignores the advice and proceeds to make an application for an unacceptable scheme he will be delayed and incur extra costs even if he wins an appeal.

Design Guides are for large areas—they are not site specific. Design briefs have been used for the more detailed control of the form of the city. They can show building envelopes. They often deal with materials and appearance. It is a continuing source of debate between architects and planners as to the extent that another profession i.e. that of the planner, can dictate matters of building appearance to architects.

Finally, as an example of a design guide for a whole city, there is the case of the High Building Policy for the City of Edinburgh. This is an attempt to control Edinburgh's delicate skyline and the relation between spires and towers and the hills within and surrounding the city.

After a series of studies, including analyses of views out towards the surrounding countryside and from outside towards the city, a map was produced that indicated the areas where it is possible to erect high buildings. This document is an addition to the Statutory Plan for the city and demonstrates the positive advantage of being able to produce supplementary documents of a non statutory form which meet a particular need.

4. REGIONAL PLANNING

At the other end of the scale of the activity of planning, the regional level, the post war periods this has been concerned with two issues. The first is the control of the growth of the large metropolitan cities and the second that of the promotion of development in the old industrial areas.

There has been a great deal of continuity in the devices imposed in order to carry out these policies. For example, Sir Patrick Abercromby's Greater London Plan of 1944 proposed a Green Belt which still has great significance for London. As part of the same plan it was proposed to rebuild the centre of the city and move part of its population to New Towns—the first of these was Stevenage. There is thus a balance between the instruments of regulation and development. The post War New Towns are developments implemented by the state, without any private involvement. At the same time as they were being built the state was implementing a strict regulatory measure—the Green Belt around London. The issue of the decline of industrial areas was tackled by the building of new infrastructure, including New Towns, and also fiscal measures. A number of areas in Britain have been designated where different types of financial assistance were available for development.

This system of regional planning achieved its peak of sophistication in the 1970's with the publication of a number of regional plans of great complexity. There was in place a top down idea of planning which progressed down a hierarchy from a regional plan to

structure and then local plans. Thus in the Strategy for the South East of England of 1975 we can note London, still with its green belt, and a series of large new towns, in particular Milton Keynes. This and other large towns like Northampton and Swindon, were selected for growth to accommodate the population increases forecast in the early '70's.

The planning system, which was like a series of Russian dolls that fit inside one another, has been radically modified in the last ten years. Notably the Greater London Council and the Metropolitan Counties have been abolished and the whole regional planning system has been dismantled and replaced by very simple planning guidance. In place of the massive regional plans of the seventies we have a series of short notes. For example the planning guidance for the North East Region [the Newcastle area] only amounts to four of five pages.

Furthermore this guidance is prepared by a local office of the Central Government and is handed down to the county which prepares a Structure Plan. This is very different from the planning activity that is currently taking place in Spain with massive regional plans being prepared by the Autonomous Communities. The County Councils responsible for preparing the Structure Plans meet in regional conferences, which are voluntary groups of authorities that do not have any statutory power, but can give advice to Central Government through its regional offices.

Finally, in London the abolition of the Greater London Council has left a great diversity of administrative boundaries for different activities, which often do not fit with the boundaries of the 33 London Boroughs that now administer the capital with. Again overall coordination is provided by Central Government. A further problem lies in the diversity of social need in different parts of London. There is a particular concentration of unemployment in a band around the East of London with a ring of richer boroughs surrounding the poorer boroughs with deep social problems. There is no mechanism by which the resources of the richer boroughs can be used to help solve the problem of the poorer boroughs since there is no planning level at which this sort of redistribution can take place.

This retreat from regional planning has its most serious consequences in relation to Britain's role in Europe and, in particular, the connection of the south east of England to what the French call the «blue banana» —that axis of activity which runs from the Midlands down to Northern Italy. The key link for Britain is clearly that across the channel with the construction of the Channel Tunnel. Yet with the tunnel nearing completion, probably next year, a decision has only now [April 1993] been made on the route of the new railway connection between the Tunnel and London and the rest of Britain. This episode shows the limits of the market and the difficulty the market will get into without the sort of minimum infrastructure planning that is needed for large scale investments.

5. PUBLIC AND PRIVATE DEVELOPMENT

We have already identified the relation between public and private sectors as one of the key issues of balance in planning. The shift in balance is most notable in the way the New Towns programme has changed.

Around 2.5 million people are now living (1990 figures) in publicly constructed New Towns. 2.5 million is not a big percentage of 50 million population but nevertheless it

represents an important contribution to the housing problem. The whole structure of spending, whereby the government paid for practically all of the early New Towns, the infrastructure, the houses, the schools, has changed from a very large public investment to very little public investment in the last few years.

Milton Keynes is one of the most successful New Towns—it is really a new city of about 15 square km. The way this city has been built has changed since it was first designated in 1971. The public housing sector dominated in the early years but over the last decade this has shifted to a domination by private house building.

A recent enquiry into British housing shows how the total spending on new building by local authorities has declined between 1966 and 1977 and 1990/91 with a negative spending in the last 3 years of the survey. Over the period 1980/81 - 1990/91 we can also see the way public expenditure has changed—defence has increased by about 13%, the home office [the police and the judicial system] by about 50%, education services have increased by 12%, health has also gone up, but housing has gone down by about 70%. House building for rent has declined in England from 1980—86,000 to 13,000 in 1991. This is not because the housing problem has been solved since there has an increase in the homeless population in the same period from something below 10,000 to around 40,000.

If we turn to what has been proposed to replace the programme of publicly funded New Towns we will see very little success. To understand what has happened we have to bear in mind two aspects of contemporary planning in Britain. The first is the concentration on private development and the second is the flexibility which exists in the British planning system. Just because an area is allocated as open land on a plan it does not mean that a developer cannot try to build a new town on it—the costs of such an attempt might be high but then so are the potential rewards of building houses on land purchased at agricultural prices. 24 different private proposals by developers to build very small new towns in the South East of England were made between 1985-1990.

The process starts when the developers find an area of agricultural land, usually lying to the West of London near the motorway network. They take an option to buy the land from the farmer and then make a planning application which will certainly be rejected by the planning authority. The developer will then appeal to Central Government in an attempt to get the decision reversed.

It is paradoxical that, in spite of the support the Central Government has given to private developers, no permission has yet been given on appeal for any of these projects. The power of the countryside preservation lobby has been more powerful than the desire to let the free market operate wherever it can. And, of course, with the recession and the collapse of the property market, most of these proposals for privately funded new towns have quietly been shelved.

6. THE INNER CITY

The problem of the depopulation and the deindustrialization of the large urban areas as structural changes have occurred in the older primary and manufacturing industries is common to most of the larger countries of Western Europe. The system of grants and aid,

which the Tory government of 1979 inherited, had spread a wide range of essentially spectacular projects over large areas and had only met with modest success in meeting the problems of these areas.

It could be argued that these problems can only be tackled over a long term but the fact that these sort of interventions were spread too evenly over too large areas made it easy to argue for their replacement by a system which favours a smaller number of projects which have a high political profile — a maximum impact with a minimum expenditure. The test proposed to measure their efficacy is the extent to which private investment can be attracted by a minimum of public expenditure. This concept is known as gearing. Thus for London Docklands great success is claimed for the redevelopment to date because every million pounds of public investment has attracted 6 or 7 million pounds of private investment. This is a very easily quantifiable criterion for the success of the new projects and much easier to measure than the quality of new development or the satisfaction of local communities.

The case of London Docklands shows all the advantages and many of the disadvantages of the deregulated approach to urban regeneration that has been a characteristic of the last decade in Britain. While there has been a spectacular amount of building activity it has been deliberately unplanned and left to market forces.

In the largest sector so far undertaken — Canary Wharf (which is the largest renewal scheme in Europe) the deregulation included speeded up planning procedures and tax holidays for developers through its Enterprise Zone status. This has now resulted in a major oversupply of office space and the bankruptcy of a number of developers as the market collapsed. The reliance on private contributions to fund infrastructure means that the Underground railway line, necessary for the future success of the area, has also fallen victim to the property slump.

It can also be argued that the new buildings of the property boom in Docklands have brought the wrong types of jobs to an area which is socially deprived with high rates of unemployment. The rising property values of the boom years have also forced out the remaining traditional employers who could not compete with the large developers for space. Similarly, left to the market, most of the housing built has catered for the needs of the more affluent and was priced out of the reach of the existing communities.

The planning and implementation of the development was entrusted to the London Docklands Development Corporation, one of a number of Development Corporations established to regenerate inner cities. These were non elected bodies appointed by Central Government, another example of the swing away from the empowering of local government, which took over the powers of the elected authorities in the area under their control.

High profile projects like the London City Airport on an old dock make a big impact and provide a lot of publicity but do not do much for the local people. How does it help an unemployed dock worker to be able to fly to Paris from an airport at the end of his street? There is, not unexpectedly, great local opposition to this sort of much publicised project and local newspapers reflect the antagonism between the Development Corporation and the local communities. For all these reasons it is therefore not surprising that the tras-

formation of London's Docklands has been met with great hostility by the local communities.

The re-development of London's Docks was propelled by its location and by the great property boom of the late 1970's and early 1980's and powered by the difference in house prices between the South East of England and the rest of Britain. But at the same time that Docklands was being marketed as a location for new offices and new high tech activities there was also an intensive rebuilding programme in the centre of London. The City of London, in response to the threat to its supremacy as the finance centre of Britain posed by the huge developments proposed for Docklands, relaxed the controls on office building which it had imposed in the interests of conservation.

This programme of intensification of use included the rebuilding of railway stations to exploit the possibilities of the air rights above the platforms and tracks. Charing Cross is one station which has been rebuilt with a massive office block built over the top of the station. The result has been an enormous amount of office space had been produced in London by the time of the property slump of the 1990's. By 1991 about 14 million sq ft of empty office space was available in central London against a rate of occupation which amounts to around 2-3 million sq ft a year. There is therefore enough capacity to last to the year 2000 without including space that is currently under construction.

At Canary Wharf the collapse of the property market has meant the bankruptcy of the developers and we have the office tower, the highest in Britain, symbolically isolated on an island. This island, as a part of an enterprise zone where taxes are not paid, is like a concession to a foreign government—a tax free zone in the middle of the city which has a privileged situation yet depends on the city for its infrastructure and for its cheap labour.

7. THE VOLUNTARY SECTOR

As the boundaries of government have been consciously pushed back, one of the more positive aspects of the last decade has been the growing role of voluntary organisation and non-governmental, non-profit making agencies. These have taken over some of the activities previously performed by government with the advantage of their being removed from the arena of political debate and being subject to changing policy stances.

One example of this is the way the canal system in Britain is being restored as a significant leisure asset after having fallen into disuse.

Britain has a very rich heritage of canals dating from the 18th and 19th century and although many are still very beautiful others are derelict and abandoned. Without any commercial future the British Waterways Board has no funds to invest in their restoration but there have been a number of successful cases of volunteer labour in collaboration with local authorities restoring these waterways for recreation purposes. Canal potential as a linear recreation resource that links town and country is starting to be recognized.

There is a whole network of non-profit making organisations which organizes such activities as people dedicating a weekend to planting trees and clearing up derelict sites. A

network of Groundwork trusts has been established throughout the nation which use a small core of professional staff to direct a variety of volunteer and work creation schemes aimed at improving the quality of the environment.

A successful example of a voluntary project is the temporary use for five years as a garden of an empty, abandoned site waiting to be developed near the Tower of London. Again using volunteer labour this temporary ecological park was built by boy scouts and school children with donations of materials from companies.

8. URBAN AND BUILDING CONSERVATION

As conservation of the natural environment is emerging as an important area for planning intervention so the conservation of the built heritage has received a new impetus by the realization of its economic value. Through nearly a century in Britain we have a mechanism for protecting historic buildings. This now takes place through the listing system by which all buildings considered to be of historic or architectural value [around 400,000] are entered into a register by the Central Government.

This was extended beyond the individual structure with conservation area legislation which dates from the 1960's and is an attempt to conserve the character of whole areas of towns and villages as opposed to single buildings. Unlike the listing legislation the designation of a conservation area is entirely dependent on the initiative of the local authority. There is therefore a great variation in the number and size of these designations —from the whole of the eighteenth century Edinburgh New Town to a group of six shops in Rochdale where the cooperative movement was established.

There are different types of urban regeneration situation each of which has an appropriate type of agency structure, source of funding and functional orientation. In the historic conservation area the impetus for preservation comes from a concern for the architectural patrimony. Many of the most cherished and historically valuable areas are very important tourist attractions. In a city like Bath the pressure of tourism is destroying the very qualities the visitors come to enjoy. The planners task here, in a sense, is to make the place less attractive and divert the tourists to other locations.

On the other hand some towns have a negative image with respect to tourism and here the planner's task is to boost or even to invent a heritage in order to attract visitors and, therefore, economic activity to an area. An interesting example of this process has been implemented in the town of Wigan. This has suffered from the decline of the local heavy industries and, as part of a programme of economic regeneration, a heritage area has been constructed —Wigan Pier. The *raison d'être* for this project is that George Orwell wrote a book in the 1930's called «The Road to Wigan Pier» in which he described the deprivation of the working class in Britain. A pier is normally at the seaside but Wigan pier is on an industrial canal where a heritage area based on the title of the book has been constructed, using a variety of public funds, which completely perverts the intentions of the book in that the past working class life of the area has been romanticised —history has been distorted.

9. CONCLUSION

This brief review has demonstrated some of the salient features of the British Planning system as it exists at the present time. Two themes emerge prominently from the inevitably complex picture presented. One is rather positive, the other negative.

On the positive side is the remarkable flexibility of instruments which were established nearly fifty years ago. Successive governments of very different political complexions have used them to implement a diversity of policies. We have already noted the durability of an instrument such as the Green Belt which was first used by a Socialist Government to reject privately financed New Towns.

A more negative experience emerges as the most detailed level of planning that of the control of development. The greatest weakness of the system —perhaps the mirror of its flexibility, is its lack of certainty for prospective developers and the abandonment of any systematic attempt to recoup development benefits for the use of the community. Furthermore in discussions of proposed developments third parties are severely disadvantaged in that, unlike the French or US planning systems, they have no formal right for their views to be taken into account.

Resumen: Planeamiento Urbano en Gran Bretaña. El punto de vista de un «Profesional»

V. URBAN PLANNING IN BRITAIN. THE VIEWS OF A PRACTICIONER

por John Dean. Universidad de Nothingam, Leicester Council

INDICE

1. Introduction to the British planning system
2. Notable periods in the growth of British planning
3. The origins of town and country planning
4. 1947 to about 1962
5. 1962 to 1974
6. 1974 to the present
7. Positive planning to improve the environment

LISTADO ILUSTRACIONES

- V.1 El Sistema de Planeamiento Urbano y Territorial Británico (Inglaterra y Gales).
- V.2 Estructura del sistema decisonal británico: procedimiento para las propuestas de desarrollo de suelos y edificios.
- V.3 Gráfico del curso de la construcción de edificios en Inglaterra 1958-1991.
- V.4 Extracto del Diagrama Clave del *Structure Plan* del Leicestershire.
- V.5 Extracto del Plano de las Propuestas del *Local Plan* de Leicester.
- V.6.a Ejemplo de actuación del *Leicester's Urban Programme*: plaza del Mercado de Evington antes de la intervención.
- V.6.b Ejemplo de actuación del *Leicester's Urban Programme*: plaza del Mercado de Evington después de la intervención.
- V.7 Areas de tráfico regulado a considerar para los próximos cinco años.
- V.8.a Ejemplo de actuación del programa *Leicester a «greener place»*: una gravera antes de la intervención.
- V.8.b Ejemplo de actuación del programa *Leicester a «greener place»*: la gravera después de la trasformación en *Countryside Park*.



PLANEAMIENTO URBANO EN GRAN BRETAÑA EL PUNTO DE VISTA DE UN «PROFESIONAL»

John Dean

*El Profesor John Dean trata de darnos una idea general del estado actual del Sistema de Planeamiento Británico y de hacerlo de forma muy directa. Empieza la ponencia con una introducción general en la actualidad del sistema de planeamiento centrada en dos temas base presentados con dos esquemas, y la finaliza con ejemplos de actuaciones recientes. El primer tema tratado es el de la estructura de la Administración con sus niveles e instrumentos operativos. Particularmente interesantes son el papel y las atribuciones del **Department of Environment**, órgano central de nivel ministerial, responsable del planeamiento y de los temas territoriales, y del otro órgano fundamental, el **Department of National Heritage**, que se ocupa del Patrimonio construido. En el ámbito de sus competencias entran las construcciones de nueva planta, la rehabilitación de edificios catalogados, los cambios de uso, los carteles publicitarios y las minas.*

*El otro tema base es el carácter del proceso de decisiones urbanísticas en Gran Bretaña. Destacan su gran discrecionalidad, su alto grado de publicidad y participación, así como la posibilidad de recurso contra de las resoluciones urbanísticas de las instituciones locales. Además de la vía judicial existe un procedimiento de recurso a la administración competente, diferenciado según la importancia del caso en objeto. El órgano competente es el **Planning Inspectorate**, perteneciente al **Department of Environment**, el Ministerio de Medio Ambiente. El **Secretary of State for Environment**, Ministro Británico de Medio Ambiente, puede avocar el expediente para tratarlo directamente, en un plazo medio que ronda los cuatro meses, una espera aceptable para llegar a la decisión definitiva.*

La flexibilidad de los instrumentos y del sistema de decisión, el alto grado de publicidad, la articulación de fuertes poderes públicos equilibrados por firmes garantías para derechos e intereses privados, son las cualidades que destacan en el sistema de planeamiento británico actual, y son resultado de la capacidad de experimentar nuevas soluciones, algo que el Profesor John Dean evidencia a lo largo de su descripción del proceso de configuración del sistema de planeamiento británico descrito. La alternancia entre con-

servadores y laboristas ha impulsado este proceso, con reformas de espíritu absolutamente diferente, pero que nunca han cuestionado la importancia de la regulación del sistema inmobiliario o la utilidad del planeamiento.

El desarrollo histórico es descrito a partir de una larga fase de preparación, con sus orígenes en el siglo diecinueve hasta la guerra, en tres etapas desde la posguerra hasta la actualidad.

*En la primera, la regulación de la «reconstrucción» del país con nuevos instrumentos e instituciones del sistema de planeamiento, confirmó la histórica relación entre urbanística y **housing**, los programas de vivienda de promoción pública británicos.*

*La etapa fundamental del proceso histórico relatado es la que transcurre entre los años 1962 y 1974, el período central y también el más crítico: los estudios del **Planning Advisory Group** y el **Buchanan Report** son las referencias fundamentales para la reforma de la disciplina urbanística actuada en esta fase. Se planteaba la necesidad de una mayor atención hacia los fenómenos urbanísticos, hacia los resultados de la gestión de los instrumentos y hacia la acción de la estructura de toma de decisión. El resultado fue un esfuerzo de flexibilización y optimización de la finalidad de los instrumentos del planeamiento. Asimismo se empieza a considerar nuevos aspectos, tales como la relación entre tráfico y usos del suelo, el análisis socioeconómico y la introducción de nuevos métodos, asociados al «**system thinking**» y a la aplicación de modelos matemáticos de diagnosis o previsión. En paralelo empiezan a desarrollarse las ideas derivadas del **Countryside** y el **Environmental Planning** y, sobre todo, de la conservación del patrimonio arquitectónico y urbano desde la atribución a la autoridad municipal de la competencia de definición de las **Conservation Areas**.*

La última etapa desde 1974 hasta la actualidad, se caracteriza por los últimos cambios políticos, con su tema principal en la intervención en la ciudad existente. Temas como la conservación del patrimonio edificado, la calidad del espacio construido, las condiciones del espacio urbano y el problema del equilibrio metropolitano se van juntando con otros relacionados con la evolución social, como la igualdad de oportunidades de los minusválidos o el nuevo papel de los derechos de la mujer.

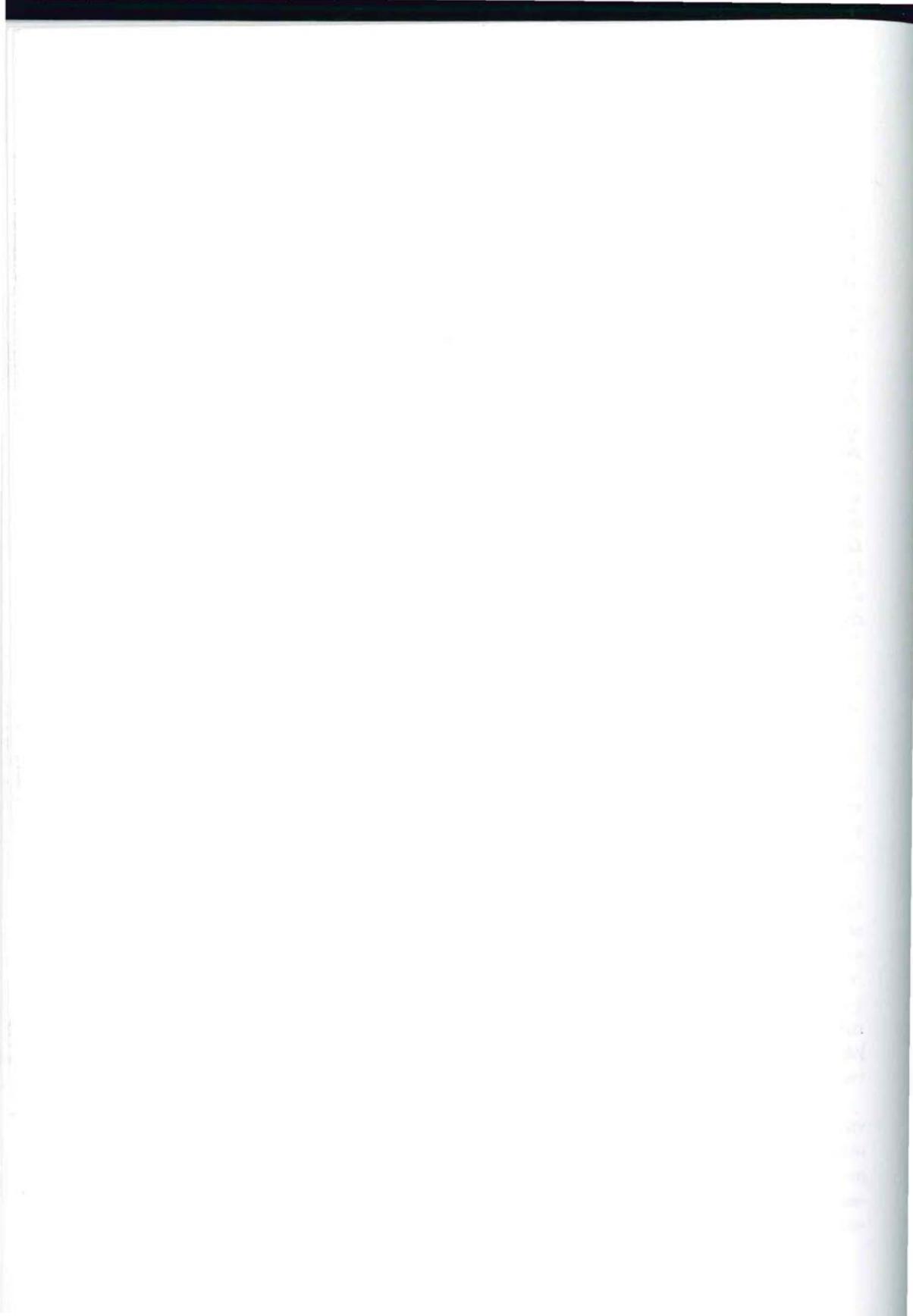
*El primer efecto de la llegada al gobierno de los conservadores, a finales de los años setenta, es el replanteamiento del **Urban Programme**, el programa que la precedente administración había creado para la mejora de la calidad de ambiente urbano. El nuevo planteamiento reduce el peso de la administración local, limita la finalidad de las inversiones públicas y prevé la delimitación de **Enterprise Zones**, con facilidades fiscales y exenciones puntuales de las tasas locales para las industrias. La gestión de estas zonas es entregada, con un amplio margen de discrecionalidad, a los nuevos protagonistas del programa: las **Urban Development Corporations**. La mas famosa es también la mayor: la **London Docklands**.*

*Una derivación más reciente de esta experiencia es el programa de definición de las **City Challenge Areas**. Una medida menos agresiva que la anterior, dirigida a la regeneración urbana, que se fundamenta en una fuerte cooperación entre sector público y privado, con la posible participación de las organizaciones voluntarias. El resultado final es la **competitividad** a nivel nacional entre las municipalidades de cara a la atracción de inversio-*

nes. La denominación de **Positive Planning** que estas técnicas reciben, resume la calidad de estos nuevos planteamientos, que destacan por su fuerte pragmatismo y su fuerza propositiva.

La presentación de algunas intervenciones realizadas en Leicester, la ciudad cuyo Departamento de Urbanismo dirige el Profesor John Dean, cierra la ponencia. Nos presenta tres actuaciones pertenecientes al **Urban Program** de Leicester, al programa de «**Leicester a Greener Place**» y al de **Traffic Calming**. Todos tienen en común un objetivo: la mejora del ambiente urbano, que comienza con el control sobre el impacto del uso y de la cantidad de los coches. Pero también tienen un carácter sistemático al buscar su difusión a partir de actuaciones sobre espacios residuales o desaprovechados, como pueden ser cualquier calle urbana o solar vacío. Es una urbanística de pequeña escala, que parece más interesada en lo probable que en lo posible, con intervenciones puntuales de grano fino, de carácter minimalista y con una imagen de «perfil bajo» sobre la forma urbana. Trabajan más sobre los usos de la ciudad, sobre las costumbres y sobre la actitud de los ciudadanos, buscando el máximo resultado con el mínimo impacto.

La conclusión del Profesor John Dean es optimista en relación a los instrumentos del **Positive Planning**. El **Urban Program** se ha desarrollado positivamente y en las ciudades que de él se han beneficiado, han despertado y orientado series de actividades concretas que han logrado resultados positivos en la mejora del ambiente urbano.



URBAN PLANNING IN BRITAIN THE VIEWS OF A PRACTITIONER

John Dean

1. INTRODUCTION TO THE BRITISH PLANNING SYSTEM

The British system of town and country planning is in place to control development in the interests of the community. The Government provides power and allows a considerable amount of discretion to local government to operate the system. It is a system based on the preparation of plans and policies approved only after public debate and scrutiny. Development of any consequence needs planning permission before it can take place. Even much advertising is controlled and, at the other end of the scale, all mineral working, including coal mining, can only take place in conformity with an approved planning application. The way in which mineral working is controlled represents a model in regulating land use. Extraction in Britain now invariably involves an obligation on the part of those working the land to restore it to a specified condition once extraction has been completed. There is a principle here which I think we should bear in mind: it could be extended to a number of developments, Europe would benefit greatly from the wider adoption of such a principle.

Another fundamental of the system is that local planning authorities can be challenged in those circumstances where their adverse decisions are thought to affect unfairly those wishing to develop. When such a challenge is made a quasi-judicial procedure comes into operation.

FIGURE V.1 provides a list of those government agencies, the local authorities and policy instruments used in British system. The national government is closely involved, mainly through the Department of the Environment and, more recently, in conservation matters, through the Department of National Heritage, and through the regional offices of national government.

The Planning Inspectorate play an important part, their members hearing and advising on appeals.

The main agencies at the local level are the County Councils and District Councils, the Metropolitan District Councils and, in London, the London Borough Councils.

The statutory instruments of policy are Structure Plans and Local Plans (which will be described later). In the case of London Borough Councils and Metropolitan District Councils, these instruments are combined into one development plan, the Unitary Development Plan.

In addition, the local planning authorities will often produce «supplementary planning guidance», enabling them to deal in detail with matters it would be inappropriate to take up, other than in general terms, in the development plans themselves.

Finally, the means by which development is regulated, the «planning application». Anyone wishing to build, or change the use of a building, must first obtain permission to do so from the local planning authority. Where there is a breach of control the local planning authority may, at their discretion, take action to enforce their policies —this often leads to action through the courts.

FIGURE V.2

It is worth setting out diagrammatically an indication of what happens when someone wishes to develop land or buildings. The proposal will start with the developer, his architect or his agent, who will put a planning application to the appropriate authority. Normally, this will be dealt with by a Planning Department which will examine the proposal in the light of established policy. This means, for the most part, an examination in relation to the Local Plan, the Structure Plan or the Unitary Development Plan. Other policies (supplementary planning guidance), will also be examined if they are relevant. But there are other material considerations brought to bear on the proposal, usually related to architectural design and the disposition of nearby buildings and their relationship to the proposals and the development site.

Detail of the application will be sent to the people living around the application site but additional public representations are invited more formally, through notices in the press, for certain types of application, particularly for, say, a proposal affecting a protected building —that would be a «listed building» to which additional protection is given because of either historic or architectural interest. Also, in this last case, specialist organisations are consulted as a matter of course—they are «statutory consultees».

The officers of the Planning Department will make a recommendation to the appropriate committee of the local planning authority, the Planning Committee. It is the Committee which decides the application in the light of the officers' advice. Once decided, a decision notice will go to the agent or the architect or the developer. If they have been refused permission, or the application is approved with conditions which they feel are unacceptable, they can make an appeal, within six months, to the Department of the Environment. Their appeal is then referred to the Planning Inspectorate. If the appeal goes ahead, a Planning Inspector will either hear it at a quasi-judicial hearing or will deal with it by written representations —this last is usually used in the case of minor matters. Some of these appeals are big affairs, certainly when they follow action by the Secretary of State for the Environment who has discretion to «call in» a large, or unusual, or extremely controversial planning application. The «call in», by which the Secretary of State takes on authority to determinate the application, is exceptional, as indeed are lengthy appeals in relation to planning application decisions. Most of the appeals take up only day or so in a hearing and a decision is usually communicated to the appellant, and to the local authorities, within four months or so.

In addition to their statutory functions, which they must fulfil, local planning authorities can, and some do, undertake activities which can be called «discretionary». Such activities will usually be concerned to bring about environmental improvements of one kind or another—the restoration of derelict land, the cleaning of buildings, the creation of parks etc. etc. In many cases these discretionary powers are used via a system of grant aid to private owners and developers to encourage higher standards of development and to secure environmental improvements. The last section of this paper provides some illustrations of such discretionary activities in the City of Leicester.

Before dealing with the development of British planning, some further points about the present system are worth noting. Town and Country Planning has its own profession and this makes the British system distinct from others, with the exception of some states which are members of the British Commonwealth. The membership of the Royal Town Planning Institute, based in London, is now about 16.000—that's more than half the size of the Royal Institute of British Architects, the governing profession for architects. In the R.T.P.I. there are about 4.000 student members and some 12.000 corporate members, most practising in local government. Decisions are made by local planning authorities in England and Wales on about 400.000 planning applications each year. The structure in Scotland is similar but there are some important differences which will not be dealt with in this paper. These differences are considered by many professional planners to enable a more efficient system to be operated in Scotland.

In operation, the system involves more than town planners. Advice from engineers is often used in development decisions and in the preparation of plans, particularly in respect of traffic and transport design and in traffic control, parking standards etc. Architects, of course, become involved in the system on both sides. Environmental health officers give advice on many planning applications and their role is becoming increasingly important as the system has been used now for some years to control the storage of hazardous materials.

2. NOTABLE PERIODS IN THE GROWTH OF BRITISH PLANNING

I would like to deal the origins of British planning and then with three distinct periods since the comprehensive Act which established the present system was passed in 1947, becoming operative in 1948. This Act was part of the ambitious post-war reconstruction policies of the Socialist Government. Since then, we can, for the purposes of analysis, broadly use three periods; up to 1960, from 1962 to 1974 and from this last date to the present time.

FIGURE V.3, which shows housebuilding completions in England over the years since the late 1950s, is helpful in connection with the periods chosen for the purposes of this review; it must be emphasised that it does not directly suggest the ones used. From the late 1940s, throughout the 1950s, there was a sustained housing programme in the public sector but during the later part of this period there was also a strong trend to build up the private housebuilding programme. Throughout, there was a high level of «slum

clearance» (the demolition of old, unfit properties which was such an important part of national policy). From 1962 to 1974 housing programmes were maintained at a very high level together with demolitions. This was a period of great activity and interest in urban redevelopment and expansion. The important point to note here is that even though a sound system of town and country planning was in place, many of the policies being operated were considered inadequate to meet the rapidly increasing rate of urban change and expansion. This accounts, in part, for the interest in a revised system of plan making towards the end of the period. The graph is not particularly significant for the period after 1974. It is interesting, however, to note a gradual fall-away, to an insignificant level, in the number of demolitions —large scale slum clearance had come to an end.

3. THE ORIGINS OF TOWN AND COUNTRY PLANNING

I will try to explain something of the origins of the system. For this we have to go back to the 19th century. Britain found itself unable to cope with massive industrial expansion and create an acceptable urban environment at the same time. The well-to-do could look after themselves, but the workers had to live near their place of work and urban growth largely took place in areas which, for the most part, had little experience in urban administration. Many of the industrial towns grew around former villages. There was no history of administration except in London, Bristol, Edinburgh and other ancient towns, but even here the means to secure satisfactory conditions were inadequate i.e. national legislation and local powers were needed.

Throughout the century, housing and public health became a pre-occupation of the municipal authorities and in 1870s radical new reforms were introduced, the great Public Health Acts. They transformed Britain and I suspect we could conclude that the country learnt that intervention in a basically capitalist system can work. Public health improved enormously together with housing standards. The houses built for the working classes after 1875 are, in many places, occupied today; those built before 1875 have been swept away in public housing redevelopment schemes.

Towards the end of the 19th century there were many reformers thinking about the inadequacies of industrial towns on a wider basis than public health, sewers and sanitation etc.; they were putting forward the idea of an attractive urban environment. A great reformer in this connection was Ebenezer Howard who published a book in 1898, «Garden City of Tomorrow». The book had a profound effect on thinking in Britain and I would say his thoughts are still with us today. He was a man of practical outlook and he was instrumental in establishing a model for his ideas at Letchworth. There were other reformers, many of them great industrialists such as Cadbury, the chocolate manufacturer, and Lord Leverhulme the food and soap manufacturer. These men built garden suburb areas for their workers, areas which acted as models for the municipalities themselves. As with all great ideas in architecture and urban design, the garden city movement became somewhat debased when put into practice more widely.

In the last decades of the 19th century, and into the 20th, there was also a number of talented architects working in Britain who had embraced the «arts and crafts» principles of design. Many of them built houses for the middle and upper classes, but the style they built in and the designs they produced caught the imagination of a wider population and again, like the garden city, or suburb, movement, the influence endures.

The historic relationship between town planning and housing in Britain must be emphasised. Housing for the lower paid had been a pre-occupation from the 1870s and has been so until quite recently. The first planning acts, after the First World War, were associated with legislation for housing —the Housing and Planning Acts. The housing sections of those Acts were effective but the planning provisions made little impact. Throughout the 1920s and 1930s, despite economic recession, there was a great deal of new house building, including the building of private houses for the middle and upper income groups. In total, this was taking place at a rate of well over 300.000 a year at times, a very high level indeed. Much of this activity took place with only loose planning control. By the late 1930s there was a growing concern to see more effective planning and control over town expansion. In 1939 Britain went to war with Germany and except for war purposes, all development ceased until the late 1940s. Bombing devastated many cities, and great numbers of houses were destroyed or badly damaged.

But the influence of the War was interesting for two reasons. First, the British nation became fired with great idealism to build a better country after the fighting. Secondly, the British and Americans, I suppose like the Germans and the Russians, learnt a great deal about military planning; as someone has said, «You cannot land 300.000 men on a narrow stretch of the French coast in three days without a great deal of planning». Planning became acceptable as a concept. The idea of ordering things according to a plan became more than respectable.

I would summarise the period before the Second World War as one of great of purpose without power. With the War came practical lessons combined with idealism and a determination to create a comprehensive planning system as soon as it was over. In fact, major new legislation started to come through Parliament in 1944, that is before the War was finished but when victory was certain and much attention was focussed on post-war reconstruction.

A Socialist Government was swept into power with a huge majority in 1945 and they were determined to address housing problems, the control of development, town reconstruction and the creation of new towns. Redevelopment had been dealt with earlier, as mentioned above, under the War time Coalition Government to deal with areas devastated by bombing —examples here would be Plymouth and Coventry. A parallel, or complementary Act, was also brought in before the War ended to create new towns to deal with population resettlement and redistribution.

The Town and Country Planning Act of 1947 was created to control all significant development activity in Britain.

As I have explained, the local planning authorities were to prepare plans and regulate development. There is something I should mention about the system created then: the 1947 Act contained a measure to recover «development value», in other words to natio-

nalise the enhanced value of land created by the system. The purpose was also to use some of the money collected by such payments to compensate those who would lose «development value» because of the provisions of particular plans. This was the most radical, and socialist, part of the legislation and it was abandoned in the 1950s when a Conservative Administration came into power. Since then, comparable measures have been brought in twice by Socialist Governments and, again, subsequently abandoned by Conservative Administrations.

4. 1947 TO ABOUT 1962

But the system of control over development has proved popular, so much so that a few years ago, even Mrs. Thatcher's government made an exception and continued largely unaltered what was seen by some as socialist intervention. In fact her government said that the planning system had served the nation well, quite an illuminating point.

However, the system as it now stands does bring a discomfiting anomaly, one which the British appear happy to live with. This is in the contrast between the value of land for agricultural purposes and the price it can command if allocated for one of the more lucrative forms of development, say housing, or, even more, retail development. It would not be unusual to find, in some parts of the country, agricultural values at about £3.700 per hectare in contrast to a «development value», if allocated within a development plan, of about £700.000 per hectare! Surprisingly the British system is free of corruption despite the ability, on the part of planning authorities, to make some people very rich «at the stroke of a pen».

Outside London, where distinctions must always be observed, the planning authorities created in 1947 were the County Councils and the County Borough Councils. At that time local government was relatively complicated compared to the present administrative structure —there were three other types of authority and these operated under the planning jurisdiction of the County Councils. In Counties this led to many difficulties.

In the early days of the 1947 Act there was probably a lack of conviction for the need for a system on the part of some local authorities ideologically opposed to planning. In many places, particularly the County Borough Councils, that is the big cities, there was no early primary role for the planning profession, those specialising in the subject usually being attached to an Engineering and Highways Department.

In the 1950s the British economy started to grow again quickly and this was soon accompanied by property speculation in the city centres. Post-war reconstruction was also underway together, as already noted, with redevelopment for the purpose for clearing slum areas.

By about 1962, changes in attitudes were apparent and a great deal of thought was being directed towards improving the system and its operation. In 1963, the Buchanan Report, «Traffic in Towns» was published. This brought about an interest in establishing road hierarchies and in the integration and land use planning. Most importantly, the large urban authorities were giving more attention to the idea of establishing separate planning departments.

5. 1962 TO 1974

In 1964 the government established a «Planning Advisory Group» (P.A.G.) which reported a year later on the future development plans. The Group identified specific weakness in the old system and pointed the way to the one which has broadly operated since, although somewhat modified. To summarise their findings, the Group said that the system was basically sound but not meeting needs. They wished to see changes which reflected more closely the relationship between transport and land use. The processes of intervention and control over development were not seen as needing any change, only better management. It was to plans and policies that attention should be given. Development plans were seen as a good basis for development control and for projecting land use needs, but they had become too precise and needed to be more flexible. The Group pointed out that the original system, drafted in 1946, had meant to put forward ideas to guide development along more general principles, to enable and foster development and not just regulate it; this, they concluded, had been «lost» in the legislation. The system then operated was also seen as having no relationship with regional policies —although it was only at that time there was an awakening of interest in regional planning. At the other end of the scale, the system was not seen as dealing adequately with change at the local level. It was not providing enough information to guide developers and its highly centralised nature, the system of scrutiny and approval by central government, was seen to be too ponderous.

Also, in the early 1960s, countryside planning had come to the fore and was the subject of interest and new ideas. The Planning Advisory Group proposed that we should change to urban and county plans of a strategic nature which would, in turn, identify smaller areas for action. Local Plans could be produced for these smaller areas. The strategic plans would also set out the regional context in which planning was to take place. The purpose of the plans was to stimulate and create a positive approach to environmental planning and to encourage greater local responsibility and more public involvement. Only the strategic proposals were to be the subject of ministerial approval, that is by the central government. Most importantly, the plans were to be the subject of continuous review.

Other important changes were coming into being in the 1960s. There was greater concern for the conservation of older buildings and in 1967 legislation provided powers for local authorities to create «conservation areas». These were to be areas where the character of the buildings and environmental quality was to be protected and, indeed, enhanced. These conservation areas have proved popular and in England and Wales there are now approaching 8.000 designated areas. Conservation is «a growth industry». The 1947 Act had brought in special powers to protect buildings of architectural and historic interest; by the mid-1970s there were some 250.000 such buildings subject to special protection in England and Wales; today there are something like 500.000. The scope of protection is extended as appreciation of 19th century buildings grows and as buildings of the 20th century come to be considered worthy of protection.

Also in the 1960s, as already noted, there was a great increase in the slum clearance programme and an expansion of private house building. Land use had been carefully contro-

lled to accommodate this housing expansion, although in many of the large conurbations the need for «overspill» sites, that is new housing land away from the old city centres, had given rise to extremely difficult political problems. But in all housing activity there was dissatisfaction with the end results environmentally, densities were tending to be higher in the public sector than those envisaged in the garden suburb concept and, for the most part, private developers were showing little creative ability in estate design and layout. Unfortunately, the reaction against what was seen as demanding land take and urban «sprawl», led to experiments in London and all the big provincial cities with high rise, high density residential development. Design were often based on architectural «brutalism» and construction poor in many cases. This kind of solution was largely abandoned by about 1980.

Throughout this period, most importantly, the intellectual basis of planning shifted. Much more thought was given to social-economic factors and this led in due course to a concentration on «process» as much as plan making. With the interest in traffic and in traffic modelling in the 1960s, this last coming about through access to computers, there was interest in «system thinking» —including the mathematical modelling of socio-economic phenomena. This thinking was beginning to be applied to planning, particularly at the University of Manchester. Much of systems theory has now been abandoned; as Gert Albers, Professor at Munich, has said, political decision making is not very accessible to scientific logic. Many planning decisions are made essentially from a political point of view.

As a consequence of the P.A.G. Report, a new system of plan making was introduced in 1968; it represented a refinement of the 1947 Act, with the introduction of Structure Plans to deal with the general thrust of policy, i.e. settlements, transport infrastructure. More precise land use allocations and development policies were to be left to Local Plans. This system is in operation today, although in recent years there has been a change whereby Local Plans have been required for the whole of a district local authority, rather than for component parts of it.

FIGURES V.4 and V.5, respectively, show examples of the graphics of a Structure Plan and a Local Plan. The Structure Plan is diagrammatic showing principally existing and proposed major development together with the transport infrastructure. The Local Plan, often to scale of 1 in 10,000, is relatively precise, allocating land uses to particular urban blocks.

In the 1972 there came government proposals for a total reorganisation of local government by which many of the smaller authorities were swept away, and all, outside London, replaced by a two tier system —Metropolitan Districts and Counties, Shire Districts and Counties. Metropolitan Counties, together with the Greater London Council, have since been abandoned during Mrs. Thatcher's government.

6. 1974 TO THE PRESENT

The provisions of the 1968 Act —which came to be included in a consolidated Planning Act in 1971— provided for the introduction of the new types of plan. Because the reorganisation of local government was announced in 1972, plan preparation was, for the most

part, delayed until after the reorganisation of local government took place in 1974. With a stable system of local administration ahead, both policy making and the control of development grew more sophisticated and refined; a more satisfactory system became well established. It was seen to be protecting many interests and moderating the worst effects of development. Few people would claim that the town and country planning system stimulates good development as a matter of course, much must depend upon the decisions of the entrepreneur and the skills of the architect and designer. However, when a good design team and a willing developer work in harmony with the local planning authority, very good standards of development follow.

By the late 1970s there was increasing interest in the inner city areas leading to what is generally called «The Urban Programme». These areas must be distinguished from the city centres, this last being what the Americans call the central business district. The expansion of towns during the 19th century took place around the inner core of old towns or villages and it is in this area of 19th century expansion that much decline has taken place —the worst effects of recession are always felt in these areas. In 1977/78 the Government introduced new measures and made new money available to improve the Inner City areas. Much has been done under this regime and funds have often been directed to what might be called «positive planning» —capital and revenue investment to improve the environment. But in 1979 the government changed and the Conservatives came to power. The new government continued the Urban Programme policies but introduced additional enterprises. These last usually involved shifting the special funding towards greater discretion on the part of the private sector and reducing the involvement of local government. The London Docklands was the lead enterprise but, on a smaller scale, other «Urban Development Corporations» were established. Some of these have been successful, others not so. We have also seen the creation of «Enterprise Zones», which rely upon fiscal relaxation, local tax havens in small areas, to encourage new industry.

In the last two years, the Government has established «City Challenge» areas. This is a more moderate innovation, involving a strong partnership between the public and private sectors and also bringing in the voluntary sector —that is non-government organisations, local residents groups, the churches and so on. The City Challenge idea though remains competitive at national level. There is an irony about it. In its operation at the local level it probably represents the best form of partnership for urban regeneration, yet nationally it must rely upon some authorities gaining, others losing out. Authorities are competing for national funding.

The 1970s and 1980s, particularly the last decade, have seen a growing awareness of environmental factors, a concern for more protection for the natural environment, an interest in cleaner air and river conditions with more stringent standards and an interest in energy efficiency, this last inevitably pointing to the wastefulness of transport by private car. This is something to which all the advanced western economies have started to give a great deal of attention. It has led to a recent interest in the further refinement of planning policies to express these new environmental concerns. The development of theory and practice to provide environmental protection and enhancement is the challenge before town and country planning for the next decade.

The planning system has also been used by some authorities to express a concern for greater equality of opportunity. A reasonable distribution of resources has also always been a mark of the British system. More recently we have started to see interest in design for disabled people and legislation to create better opportunities for them. Many of us in the profession feel that the design of buildings and spaces tends to exclude these people. There has also been a great interest in women's rights and moves to accommodate this in planning can now be seen emerging.

7. POSITIVE PLANNING TO IMPROVE THE ENVIRONMENT

The discretion for local authorities to spend money to improve the environment, carry out general improvement schemes, has always been there, but it has been the Urban Programme, in those cities benefiting from it, that substantial progress has been made and innovations introduced. Spending is confined by government rules to the old inner city areas, although outer municipal housing estates, also notable for the incidence of poverty, can be included in the Programme. The access to funds to create a more wholesome environment has inspired a great deal of activity. This we might call positive planning. As already mentioned, it is usually directed towards the cleaning up of buildings—it must be remembered that coal burning was widespread and intense throughout Britain until about 20 years ago—the restoration of derelict land and the development of parks and the improvement of amenities generally. There are some authorities who have learnt much from the effectiveness of such schemes. It is not unknown now for comparable work to be done outside the Urban Programme, that is backed by the local authorities' own spending programme.

Crafton Street is one example from Leicester's Urban Programme. It is an example of a relatively straight-forward case but illustrates how the ability to spend on environmental improvement has changed attitudes. The state of this site, which adjoins a 1950s public housing scheme, not to be tolerated today. It had been «left over» as a consequence of the estate development and the construction of new roads. It is interesting to note that this kind of «eyesore» was not uncommonly created in the present century because of the way in which the «grain» of cities has been altered as a result of extensive redevelopment. The results in this particular case were immediate and effective and did much because it fell early in the scheme of things, to encourage similar schemes elsewhere. The total cost of clearing the sites and planting in 1980 was £31.0000.

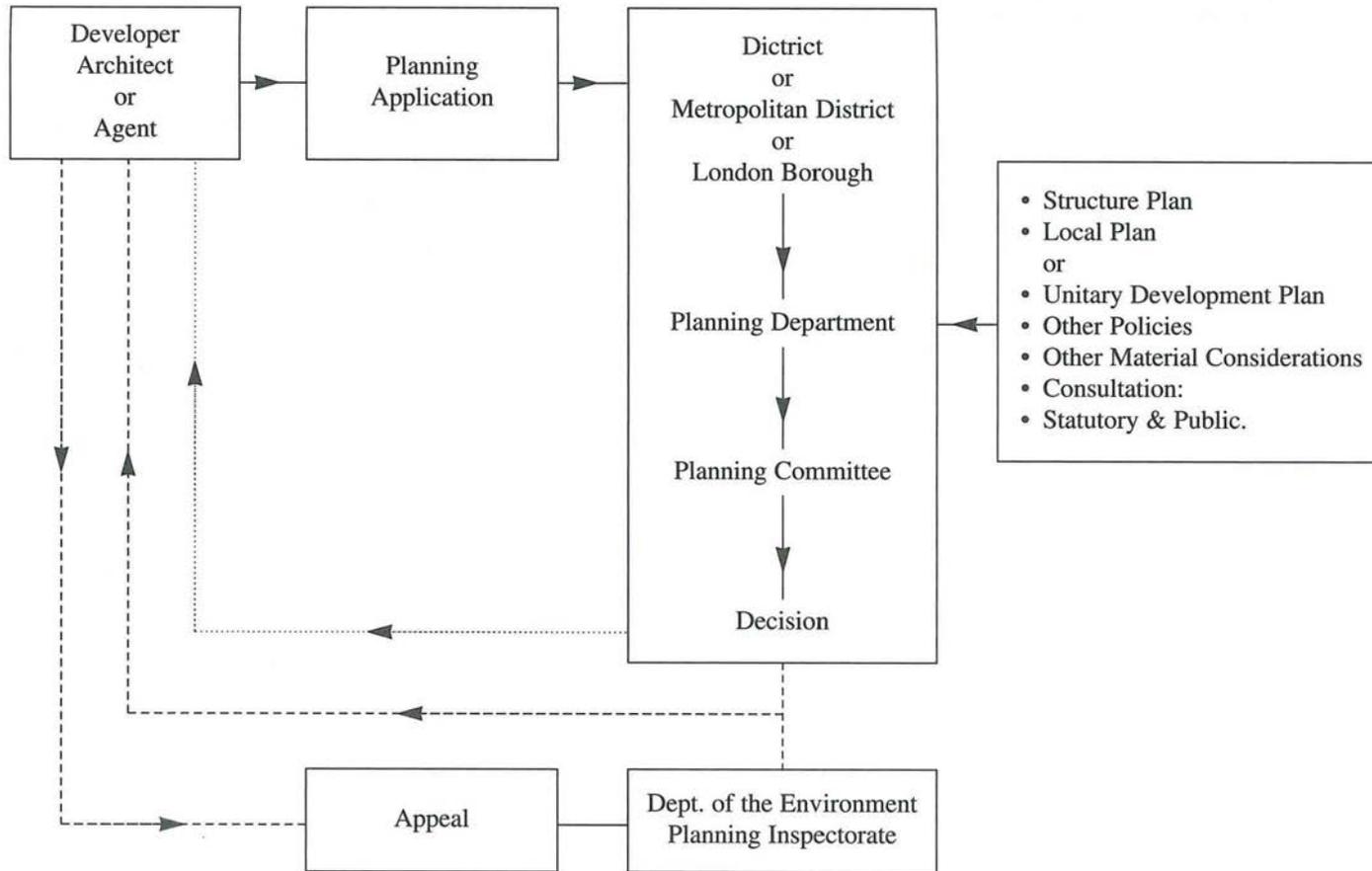
A much more difficult scheme is illustrated by Figure 6 (a and b). In fact, this was laid originally as a market square by an enlightened developer in the 19th century who strove to create the best possible working-class housing at that time. (His schemes show how thinking then had started to go beyond the basic conditions of house size, decent sanitation, etc. Ancillary uses and amenity had become a consideration in the layout of this area and the developer sought to recreate a market square, reminiscent of an old town centre, in the middle of an expanding suburb). By the late 1970s the area had fallen into disrepair and was used for incidental parking. It was untidy, not looked after and added nothing to

local amenities. It is typical of the way in which things came to be done under the Urban Programme that the scheme was carried out by a Housing Association working in close co-operation with residents groups, but the scheme was the idea of the planning authority and it was the planning authority which funded it. The total cost here was £156.000 in 1982/85.

Another ambitious scheme carried out in the inner city area is the restoration and adaptation of the old factory. One had been vacated as a firm of engineers moved from the inner city area to a new, ground floor, factory area in the suburbs. Clearly it would have no new use as a factory unit in itself. Therefore the City Council carried out a renovation scheme, cleaned it up and sub-divided it into separate units more suitable for local use —the establishment of small new enterprises in the area. The cost here was £0,8 million in 1987/93. The map illustrated at Figure 7 indicates a most important policy trend taken up by local authorities in recent years. This is not necessarily an initiative associated with the Urban Programme, it follows from the shifting attitude towards traffic and traffic management. In many of the older areas of the British cities, car ownership is relatively low, yet the areas must accommodate a great deal of traffic. With 19th century street layout and design this often creates hazards and annoyance for local residents. «Traffic calming» is being introduced into such areas in line with a phased programme and is proving to be extremely popular with residents. It has only become meaningful and worthwhile in Britain in recent years when, about two years ago, local authorities were able to use «speed humps» to slow down the vehicles. In addition to «speed humps» the roads are often narrowed, better footpaths created and new types of paving introduced to encourage safer pedestrian use. In Leicester about £600.000 has been spent on such schemes in the last two years. Much of the money comes from the County Council which is the highway authority for the City area, but the schemes are designed and implemented by the City Council itself. FIGURES 8.a and 8.b (a «before» and a «after» in each case) show something of the schemes which have been carried out to make Leicester a «greener» place. These is representative of an ambitious programme in the creation of new parks, the development of policies aimed at increasing ecological richness in all open space together with tree planting. FIGURES 8.a and b show a typical created and managed «wetland area» once part of an area for mineral extraction now a Countryside Park linking with the Riverside Park referred above. As part of its policy to promote ecological richness, the City Council places great emphasis on the creation and upkeep of «wetlands». Other example is the intervention on a derelict riverside area now reclaimed. Both schemes are part of an extensive linear park running through the City from north to south —all created through such measures in the last 15 years.

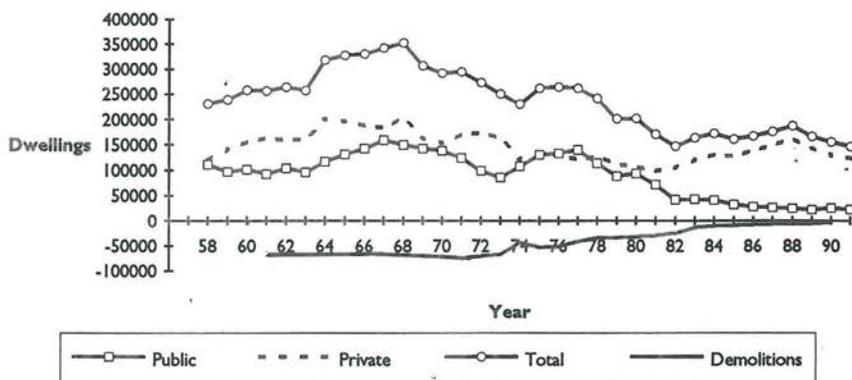
Finally the ten year programme to create «Community Woodlands». These are not only part of the ecological policies; they are also intended to encourage citizen participation in the creation of managed woodlands and to demonstrate that even urban areas offer considerable potential to create pleasanter conditions, even by commercial management in producing timber.

- The National Government
(The Department of the Environment, DOE)
(The Department of National Heritage)
- County Councils
- Structure Plans
- The Regional Offices of the DOE
- District Councils
- Local Plans
- The Planning Inspectorate
- Metropolitan District Councils
- Unitary Development Plans
- The Courts:
Magistrates
High Court
- London Boroughs
- Supplementary Planning Guidance
- Planning Applications



V.2. Estructura del sistema decisonal británico: procedimiento para las propuestas de desarrollo de suelos y edificios.

**FIGURE 3. HOUSE BUILDING IN ENGLAND
1958 - 1991**



V.3. Gráfico del curso de la construcción de edificios en Inglaterra 1958-1991.



V.4. Extracto del Diagrama Clave del *Structure Plan* del Leicestershire.



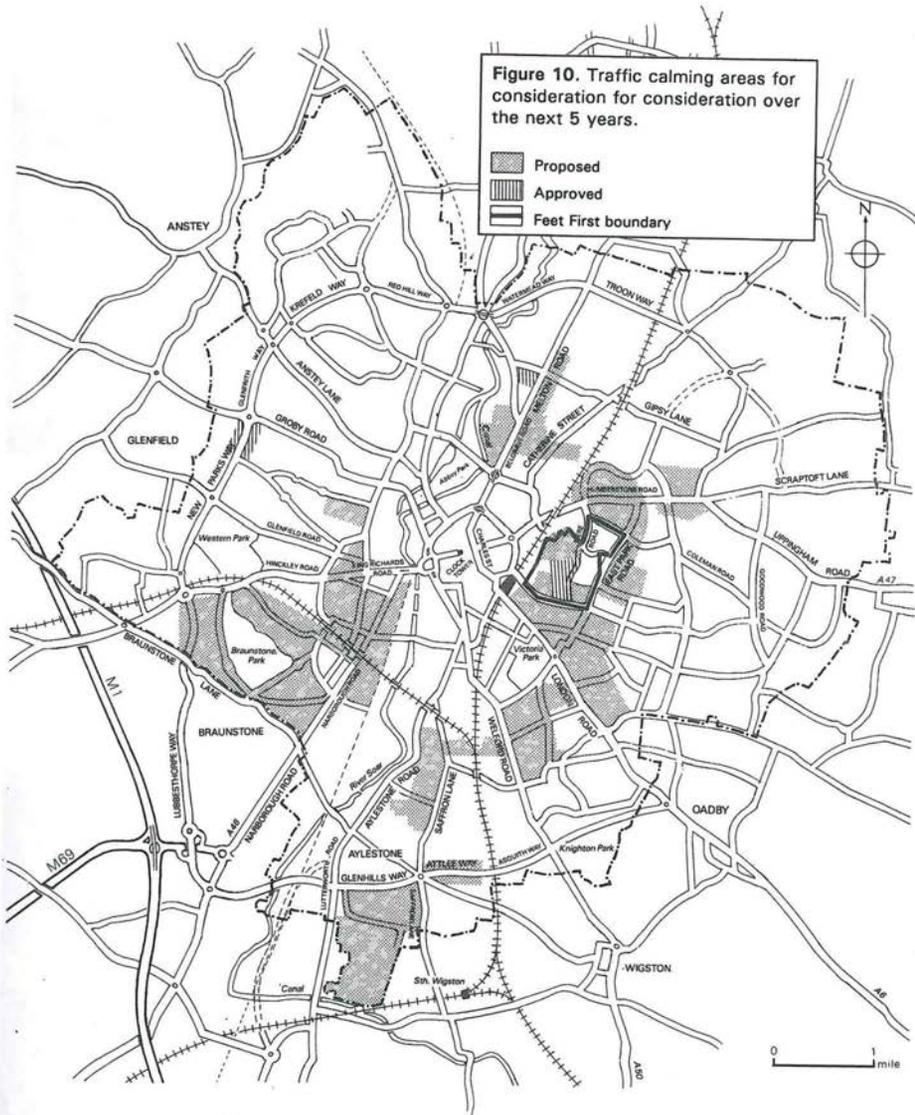
V.5. Extracto del Plano de las Propuestas del *Local Plan* de Leicester.



V.6.a. Ejemplo de actuación del *Leicester's Urban Programme*: plaza del Mercado de Evington antes de la intervención.



V.6.b. Ejemplo de actuación del *Leicester's Urban Programme*: plaza del Mercado de Evington después de la intervención.



V.7. Areas de tráfico regulado a considerar para los próximos cinco años.



V.8.a. Ejemplo de actuación del programa *Leicester a «greener place»*: una gravera antes de la intervención.



V.8.b. Ejemplo de actuación del programa *Leicester a «greener place»*: la gravera después de la transformación en *Countryside Pard*.

Resumen: Desde la Ley de Orientación del Régimen de Suelo a la Ley de Orientación para la Ciudad. La planificación urbana en Francia.

VI. DE LA LOI D'ORIENTATION FONCIÈRE À LA LOI D'ORIENTATION POUR LA VILLE

por Paulette Girard, Hélène y Pavel Spanek. Escuela de Arquitectura de Burdeos

INDICE

1. Rappels historiques. Quelques étapes
2. Les outils de la L.O.F.
 - 2.1. La planification de l'usage des sols
 - 2.1.1. Règlement national d'urbanisme
 - 2.1.2. Carte communale
 - 2.1.3. Plan d'occupation des sols
 - 2.1.4. Schéma directeur
 - 2.2. La mixité dans les documents de planification
 - 2.2.1. Au niveau du schéma directeur
 - 2.2.2. Au niveau du P.O.S.
 - 2.2.3. Gérer les documents d'urbanisme
 - 2.3. L'aménagement opérationnel
 - 2.3.1. Outils
 - 2.3.2. Le financement de l'aménagement
 - 2.3.3. La préparation foncière
 - 2.4. La procédure des secteurs sauvegardés
 - 2.4.1. La création d'un secteur sauvegardé et ses effets
 - 2.4.2. L'élaboration d'un plan de sauvegarde
 - 2.4.3. Le contenu du plan de sauvegarde
 - 2.4.4. Les effets du plan de sauvegarde et de mise en valeur
 - 2.5. Prise en compte d'objectifs spécifiques
3. La décentralisation et la loi d'orientation pour la ville
 - 3.1. La loi de décentralisation
 - 3.2. Rôle de l'État
 - 3.3. Une meilleure définition de l'organisation territoriale de l'État
 - 3.4. La modernisation et la démocratisation de la vie locale

- 3.5. Relance de la coopération locale
- 3.6. Programme de références
- 4. La question du projet urbain

Notas

Anexos A. *Glossaire*

- B. *La loi d'orientation pour la ville. Favoriser une répartition plus équilibrée de l'habitat social à l'échelle des agglomérations et des quartiers*
 - B.1. *Préserver l'habitat et notamment à vocation sociale dans les centres et quartiers anciens*
 - B.2. *Réinsérer les grands ensembles dans la ville*
 - B.3. *Donner aux villes de nouveaux moyens d'action foncière*
- C. *Programme de référence: les conditions d'application de la loi d'orientation pour la ville*

LISTADO ILUSTRACIONES

- VI.1 Presentación esquemática de un *Plan d'Occupation des Sols*.
- VI.2 Presentación esquemática de un *Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme*.
- VI.3 Ejemplo de incentivación a la mixité y a la diversificación del hábitat a través de los *Coefficients d'Occupation du Sol* variables según las combinaciones reservadas: Relación para la revisión del *Plan d'Occupation des Sols* de Montreuil.
- VI.4 Extracto de un estudio para el *Plan d'Occupation des Sols* de Levallois. Simulaciones gráficas de ayuda para la toma de decisiones.

DESDE LA LEY DE ORIENTACION DEL RÉGIMEN DE SUELO A LA LEY DE ORIENTACION PARA LA CIUDAD

Paulette Girard, Hélène Spanek, Pavel Spanek

La rápida introducción histórica, que abre la ponencia, trata de darnos una idea resumida del desarrollo de la legislación francesa hasta los años sesenta, para luego profundizar en los dos temas fundamentales bien sintetizados en el titular.

El primero es propiamente urbanístico y es la presentación crítica de los instrumentos de planeamiento, subrayando la efectividad en relación a determinados temas: la eficacia de su función equitativa, los aspectos económicos, la gestión y sobre todo su capacidad de control sobre la producción de la forma urbana y los efectos sobre la mixité, la mezcla, la complejidad como calidad urbana.

Las bases del marco legislativo actual se ponen en los años sesenta: con la ley Malraux que define los Secteurs Sauvegardés en 1962, la Loi de Orientation Foncière, cuya aprobación en 1967 ha sido clave en el desarrollo legislativo francés y el Code de l'urbanisme de 1973. Esta base fundamental ha sido sometida a varias revisiones parciales y ha sido recientemente actualizada para adaptarla a la nueva ley de descentralización de 1983.

La postura en la definición del Régimen de Suelo es de compromiso: se aceptan los mecanismos del mercado inmobiliario para intentar corregirlos. La constitución del derecho a edificar se basa en una serie de instrumentos urbanísticos con formas de actuación diversas y en la articulación del derecho de prelación para limitar el uso de la expropiación. La gestión de la urbanización es consecuente: uno de los fundamentos es el conocimiento de la situación económica y el análisis del mercado local.

El arsenal instrumental de la ley hace disponibles una gran variedad de medios, sobre todo en el planeamiento de detalle de nivel local. Los más relevantes son los siguientes.

El Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme es un plan de conjunto a nivel comarcal, orientado a la definición de un plan de estructura territorial y urbana. Es obligatorio para los núcleos importantes y debe tener en cuenta tanto las políticas sectoriales centrales como las locales, a fin de fijar la estrategia territorial.

Todos los municipios mayores de 10.000 habitantes están obligados a poseer un Plan d'Occupation des Sols, que corresponde a una evolución del Plan General clásico, ins-

pirado en la Carta de Atenas. Es un instrumento que regula el crecimiento urbano, fundado en la clasificación del suelo en dos grandes categorías, a su vez repartidas en subcategorías y fijando el *Coefficient d'occupation des sols* en las unidades de zonificación y ordenando los usos y las densidades. El Profesor Spanek recoge la crítica general a este instrumento. Subraya las limitaciones debidas a su propia rigidez y a su estructuración administrativa, el desinterés hacia el patrimonio edificado y natural, y, desde una crítica movida en particular por los arquitectos, el incompleto tratamiento de los problemas formales, tanto a nivel urbano como arquitectónico con su escasa atención hacia la calidad del espacio urbano. La reacción a esta crítica ha producido una parcial superación de estos límites, logrando convertir en objetivos primarios del Plan la obtención de variedad de usos y la re-costura del tejido urbano, con la construcción de una identidad de los lugares, por ejemplo mediante la caracterización del sistema viario.

El *Programme de Référence*, introducido por la *Loi d'Orientation pour la Ville*, en 1991, es el instrumento más reciente de la legislación francesa. Tiene función de coordinación y es de uso obligatorio en barrios viejos con problemas residenciales, en sustitución de las *Zones d'Urbanisation Prioritaire* y en barrios recientes con problemas como los *grands ensembles*, las intervenciones masivas típicas de los años del desarrollismo. Se ha introducido para relacionar la definición de la forma urbana con los objetivos del planeamiento o en general de la comunidad. Para realizarlo el programa considera la coordinación de los proyectos de mejora del espacio residencial, de las dotaciones y todas las operaciones urbanísticas relativas a un barrio, teniendo en mente la factibilidad técnica, financiera y jurídica de los proyectos.

Esto enlaza con el segundo tema, que superando el ámbito urbanístico tiene un carácter institucional de interés general: el análisis de las leyes de descentralización de competencias estatales a las administraciones locales y sobre todo la *Loi d'Orientation pour la Ville*, de 1991. Este es el gran tema que, en un marco más amplio, está afectando a la urbanística francesa de estos últimos años. Se trata de la más reciente reforma de la legislación y es una respuesta interesante a cuestiones comunes a todos los países europeos como la descentralización de competencias del Estado Central, el papel de las instituciones municipales, las relaciones de éstas con el ciudadano de a pie y el peso de estas cuestiones sobre la eficacia del sistema de planeamiento.

Antes de analizar su contenido hay que recordar la particularidad de la estructura institucional francesa. Recordar el tupido tejido de entidades locales, sintetizado en el anexo dos, y la tradición centralista, con particular referencia a la figura del Prefecto y a la importancia de las responsabilidades ministeriales, es indispensable para entender la importancia de la reforma.

La Ley de Orientación de la Ciudad tiene trascendencia más allá de los meros temas de organización de las competencias locales. A parte de introducir el *Programme de Référence*, antes citado, refuerza tanto el nivel regional como la permeabilidad a la participación ciudadana del sistema decisional, sobre todo en temas económicos. Plantea más significatividad, control y responsabilidades para los representantes locales. Promociona la formación de asociaciones de municipios para dotarse de servicios de nivel tecnológico compatible con sus responsabilidades. Otorga a los municipios la

recaudación de los impuestos sobre Actividades Económicas, además de recibir parte de lo recaudado como Impuesto sobre Valor Añadido, para fondos de compensación y de equipo.

La importancia de este proceso se puede sintetizar con un solo dato: la totalidad del gasto local representa la mitad del gasto global del Estado. La condición para un municipio de cara a acceder a los derechos de descentralización es la existencia del POS, el *Plan d'Occupation des Sols*. Algo que confirma los límites del POS, derivados de su misma naturaleza muy orientada a la programación y a la gestión de los procesos. Sin embargo es también la prueba de la confianza en la utilidad del planeamiento municipal general, y de su consideración como instrumento indispensable para la correcta gestión de los medios municipales por parte del ayuntamiento.

Este es el fundamento necesario para poder permitirse cuestionar el valor instrumental del Plan, y poder plantear su mejora o incluso su superación e integración con otros instrumentos.

Las conclusiones resumen las líneas de desarrollo actuales de la urbanística francesa. Superar la concepción «decoradora» de la arquitectura del paisaje a través de la integración de sus análisis y de sus decisiones con los criterios base del planeamiento. Lograr el pleno aprovechamiento de las oportunidades ofrecidas por las innovaciones en la informática y en las comunicaciones para crear nuevas interrelaciones entre los actores, para profundizar en el conocimiento del territorio, transformar el proceso de síntesis proyectual y para potenciar la capacidad de representación de los resultados. Y finalmente retomar la dialéctica plan-programa y plan-proyecto, reconsiderando las categorías del proyecto, de la gestión heurística, del «urbanisme performanciel» —el urbanismo de parámetros y estándares— y del planeamiento estratégico, a través de una reflexión sobre la interacción entre los caracteres del «*plan-dessin*» y el «*plan-dessein*». El primero, **plan como diseño**, quiere sintetizar el potencial tanto mayéutico que operativo del diseñar un plan. El segundo, **el plan como designio**, como propósito, resume la capacidad de propuesta del plan, la expresión de la visión del futuro posible. La síntesis entre estos dos caracteres es el proyecto urbanístico.

Pero los conferenciantes concluyen con otro tema más fundamental: el futuro del planeamiento y su relación con la ciudad.



DE LA LOI D'ORIENTATION FONCIÈRE À LA LOI D'ORIENTATION POUR LA VILLE. D'UN URBANISME RÉGLEMENTAIRE À LA VILLE

Paulette Girard, Héléna Spanek, Pavel Spanek

«En exposant les sujets, je donnerais les raisons contraires pour ne pas paraître partial et n'indisposer personne. (...) Si la réplique est tellement évidente qu'on ne peut a taire, je donnerai mon opinion avec modestie, en concluant avec déférence dans le sens du meilleur jugement».

Ignace de Loyola

1. RAPPELS HISTORIQUES

L'urbanisme, en France, est affaire relativement récente si on compare avec les pays du Nord de l'Europe. Durant les dernières années, il a connu une transformation décisive avec la loi de décentralisation de 1983 qui délègue aux collectivités territoriales que sont les communes, les compétences en urbanisme et le statut juridique les rendant juridiquement responsables de leurs décisions.

Avec les lois de 1919/1924 appelées Lois Cornudet, la France se dote des premiers outils d'urbanisme moderne. Cette loi impose à toutes les villes de plus de 10 000 habitants l'obligation de se doter d'un Plan d'Aménagement d'Embellissement et d'Extension (P.A.E.E.).

Les essentiels sont:

- prolonger et parfois amplifier «l'aération» par des percées du tissu ancien;
- maîtriser les modalités d'extension en dessinant les réseaux d'extension;
- programmer les principaux équipements de la ville;
- rationaliser l'organisation fonctionnelle de la ville.

Le zonage est employé pour la première fois en France. L'élaboration des P.A.E.E. est longue, difficile. Leur application sera de peu effet; lorsqu'en 1939 la guerre est déclarée, fort peu sont élaborés. Mais le processus des plans d'urbanisme est enclenché; après la loi de 1943, l'élaboration des plans reprendra en incluant la notion de zone insalubre (taudis, quartiers dégradés) en vue de démolitions. Cette période permet d'expérimenter les nouveaux outils de l'urbanisme.

De fait c'est durant la période gaulliste que se mettent en place les procédures pour une grande part encore en vigueur aujourd'hui.

Dès 1958 s'élaborent les schémas directeurs de voirie, qui préfigurent les tracés des foies de schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme de 1967. Année importante puisqu'est éditée la loi d'orientation foncière (L.O.F.), comprenant les outils réglementaires et juridiques encore en vigueur aujourd'hui.

Quelques étapes

(Patrick Nancy, E.N.T.P.E. - 1992)

- 1607 Édité de Sully: Alignement.
- 1810 Réorganisation de la «police des établissements dangereux incomodes ou insalubres».
- 1852 Décret-loi autorisant l'expropriation pour élargir les voies (Haussmann).
- 1919/1924 Premières lois spécifiques à l'urbanisme: Plans d'aménagement, embellissement et extension; Prévision voiries et équipements; Lotissement.
- 1943/1945 Planification «nouvelle formule»; Permis de construire; Autorisation de lotir; Principe de non indemnisation de servitudes d'urbanisme.
- 1953 Loi permettant l'Expropriation des terrains en vue de les rétrocéder à des constructeurs.
- 1955 Règlement national d'urbanisme (qui subira des modifications).
- 1958 Planification «nouvelle formule»; Z.U.P. (Zone à urbaniser en priorité); Réforme expropriation.
- 1960 Périmètres sensibles (Environnement).
- 1962 Droit de préemption: Z.U.P., Z.A.D. (Zone d'aménagement différé); secteurs sauvegardés.
- 1967 L.O.F. (Loi d'orientation foncière) - Origine des outils actuels, nouveaux outils et nouvelles procédures: S.D. (A.U.) (Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme devenu Schéma directeur), P.O.S. (Plan d'occupation des sols), Z.A.C. (Zone d'aménagement concerté), A.F.U. (Association foncière urbaine), T.L.E. (Taxe locale d'équipement), Permis de construire limité au contrôle du respect des règles.
- 1973 Code de l'urbanisme.
- 1975 Z.I.F. (zone d'intervention foncière, remplacée depuis par le D.P.U. Droit de préemption urbain); P.L.D. (Plafond légal de densité).
- 1976 Nombreuses évolutions des textes précédentes; Directives d'aménagement nationales; Z.E.P. (Zone d'environnement protégée); Consultation des associations locales d'usagers; Interdiction des dérogations aux P.O.S.
- Depuis 1982 Adaptations à la décentralisation simplification des règles; clarifications; Article L-110 et 300.1, Définition des devoirs de chaque collectivité; Définition de l'aménagement; Lois de 1985 et 1986 relatives à la protection de la montagne et du littoral; Modifications pour la mise en oeuvre de la politique de la ville (Loi d'orientation sur la ville - L.O.V., juillet 91).

2. LES OUTILS DE LA LOI D'ORIENTATION FONCIÈRE (Patrick Nancy, E.N.T.P.E. - 11 juin 1992)

2.1. La planification de l'usage des sol

2.1.1. Le règlement National d'Urbanisme (R.N.U., articles R 111 du Code de l'Urbanisme)

- il permet la gestion des autorisations de construire par l'État en absence de P.O.S.;
- il limite ce droit de construire aux «parties actuellement urbanisées» de la commune, par opposition aux espaces naturels ou agricoles (règle de la constructibilité limitée);
- il fonde juridiquement un certain nombre de directives nationales.

2.1.2. La carte communale

C'est un accord conclu entre l'État et la commune pour gérer la règle de constructibilité limitée par la définition des zones constructibles, des zones agricoles et des zones naturelles. Elle peut préfigurer un P.O.S.

2.1.3. Le plan d'occupation des sols

Objetifs et définition:

- prévoir le développement communal;
- organiser les implantations et la desserte des nouvelles constructions;
- sauvegarder les espaces naturels et agricoles;
- il permet de définir le plus clairement possible les droits et servitudes attachés à chaque parcelle;
- il permet de réserver les emplacements nécessaires à la réalisation des futurs équipements publics.

Qui le fait:

- la commune qui associe obligatoirement l'État et à leur demande, d'autres personnes publiques: région, département, chambres consulaires.

Contenu du dossier:

- le rapport de présentation;
- les documents graphiques;
- le règlement des zones;
- les annexes sanitaires.

La loi d'orientation foncière impose à toutes communes de plus de 10.000 habitants de posséder un Plan d'Urbanisme d'Occupation des Sols.

Ce document comprend:

- un rapport de présentation qui définit les grands axes de la politique urbaine prévue pour les années à venir (5 à 10 ans);
- un plan de zonage;

- un dossier réglementaire par zone;
- une série de documents, plus ou moins nombreux suivant les communes, concernant les équipements, les réseaux, les transports,...

À leur création, les P.O.S. étaient élaborés en concentration avec les élus municipaux mais étaient valides par les préfets représentant l'État. Actuellement, les maires sont responsables du Plan d'Occupation du Sol de leur commune. Le P.O.S. réglemente le territoire communal en fonction des objectifs assignés par les édiles locaux. Les communes ayant un P.O.S. bénéficient de la loi de décentralisation, le maire et les élus communaux étant pleinement responsables.

Le principe de base en est le zonage (*ilustración VI.1*). Chaque zone a son propre règlement. Deux grandes catégories de zones partagent les territoires urbains: les zones U et les zones N. Les zones U sont les zones urbaines, possédant en partie ou totalement les équipements et les réseaux nécessaires à l'urbanisation. Les zones N sont les zones agricoles, les zones de très faible densité, les zones interdites à l'urbanisation: zone de protection naturelle, zone de servitudes, etc.

Les P.O.S. définissent pour chaque zone un règlement particulier de 15 articles dont les principaux permettent d'encadrer la construction en termes de densité: le C.O.S. (Coefficient d'occupation des sols), de définir les possibilités de surface plancher hors oeuvre par parcelle, contraintes architecturales (enduit, détails obligatoires) et contraintes diverses (parking, alignement, etc.).

Les zones de futur urbanisation ont la dénomination NA. Elles seront organisées par plan masse pour devenir des lotissements, des zones de tissu mixtes (immeubles d'habitation, bureaux, commerces), de zones d'activités (technopoles, zones commerciales, artisanales). Leur emplacement, leur délimitation traduisent la stratégie à court et moyen terme des élus locaux.

Les documents de P.O.S. permettent également de localiser les futurs équipements en délimitant des réserves foncières des emplacements réservés. Ils sont également accompagnés de dossiers des divers réseaux (électricité, égouts, eau, etc.) pour maîtriser leur développement.

Le P.O.S. réglemente donc le territoire communal pour 5 à 10 ans; il est au coeur du dispositif de l'urbanisme issu de la Loi d'orientation foncière.

Critiqués fortement par architectes, par certaines associations, il est aujourd'hui admis que les documents P.O.S. développent une action peu qualitative sur la ville, ne prenant pas en compte les formes urbaines, les paysages. Plusieurs villes comme Lyon ont tenté d'établir des documents intégrant une approche morphologique de la ville. De façon générale, si le P.O.S. reste le document réglementaire nécessaire à toutes les communes, il est communément admis tant par les administrations que les professionnels qu'il faut aller vers des documents plus souples et moins administratifs (cf. chapitre suivant).

Les Plans d'occupation du sol sont établis pour chaque commune isolément ou par des communes regroupées en syndicat d'intercommunalité. L'intercommunalité, compte tenu du nombre très élevé des communes en France, est prônée par les gouvernements français successifs. Le P.O.S. est un document juridique faisant force de loi, mais il est loin d'être le seul à gérer le territoire.

EXEMPLE DE RÈGLEMENT DE P.O.S. EXHAUSTIF**Titre I. Dispositions générales**

Art. 1: Champ d'application territorial du plan.

Art. 2: Portée respective du règlement à l'égard d'autres législations relatives à l'occupation des sols.

Art. 3: Division du territoire en zones.

Art. 4: Adaptations mineures.

Titre II. Dispositions applicables aux zones urbaines.**Section 1: Nature de l'occupation et de l'utilisation du sol.**

Art. U.01: Occupations et utilisations du sol admises.

Art. U.02: Occupations et utilisations du sol interdites.

Section 2: Conditions de l'occupation du sol

Art. U.03: Accès et voirie.

Art. U.04: Desserte par les réseaux.

Art. U.05: Caractéristiques des terrains.

Art. U.06: Implantation des constructions par rapport aux voies et entreprises publiques.

Art. U.07: Implantation des constructions par rapport aux limites séparatives.

Art. U.08: Implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété.

Art. U.09: Emprise au sol.

Art. U.10: Hauteur maximales des constructions.

Art. U.11: Aspect extérieur.

Art. U.12: Stationnement.

Art. U.13: Espaces libres et plantations. Espaces boisés classés.

Section 3: Possibilités maximales d'occupation du sol.

Art. U.14: Coefficient d'occupation du sol.

Art. U.15: Dépassement du coefficient d'occupation du sol.

Titre III. Dispositions applicables aux zones naturelles.**Section 1: Nature de l'occupation et de l'utilisation du sol.**

Art. U.01: Occupations et utilisations du sol admises.

Art. U.02: Occupations et utilisations du sol interdites.

Section 1: Conditions de l'occupation du sol.

Art. U.03: Accès en voirie.

Art. U.04: Desserte par les réseaux.

Art. U.05: Caractéristiques des terrains.

Art. U.06: Implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques.

Art. U.07: Implantation des constructions par rapport aux limites séparatives.

Art. U.08: Implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété.

Art. U.09: Emprise au sol.

Art. U.10: Hauteur maximales des constructions.

Art. U.11: Aspect extérieur.

Art. U.12: Stationnement.

Art. U.13: Espaces libres et plantations. Espaces boisés classés.

Section 3: Possibilités maximales d'occupation du sol.

Art. U.14: Coefficient d'occupation du sol.

Art. U.15: Dépassement du coefficient d'occupation du sol.

2.1.4. Le schéma directeur

Objetifs et définition:

- Fixer les grandes lignes de l'aménagement du territoire d'un groupement de communes présentant «une communauté d'intérêts économiques et sociaux» sur une longue période;
- garantir une organisation spatiale cohérente;
- servir de cadre à des politiques de développement, d'aménagement et de protection;
- Il est opposable à l'ensemble des collectivités.

Qui le fait:

- un établissement public de coopération intercommunal (communauté urbaine, district, syndicat de communes);
- un syndicat intercommunal d'étude et de programmation créé à cet effet.

Initiative:

- les communes: 2/3 des communes représentant la moitié de la population ou la moitié des communes représentant les 2/3 de la population;
- l'État, après mise en demeure de l'établissement public de coopération intercommunal non suivi d'effet ou pour modifier un SDAU (Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme) approuvé avant 1/10/83.

Le schéma directeur:

- = Occasion d'un débat
- = Projet d'agglomération
- = Outil d'évaluation
- = Articulation entre l'économique, le social, le culturel et le spatial.

Article 122.1 du Code de l'urbanisme (L.O.V. 13 juillet 1991): «Les schémas directeurs fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, compte tenu de l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension urbaine, l'exercices des activités agricoles, des autres activités économiques et la préservation des sites et paysages naturels ou urbains. Ils prennent en considération l'existence des risques naturels prévisibles et de risques technologiques.

«Ils déterminent la destination générale des sols (*ilustración VI.2*), en tant que besoin, la nature et le tracé des grandes équipements d'infrastructures, en particulier de transports, la localisation des services et des activités les plus importants.

«Au regard des prévisions en matière d'habitat, d'emploi et d'équipements, ils fixent les orientations générales de l'urbanisation et de la restructuration des espaces urbanisés. Ils définissent la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser en tenant compte notamment de l'équilibre entre emplois et habitat ainsi que des moyens de transport.

«Les schémas directeurs prennent en compte les programmes de l'État ainsi que ceux des collectivités locales et des établissements et services publics. Ils orientent et harmonisent pour l'organisation de l'espace des programmes et prévisions ci-dessus.

«Pour leur exécution, ils peuvent être complétés en certaines de leurs parties par des schémas de secteur qui en détaillent et précisent le contenu.

«Les programmes et les décisions administratives qui les concernent doivent être compatibles avec leur dispositions».

Le schéma directeur (également issu de la Loi d'orientation foncière) est un document obligatoire pour tous les agglomérations des villes importantes. Établi sur les territoires des communes faisant partie de l'agglomération (p.ex. 62 communes pour Toulouse), le schéma directeur définit les grandes affectations de zone à cette échelle: zones urbanisées, zones agricoles, zones industrielles. Il définit les traces des grandes voiries (rocales, pénétrantes), les politiques de transports en commun (lignes de métro, de tramways,...) et les grands équipements à l'échelle de la métropole. Le schéma directeur traduit la stratégie des grandes agglomérations à moyen et long terme. Il est un document essentiel définissant les grands enjeux spatiaux et économiques des grandes villes françaises.

2.2. La mixité dans les documents de planification

2.2.1. Au niveau du Schéma directeur

Le concept de Schéma-programme est le projet d'agglomération qui précise:

- les ambitions et le rôle de l'agglomération par rapport aux différents échelles de l'aménagement des territoires;
- les rapports aux territoires des politiques prioritaires à mettre en oeuvre (économie, formation, espaces verts, infrastructures, etc.);
- les principes généraux d'organisation de l'espace.

Le projet d'agglomération se présente sous la forme d'un schéma dont le dessin s'attache à mettre en évidence le programme stratégique de développement et d'aménagement.

2.2.2. Au niveau du Plan d'occupation des sols

Le concept de schéma-programme est le projet urbain d'ensemble que définit:

- la spatialisation des politiques de développement choisies localement en fonction d'équipements ou d'infrastructures;
- la maîtrise de l'urbanisation;
- les opérations d'aménagement urbain: mise en valeur du patrimoine, création d'espaces publics, d'équipements.

Le plan-programme constitue l'ossature de présentation du P.O.S. et précise:

- la liste sur plan des actions qui relèvent de l'intervention et de l'aménagement;
- la liste des évolutions qui devront être ou maîtrisées, ou incitées par les dispositions spatiales et réglementaires du P.O.S. de la commune considérée.

De fait, il s'agit d'insérer dans le processus d'élaboration du document de planification, un plan d'aménagement et de traitement de l'urbain; l'intérêt du schéma-programme rési-

de alors dans sa clarté (liste des actions ou des évolutions) et dans sa simplicité. L'intérêt de faire précéder ou d'accompagner les documents de planification d'études préliminaires (typologues, etc.) est qu'elles permettent de nourrir aussi bien les documents d'urbanisme réglementaire, spécialement les P.O.S., que les documents de nature opérationnelle (règlements, cahier des charges de Z.A.C.).

Citons, à titre de dispositions favorables à la mixité:

- l'autorisation sous certaines conditions des installations classées à proximité de l'habitat;
- C.O.S. différentiels selon le type d'usage du sol (*ilustración VI.3*);
- coefficient d'emprise au sol favorable aux activités;
- mesures particulières de constructibilité en limite de parcelles.

On peut suggérer, partant de quelques expériences analysées ou en cours en matière de P.O.S. que les éléments du document s'articulent sensiblement de la manière suivante.

Le rapport de présentation: argumenté et illustré par les conclusions des études préalables et les éléments du schéma-programme, il développe de façon dynamique les intentions et objectifs de la municipalité, et constitue un véritable exposé de politique urbaine.

Le plan:

- le plan (graphique) de secteurs s'inspire des identités et des spécificités typologiques (relief-paysage) et n'est plus un plan de zonage par fonctions;
- le plan en tant que projet urbain précise des schémas d'organisation spatiale par secteurs, et l'organisation des secteurs entre eux.

De même, le plan de voirie dépasse les problèmes de trafics à écouler. Les voies peuvent être porteuses d'images liées aux identités et fonctions de mixité des secteurs. Leurs caractéristiques peuvent être associées à des capacités diversifiées de densités et de programmes économiques.

Le règlement: peut alors traduire encore les données (sous la forme habituelle des 15 articles) mais sur la base d'un projet urbain spécifique, avec images exemples —cahier de recommandations— qui sont la base du règlement et non plus les illustrations des simples règles géométriques d'un règlement abstrait.

2.2.3. Gérer les documents d'urbanisme

La faisabilité du P.O.S. —projet urbain, sa conduite à bonne fin, reposent en grande partie sur le «pilotage» mis en place pour tenir compte des aléas de la conjoncture économique et immobilière, et maintenir les exigences essentielles de qualité urbaine.

La ville aura à gérer et orienter les demandes à prévoir (entreprise conduite à se délocaliser pour s'étendre, ou souhaitant des localisations différenciables pour la production, le service commercial, le laboratoire de recherche,...), et rendre rapidement disponibles sites, locaux, et pour cela disposer d'une connaissance précise, actualisée de l'offre et de ses caractéristiques; à adapter en cours de route les opérations en cas d'évolution du marché ou d'appréciation incorrecte.

Cela implique que le diagnostic économique préalable puisse être régulièrement réactualisé, en particulier à travers le dialogue avec les acteurs économiques et les institutions auxquelles ils se rattachent sans bouleverser pour autant les dispositions de gestion et d'organisation spatiale du document d'urbanisme.

La ville aura aussi à traduire dans l'instruction des permis de construire ou la conception architecturale des opérations, ses objectifs de qualité des formes urbaines: traitement des angles, articulation des façades entre elles, silhouette urbaine d'ensemble et de proximité (*ilustración VI.4*).

Le P.O.S., avec les autres procédures fondées sur un plan et un règlement tels que la Z.A.C., peut donc développer deux valeurs qui apparaissent aujourd'hui particulièrement liées aux objectifs de la qualité urbaine:

- La mixité développée et renouvelée permettant la coexistence généralisée de l'habitat (dans différentes formes de logements) et de l'activité économique (également en divers formes),
- la construction des identités des quartiers.

2.3. L'aménagement opérationnel (Patrick Nancy, E.N.T.P.E.-11 juin 1992)

2.3.1. Outils de L'aménagement opérationnel

Le certificat d'urbanisme (C.U.): acte administratif, créateur de droits s'il est positif, se prononçant sur les possibilités de construire ou de réaliser une opération déterminée sur un terrain donné et/ou les conséquences de certaines divisions.

Le permis de construire (P.C.): acte administratif attestant la conformité d'un projet de construction avec les lois et règlements en vigueur relatifs à l'occupation du sol.

Le régime déclaratif: déclaration préalable pour certains travaux de faible importance dispensés de permis de construire.

Le permis de démolir: acte administratif attestant la conformité d'un projet de démolition avec les lois et règlements relatifs à la protection des occupants et à la sauvegarde du patrimoine.

Le lotissement: toute division d'une «unité» foncière en vue de construire qui a pour objet de porter à plus de deux le nombre de terrains issus de la propriété initiale.

Camping et caravanning

Installations et travaux divers

Coupes et battages d'arbres

Clôtures

La zone d'aménagement concerté (Z.A.C.). Accord sur:

- un contenu et des règles d'urbanisme (rapport de présentation, P.A.Z., (Plan d'Aménagement de Zone), règlement);

- un programme d'équipements et un bilan financier qui précise leurs financements;
- des relations contractuelles entre la collectivité et un aménageur.

A.L. 301 du C.U. (L.O.V. 13 juillet 1991): «Il est établi, dans chaque zone d'aménagement concerté, un plan d'aménagement de zone compatible avec les orientations du schéma directeur, s'il en existe un. Ce plan prend en considération les dispositions du programme local de l'habitat lorsqu'il existe...».

2.3.2. Le financement de l'aménagement (Patrick Nancy, E.N.T.P.E. - 11 juin 1992)

La zone d'aménagement concertée (Z.A.C.): la collectivité (ou son aménageur) achète les terrains, réalise les équipements et revend les terrains aménagés en y incluant le prix des équipements.

Trois régimes:

- la régie directe (la collectivité est son propre aménageur);
- la concession à une S.E.M. (Société d'économie mixte) ou à un établissement public: la collectivité conserve la responsabilité financière;
- la convention avec un aménageur privé (Z.A.C. privé): la collectivité dégage sa responsabilité.

Le programme d'aménagement d'ensemble (P.A.E.): la collectivité réalise des équipements qui rendent constructibles des terrains qu'elle ne possède pas. Les constructeurs, au moment de l'autorisation, versent à la collectivité tout ou partie du coût des équipements.

La taxe locale d'équipement (T.L.E.): taxe forfaitaire, fonction de la nature de la construction et du taux arrêté par la commune, perçue par celle-ci sur son budget d'investissement qu'elle peut utiliser comme bon lui semble.

La Dotation Globale d'équipement (D.G.E.)

Le Fond de Compensation de la Taxe de la valeur ajoutée (F.C.T.V.A.)

Taxes de raccordement et taxes exceptionnelles (pour participation à la réalisation de travaux).

La participation à la diversité de l'habitat

L'association foncière urbaine (A.F.U.): association de propriétaires qui s'organisent pour financer les équipements nécessaires et qui bénéficient de prérogatives publiques.

2.3.3. La préparation foncière

Le périmètre des espaces naturels sensibles du département: possibilité pour le département de percevoir une taxe (additionnelle à la T.L.E. uniforme sur l'ensemble de son territoire) pour l'acquisition et l'aménagement de terrains situés en zone de préemption et destinés à être ouverts au public.

Le droit de préemption de la S.A.F.E.R. (Société d'aménagement de l'espace rural): possibilité d'intervention (préemption) en cas de vente de terres agricoles en vue de les rétrocéder à des exploitants agricoles.

La zone d'aménagement différé (Z.A.D.): droit de préemption au bénéfice de la collectivité sur toute mutation à titre onéreux dans un périmètre créé par arrêté préfectoral.

Le droit de préemption urbain (D.P.U.): droit de préemption au bénéfice de la commune sur toute mutation à titre onéreux sur tuot ou partie des zones U (urbaines) et NA (d'urbanisation future) du P.O.S. rendu public ou approuvé (usage des terrains acquis réglementé).

Les emplacements réservés dans les P.O.S.: pour la réalisation d'infrastructures ou d'équipements collectifs.

Droit de préemption d'une collectivité ou d'un établissement public:

- à l'intérieur d'une zone ou il s'exerce;
- déclaration d'intention d'aliéner un terrain (D.L.A.);
- décesion de préempter: au prix annoncé, au prix fixé par le juge d'expropriation;
- possibilité pour le propriétaire de se rétracter (il garde le terrain).

Acquisition par voie d'expropriation:

- déclaration d'utilité publique (D.U.P.), dossier démontrant l'utilité publique, enquête publique et enquête parcellaire, D.U.P. (cas général par le préfet);
- acquisition: notification, négociée dans les limites fixées par l'administration des domaines, aux prix fixé par le juge d'expropriation.

2.4. La procédure des Secteurs Sauvegardés («30 ans», colloque international, 1992, Dijon)

2.4.1. La création d'un secteur sauvegardé et ses effets

Le conseil municipal de la commune concernée délibère sur le projet de création d'un secteur sauvegardé. Celui-ci est alors créé et délimité par arrêté du ministre chargé de l'architecture et de l'urbanisme, après avis de la commission nationale des secteurs sauvegardés¹.

L'arrêté portant création et délimitation d'un secteur sauvegardé vaut, sur le territoire auquel il s'applique, prescription de l'établissement du plan de sauvegarde et de mise en valeur et par là même mise en révision du plan d'occupation du sol rendu public ou approuvé ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu².

À compter de l'arrêté créant et délimitant un secteur et jusqu'à la publication du plan de sauvegarde, tout projet de travaux susceptibles de modifier l'état des immeubles nus ou bâtis (y compris les travaux intéressant l'amélioration, la modernisation, l'aménagement et l'assainissement des immeubles) est soumis à une autorisation spéciale de l'Architecte des bâtiments de France³.

Celui-ci peut soit donner son accord, en l'assortissant éventuellement de prescriptions, soit opposer à la demande d'autorisation un sursis à statuer dans l'attente de la publication du plan de sauvegarde⁴.

Lorsqu'il s'agit de travaux soumis par ailleurs à permis de construire ou à une autre autorisation au titre de la réglementation de l'urbanisme, le permis de construire ou l'autori-

sation d'urbanisme est délivré conformément à l'avis de l'Architecte des bâtiments de France⁵.

2.4.2. L'élaboration du plan de sauvegarde

Le plan de sauvegarde est élaboré par un architecte compétent en matière de centres anciens et de quartiers historiques, désigné par le maire après agrément du ministre chargé de l'architecture et de l'urbanisme.

L'instruction du plan de sauvegarde⁶ est conduite sous l'autorité du préfet:

- Il soumet le projet élaboré par l'architecte à la commission locale du secteur sauvegardé constituée par arrêté préfectoral. Présidée par le préfet, la commission locale du secteur sauvegardé comprend des élus désignés par le conseil municipal, des représentants de l'administration (D.D.E., D.I.R.E.N., A.B.F.,...), l'architecte chargé de l'élaboration du plan et des personnalités qualifiés, désignées sur proposition du maire.
- Il communique le projet aux administrations qui ne sont pas représentées au sein de la commission locale et sur leur demande, aux présidents des associations agréées.
- Il soumet ensuite le projet de plan à la délibération du conseil municipal.

La publication du plan de sauvegarde: après avoir été soumis à l'avis de la commission nationale des secteurs sauvegardés, le plan de sauvegarde est rendu public par arrêté du préfet.

La mise à l'enquête publique: Il est alors mis à l'enquête publique en mairie. Après consultation de la commission locale des secteurs sauvegardés, le conseil municipal se détermine par délibération sur le projet de plan définitif intégrant les avis de toutes les consultations précédentes.

L'approbation du plan de sauvegarde: le plan de sauvegarde, accompagné des résultats de l'enquête et des avis émis par le conseil municipal est soumis à la commission nationale des secteurs sauvegardés. Le plan, éventuellement modifié pour tenir compte des avis émis, est alors approuvé par décret en Conseil d'État pris sur le rapport conjoint du ministre chargé de l'architecture et de l'urbanisme et du ministre de l'intérieur.

2.4.3. Le contenu du plan de sauvegarde

Le plan de sauvegarde et de mise en valeur est un document d'urbanisme de détail qui fixe sur le territoire auquel il s'applique les principes d'organisation urbaine et les règles destinées à assurer la conservation et la mise en valeur du patrimoine architectural et urbain. Les prescriptions réglementaires des documents graphiques du plan de sauvegarde⁷, qui sont établis en général au 1/500 indiquent notamment:

- les immeubles ou parties d'immeubles à conserver dont la démolition, l'enlèvement, la modification ou l'altération sont interdits,
- les immeubles ou parties d'immeubles dont la démolition, la modification ou l'écurement pourront être imposés à l'occasion d'opérations d'aménagement publiques ou privées,

- les espaces soumis à une protection particulière (pavages à conserver, prescriptions au titre de la recherche archéologique,...),
- les sous- secteurs d'aménagement d'ensemble dans lesquels, afin de permettre la réalisation d'une opération globale d'aménagement futur, pourront être refusés des initiatives dispersées.

Le règlement du plan de sauvegarde est structuré de façon comparable au règlement du plan d'occupation de sols, avec à l'évidence un accent particulier mis sur les articles relatifs à l'implantation des constructions, à leur hauteur et à leur architecture.

Le rapport de présentation du plan de sauvegarde:

- présente les caractéristiques du secteur sauvegardé tant architecturales et urbaines qu'économiques, sociales et démographiques;
- explicite les objectifs et les motifs qui ont conduit aux mesures de protection ainsi que les conditions suivant lesquelles sont prises en compte les préoccupations d'environnement;
- expose la politique globale de revitalisation du centre ancien ou du quartier historique;
- montre la cohérence du plan de sauvegarde avec les autres documents d'urbanisme en vigueur sur la commune ainsi qu'avec le programme local de l'habitat.

2.4.4. Les effets du plan de sauvegarde et de mise en valeur

Le plan de sauvegarde et de mise en valeur remplace tout plan d'aménagement et plan d'occupation des sols à l'intérieur du périmètre du secteur sauvegardé.

Les règles définies par le plan de sauvegarde⁸ sont opposables à toute personne publique ou privé pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, exploitation de carrières et ouverture d'installations classées.

Tout projet de travaux susceptibles de modifier l'état des immeubles nus ou bâtis situés à l'intérieur du secteur sauvegardé est soumis à autorisation spéciale de l'Architecte des bâtiments de France. Celui-ci vérifie la conformité du projet avec les dispositions du plan de sauvegarde et de mise en valeur.

Lorsqu'il s'agit de travaux soumis par ailleurs à permis de construire ou à une autre autorisation au titre de la réglementation de l'urbanisme, le permis de construire ou l'autorisation d'urbanisme est délivré conformément à l'Architecte des bâtiments de France.

PROCEDURE SECTEURS SAUVEGARDÉS

- **Création**

Délibération Conseil Municipal
 Avis Commission Nationale
 Décret ministériel délimitant le secteur sauvegardé >>> Avis conforme de l'Architecte des Bâtiments de France

- **Publication**

Avis Comission locale
Délibération Conseil Municipal
Avis Commission Nationale

La protection du patrimoine naturel et urbain

- Dans tous les acts relatifs à l'utilisation de l'espace.
- «Constructibilité limitée aux parties actuellement urbanisées» (R.N.U.).
- P.S.M.V., Plan de sauvegarde et de mise en valeur (Secteurs sauvegardés).
- Z.P.P.A.U., Zone de protection du patrimoine architectural et urbain (modifie notamment le périmètre des 500m aux abords des monuments historiques).
- Loi relative au développement et la protection de la montagne (janvier'85); procédure U.N.T., Unité touristique nouvelle.
- Loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (janvier 86),
- S.M.V.M., Schéma de mise en valeur de la mer.

3. LA DÉCENTRALISATION ET LA LOI D'ORIENTATION POUR LA VILLE

3.1. La loi de décentralisation

Les lois de 1982 et 1983 sont traduit par un tranfert de compétence de l'État vers les collectivités territoriales. Si antérieurement, l'État par intermédiaire de ses représentants (services, préfet,...) gérait l'urbanisme des communes, celles-ci aujourd'hui ont la responsabilité juridique de leurs documents d'urbanisme.

Ce changement s'est traduit par un redéploiement des compétences et des services de l'État et des collectivités: Ainsi les services départementaux de l'État ont été réorganisés en vu d'aider les communes ne possédant pas d'outils d'intervention. Plusieurs communes se sont dotées de services municipaux ou intercommunaux (p.ex. l'agence d'urbanisme à Nîmes). Plusieurs ont acquis données urbaines (B.D.U.), information des plans d'occupation de sol (P.O.S.), gestion des permis de construire, etc.

3.2. Rôle de l'État

La décentralisation française s'est faite en conservant une vision unitaire du territoire et de l'État français. En même temps, les communes ont des pouvoirs qu'elle n'avait jamais eu et à beaucoup égards d'une importance qui peut étonner. P.ex. les budgets locaux représentant plus de la moitié du budget de l'État. Il reste que l'État conserve les prérogatives très importantes: règlements, normes, contrôle de la légalité, etc.

La loi du février 1992 devrait aboutir à un second souffle de la décentralisation notamment en matière d'aménagement et d'urbanisme.

3.3. Une meilleure définition de l'organisation territoriale de l'État (Extraits des cahiers Français de Bruno Rémond et Jaques Blanc, Les collectivités locales, Pressés de la Fondation nationale des sciences politiques et Dalloz, 2e éd., Paris,1992)

Sans une réelle déconcentration, il ne peut exister de véritable localisation de la décision, localisation qui demeure l'un des objectifs majeurs de la décentralisation. Dans cet esprit, la loi:

- pose le principe d'une nouvelle répartition des missions entre les administrations centrales et les services déconcentrés de l'État;
- renforce le niveau régional de l'administration d'État qui doit devenir un pôle interministériel d'animation, d'impulsion et de programmation de l'action publique dans le but de satisfaire les exigences d'un gestion moderne et de répondre à l'importance croissante du niveau régional au sein de l'espace européen;
- fait du préfet de région le responsable de la mise en oeuvre des politiques nationales et communautaires relatives au développement économique et à l'aménagement du territoire.

3.4. La modernisation et la démocratisation de la vie locale

Les mesures retenues à ce titre s'orientent autour de trois options majeures.

Améliorer l'information et la participation des habitants. A ce titre, sont notamment retenues les dispositions suivantes:

- introduction dans les communes de plus de 10.000 habitants et leur établissements publics d'un débat sur les orientations budgétaires dans un délai de six semaines avant l'examen du budget, ainsi que le droit le prévoit déjà pour les départements;
- mise à la disposition du public des documents budgétaires assortis de données synthétiques et comparatives sur la situation financière de la collectivité, de la liste et du montant des subventions attribuées, ainsi que des documents comptables fournis par les entreprises bénéficiant d'une convention de délégation de services publics industriels et commerciaux
- insertion dans la presse locale des délibérations autorisant des interventions économiques des collectivités locales;
- affirmation du principe du droit à la retransmission audiovisuelle des séances des assemblées délibérantes;
- consécration et encadrement des procédures de consultation des habitants sur les affaires de la commune. Organisée à l'initiative du maire ou d'une partie du conseil municipal, la consultation des habitants devra porter sur des matières relevant de la compétence communale. Afin d'éviter que l'action municipale ne soit entravée par des consultations répétées, les dispositions tendent à limiter la fréquence des consultations portant sur une même objet et à en prohiber l'usage dans l'année précédent le renouvellement général des conseils municipaux;
- développement des structures consultatives auprès des assemblées locales;
- renforcement de la participation des habitants à la gestion des services publics locaux.

Renforcer le droit des élus au sein des assemblées locales. Dans le souci de conforter le droit d'information et le droit des élus, notamment des élus minoritaires, la loi prévoit notamment de:

- permettre de provoquer, plus facilement que dans la législation antérieure, aux élus minoritaires de provoquer la tenue d'une séance extraordinaire du conseil municipal;

- rendre obligatoire dans les communes de plus de 10.000 habitants l'établissement d'un rapport explicatif sur les affaires soumises à la délibération et figurant à l'ordre du jour de la séance du conseil municipal;
- établir un régime de questions orales dans les assemblées délibérantes.

Améliorer le contrôle de la légalité. Il est ainsi décidé de renforcer les moyens d'information du préfet, tant au niveau de la passation des marchés publics qu'à celui de leur notification ou de leur début d'exécution.

Dans le même esprit, la loi tend à assurer une meilleure cohérence entre l'action des préfets et celles des chambres régionales des comptes. Ces dernières pouvant apporter leur concours à l'examen des conventions relatives aux marchés et tenir les préfets et les élus informés des investigations qu'elles mènent dans les structures qui bénéficient du concours financier des collectivités territoriales.

3.5. Relance de la coopération locale

L'aménagement de l'espace et le développement local ne peuvent désormais se concevoir sans renforcement des modes de coopération au service de projets communs entre les collectivités locales.

À l'échelon régional. Les ententes interrégionales, dont la création est proposée par la loi, sont des établissements publics à caractère administratif constitués sur une demande concordante des régions. Afin de garantir la cohérence de la carte territoriale, les ententes interrégionales ne pourront être constituées qu'entre deux ou trois régions limitrophes, une région ne pouvant appartenir qu'à une seule entente; celle-ci sera administrée par un conseil composé de représentants des régions membres élisant un président qui sera l'exécutif. L'entente interrégionale exercera les compétences qui lui seront librement transférées par les régions.

À l'échelon communal. La loi propose la création de deux nouveaux organismes: la communauté de communes et la communauté de ville.

Dans les deux cas, il s'agit d'engager la réflexion en s'attachant aux périmètres de coopération les plus pertinents en vue d'associer les communes autour des compétences structurantes, notamment le développement économique et l'aménagement de l'espace. Tirant la leçon des expériences françaises antérieures, le renouveau éventuel de la coopération est avant tout fondé sur le volontariat et sur une étroite concertation entre les élus locaux. Dans cette perspective, est instituée, dans chaque département, une commission de la coopération intercommunale chargée d'établir un bilan des structures existantes et d'élaborer un schéma départemental de la coopération intercommunale, soit sur celle des formules juridiques existantes. Le schéma départemental, issu d'un large débat local, ne revêt qu'un caractère indicatif et les nouvelles communautés de communes ou de ville ne seront instituées qu'après accord des collectivités concernées selon les exigences de majorité qualifiée traditionnellement retenues en matière de coopération intercommunale.

Les compétences de la communauté de communes sont centrées sur l'aménagement de l'espace, le développement économique, la protection et la mise en valeur de l'environ-

nement. Parmi ces trois groupes de compétences, deux doivent obligatoirement être exercés, la communauté pouvant par ailleurs se doter d'autres attributions facultatives.

La communauté de ville sera proposée par la commission départementale de la coopération intercommunale aux communes membres d'une agglomération de plus de 20.000 habitants. Son mode de création, son organisation et son fonctionnement se rapprochent de ceux des actuelles communautés de ville seront chargés de la voirie d'agglomération ainsi que des plans de déplacements et de transports. Parmi ces quatre groupes de compétences proposés, la communauté de ville devra obligatoirement en exercer trois.

Les dispositions fiscales et du projet de loi à faire des communautés de ville et des communautés de communes des instruments privilégiés de mise en oeuvre d'une politique concertée de développement local.

À ce titre, est institué, dans les communautés de communes, un régime de taxe professionnelle de zone. Il appartiendra à l'organisme communautaire de voter les taux de la taxe professionnelle et d'en percevoir le produit sur les zones d'activités économiques créées et gérées par la communauté. La communauté de ville, quant à elle, votera les taux professionnelle et percevra le produit de cette même taxe sur l'ensemble du territoire de l'agglomération. Toutefois, afin de ne pas obérer les ressources des communes membres, le groupement ne sera pas habilité à prélever plus de 50% du produit de la taxe professionnelle. Le solde ainsi dégagé sera réparti entre les communes membres en fonction de critères librement déterminés.

Par ailleurs, les communautés de ville et les communautés de communes bénéficieront de la dotation globale de fonctionnement, de la dotation globale d'équipement et du fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée l'année même de la réalisation des dépenses éligibles.

3.6. Programmes de référence prévus par la loi d'orientation pour la ville (d'après Habitat/Urbanisme, Moniteur - 19 juin 1992)

La loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, en rendant obligatoire dans certains quartiers l'élaboration d'un programme de référence (articles 20, 23 et 25), introduit dans le Code de l'urbanisme un instrument de gestion urbaine dont l'objet est la coordination et la programmation des actions et opérations d'aménagement.

3.6.1. Finalités et caractéristiques du programme de référence

Il est établi à l'initiative et sous la responsabilité d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme (P.O.S.), en liaison avec les acteurs locaux concernés.

Intermédiaire entre l'urbanisme de planification et la mise en oeuvre des actions et opérations d'aménagement, il est destiné à améliorer la gestion de l'espace urbain.

La finalité du programme de référence est de subordonner les choix faits en matière d'occupation du bâti, de formes urbaines, de qualité architecturale, de traitement du cadre bâti ou des espaces publics aux objectifs globaux d'aménagement et tout particulièrement aux impératifs du développement social urbain.

Ces choix doivent notamment permettre de prévenir les mécanismes d'exclusion sociale, de les enrayer ou de les maîtriser s'ils persistent.

Au regard de leurs effets prévisibles sur les dynamiques sociologiques et économiques locales, dans cet esprit, le programme de référence coordonne les projets d'amélioration de l'habitat (logement et services de proximité), les projets d'équipements publics, les opérations d'urbanisme plus ou moins complexes concernant un quartier. Il tient compte de la faisabilité technique, financière, juridique de ces projets en l'état où ils sont connus au moment de son élaboration.

La L.O.V. rend obligatoire l'élaboration d'un programme de référence dans trois cas:

- dans les quartiers anciens des agglomérations où existe un problème d'habitat: logements vacants, diminution de l'habitat social de fait, difficultés de logements de certaines catégories de population... (article 20);
- dans les zones d'urbanisation prioritaire abrogées par la loi d'orientation pour la ville; ce programme de référence doit ensuite être pris en compte dans le cadre de l'élaboration ou de la révision du plan d'occupation des sols (article 23);
- dans les quartiers d'urbanisation récente en difficulté ou dans lesquels sont situés des grands ensembles, là aussi préalablement à l'élaboration ou à la révision d'un part d'occupation des sols qui le prendra en considération (article 25).

Dans les quartiers anciens, les objectifs spécifiques poursuivis par le programme de référence sont principalement le maintien de l'habitat notamment à vocation sociale et la protection du patrimoine (article L. 300-5 du Code de l'urbanisme).

3.6.2. Rôle de l'État

Le programme de référence n'est pas un document d'urbanisme opposable aux tiers de l'État.

4. LA QUESTION DU PROJET URBAIN

Il est défini comme un «projet d'ensemble» de développement d'une commune ou agglomération urbaine: les objectifs sociaux (insertion sociale, qualification, formation, etc.) sont très présents et en interaction avec les objectifs économiques. Le projet donne des orientations de développement spatial, de transformation des quartiers; les schémas d'organisation spatiale constituent la projection en formes urbaines et architecturales du projet urbain à différents niveaux: agglomération, quartier, etc.

Schéma de composition et requalification urbaine pour un premier schéma porte sur le bâti et les espaces publics, les rapports existants entre eux sont porteurs d'urbanité et caractérisent l'identité, l'ambiance de chaque quartier; il constitue l'expression d'un parti d'aménagement et évite la simple juxtaposition des différents projets d'architecture.

4.1. Le retour de la composition urbaine (G. Ascher in Annales de recherche urbaine N°51)

Les tendances actuelles de la planification s'accompagnent d'interrogations sur le rôle de la composition urbaine, comme en témoignent les débats autour de la notion de «projet urbain».

D'un côté, la planification stratégique, le management heuristique et l'urbanisme performant tendent plutôt vers une minoration du rôle du «plan» (dessin) au profit du dessein et du processus décisionnel; de l'autre côté, il apparaît que le plan-dessin peut être un moyen puissant, maïeutique et opératoire, pour formuler le plan stratégique (dessein). La notion de «projet urbain» est une sorte de synthèse de ces plans, dessin et dessein.

La discussion en France sur ces questions est avivée d'une part par la confusion partielle de pratiques que les Anglo-saxons distinguent plus précisément —le *townplanning*, l'*urban-desing*, voire les *urban-studies*— et d'autre part les partages de compétences entre urbanistes et architectes.

Les «paysagistes», longtemps cantonnés en France à un rôle de décoration, imposent de plus en plus leurs analyses et leurs partis au principe des démarches urbanistiques. Les concepteurs (architectes-urbanistes) intègrent le travail de projet au processus de programmation lui-même. La conception d'une opération urbaine complexe, plus encore que la conception d'un bâtiment, participe à la définition —ou la redéfinition— du programme lui-même (une dialectique programme-projet). Les possibilités ouvertes par les technologies nouvelles de l'informatique et de la communication, notamment dans le domaine de la conception assistée par l'ordinateur et de l'image de synthèse, pourraient contribuer aussi à modifier tant le travail du projet que ses modes de représentation, les formes de la commande et les relations entre les acteurs.

Après une dizaine d'années de quasi-absence, la planification urbaine semble donc de retour.

Guy Henry in *Présentation de Nîmes, Beaubourg*, 1993.

«Pour planifier la ville, il n'est pas indispensable de vouloir tout décider dans le moment du dessin. Le meilleur projet de ville c'est celui qui sait donner l'espace et le temps aux générations futures, c'est celui qui a lieu de plaquer une vision exhaustive de ce futur en trace les contours, l'inscrit dans le champ du possible. En d'autres termes, si la démarche de planification repose sur l'alliance de la ville et du plan, elle ne s'identifie pas mais joue de leur progressive symbiose. Comme le dit Michel du Certeau: «Planifier la ville, c'est à la fois penser la pluralité même du réel et donner effectivité à la pensée du pluriel; c'est savoir et pouvoir particulier».

NOTAS

- 1 Code de l'urbanisme L.313.1, R.313.1 à 3
- 2 Code de l'urbanisme R.313.4
- 3 Code de l'urbanisme L.313.2, R.313.4
- 4 Code de l'urbanisme L.313.2, R.313.13, R.313.14
- 5 Code de l'urbanisme L.313.2, R.313.13, R.313.15
- 7 Code de l'urbanisme L.313.1
- 8 Code de l'urbanisme L.313.2, R.313.19 à 19.6

ANEXOS

A. Glossaire

A.B.F.	<i>Architecte des bâtiments de France</i>
A.F.U.	<i>Association foncière urbaine</i>
B.D.U	<i>Banque de données urbaines</i>
C.O.S.	<i>Coefficient d'occupation des sols</i>
C.U.	<i>Certificat d'urbanisme</i>
D.D.E.	<i>Direction départementale de l'équipement</i>
D.G.E.	<i>Direction globale d'équipement</i>
D.I.R.E.N.	<i>Direction régionale de l'environnement</i>
D.L.A.	<i>Déclaration d'intention d'aliéner un terrain</i>
D.P.U.	<i>Droit de préemption urbain</i>
D.U.P.	<i>Déclaration d'utilité publique</i>
F.C.T.V.A.	<i>Fond de compensation de la taxe de la valeur ajoutée</i>
H.L.M.	<i>Habitations à loyer modéré</i>
M.A.R.N.U.	<i>Modalités d'application du règlement national d'urbanisme</i>
O.I.N.	<i>Ouvrage d'intérêt national</i>
P.A.E.	<i>Programme d'aménagement d'ensemble</i>
P.A.E.E.	<i>Plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension</i>
P.A.F.	<i>Programme d'actions foncières</i>
P.A.Z	<i>Plan d'aménagement de zone</i>
P.C.	<i>Permis de construire</i>
P.E.B	<i>Plan d'exposition aux bruits</i>
P.E.R.	<i>Plan d'exposition aux risques (naturels)</i>
P.E.S.N.D.	<i>Périmètre des espaces sensibles naturels du département</i>
P.I.G.	<i>Projet d'intérêt général</i>
P.L.D.	<i>Plafond légal de densité</i>
P.L.H.	<i>Programme local de l'habitat</i>
P.O.S.	<i>Plan d'occupation des sols</i>
P.S.M.V.	<i>Plan de sauvegarde et de mise en valeur</i>
R.N.U.	<i>Règlement national d'urbanisme</i>
S.A.F.E.R.	<i>Société d'aménagement de l'espace rural</i>
S.D.A.U.	<i>Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme</i>
S.E.M.	<i>Société d'économie mixte</i>
S.M.V.M.	<i>Schéma de mise en valeur de la mer</i>
T.L.E	<i>Taxe locale d'équipement</i>
U.N.T.	<i>Unité touristique nouvelle</i>
Z.A.C.	<i>La zone d'aménagement concerté</i>
Z.A.D.	<i>Zone d'aménagement différé</i>
Z.E.P.	<i>Zone d'environnement protégé</i>
Z.I.F	<i>Zone d'intervention foncière</i>
Z.P.P.A.U.	<i>Zone de protection du patrimoine architectural et urbain</i>
Z.U.P.	<i>Zone à urbaniser en priorité</i>

B. La loi d'orientation pour la ville. Favoriser une répartition plus équilibrée de l'habitat social à l'échelle des agglomérations et des quartiers

Cet objectif sera mis en oeuvre par:

- Une meilleure prise en compte générale des besoins de l'habitat notamment à vocation sociale, dans les documents d'urbanisme.

En effet, aujourd'hui les textes relatifs à l'urbanisme sont quasiment muets sur l'habitat et certaines situations locales, en Île-de-France tout particulièrement, montrent des évidents décalages entre les capacités constructibles des P.O.S. et les besoins réels en logement. La modification proposée concerne tous les documents d'urbanisme (schéma directeur, P.O.S., Z.A.C.) et permettrait un meilleur affichage dans les documents d'urbanisme des enjeux de l'habitat.

- Les programmes locaux de l'habitat (P.L.H.) dont les effets juridiques seraient consacrés par la loi, les modes d'élaboration précisés ainsi que les conséquences en matière de programmation des aides au logement et d'action foncière.

Les P.L.H. seront élaborés par les communes d'une agglomération, selon les règles de majorité de droit commun, l'État y sera associé ainsi que le département et les autres personnes concernées. Sur la base d'un diagnostic précis, le P.L.H. définira les objectifs et les moyens d'une politique locale de l'habitat, à l'échelle de l'agglomération, portant notamment sur la lutte contre la ségrégation sociale et spatiale.

Ils définiront des règles générales de «diversité de l'habitat» fixant au niveau des communes ou des quartiers, les objectifs à atteindre, par exemple, en termes de pourcentage de logement locatifs sociaux à réaliser.

Les documents d'urbanisme devront prendre en compte les orientations et les prescriptions du P.L.H.

Une programmation contractuelle des aides au logement et de disponibilités foncières entre l'État et les communes du P.L.H. sera établie, sur cette base, pour trois ans.

Le P.L.H. pourra également imposer, là où c'est nécessaire, la réalisation dans les processus d'urbanisation et de restructuration urbaine, d'un pourcentage minimum de logements locatifs sociaux par l'institution d'une «participation à la diversité de l'habitat».

Cette participation consiste en l'apport par le bénéficiaire du permis de construire, d'une assiette foncière ou d'un volume construit, permettant la réalisation de logements locatifs sociaux, correspondant à un pourcentage de ses droits à construire; le P.L.H. pourra fixer ce pourcentage dans des fourchettes à préciser, selon les communes et les quartiers. Cet apport sera fait au prix de la charge foncière de référence prise en compte pour le logement locatif social et cédé à des organismes agréés par les communes à cet effet; ceux-ci seront tenus de rendre compte de leur gestion.

En région parisienne et dans les grandes agglomérations urbaines —celles dont la population est supérieure à 350 000 habitants— cette participation pourrait être instituée à un taux uniforme institué par la loi dans les communes dont le pourcentage de logements locatifs sociaux est inférieur à 20% des résidences principales sauf si les communes concernées ont établi des règles différentes dans le cadre d'un P.L.H.

Pour que cette diversité de l'habitat se traduise aussi par une diversification des populations accueillies, ce dispositif pourrait être utilement complété par de cinq mesures per-

mettent plus de transparence et de concertation ente les acteurs (État, élus, organismes attributaires) quant aux attributions de logement.

B.1. Préserver l'habitat et notamment à vocation sociale dans les centres et quartiers anciens

Les mécanismes de revalorisation des quartiers anciens centraux, mais les phénomènes de dévalorisation de certains îlots ou certains quartiers entraînent des ségrégations sociales dans ces quartiers: éviction des populations modestes, rejetés vers la périphérie, ou concentration dans des îlots refuges de populations paupérisées et précaires, diminution du parc de logements disponibles ou vacants, spéculation foncière et immobilière ou insalubrisation.

Les mesures proposées doivent permettre:

- une meilleur prise en compte réciproque de l'habitat et de l'aménagement urbain dans ces quartiers par l'unification et la simplification des procédures,
- de recentrer vers un objectif clairement social les procédures de réhabilitation faisant appel à des aides publiques.

B.2. Réinsérer les grands ensembles dans la ville

Est un objectif qui relève tout particulièrement des savoirs- faire, de la volonté politique au niveau local, celle des organismes H.L.M., mais aussi d'une impulsion nationale pour créer un véritable mouvement permettant une évolution urbaine diversifiée de ces grands ensembles: cette diversification implique, par exemple, un effort nouveau pour permettre à des locataires d'acquérir leur logement, le développement de services urbains au bénéfice de la population, mais aussi d'activités commerciales, bureaux, services publics, tous facteurs d'animation urbaine et de rupture de la mono- fonction «logement».

Permettre cette évolution urbaine des grands ensembles implique tout particulièrement:

- la définition d'un droit des sols, d'un parcellaire, pour construire du neuf, ce qui nécessite un projet urbain. La suppression des anciens Z.P.U. par voie législative accélèrera la création d'un droit des sols capable de permettre l'évolution urbaine de ces grands ensembles;
- des incitations à l'implantation d'activités commerciales ou professionnelles: il pourrait être proposé, à ce titre, d'autoriser les communes à exonérer de la taxe professionnelle pendant une durée maximale de cinq ans les nouvelles activités qui s'installeraient, dans la limite à définir;
- une réelle association des habitants aux politiques d'aménagement et d'amélioration du cadre de vie, notamment dans la définition des travaux.

B.3. Donner aux villes de nouveaux moyens d'action foncière

Une politique locale de l'habitat, dans son souci de diversité de l'offre par rapport aux besoins et aux ressources des habitants, ne peut être menée sans maîtrise foncière ni pro-

duction de terrains constructibles: peser sur les prix fonciers est un des moyens de combattre la ségrégation social, valoriser certaines zones urbaines est aussi un moyen de lutter contre la ségrégation spatial.

Faute d'outils adéquats et d'incitations, les collectivités locales ont peu de moyens de mener une véritable politique foncière à la fois sur le plan réglementaire et le plan financier.

De plus, la forte sous-évaluation des terrains constructibles dans les zones urbaine au titre de la taxe foncière sur les propriétés non bâties encourage la rétention foncière.

Il est proposé:

- *de relancer la création d'établissements publics à vocation foncière, dotés d'une fiscalité propre, aptes à intervenir sur les marchés fonciers et immobiliers, dans les zones à forte valeur comme dans les zones dévalorisées (grands ensembles, friches urbaines). Ces établissements seraient à caractère locale à vocation pluri- départementales de façon à avoir un volant suffisant d'affaires pour être efficaces. Ils bénéficieraient des prérogatives nécessaires (capacité d'exproprier, droit de préemption urbain). Ils n'ont pas vocation à être aménageurs, ce qui relève d'autres logiques et d'autres opérateurs locaux;*
- *d'étendre la faculté pour les communes de recourir aux Z.A.D. et aux pré- Z.A.D., avec l'accord de l'État, et de pouvoir plus clairement utiliser le droit de préemption urbain pour acquérir des réserves foncières. Pour pallier l'inaction des communes, un droit de préemption urbain de second rang pourrait être institué dans certaines zones en faveur de l'État, dans les cas où la commune ne fait pas jouer son droit.*

C. Programme de référence: les conditions d'application de la loi d'orientation pour la ville

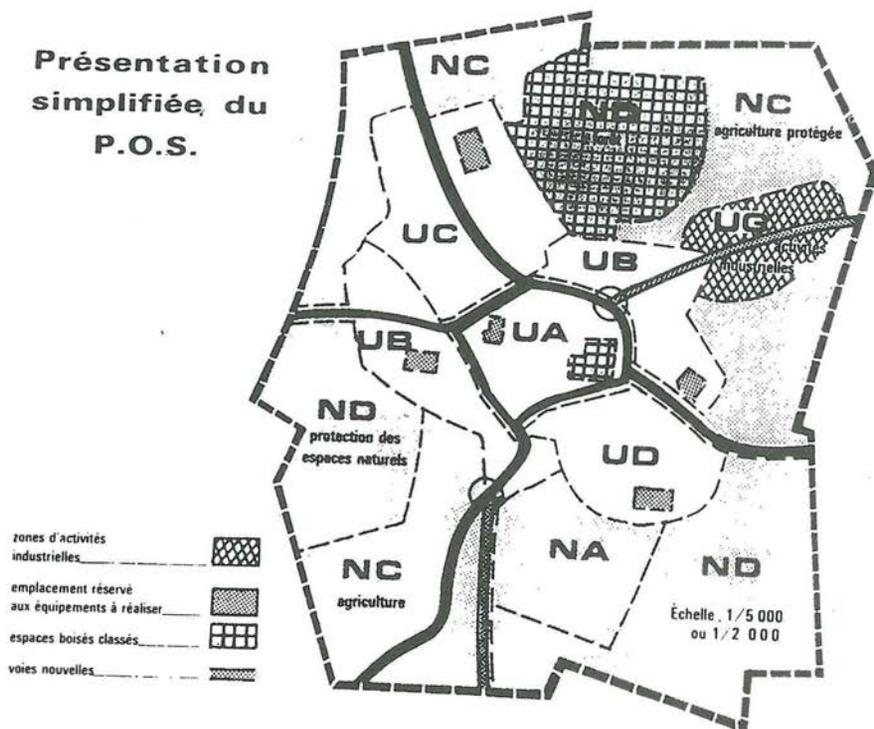
Un champ d'application territorial: deux modalités de procédures sont spécifiées: l'une pour les quartiers anciens définis à l'article L.300- 5, l'autre pour les quartiers d'urbanisation récente caractérisés aux articles L.123- 11 et L.123- 13 du Code de l'Urbanisme.

Dans les quartiers anciens des agglomérations où existe un problème d'habitat

- *nécessité d'intervention sur le patrimoine bâti;*
- *nécessité de développer une action volontariste pour remédier aux difficultés de l'agglomération en matière d'habitat;*
- *nécessité de lancer au moins deux actions ou opérations d'aménagement.*

Dans les zones d'urbanisation prioritaire abrogées par la loi d'orientation pour la ville (art. L.123- 11 du Code de l'Urbanisme) et dans les quartiers d'urbanisations récente en difficulté ou dans lesquels sont situés des grands ensembles (article L.123- 13 du même code) la loi définit une seule procédure applicable à toutes les Z.U.P. abrogées par cette loi (évaluées à 160 env.) et à de nombreux autres quartiers (plusieurs centaines) qui seront définis selon deux ensembles de critères: requalification de quartier d'urbanisation récente d'une part, les difficultés sociales et urbaines de fonctionnement d'autre part.

Présentation
simplifiée du
P.O.S.



Indicatif des diverses zones

ZONE U: zones urbaines équipées.

À chaque zone UA, UB, UC, etc. correspond un règlement particulier déterminant les possibilités de construire. Il peut y en avoir de nombreux types.

ZONE N: zones naturelles non équipées: on les classe en quatre familles.

zone NA: destinée à devenir une zone urbaine lorsqu'elle sera équipée. Elle est pour l'instant particulièrement protégée.

zone NB: zone naturelle ordinaire où peuvent être admises des constructions individuelles de façon diffuse.

zone NC: zone protégée en raison de ses richesses naturelles: agriculture, gisements miniers, etc.

zone ND: zone protégée en raison de la qualité des sites et des paysages ou en raison des nuisances ou des risques (abords des aérodromes, avalanches inondations).

VI.1. Presentación esquemática de un Plan d'Occupation des Sols.

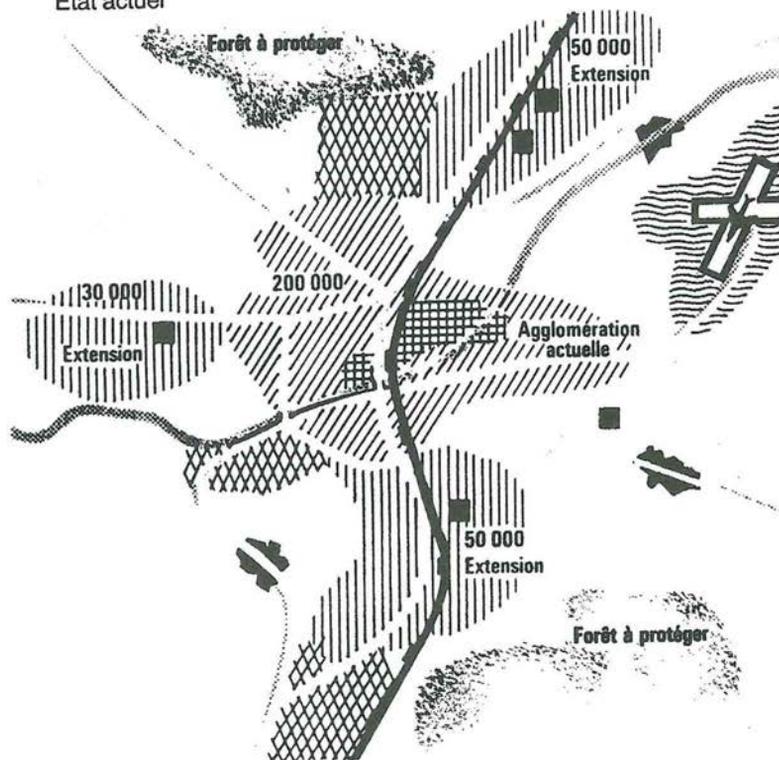
PRESENTATION SIMPLIFIEE DU S.D.A.U. (Schéma d'ensemble)

Le document graphique établi au 1:50 000 comprend trois cartes

Schéma d'ensemble (long terme)

Première phase (priorités)

Etat actuel



Voirie à créer ou à aménager

Zone industrielle

Extension à réaliser par opérations de taille moyenne

Zone centrale à réorganiser

Equipements à réaliser

Espaces boisés à protéger



Espaces naturels à protéger

Bourgs existants

Voie ferrée

Cours d'eau

Aérodrome

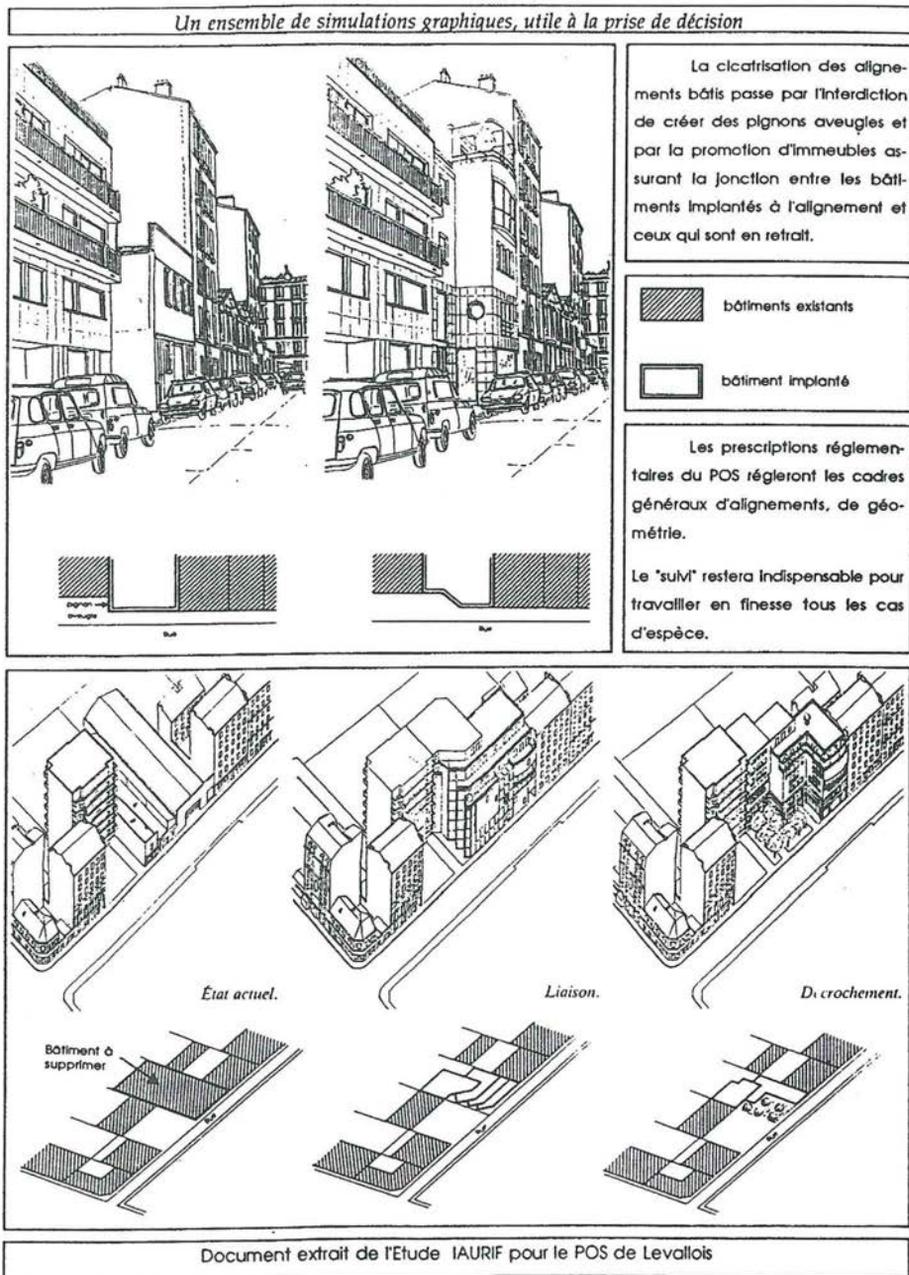
200 000



Nombre d'habitants

Exemples d'incitations à la mixité et diversification de l'habitat par des cos variables selon les combinaisons retenues					
SECTEURS	SU1	SU2	SU3	SU4	SECTEUR DE PROJET SECTEUR DE DEVELOPPEMENT
POSSIBILITES D'OCCUPATION DU SOL article 14	habitat cos 0,70 avec un minimum de 150m ² de shon	pas d'activités en RDC activité en RDC cos 0,39 habitat cos 0,40 avec un minimum de 150m ² de shon bureaux cos 0,20 cos total 0,99	pas d'activités en RDC activité en RDC cos 0,49 habitat cos 0,80 avec un minimum de 150m ² de shon bureaux cos 0,80 cos total 1,79	pas d'activités en RDC activité en RDC cos 0,69 habitat cos 0,60 avec un minimum de 150m ² de shon bureaux cos 0,50 cos total 1,59	néant
	cos plafond 1,2 cos déplafonné 1,7	des activités en RDC ; (40% de la superficie) activités en RDC cos 0,80 habitat cos 0,80 avec un minimum de 150m ² de shon bureaux cos 0,40 activités en étage cos 0,40 cos plafond 2 cos déplafonné 2,4	des activités en RDC ; (50% de la superficie) activités en RDC cos 0,80 habitat cos 1,00 avec un minimum de 150m ² de shon bureaux cos 1,00 activités en étage cos 0,80 cos plafond 2,8 cos déplafonné 4,4	des activités en RDC ; (60% de la superficie) activités en RDC cos 0,80 habitat cos 1,00 avec un minimum de 150m ² de shon bureaux cos 1,00 activités en étage cos 0,80 cos plafond 3,2 cos déplafonné 4,4	
DEPASSEMENT DE COS article 15	dépassement de cos autorisé suivant "composition urbaine" et cos déplafonné				néant
sous-secteurs de grands ensembles		reprennent les caractéristiques principales de leur secteur : reprise des articles 3, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, en ce qui concerne les nouvelles constructions articles 5 et 14 : néant	reprennent les caractéristiques principales de leur secteur : reprise des articles 3, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, en ce qui concerne les nouvelles constructions articles 5 et 14 : néant		
*Rapport en vue de la révision du POS de Montreuil, 1992.					

VI.3. Ejemplo de incentivación a la *mixité* y a la diversificación del hábitat a través de los *Coefficients d'Occupation du Sol* variables según las combinaciones reservadas:
Relación para la revisión del *Plan d'Occupation des Sols* de Montreuil.



VI.4. Extracto de un estudio para el *Plan d'Occupation des Sols* de Levallois. Simulaciones gráficas de ayuda para la toma de decisiones.

VII. EL PLANEAMIENTO URBANO EN PORTUGAL

Conferencia del Profesor Nuno Portas de la Universidad de Oporto

INDICE

1. Introducción a la conferencia del 12 enero
2. Características de la urbanización en Portugal
3. El sistema administrativo y las competencias
 - 3.1. Las Regiones
 - 3.2. Los Municipios
 - 3.3. La legislación del Régimen Local: el problema de las competencias
4. El sistema de planeamiento y su capacidad operativa
 - 4.1. Los instrumentos generales municipales
 - 4.2. Los Planes de Detalle
 - 4.3. Los Planes Territoriales
 - 4.4. Los instrumentos reglamentarios y los sistemas de actuación
5. Introducción a la conferencia del 13 enero
6. Los problemas operativos: el caso de Faro
7. Cinco conclusiones críticas sobre la urbanística municipal
8. Reflexión final

NOTA: El presente texto es una transcripción de las cintas magnetofónicas grabadas durante las conferencias.



EL PLANEAMIENTO URBANO EN PORTUGAL

Nuno Portas

1. INTRODUCCION A LA CONFERENCIA DEL 12 ENERO

Muchas gracias por esta oportunidad de poder presentarnos en modo crítico la situación del Planeamiento en Portugal, dentro de esta serie tan interesante que os permitirá obtener conocimientos bastante amplios sobre la situación del Planeamiento en Europa. Me hubiera gustado haber estado presente en todas, para también comparar la información que tengo con estas distintas embajadas nacionales que os están visitando todos los meses.

Nos queda ahora nuestra oportunidad de hablar de un país que, en términos de Planeamiento Urbanístico y de Ordenación del Territorio, es bastante peculiar en Europa y bastante distinto en el marco legal, y también a niveles de desarrollo, incluso del de España, que es el vecino más próximo.

Haré hoy una introducción, una explicación del marco del planeamiento urbanístico y territorial en Portugal, y dejaré para mañana, después de la presentación del experimento de los «dispers», el planeamiento municipal en las zonas de urbanización difusa o dispersa que son características de todo el norte de Portugal. Veremos porqué yo utilizo esta forma de llamarlo, muy peculiar en el marco europeo.

2. CARACTERISTICAS DE LA URBANIZACION EN PORTUGAL

Antes de eso, quiero recordar un poco las características de la urbanización en el país.

Portugal tiene unos 10 millones de habitantes, según el último censo.

Las llamadas áreas metropolitanas de Lisboa y de Oporto son una más o menos la mitad de la otra en población. Han conocido un fortísimo crecimiento metropolitano en los años 70, que en la década de los 80 no se ha repetido, cayendo hasta casi la estabilización demográfica.

Se pensó que Lisboa habría sobrepasado los 3 millones, y finalmente se verificó sólo un traspaso de población del centro de la ciudad hacia la periferia. Como área metropolitana clásica la de Lisboa está relativamente aislada.

Oporto tiene 1.200.000 habitantes y un área metropolitana difícil de delimitar, por estar en el centro de una nebulosa urbana de 50 km. para arriba, 50 km. para abajo. Para los que conocen el norte de Portugal, entre Braga y Barreiro siempre en el litoral, con unos 30 km. de espesor. Ahí sí se encuentra prácticamente el mismo número de población que en el área metropolitana de Lisboa, sólo que no lo llamamos *metropolitana* por el hecho de que es una metrópoli difusa. No existen los movimientos pendulares que justifiquen la definición clásica de *área metropolitana*: ir por la mañana al trabajo, volver a casa por la tarde, porque también el trabajo está diseminado. En cambio Lisboa, que tiene su fuerza principal en el sector terciario, en la función administrativa, en la capitalidad financiera, etc., naturalmente que genera un tipo de metrópoli mucho más monocéntrica y mucho más pendular, en términos de movimientos o desplazamientos diarios de la población.

Pero, de hecho, lo que está pasando en el territorio portugués es que ya más de la mitad de la población está en esta faja litoral entre Braga y Setúbal. Luego, hay una fuerte interrupción, al llegar a la típica costa de veraneo, como es Algarve en donde hay mucha población en verano, bastante poca en invierno. Pero de eso ya hablará B. Soares, porque elegimos como ejemplos de clases en Portugal los extremos de esta ocupación territorial, la «zona del textil» y la «zona del turismo». Hablaremos de Faro y los ayuntamientos que están entre Braga y Oporto.

3. EL SISTEMA ADMINISTRATIVO Y LAS COMPETENCIAS

3.1. Las Regiones

En cualquier caso, también es bastante diferente el sistema administrativo. En Portugal, todavía no tenemos las *regiones* y esperamos que la mayoría parlamentaria cree las Regiones administrativas, integrando o no las áreas metropolitanas.

Existe una discusión desde hace algunos años sobre este tema. Pero en cualquier caso, no hay regiones y sí existe una «regionalización» del aparato del estado central, con algunas de las funciones que tenían la Diputaciones Provinciales vuestras y que funciona como descentralización del poder central en las regiones, con sedes en Oporto, otra en Coimbra, otra en Lisboa, otra en Faro.

No sabemos cuándo se crearán, están previstas en la Constitución desde el 76 y todavía no se han presentado. Se llaman Regiones Administrativas. Serán directamente elegidas, pero tendrán competencias relativamente más reducidas que las de las regiones españolas. Hoy mismo, en la Asamblea de la República, se está discutiendo la Ley de la Regiones. Pero yo no creo que las vayan a crear tan pronto. Una vez más se van a aplazar.

3.2. Los Municipios

Luego, hay 300 municipios y esto sí es una diferencia fundamental en relación a la situación española, italiana, francesa, etc. Es que nosotros tenemos, en promedio, municipios, como unas 8 ó 10 veces más grandes que los de los otros países latinos. Desde el siglo

XIX Portugal ya tiene municipios de la dimensión de los de los países nórdicos. Se crearon en los años 60 para ganar economías de escala en la Administración. Fue un proceso bastante difícil por cierto, bastante doloroso y políticamente muy costoso y que en poco tiempo fue ahogado por nuestros liberales del siglo XIX. ¿Por qué? Porque transformaron las antiguas *parroquias*, que generaron muchos de los municipios, en feligresías, es decir en parroquias civiles, directamente elegidas, con lo que los municipios fueron bastantes menos, porque cada municipio tendría, en promedio, unas 10-12 feligresías. Había dos eslabones municipales, directamente elegidos y en el mismo día, y con competencias, naturalmente, muy distintas. Las competencias de las feligresías son pocas, pequeñas, pero podrán ser más importantes, todavía más importantes. Varía un poco según las tendencias políticas de los partidos dominantes, hay unos que conceden más autonomía y más fuerza a las feligresías, hay otros que menos.

La ley establece unos mínimos de transferencia de capital de los Ayuntamientos hacia las feligresías; y cada feligresía tiene un representante en el Pleno Municipal. Así que es un sistema bastante interesante, porque permitió municipios con una dimensión bastante confortable, puesto que en Portugal los municipios no suelen tener menos de 5000 habitantes. En cambio, en España, en Francia o en Italia hay miles de municipios con poquísimos habitantes, así que no tienen economía, no tienen escala, para justificar servicios técnicos, equipamientos, etc. Entonces esto es una de las pocas ventajas de nuestra herencia administrativa, que de hecho ha sido bastante semejante a la vuestra.

A pesar de que los Ayuntamientos sean un poco más grandes y mejor dimensionados que los vuestros, hay grandes desigualdades. Los municipios de las regiones del interior, sobre todo los más cercanos a vuestras regiones, son bastante pobres en general, con pocos recursos y muy pocas perspectivas de desarrollo moderno. Han sido los municipios de emigración más fuerte en los años 70, aunque algunos de ellos, o buena parte de ellos, ya no estén muy mal de equipamientos escolares, sanitarios, etc... Lo que tienen es pocas perspectivas de desarrollo económico, y por lo tanto de creación de riqueza que pueda repartirse mínimamente.

Por otro lado están los municipios del litoral, que tienen los problemas —que vosotros conoceréis— de los grandes municipios. Son municipios de 100-200-300.000 habitantes. Alrededor de Lisboa hay unos 10, entre 100.000 y 300.000 habitantes y alrededor de Oporto, entre 100.000 y 300.000 habitantes hay como seis o siete. En cambio, no hay ninguna otra ciudad en Portugal que sobrepase los 100.000 habitantes.

Ciudades importantes como Setúbal, incluso Braga, Guimarães, Guarda, Évora, Faro, etc., son todas ciudades que están alrededor de las 5-6-7 decenas de millares de habitantes.

Por lo tanto hay un desequilibrio en la red: fortísima concentración metropolitana y una relativa desertización del país.

3.3 La legislación del Régimen Local: el problema de las competencias

La ley —y empiezo ahora a hablar del tinglado administrativo y legal— no reconoce ninguna diferencia entre los municipios: todos son iguales ante la ley. Iguales en competencias, iguales en el reparto incluso de la financiación, aunque ahí haya aún unos matices.

Hay unos intentos de corrección, hacia los municipios más pobres, que reciben más en porcentaje. Pero como tienen menos ingresos directos en promedio, no son favorecidos, no son compensados de las pérdidas de recursos. Creo que en España es algo también parecido.

En términos de competencias, las de los ayuntamientos, además de las competencias de planeamiento municipal de las que vamos a hablar en este coloquio, no son muy distintas de las competencias de las de los municipios españoles. Por ejemplo, en vivienda —que es un aspecto o un concepto importante en los presupuestos municipales de las grandes ciudades y de las áreas metropolitanas— no está claro en ningún sitio de la ley que los municipios tengan que financiar la vivienda protegida, la vivienda social. En principio es una competencia del Estado. Lo que pasa es que toda la vivienda social que se está haciendo en Portugal, en las grandes ciudades del litoral y sobre todo en Lisboa, Oporto, Coimbra, está hecha fifty/fifty: mitad financiación municipal, mitad financiación del Estado. No debería ser así, pero hay una gran presión pública y electoral sobre el tema de la vivienda y desde siempre la inversión estatal en vivienda protegida, de cesión a la propiedad o de alquiler, en Portugal es escasa, mucho menor por ejemplo que en España, incluso si comparamos los períodos del régimen autoritario, del franquismo aquí y de los gobiernos de Salazar en Portugal, y sigue siendo así. El presupuesto del Estado para vivienda es poco menos que ridículo, pero la presión social es fortísima, así que en la práctica los ayuntamientos que tienen más dinero, un ingreso más fuerte, o son más grandes, están gastando una parte importante del presupuesto en una competencia que, de rigor, podríamos decir que no es suya.

También pasa en algunos otros sectores, por ejemplo equipamientos de enseñanza secundaria (los E.G.B. o B.U.P.), ya que en principio sólo los equipamientos de enseñanza primaria son competencia municipal. Pero la verdad es que en buena parte del país, en torno a las ciudades mayores, los municipios ya se encargan de los equipamientos de la enseñanza secundaria. Pero esto no podíamos esperar que el Estado lo solucionara. Es decir, que existen ahí algunas ambigüedades. A parte de esto, no creo que haya diferencias fundamentales entre los ayuntamientos.

También hay otros aspectos importantes para el urbanismo. Es que prácticamente toda la gestión de transportes colectivos urbanos es, actualmente, no sólo competencia, sino también está en manos de empresas públicas, por tanto el Estado central, y los ayuntamientos no tienen ninguna participación. Así que hay una pelea permanente entre el Estado o los ministros que dicen: «...el ayuntamiento de Lisboa o de Oporto no soluciona los problemas del tráfico...»; el ayuntamiento protesta diciendo: «...el Sr. Ministro debería tener vergüenza por decir esas cosas porque los transportes colectivos son competencia suya...». ¿Entienden esto?, ¿este juego?

Actualmente, con la ola de las privatizaciones, el Estado ha decidido pasar a los ayuntamientos, en una especie muy peculiar de privatización, los transportes públicos.

Por otro lado, hay ayuntamientos con bastante capacidad técnica. Yo diría con demasiada, porque ya están del lado de la ineficiencia por demasiada capacidad. Esto es: mucho personal, mucha subdivisión, mucho desglosamiento en Jefes de Departamento, Jefes de Sección, Jefes de..., que llegan en pirámide hasta el equipo político, que también funcio-

na de Superdirector General de cada una de estas pirámides. Esta estructura pone muy difícil, en Lisboa o en Oporto, proponer una gestión integrada por objetivos, es la cosa más difícil.

El sistema se reproduce a nivel de los ministerios. Tenemos un Ministro del Plan y de la Administración Territorial, que es el ministro que reparte nuestra «pasta», importantísimo, porque son 1.000 millones al día y no estaría mal que fueran bien utilizados. Tiene importancia porque hace el reparto «por proyectos» y tiene una gran influencia en la realización de los planes, naturalmente, y en la forma y en los gastos municipales. Luego está el Ministerio de Obras Públicas y de Vivienda, que de vivienda tiene poco, como he dicho, y mucho de obras públicas. Tutela no solamente los transportes públicos, y es el que gasta el dinero de los contribuyentes en la red de carreteras. En este momento pretende dejar toda la red local capilar de carreteras que tenga una función local o intermunicipal en manos de los ayuntamientos y quedarse sólo con la red de autopistas o de autovías, en fin las principales. Seguro que en España pasará lo mismo, pero aquí hay las Administraciones Autonómicas de por medio.

Luego hay el Ministerio de Ambiente, que antes era un ministerio teórico y de ética política, de pedagogía, etc., que hablaba mucho pero no tenía dinero para gastar y que probablemente va a heredar todo el paquete importantísimo en el próximo cuadro comunitario. Va a heredar todo el paquete del saneamiento, y este tema —agua, residuos sólidos, contaminación industrial...el sistema de saneamiento básico— es uno de los capítulos más retrasados de la situación de todo el territorio portugués. En las áreas periféricas de las grandes ciudades— por ejemplo en el ayuntamiento donde estoy ahora como concejal —el 70% de la residencia no tiene agua y alcantarillado; la mitad no tiene ni siquiera agua, distribución domiciliaria pública, tiene agua de depósitos y alcantarillado de fosas sépticas. Y esto, la mitad. Y es el segundo municipio, después de Oporto, del área metropolitana, con casi 300.000 habitantes, tantos como la ciudad de Oporto. Esto puede dar una idea de que una buena parte del presupuesto municipal se va para «el agua» y «la mierda» y todo lo que está conectado con esto, es decir bajo tierra, las verdaderas infraestructuras. Otra parte casi semejante va para las famosas carreteras que son municipales o intermunicipales. Por el hecho de que los ayuntamientos son mayores, son más grandes en dimensión, tenemos mil-mil y pico kilómetros de carreteras rurales y otras nacionales ya desclasificadas, etc. Esto es un peso grandísimo porque equivale, en el territorio difuso, a la red de calles de una ciudad como ésta, que no sé cuántos kilómetros tendrá. En Oporto me parece que son 600, para la misma población en Gaia debe haber más de mil. Y la tercera parte, naturalmente, la participación en la vivienda.

Y éstos son los tres gastos principales de las inversiones municipales. Y sobra poco para hacer cosas más visibles, cosas más cualitativas: cultura, equipamientos de una cierta calidad, cuidar del espacio público, etc.

Hay que ver que Portugal tiene un *per cápita* bastante más bajo que el español, y además el coste de determinados servicios es tan alto casi como en España. Es corriente que en un municipio de la periferia, que son los más castigados en estos momentos por este sistema de la hacienda local, haya disponibles para inversión en gastos de capital menos de 10.000 pts/hab año. Podéis hacer cuenta en relación a vuestros gastos, que no sé si son mejores o

peores. En la ciudad de Oporto o Lisboa este número es bastante superior, pero al lado en la continuidad del espacio metropolitano puede caer a estos niveles, es decir, 7.000 millones de ingresos brutos del ayuntamiento para 300.000 habitantes y 400 km.² de territorio. Por lo tanto, sobra relativamente poco para una acción voluntarista de recuperación de la periferia, que es lo que nos gustaría hacer más. ¡Claro que recuperar la periferia, mejorar las carreteras y hacer el saneamiento básico es capital! Es la base para mejorar las condiciones ambientales en la periferia. Pero la verdad es que si se hacen estas cosas, luego no hay posibilidad de hacer, al mismo tiempo, otras que generen más confianza en la gente que su ambiente, su medio ambiente, su espacio vital, su espacio cotidiano, pueda ser mejorado.

En este municipio en el que yo estoy, por ejemplo el número de tranvías es 25. Lo que significa 25 áreas territoriales con una relativa identidad y que también tienen alguna capacidad de inversión, muy pequeña. Hacen pequeñas carreteras, pequeñas plazas, mejoras de algunos equipamientos deportivos, cementerios, etc..., pero con dinero que pasa del presupuesto municipal hacia estas áreas territoriales y por lo tanto está incluido en aquellas cifras que os he dado.

Este es, un poco, el sistema administrativo que hay en Portugal.

4. EL SISTEMA DE PLANEAMIENTO Y SU CAPACIDAD OPERATIVA

4.1. Los instrumentos generales municipales

El planeamiento estaba ya arreglado desde los años 50. Luego en los 70 y después de la Constitución del 76 (la 1ª Constitución democrática tuvo que ser revisada porque los ayuntamientos prácticamente no tenían capacidad en el antiguo régimen, tanto que hubo que adaptar, como aquí, en España, la ley a la práctica, que ya estaba institucionalizada desde el cambio democrático) se hicieron experimentos de una gran importancia sobre los tipos de planes, siempre con base a las leyes anteriores al cambio democrático.

Sólo en el 84 salió la primera legislación sobre los Planes Directores Municipales (P.D.M.), entendidos por el Estado como una condición para la autonomía municipal en la gestión urbanística.

Esta legislación sobre los Planes Directores Municipales, yo me acuerdo de discutirla aquí en España, con algunos compañeros, cuando trabajé en Madrid. Estábamos a punto de influenciar el Gobierno del momento, del 83-84 —influenciar en el sentido de publicar una ley-base del planeamiento municipal— e intentábamos que esa función del planeamiento municipal fuera al mismo tiempo de ordenación, de programación de las inversiones, y también, de alguna forma, una propuesta estratégica o de desarrollo del ayuntamiento, del término municipal y sus actividades.

Salió por lo tanto un sistema bastante ambicioso, pero centrado en una figura de planificación que correspondería aquí en España al Plan General de Ordenación, pero con un planteamiento más ambicioso en sus vertientes socioeconómicas, a través de la estrategia que debía estar incluida, y de sus ambiciones operativas, a través de una vertiente de

Programa de Actuaciones. Había algunos ayuntamientos que habían intentado antes de esta ley desarrollar —como por ejemplo Évora en el que trabajó Bruno Soares— este aspecto de la programación de las intervenciones y otros.

La verdad es que esta ley salió. Algunos ayuntamientos más han adoptado la ley intentando hacer planes. Los planes se arrastraban en una fase de redacción, de información inicial y de redacción. Y el actual Gobierno, en 1990, dijo «...llegó la hora de que haya Planes en todos los ayuntamientos portugueses; vamos a simplificar la ley del 84; vamos a reducir el sistema de los Planes a planes físicos, de ordenación, dejando como aspectos complementarios y no obligatorios, no obligados, todos esos aspectos de programación y de propuestas socioeconómicas, de desarrollo, etc...».

Curiosamente, en Inglaterra también se hizo una simplificación de la ley de los Planes hace unos 10 años, que generó una discusión semejante a lo que pasó en Portugal. Pero yo, personalmente, reconozco que la ley del 84, en la que tuvimos influencia los portugueses que estamos aquí y otros, era probablemente excesivamente ambiciosa al querer meter en un sólo documento, de duración de 10 a 12 años teórica, aspectos que, probablemente, desglosados pueden generar un sistema mucho más flexible.

Así que este «thatcherismo» del actual Gobierno del 90, yo creo que probablemente se puede aprovechar en el sentido positivo. Si los ayuntamientos que lo quieren, los más interesados, los más activos, los que tienen más empuje, al mismo tiempo hacen documentos estratégicos y programas, que nadie les impida de hacerlo. Pero introducir una igual rigidez en la estrategia, en los programas y en la ordenación es metodológicamente absurdo. Son cosas que tienen grados distintos de probabilidad, grados distintos de durabilidad de las previsiones y por lo tanto el hacer un paquete a través de unos cuadros que tengan todo dentro y además como ya eran de la *Terza Generazione* —como la llaman los italianos— además tenían que ser ya muy enseñados. Esto, naturalmente, creaba un proceso bastante lento.

Ya voy a comentar el tema del aspecto lento, que preocupó mucho al Gobierno, y sigue preocupándolo, porque la verdad es que en Portugal esta lentitud de la elaboración y redacción de los Planes fue bastante aprovechada para agilizar y para hacer dinámicas gestiones concretas de suelo, de equipamientos, de negociación con los agentes privados, de negociación con el sector público... Y así cuando llegan a un cierto punto, son Planes que no están pasados sino que están bastante consolidados por una práctica negociada anteriormente.

El problema es que todavía no están vigentes en este momento porque no se terminaron de redactar, o se terminaron de redactar y no están aprobados por el Gobierno. Así que no tienen efectos, en términos jurídicos, frente a los privados. Pero podían ser conocidos y en general lo son.

Han estado en exposición pública; los ciudadanos, los agentes, los actores... los conocen, pero no pueden ser utilizados en la gestión formalmente, jurídicamente. No puede decirse porqué está en contra del Plan, porque el Plan existe, pero no existe.

La gran peculiaridad del sistema portugués hasta hoy, es que tenemos Planes y no los tenemos. Lo bueno era tener todas las ventajas de no tener Planes y todas la ventajas que esperamos de ellos. No es tan fácil. Es decir que tenemos algunos de los inconvenientes

de no tener Planes vigentes aprobados. Pero también tenemos Planes técnicos, que están sobre la mesa o bajo la mesa y que existen, que fueron redactados, que fueron discutidos, más internamente o más públicamente, pero que no han sido nunca aprobados.

Lo interesante ahora es comparar ciudades con gran desarrollo equivalente, y esto lo dejo para mañana a última hora, en España y en Portugal, para concluir con «ciudades sin Planes / ciudades con Planes». Los resultados son necesariamente mejores y sustancialmente mejores en las ciudades con Planes hechos desde hace 30 años, como en España, con sucesivos Planes aprobados formalmente, que llegaron a su punto. En cambio, en Portugal no hay ninguna ciudad que en los últimos 30 años haya tenido continuamente un Plan aprobado, y sólo hay muy pocas ciudades que alguna vez hayan tenido su Plan aprobado. Y asimismo, en estos casos de Lisboa, de Oporto, es bastante contestado si todavía Planes que son de los años 60, si están vigentes o no. No se sabe, definitivamente no se utilizan y no han llegado nunca a utilizarse en algunos casos. En Oporto se ha utilizado. En Lisboa por ejemplo, prácticamente no se ha utilizado un plan hecho en el 66, aprobado en el 76 y que declaradamente no ha sido utilizado por ninguno de los Ejecutivos municipales que se han sucedido, que eran muy liberales y que creían que el Plan era un Plan que impedía el progreso de la ciudad. Y no pasó nada, han conseguido no aplicarlo. No hubo expedientes en los Tribunales, no hubo nada.

Portugal es un país de blandas costumbres.

Los abogados todavía no han empezado a interesarse por el Urbanismo. En España, yo conozco al menos tres o cuatro, de los catedráticos de Derecho; en Portugal ningún catedrático de Derecho, hasta ahora, publicó un Tratado de Urbanismo. Este detalle, esta anécdota, ayuda a entender la diferencia entre los sistemas de dos países tan próximos.

El sistema en sí mismo es el clásico. El Plan Director Municipal se caracteriza por ser un Plan de Ordenación para todo el término.

Los Planes de Urbanización, que eran lo que se hacía antes en los años 50 y 60, eran limitados a las aglomeraciones principales, a las ciudades principales y a las sedes del ayuntamiento por ley; y no se extendió a todo el término municipal. Por lo tanto, es un plan hecho dentro de los límites de lo que llamaríamos el *suelo urbano*.

Todavía están previstos en la ley los Planes de Urbanización, pero yo creo que, a partir del momento en que el Gobierno no está forzando a todos los ayuntamientos a tener un Plan Director, se dejó caer esta figura intermedia, que era la figura dominante antes.

4.2. Los Planes de Detalle

Y luego están los Planes de Detalle, o planes parciales, relativos a una zona de intervención. No existe la figura del Plan Especial que hay en España, desgraciadamente, porque encuentro que es una figura que se adapta bastante bien a determinados fines dentro de estas estrategias modernas, que se están ahora presentando, unas estrategias orientadas hacia un cierto tipo de intervención. No sólo el centro histórico, no sólo un desarrollo de las funciones y tecnología en un área, ya que tiene capacidad para calificar una amplia parte del suelo que es *urbano industrial*, etc, lo que con un Plan Especial se podría exactamente instrumentar.

En Portugal lo que existe es un Plan de Pormenor (P.P.) y que tiene una reglamentación bastante clásica. Recoge la figura del Plan de Detalle, porque no existe la figura del Plan Especial.

El sistema es entendido como un sistema de «zoom». Del «gran angular» hacia el «teleobjetivo». Es decir, hay como tres cambios. No de objetivos, sino de «objetivas».

Lo importante era que a estas figuras les correspondieran cambios de objetivos. Objetivos en el sentido de metas, de políticas, en fin de objetivos de políticas, que deberían ser claramente diferentes en el Plan Director, en el Plan Urbanístico de ciudad o en el Plan de Detalle. Pero no, efectivamente es un «zoom».

Por ejemplo como no hay Catastro en Portugal, se hacen los Planes de detalle también sin Catastro. Lo que significa que no sirven para nada, porque, además, como tampoco hay en la legislación portuguesa la figura de las Juntas de Compensación, u otras que fueren a los propietarios a hacer una gestión conjunta, los Planes de Detalle no son más que dibujos, que algunas veces coinciden con el Catastro y otras veces ni siquiera son similares. Y como los propietarios están obligados a hacer una gestión conjunta, esto significa que el Plan de Detalle no tiene eficacia jurídica ninguna. No se puede obligar al propietario a hacer un edificio en aquel sitio..., y que las calles cuando se hagan tengan que ser aquellas, con aquellos detalles de aceras, aquellos detalles del espacio exterior...

Este es el paquete de los Planes Municipales. Lo que pasa actualmente es que todas las atenciones están volcadas hacia la figura del Plan Director, y están obligando a hacer Planes Directores de todo el término municipal, incluso ayuntamientos que están totalmente parados, que no tienen ninguna actividad económica importante, ni siquiera de construcción, a no ser alguna casa de emigrantes, aquí en Gaia, por ejemplo, o Aventejo, o algún municipio periférico, en que todo el territorio está urbanizado.

En esos municipios de territorio totalmente urbanizado —como son las zonas periféricas alrededor de Lisboa o de Oporto, o incluso de Coimbra, de Braga, de Guimarães, o el Algarve que es también una urbanización continua— ahí funciona el Plan de Costa haciendo funciones de Plan de Urbanización. Por eso, el Plan de Urbanización sobra. Porque no hay diferencia sensible entre ciudad y campo en estos territorios de urbanización dispersa o difusa, extensiva. Como es en algunas partes de Galicia, algunas partes de Asturias, alguna zonas alrededor de todas las áreas metropolitanas españolas, en el País Vasco, o en Francia, o en Italia también, o en Bélgica, por ejemplo. No es cosa típica del subdesarrollo. Al revés.

Es por ejemplo un área que enseña muchísimo sobre las formas de urbanización de las próximas décadas. Por eso intentamos traer un ejemplo, mañana, de un área de este tipo. Así que no es tan subdesarrollada, tan tercermundista como parece. Ha nacido así, pero quizás pueda reconvertirse.

El Estado central no deja, en cualquier caso, obtener sus competencias en ese área. Y aunque los ayuntamientos están limitados o casi obligados a hacer sus Planes Directores inmediatamente —la última fecha terminaba en Diciembre— la mayoría todavía no los tenía listos. Naturalmente, hay que aplazar un poco esta fecha, pero hay una fecha. Se están haciendo, en estos momentos, 300 planes en todo el país, porque los ayuntamientos tienen miedo de que el Gobierno les «pegue», en términos de retirarles su «pasta» para

obras, o en términos de no llevar sus proyectos a la C.E.E. Hay amenazas por parte de los ministros y para que no piensen que estoy haciendo política —además legítima— hay un titular: «Valente de Olivera..., ministro del Plan de Administración Territorial —y mi amigo— ...amenaza con sanciones a todos los ayuntamientos que no tengan su Plan Director en condiciones de ser aprobado».

En este momento hay un follón de equipos que tienen 10 Planes Directores que están haciendo simultáneos, con los alcaldes llamando «...usted, cuándo me entrega el tema!», y los equipos, «...no, es que estoy esperando que definan las carreteras, ...o los suelos agrícolas». Por lo tanto, los equipos inventan excusas, o tienen excusas, las dos cosas. Los políticos, muchas veces, no tienen excusas, pero efectivamente alguna vez sí la tienen. Y el Gobierno piensa que no tiene ninguna culpa, cuando algunas de las fases de estas cosas dependen de información que sólo el Gobierno podría tener, y además tiene que evaluar. Porque hay también un embotellamiento en las reparticiones del Estado central, de los servicios del Estado central, que ha hecho un decreto por el que todos los Planes debieran estar listos el día 31 de Diciembre, porque es «una vergüenza» no tener Plan. Sobre todo éste es el tema que preocupa a la gente, que es una vergüenza no tener Plan aprobado definitivamente. Este es el ambiente actualmente.

4.3. Los Planes Territoriales

Pero, al mismo tiempo, el Gobierno retiene la capacidad de hacer Planes Regionales de Ordenación Territorial, que es una figura que también existe en España desde hace mucho —desde el '56— que tuvo pocas experiencias prácticas, creo, y que ahora en Portugal se hizo, primero para el Algarve, porque parecía muy amenazado, no había planes municipales y por tanto el Gobierno lo encargó a un equipo y fue el primer Plan Territorial que se aprobó. Luego para las márgenes del Duero, que también se pensaba que debía ser un área, y ahí más bien por razones ambientales. Luego para el área metropolitana de Lisboa, donde se está haciendo al mismo tiempo que se están haciendo los Planes Municipales. Y ahí hay también otra contradicción, entonces. ¿Esperamos a que el Gobierno haga estos Planes Territoriales y luego empezamos los nuestros? No, no puede ser, porque primero la ley fija plazos.

Sería también absurdo porque al redactarse los dos al mismo tiempo, tiene aspectos interesantes pues existe un mínimo de capacidad de diálogo de los ayuntamientos con el Gobierno, con la Administración Territorial. Pero puede haber conflictos, porque una vez que el Gobierno aprueba el Plan Territorial, todos los planes municipales tienen que ajustarse, obedecer al Plan Regional de Ordenación Territorial. En Algarve este conflicto existe. Hay muy pocos Planes Territoriales de acuerdo con la Ley de los Planes Territoriales, tres o cuatro y algunos aparcados.

Luego llegaron los planes de los ambientalistas, que son otro tipo de planes. Planes de áreas costeras, planes de áreas de interés paisajístico, etc. que son competencia directa del Gobierno y en los que los ayuntamientos no participan. Los ayuntamientos son oídos, y luego el plan es el que el Gobierno apruebe y los ayuntamientos tendrán que conformarse.

En fin, que a nivel de ordenación del territorio hay una conflictividad latente, que no es demasiado crítica porque se han arrastrado los planes del Gobierno y los planes de los ayuntamientos.

Luego hay lo que en Portugal se llama en la ley las *Reservas*. Hay dos definidas en la ley y son una figura que me parece que no existe en España. Yo pensaba que sí que existía, que era más o menos universal en Europa. Creo que existe en Italia, pero no estoy seguro. Son la *Reserva Agrícola* y la *Reserva Ecológica*, que han sido creadas —la Reserva Agrícola— por una ley que ya tiene unos 15 años, no, no, menos, unos 12-10 años; y la Reserva Ecológica es la regenerada de la C.E.E., que es una clasificación de todo el territorio del país por criterios ecológicos, de forma que se definan unas *Áreas de Protección Ambiental* que de hecho en la nueva redacción de la Ley son zonas a no edificar.

Esta clasificación está hecha, a una escala 1/10.000 para todo el territorio nacional; competencia del Estado central, que no tiene por qué escuchar a los ayuntamientos. Se estaría haciendo, si el Estado central tuviera capacidad, una clasificación del país en donde se puede construir y en donde no se puede construir. Pero así, en un gran plano. Y con una fuerza legal mucho más grande que los Planes de Ordenación. En mi opinión, mucho más fuertes.

Lo mismo con los *suelos agrícolas*, los suelos para la actividad agrícola, que son definidos por el Ministerio de Agricultura, a una escala 1/25.000 (ahora se están haciendo a 1/10.000), en que por criterios tecnológicos, es decir, de unidad, aspectos del suelo, características del suelo, etc., se está también haciendo otro plano del país.

Nadie ha solapado los dos, el Ecológico y el Agrícola, pero los Planes Directores Municipales tienen que quedar compatibilizados con estas *reservas* Agrícola y Ecológica, que son aprobadas por separado, pero que son incluidas en el documento del Plan Municipal. Son añadidas y el Plan tiene que tener coherencia con la ordenación de estas *reservas*, porque estas *reservas* tienen fuerza de ley propia, independientemente del plan. Hay aquí un tinglado complicado. ¿Cómo el Ministerio de Agricultura o el Ministerio de Ambiente no tiene capacidad para definir estas *reservas*? Lo que se hizo fue un pacto informal, que no está escrito en ningún sitio, por el que todos los municipios en que estuvieran haciendo los Planes Directores aprovechaban los equipos redactores de estos planes para delimitar la Reserva Ecológica y la Reserva Agrícola y luego los Ministerios de tutela aprobarían las propuestas o no, las discutirían punto por punto.

Este proceso nadie lo esperaba y es uno de los responsables de la lentitud con que se desarrolla el trabajo de realización de los planes de urbanismo. Es que hay que compatibilizar la Reserva Agrícola y Ecológica, y como tenemos que compatibilizar algo con algo, hay que hacer antes la delimitación agrícola y ecológica para que se puedan compatibilizar con las urbanísticas. Y en esto estamos en casi todos los ayuntamientos del país en estos momentos.

Además de esto, está también los Planes que llamamos de Salvaguardia, que aquí en España serían los Planes de Protección Patrimonial que lleva el Instituto de Patrimonio, que tampoco están reglamentados y que serían competencia del Estado y se podrían superponer a todos los otros planes. Así que cada Ministerio emite sus planes, o protoplanes. Pues esto de las Reservas Agrícolas no son planes sino Delimitaciones con valor legal, con un contenido de zonificación como los Planes de Ordenación, una zonificación si/no,

por lo tanto puede construir/no puede construir, y se reduce prácticamente a esto. Así que se superponen estos sucesivos planes y crean algunos problemas.

Con las Reservas Agrícolas, las Reservas Ecológicas y las Patrimoniales —Arquitectónicas etc.— podríamos decir que con la suma algebraica de estos tres elementos tendríamos lo que llamamos desde hace algunos años en Portugal el «planeamiento negativo» o «por la negativa», es decir la delimitación en un plano, en un ayuntamiento cualquiera, de las áreas del «no se puede hacer nada»: los suelos agrícolas. En general suelen ser también unas áreas bastante adictas a degradarse si no hay políticas positivas. La C.E.E. está pagando para que la gente los abandone, que no los cultive, o para las Reservas Ecológicas, aunque no haya suficiente presupuesto para gestionar parques naturales o hacer todo el sistema de fiscalización costera y de los ríos; o las áreas del patrimonio en las que no hay subvención para mantener vivo el patrimonio. Por tanto, hay bastantes dificultades para llevar adelante.

De cualquier forma, la suma de estos tres elementos configura el área en donde la política urbanística del ayuntamiento no puede prever edificación o ninguna transformación del suelo, el «área de juego», el área disponible para el «juego» es la restante.

4.4. Los instrumentos reglamentarios y los sistemas de actuación

Hay un Reglamento general de la edificación que incluso introduce reglas urbanísticas. Hay ordenaciones ambientales, cada vez más, que van saliendo todos los meses, en el Boletín Oficial salen algunas más, sobre ruido, o sobre las superficies comerciales, o sobre la seguridad contra catástrofes, incendios, etc.

Después está el sistema clásico de *expropiación por utilidad pública*, cada vez menos utilizado porque antes el mecanismo expropiatorio era relativamente injusto para los expropiados, dado que les pagaban sin expectativas urbanísticas para después, a través de la transformación hecha, crear expectativas urbanísticas. Por lo tanto va a ser declarado inconstitucional, en la práctica, en los últimos años. La nueva Ley de Expropiaciones es mucho más dura para el expropiante y garantiza más los derechos de los expropiados, sin ninguna restricción de los valores de indemnización. Como consecuencia, los valores que se están practicando en este momento son valores que podríamos llamar especulativos. Una cosa eran los anteriores, que eran expropiatorios a la baja, ahora son indemnizaciones a la alta, entonces, ni 8 ni 80, como decimos en Portugal, ahora estamos en los 80.

Hay un sistema, prácticamente sin autorización que en Francia es el sistema dominante para la nueva urbanización, es la *préemption o derecho de preferencia*, que aquí se dice *derecho de tanteo*, y que podría tener una gran importancia. Pero de hecho, tal y como está reglamentado, no tiene. La asociación de propietarios es totalmente distinta del sistema español de la Juntas de Compensación, porque es un acto puramente voluntario para lo cual ni es necesario tener una ley. La ventaja de tener una ley es forzar a algunos propietarios, que no quieren y son minoritarios, a entrar para permitir una operación conjunta. Por lo tanto no tenemos ningún sistema en Portugal de desarrollar una urbanización o un proceso de renovación urbana con todos los propietarios al mismo tiempo. No hay ningún proceso que fuerce la *asociación* o la *compensación* de ventajas y de inconvenientes entre distintos propietarios de una zona. Y esto es un problema grave porque es un sistema que ya tienen casi todos los países, con más o menos ventajas o éxito.

Además, el sistema de contribución sobre la propiedad no tiene ningún criterio urbanístico, está totalmente aislado, viene de otro origen y de otra época. Se habla de reforma, pero lo que sí se ha creado es una tasa, una Contribución Municipal Urbanística por la creación de nuevo techo edificado, que es una facultad no obligatoria de los ayuntamientos. Está bastante discutida en estos momentos por los especialistas de Derecho urbano. Si es legal o no, si es constitucional o no, etc. Y también hay una práctica creciente de contrapartidas negociadas arbitrariamente entre ayuntamiento y particulares: «si queréis hacer esto tenéis que hacer la calle, tenéis que hacer equipamientos, tenéis que hacer este parque, si no habrá muchas pegas...». Y este sistema, que es muy eficaz para muchas administraciones, en todo caso no puede ser el sistema normal de la práctica urbanística en un país de derecho.

Los privados, que son de hecho los que toman iniciativas en este momento de desarrollar el urbanismo, lo hacen a través de dos formas: los proyectos de partición, que es el documento legal más grande que tenemos, totalmente independiente de la Ley del Planeamiento, y a través de la Ley sobre las licencias y los permisos de construir. Éstos son los dos procesos por los que en Portugal se planifica. No es a partir de los Planes, ni del Suelo Programado, ni de tantas cosas, es a partir de particiones. Es la gran propiedad que se intenta repartir, que se intenta dividir por proyectos de construcción, o por obras particulares —a este respecto hay una ley portuguesa— si es una única propiedad grande o pequeña, que no se intenta dividir. Con estos dos instrumentos se está haciendo todo. Y con esto tendríamos aquí algunos datos que yo consideré importantes para explicar las diferencias entre el contexto del Planeamiento y el sistema formado del planeamiento en Portugal, y que podéis comparar, yo no lo hice de una forma sistemática, con España, y su práctica concreta.

Yo dejaría para mañana algunas consideraciones sobre estos temas bastante polémicos: el *Planeamiento formal* y el *Planeamiento no formal*, la flexibilidad del planeamiento y la situación de los ayuntamientos portugueses, que hasta ahora se han beneficiado porque no había un Plan.

El Plan más flexible que hay es el Plan que no existe legalmente, jurídicamente. Es interesante ver qué hicimos nosotros con la flexibilidad, porque somos los campeones de la flexibilidad. Hay que hacer ahí una investigación, probablemente una investigación del Instituto de Urbanismo. Venir a estudiar a Portugal «la flexibilidad», y nosotros mandaríamos a España alguien a estudiar «la rigidez». Que vosotros los españoles sois, bajo mi conocimiento, los campeones de «la rigidez» urbanística. Y luego comparar los resultados. Haríamos algunas constataciones más bien sobre el futuro próximo. Podríamos poner un ejemplo: Algarve que es el área más salvaje de Portugal, se dice que imitó y heredó casi todos los defectos de la costa española...

5. INTRODUCCION A LA CONFERENCIA DEL 13 ENERO

Durante la sesión de ayer he explicado las características peculiares del panorama del Planeamiento en Portugal. Hoy voy a presentar el caso de Faro.

Evitamos presentar Oporto y Lisboa. Lisboa, porque se está haciendo en este momento el único plan que tiene es de los años 60. Y Oporto, porque heredó un plan que se fue hacien-

do a lo largo de nueve años y, sin discutir, se aprobó ahora, recientemente. Creo que sea un plan que está totalmente desfasado de la realidad. Y la ciudad está sometida a presiones bastante fuertes, pero el ayuntamiento siguió hasta hacer aprobar el plan, y ya está vigente, está homologado, certificado por el Gobierno, en los últimos meses. Por lo tanto, la situación alrededor de las grandes ciudades es comprometida, con casos extremos de dispersión, en la que no tiene ningún sentido nada más que hacer el plan de la ciudad. Porque la ciudad es un nudo de una retícula, que no es recta. Una retícula en el sentido no geométrico, sino formal, matemático, de la cuestión. La ciudad no es más que, por tanto, un nudo de una red a la que hay que dar alguna regla, alguna ley. Y es el Plan Territorial el instrumento adecuado.

6. LOS PROBLEMAS OPERATIVOS: EL CASO DE FARO

En este caso cinco ayuntamientos desarrollaron cinco Planes Municipales de una forma simultánea; ocasionalmente, con los mismos urbanistas, que éramos nosotros.

La situación actual ya no es exactamente así; unos que están más adelantados, otros, más atrás. Pero hubo una compatibilización, como decíamos en Madrid cuando trabajábamos a principios de los 80, intermunicipal natural, no impuesta por la ley, sino por la necesidades de presentarse juntos a la C.E.E. para sacar la subvenciones para los problemas de limpieza de las líneas de Faro, que ahora son de las más limpias del país, para los temas de suelo industrial etc. Hubo una integración natural. Así, también en las áreas metropolitanas los ayuntamientos sólo en los últimos años, han empezado algunas gestiones, algún trabajo de conjunto para desarrollar sus planes municipales de una forma compatibilizada. En Lisboa, como se ha dicho ayer, el Gobierno tomó la iniciativa de hacer un Plan Regional de Ordenación. En Oporto los ayuntamientos han dicho «...no es necesario, nosotros garantizamos que hacemos una coordinación». Y esto, ¿por qué? Porque el Plan Regional de Ordenación del Territorio sería interesante si fuera un plan de desarrollo, de estrategia del desarrollo, con unas directrices territoriales. Pero de hecho es un plan urbanístico de una escala descomunal. Y esas cosas, hoy, plantean muchos problemas y muchos efectos perversos. Y además no tendría ningún sentido que los ayuntamientos pudieran hacer los planes de ordenación de todo el territorio, de todo el marco del *Conselho*, del Ayuntamiento, y que el Gobierno estuviera haciendo, para diez municipios, otro plan también de ordenación. Esto es lo que está pasando en Lisboa y no se sabe muy bien cómo se va a salir de esto.

Un poco se abre la experiencia que teníamos ya de Madrid. Intenté, con la poca influencia que tengo ahí, en los medios que toman decisiones, convencerlos de que se debería ahorrar el Plan Territorial Regional, de ordenación del territorio. Al revés, lo que sería justo sería montar un sistema de consulta obligada y de compatibilización entre los diez, en Oporto, o los 18 municipios involucrados en las dos grandes áreas metropolitanas. No me prestaron mucha atención y la verdad es que Lisboa está haciendo al mismo los planes municipales y los planes supramunicipales. Y los dos son planes de ordenación.

Elegí éstos, un ejemplo donde hay una conflictividad latente. El de Faro es bastante representativo de los ayuntamientos de área con algún crecimiento, y que son las *capitales de*

distrito. Este último caso será representativo de los 20, 30 ó 40 municipios, de los 300 del país, en que la urbanización ha sufrido un grado de dispersión brutal irreversible. Así que, a lo largo de la década, no sabemos lo que va a pasar. Pero a corto plazo, a plazo de los Planes de Urbanismo, no podía haber como obligación a los ayuntamientos y a los técnicos, de hacer un plan que transformara este *hábitat disperso* en *hábitat concentrado*. Sería una utopía. Porque hay todo un sistema económico implantado, toda una infraestructura —lo que se llama un «capital fijo»— brutal y un «capital fijo» cultural, que no se cambia fácilmente. Además, en los últimos diez años, sabéis seguramente que en otros países, en Italia o en Francia, se desarrolló toda una teoría, a partir de sociólogos y de geógrafos sobre todo, sobre los famosos libros acerca de la *Terza Italia*, o sobre el *Déferlement Industriel* en Francia, en los que teorizan las ventajas de la *dispersión*. Existen los inconvenientes y también las ventajas. Y en la concentración extrema de las metrópolis también hay ventajas y también hay inconvenientes.

Digamos que caminamos hacia un mundo, hacia una Europa en que habrá seguramente coexistencia de modelos territoriales distintos, y en algunos rasgos opuestos.

Esto no se había pensado nunca. Cuando empezamos a aprender, cuando nos enseñaron el Urbanismo, nos enseñaron un modelo territorial universal. Y la verdad no es esa. Hay que empezar por intentar conocer la realidad, lo que nosotros llamamos el «modelo territorial», y a partir de ahí, deducimos el tipo de plan. Hubo que inventar el tipo de plan sobre la marcha.

7. CINCO CONCLUSIONES CRÍTICAS SOBRE LA URBANÍSTICA MUNICIPAL

Tanto la experiencia de ayer, como la experiencia de hoy, ambas me llevaría plantearos algunas cuestiones para tener, al menos, una media hora o unos 3/4 de hora de diálogo. Si queréis, claro. Intenté, porque el tema era delicado, las famosas *provocaciones*, aunque probablemente no voy a provocar a nadie. Pero como las famosas *provocaciones* podían ser mal interpretadas, decidí escribirlas bajo la forma de una síntesis.

La primera es que tenemos que trabajar dentro de un sistema en el que hay un déficit, prácticamente total, de sistemas de intervención. Aquello que en la ley española se llama el *régimen del suelo*: deberes y derechos de los propietarios del suelo, captación de plusvalías, quién paga los costes de urbanización, qué consecuencias fiscales tiene el Plan..., todas estas cosas, como he dicho ayer, en la legislación portuguesa es cero. Por lo tanto no tenemos instrumentos de intervención activa. Tenemos sólo, en la legislación, instrumentos pasivos, que son los Planes Generales o los Planes de Detalle. Y digo activos o pasivos, porque no tienen ninguna consecuencia inmediata. Nada más son instrumentos de regulación del uso de la propiedad cuando cada uno quiere utilizar o hacer cambios.

En este aspecto, son instrumentos que los jurídicos llaman, en Portugal, aquí no sé, «de policía», no «de fomento». Esta distinción clásica de los instrumentos de la Administración entre «policía» y «fomento», entre regulación e intervención, en la legislación portuguesa es nula. En el aspecto de intervención, es convencional, igual que en otros países, en términos de instrumentos de regulación (los Planes).

La segunda peculiaridad es que teníamos alguna actividad de Planeamiento, probablemente interesante, en términos de comparación europea, pero sin planes definitivamente aprobados. Por tanto, tener planeamiento sin planes, y tener que hacer un planeamiento activo sin instrumentos de intervención en el régimen del suelo, ha sido nuestra condición en los últimos 20 ó 30 años. Y con menos disculpa en los 15 años que llevamos de régimen democrático, porque podríamos ya tener estos instrumentos.

Ahora, la *primera conclusión* que os propondría para la discusión sería la siguiente: los resultados de nuestras actividades han sido tanto más positivos, los evaluamos de una forma tanto más positiva, cuanto más interactivo ha sido el trabajo de preparación y redacción de los planes. Interactivo entre equipos políticos y equipos técnicos, y entre equipos políticos y técnicos y la sociedad civil (las organizaciones locales, los promotores, las áreas industriales,...). En la práctica, la mayoría de las decisiones estructurantes, y me gustaría subrayar esta afirmación, se han tomado o pactado antes del plan aprobado, y no después. Mejor dicho, cuando no estaban delineadas o definidas más que aquellas salvaguardias irrenunciables de que se habló: ecológicas, agrícolas, de las redes de autopistas, etc., que constituyen vínculos irrenunciables y que se tienen que respetar.

Por lo tanto, cuando todo el resto del territorio era lo más plástico posible, fue en ese momento que se han tomado, en muchos de estos casos, que no son 2 ni 3, podría dar 20 ejemplos, las grandes decisiones, se ha definido el estilo de actuación del ayuntamiento en términos urbanísticos antes del plan. El plan es ya el reflejo de algo, de un proceso, y no el principio del proceso. Porque el plan no es el punto de partida, sino un primer punto de llegada, o un segundo, o un tercero a veces.

Y con esto pensamos que hemos dado alguna contradicción a la forma de reducir su incertidumbre natural. Con un coste: es que se alargaron bastante los plazos de redacción de los planes; y otro coste para los equipos: es que hicieron equipos exteriores de arquitectos, o de geógrafos, o de ingenieros,... de profesión liberal. La interactividad supone un coste bastante alto de redacción del plan. Muchísimas reuniones de trabajo, muchísimas cosas que hacer. Se dice «vamos a hacer esto...» y dos semanas después «...no, no, podemos hacer aquello, vamos cambiar...». Se cambia dibujos, se cambia material, etc., se preparan audiovisuales. Todo este tipo de cosas.

En algunos casos, en este período de negociación el ayuntamiento ha adquirido, incluso, suelos importantes antes de la calificación formal definitiva del plan. Muchas de las cosas importantes se deciden, no después del plan aprobado, sino durante la redacción del plan, a condición de que esa redacción sea muy interactiva con los cuerpos políticos y técnicos del ayuntamiento, o incluso que el plan sea hecho por los equipos mismos del ayuntamiento, que en muchos casos ha sido así.

La *segunda conclusión* es ésta, que va en la línea de lo que acabo de decir. Podría ser, que redactar un plan no es suficiente para garantizar los objetivos, aún cuando el responsable técnico del plan es un equipo externo, contratado. Hay que involucrar en el proceso a los técnicos municipales de una forma muy directa, creativa, corresponsable por el plan y por cada decisión. Hay que desconfiar de que sea suficiente el acuerdo del concejal de turno sobre el plan. Porque los concejales cambian; los técnicos municipales quedan.

Nuestra experiencia al respecto es la de trabajar cuando sea posible como consultores de los técnicos municipales, manteniendo una posición de subsidiaridad y no de sustitución. Y en ese caso aprovechar el momento del plan para montar, no una oficina del plan, que ha sido en mi opinión uno de los errores tácticos de la experiencia de Madrid, del gran Plan de Madrid, en tiempo de Tierno Galván, sino la Oficina de Planeamiento, Gestión y Proyecto de la ciudad, de tal forma que, además de trabajarse en el plan, los equipos trabajen en la utilización del plan, en la modificación del plan, en toda la adaptación que venga. Ésta era la segunda conclusión. Hacer el plan lo más dentro posible del aparato político y técnico municipal, aún cuando sea hecho por un equipo externo.

La *tercera conclusión* es que la componente pactada entre los agentes, sea el Estado, sean instituciones mixtas, sean privados —cuando digo los agentes no hablo sólo de las inmobiliarias o de los bancos, hablo de la R.E.N.F.E., hablo de empresas públicas, hablo de los distintos ministerios—, es cada vez más significativa en el planeamiento municipal, antes o después de los planes aprobados. Es decir, no puede garantizarse que se haga siempre toda antes. Una parte se hará seguramente después del plan aprobado. Y depende fundamentalmente de las *oportunidades*. Este término los economistas lo utilizan mucho. Y de las *oportunidades comparativas*: hago aquí, porque aquí me sale más barato y en este momento el tema...; tengo órdenes..., y yo, como administrador...la solución más barata, sean dos, más o menos equivalentes, tengo que elegir tal; no, pero en el plan está la otra...; no, pero tiene que ser ésta; ¿qué vamos a hacer?

Entonces, es el plan lo que vale o es la oportunidad... porque cada vez más en los últimos años la *oportunidad*, lo que los economistas llaman la *oportunidad comparativa*, es más decisiva a la hora de tomar las decisiones finales. Y no es esa la lógica con que se entró en muchas de las decisiones del plan. Y aquí está el lío. Aquí está el problema, es que no se puede decir cuándo una decisión se puede tomar, ni en qué sentido. Aunque que pueda decirse en el plan que hay que aprovechar los suelos de las estaciones de las redes ferroviarias y que un día serán desactivadas, ¿cuál es el momento y cuál es la prioridad?. Es bastante difícil. Sólo con mucha suerte suele ser una decisión posible antes del plan aprobado. Ahora, en este caso, que doy como ejemplo, el de la R.E.N.F.E., porque siempre se habla en todas las ciudades que hay un problema con R.E.N.F.E. —y en Portugal con la C.P., que es lo equivalente, y de lógica semejante— aquí no pueden estar muchos de los elementos urbanos clave. No cosas accidentales, sino justo las cosas que pueden ser más importantes para una estrategia de desarrollo local. Cosas incluso que tendrían una función, como ahora le dicen algunos teóricos del urbanismo, *catalítica*. Es decir, una intervención que produce efectos en otros puntos, multiplicadores, que no tienen una relación física directa, sino que tienen una relación o cultural, o de estímulo a la diversión, etc. Ahora, y ésta es por tanto la tercera conclusión, el plan presenta una gran rigidez en relación a esta dinámica de la toma de decisiones.

De rigor, el plan no es más que racionalizar la toma de decisiones, que en el campo urbanístico tomó otras vertientes (jurídica, arquitectónica, de diseño, etc). Pero, en teoría, un plan, lo que define un plan es introducir racionalidad en la toma de decisiones y no mucho más que eso. Todo lo otro lo fuimos construyendo nosotros, arquitectos y jurídicos, para dar fuerza a este tipo de instrumento, a este tipo de racionalidad.

Barcelona, por ejemplo, ha tenido un momento importante, en relación con lo que estoy aquí planteando, cuando a la hora de decidir los Juegos Olímpicos, que no estaban previstos en el plan vigente, tenían que decidir si empezaban por hacer un nuevo Plan General, un marco correcto para todo aquel desarrollo. O sea, primero, garantizaba los Juegos; segundo, definía una estrategia, lo más explícita posible, porque estamos en democracia y no existe el cerebro de un dictador ilustrado, para que la gente pudiera discutir. Pero en algún momento, el equipo político decide una estrategia de desarrollo urbano que no estaba prevista en el plan y que pudiera hacerse sin previa revisión del plan. Se desglosa esta estrategia en Programas de Actuación, y estos Programas de Actuación pasan directamente a la fase de proyecto.

Si ahora hay alguna revisión del plan, se hará ahora, pasados ya los Juegos Olímpicos y contruidos todos aquellos equipamientos (los espacios públicos, las calles,...). Porque no fueron sólo equipamientos puntuales. Lo que se hizo en Barcelona fue mucho más que eso; incluso en Sevilla, también fue más que la Cartuja. Hubo muchos cambios en la ciudad, en otros aspectos. Y ahí el plan ya pensó en la Expo. Pero fue rechazado este plan; no fue éste el plan aprobado.

Cada caso parece un caso anómalo. Y cuando todos los casos son anómalos hay que pensar si la regla es buena. Y es por esto que yo pienso que estamos en el momento justo de repensar estas cosas, porque alguna de las cuestiones urbanísticas más exitosas de los últimos años en España, en Francia, en Alemania, en fin, en distintos países, han sido todas heterodoxas respecto del proceso de planeamiento.

Por eso se han inventado este nuevo instrumento, que no está en la ley: *documentos de estrategia*, procesos de definición de una estrategia, que es algo que, como no está en la ley, no crea derechos pero permite crear consenso. Aunque no cree derechos crea expectativas, moviliza voluntades, inversiones. Luego, si se cambia el Gobierno local o se pasa un momento de crisis y de freno de las inversiones públicas, o..., habrá que cambiar la estrategia. Pero yo no vi cambiar nunca los planes de urbanismo porque pasamos de un período de inversiones fuertes a un período de restricciones. Los planes de urbanismo suelen ser insensibles a lo que pasa en el mundo de la economía, de la sociedad, de los modos de vida, etc. Se pasa de un período en que prácticamente no se compraba un coche si la industria del automóvil estaba en crisis, a un período en que se están vendiendo más coches que nunca. Y el plan, insensible, tranquilo, porque es un documento perenne. Es como un proyecto que queda ahí hasta que un día se decide «ya pasaron 12 años, o 15, o 10; vamos a revisarlo». Yo creo que hay algo poco natural este sistema.

La *cuarta conclusión* que podríamos sacar de nuestra experiencia y de la experiencia ajena (vais a tener aquí a los italianos hablando seguramente de las distintas formas de los planes, de los Planes de la Tercera Generación), tiene que ver con el grado en que el Plan formaliza la arquitectura urbana.

En este plan no habéis visto prácticamente nada, aparentemente; no tiene todavía la formalización de la arquitectura urbana. No era un plan de la *Terza Generazione*, italiano. Y nosotros decimos, ni lo podía ser. Pero probablemente tiene una definición arquitectónica tan fuerte como los planes de la *Terza Generazione*, sólo que no la «pinta» en el Plan.

Pero en el ayuntamiento están «pintados» en trozos, muchos trozos de estas carreteras, con las aceras, con... Lo que pasa es que no se han «pintado» los 2 millones de arbolitos de un plan de la *Terza Generazione*; que habéis visto que son los planes que tienen más árboles que jamás se han hecho. Han sido hechos por grandes amigos míos, por tanto esta es una broma que se puede decir entre amigos, y no entre enemigos.

Yo dejaría de lado, a partir de esta experiencia, dos tesis extremas. La primera tesis, la del Plan de Zonificación, que se limita a los tipos de calificación del suelo, tan abstracta, típica de los años 60. Y descarto también los planes muy deterministas, hiperdiseñados, que llevan la lógica del Plan Parcial al planeamiento general, luego con una predeterminación arquitectónica que no está justificada. Yo no digo que en algunos aspectos no voy a defender que el Plan no pueda definir arquitectónicamente algunos puntos, pero tampoco digo que intenta dar la idea de que todo tiene el mismo grado de certidumbre y de obligación de ser cumplido, porque todo está diseñado con el mismo detalle.

Luego estos dos tipos yo los descarto. Uno, por demasiado abstracto, supuestamente funcionalista; el otro, por demasiado arquitectónico, excesivamente, de forma que va a introducir un elemento más de rigidez a todos los temas de rigidez de los que vengo hablando. Por tanto, el primer caso, por abstracción innecesaria; el segundo, por concreción arbitraria, también excesiva.

La salida para este dilema puede estar en un concepto, que os dejaría también para la discusión. Que es el Plan en que la determinación no es homogénea. El Plan que, en unos aspectos, es muy determinista, y en otros, muy abierto. El Plan no homogéneo. No tiene el plan que reflejar la diferencia de los grados de incertidumbre de quien lo redacta y que no oculta el sin sentido. Realmente no sé si sabéis cómo se hace este Plan. Ya veremos. O sea, planes que reflejen los grados de incertidumbre que son irrenunciables, que no se intente hacer trampa con la incertidumbre.

Esto puede hacerse bajo distintas formas de materialización que no son nuevas, que no estoy inventando nada. Por ejemplo, privilegios de la definición de trazados del espacio público, pero no de la edificación. Es decir, introducir la teoría de los soportes, de Louis Kahn, etc. Los espacios que sirven pueden ser bien definidos (no es necesario que tengan todos los arbolitos) y los espacios servidos, los espacios que tienen que adaptarse a la coyuntura económica y funcional menos definidos. Pero me dirán, exactamente, que los planes no se hacen para los espacios públicos. Los planes se hacen para controlar los privados. Y aquí hay una contradicción.

Otra forma posible, sería el privilegiar la indicación de tipologías, a la vez que definir volúmenes. Pero las tipologías, nadie sabe muy bien cómo se habla de ellas. Tenemos unas ideas de lo que son. Tenemos algunos buenos tratados, algunos buenos estudios, que son interesantes, pero no sabemos cómo se habla de ellas. Es decir, no sabemos cómo se representan. Son esquemas. Se describen por palabras. Se describen por dibujos. No se sabe muy bien. Casi todos los libros sobre las tipologías o tienen extractos de unas plantillas del siglo XVIII, o son sólo explicativos, no tienen representaciones.

Yo soy un gran defensor de las tipologías, y por eso lo estoy diciendo. He pensado bastante, a lo largo de los últimos 20 años que me ocupó de las tipologías también, y no sé muy bien cómo hablar de ellas. Pero tenemos que hacer algún esfuerzo.

Quizá, si por ejemplo en alguno de los planes de la *Terza Generazione* los transformaran en *esempi*, en ejemplos, las tablas con distintos ejemplos, que no son obligatorios, son sugerencias, son, en fin, unos elementos más abstractos. Ahora interprete con su cliente el tema...

Otra forma posible sería el privilegio a la delimitación de Áreas de Intervención Condicionadas. O sea, áreas condicionadas a determinados procedimientos administrativos que remite la decisión de usos y formas, pero en el momento oportuno, y que no se anticipan al plan.

Es un poco nuestro Suelo Condicionado. Decimos que hay estas tipologías de suelos: el *si*, el *no* y el *quizás*. El *quizás* depende de la oportunidad y de lo que usted está dispuesto a pagar para cubrir las deseconomías de escala. La ciudad se está desarrollando en este sentido y usted quiere hacer una promoción de un hiper en el otro lado, entonces no vamos a cambiar la política municipal, no podemos. Pero la razón por la cual no hemos previsto de ese lado este desarrollo, fue por una cuestión económica: si usted puede solventar esa cuestión económica, nosotros podemos decir que sí.

Este tipo de discusión de *urbanismo condicionado* es el razonamiento que llevamos todos los días haciendo en nuestros ayuntamientos en Portugal, porque no tenemos planes. Cuando los tengamos deberíamos poder continuar haciendo razonamientos y evaluaciones de este tipo para ciertas áreas del territorio, no para todo el territorio.

Pero el Plan tiene una ideología por detrás. El Plan Urbanístico tiene una ideología por detrás: es que intenta erradicar la incertidumbre. Pero como la incertidumbre existe, el Plan hace trampa porque intenta simular que no existe. La ideología es erradicar la incertidumbre. Es decir, toda la incertidumbre es mala. Lo que significaría decir que todo lo que yo sé hoy es lo bueno y todo lo que yo aprenda mañana y en los días siguientes es sospechoso. Aquí hay algo de innatural, de inaceptable.

Este tema del grado de formalización de la arquitectura urbana, donde encuentro que los planes tienen que ser más diseñados en ciertos aspectos y mucho menos restrictivos en otros. Por tanto, un plan irregularmente definido, tiene otro corolario. es que hay que continuar el Plan después del Plan. Así que los «listos» no terminaron el día en que se aprobó el plan. Ni los serios. Ni los listos, ni los buenos,... Y ahora, todos los demás son «chorizos», a partir del día de aprobación del plan. Es una lógica inventada por el plan de protección liberal, que se marcha el día de aprobación del plan: el Plan es hecho de forma que, todos los que vengan después, se van a cargar.

Luego, yo no tengo que hacer un plan que sea tan rígido que no puedan cargarse el plan. Estos son análisis del planificador, del urbanista. Y creo que esta acusación que estoy formulando es bastante frecuente, bastante verdadera.

Entonces, ¿cómo continuar el Plan después del Plan? Porque si el plan tiene grandes áreas abiertas —tal y como en Literatura se habla de la *obra abierta*, o en la pintura...— a la interpretación, a juicios y a la determinación de lo que se puede hacer allí o no, que no se ha podido decir en el momento del plan, tiene que decirse más tarde. Entonces, ¿qué?. La actitud del plan fue trasladada a una etapa posterior; el Plan tiene que funcionar después del Plan. No es adaptar. No es revisar. No, es continuar a hacer el Plan.

Revisar el plan es un acto de excepción que la ley intenta que sea lo más excepcional posible. El plan se aprueba hoy, pues mañana estoy cambiando el plan; el plan se aprueba hoy

y ya ayer estábamos haciendo cosas en contra del plan, aparentemente. Y bien, lo estamos haciendo bien. No lo estamos haciendo mal. Es que no habíamos visto todos los datos en el momento de redactarlo.

La *quinta y última conclusión* es ésta. Yo me arriesgaría a decir que, pese a la ausencia de Planes de Ordenación definitivamente aprobados, pero que han utilizados en muchos casos como elementos de referencia en Portugal, la evolución urbanística de las ciudades portuguesas en los últimos 15 años no parece peor ni mejor que la equivalente de otros países, de España para empezar, en que el Planeamiento formal y jurídico está mucho más institucionalizado.

Esto no significa que los planes convencionales de Ordenación, por lo tanto, sobren, y que es un bien que en Portugal no haya, y que en España tengan que desaparecer. No estoy en la línea del anti-planeamiento. Estoy en la línea de encontrar un planeamiento más adaptado a nuestras condiciones actuales. Que es una cosa muy distinta. Estoy en la línea reformista. No estoy en una línea de contra-*planning*, como está bastante de moda en algunos sitios. Sería muy fácil hacer aquí una ideología y ganar algunos adeptos, pero no estoy en esa posición.

Significa que, un poco por todas partes, llevamos años reconociendo que la ordenación no es todo, y que se constata, con alguna sorpresa, que muchas de las intervenciones reconocidamente más interesantes no han salido de los planes vigentes, ni tampoco estaban previstas en ellos y que además, en algunos casos, van en contra de ellos. Sencillamente, lo que no se había podido prever en el momento de hacer los planes, era la *oportunidad* y las condiciones concretas de la oportunidad de una decisión.

Técnicamente, por lo tanto, la famosa *cascata* de los planes (de «lo general» hacia «el detalle») no corresponde a las necesidades actuales. Es decir, no es el modelo de procedimiento que corresponde a las ciudades actuales, en mi opinión, sean estas condiciones actuales de dinámica de crecimiento, sean estas condiciones actuales de dinámica de crisis, o de dinámica de regresión. Porque también hay una dinámica de regresión.

Por lo tanto, oís decir todos los días que las ciudades están obligadas actualmente a crear y captar todas las *oportunidades* que puedan en un ambiente como el actual de economía abierta, de economía-mundo, de economía-Europa, de economía-país, nación, y además, de competición entre ciudades: ...que si un cierto equipamiento no se hace aquí, se hace en otra ciudad. Y esto es un problema del sentido de la *oportunidad*.

Esta convicción explica la moda reciente de dar importancia a procesos más adaptativos, más rápidos, más elementales, de búsqueda de consenso, de atraer inversiones, de justificar una candidatura a una Expo, de justificar una candidatura a Museos...

Y la suerte de la ciudad será una u otra de acuerdo con el resultado de este primer juego, de esta primera ronda. El plan más duradero será uno u otro de acuerdo con el resultado de una determinada estrategia.

Y así debería ser. De ahí que en Barcelona, en estos sitios, se han hecho algunos experimentos; en algunas ciudades inglesas en crisis; en alguna ciudad italiana; en Francia, en Montpéllier, que es una ciudad tomada como ejemplo de gran agilidad en la gestión municipal, y en la que Ricardo Bofill fue un personaje que hizo parte de una estrategia. Independientemente del juicio arquitectónico, la elección de Ricardo Bofill era un ele-

mento de una estrategia para el desarrollo de Montpellier. Podía ser otra, pero tenía que ser del mismo *championato*, tenía que ser otro del mismo tipo de capacidad de atraer los periódicos, los periodistas, los *massmedia*,... Esto fue un elemento jugado en la escena de la ciudad, como otros, mucho más nobles, como el Parque Tecnológico de la Medicina, o como el Ballet Nacional, que luego se hace con varios elementos. Constituyeron un elemento de estrategia. Y luego la operación Z.A.C., la famosa de Bofill, antes de hacer el *Schéma Directeur* o el P.O.S.

Existía uno y fue puesto entre paréntesis, ahora podrán hacer otro. Pero aquellos elementos de la estrategia fueron desencadenados independientemente del plan existente, vigente, y no como un acto condenable sino como un acto necesario.

Ese programa, *documento de estrategia*, proclama la inmediata salida a Programas de Actuación de gran impacto, que es una forma posible que deja entre paréntesis toda nuestra concepción tradicional del Planeamiento. Así que, si no fuera, por tanto, la función de soporte legal hacia la propiedad que necesitamos, y que es definitivamente una de las excusas de la existencia del instrumento de planeamiento general, sería la base legal para imponer restricciones a la propiedad.

Es también, por otro lado, un elemento importante de la transparencia de una administración democrática. Pero no es el único. El *documento de estrategia* también puede ser transparente; los *Programas de Actuación* también pueden ser transparentes. No es sólo el Plan General el que es transparente. Hay otras formas.

Si no existieran estas dos razones, que son importantes, yo diría que podríamos invertir la *casca* de los planes. Hacerlo al revés. Partir «del particular» hacia «el general», porque de alguna forma es más natural. Es decir, que «el general» tendría un valor correctivo. En cambio, las iniciativas que se tomen ganan el sentido de la *oportunidad*, desencadenaría un proceso que luego el planeamiento más general debería ajustar y orientar. Esto sería una forma más lógica, que es como hoy se hace la planificación de la economía.

8. REFLEXION FINAL

En conclusión, yo diría para terminar que los Planes Generales y el Planeamiento en general parecen tanto más interesantes cuando los vemos expresados en términos arquitectónicos que nos dicen algo. O sea, cuanto menos «Plan» y más «Proyecto». Por otro lado, son tanto menos fiables y menos gestionables cuanto más definidos arquitectónicamente estén. Esto es una condición. Es decir, cuanto más se parezca a un proyecto de ciudad.

Es que el hecho de hacer un proyecto de ciudad ha sido una excepción en la historia de la humanidad. Son muy pocos los proyectos de ciudad. O sea, hacen fundaciones, que es un primer proyecto, y la ciudad final no siempre se parece al proyecto inicial, es un *starting-point*, es un despegue. Este es el caso de las ciudades sudamericanas, con los esquemas de los portugueses y de los españoles, aunque los españoles tenían un Plan y los portugueses no. Parece que éste es un atavismo portugués, hacer ciudades sin plan, porque Río de Janeiro y Salvador de Bahía nacen sin plan. En cambio, Buenos Aires y Lima nacen

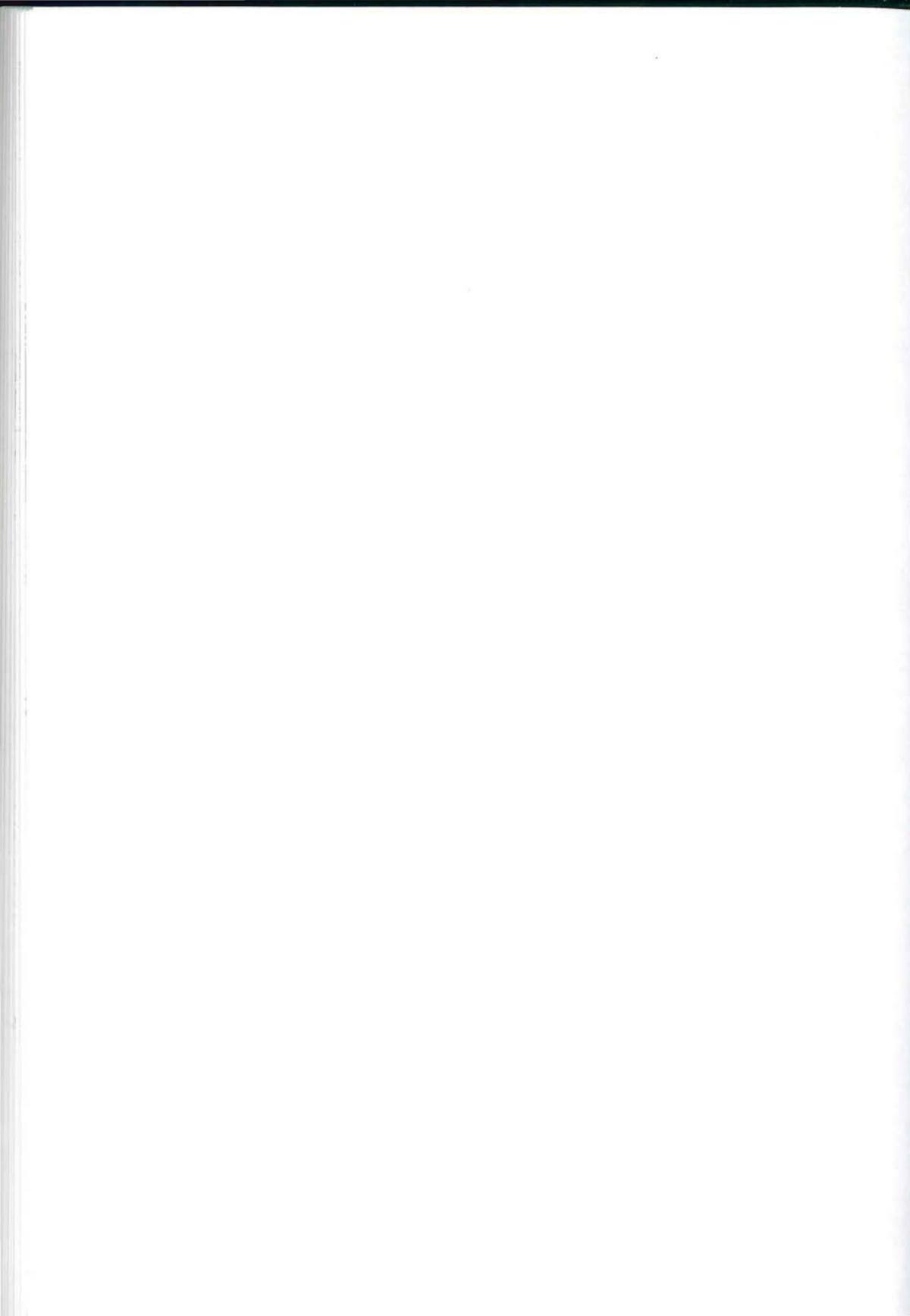
con plan, en la misma época más o menos. Parece que ahí también estamos en estos dos lados distintos.

El proyecto integral de ciudad ha sido en gran parte una excepción. La famosa Roma de Sixto V no tiene plan, tiene un esquema mental. Y luego, trazados. Unos cuantos, y no todos hechos al mismo tiempo, ni definidos todos en proyectos al mismo tiempo.

Acaso es muy excepcional la Barcelona de Cerdà, que es un poco un paradigma, pero era una extensión, era un *ensanche* de una ciudad existente..., pasó lo mismo y no tuvo el mismo impacto. Pero era Ensanche, era intervención.

Hacer el proyecto integral de ciudad ha sido una excepción en la historia, y no la regla. Esto debía hacernos pensar.

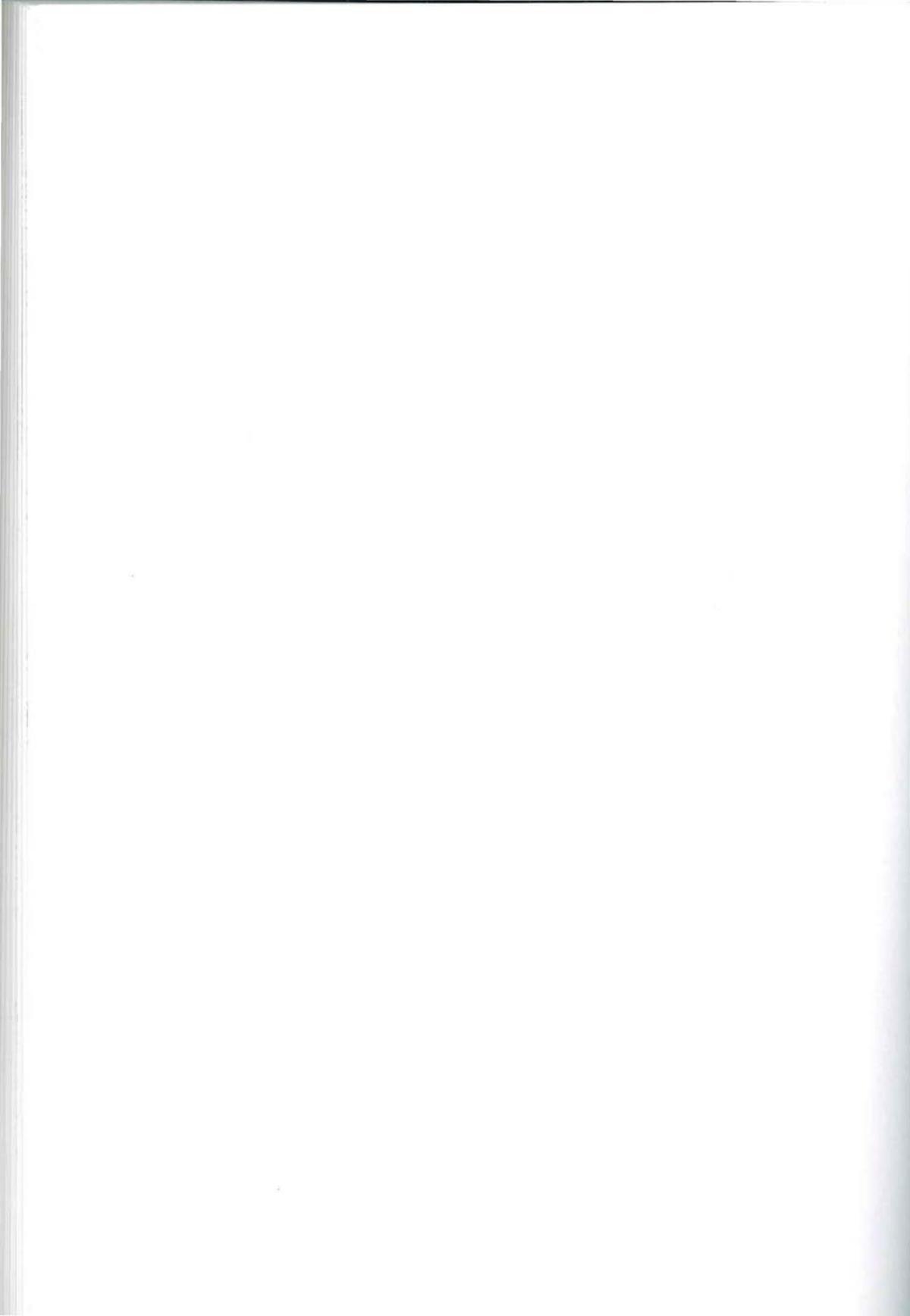
Yo os dejo la palabra ahora... Tengo muchas dudas sobre lo que he dicho. No son convicciones, son dudas. Por eso les invito, y les pido, que me contradigan, que tomen el otro lado de la defensa.



VIII. LA URBANISTICA DE BARCELONA EN LA EPOCA OLIMPICA
por Manuel de Torres i Capell

LISTADO ILUSTRACIONES

- VIII.1 Perspectiva general de la solución definitiva antes de introducir algunos cambios importantes en los edificios de servicios, las instalaciones portuarias y la viabilidad secundaria
- VIII.2 Vista aérea del tramo del Cinturón del Litoral en la zona de la Villa Olímpica (abril 1991)



LA URBANISTICA DE BARCELONA EN LA EPOCA OLIMPICA

Manuel de Torres i Capell

El proyecto olímpico ha lanzado a Barcelona a la primera fila de la urbanística mundial. Es evidente que la arquitectura urbana de Barcelona está de moda. Y, como ocurre normalmente en estos casos, el interés evidente de este tipo de acontecimientos recientes se refleja en imágenes borrosas y difuminadas en la prensa especializada. Imágenes que, a pesar de las apariencias, difícilmente pueden conducir a un conocimiento real del alcance de la reflexión urbanística que ha desarrollado esta ciudad metropolitana en los últimos años.

Un año después de los acontecimientos olímpicos se puede empezar a estudiar con algún detalle el alcance real de la operación. Precisamente, los comentarios incompletos y fragmentarios que se incluyen en las líneas siguientes tienen la intención de avanzar en el conocimiento de estos procesos recientes de la urbanística de Barcelona. No se trata de ningún intento de desarrollar una interpretación global de unos acontecimientos. Intención que superaría nuestras posibilidades actuales. Se trata de una reflexión hecha sobre la marcha, con todas las ventajas e inconvenientes que se plantea quien ha vivido los hechos de cerca y sin participar activamente en ellos.

1. De entrada, el proyecto olímpico de Barcelona ha partido de una concepción muy simple de la estructura urbana. La ciudad ha sido concebida como una aglomeración homogénea, sin diferencias sustanciales de tejido urbano o usos, situada entre los ríos Besós, Llobregat, la montaña de Collcerola y el mar Mediterráneo, sin tener en cuenta su complejidad real y los brutales procesos de superposición y sustitución que ha sufrido históricamente. En línea con esta concepción tan simple de la ciudad, las principales instalaciones y actividades olímpicas se han distribuido, también homogéneamente, en cuanto a áreas situadas aproximadamente en los cuatro puntos cardinales¹. El anillo olímpico, el conjunto más representativo, se ha construido en la montaña de Montjuïc al sur de la ciudad, un área emergente y cualificada muy propia de instalaciones centrales, como el Estadio. A Levante se han construido la Ciudad Olímpica, proyecto de un nuevo barrio residencial, que posiblemente es el tema más conocido y publicado en la literatura urba-

nística; y que tiene el interés adicional de ser la pieza inicial de una importante estrategia de sustitución de la primitiva y obsoleta área industrial del Poble Nou. A Poniente las construcciones olímpicas se han concentrado en torno al área deportiva existente en Pedralbes. Finalmente, al Norte, se ha construido la nueva área deportiva y residencial de la Vall d'Hebron, basada en una metodología y concepción del urbanismo mucho más avanzada que todas las anteriores.

La conexión y movilidad entre estas áreas se ha solucionado a través de la malla viaria tradicional de la ciudad, reforzada por un cinturón de ronda de nueva creación, de sección e imagen visual muy imaginativas, que, en líneas generales, sigue un antiguo trazado reservado a tal efecto por el planeamiento anterior.

El modelo de transformación urbanística no ha sido innovador. Se trata más de la recopilación de diversos tipos de iniciativas y proyectos formulados anteriormente que de la definición de una nueva estrategia de transformación urbana. Y es en relación a su intencionada selección de iniciativas y formulaciones anteriores, como se puede empezar a entender su alcance. Así el trazado de los cinturones de ronda remite a las propuestas de casi la totalidad de los planes del siglo XX, especialmente los de 1907, 1917 y 1953, y el vigente Plan Metropolitano, y en contraposición de las propuestas de los de 1933, el «Plan Macià», y el Esquema Director del Area Metropolitana de 1967. La idea de sustituir el uso industrial del Poble Nou (la villa Olímpica) por nuevas manzanas residenciales deriva del Plan de la Ribera de 1965 y de la polémica que se desarrolló en torno a su aprobación. La interrelación entre Pedralbes y Montjuïc deriva de más lejos, en las propuestas de Jausse y Forestier a principios de siglo ya se formula una propuesta parecida². Y así sucesivamente.

Desde la perspectiva de la tradición urbanística local sorprende la limitación territorial del modelo. Desde la década de los años treinta, y más intensamente desde los años sesenta, las polémicas sobre la estructura del territorio de Catalunya, y el alcance del área metropolitana de Barcelona, han tenido mucha importancia. Y el modelo territorial de la era olímpica las ignora totalmente³.

En los años treinta Le Corbusier y los arquitectos del GATEPAC formularon la primera propuesta urbanística que vinculaba la estructura de la aglomeración de Barcelona y la de la globalidad del territorio catalán. En la estructura de su «Plan Macià» se vinculaban los ejes territoriales del río Llobregat y el sistema Besós-Cogost-Ter con el nuevo centro de Barcelona. El plan diseñaba un nuevo centro en la parte baja de la ciudad, al lado del puerto, y apoyado en un gran eje de comunicaciones que coincidía con la Gran Vía. La propuesta del nuevo eje de comunicaciones, donde coincidían el tráfico viario y el ferroviario, era tanto o más importante que los rascacielos de la *city* y el nuevo tejido residencial, las partes más conocidas del plan. Era la columna vertebradora de todas las propuestas y el soporte de todos los equipamientos de intercomunicación: el aeropuerto, la estación del puerto franco, etc. Y este eje se definía precisamente a través de su relación con directrices territoriales de comunicación de alcance nacional; los ejes del Paralelo y la Meridiana, que enlazaban precisamente con los cauces de Llobregat y el Besós. La dimensión local y la dimensión regional se vinculaban de manera sencilla y elegante.

El Esquema Director del Area Metropolitana de 1967 nació de la discusión de los límites conceptuales y territoriales de un planeamiento local que ignoraba el inicio de un nuevo

hecho metropolitano. Hecho que desde aquel momento histórico, ha integrado los territorios de diversas ciudades intermedias, Sabadell, Terrassa, Granollers, Mataró, Martorell, etc., al sistema de Barcelona. Se constató el nacimiento de nuevos vínculos territoriales entre el núcleo consolidado de Barcelona y un *hinterland* de cerca de 30 kilómetros de diámetro. Y se hicieron propuestas de nueva ordenación urbanística. Una parte de las cuales se referían a la gestión⁴ y por otra parte a propuestas de estructuración territorial, basadas en una nueva malla de comunicaciones superpuesta a la tradicional y centros direccionales estratégicamente situados⁵.

Se intentaba resolver el problema de la interrelación entre la ciudad central y el entorno metropolitano a través de la creación de un sistema de comunicaciones propio, y diferenciado de las mallas tradicionales nacidas de las realidades territoriales del siglo XIX⁶. Se diseñaba una nueva malla de comunicaciones homogénea e isotropa concebida exclusivamente para resolver el problema de las comunicaciones metropolitanas. Y de propina la creación de un nuevo sistema de equipamientos centrales estratégicamente situado en relación a dicha malla. Se definía un urbanismo adecuado a la «nueva realidad territorial», tal como se llamaba en aquel momento⁷.

Actualmente las propuestas del Esquema Director de 1967 son obsoletas. No tienen en cuenta algunos temas que pueden parecer esenciales, como la duración diferente de los diversos elementos y construcciones territoriales. No manifiestan ninguna sensibilidad hacia las realidades y los sistemas de transformación locales, etc. Pero tienen en cuenta unas interrelaciones metropolitanas, que cada vez son más acusadas en la aglomeración barcelonesa, y que paradójicamente son ignoradas en el urbanismo de la era olímpica. Hasta el punto que hay quien se plantea si el proyecto olímpico tiene dimensión urbanística, o está diseñado al margen de todas las realidades y relaciones metropolitanas.

Alguno de los estudios viarios que se han utilizado a posteriori para justificar las propuestas de estructura, como, por ejemplo, los planos de flujos de tráfico del Plan de Vías de 1984 y de una esquemática propuesta de áreas de nueva centralidad de 1988, explican claramente la limitación conceptual de las propuestas⁸. La comparación de los planos de justificación de estas propuestas y los que, en su día, se incluyeron en el Esquema Director del Area Metropolitana, puede ser clara.

2. Si se analiza el urbanismo realizado en torno a los acontecimientos olímpicos a una dimensión menor, es posible poner la atención en otros temas. Así, por ejemplo, se descubre cierta debilidad conceptual del modelo residencial de la Villa Olímpica⁹. Si se analiza la forma y la estructura de este espacio residencial, no se descubre una idea rectora potente equivalente a las que se habían generado en el período racionalista, o en el mismo populoso de los barrios de la postguerra¹⁰. El urbanismo nos había acostumbrado a los discursos sobre la manera de habitar de gran densidad conceptual y apoyados en un proceso de experimentación proyectual importante¹¹. Ya en el período de la Ilustración, a través de un concepto claro del espacio público, que incluye geometría y tratamiento del límite exterior, o a partir de un rico programa de edificios y de equipamiento, se impone un concepto claro del nuevo modo de habitar. Y en el período racionalista la concepción de nuevas modalidades del espacio residencial adquieren un protagonismo casi excluyente. En los congre-

sos del CIAM se discuten temas relacionados con el programa del edificio residencial y con las relaciones entre el edificio residencial y el espacio público¹². La cuestión de la vivienda racional o mínima es una interesante aportación de este período histórico. Como lo son, asimismo, temas como el dilema entre las casas altas y bajas, o la «unwiniana» cuestión de la racionalización del esquema en planta del área o barrio residencial, a través de reglas de la tradición de la ciudad jardín o la repetición del bloque residencial.

Pero no es sólo en la generalización de este tipo de temáticas donde reside la fuerza del modelo residencial racionalista y sus prolongaciones. La focalización de la arquitectura y el urbanismo en este tipo de temáticas da lugar a un proceso de experimentación desarrollado a través de múltiples ejemplos y la obra de múltiples arquitectos y múltiples contextos regionales. Así, por ejemplo, a pesar de sus claros vínculos, es difícil identificar totalmente barrios como el Dammerstock, homogéneo y repetitivo, con los trazados más abiertos y variados de Taut y May¹³. Y a través de ellos, un lenguaje común permite el desarrollo importante de la cultura urbanística, cultura que no se resume sólo en los ejemplos más ortodoxos de la investigación tipológica, sino, también, en algunos ejemplos locales, en obras posteriores. Tal es el caso de la arquitectura de Aalto, en la cual la adaptación al contexto pasa a través de deformación de algunos tipos tradicionales¹⁴.

En el modelo residencial de la ciudad olímpica de Barcelona (*ilustración VIII.1*) queda poco de la fuerza de la estructuración geométrica del espacio de la ciudad del siglo XIX., o de la fuerza de la repetición del tipo racionalista. La indeterminación domina toda la composición urbanística. Tampoco se evidencia claramente la aplicación de reglas académicas de composición arquitectónica, como las que utilizaron Unwin, May o Taut, por citar sólo algún ejemplo.

El espacio público del proyecto de Ciudad Olímpica del grupo M.B.M. es producto de un débil estudio de la morfología de las manzanas del ensanche Cerdà¹⁵. La idea de partida es la deformación de la manzana del ensanche, abriéndola al exterior o aumentando su superficie, e introduciendo tipologías y usos de origen diverso en el interior. El proceso tiene el objetivo claro de la modernización y adaptaciones de un tejido residencial muy propio de Barcelona.

A esta idea, sólo se añade la intención de superar el urbanismo abstracto tradicional del *master plan* de zonificación a través de una explícita introducción de los conceptos arquitectónicos. Y no sólo a nivel de la simple unidad residencial sino a un nivel intermedio. Haciendo una réplica estricta de la filosofía del I.B.A. de Berlín, la ordenación de la Villa Olímpica se hizo a través de una *feed-back* entre proyectos generales y proyectos locales. Lejos de la tradicional relación que permitiera el ajuste de las propuestas generales a través de la experiencia adquirida en los proyectos menores, muchos de ellos realizados por otros grupos de arquitectos.

Como en el caso gemelo del I.B.A., la idea es sugerente. A primera vista parece más clara que la unidireccionalidad y cierto mecanicismo que dominaba el urbanismo hasta fechas recientes.

El problema del modelo de la Villa Olímpica de Barcelona no está en esta filosofía general, muy atenta a las «últimas» corrientes de la literatura arquitectónica, sino en los resultados (*ilustración VIII.2*).

En una ciudad como Barcelona con un espacio público central ejemplar la debilidad de los resultados del nuevo barrio marítimo obliga a pensar. Espacios interesantes del casco antiguo, muchas plazas y alguna calle, tuvieron su origen en la aplicación de reglas de estructuración geométrica que, posiblemente, no tienen su réplica en el urbanismo de la nueva ciudad. El mismo ensanche tiene su fuerza expresiva en la rígida imposición de una cuadrícula de alineaciones y unas ordenanzas a través de las cuales se reflejó la experiencia de muchos años de arquitectura. Tanto en uno como en otro caso en la estructuración del espacio intervinieron instrumentos de interrelación intermedia difíciles de improvisar. La redacción de los corpus de ordenanzas modernas no ha sido la tarea de un día, sino de muchos años y siglos, y numerosas experiencias y contradicciones que paulatinamente se han ido reflejando y solucionando. Y aquí posiblemente deriva la debilidad de las propuestas recientes. El problema no es tanto la ausencia del *feed-back* como la existencia de un lenguaje común y unas reglas que permiten que la interrelación entre la idea general y los proyectos parciales sea eficaz. Y que sustituyan los instrumentos de intermediación tradicionales.

Y lo mismo que se ha indicado sobre la forma del espacio público puede decirse sobre los tipos residenciales. Aquí la experimentación se reduce casi exclusivamente a la forma o a la construcción de la fachada. Muchos años de experimentación sobre este tipo de cuestiones, desde los años de la escuela de Barcelona¹⁶, acaban reflejándose en el peso que la construcción de la fachada tiene en muchos edificios de la Villa Olímpica. Contrariamente, la reflexión sobre el tipo residencial y su adaptación a las formas de la vida moderna tienen un peso reducido. Ello se refleja de manera evidente en la difícil adaptación de los usos complementarios que se sitúan en el interior de las manzanas, y en el mismo tratamiento indeterminado de estos espacios.

También desde el punto de vista del invento de un tipo residencial moderno, se han ignorado en gran medida las lecciones de la historia de la ciudad no es sólo debido al trazado Cerdà, sino al invento de un tipo residencial adaptado a las nuevas necesidades del siglo XIX. Y la ciudad actual no refleja una intervención parecida.

El tema de la interrelación entre las propuestas de estructuración general y los proyectos parciales permite introducir la cuestión de la complejidad en la arquitectura urbana (o urbanismo?) de hoy. La sensibilidad actual, y principios como los que se han intentado aplicar en la Villa Olímpica de Barcelona, orientan la composición hacia instrumentos de formalización muy diferentes de los que se utilizaron en el «geométrico» siglo XIX y el «repetitivo» inicio del siglo XX. Ello es particularmente evidente si se analizan las múltiples formas en que se ha materializado la urbanización de Barcelona en los últimos años. la relación de ejemplos de proyectos de urbanización es casi infinita, por lo que es casi imposible referirse a cualquier caso particular.

En primer lugar, se hace evidente que en todo este conjunto de proyectos de reurbanización de calles y plazas se ha dado origen a una nueva y potente imagen del espacio público, que utiliza formas muy diferentes de los modelos tradicionales y refleja una sensibilidad hacia los materiales y al carácter táctil de la superficie, emparentada con toda la tradición de la arquitectura catalana en los últimos años.

Si se analizan estos proyectos de espacio público con alguna atención, salta a la vista la importancia que tiene en ellos el tratamiento de los materiales y de los mismos detalles

constructivos. La sensibilidad hacia las texturas y cualidades de los proyectos de urbanización que se han multiplicado en Barcelona y las demás ciudades catalanas, contrasta con los ejemplos del urbanismo tradicional, en el cual, estas cuestiones se daban automáticamente, a través de la aplicación de técnicas de construcción que se habían transmitido a través de las generaciones.

Es importante tener en cuenta que esta sensibilidad no aparece aquí de manera automática. Al contrario, se trata de una sensibilidad completamente enraizada en la cultura arquitectónica catalana desde el mismo «Modernismo» de principios de siglo, y a través de la influencia aún potente de la «Escuela de Barcelona» de las décadas pasadas.

Además el espacio público se construye mediante la adición de diversos tipos de objetos y tratamientos diferenciados. Objetos planos o superficies de carácter diverso constituyen la base. Objetos en volumen, de mobiliario u ornamentación, o de vegetación, constituyen las referencias espaciales esenciales en que se apoyan los proyectos.

Hasta la aplicación de los modelos basados en teorías y métodos de alcance más general, minimalismo o *land art*, se traduce en una sensibilidad especial hacia la calidad de la textura la entrega o el detalle de la urbanización. Lo cual no es precisamente un defecto, sino la muestra de una tradición cultural que une la experiencia de diversos proyectistas, y transmite un mensaje potente y diferenciador, posiblemente la poética que seduce con más fuerza en el contexto internacional.

En los proyectos de jardines, la sensibilidad hacia los materiales propia de las nuevas operaciones de urbanización se combina con el uso de unas geometrías abiertas, y diagonales con las circunstancias del lugar, que se diferencian totalmente de los sistemas de estructuración geométrica cerrada tradicionales. Generalmente la urbanización es entendida como proceso de modificación de la geografía del lugar, introduciendo juegos de planos y texturas u otras referencias sobre la topografía de terreno.

Y es en este contexto donde se evidencia con más fuerza la atención a las formas y circunstancias diferentes, a los espacios y lugares concretos, tan propia de la cultura actual. Se trata de obras diferentes, que utilizan instrumentos muy diversos, y que se orientan a través de la aplicación de bases conceptuales de origen dispar. En ellas, la complejidad se evidencia en cada momento de la composición formal.

Es en este contexto de la complejidad, y de la utilización de reglas de composición que aparentemente tienen un origen y sentido diverso, donde se deben basar las reglas de composición intermedia que se encontraban a faltar en el proyecto de la Villa Olímpica. Déficit que no es más que el reflejo de la débil implantación de estas cuestiones en las culturas arquitectónica y urbanística catalanas actuales. Así como la tradición cultural catalana aportaba reglas que permitían dar un nivel arquitectónico elevado a obras que de otra manera no hubiesen sido más que simples «obras públicas». En la definición de la edificación urbana y en la integración de las obras diversas en un conjunto el rigor es mucho más débil¹⁷.

Algunos proyectos de más incidencia, como, por ejemplo, el centro de oficinas de la calle Tarragona, o la manzana de la Diagonal, sin profundizar completamente en la búsqueda de nuevas tipologías que permitan insertar estos nuevos usos en la ciudad central, se apoyan en imágenes que no dejan de ser renovadoras. Así mismo, algunos edificios de la Villa Olímpica no dejan de tener cualidades remarcables. Pero a nivel del conjunto urba-

no la cuestión ya es muy diferente. Demasiadas veces la fuerza expresiva del edificio se acaba en el tratamiento de la superficie exterior. Tema en el cual también se refleja la tradición constructiva antes aludida.

Es claro que la arquitectura catalana actual, al no poder aplicar los instrumentos tradicionales de la alineación y la ordenanza de fachada, con los que se construyó el importante ensanche Cerdà, ha perdido el horizonte de la construcción urbana propiamente dicha.

Es sintomático que el debate sobre este tipo de cuestiones ni se haya planteado en las polémicas de arquitectura y en el mismo contexto universitario. El experimentalismo y la investigación que acompañan los mejores momentos de la arquitectura y la construcción urbana si han existido se han dirigido en otras direcciones¹⁸. Es sintomático que en el mismo momento estelar de la arquitectura catalana la enseñanza de la urbanística en las escuelas de arquitectura catalanas se limitaba a la repetición de una versión dogmática y devaluada del manual de Unwin¹⁹. Y, asimismo, desde la perspectiva más arquitectónica, la consideración de la ciudad no llegaba a mucho más que a los detalles del contexto donde se asentaba el proyecto. Ninguna reflexión interesante sobre el proceso de formación de la ciudad, ni ninguna experimentación sobre los instrumentos de intervención urbanística necesarios para interrelacionar las obras de arquitectura individuales en la perspectiva de la formación de una nueva ciudad articulada variable y flexible, han incidido en las polémicas de la arquitectura catalana reciente. Es posible una mayor atención a los modelos más heterodoxos del período racionalista, en los que la variedad prima sobre las repeticiones de las recetas y modelos, hubiese enriquecido esta débil implantación urbana de la arquitectura olímpica de Barcelona²⁰.

Es necesario que la arquitectura urbana ponga la atención a un nuevo tipo de reglas que, más allá de la lógica dura e inmediata de las alineaciones y ordenanzas de fachada, o de la repetición de los modelos y tipos de edificación o urbanización, tengan en cuenta las variaciones y secuencias de espacios, o la interrelación de edificios y espacios de origen diverso propia de la urbanización abierta de la ciudad y el territorio actual.

No es casual que los ejemplos más ricos de referencias del urbanismo de la Barcelona olímpica se encuentren precisamente en el casco antiguo de la ciudad, donde la presencia de edificios monumentales impone un orden que trasciende la lógica de la cuadrícula o el espacio modulado a través de una geometría simplista²¹. Y ante tal presencia siempre surge la duda sobre el resultado a que se hubiera llegado en la Villa Olímpica con la conservación de muchos de los vestigios de arquitectura industrial que se destruyeron²². Con ello no sólo se hubiera hecho más verídico el slogan de «La Nova Icaria»²³, sino que se hubiese impuesto un orden arquitectónico y urbano de que carece la urbanización actual. Un orden parecido al que se puede obtener en algunas áreas periféricas donde el paisaje se impone más allá de la repetición de tipos viarios y de edificación.

3. Una situación parecida y también interesante se podría encontrar en la periferia del sistema metropolitano. El área que sintomáticamente ha estado ausente en el Proyecto Olímpico.

Se trata de un lugar que tradicionalmente era concebido como el espacio de la disponibilidad. El espacio disponible para el crecimiento y el desarrollo del sistema urbano o

metropolitano, donde la edificación debía adaptarse a una idea o modelo general del sistema. Donde actuaba como principal condicionante de los proyectos parciales el típico macroproyecto urbanístico. Proyecto que condicionaba la urbanización en todos sus aspectos, y donde la metáfora de la concentración u organización solidaria de todas las piezas de la urbanización era la principal base de apoyo de las actuaciones parciales que progresivamente se agregaban al núcleo central.

Casi toda la legislación y la práctica urbanística actual está condicionada por esta manera de entender la urbanística. La Ley del Suelo ignora completamente el espacio exterior, o periférico, precisamente porque está concebida para desarrollar un proceso de construcción urbano concreto, precisamente basado en la agregación de piezas de un modelo de organización global, o sistema general. El objetivo central de la ley y toda la práctica actual reside en la ordenación del proceso de conversión del suelo «urbanizable» en urbano. Y este proceso acaba cuando los solares edificables son integrados en el conjunto al llegar a ellos las redes de energía y evacuación, así como todas las infraestructuras y sistemas urbanos necesarios.

Aquí, precisamente en este espacio periférico, al debilitarse la óptica del crecimiento total e infinito del sistema urbano. Cuando este sistema ya no se sabe donde comienza o acaba. Se empieza a imponer una urbanística en la cual la concepción del lugar, o la situación local y la idea de transformación pasan a primer plano²⁴.

En este espacio es donde se definen nuevos tipos de operaciones de proyecto muy alejadas de los tradicionales ensanches, planes parciales, polígonos, que nunca tienen sentido sin una referencia o una metáfora u operación global de estructuración del sistema. Operaciones de proyecto que combinan la preexistencia de construcciones, o de un territorio de características morfológicas predefinidas, con la definición procesual del proceso de transformación.

Entre ellas se pueden encontrar, por ejemplo:

A. El problema de formación de conjuntos de edificación abiertos que opera, a través de la superposición de tramas de vialidad de origen histórico diferente y la progresiva superposición de edificaciones, en diversos tramos de carreteras próximas a los espacios de ocio marítimo de la Costa Brava, la costa norte de Catalunya²⁵. Problema de proyecto en el que importa mucho el diálogo entre los edificios que se van construyendo a lo largo del tiempo, la inserción de cada uno de ellos y de los conjuntos a que dan lugar con el paisaje en que se asientan, y la formación de un espacio viario producido a través de la superposición de mallas de caminos y carreteras de origen y estructura espacial diferente.

Es decir una operación de proyecto donde se entrecruzan diversos tipos de problemas sectoriales, y donde la definición del espacio resultante nunca procede del proceso de optimización de las variables internas de un polígono, área o unidad urbanizable, sino de su inserción en un lugar o paisaje.

B. Este mismo tipo de problemática se puede encontrar en muchas áreas del sistema metropolitano. Por ejemplo en áreas en que el crecimiento urbano disperso se inscribe o macla en una malla de origen agrícola, como en el caso de «la vall de Palautordera» cerca del macizo de Montseny en el límite del espacio metropolitano. O

también en la transformación de las llanuras agrícolas de regadío, una operación compleja que incluye tanto la conservación del parcelario y algunas infraestructuras y construcciones agrícolas fundamentales, como la inserción puntual de líneas de comunicación y edificaciones rurales, de segunda residencia o industriales.

- C. Un caso particular de estas situaciones de inserción de conjuntos urbanos en una malla agrícola se puede encontrar en el desarrollo de muchas áreas industriales situadas en las plataformas sedimentarias de los cauces fluviales. En ellas se descubren problemas de proyecto y de conformación del espacio industrial metropolitano que son mucho más complejos y abiertos a la consideración de variables externas, que los que generalmente se incluyen en los manuales y toda la tradición de los polígonos industriales.
- D. Otro caso interesante se puede encontrar en el desarrollo de los sistemas urbanos lineales que transcurren por el eje de los múltiples valles de la comarca marítima del Maresme, al norte de Barcelona. Una comarca lineal limitada por el mar y una cordillera de relieve desgastado que da lugar a un sistema de múltiples valles de pequeña entidad. Y de pequeños cauces fluviales que, al coincidir con las líneas de comunicación, son la principal directriz de urbanización.

Con ello, en este territorio la problemática de la inserción de la urbanización en el territorio agrícola coincide con la temática de la conservación del paisaje en ámbitos de visual limitados por líneas del relieve muy próximas, y la obtención de secuencias de visual muy determinadas por la presencia de los factores territoriales.

En todos estos casos el proyecto hace imprescindible la lectura del territorio preexistente. Lectura que nunca puede ser inmediata o automática, sino que implica la aplicación de las diversas técnicas que se han desarrollado en el contexto disciplinario de la urbanística en épocas recientes. Se trata de técnicas basadas en antiguos conocimientos de la Geografía Humana, principalmente centradas en el conocimiento de las modalidades de asentamiento de los conjuntos edificados en las mallas de caminos o la topografía. O, también, de técnicas tipología-morfología, desarrolladas en épocas recientes, que añaden al conocimiento de la morfología de los conjuntos urbanos y territoriales la consideración de la dinámica de acumulación o sustitución de las construcciones en su espacio de referencia²⁶.

Pero las técnicas de análisis de la inserción de la urbanización en el contexto no son aplicables inmediatamente en todos los casos en que el proyecto de transformación urbana o territorial requiere la lectura previa del territorio. El origen de estas técnicas no está tanto en disciplinas propositivas como en áreas científicas centradas prioritariamente en el conocimiento. Se trata de métodos que muchas veces agotan su capacidad en el conocimiento y la identificación de cualidades del territorio y se vinculan difícilmente con la problemática específica de la intervención y el proyecto²⁷. Es evidente que en urbanismo y arquitectura, tanto a escala urbana como a escala territorial, el análisis se ha de basar prioritariamente en la intervención y el proyecto²⁸. Y esta orientación del análisis es la que determina los conocimientos necesarios para solucionar cada caso o cada problemática de inserción de nuevas construcciones en el territorio urbano o periférico.

Además, el cambio de orientación de la metodología del planeamiento que se refleja en estas situaciones es importante. La idea de totalidad, a través de las metáforas de la glo-

balidad en forma de asimilación de la ciudad a un gran taller²⁹, a la intención de «taylorizar» las relaciones urbanas³⁰, o a la definición de un conjunto «orgánico» de elementos o barrios de la ciudad³¹, es sustituida progresivamente por la atención a diferencias territoriales. El punto de mira central del planeamiento pasa de la totalidad y la integración de las partes a la atención a los fragmentos, y a las condiciones de inserción de las propuestas de proyecto en los diversos lugares.

Otro tipo de metáforas motivan el planeamiento. Así se pasa del predominio de la optimización de los diversos componentes del sistema urbano proyectado a la progresiva introducción de la actitud narrativa y a diálogo entre las propuestas de proyecto y los sistemas urbanos o los paisajes preexistentes³².

Y, en consecuencia, de la misma manera que en la urbanística actual es difícilmente soslayable la necesidad de referir la intervención a un contexto abierto y variable, que, por ejemplo, requiere una lectura previa mucho más compleja que la de los planos geométricos en que se basaban los proyectos de alineación y las ordenanzas de fachada, también se hace necesaria una mayor atención a la problemática de la transformación. Las políticas de transformación pasan a ser importantes. La definición de los proyectos ya no es inmediata. Los proyectos ya no dependen exclusivamente de una metáfora o una idea global de estructuración o formalización de la ciudad o la metrópoli. Ya no son traducciones a escala, de una parte de dicha idea general, siguiendo un estricto orden escalar y jerárquico. Sino son respuestas diversas a problemas de intervención diferentes.

En el caso de la urbanística reciente de Barcelona, que aquí nos ocupa, el objetivo ya no es sólo la construcción de una urbanización saludable y ejemplar, al estilo de las antiguas ciudades jardín o los polígonos racionalistas, que es la manifestación local de una ciudad racional y ordenada. Integrando los episodios simples de edificación, casas, o bloques, en un conjunto ordenado, a través de la repetición de tipos y espacios. Se trata de insertar la urbanización en un contexto urbano repleto de referencias territoriales y de decisiones de conservación o permanencia que predeterminan todas las soluciones posteriores. Se trata de abrir la urbanización de la diversidad y la variedad. Y para ello es necesario ser mucho más estricto y profundo en la definición de las dimensiones de los proyectos de transformación.

De la misma manera que en la urbanística del territorio la definición de los proyectos de transformación se abre a la aplicación de políticas diversas, como, por ejemplo, la política agraria y forestal necesaria para integrar la urbanización en contextos vivos, o la política ambiental imprescindible para la misma finalidad, por no referirse a la política de crecimiento y desarrollo de la vivienda o de las mismas redes de energía, o la política de carreteras, etc. por no referirse también a la atención a las cuestiones de solución del asentamiento, a la definición de tipos o a la atención al paisaje. En la urbanística más estrictamente «urbana» los instrumentos no pueden basarse en una simple política de creación del espacio ideal, y se han de abrir a la consideración de instrumentos de origen diverso. Por ejemplo en la organización e integración de la malla viaria y de toda la compleja red de infraestructuras y distribución de energía, la definición de tipologías adaptadas a las nuevas condiciones de una unidad familiar mucho más abierta y flexible que la de principios de siglo que sirvió de matriz a las viviendas mínimas, a la ordenación

visual de unos espacios abiertos difícilmente tratables a través de la óptica de la repetición o la modulación de espacios y volúmenes en maqueta o en planta. Políticas todas ellas que requieren la definición de unos instrumentos diferentes, y unos trabajos de experimentación e investigación de base, que han tenido poco peso e incidencia en la urbanística catalana reciente.

Vista la experiencia reciente, se hace necesario profundizar en la creación de nuevos instrumentos intermedios entre el planeamiento y el proyecto ejecutivo o local. O entre el paisaje urbano o territorial y el proyecto. Unos instrumentos alejados de las geometrías fijas y predeterminadas o de la simple repetición, y atentos a la sensibilidad del *Land Art* o de todas las actitudes artísticas centradas en la problemática de la creación y modificación de geografías y topografías naturales³³, teniendo en cuenta los cambios de la sensibilidad espacial que ha producido la percepción dinámica, y hasta cinematográfica, del espacio, con sus discontinuidades entre un lugar y otro y la atención concentrada a los diversos tipos de lugar. O, desde otra óptica complementaria, a partir de las posibilidades experimentales que, además de la fotografía, ofrece el CAD³⁴.

Sensibilidad espacial que tiene pocos puntos en común con el tradicional espacio absoluto del urbanismo, y, contrariamente, con los cambios de percepción que se produzcan en la dinámica de relaciones que se establece entre el individuo y el objeto, o edificio. Más que de espacio debe hablarse de experiencia espacial, cambiante en el tiempo y el espacio³⁵.

Sensibilidad que, además, nunca es unívoca sino que, al no basarse en esquemas ideas o ideologías absolutas y excluyentes, permite la superposición de dimensiones y técnicas de origen diferente. Al estilo del cubismo pictórico, por ejemplo.

Todas estas cuestiones, y, preferentemente, la necesidad de referir el proyecto a las condiciones del lugar, y la necesidad de reinventar políticas, técnicas y reglas de proyecto e intervención, son esenciales para el desarrollo de la arquitectura urbana en los tiempos actuales. Su falta se refleja en la urbanística reciente de Barcelona, pero no es esta experiencia la única que refleja este déficit y necesidad. Por ello, deben entenderse estas notas como un reclamo hacia aspectos poco tratados en el urbanismo operativo, como una crítica positiva, y no como un intento de descualificación de una experiencia que, desde otros puntos de vista, es muy valiosa.

NOTAS

¹ BOHIGAS, Oriol, *Plans i projectes per a Barcelona 1981-1982*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona 1983.

² Vid. TORRES CAPELL, Manuel de, *Incis de la urbanística municipal de Barcelona*, Ajuntament de Barcelona i Corporació Metropolitana, Barcelona 1985.

³ Vid. MILLET, Lluís, *Barcelona 1992. los juegos como ambición y pretexto*, Urbanismo, COAM, 2 septiembre 1987.

⁴ Ref. a Cuadernos de Arquitectura, 87, enero-febrero, 1972, número monográfico sobre *El Area Metropolitana de Barcelona*.

⁵ El Plan Metropolitano de 1976, que abarca un ámbito menor, es el principal heredero de la filosofía de la solución del hecho metropolitano a través del diseño de un sistema de comunicaciones y equipamientos concebido globalmente.

⁶ Ref. al proceso de formación de la malla de carreteras del siglo XIX, materializado en las propuestas de los años treinta de este siglo. Un ciclo que se rompe con las propuestas de Esquema Director y la construcción de las primeras autopistas.

⁷ Vid. *La Città Territorio*, Leonardo da Vinci editrice, Bari, 1965.

⁸ Vid. *Plans cap al 92*, Ajuntament de Barcelona, 1987, y el cuaderno central *Areas de Nova Centralitat*, de la revista Barcelona Metròpolis Mediterrànea, 8/1988...

⁹ Una explicación del proceso de diseño de la Villa Olímpica puede encontrarse en: MARTORRELL, BOHIGAS, MACKAY, PUIGDOMENECH, *La Villa Olímpica de Barcelona 92*, Gustavo Gili, Barcelona 1991.

¹⁰ Particularmente en los trazados irregulares que toman de modelo el barrio Triburtino de Roma.

¹¹ MANCUSO, Franco, *Las experiencias del zoning*, G. Gili.

¹² Vid. AYMUNINO, Carlo, *L'Abitazione Razionale*, Marsilio, Padova, 1971.

¹³ Sobre el Dammerstock vid. Uhlig, Günter, Michael Peterek, *I sessant'anni della Siedlung Dammerstock, cantiere del Movimento Moderno*, Zodiac 5, primer semestre 1991.

¹⁴ BOUDON, Philippe, *Paysage de l'architecture, Architecture du paysage,...*, PORPHIRIOS, Dimitri, *The retrieval of memory: Alvar Aalto's typological conception of desing Oppositions*, 22, 1980; DUANY, Andres, *Principes in the Architecture of Alvar Aalto*, The Harvard Architecture Review, 1986.

¹⁵ MBM, *Op. cit.*

¹⁶ Se refiere a la corriente arquitectónica dominante en Catalunya entre las décadas de los sesenta y los setenta. Vid. BOHIGAS, Oriol, *Una posible «Escuela de Barcelona»*, en su libro *Contra una arquitectura adjetivada*, Seix y Barral, Barcelona 1969.

¹⁷ No debe extrañar que a nivel de la edificación el indudable nivel actual de la arquitectura catalana se refleje más en obras de equipamiento o en viviendas aisladas que en los conjuntos urbanos. Precisamente al contrario de los que pasa con los espacios urbanos de la ciudad industrial y antigua.

¹⁸ Desde nuestra perspectiva es imposible separar la experiencia de algunos momentos estelares de la arquitectura de los trabajos de investigación que se han desarrollado paralelamente. Sería absurdo considerar como realidades ajenas a la experiencia arquitectónica las investigaciones arqueológicas del siglo XIX, el descubrimiento de los tipos arquitectónicos en la Ilustración, el conjunto de razonamientos del CIAM, o el descubrimiento de una nueva dimensión del espacio urbano próxima a la cinematografía neorrealista en la arquitectura italiana de después de la última guerra mundial. O, en otra dimensión desligar la experiencia del espacio urbano de la obra de Le Corbusier, el mismo Schinckel, y la mayor parte de los arquitectos que han dejado una huella indeleble en la historia.

¹⁹ UNWIN, Raymond, *Town Planning in Practice*, Vid. Tb. Solà-Morales, Manuel, *L'art de ben establir*, ETSAB.

²⁰ Se refiere, por ejemplo, a las *Siedlungen* de Bruno Taut, en las que prima la modificación del lenguaje racionalista, o, también, en el mismo Amsterdam sur, siempre legible desde la lógica de la superposición de reglas de composición diferentes y la variedad que enriquece el conjunto. O, finalmente, a los conjuntos urbanos de Alvar Aalto, donde la interrelación y el diálogo entre las formas arquitectónicas diversas sobre las tradicionales repeticiones de tipos.

²¹ Se puede hacer una lectura detallada del proceso seguido en la renovación del «Raval» desde el primer proyecto «Del Liceo el Seminari», que combina la atención a los edificios monumentales con la definición de espacios utilizando tipologías y ejemplos históricos, hasta los proyectos reciente. Aquí la potencia del lugar sustituye eficazmente el plan. El lugar introduce la idea en que se basa el proyecto. Se puede establecer una interesante secuencia: lectura de los tejidos históricos, idea base y proyecto. Y en la articulación de todos estos momentos es donde se puede seguir la riqueza del proceso de construcción urbana.

²² Vid. MONTANER, Josep Maria, *El Modelo de Barcelona*, Geometria 10, 1990.

²³ Sobre el origen «cabetano» de la cultura predominante del antiguo espacio industrial del «Poble Nou», el municipio agregado a Barcelona donde se asienta la Villa Olímpica.

²⁴ A pesar de que se ha dicho que la importancia de este espacio en la cultura arquitectónica actual radica en la libertad que ofrece a la operación del «Proyecto», no es en una abstracta libertad donde radican las virtudes innovadoras de este espacio, sino en el peso que adquieren los conceptos de lugar y proceso de transformación. Es a través de estos conceptos que se puede lograr una nueva articulación de los instrumentos de transformación arquitectónica y urbanística.

²⁵ TORRES CAPELL, Manuel de, *La transformació del paisatge a l'entorn de les carreteres*, Col·legi d'Arquitectes de Catalunya, Girona, 1992.

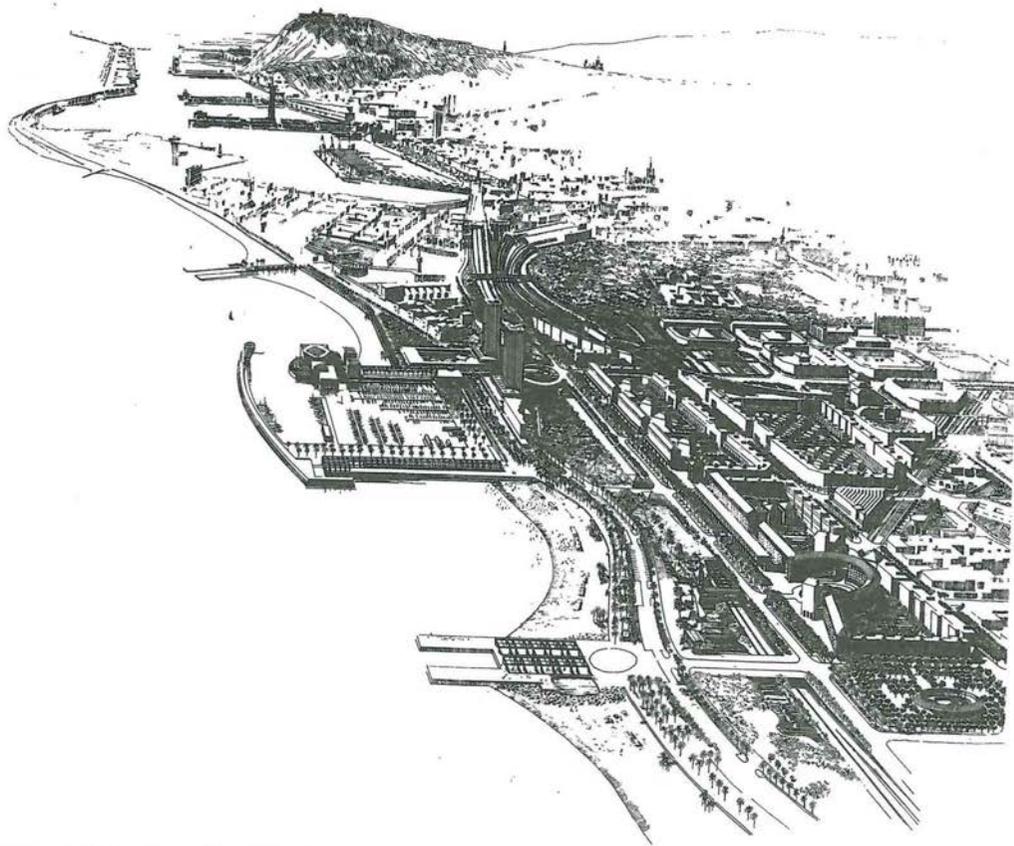
²⁶ Juli ESTEBAN utiliza de manera eficaz este tipo de conocimientos de la composición urbanística metropolitana. Vid. ESTEBAN NOGUERA, Juli, *Projectar la Ciutat Metropolitana*, Corporació Metropolitana de Barcelona, 1987.

²⁷ Se puede asegurar que la esterilidad de la urbanística de la década de los setenta deriva no sólo de la generalización de las ópticas conservacionistas sino, también de las complicaciones y dificultades adicionales que les aportó la utilización de instrumentos dirigidos preferentemente al conocimiento, marginando la óptica de la intervención y las propuestas transformadoras.

²⁸ De la misma manera que los antiguos planos geométricos de las ciudades se vinculaban a la práctica y técnica de trazado de alineaciones, los nuevos análisis territoriales deben tener una estrecha relación con las diversas políticas y técnicas de proyecto territorial. Si en estos proyectos priman los aspectos de integración espacial en el paisaje natural, la superposición de estructuras territoriales, o la dinámica ecológica, es natural que sean estos aspectos los que sean esenciales en la cartografía de información previa al proyecto. Así no es natural ni inmediato que sea necesario siempre el conocimiento de las complejas telas de araña de las parcelas.

²⁹ En los proyectos de Ensanche de Cerdà frecuentemente esta intención determina la estructura de los espacios definidos.

- ³⁰ Como se propone en los planes de principio de siglo. Principalmente en los trabajos de Leon Jaussely, entre 1903 y 1907.
- ³¹ Intención que en Barcelona corresponde a los planes de la postguerra, como, por ejemplo el Plan Comarcal de 1953.
- ³² Y de la misma manera que detrás de las metáforas del planeamiento racionalista se reflejaba una compleja actitud de la cultura de aquellas épocas, detrás de estos nuevos enfoques se refleja todo el ecologismo que impregna la cultura actual, así como la falta de confianza hacia actitudes excluyentes y todas las concepciones cerradas y unidireccionales de la sociedad, sean marxistas o fascistas.
- ³³ En la misma experiencia de la Barcelona reciente, como el «Parc de l'Estació del Nord» de Andreu Arriola y Carme Fiol, se encuentran ejemplos de utilización consciente de estas técnicas de composición.
- ³⁴ Desde la perspectiva que se señala, es evidente que se pueden establecer interesantes lazos con algunos ejemplos heterodoxos de la experiencia racionalista. Ejemplos que deberían ocupar un lugar preeminente en la enseñanza que se da en la Escuelas de Arquitectura.
- ³⁵ Experiencia espacial que no excluye la atención al peso de la memoria y la acumulación de conocimientos y técnicas que se han realizado a través de los muchos años de arquitectura y urbanismo. Memoria que es la que permite precisamente la percepción consciente de las situaciones y el establecimiento de puentes precisos hacia la problemática de proyecto.



VIII. Perspectiva general de la solución definitiva antes de introducir algunos cambios importantes en los edificios de servicios, las instalaciones portuarias y la viabilidad secundaria.



VIII.2. Vista aérea del tramo del Cinturón del Litoral en a zona de la Villa Olímpica (abril 1991).

IX. PLANEAMIENTO METROPOLITANO Y EVOLUCION RECIENTE DEL ESPACIO MADRILEÑO: 1979-1991

por F. Roch Peña y R.López Lucio de la Universidad Politécnica de Madrid.

INDICE

1. Introducción e hipótesis generales
2. Los antecedentes desde 1944 a 1972
3. La imagen de la Comunidad en el Censo de 1981
4. La década de los '70: crisis y transición al nuevo modelo de planeamiento
5. El R.D. ley 11/1980 y las Directrices de 1981
6. La nueva generación de Planes Generales de mediados de los '80: el Plan de Madrid de 1985
7. El marco de la planificación del territorio en la ley 10/1984 y las Directrices de 1985
8. La evolución del sistema regional, 1981-1986
9. «Madrid, Región Metropolitana»: el Informe de 1987 y las Bases de la Directrices de Ordenación del Territorio de 1988
10. De las estrategias territoriales de ámbito subregional de 1988/89 a la Estrategia regional de 1991
11. La situación en 1991: perspectivas y conclusión

Notas

LISTADO ILUSTRACIONES

- IX.1 Los determinantes gráficos y el orden natural en el Plan General de 1946.
- IX.2 Plan General de Madrid de 1985: red viaria jerarquizada.
- IX.3 Directrices de Ordenación Territorial de 1985: zonas a proteger del desarrollo urbano.
- IX.4 Estrategia Territorial Metropolitana, 1991: principales propuestas estratégicas.
- IX.5 Revisión del Plan General de Madrid de 1985, estrategias básicas de 1992: la propuesta en un marco metropolitano «reducido».
- IX.6 Plan de Carreteras MOPT/CAM, 1992.



PLANEAMIENTO METROPOLITANO Y EVOLUCION RECIENTE DEL ESPACIO MADRILEÑO: 1979-1991

Ramón López de Lucio y Fernando Roch Peña

1. INTRODUCCION E HIPOTESIS GENERALES

El proceso de desarrollo urbano de las últimas décadas en las grandes ciudades españolas ha supuesto un importantísimo crecimiento de la población y de las actividades que, a su vez, conlleva una dilatación del territorio afectado todavía más significativa.

El crecimiento de la ciudad se produce no sólo en su periferia sino en torno a los núcleos menores que la rodean, sobre los ejes viarios radiales que salen de ella, en coronas municipales progresivamente distantes del centro urbano, incluso afectando a intersticios espaciales cuya accesibilidad y adecuación inicial parecían comprometidas.

En paralelo a este proceso de *extensión/dispersión/fragmentación* se asiste, como no podía ocurrir de otro modo, a progresivas dificultades en el ejercicio de configuración voluntaria del nuevo espacio metropolitano. El paradigma del planeamiento de ensanche ya había encontrado en la 2ª mitad del XIX la refractaria opacidad del crecimiento del «extrarradio» (parcelaciones periféricas, etc.), así como las dificultades implícitas en el primer salto de las barreras administrativas del municipio inicial. Toda la elaboración disciplinar de la primera mitad de nuestro siglo, que cristaliza en la Ley de 1956, se puede interpretar como un intento de construir un sistema que ampliara la concepción del planeamiento de ensanche a una idea de configuración espacial conjunta de los territorios municipales y supramunicipales.

Sin remontarnos a los antecedentes de preguerra, podemos considerar la «Ley de Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores» de 1946 como el punto de arranque de la configuración formal de un espacio supramunicipal de planeamiento, así como un ensayo general de los contenidos que una década más tarde incorporaría a nivel del Estado la Ley del Suelo. La Comisaría para la Ordenación Urbana de Madrid es el antecedente inmediato de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del A.M. de Madrid, configu-

rada en 1963 para gestionar el Plan General de 1963; su gestión se prolongará hasta su definitiva extinción en 1982, momento en el que comenzamos esta revisión del último decenio.

Pero antes de hacerlo vamos a adelantar los principales *ejes argumentales* en que se basará la exposición cronológica que sigue:

a) en primer lugar hay que subrayar la relevancia de la herencia del modelo inicial, formulado en 1944/1963 (*ilustración IX.1*), que podríamos calificar como *planetario reducido*, que a la vez sanciona las divergencias funcionales, socioeconómicas y tipológicas entre los distintos *sectores* radiales de la periferia de la capital, sedimentadas a partir de su muy diferente cualificación ambiental y del propio proceso histórico de los asentamientos suburbanos/suburbiales que en ellos tienen lugar.

b) en segundo lugar es importante señalar *el protagonismo que cobran los sucesivos diseños de la red viaria arterial* en la conformación del espacio metropolitano.

De instrumento inseparable de la ordenación de los usos del suelo y la estructuración física del espacio, se convierte progresivamente en elemento autónomo cuya justificación última reposa en la interpretación que sobre las tendencias del crecimiento y las formas de articularlo realizan los técnicos del Ministerio de Obras Públicas.

c) debe señalarse, asimismo la *simétrica falta de consideración de los sistemas de transporte colectivo* en vía reservada (básicamente ferrocarriles suburbanos y de cercanías) en la configuración del modelo metropolitano.

Frente al agresivo planteamiento de nuevos y cada vez más complejos sistemas radioconcéntricos de autovías y autopistas urbanas, llama la atención la permanente consideración pasiva de los trazados ferroviarios, anclados en su clásica estructura radial de finales del XIX, a los que sólo con notable retraso se va incorporando de la mejor manera posible al servicio de los nuevos crecimientos.

d) en cuarto lugar habría que hablar de una cierta *dimisión o crisis del planeamiento urbanístico de ámbito territorial*, perceptible desde los primeros 70' y perfectamente explícita al final de la década cuando se liquida COPLACO y se instaura la autonomía municipal cuasi total en materia urbanística. Se trata de la quiebra del sistema metropolitano, considerado como un espacio supramunicipal, con objetivos comunes y explícitos de desarrollo, articulado por un modelo espacial definido en sus líneas generales y provisto de un instrumento de gestión-coordinación adecuado.

e) los *municipios* integrantes del mosaico metropolitano, herederos de las responsabilidades de ordenación territorial, se han mostrado en términos generales *carentes de perspectiva* para asumir sus nuevas responsabilidades; se han ensimismado en visiones localistas, particularizadas, poco sensibles a la realidad de un espacio complejo e integrado.

Su visión se ha circunscrito a la consideración de cada núcleo urbano como una realidad física aislada en el territorio, que crece por capas concéntricas de densidad decreciente y en cuyo derredor no hay nada salvo una llanura indefinida, aunque la realidad sea que a pocos kilómetros —a escasos centenares de metros en algunos casos— se encuentra otra aglomeración similar. Los municipios del entorno de Madrid han sido poco conscientes del raquitismo del modelo planetario original, de la muy escasa distancia que separa a cada núcleo de los demás y de la propia ciudad central.

f) primero en el cuadrante oeste-noroeste y crecientemente en los demás se aprecian *tendencias hacia la dispersión-suburbanización*, hacia el empleo de tipologías residenciales de densidad baja o media-baja, con alto consumo de espacio, escasa integración en los tejidos urbanos tradicionales y alta dependencia del automóvil para todo tipo de desplazamientos.

Frente al modelo de crecimiento clásico en los núcleos satélite, concentrado y contínuo, los nuevos desarrollos de baja densidad se distinguen por su carácter fragmentario, discontinuo y radicalmente especializado (cuando no de acceso restringido).

g) finalmente habría que señalar los intentos de reconducción del fenómeno metropolitano que se están ensayando en los últimos años —a partir de 1988/89— a través de *actuaciones singulares estructurantes* muy ligadas a grandes infraestructuras de comunicación e intercambio (aeropuerto, recintos feriales ...) o al diseño de espacios de calidad para actividades productivas, terciarias o mixtas. En todo caso este tipo de actuaciones parece más preocupado con la racionalización y competitividad de la infraestructura económica regional que con las clásicas preocupaciones de ordenación del territorio.

Es evidente que su localización tiene en cuenta los factores espaciales en términos de oportunidad, ventajas relativas, dinamización-reestructuración de tejidos productivos preexistentes, lógica de conexión con la infraestructura de comunicaciones básica, etc. Pero no lo es tanto que, pese a su importancia, sean suficientes guías para una ordenación voluntaria del conjunto de espacios y actividades metropolitanas, en particular de las de carácter residencial y de servicios a la población. Y es mucho menos convincente todavía que el «economicismo» que impregna las nuevas estrategias vaya a ofrecer respuestas válidas a medio/largo plazo a los nuevos problemas que plantea el «desarrollo sostenible» y a las viejas cuestiones en torno a la irresponsabilidad del modelo de mercado en términos de efectos laterales, costes agregados, desarticulación social, etc.

2. LOS ANTECEDENTES DESDE 1944 A 1972

El modelo planetario, siguiendo las tendencias del urbanismo europeo del momento¹, se plantea explícitamente por Bidagor en el Plan General de 1946: «*Se piensa completar un recinto principal, dejándolo determinado por un anillo de espacios verdes y una vía de tráfico rápido. Alrededor de ese anillo se completarán los núcleos suburbanos existentes y se crearán nuevos poblados satélites, obteniéndose un conjunto cuya estructura general tendrá cierta semejanza con un sistema planetario*»². En los gráficos que acompañan la explicación del Plan se puede observar perfectamente la cercanía a la ciudad, la proliferación y el pequeño tamaño relativo de los poblados satélites que rodean la ciudad central, teóricamente delimitada por el primer cinturón verde que apenas es más que el primer cinturón arterial —el germen de la M-30— y sus pequeños adláteres arbolados de protección.

En todo caso el esquema desborda claramente el territorio del municipio de Madrid en su delimitación original, extendiéndose a un total de 29 municipios, que quedan tutelados

para el desarrollo parcial del Plan en sus respectivos territorios por los organismos y personas que regula el propio texto de aprobación del Plan de 1946: el Comisario General de Ordenación Urbana de Madrid y la Comisión de Urbanismo, de carácter interministerial con representación de distintos organismos públicos, entre ellos los Ayuntamientos (artículos 17 y 18 del Decreto-Ley de 1.3.1946). Este es el origen del proceso de extensión del término municipal de Madrid que se produce entre 1947 y 1954 y se salda con la absorción de 13 municipios que sumaban 238 mil habitantes en 1940.

Por otra parte el Plan Bidagor contiene el embrión del futuro esquema arterial viario de carácter *radioconcéntrico*: seis carreteras radiales y tres vías de circunvalación (las Rondas del Ensanche de 1860, el circuito Manzanares/Arroyo Abronigal y la Vía de Poblados).

Quizás en ningún momento se ha explicado de manera tan diáfana y descarnada como en 1953 de qué manera ese neutral e internacional modelo planetario esconde a través de la zonificación de usos y tipologías un auténtico esquema de segregación social y funcional, justificado además en términos objetivos: «*La división en zonas correspondientes a diferentes usos no obedece en Madrid a la voluntad técnica, sino que es algo natural que se ha desarrollado siempre de manera instintiva, y que la técnica recoge y ordena como garantía de sostenimiento del orden natural contra las posibles voluntades particulares, contrarias a la norma y al interés general*»³.

Este «orden natural» divide a Madrid en dos grandes territorios: el Oeste y el Norte es el de mayor calidad, con amplias arboledas y lejanos horizontes velazqueños; mientras que al Este y el Sur se encuentran los terrenos pelados, los «*paisajes duros y secos propios de la meseta (...) El Noroeste es de granito, mientras que el Sudeste es de arcilla y yeso*».

El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1963 supone la consolidación del modelo de 1946. Si bien cuenta con un encuadre regional más amplio, la práctica totalidad de sus propuestas en este sentido quedaron inéditas; este es el caso del millón de habitantes y los 350 mil empleos industriales que se quieren descentralizar al eje del Henares (a partir de Guadalajara) y al eje del Tajo (tramo Toledo-Talavera); como también lo es la modificación del modelo viario radioconcéntrico, que subrayaba Larrodera en 1976⁴, mediante dos nuevos ejes viarios de alcance regional (Guadarrama y Jarama-Tajo) y directriz N-S.

Sin embargo el ámbito geográfico al que el Plan extiende sus planteamientos normativos (zonificación y normas) coincide exactamente con el definido en el '46: el «Alfoz» de 1963 abarca los 15 municipios que habían quedado excluidos del proceso de ampliación de Madrid ocurrido años antes. El conjunto planetario comprende los 15 núcleos capitales de esos municipios de la inmediata periferia, siendo sus tamaños máximos previstos extremadamente reducidos (sólo 4 deberían alcanzar los 50 mil habitantes y uno más, Getafe, llegar a los 100 mil). Por otra parte la distinción sectorial se mantiene; los municipios del arco Oeste-NO se especializan en esparcimiento y recreo, compatible con la aparición de «poblados dormitorio» de distinto tamaño; mientras que los del sector Sur-SO y los Ejes de la carretera de Barcelona y de Burgos tienen una definida adscripción como espacios de implantación industrial y sus correspondientes asentamientos residenciales obreros.

La red arterial mantiene su carácter radioconcéntrico, acentuado en el diseño que tardíamente realiza el Ministerio de Obras Públicas y que se incorpora en 1972 al Plan. Pocos años después, en 1975, se redactaría el Plan Especial de Infraestructuras del Transporte que viene a consagrar la consideración sectorial del gran diseño viario y que produce un esquema, aún no ejecutado en su totalidad, donde el radioconcentrismo se eleva a principio absoluto: además de las 6 radiales con sus correspondientes variantes se trazan 3 cinturones completos con carácter de autopista: las M-30, M-40 y M-50.

Se configura el carácter, que podríamos calificar como «*autorepetitivo*» o «*replicante*», del modelo radioconcéntrico: se trata de *instrumentar para el transporte privado una accesibilidad total —tendencialmente homogénea— del territorio*.

Es posible argumentar que este arquetipo, divorciado de cualquier lógica de implantación voluntaria de las actividades, no hace sino posibilitar en la etapa de difusión masiva del automóvil la existencia del modelo de crecimiento en *mancha de aceite*, multidireccional, difuso y potencialmente indefinido. Dentro de esta perspectiva no puede extrañar el fracaso del Esquema Director preparado por COPLACO en 1971, que nunca superó la etapa de Avance, rechazado por las administraciones sectoriales, sobre todo por el propio M.O.P. Su intento de sustituir el diseño monocéntrico-planetario por un esquema de desarrollo lineal, en base a una directriz NE (carretera de Barcelona)-SW (carretera de Extremadura), chocaba frontalmente con las tendencias espontáneas de localización, de las cuales aquel modelo es la transcripción técnico-ideológica.

3. LA IMAGEN DE LA COMUNIDAD EN EL CENSO DE 1981

De la situación al final de la década de los '70 nos ofrece un buen cuadro descriptivo el Censo de 1981. La población de la provincia de Madrid se ha triplicado desde 1940 y alcanza los 4,73 millones, concentrando el 80% del total de habitantes de la que se denominó «región centro» (Madrid y las cinco provincias limítrofes, hoy repartidas entre las Comunidades de Castilla-León y Castilla-La Mancha).

La mayor parte de esa población (el 94%) se concentra en los 26 municipios del área Metropolitana funcional, que constituyen un aglomerado relativamente denso y continuo, dada la cercanía de los antiguos núcleos satélites convertidos en ciudades-dormitorio periféricas, que casi alcanza los 4 millones y medio de personas.

El municipio central ha agotado el suelo calificado en 1963 y se mantiene estancado demográficamente desde 1970 en torno a los 3,15/3,20 millones de habitantes, perdiendo peso relativo (pasa de representar el 83% del total provincial en 1970 a sólo un 67,5 en 1981).

El verdadero crecimiento de la década de los '70 se localiza en la corona metropolitana que en sólo 10 años triplica su población, pasando de 418 mil personas a casi millón y cuarto; es la década del gran crecimiento cuantitativo de los municipios de la periferia inmediata, sobre todo de los situados en el arco Sur-Suroeste, en el eje Madrid-Alcalá y del conjunto Alcobendas-San Sebastián de los Reyes, al Norte.

El Sur se configura ya como una «ciudad» multipolar cuya población total se acerca a los 3/4 de millón repartidos entre 7 municipios; empieza a cobrar fuerza el corredor Madrid-

Alcalá: sus 8 municipios cobijan a más de 300 mil personas, de las cuales casi la mitad se concentran en Alcalá; en el contínuo Alcobendas-San Sebastián de los Reyes se agrupan 125 mil personas. Todos estos ámbitos se caracterizan por la densidad de sus implantaciones, resueltas como «polígonos» de bloque abierto de peor o mejor calidad, y por el fuerte componente industrial-obrero de su población, dada la cercanía a las grandes zonas fabriles calificadas por el Plan de 1963 (o aparecidas posteriormente).

En contraste el sector Norte-Noroeste, que se extiende desde el borde septentrional de la N-V hasta los límites del monte del Pardo, acoge tan sólo a 84 mil habitantes permanentes: es aquí donde se está empezando a consolidar, estructurado por el eje de la carretera de La Coruña, el suburbio residencial de baja densidad adoptando la forma de un mosaico disperso de urbanizaciones, prioritariamente de vivienda unifamiliar, con frecuencia escasamente relacionadas con los núcleos de población tradicionales.

Es también en este decenio cuando empiezan a despegar los municipios de la provincia exteriores al Area Metropolitana, por supuesto que de manera muy irregular, concentrándose los crecimientos en los más cercanos y mejor comunicados. En todo caso su población total no alcanza las 300 mil personas, que apenas representan un 6% de la población total de la Comunidad.

Habría que señalar aquí la ruptura completa de las previsiones del Plan de 1963. El eje de desarrollo Tajo-Jarama, que debía de alojar los excedentes del crecimiento demográfico generado por la capital, apenas se dinamiza, a excepción de la ciudad de Toledo que pasa de tener 41 mil habitantes en 1960 a 58 mil en 1981; la población real en 1981 en dicho eje, sumada con la residente en el eje de la N-II a partir de Guadalajara, apenas alcanza el 10% del millón largo que preveía el Plan de 1963 para el año 2000. Lo contrario sucede en el «alfoz» o corona metropolitana «legal» definida por aquél: en 1981 se ha duplicado prácticamente la previsión global para el año 2000: 819 mil habitantes en vez de los 418 mil estimados en el Plan; sectores como el Sur-Suroeste han triplicado las previsiones; y si consideramos la corona metropolitana «funcional», su peso demográfico en 1981 es tres veces superior al tope máximo planteado para el año horizonte del Plan de 1963. Sin embargo el municipio capital se encuentra, con sus 3,16 millones, muy por debajo del techo de 4,5 millones previsto para el 2000 y, de hecho, su población seguirá disminuyendo en censos posteriores según se van extendiendo los fenómenos de terciarización, degradación de parte del patrimonio edificado y carestía del cada vez más escaso suelo disponible.

Ambos procesos se compensan y la población total del Area Metropolitana funcional es en 1981 de 4,4 millones, todavía por debajo del tope situado cerca de los 5 millones que preveía el documento de 1963 para el año 2000.

En resumen, a partir de 1970 y claramente en 1980, es ya evidente el fracaso del aparato proyectivo/propositivo del Plan de 1963: Madrid no está funcionando todavía como ese «polo de impulsión de la Región Central» que quería Trias Beltrán en 1961; más bien se ha limitado a impulsar el desarrollo urbano e industrial de su entorno próximo, comportándose más próximo al mecanismo de *extensión en mancha de aceite* que de generación de un auténtico sistema multipolar extendido al conjunto del sistema urbano regional. En este marco el crecimiento de Guadalajara debe entenderse como el vértice exterior del eje

radial de desarrollo articulado por la carretera de Barcelona (con el mismo significado que Arganda en la N-III o Navalcarnero en la N-V). Los primeros indicios de ese desarrollo multipolar habría que buscarlos más bien en los discretos crecimientos de ciudades como Toledo (80 km.), Talavera de la Reina (120 km.) o Aranda de Duero (150 km.).

4. LA DÉCADA DE LOS '70: CRISIS Y TRANSICIÓN AL NUEVO MODELO DE PLANEAMIENTO

A partir del fracaso del Avance del Esquema Director de 1971, la década de los '70 está marcada por una serie de iniciativas puntuales o sectoriales que jalonan la crisis del planeamiento de escala territorial:

- a) en primer lugar se producen intentos de promoción unitaria masiva de grandes paquetes de suelo periférico, implicando importantes recalificaciones puntuales. Se gestionarían a través de la iniciativa pública (Decreto-Ley de 1970 sobre Actuaciones Urbanísticas Urgentes o ACTURES) o de la privada (Decreto de 1972 sobre Urbanismo Concertado en la provincia de Madrid). El único resultado concreto de este conjunto de propuestas fue el Actur de Tres Cantos en la periferia Norte de la ciudad.
- b) con un significado básicamente testimonial, el Estudio para el planeamiento del Corredor Madrid-Guadalajara (R. Menéndez de Lurca, 1971-73) intenta desarrollar parcialmente el Esquema de 1971 en una de las direcciones definidas por éste.
- c) mayor relevancia adquieren las propuestas de *planeamiento sectorial*, instrumentadas por COPLACO en el período 1975/76 a través de la figura de grandes Planes Especiales. Suponen la inversión total del orden habitual en las metodologías de planificación territorial, como ha señalado Terán en 1978: «Se reconocía así que eran los organismos inversores, y especialmente los que realizan las infraestructuras fundamentales, los que en realidad tienen el poder de condicionar la ocupación del territorio a través de sus propias políticas sectoriales. Serían, pues, los esquemas infraestructurales los que permitirían montar a «posteriori» un planeamiento general que, por ello mismo, negaba toda su razón de ser como arma de previsión integral»⁵. De particular relevancia han sido el *Plan Especial de Infraestructura del Transporte* de 1976, en el que se perfecciona y completa el esquema radioconcéntrico de autopistas de la región metropolitana (incluye los trazados completos de los 3 cinturones M-30, M-40 y M-50), y el *Plan Especial del Gran Equipamiento Comercial Metropolitano* de 1975, auténtico origen de la constelación de hipermercados y centros comerciales que jalonan la periferia, íntimamente relacionados con la red viaria arterial.
- d) por último es muy importante el proceso de *revisión masiva de los documentos de ordenación municipal* (interiores y exteriores al A.M.): entre 1974/75 se aprueban 109 Normas Subsidiarias de planeamiento municipal; la tónica general fue la generosa política de calificación de suelo exterior a los perímetros urbanos de los cascos, en la que hay que buscar la base legal de la explosión de urbanizaciones residenciales de la década siguiente: COPLACO estimó en 1977 la capacidad residencial del suelo calificado en la Normas Subsidiarias de los distintos municipios de la provincia en casi 900 mil viviendas (30% unifamiliares y 70% colectivas).

Pero es a finales de la década, coincidiendo con la transición política española (1975-78) y con la crisis económica internacional (1973-79), cuando se va a producir un cambio importante en la institucionalización del planeamiento metropolitano.

En el bienio 78/79 se produce una febril actividad en COPLACO en vísperas de su liquidación definitiva.

El programa de Planeamiento, elaborado en 1977 por F. Terán, P. Pinto y C. Conde-Duque y recogido en «*Problemas y Perspectivas del A.M. de Madrid*»⁶, incluye un ambicioso catálogo de trabajo:

- 1º) redacción de un Programa de Acciones Inmediatas (P.A.I.)
- 2º) redacción de un Plan Director Territorial de Coordinación (P.D.T.C.), de acuerdo con la Ley del Suelo de 1975, y con un ámbito territorial todavía impreciso.
- 3º) revisión del P.G. de A.M. de Madrid de 1963 y del planeamiento del resto de municipios de la provincia.

Este Programa, del que sólo se efectuó su 1ª parte (17 P.A.I. redactados durante 1978/79), se puede considerar como uno de los últimos documentos en el que se considera la necesidad de un planeamiento «fuerte» para el conjunto del espacio metropolitano. Ya en su discusión con los parlamentarios de Madrid (enero 1978) se había señalado la «insuficiencia» del marco institucional, es decir la falta de representatividad de COPLACO. En el documento que prepara COPLACO algunos meses después («¿*Qué hacer con Madrid?*», Diciembre 1978) todavía se aconseja un planeamiento subregional/metropolitano de carácter estratégico a instrumentar mediante un P.D.T.C. «mejorado» y una gestión unitaria con «*capacidad para intervenir en el gasto público en aquellos sectores ligados al fenómeno metropolitano, (...) asignar las inversiones destinadas a infraestructuras y equipamientos de acuerdo con los objetivos de la comunidad metropolitana (...)*»⁷, que se identifica con el conjunto de la provincia. Es decir, se postula la existencia de un órgano metropolitano/provincial fuerte, eficaz, con gran capacidad inversora y capaz de asumir la ejecución directa de elementos estratégicos como es el gran viario.

En junio de 1979 se celebran las elecciones municipales y parece ser que es a mediados de 1980 cuando se produce la ruptura entre la Administración Central, controlada por la UCD, y la Local, con mayoría PSOE/PCE en buena parte de los municipios importantes⁸.

En el Informe de COPLACO de 1980 (L. Lozano y equipo) todavía se sigue hablando de la necesidad del «*modelo territorial metropolitano*», entendido como «*concepción global de la imagen territorial ideal (...) [más] que como una imagen territorial concreta que ineludiblemente hubiera que alcanzar*»⁹; se sigue aconsejando la redacción de un P.D.T.C. «*simplificado*», centrado en unos pocos aspectos esenciales: la protección de los recursos naturales, la creación de grandes infraestructuras y la provisión de suelo urbanizado.

Los *objetivos* generales que se adelantan para el futuro planeamiento metropolitano se inscriben todavía en la óptica de la izquierda tradicional; se primará la «*distribución más homogénea de la población y de la actividad económica en el territorio regional*», se tenderá a «*reducir las necesidades de transporte*», acercando la localización relativa de los lugares de producción, consumo y residencia, se deberá apoyar el transporte público así como frenar el crecimiento de los grandes núcleos y descentralizar el sector terciario. Releyendo estas páginas una década después se advierte con nitidez el giro efectuado, en

parte por la fuerza de las circunstancias, hacia posiciones en que las palabras claves son eficacia, innovación y competitividad en vez de justicia, equilibrio y redistribución.

5. EL R.D. LEY 11/1980 Y LAS DIRECTRICES DE 1981

En julio de 1980 se crea el Consejo de Municipios Metropolitano, auspiciado por la Diputación, que enseguida se erige como contraimagen de COPLACO; ésta es desautorizada por la izquierda de los municipios que reclama todo el poder, «*porque ahora lo que le interesaba era asumir todo el protagonismo y ello requería cambiar las condiciones del juego*»¹⁰.

Se argumenta que debe efectuarse una revisión «*desde abajo*» porque «*no puede aceptarse la subordinación a un Plan Director redactado (...) como imposición a los Ayuntamientos por la Administración Central de la que en definitiva depende «COPLACO aparato» (...)*»¹¹.

El conflicto es sancionado por el Real Decreto Ley 11/1980 (septiembre 1980) sobre las condiciones en que se ha de efectuar la revisión del Plan General del A.M.M. En éste se establece con toda claridad que dicha revisión se efectuará *municipio a municipio*, con la sola limitación de la «*previa y vinculante elaboración de unas Directrices de planeamiento territorial (...) que permitan establecer criterios de coherencia, de coordinación y de compatibilidad de las actuaciones de la Administración (...)*»¹².

El problema estriba que las «Directrices» son una figura inédita, no regulada por la Ley de 1975 o su Reglamento de 1978, y por tanto susceptible de una amplia ambigüedad en sus contenidos y en su grado de vinculación respecto a los posteriores Planes Generales. La definición que establece el propio Decreto no pasa de ser sumaria: se deberán establecer las «*líneas del desarrollo futuro*», garantizar la «*defensa del medio natural*» y definir la «*asignación, por grandes áreas, de la población, el empleo, las infraestructuras y equipamientos de nivel metropolitano*». En todo caso es evidente el menor contenido propositivo y nivel de definición de la nueva figura en relación con los casi inéditos P.D.T.C., en especial en lo que se refiere a las pérdidas de precisión en la configuración espacial, el contenido temporal y la dimensión ejecutiva.

Las *Directrices* aprobadas por COPLACO en Octubre de 1981 desarrollan unos objetivos muy generales, en línea con los formulados en el período 1978-80, en unas directrices espaciales necesariamente *esquemáticas*:

- en relación con el viario arterial hay una cierta voluntad de escapar del automatismo de los esquemas radioconcéntricos al uso; se propone tan sólo un tramo de la M-40 entre las nacionales N-II y N-IV y dos grandes nuevos ejes de tráfico pesado industrial que conecten el corredor Madrid-Guadalajara, a la altura de Alcalá, con la zona Norte (Alcobendas-San Sebastián), y con el espacio industrial del Sur en torno de Getafe y la N-IV. Se insiste en la prioridad de mejorar la red existente y de formar mallas en el cuadrante SW, la zona Oeste y el Corredor de la N-II.
- aparece por vez primera el antecedente inmediato del Eje del Culebro, actualmente en ejecución; aquí se formula como una gran directriz de equipamientos y de nuevas for-

mas industriales con una amplia demanda de servicios y de un medio ambiente de calidad; su traza se establece más al Sur, sobrepasados los núcleos de Pinto y Fuenlabrada.

- se mantiene sin excesiva convicción el clásico Anillo Verde de los Planes del 44 y 63, como zona de «*posible utilización para control del desarrollo urbano y equipamiento*»; junto con las áreas de conservación/potenciación del uso agrícola en torno a los valles del JARAMA, HENARES, TAJUÑA, MANZANARES y CULEBRO configura el sistema metropolitano de espacios libres.

El gran ausente es el sistema de asentamientos residenciales; sobre él apenas se dice nada: tan sólo se habla de una asignación *indicativa* de techos poblacionales a cada término municipal, afirmando que, «*no obstante, cualquier desviación sustancial de los valores que adopte el planeamiento respecto a las cifras de referencia deberá ser objeto de justificación en función de las previsiones de cada Plan General de Ordenación y de la compatibilidad intrazonal e intrametropolitana*»¹³. Tales cuantificaciones de referencia no aparecen, sin embargo, en el texto de Directrices publicado por la Diputación de Madrid en 1982 (según E. LEIRA, fueron el mayor «punto de fricción» entre COPLACO y el Consejo de Municipios, que se resistía a aceptar techos cuantificados de cualquier género)¹⁴.

Asimismo se establecía la obligación de redactar un «Plan Coordinado de Actuaciones» de los distintos organismos de la Administración Central y de los diferentes Planes Generales municipales en el plazo de 6 meses a partir de la aprobación de las Directrices; dicho Plan se actualizaría anualmente. Tal intención de coordinación horizontal nunca llegó a hacerse realidad: la que EZQUIAGA califica como una de las figuras más novedosas de las Directrices, «*resultó finalmente inédita al frustrarse los intentos de redacción realizados a lo largo de 1982 por la propia COPLACO, que a la vista de las resistencias encontradas finalmente renuncia a la iniciativa*»¹⁵.

En aquel momento se teorizó extensivamente sobre el cambio de perspectiva teórica y metodológica que implicaban las Directrices; se insiste mucho en la imagen de la *compatibilización intermunicipal* como mecanismo de resolución de conflictos y de formulación progresiva de las referencias territoriales concretas: «*El modelo de compatibilización sustituye como marco de referencia al modelo formal de ordenación física del ámbito metropolitano (...)*». Aquél es «*un modelo normativo integrado por una serie de objetivos y criterios y por un proceso reglado para su aplicación en los distintos Planes Generales (...)*»¹⁶. Se ha llegado a afirmar que el Decreto 11/1980 supuso «*el abandono fáctico de una concepción jerárquica y secuencial del planeamiento, así como de la primacía de la visión abstracta y generalista del urbanismo concebido de «arriba-abajo»*»¹⁷.

Se subraya la importancia de la autonomía municipal pero también temas como el carácter remedial del planeamiento, la necesidad de defender los puestos de trabajo (léase las localizaciones industriales clásicas) e, incluso, de la «redistribución del producto social» a través de la captación pública de las plusvalías derivadas del crecimiento urbano. Temas todos ellos que conectan con las preocupaciones de los P.A.I. y que encontrarán su formulación más acabada en el Plan General de Madrid aprobado en 1985, que se empezaba a redactar en aquel momento bajo la dirección de uno de los integrantes del Equipo de Asesores de la Diputación (E. Leira).

Desde los inicios se dejaron oír críticas y reservas en relación con las Directrices; desde COPLACO, Luís Lozano duda sobre la «*viabilidad real de compatibilización y coordinación de los diferentes Planes Generales*» y sobre la posibilidad de acordar los programas de actuación e inversiones entre las diferentes Administraciones¹⁸.

Desde el Consejo de Municipios, J. García Bellido tiene conciencia de la «*fragilidad consustancial*» de los acuerdos alcanzados e incluso sobre la consistencia del propio Consejo, instalado en un «*difícil equilibrio entre el idealismo racionalista de la voluntad técnica y política que lo genera y la materialidad dialéctica de las solicitudes concretas que tienden a disgregarlo*»¹⁹.

La postura de Nuno Portas²⁰ no deja de revelar una cierta contradicción; por una parte niega la validez de los modelos territoriales precisos con argumentos de corte más coyuntural que teórico; por otra revela una gran desconfianza hacia las Directrices metropolitanas pactadas y finalmente aprobadas. Su mayor insuficiencia, nos dice, es la absoluta carencia de compromisos reales, sobre todo por parte de las Administraciones públicas, en la ejecución concreta de infraestructuras y equipamientos.

Con la perspectiva de algunos años Ezquiaga sintetiza en 1989 los riesgos que entrañó la «*descoordinación e individualización de las negociaciones*» llevadas a cabo entre los Ayuntamientos para establecer los contenidos particulares en cada municipio: en primer lugar el de «*formular un urbanismo «remedial», sin la visión de futuro que proporciona un encuadre más amplio*»; las Directrices acaban planteando un «*urbanismo de mínimos*» que dé respuesta al «*difícil equilibrio político del momento*»; el proceso de compatibilización se centra en la «*búsqueda de un mínimo común denominador*» y deja de lado «*un proyecto territorial solidario (...) una interpretación positiva del hecho metropolitano*»²¹.

6. LA NUEVA GENERACION DE PLANES GENERALES DE MEDIADOS DE LOS 80': EL PLAN DE MADRID DE 1985

En el período 1982-86 se revisan buen número de Planes Generales de los municipios del A.M.M., entre ellos el de Madrid-capital. Este Plan se ha convertido en uno de los paradigmas del planeamiento español en la primera etapa de la democracia. Redactado durante el tramo más duro de la crisis económica, cuyos efectos llegaron a España con algún retraso, prevee un crecimiento moderado y se focaliza en la resolución de los problemas pendientes: el remate de la ciudad, la sutura entre sus partes, su reestructuración, la corrección de los desequilibrios entre norte y sur, el reequipamiento, la defensa de las zonas de actividad existentes, etc.

Como comentábamos arriba su encuadre intelectual hay que situarlo todavía dentro de las coordenadas de la lucha contra la especulación del suelo, la consecución de ciertos niveles de equilibrio -homogeneidad- en la calidad de los espacios urbanos y los servicios, la protección del empleo y la necesidad de facilitar el acceso de las capas populares a la vivienda *dentro* del propio término municipal. El Equipo de Urbanistas Asesores (E. Leira, J. Gago, I. Solana, B. Ynzenga y Sarandeses), encargados por el Ayuntamiento en 1980 para formular los «*Criterios y Objetivos*» del nuevo Plan, definen como *objetivo*

fundamental la «recuperación social de la ciudad como lugar de vida colectiva en favor de los intereses populares mayoritarios»²²; y en el Informe preliminar se expresan todavía con mayor radicalidad al defender una visión directamente conflictiva-militante del proceso urbano y del planeamiento: «la ciudad es un reflejo en el territorio, en el espacio, de una sociedad de intereses en conflicto. Es un reflejo de la lucha por el dominio social de cada porción de suelo, de cada trozo de ciudad»²³.

Estas citas literales permiten acercarnos el contexto ideológico, tan diferente del actual discurso de los partidos socialdemócratas, que subyace a estos Planes

La propuesta de ordenación espacial del Plan aprobado en 1985 es, no obstante, bastante clásica: configura una ciudad densa, compacta y continúa, permitiendo algunos crecimientos de borde —cuyo significado de acabado o remate urbano es evidente—; dicho espacio central queda enmarcado por extensas masas verdes al N-NW (montes de El Pardo, Soto de Viñuelas) y Suroeste (confluencia de los ríos Manzanares y Jarama) que de alguna manera ratifican el antiguo modelo de ciudad acotada por un cinturón verde, que fue la base argumental de los Planes de 1944 y 1963. Se simplifica y «urbaniza» la red arterial de 1972 (*ilustración IX.3*), todavía sin ejecutar en buena medida, salvo parte del primer cinturón con carácter de autovía urbana (la M-30). Sin embargo, el 2º cinturón, la futura M-40, se reduce a un arco que rodearía la ciudad tan sólo por el Sur y Sureste-Este y, en este último tramo, con características de avenida urbana. La mayor novedad del Plan reside en su matizada instrumentación técnica que define unas pocas operaciones estructurales de envergadura, ordena con precisión detallista los diferentes tejidos consolidados y da pautas suficientemente flexibles, pero con significativas indicaciones a las que se confiere distinto grado de vinculación, para las zonas de crecimiento o transformación («áreas de intervención»).

Quizás su mayor limitación proviene de su punto de partida como ordenación física aislada de un fragmento contenido en un espacio metropolitano mucho más extenso y complejo, con el que sus relaciones de complementaridad, dependencia o competencia quedan necesariamente obviadas o, cuando menos, muy simplificadas.

Esta falla será todavía más ostensible en los Planes Generales, aprobados entre 1984 y 1988, para el resto de municipios metropolitanos, particularmente en los del arco suroeste o el Corredor Madrid-Guadalajara. Redactados con medios económicos, técnicos y profesionales muy inferiores, se reducen con frecuencia a simples esquemas de crecimiento concéntrico desconocedores de las posibilidades y urgencias de crear un tejido urbano más interrelacionado e intencionado. Pero dicha intencionalidad sólo podía derivarse de una visión y una autoridad de conjunto de las que se carecía y —en cierto modo— renegaba.

En un trabajo dedicado específicamente a exponer la «estrategia metropolitana» del Plan de 1985, Leira expresa su satisfacción por el proceso de compatibilización realizado entre los distintos municipios, subrayando el «conocimiento pormenorizado de la realidad» del que se desprenden las distintas propuestas y llegando a calificar de «saludables» los egoísmos que están en su base. No obstante reconoce la existencia de cuestiones que rebasan la capacidad de los Ayuntamientos y que requieren la intervención de la Comunidad Autónoma «a posteriori»; en una curiosa inversión dialéctica, justificada

desde una cierta retórica de las ventajas de los procesos iterativos, mantiene que es después de redactados los distintos Planes Generales municipales (a partir de 1985) cuando conviene elaborar una *«figura de ordenación del Territorio, como las Directrices Regionales que, selectivamente, deberán identificar y tratar esas «otras cuestiones pendientes (...) El reto consiste en encontrar el objeto y contenido específico de las decisiones y figuras de Ordenación del Territorio, diferentes a las propias de la ordenación urbana, y no concebidas como condición previa a la que encadenar ésta en una relación jerárquico-secuencial»*²⁴. En un escrito posterior se admite la escasa consideración que sufrieron en los primeros '80 los procesos de difusión suburbana, reconociéndose que hubo una *«aceptación del modelo de metrópolis concentrada, en donde la centralidad sigue contemplándose como atributo exclusivo de ese núcleo geométrico e históricamente central»*²⁵. Se reconoce asimismo que la revisión por municipios fue un paso *«tan necesario como después constatado como insuficiente»*, debiendo ser corregido ahora por una *«política agresiva de concepción y ordenación del espacio suburbano metropolitano»*, dirigida a la difusión de la centralidad y a la disminución de las presiones sobre el núcleo central.

7. EL MARCO DE LA PLANIFICACION DEL TERRITORIO EN LA LEY 10/1984 Y LAS DIRECTRICES DE 1985

La Ley que establece el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid tiene fecha de febrero de 1983; en este momento se sientan las bases que conducirán paulatinamente a una reconsideración de la política de planificación territorial del quinquenio anterior. Cuando un año después aparezca la Ley de Ordenación Territorial (Ley 10/1984) su Exposición de Motivos aludirá al significado de aquel momento fundacional: *«La consolidación de la autonomía madrileña y la existencia tanto de una Asamblea de la Comunidad, con plenos poderes legislativos, como de un Consejo de Gobierno, supone un cambio cualitativo frente a las estructuras administrativas anteriores (...) la representatividad democrática que sustenta a los órganos del Estatuto, junto con las funciones y recursos ya transferidos, permiten un entendimiento global del territorio comunitario y la formulación de propuestas estratégicas para su ordenación, estableciendo las medidas necesarias para su gobierno. Esto es, se dan las condiciones necesarias y suficientes para gobernar el territorio»*²⁶. Después de la etapa de liquidación de COPLACO y sus intentos de planificación metropolitana marcada, como ya se ha señalado, por la crítica despiadada al «planeamiento jerárquico/secuencial» y el simétrico ensalzamiento de las virtudes de las aproximaciones «desde abajo», compatibilizadas a través de procesos de negociación ad hoc, se vuelve a señalar la necesidad del planeamiento supramunicipal. El propio Consejero de Ordenación del Territorio de la C.A.M., en su intervención presentando la nueva Ley, insiste en la *«necesidad de un planeamiento de carácter supramunicipal»*, porque hay procesos, que se dan sobre el territorio y que originan conflictos *«que no son inteligibles (...), no son planificables (...), tampoco son controlables desde la estricta óptica municipal»*²⁷.

En otro contexto se lamenta acerbamente por el «*desmantelamiento conceptual y técnico de los profesionales del urbanismo frente a los problemas del territorio*», reivindicando la necesidad de la ordenación territorial pese a la ausencia de una planificación económica global —de carácter nacional o regional— y reconociendo el legítimo (pero no ilimitado) campo de las autonomías municipales: «*(...) si yo defiendo la necesidad de unas figuras de planeamiento supramunicipal con capacidad ejecutiva, es porque entiendo que hay fenómenos o procesos cuyo entendimiento exige una visión más amplia que la estricta óptica municipal, que su planeamiento u ordenación exigen un ámbito supramunicipal, y que su gestión exige, en íntima concurrencia con los Ayuntamientos, un gobierno supramunicipal. Una vega, (...), no puede entenderse como una yuxtaposición de regadíos divididos por los abstractos límites municipales. Una vega es un sistema que se entiende, se ordena y se regula y gobierna unitariamente o no se gobierna*»²⁸.

La Ley 10/1984 alumbró tres figuras nuevas de ordenación territorial²⁹:

- las *Directrices de Ordenación Territorial* (D.O.T.), que definirán las «*pautas espaciales de asentamiento de las actividades*».
- los «*Programas Coordinados de Actuación*» (P.C.A.), cuyo objetivo básico es «*integrar el conjunto de acciones e inversiones procedentes de los tres niveles de gobierno*» (Administraciones central, autonómica y local).
- los *Planes de Ordenación del Medio Físico*, cuya competencia esencial es la regulación del Suelo no urbanizable y el desarrollo para comarcas concretas de las Directrices.

La novedad básica de la Ley consiste en dividir la ambiciosa, y prácticamente inédita, figura de los Planes Directores Territoriales de Coordinación (P.D.T.C.), introducidos por la Ley del Suelo de 1975, en dos momentos: *el momento de la ordenación física* con sus correspondientes criterios y normativa y el de la *programación de las inversiones*. Las pautas espaciales pueden tener una eficacia temporal más dilatada que los programas, aún en el caso de ser estos plurianuales; evidentemente, ambos conjuntos de determinaciones están interrelacionados, pero se valoran las ventajas de una relativa independencia instrumental y normativa de cada uno de ellos.

Por otra parte el contenido físico de las D.O.T. se acota cuidadosamente en el propio texto legal, restringiéndolo considerablemente en relación con su antecesor, los P.D.T.C. Así, en el tema clave de las infraestructuras se matiza que sólo se establecerán los «*criterios para (su) localización y ejecución*»; tan sólo «*en el supuesto de que dichas infraestructuras tengan carácter reestructurante y su ejecución se programe a corto plazo, las D.O.T. podrán definir su localización y los criterios para su diseño*»³⁰. De igual forma se establece su carácter exclusivamente *orientativo* en suelos urbano y urbanizable, etc.

Pese a la flexibilidad de los P.C.A., la Ley los define como «*marco de orientación obligada*» para la redacción de los Presupuestos anuales de la Comunidad y base para los Convenios y acuerdos con la Administración del Estado y las entidades locales.

Con este nuevo marco normativo se prepara en 1985 el Documento Previo de las «*Directrices de Ordenación Territorial para la Provincia de Madrid*» (ilustración IX.4), que nunca se convertiría en un instrumento vinculante con aprobación definitiva. Sus objetivos son muy generales y en sintonía con la filosofía básica que impregna el Plan de

Madrid del '85. Se cuentan entre ellos la «defensa, regeneración y potenciación del medio rural», la «potenciación y relanzamiento de las actividades productivas», el control de los desarrollos urbanos y de la implantación de actividades, «completando los núcleos existentes y los vacíos urbanos y evitando nueva ocupación dispersa», la disuasión de los nuevos desarrollos de segunda residencia y la «utilización de la capacidad sobrante de las infraestructuras urbanísticas existentes»³¹. Es decir, un programa de austeridad para la salida de la crisis en el que, indirectamente, se favorece la continuidad y compacidad del tejido urbano y muy explícitamente se intenta sustraer del desarrollo urbano la mayor parte del territorio. A estos efectos se definen gráficamente 7 áreas o niveles de protección de una forma que recuerda la metodología empleada y los resultados obtenidos en el Plan Especial de Protección del Medio Físico de 1975. En los 4 primeros niveles, y parcialmente en el 5º, se restringe notablemente cualquier tipo de edificación o actividad no ligada al medio rural, clasificándose directamente por las D.O.T. como «suelo no urbanizable de especial protección»; tan sólo en el nivel 6º («áreas modificadas») se tolera que la regulación de usos sea establecida por el planeamiento municipal. El nivel 7º y parte del 5º se clasifican como S.N.U. «normal».

En lo que se refiere a las actividades económicas se parte de la existencia de un exceso de suelo calificado y de la prioridad para la «reindustrialización» en los clásicos distritos fabriles del sur (política de Zonas de Urgente Reindustrialización). En todo caso se admite la urgencia de una oferta pública de suelo urbanizado para las PYMES, bajo la forma de pequeños polígonos industriales distribuidos en el sector S-SW metropolitano.

También en línea con las propuestas del Plan de Madrid y las Directrices de 1981 se defiende una restrictiva política de infraestructura viaria arterial que sólo incluye algunas actuaciones básicas: cierre N-NW de la M-30, «vía de borde del municipio de Madrid» (una especie de M-40 limitada a sus tramos sur, sureste y este), «eje de pesados «de nuevo trazado entre Alcalá y Vicálvaro y completamiento de una malla primaria en el Sector suroeste metropolitano. Se aboga, en paralelo, por una política de ampliación del Metro, de los ferrocarriles de cercanías y de construcción de aparcamientos de disuasión. Finalmente se intentan establecer unas directrices cuantitativas que limiten la libertad de los municipios a la hora de calificar suelo residencial. Para ello se fijan unos techos —en número de viviendas y en habitantes— para cada cuenca de abastecimiento de agua (se reconoce por vez primera el agua como factor limitante del crecimiento); se advierte expresamente que «el dimensionamiento del suelo urbano y urbanizable en los planes municipales (se) deberá justificar (...) en relación a las directrices de abastecimiento y saneamiento», someterse a las limitaciones que imponen las áreas críticas de protección de recursos y cuencas de vertido a los embalses así como a «su encuadre en las magnitudes de referencia de estas D.O.T.»³²

Quizás la principal crítica que se puede hacer a este documento, por otra parte exigente y voluntarista, es su poco clara estrategia de estructuración espacial de las actividades y de articulación del espacio metropolitano, su excesiva vinculación a un planeamiento de corte medioambiental, más preocupado por las restricciones que por el avance de un modelo propositivo explícito. Ezquiaga sintetiza estas críticas afirmando que esta «primera formulación de las Directrices carecía todavía de una visión estratégica que articulara las infor-

maciones y propuestas sectoriales en un proyecto unitario de Región (...) el documento adolece de un tratamiento exhaustivo y generalista de la totalidad del espacio regional que ha podido dar lugar a una errónea identificación entre espacio rural y territorio»³³.

8. LA EVOLUCION DEL SISTEMA URBANO REGIONAL, 1981-1986

El Padrón de 1986 marca el punto de inflexión en la continuada tendencia a Cerder población que experimentaba el entorno regional de Madrid (sus 5 provincias limítrofes) desde mediados de siglo; quizás la crisis económica de los últimos años '70 y el primer quinquenio de los '80 no es ajena a esta estabilización en cifras ligeramente superiores a las de 1981 (de hecho el ciclo alcista del período 1986-91 vuelve a invertir el signo, aunque con una marcada tendencia hacia la detención del fuerte ritmo emigratorio de las décadas de los '50, '60 y '70). En todo caso el ligero incremento poblacional del período 1981-86 se explica casi por entero debido al crecimiento de las respectivas capitales de provincia y de algunos de los principales núcleos urbanos del sistema territorial (Talavera de la Reina, Azuqueca, etc.); cuya tasa anual media (1,16%) es, por otra parte, bastante inferior a la registrada en el decenio anterior (3,71%). Los municipios más pequeños continúan perdiendo población lentamente, pero la tendencia es a que se compensen los flujos migratorios de las zonas rurales marginales con los discretos incrementos de las capitales de provincia y de los municipios y comarcas más cercanos a Madrid y sometidos a su influencia.

El sistema urbano regional es todavía en 1986 de una considerable debilidad en relación con el tamaño de la aglomeración madrileña (ciudad central y municipios metropolitanos). La *macrocefalia* sigue siendo el rasgo más característico de la región; de hecho, fuera de la provincia de Madrid tan sólo encontramos 6 ciudades pequeñas, en torno a los 45-65 mil habitantes (las 5 capitales provinciales y Talavera de la Reina); el resto del sistema apenas registra media docena de municipios cuya población se acerca o rebasa ligeramente los 10 mil habitantes.

EVOLUCION DEL SISTEMA REGIONAL 1900-1991: POBLACION DE HECHO EN MILES DE HAB.

	1900	1950	1960	1970	1981	1986	1991
Región de Madrid (Madrid + 5 Provincias limítrofes)	1.961 (100 %)	3.446 (100 %)	4.061 (100 %)	5.023 (100 %)	5.880 (100 %)	6.030 (100 %)	6.096 (100 %)
Comunidad de Madrid	776 (39,5 %)	1.926 (55,9 %)	2.606 (64,2 %)	3.793 (75,5 %)	4.727 (80,4 %)	4.856 (80,5 %)	4.936 (81,0 %)
Subregión de Madrid (5 provincias limítrofes)	1.186 (60,5 %)	1.519 (44,1 %)	1.455 (35,8 %)	1.230 (24,5 %)	1.153 (19,6 %)	1.175 (19,5 %)	1.160 (19 %)
Capitales de provincia de la subregión	72 (6,1 %)*	137 (9,0 %)*	149 (10,2 %)*	183 (14,9 %)*	251 (21,8 %)*	266 (22,6 %)*	285 (24,6 %)*

* Porcentaje respecto total subregión (peso relativo capitales de provincia).

Provincias/Cap. de Prov.

Avila	200/12	251/23	238/27	204/31	179/42	179/45	173/60
Segovia	159/15	201/30	196/33	163/42	149/52	151/55	146/58
Guadalajara	200/11	203/19	184/21	148/32	143/57	146/60	149/68
Cuenca	250/11	336/25	315/27	247/34	210/42	211/43	201/46
Toledo	377/23	527/40	522/41	469/44	472/58	488/63	491/64

La población del entorno regional parece estabilizarse en cifras próximas a las de comienzos de siglo; la diferencia es que entonces aquélla significaba el 60% del total regional y en 1986 tan sólo un 19,5%; sin embargo las capitales de provincia casi han cuadruplicado su población y su peso relativo en relación con el total de las cinco provincias (pasan del 6,1% en 1900 al 22,6% en 1986).

Por lo que respecta a la Comunidad de Madrid el dato global más significativo es la *estabilización de su población*: en 5 años sólo aumenta 128 mil habitantes, lo que significa un ritmo muy lento (0,54%), sobre todo si se compara con el de las décadas precedentes (4,55% en los '60 y 2,46% en los '70). Los datos de 1991 corroborarán esta tendencia a la estabilidad en torno a los 5 millones de habitantes.

El segundo resultado llamativo es la *pérdida de población del municipio capital*: si ya en la década de los 70' se había estancado en torno a los 3,1/3,2 millones, en el quinquenio 1981/86 registra por vez primera una pérdida neta de 64 mil habitantes y su peso relativo disminuye desde el 83%, que había alcanzado en 1970, hasta un 64% (respecto al total provincial).

Sin embargo la corona metropolitana todavía sigue creciendo hasta alcanzar 1,4 millones, pero a un ritmo notablemente más lento que en décadas anteriores: un 2,71% frente al 20% de los '70 y el 21,5% de los '60. En conjunto al A.M. funcional alcanza en 1986 los 4,5 millones de habitantes, lo que representa el 93,5% del total provincial.

Dentro de la corona metropolitana el ritmo de crecimiento más fuerte corresponde ahora a los municipios menos poblados y de más alto nivel de renta: el sector *oeste* de la corona alcanza en 1986 los 110 mil habitantes, lo que apenas significa un 2,5% de la población total del A.M.M., pero marca la tendencia hacia un proceso de *suburbanización de baja densidad* que, por otra parte, rebasa ya ampliamente los límites de la antigua «A.M. funcional» y se extiende siguiendo la directriz N-NW de la N-VI hacia la Hoya de Villalba y El Escorial (el conjunto de los 8 municipios más poblados rebasa ya los 61 mil habitantes).

Los 7 municipios que integran el *Sector Sur-Suroeste* de la corona totalizan 815 mil habitantes, constituyendo en su conjunto la aglomeración más importante después del propio municipio de Madrid. Los más cercanos a la capital (Leganés, Getafe, Alcorcón y Pinto), tienen un crecimiento conjunto prácticamente cero en el quinquenio, lo que significa una población estabilizada en torno a los 455 mil habitantes; los 3 más exteriores (Fuenlabrada, Móstoles y Parla) todavía presentan un ritmo demográfico relativamente elevado en este período (5,37%).

El *corredor este* (Madrid - San Fernando - Torrejón - Alcalá) crece a un ritmo mucho más lento que en decenios anteriores: Alcalá se convierte en una ciudad de 150 mil habitantes y el conjunto de los 8 municipios alcanza los 341 mil.

Finalmente el Sector Norte (Alcobendas - S. Sebastián de los Reyes - Colmenar) presenta la segunda tasa más elevada de crecimiento después del Oeste (4,22%); en conjunto alcanza 151 mil habitantes.

El resto de la Comunidad sigue creciendo lentamente (1,6% anual) sumando 315 mil habitantes en 1986, lo que significa un discreto 6,5% respecto del total provincial; es decir, un peso relativo en lento y continuado incremento desde 1970, en que se situaba en el 6%: estas cifras nos remiten a un pausado proceso de dispersión del fenómeno metropolitano más allá de sus estrictos límites analíticos, por otra parte, muy concentrado en torno a los principales ejes radiales y en los municipios de la primera corona exterior al A.M. funcional.

En los '80 cristaliza un *modelo dual de ocupación del espacio*, ya presente en décadas anteriores pero ahora, estructurado por las importantes actuaciones viarias arteriales que se ejecutan a lo largo de este decenio, más directamente visible e interrelacionado, pese a sus importantes diferencias y significación socio-económica. Por un lado se configura un *Área Metropolitana densa polinuclear* centrada por el municipio de Madrid y completada por un sistema planetario dependiente que, a su vez, se puede considerar formado por 3 fragmentos claramente identificables y con precisas peculiaridades en su estructura y conformación:

- el *sistema polinuclear del sur-suroeste*, formado por una serie de núcleos urbanos densos y compactos, desarrollados en torno a antiguos enclaves rurales, donde la tipología edificatoria ampliamente mayoritaria es el bloque abierto alto agrupado en polígonos o «actuaciones unitarias»; este sistema se imbrica con importantes espacios industriales que confieren un expreso sabor fabril al conjunto.
- el *corredor* S. Fernando de Henares - Torrejón - Alcalá, formado a lo largo de la N-II, marcado por la proximidad de los aeropuertos (Barajas y Torrejón) y con un contenido fabril más moderno y de mayor calidad relativa.
- la aglomeración formada al Norte por *Alcobendas - S. Sebastián de los Reyes* y la zona industrial inmediata.

Por otra parte un *área metropolitana difusa* en la que el mosaico de implantaciones se complejiza por la aparición de las urbanizaciones residenciales de baja densidad y los equipamientos de élite, ambos con una marcada vocación de autonomía respecto a los fragmentos más urbanos y sus desarrollos inmediatos. Funcionalmente han sido espacios casi exclusivamente residenciales hasta los últimos años (a partir de 1985) en que comienza a hacerse visible una tendencia hacia la suburbanización de cierta parte de la actividad terciaria —oficinas, sedes empresariales, etc.—, atraída por la calidad ambiental, el prestigio social y la cercanía a un mercado en expansión de mano de obra cualificada (técnicos y directivos residentes en el área). Esta sección del A.M. se concentra en el sector N-NW en torno a la N-VI; se detectan fenómenos similares, aunque de menor extensión, en torno a otros ejes de directriz Norte: autovía de Tres Cantos- Colmenar y N-I.

9. «MADRID, REGIÓN METROPOLITANA»: EL INFORME DE 1987 Y LAS BASES DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE 1988

En 1987 es ya evidente la recuperación económica y el relanzamiento de la actividad en la Comunidad. Así lo ponen de manifiesto una serie de trabajos empíricos cuyas conclu-

siones resume A. Estevan bajo el significativo título de «*Madrid. La concentración de actividades estratégicas y altamente cualificadas*»³⁴: se constata que en la capital se están concentrando actividades industriales de punta (electrónica, aeroespacial, defensa, química, farmacéutica, microelectrónica) además de los sectores financiero y de servicios cualificados a la producción y el consumo. La integración de España en el Mercado Común y la recuperación internacional propician unos años de rápido crecimiento en el que la ciudad, como capital del Estado, se beneficia del acelerado proceso de globalización económica concretado en una masiva entrada de capitales y toma de posiciones de cara al mercado interior. Se subraya el papel cada vez más subordinado del Estado en esta nueva etapa; sus funciones principales se reducirán a las siguientes³⁵: *subvencionar* a las grandes empresas (reconversiones, apoyos a la localización, etc.); *flexibilizar* el mercado de trabajo (la legislación laboral); establecer medidas de *desregulación* de cara al complejo financiero y de servicios avanzados (libertad de movimientos de capital, flexibilidad de cara a las determinaciones urbanísticas y otras); *legitimación social* del conjunto del proceso («*no existe alternativa posible*»).

Se abre camino aceleradamente una *consideración instrumental del planeamiento*, obsesionada por la eficiencia económica de la aglomeración y la urgencia de mejorar la *competitividad* sacando provecho de las ventajas relativas que ofrece el lugar y paliando de la mejor manera posible sus posibles puntos débiles.

En muy pocos años van a quedar relativamente arrumbadas las antiguas máximas que prescribían el equilibrio regional, la austeridad y una visión de la ciudad centrada en el bienestar del conjunto de su población y el equitativo reparto de servicios y dotaciones. Así, se expresa el temor de que la competencia en la arena europea suponga «*incrementar el gradiente diferencial entre centro y periferia*» y que la «*tiranía del mercado*» unida a las serias limitaciones presupuestarias puedan «*reducir los escasos márgenes de una intervención correctora, concentrando las inversiones en los lugares más «eficaces» del territorio y obligando a dar un paso más en el realismo de la total supeditación de la política territorial a las exigencias del actual modelo de acumulación, (...)*»³⁶.

Paradójicamente (quizás no tanto) es en este contexto en el que se extiende la idea de la necesidad de una ordenación del territorio de nuevo cuño; Leira nos habla de la necesidad de «*reinventar*» la *disciplina*: un plan territorial no puede ser un Plan General grande, extendido a mucho municipios, pero tampoco una mera concepción sectorial, una red de carreteras o un plan del medio físico (equivocación que, como otros, reprocha al documento previo de las Directrices de 1985); tampoco puede ser un puente entre la planificación económica y la ordenación urbanística, dado que aquélla ya no existe.

Adelanta un concepto que ya había empleado Mangada: *la ordenación del territorio como instrumento de las actuaciones del gobierno regional* y se refiere explícitamente a la necesidad de la «*intervención directa mediante elementos estructurales (los elementos de mayor inercia espacial y temporal)*»³⁷.

Este conjunto de ideas aparece recogido en el documento preparado por la Federación Socialista Madrileña de cara a las elecciones municipales y autonómicas de Junio de 1987, cuyo título alude precisamente al funcionamiento conjunto de la Comunidad de Madrid como una *región metropolitana integrada*, que desborda el clásico marco del

A.M.M. elaborado en 1961 sobre la herencia de 1944: en la C.A.M. se da un funcionamiento conjunto que *«rompe la dicotomía entre zonas rurales y urbanas (...) que no pueden entenderse al margen de su relación de complementaridad»*³⁸. El informe se centra en unas pocas ideas, algunas de las cuales expresan bien el cariz de las nuevas preocupaciones de la planificación del territorio:

- necesidad de mejorar las condiciones del centro de la Región para poder *«competir a nivel europeo en la localización de servicios terciarios»*
- *difusión de la centralidad e integración del territorio* a conseguir mediante la implantación de algunas *intervenciones estructurales* en *«lugares estratégicos»*.
- *modernización* del espacio industrial
- prioridad al transporte público para los accesos al centro metropolitano y al privado para los movimientos que se desarrollan en la periferia metropolitana
- protección de los valores naturales y máxima atención al agua como recurso estratégico.

Serán las «Bases de las Directrices de Ordenación del Territorio», preparadas bajo la dirección de Mangada y presentadas a la Comisión de Política Territorial de la Asamblea de Madrid en Abril de 1988, donde se estructuren definitivamente las ideas contenidas en el Informe del año anterior. En una lúcida introducción teórica³⁹ se realiza una sucinta exposición de la situación de aquel momento (reactivación económica y progresiva integración internacional de los mercados y las economías), destacando el papel *subordinado* que en el proceso juega la región de Madrid y el conjunto del país. Se subraya igualmente el carácter *selectivo* de la expansión y las *«fuertes tendencias hacia una profundización de la segmentación social»* que ello implica. El diagnóstico global no rehuye el término de *«dualización»* para describir la nueva situación: en el territorio de la «metrópoli avanzada» coexisten *«capas sociales cada vez más cualificadas y mejor remuneradas con otras que malviven entre el paro asistido, los empleos de servicios de menor cualificación y los empleos marginales de la economía sumergida»*⁴⁰. El reto de las Estrategias no podrá ser otro que la corrección de dichos fenómenos para conseguir el objetivo básico de una región urbana integrada y *solidaria*; y el instrumento para lograrlo será *favorecer la difusión de la centralidad*, es decir de las actividades más cualificadas, a lo ancho de todo el territorio regional. Ya no se trata de un reparto equilibrado de equipamientos si no de una auténtica *estrategia de difusión espacial del desarrollo económico* emprendida desde un documento de planificación del territorio, relativamente autónomo respecto de las estrategias de otros agentes públicos más directamente implicados en la planificación económica⁴¹. Se plantean una serie de *«Operaciones estructurantes»* construidas a partir de la localización de determinados *«elementos territoriales»* de gran inercia y capacidad de generar externalidades.

Se admite explícitamente la «superación» de los antiguos modelos de zonificación generalizada a favor de un *«modelo referencial del territorio»* cuya articulación principal son, precisamente, esos grandes elementos que funcionan como *«piezas dispersas, aunque integradas y con efectos de difusión sobre el resto del territorio»*⁴². Tales «elementos» no son otros que las grandes infraestructuras generales, las instalaciones intensivas de servicios de apoyo a las actividades económicas, las operaciones estratégicas de preparación de suelo o

de rehabilitación de áreas industriales o zonas residenciales, etc. El nuevo lenguaje se utiliza profusamente; se insiste en que «Madrid debe apostar por ser una metrópolis europea competitiva, una aglomeración dinámica (...) una metrópoli cosmopolita (...)»⁴³, donde, se conjuguen simultáneamente los valores de la «eficiencia» y la «equidad». Quizás sea esta problemática simbiosis la que mejor resume el carácter del nuevo planeamiento territorial socialdemócrata: la conjugación de la necesidad de articular un espacio económico competitivo, moderno y atractivo de cara a los grandes agentes económicos transnacionales con el imperativo ético y político de unos ciertos niveles de reparto, de homogeneidad en la generación (o más bien en la predisposición a generar) de riqueza.

En la última parte del documento se pasa revista a las trece «operaciones territoriales» seleccionadas; aquí se encuentran ya en embrión prácticamente la totalidad de las propuestas que incorporarán las estrategias subregionales y regionales que se van a proponer en el trienio 1988- 1991: la extensión del eje Castellana, la articulación del Sur a partir de la operación del Culebro, la ordenación del Corredor del Henares, las nuevas áreas estratégicas del Norte y el Oeste, etc.

El abandono explícito de una planificación supramunicipal más comprehensiva, el deslizamiento hacia el terreno de la economía y la incorporación de una nueva retórica provocó duras críticas, por ejemplo por parte de J.M. Naredo; éste considera el documento de 1988 mucho peor todavía que el de 1981 —que no era «ninguna maravilla»— y le reprocha su generalismo y falta de concreción: incluso las 13 operaciones seleccionadas parece que no son vinculantes y que podrían ser transformadas o sustituidas por otras mejor justificadas⁴⁴.

Sin embargo también se subraya el salto conceptual que se advierte entre la Ley 10/1984 ó las Directrices de 1985 —básicamente preocupadas por el medio físico— y las bases de 1988, de las que destaca su carácter *operativo* que supone la «definición de las intervenciones públicas directas a través de los elementos estructurantes del territorio»⁴⁵. Incluso se llega a detectar un paralelismo entre el contenido de las nuevas Directrices y los Planes Generales municipales, salvando las diferencias de escala: así los Sistemas Generales del planeamiento municipal serían ahora los «elementos territoriales»; en las actuaciones de cualificación estratégica, «coexisten elementos de clasificación y calificación del suelo»; en los programas marco se pueden identificar, finalmente, las programaciones cuatrienales del planeamiento general.

10. DE LAS ESTRATEGIAS TERRITORIALES DE ÁMBITO SUBREGIONAL DE 1988/89 A LA ESTRATEGIA REGIONAL DE 1991

Entre Abril de 1988 y Diciembre de 1989 la Comunidad publica tres documentos de estrategia para tres ámbitos territoriales diferenciados del entorno metropolitano madrileño: la Zona Sur, la Zona Oeste y el Corredor del Henares⁴⁶. Después de la preparación del documento de Bases —y sin renunciar a la formulación definitiva de unas Directrices de acuerdo con la Ley 10/84 para el conjunto del territorio provincial— la Comunidad se plantea «fórmulas e instrumentos nuevos» que «permitan obtener resultados a corto plazo para no paralizar el proceso de gobierno del territorio»⁴⁷. Entre aquéllos se encontrará una

nueva serie de planificaciones sectoriales⁴⁸ así como la ordenación de grandes ámbitos territoriales a través de instrumentos «sui generis» que «*estudian y concretan el proyecto regional en cada ámbito mediante líneas y propuestas de actuación específicas, plasmando la confluencia de las distintas políticas sectoriales en un único proyecto*»⁴⁹.

Se argumenta ahora muy abiertamente la necesidad de «superar» la etapa de los planes generales independientes para cada municipio que caracterizó la «*época de afirmación municipalista inmediatamente posterior a las primeras elecciones democráticas*» y que, en buena medida, dio origen a una «*simple yuxtaposición de planes generales*», redactados «*bajo una óptica excesivamente localista, con escasa atención a las necesidades y oportunidades del conjunto del territorio*», demasiado preocupados por la solución de los déficits y problemas concretos existentes y poco por «*la integración y articulación de los distintos núcleos*»⁵⁰.

Las estrategias subregionales se presentan como instrumentos vinculados, pero no específicamente reglados, por la Ley 10/84: como *avances de las D.O.T.* en ámbitos territoriales concretos y más o menos homogéneos, con valor de piezas significativas dentro de la región metropolitana; se insiste en su carácter *activo* (frente al «regulador» del planeamiento urbanístico clásico) y en la importancia de las actuaciones estructurantes, ya ampliamente teorizada en las «Bases» de 1988. La pérdida en extensión de los contenidos de ordenación física se ve compensada por la mayor intensidad de las actuaciones definidas con un criterio que quiere ser rigurosamente «selectivo y estratégico». Así, los principios de «actividad» e «intensidad» se traducen en la intención de que las acciones estructurantes propuestas sean, asimismo, *programadas* y *gestionadas* por la administración regional, previos acuerdos o pactos con los Ayuntamientos interesados y otros grandes agentes públicos o privados.

Las políticas de actuación incluidas en las estrategias de 1988/89 están bien resumidas en el trabajo publicado a finales de 1989 por dos responsables directos de su elaboración: Felix Arias y Vicente Gago⁵¹:

- en primer lugar, el objetivo de integración regional se intenta configurar a través de una política decidida de *infraestructuras de transporte*: el ferrocarril para los desplazamientos al centro y la carretera como medio esencial de «*reforzar la conectividad y estructurar las periferias*», de modo que éstas puedan funcionar como «*mercados integrados de trabajo y de servicios*»
- en segundo término, el objetivo de fomento de la actividad económica y la creación de empleo cualificado en el conjunto del territorio —luchando contra la tendencia del mercado a su segmentación en fragmentos de muy distinto perfil ocupacional y remunerativo— se trata de conseguir mediante varias estrategias confluyentes: la mejora puntual de las características ambientales del territorio (su «paisaje»); la definición de acciones concretas de suelo para actividades —«áreas de oportunidad»— en lugares de máxima accesibilidad y capacidad difusora; la rehabilitación integral de tejidos productivos existentes
- en tercer lugar, una serie de políticas de acompañamiento: la defensa de determinados recursos ambientales valiosos, las actuaciones públicas directas en materia de vivienda y equipamientos, la constitución de patrimonios municipales de suelo, etc.

La *Estrategia para el Sur metropolitano* (ilustración IX.5), la primera en publicarse y la más avanzada en sus instrumentos de gestión y concertación⁵², incluye una formulación resumida y ambiciosa de sus intenciones: «El objetivo básico que se pretende con el desarrollo de los Planes Estratégicos de Actuación es hacer de la Comunidad de Madrid una región integrada, eficaz e igualitaria. Para ello es necesario contemplar selectivamente las ventajas y desventajas entre las diversas zonas sobre las que se opera, para contribuir a frenar la desigualdad creciente que el funcionamiento del mercado introduce entre ellas. Los objetivos de equidad y eficacia deben combinarse (...) El ámbito de la actuación en una zona debe estar orientado por un proyecto estratégico que se materialice en el diseño y aplicación coordinada por las Administraciones de un conjunto de políticas de acción difusas, y en el diseño, creación y gestión de una serie de acciones concretas de elevado impacto, que tengan la virtud de constituir un «efecto demostración de las políticas» y que refuercen la participación de los agentes privados en el proyecto. A la Comunidad le corresponde presentar y coordinar el proyecto incorporando a las otras Administraciones y a los particulares»⁵³.

De lo que se trata en el Sur es de potenciar y modernizar el tejido industrial más extenso y más degradado de la región (54) en relación con el bienestar económico (empleo, etc.) del mayor núcleo poblacional de la Comunidad (cerca de 900 mil personas en 1991). De las 8 líneas de actuación seleccionadas por la Estrategia, cinco se refieren directamente al fomento de las actividades productivas y del empleo (incluyendo el terciario); la 6ª se refiere a las infraestructuras y las dos últimas a equipamientos, políticas de vivienda y de mejora medioambiental (eje verde del Culebro - parque de la Polvoranca).

La «Estrategia Territorial», descrita en el capítulo 2.5.1 y, en tres documentos gráficos, supone una muy notable modificación respecto a los contenidos, los niveles de concreción y los sistemas de representación de los documentos territoriales del período 1981- 85:

- se dibuja con precisión el nuevo eje estructurante del *Culebro*, integrado por un elemento viario arterial (un tramo de la futura M-50), un parque lineal a lo largo del arroyo del mismo nombre y una serie de zonas de actividad y áreas de oportunidad: centro de transporte de mercancías, centro terciario de servicios a la producción, parque empresarial industrial/terciario, zona de usos institucionales y de servicio, etc. El conjunto se ordenará a través de un P.A.U. único de carácter supramunicipal y de iniciativa pública: 1.500 Has. sometidas a un proceso coordinado de «ordenación, tramitación, ejecución y gestión urbanística».
- se delimita un segundo sector de centralidad de 250 Has. entre los núcleos urbanos de Alcorcón y Móstoles y la N-V, también de iniciativa pública a ordenar a través de un P.A.U.
- se propone la conversión del aeropuerto de Getafe en el segundo aeródromo metropolitano, especializado como terminal de vuelos nacionales
- se dibujan una serie de elementos de la red viaria estructurante (tramo Sur de la M-40, conexión del «by-pass» de la N-IV con Leganés y Fuenlabrada, etc.)
- se delimitan unos polígonos de «reserva municipal del suelo», destinados a futuras actuaciones de vivienda u otros usos, que de hecho completan o complementan las dos grandes zonas de actividad propuestas.

Este conjunto de actuaciones territoriales se completa con propuestas de mejora del espacio productivo existente (en particular del importante polígono Cobo - Calleja), una serie de modificaciones puntuales del planeamiento vigente y otras iniciativas no localizadas. En su contribución al número monográfico de Alfoz sobre el Sur metropolitano, Félix Arias subraya el efecto vertebrador del eje propuesto sobre el mosaico de municipios, núcleos de población y áreas fabriles existentes, efecto que permita consolidar una auténtica «ciudad del Sur»⁵⁵; otras colaboraciones insisten en la necesidad de una «*política de terciarización y modernización del área*» que refuerce sus valores ambientales y su centralidad, cambiando «radicalmente» su ambiente productivo, marcado por «*el paro, el bajo nivel de renta y la especialización industrial, (...) incluso por un ambiente natural y urbano tremendamente degradado*»⁵⁶; se pone de manifiesto la prioridad en la «*creación de un paisaje en el Sur metropolitano*»⁵⁷, entendido como un factor de localización de las actividades productivas y del empleo cada vez más relevante. Sin embargo también se alzan voces críticas⁵⁸ que, insisten en la prioridad de regenerar y rehabilitar el «Sur realmente existente», frente a la alternativa de la Comunidad de potenciar el eje del Culebro. La *Estrategia para la Zona Oeste* metropolitana carece de un elemento estructurante de tanta fuerza y entidad territorial como la operación del Culebro que se acaba de comentar; como corresponde a una zona de urbanización difusa y predominantemente residencial, las actuaciones propuestas son asimismo puntuales y más distribuidas en el espacio, aunque se observe una cierta concentración de iniciativas en torno al eje de la N-V, verdadera charnela entre el sur/suroeste obrero e industrial y el oeste. Los «grandes objetivos» de la estrategia⁵⁹ enuncian 5 principios generales que no encuentran un desarrollo similar en las medidas concretas que se proponen: máxima prioridad a la conservación de los valores ambientales y, en particular, a la conservación de los grandes espacios arbolados que subsisten sin parcelar; mitigar los graves desequilibrios entre residencia y empleo, favoreciendo la implantación prioritaria de actividades terciarias en el área; mejorar la accesibilidad al centro metropolitano; contener la expansión residencial y mejorar la integración/vertebración de la zona. La «estrategia territorial» propiamente dicha supone una serie de actuaciones espaciales precisas que se pueden agrupar en los siguientes capítulos:

- grandes *infraestructuras* de transporte: a pesar de las declaraciones textuales en favor del ferrocarril como medio de transporte colectivo, de hecho las actuaciones concretas propuestas se refieren en su práctica totalidad al sistema viario arterial: ampliación de la N-VI, ejecución del tramo Oeste de la M-40, reserva viaria para el tramo Oeste de la M-50, importantes actuaciones de mejora y completamiento de la denominada «red viaria interior estructurante», etc.
- las «*actuaciones públicas estructurantes*» se concretan en seis iniciativas de las cuáles cinco se refieren a áreas de actividad, de contenido prioritariamente terciario: Centro de Actividad de Campamento, Centro de Actividad Terciaria e Institucional de Alcorcón, Centro de Actividades Audiovisuales, Parque Empresarial de Arroyo Meaques y Parque Empresarial de Las Rozas (obsérvese que las dos primeras coinciden con actuaciones incluidas también en el *Estrategia Sur*); la sexta es la Universidad Politécnica de Montegancedo

- además se plantean tres «*áreas de oportunidad*» para la localización prioritaria de actividades terciarias (enlace del El Barrial, Pozuelo Sur y Majadahonda Sur)
- la gestión pública también incluye la obtención de tres amplias masas forestales: la primera (Parque Metropolitano de Campamento - Venta de la Rubia) incluida dentro de la actuación estructurante de Campamento; la obtención de las otras dos (montes de El Pilar y de Boadilla) se plantea a través del clásico mecanismo de concentración de la edificabilidad en los bordes. Además se delimita el extenso Parque Regional del Guadarrama
- se trazan asimismo 5 reservas municipales de suelo y una serie de áreas de obligada reordenación de planeamiento municipal
- finalmente se pretende, sin establecer medidas concretas, limitar el techo residencial global en 80 mil viviendas, cifra que coincide aproximadamente con la capacidad actual global del suelo calificado por los distintos Planes Generales. Dentro de ese techo existe una capacidad vacante (1989) de 31 mil viviendas que, según estimaciones de la demanda, supone cubrir las necesidades durante un período de 12 años.

Si se han examinado con algún detalle las estrategias de las zonas sur y oeste del aglomerado metropolitano ha sido por su significación como ejemplos del nuevo modelo de intervención sobre los territorios supramunicipales. La publicación de la Comunidad de 1991, pomposamente titulada «*Madrid Región Metropolitana. Estrategia Territorial y Actuaciones*»⁶⁰ (ilustración IX.6), con la que acabaremos esta revisión, no se trata en sentido estricto de un documento de planeamiento acorde con la Ley del Suelo o la Ley 10/84 ó algunas de las figuras que éstas definen.

Es más bien, como se advierte en su introducción, una síntesis o *recopilación de actuaciones y de formulaciones estratégicas* desarrolladas a lo largo de la legislatura por la Consejería de Política Territorial de la Comunidad. Integra, pues, las distintas estrategias subregionales, tanto las publicadas como las que no lo han sido, así como una serie de actuaciones sectoriales en materia de transporte, suelo, etc.

La edición del documento por ARPEGIO («Áreas de Promoción Empresarial S.A.»), sociedad pública vinculada a la Comunidad, es sintomática del sesgo instrumental y economicista de la nueva planificación territorial: los editores quieren hacer patente que «*la Región Metropolitana de Madrid es una región atractiva, en el sentido de atraer la localización de las actividades económicas, y preferible para la implantación de las empresas frente a otras localizaciones alternativas nacionales o europeas*»⁶¹.

Los objetivos estratégicos vuelven a plantear el *difícil binomio eficiencia/solidaridad-equilibrio*: la descripción pormenorizada que se hace al final de la publicación de los catorce enunciados básicos de la estrategia permite una valoración relativa de la importancia que se da a los distintos temas: 5 de ellos se refieren a infraestructuras de todo tipo, 3 hacen alusión directa a facilitar los procesos productivos (suelo, formación profesional, etc.), y uno a la defensa del medio ambiente; en conjunto 9 objetivos que desarrollan las tres líneas básicas de actuación (transporte, suelo y medio ambiente). Otros cuatro objetivos recogen temas considerados secundarios que apenas se desarrollan en iniciativas estratégicas: vivienda y equipamientos, integración social y participación. El último se refiere al *modelo espacial* directamente (aunque, de hecho, muchos de los anteriores lo

están determinando). La estrategia apoya explícitamente la descentralización y la transición hacia *un modelo polinuclear* que articule una región urbana extensa e integrada. Pero los *nuevos polos* no son en la mayor parte de los casos elementos urbanos existentes (núcleos históricos o ciudades establecidas), sino *piezas nuevas dotadas de máxima accesibilidad viaria* y, deseablemente, también ferroviaria. Se puede leer en el documento que estos espacios serán «*puntos de máxima accesibilidad como los nudos de la M-50, u otras vías de circunvalación exteriores a la M-40, con las principales vías radiales, especialmente cuando coinciden con la red ferroviaria*»⁶².

El modelo polinuclear que se persigue se basa en la distribución de nuevos centros de actividad, a ser posible «cualificada» y con características de «centralidad», en la periferia metropolitana, íntimamente conectados por una red viaria radioconcéntrica en la que ahora se privilegian, precisamente, los tramos tangenciales (anillos de circunvalación) que estructuren dicha periferia, sirvan de apoyo a las nuevas actividades y las relacionen entre sí sin necesarios transbordos a través del congestionado centro metropolitano. Se resucita abiertamente el quinto cinturón arterial, la *M-50*, previsto por el P.E.I.T. de 1975 y desvirtuado de los documentos oficiales durante más de una década. Incluso se plantea su cierre Norte más allá del perímetro del Monte del Pardo. Y se complementa con toda una *red mallada* especialmente densa en los sectores sur/suroeste, oeste y corredor del Henares y sus conexiones con la nueva zona aeroportuaria de Barajas y el sur.

Desde el punto de vista de los contenidos se insiste en el carácter *pragmático y operativo* de la estrategia: «*no se trata de plantear una imagen a largo plazo [como hacia el planeamiento tradicional] desvinculada del crecimiento previsible ni de los mecanismos de ejecución programables*». Más bien se tratará de «*escoger actuaciones programables en el tiempo y respaldarlas con los instrumentos necesarios para su ejecución*»⁶³. De hecho el documento no puede ocultar el lastre que supone su condición de síntesis y resumen de estrategias zonales y sectoriales elaboradas por separado; así reconoce explícitamente que se trata de «*un proyecto basado en operaciones concretas y selectivas*», pero intenta reconciliarlas con un «*entendimiento global de la ciudad/región*» por medio de la relativa coherencia de los objetivos, líneas de actuación y carácter de las propias actuaciones. En resumen, un punto y seguido que culmina una etapa de trabajo —coincidente en su último y significativo tramo con la presencia de E. Mangada en la Consejería de Política Territorial— que deja abiertas considerables interrogantes sobre la formulación instrumental final, la eficacia de las actuaciones seleccionadas, la capacidad ejecutiva y financiera de llevarlas a cabo y de conferirles el significado económico, social y territorial que pretenden⁶⁴.

11. LA SITUACIÓN EN 1991; PERSPECTIVAS Y CONCLUSIÓN

La región centro se encuentra prácticamente estabilizada algo por encima de los 6 millones (6,1 en 1991); la Comunidad de Madrid ligeramente por debajo de 5 millones (4,94); los ritmos de crecimiento en ambos entornos son mínimos: 0,21% en el primero y 0,33% en el segundo, ambos durante el último quinquenio (marcado por la recuperación económica). Dentro de la provincia, el municipio capital sigue perdiendo población: en 1991

solo cuenta con 2,91 millones de habitantes, un 59% del total comunitario. Mientras tanto la corona metropolitana sigue creciendo a ritmo moderado (2,49% anual); sus 1,67 millones representan ya la tercera parte de la población de la provincia. Es de destacar que en el último quinquenio la corona provincial crece ya a un ritmo ligeramente superior a la de la corona metropolitana y aumenta su participación en el conjunto (360 mil habitantes, un 7,30%). Dentro de la corona metropolitana siguen creciendo todos los sectores, pero a velocidades moderadas (entre el 1,7 y el 2,9%), excepto el sector Oeste cuyo ritmo alcanza casi un 8,5% anual.

La aglomeración multipolar del Sur alcanza casi los 900 mil habitantes, el Corredor del Henares 380 mil, 173 mil el Norte y 159 mil el Oeste. El difuso suburbano estructurado por la N-VI alcanza hasta los límites provinciales una cifra algo inferior al *cuarto de millón* de habitantes, que configura ya un importante grupo humano especialmente significativo por la cantidad y calidad del espacio que ocupa, su significación social y económica y su carácter de avanzadilla de los nuevos modelos (organizativos, tipológicos) de referencia para el conjunto de la población.

Se puede afirmar que en 1991 toda la provincia —exceptuando quizás sus extremos Norte, suroccidental y suroriental— es ya un espacio urbano integrado, una auténtica *región urbana* cuya influencia desborda a lo largo de algunos ejes radiales (N-401, N-IV y N-II) los propios límites provinciales.

Desde la perspectiva del planeamiento urbanístico se han iniciado dos importantes procesos cuya elaboración es aún limitada; por tanto, nos vamos a ceñir a enunciarlos brevemente. Por una parte, la *revisión del Plan General del municipio de Madrid y de algunos otros municipios metropolitanos importantes* de 1985 (ilustración IX.7); aquélla la emprende el nuevo Ayuntamiento en 1990⁶⁵ y se espera la presentación de un nuevo Avance para el verano de 1993.

En principio, las principales cuestiones parecen ser la ausencia de unas auténticas referencias y vinculaciones metropolitanas —cuestión ligada al lento y zigzagueante proceso que hemos descrito más arriba— y la pretensión de invertir la tendencia a la continua disminución de población de la capital, maximizando la expansión residencial en el suelo aún disponible (aún a riesgo de agotar las infraestructuras diseñadas para descongestionar el núcleo central, en especial la M-40).

En segundo lugar —a un nivel de elaboración aún más incipiente— un nuevo intento de configurar un marco metropolitano/provincial más ambicioso en sus contenidos y determinaciones, bajo la aún incierta pero prestigiosa rúbrica de Plan Regional⁶⁶. También se espera la aparición de un Libro Blanco para el verano de 1993.

En los últimos años se afianza el *planeamiento sectorial* con singular relevancia en el caso de la infraestructura viaria. La antigua Consejería de Política Territorial, cuyas competencias se extendían a la planificación viaria y a la ordenación urbanística, ha sido dividida en 1991 en dos Consejerías: la de Política Territorial y la de Transportes, consagrando así la vieja escisión entre los dos tipos de planificación.

La preparación de un programa de carreteras y el denominado «Plan Felipe»⁶⁷ son la expresión de esta política autónoma, pese a las repetidas protestas a favor de la coordinación. El Plan de Accesos y Circunvalaciones del M.O.P.U., integrante del «Plan Felipe»

en el caso de Madrid, supone una vuelta a la ortodoxia de los esquemas radioconcéntricos puros. Se diseñan 3 cinturones completos con carácter de autopista, incluyendo el cierre por el N-W de la M-50; a las 7 carreteras radiales clásicas se les añaden otras 6 variantes que arrancan de la M-40 y alcanzan puntos tan distantes como Aranjuez, Toledo, Guadarrama, Guadalajara o Buitrago de Lozoya.

En julio de 1992 la Consejería de Transportes prepara unas «Directrices de Planeamiento en la Red de Carreteras de la Región Metropolitana de Madrid» (*ilustración IX.8*). Esta red reitera el modelo de radiales y autovías, aunque con algunas modificaciones respecto al documento anterior; la M-50 tiene forma de herradura sin cerrarse entre la N-VI y la M-607 (Monte del Pardo); las variantes se reducen a 4 con menores desarrollos. Sin embargo aparece la autopista de peaje a Barcelona arrancando desde la M-50.

Cada vez parece más claro que la alteración del marco conceptual y de las prácticas administrativas ligadas al planeamiento territorial obedecen al imperativo de *adaptación a las demandas de las fuerzas económicas* en un marco de acelerada integración internacional y de reforzada competencia entre las grandes áreas y regiones urbanas. Éstas se convierten en una especie de sujeto económico global que puede ofrecer:

- su población como «fuerza de trabajo» con un determinado nivel de cualificación profesional, unas aspiraciones salariales y unas pautas asociativas/reivindicativas específicas
- su territorio como soporte más o menos idóneo para la localización de distintas actividades económicas y como medio ambiente con unos atractivos determinados para la residencia de las élites empresariales y el propio prestigio de la imagen corporativa
- sus infraestructuras y equipamientos colectivos como «amenidades» o capital social fijo lo que supone un aliciente —economías externas de todo tipo— de cara a la localización de las distintas actividades
- su administración pública como gestor y ejecutor privilegiado de la ordenación territorial y como intermediario de cara a los requerimientos que puedan precisar o conflictos en que puedan verse implicados los grandes agentes económicos privados.

Las regiones urbanas se configuran así como sujeto privilegiado de las relaciones económicas globalizadas, como impulsor de su desarrollo y garante de su eficiencia.

Papel que cobra mayor importancia según se acelera la pérdida de sentido económico de las antiguas ciudades (consideradas como delimitaciones administrativas concretas o incluso extendidas a sus espacios metropolitanos inmediatos) y se debilita el papel de los Estados nacionales en un contexto de creciente integración financiera y política.

Así se pasa del planeamiento físico de la ciudad, de la «ordenación» de su crecimiento, al *planeamiento estratégico de la región urbana como instrumento de racionalización global*, entendida ésta en el restrictivo sentido de consecución de unos niveles de *eficacia territorial* compatibles con un crecimiento económico sostenido —confrontado a la despiadada competencia de otras regiones urbanas— en las condiciones impuestas por el mercado. La ordenación física global del desarrollo y de las transformaciones que se originan en el territorio ya *no es posible ni significativa*: la Región es una colección de fragmentos articulados por medio de unas redes (transportes, telecomunicaciones); cada fragmento posee una lógica en la evolución de usos y usuarios tendenciales cuya ordenación

concreta se relega a instancias administrativas menores (los municipios en España). Lo realmente relevante es el planeamiento estratégico que asume la Región urbana; éste debe conseguir unos objetivos limitados, unos mínimos funcionales imprescindibles:

- *asegurar la movilidad interregional e internacional* (aeropuertos, sistemas de telecomunicación, etc.)
- *asegurar la movilidad intraregional*; la «integración» de la región debe entenderse en este sentido: como posibilidad de efectuar desplazamientos fáciles y rápidos entre los nodos significativos del territorio regional, prioritariamente en vehículo privado y subsidiariamente en transporte público para determinados itinerarios congestionados (acceso al antiguo centro metropolitano). La modificación de las estructuras monocéntricas a favor de esquemas policéntricos debe entenderse como forma de liberar progresivamente cualquier restricción en la utilización del transporte privado, incluso en los desplazamientos al trabajo o a las relaciones entre funciones directivas.

La *movilidad se erige así en valor autónomo y exigencia radical*, de ahí la progresiva preponderancia de la planificación sectorial independiente —y prioritaria— de las redes arteriales dentro de los cometidos del planeamiento estratégico:

- *asegurar la disponibilidad de suelo urbanizado para actividades económicas estratégicas* en condiciones de localización, calidad y precio adecuados y competitivos.
- articular los nodos básicos de exposición, intercambio y distribución de mercancías y de personas; es decir, asegurar la coordinación espacial mínima entre las grandes redes de movilidad regional y los centros básicos de consumo.
- finalmente, asegurar un nivel de calidad global aceptable del medio ambiente regional, entendido como ventaja comparativa y valor de cambio en el mercado transnacional de los atractivos e imágenes de las regiones urbanas.

El *dilema* para una Administración regional de corte socialdemócrata es ser capaz de compaginar el imperativo de *eficiencia económica*, que le exige su papel de gestor colectivo de los intereses vitales de la región urbana, con otros valores, relevantes desde un punto de vista ético e ideológico, relacionados con la *equidad* y el *bienestar colectivo*. Por supuesto, estos últimos resultan ser notoriamente secundarios desde la perspectiva estratégica dominante. En este capítulo entran objetivos genéricamente relacionados con el tan acosado «Estado del Bienestar»: política de vivienda asequible en localizaciones adecuadas, política de equipamientos sociales y de servicios a la población, política de transporte público como alternativa generalizada a los requisitos de movilidad regional, política de planeamiento físico que prime objetivos como la continuidad y coherencia de las tramas urbanas, la legibilidad del conjunto, ciertos niveles de integración funcional y social, etc. Por supuesto que valores alternativos —como los relacionados con modelos espaciales eficaces desde el punto de vista energético, que supongan menores necesidades de movilidad, mayor eficacia de los sistemas de transporte colectivo y menores impactos ambientales agregados—, no son apenas considerados salvo en algunas retóricas invocaciones preliminares a los programas estratégicos. Hoy por hoy tales objetivos son incompatibles con las estrategias que persiguen el desarrollo y la competitividad y aún no se perciben como significativos desde el limitado ángulo de visión de los postulados de reparto y equidad.

NOTAS

- 1 FERNANDO DE TERÁN, «Notas para la historia del planeamiento de Madrid. De los orígenes a la Ley Especial de 1946», *Ciudad y Territorio*, 2-3/1976, pp. 9 a 26.
- 2 PEDRO BIDAGOR, «Planeamiento urbanístico de Madrid», *Boletín Gran Madrid*, nº 23, Madrid, 1953, p. 6.
- 3 PEDRO BIDAGOR, *op. cit.*, 1953, p. 8.
- 4 EMILIO LARRODERA, «El Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid 1963», *Ciudad y Territorio*, 2-3/1976, p. 28.
- 5 FERNANDO DE TERÁN, «*El planeamiento urbano en la España Contemporánea. Historia de un proceso imposible*», Madrid, 1978, pp. 616- 7.
- 6 COPLACO/MOPU, «*Problemas y perspectivas del Área Metropolitana de Madrid*», Febrero, 1978, Madrid, 41 pp.
- 7 COPLACO/MOPU, «*¿Qué hacer con Madrid?. Bases para una discusión sobre la reforma de las estructuras institucionales urbanísticas*», Madrid, Diciembre 1978, pp. 80-81.
- 8 FERNANDO DE TERÁN, Editorial, *Ciudad y Territorio* , nº 4, 1981.
- 9 COPLACO/MOPU, «*Informe sobre Ordenación del Territorio en el A.M. de Madrid. Bases para un debate*», Madrid, 1980, p. IX.
- 10 FERNANDO DE TERÁN, «El planeamiento en la transición», en *Ciudad y Territorio*, nº 4, 1981, p. 10.
- 11 EDUARDO LEIRA, «Madrid. Génesis de un Plan nuevo» en *Ciudad y Territorio*, nº 4 - 1981, p. 72.
- 12 «*R.D. Ley 11/1980 de 26 de Septiembre de 1980 sobre la Revisión del Plan General del A.M. de Madrid*» (B.O.E., 2- 10, 1980, p. 21893)
- 13 R.D. Ley 11/1980, Directriz 7.
- 14 EDUARDO LEIRA, *op. cit.* 1981, p. 73.
- 15 JOSÉ M^a EZQUIAGA, «De la recuperación de la ciudad a la articulación del espacio metropolitano», *Alfoz*, Nº 62- 63, 1989, p. 100.
- 16 COPLACO, «Directrices de Planeamiento Territorial y Urbanístico» (aprobadas el 20- Octubre- 1981), en «*Planeamiento Metropolitano: Criterios y Objetivos*». Consejo de Municipios Metropolitano de Madrid, Diputación de Madrid, 1982, Anexo II, p. 243 (el cuerpo principal de esta publicación lo integra un informe del Equipo de Urbanistas Asesores de la Diputación en el que aparecen los nombres de Fernández Longoria, García Bellido, Leira, Rufz de Elvira e Ynzenga- Acha).
- 17 JOSÉ M^a EZQUIAGA, *op. cit.* 1989, p. 101.
- 18 .LUIS LOZANO, «Las Directrices para la revisión del Plan General del A.M., ¿final o comienzo de un proceso?», en *Ciudad y Territorio*, nº 4, 1981, p. 67.
- 19 JAVIER GARCÍA-BELLIDO, «Notas sobre ideologías y conflictos en el proceso de revisión del P.G. del A.M. de Madrid. Sus perspectivas futuras», en *Ciudad y Territorio*, nº 4, 1981, p. 95.
- 20 NUNO PORTAS, «El proceso de planeamiento metropolitano de Madrid», en *Ciudad y Territorio*, nº 4, 1981, pp. 83- 91.

- 21 JOSÉ M^a EZQUIAGA, *op. cit.* 1989.
- 22 Equipo de Urbanistas Asesores «Criterios y objetivos para revisar el Plan General en el municipio de Madrid» Madrid, 1980, p. 56. (editado con el mismo título por el Ayuntamiento de Madrid, Marzo, 1981).
- 23 EQUIPO DE URBANISTAS ASESORES, «Criterios y objetivos para revisar el Plan General en el municipio de Madrid. Informe Preliminar», Madrid, 1980.
- 24 EDUARDO LEIRA, «La estrategia metropolitana del Plan de Madrid», *Alfoz*, n^o 18, 19/1985, p. 37.
- 25 EDUARDO LEIRA, «Una apuesta por la transformación», *Urbanismo- COAM*, n^o 7, 1989, pp. 21- 22.
- 26 Comunidad de Madrid, *Ley 10/1984 de 30 de Mayo sobre la Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid*, Exposición de Motivos.
- 27 EDUARDO MANGADA, «El porqué de la Ley», en «Curso sobre la Ley de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid», COAM, 1986, p. 7.
- 28 EDUARDO MANGADA, «Gobierno autonómico, ordenación del territorio y desarrollo del espacio regional», en Peter HALL y otros, «*Metrópolis, Territorio y Crisis*», Madrid, 1985, p. 250.
- 29 Ley 10/1984, Exposición de Motivos.
- 30 Ley 10/1984, artículo 9.
- 31 Comunidad de Madrid. «*Directrices de Ordenación Territorial. Documento previo*», Madrid, 1985, p. 41.
- 32 D.O.T., 1985, p. 208.
- 33 JOSÉ M^a EZQUIAGA, *op. cit.*, *Alfoz*, n^o 62- 63, 1989, pp. 113- 114.
- 34 ANTONIO ESTEVAN, «Madrid. La concentración de actividades estratégicas y altamente cualificadas», *ALFOZ*, n^o 41/1987, pp. 34- 36.
- 35 ANTONIO ESTEVAN, *op. cit.*, 1987, p. 35.
- 36 Fernando Prats, Felipe Manchón, «La necesaria renovación de la acción institucional», *Alfoz*, n^o 41, 1987, p. 32.
- 37 EDUARDO LEIRA, «La nueva ordenación del territorio a debate», *Alfoz*, n^o 41, 1987, pp. 26-29.
- 38 FEDERACIÓN SOCIALISTA MADRILEÑA, «*Madrid, Región Metropolitana*», Madrid, 1987 (reproducido íntegramente en *Alfoz*, n^o 41, 1987, pp. 52 a 66).
- 39 «El debate sobre el territorio. El marco actual de problemas y oportunidades», capítulo 1.1 «*Bases de las Directrices de Ordenación del Territorio*», C.A.M., Abril 1988 (texto revisado publicado en *Alfoz*, n^o 58-59, 1988, pp. 48 a 89). El capítulo 1.1 puede deberse a la pluma de Antonio Estevan que figura entre la lista de colaboradores de la Oficina de Planeamiento Territorial de la C.A.M. en la redacción de las Bases.
- 40 *op. cit.* nota 39; p. 52.
- 41 Eduardo Mangada, en la entrevista que le hace Javier Echenagusia para *Alfoz*, reconoce la conveniencia de haber contado con una planificación económica regional, pero, puesto que no existe, considera que «no es imprescindible»; «Entrevista con Eduardo Mangada», *Alfoz*, n^o 58- 59, 1988, p. 22.

- 42 «Técnicas y Procedimientos de las Directrices de Ordenación del Territorio», cap. 1.3 de las «Bases de las Directrices de Ordenación del Territorio», *op. cit.*, 1988, p. 58.
- 43 «El Proyecto: Madrid región metropolitana», parte 2 de las «Bases de las Directrices de Ordenación del Territorio», *op. cit.*, 1988, p. 62.
- 44 JOSÉ MANUEL NAREDO, «Las Directrices de Ordenación Territorial: un exponente de la crisis actual de la voluntad planificadora», *Alfoz*, nº 58- 59, 1988, p. 22.
- 45 ENRIQUE OLMEDILLAS, «Asignatura pendiente», *Alfoz*, nº 58-59, 1988, pp. 35- 36.
- 46 C.A.M. «Una estrategia para la Zona Sur Metropolitana», Abril 1988 (reproducida íntegramente en *Alfoz*, nº 56, 1988, pp. 83 a 146); «Estrategia territorial Zona Oeste Metropolitana», Abril 1989, 109 pp.; «Estrategia Territorial Corredor del Henares», Diciembre 1989, 133 pp.; textos para otros ámbitos comunitarios - el Norte metropolitano, el Sur provincial- no llegaron a publicarse, quedando en distintos niveles de elaboración como materiales de trabajo internos.
- 47 FÉLIX ARIAS, VICENTE GAGO, «Las estrategias territoriales de ámbito subregional», *Urbanismo*, nº 8- 1989, p. 46.
- 48 «Estrategia de transportes en la Región Metropolitana», D.G. Transportes C.A.M., Junio 1988; «Medidas para la mejora de los transportes y el tráfico en Madrid y su región metropolitana», Consorcio Regional de Transportes, 1989 (publicado en *Alfoz*, nº 61-1989, pp. 59 a 76). «Medidas de política de suelo», Febrero 1989; «Plan integral del Agua de Madrid», 1986.
- 49 FÉLIX ARIAS, V. GAGO, *op. cit.*, 1989, pp. 46- 48.
- 50 FÉLIX ARIAS, V. GAGO, *op. cit.*, 1989, p. 50.
- 51 FÉLIX ARIAS, V. GAGO, *op. cit.*, 1989 pp. 54 a 60.
- 52 C.A.M., «Una estrategia para la zona sur metropolitana», Madrid, 1988, 183 pp.; incluye un «Acta de Compatibilización», firmada el 21 de Abril de 1988, por los representantes de la Comunidad y de todos los Ayuntamientos de la zona.
- 53 C.A.M., «Una estrategia para la zona sur metropolitana», Madrid, 1988, p. 125.
- 54 Véase el sombrío panorama que traza G. López Aranguren en «Plan Sur: posibilidades y limitaciones», *Alfoz*, nº 56, 1988, pp. 55- 59.
- 55 FÉLIX ARIAS, «La ciudad del Sur», *Alfoz*, nº 56, 1988, pp. 23- 26.
- 56 FRANCISCO LÓPEZ GROH, «El Sur en el debate de política territorial», *Alfoz*, nº 56, 1988, p. 32.
- 57 VICENTE GAGO, «La necesaria creación de un paisaje en el Sur Metropolitano», *Alfoz*, Nº 56, 1988, pp. 74- 80.
- 58 G. LÓPEZ ARANGUREN, *op. cit.*, 1988; FERNANDO ROCH, L. SANZ, ¿Qué proyecto regional para el Sur?, *Alfoz*, nº 56, 1988, pp. 55- 59.
- 59 C.A.M., «Estrategia Territorial Zona Oeste Metropolitana», Mayo 1989, 109 pp. y 4 planos desplegados, pp. 71- 72.
- 60 C.A.M., «Madrid Región Metropolitana. Estrategia territorial y actuaciones», Madrid 1991, 223 pp. Es un resumen de un documento más extenso que con el título común de «Madrid Región Metropolitana. Actuaciones y Estrategias» se desglosa en 3 volúmenes: «1. Problemas y Oportunidades»; «2. Objetivos y Propuestas»; «Catálogo de Actuaciones»; todos ellos bajo el cuño de «borrador» llevan fecha de Junio de 1990.

⁶¹ C.A.M., *op. cit.*, 1991, p. 9.

⁶² C.A.M., *op. cit.*, 1991, p. 199.

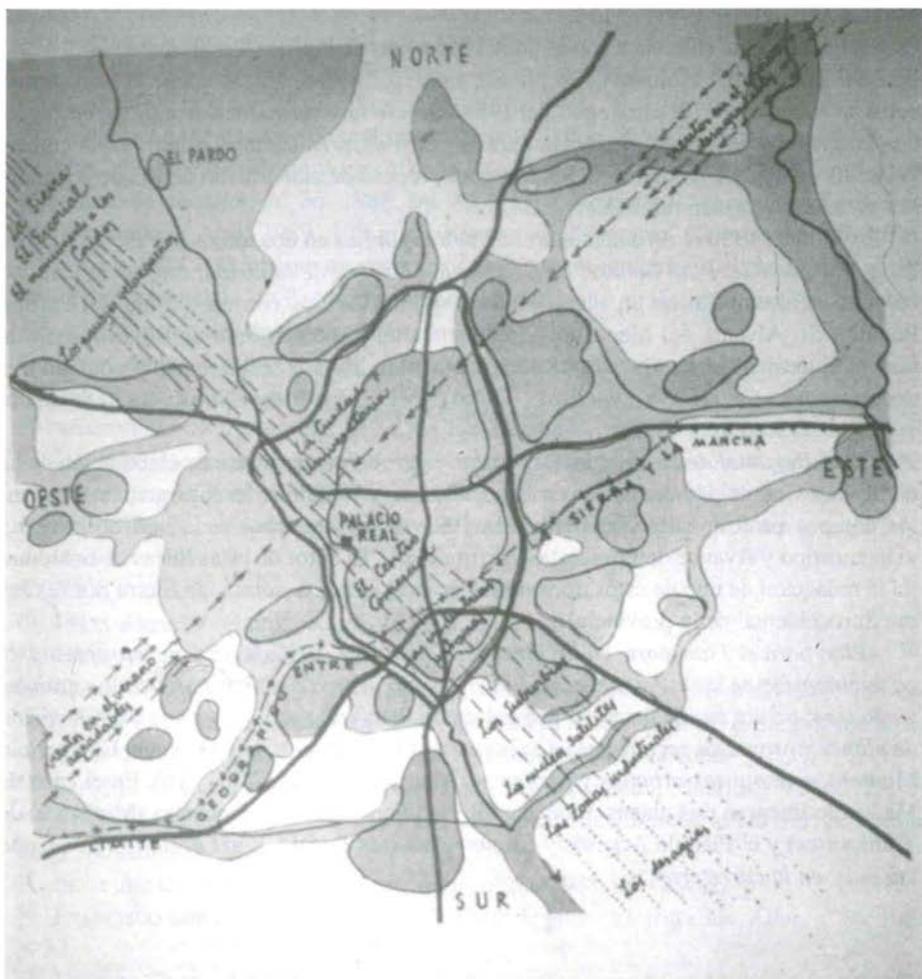
⁶³ C.A.M., *op. cit.*, 1991, p. 193.

⁶⁴ En una reciente entrevista con el nuevo consejero de Política Territorial de la C.A.M., José M^a Rodríguez Colorado, (*Alfoz*, nº 86, 1992, p. 16) éste afirmaba que la labor actual consiste en gestionar las estrategias del 1988/89: «*No hay que detenerse más (...) en seguir con un proceso planificador sin concretar algunos desarrollos importantes*». Sin embargo, se ha comenzado a finales del 92' el gran proceso de elaboración de lo que se quiere sea un auténtico «plan regional».

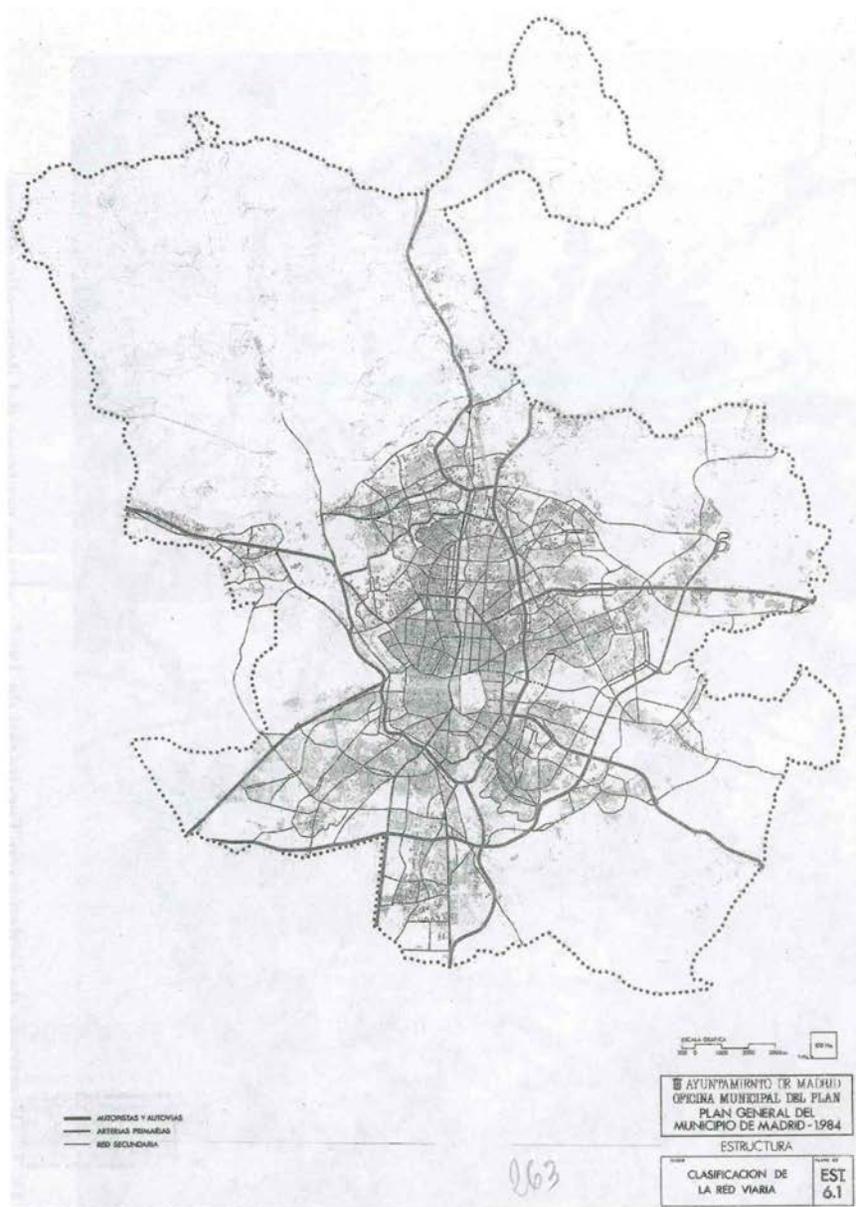
⁶⁵ En Julio de 1990 el Ayuntamiento de Madrid publica en dos tomos la Fase de Avance de la «*Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid*»; este documento no culminó su desarrollo en un Plan definitivo y en 1992, ya con un alcalde del Partido Popular, Sr. Álvarez del Manzano, se comienza un nuevo proceso de Revisión bajo la dirección técnica del arquitecto L. Rodríguez- Avial; hasta la fecha se han producido tres documentos: «*Criterios y Objetivos*» (Julio 1992); «*Estrategias Básicas*» (Diciembre 1992) y Avance (Julio 1993).

⁶⁶ «*Plan Regional de Estrategia Territorial*»; para su primera fase de elaboración se ha dividido la Comunidad de Madrid en 12 sectores cuyo estudio se ha encargado a otros tantos equipos profesionales. En Marzo de 1993 se entregó para cada uno de ellos un «*Diagnóstico y Avance de Propuestas Territoriales*». El autor de estas líneas ha coordinado la redacción de uno de estos documentos para el sector denominado Sierra Sur (extremo Suroccidental de la provincia).

⁶⁷ «*Plan para el Transporte en las Grandes Ciudades*», 1990- 93. Es una «*propuesta de actuación urgente de la Administración del Estado acerca del transporte en las grandes ciudades*»; pese a esa declaración general dicho Plan «*no pasa de ser una yuxtaposición de planes y proyectos sectoriales ya existentes*», (Tesis Doctoral de D. Ángel C. Aparicio Mourelo, «*Autopistas urbanas y periferia*», Madrid, 1993, pp. 175- 176). En el caso de Madrid lo integran dos planes modales: El Plan Ferroviario de Cercanías (Ministerio de Transportes) y el Plan de Accesos y Circunvalaciones (MOPU); «*el acento se pone, una vez más, en la carretera*».



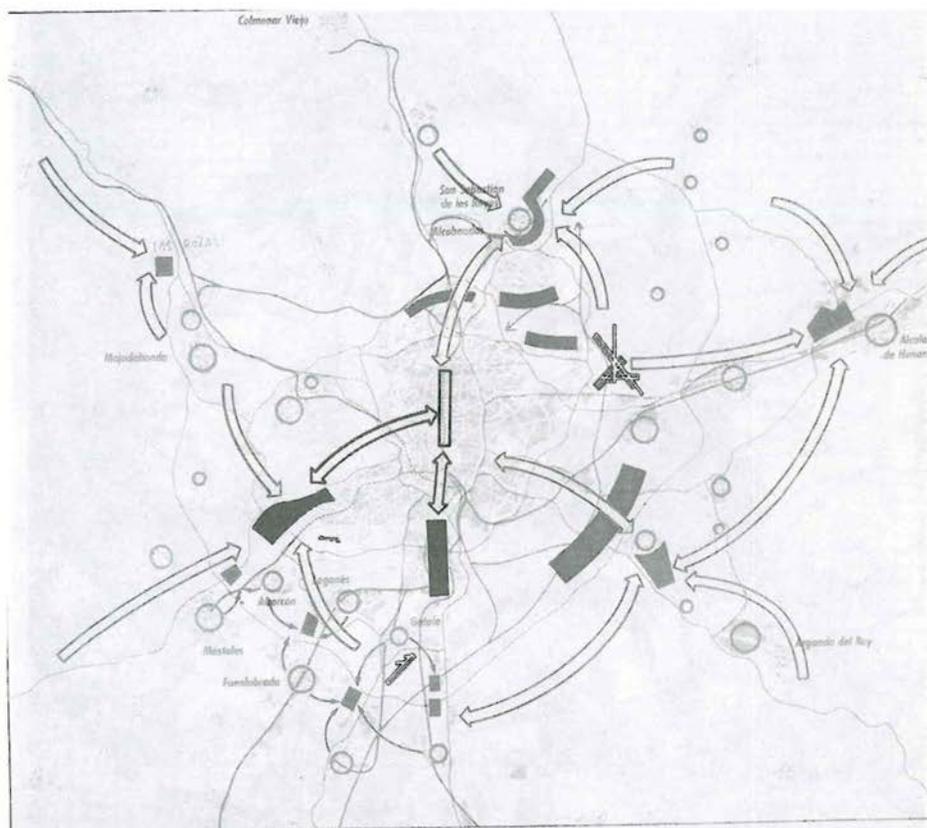
IX.1. Los determinantes gráficos y el orden natural en el Plan General de 1946.



IX.2. Plan General de Madrid de 1985: red viaria jerarquizada.



IX.3. Directrices de Ordenación Territorial de 1985: zonas a proteger del desarrollo urbano.



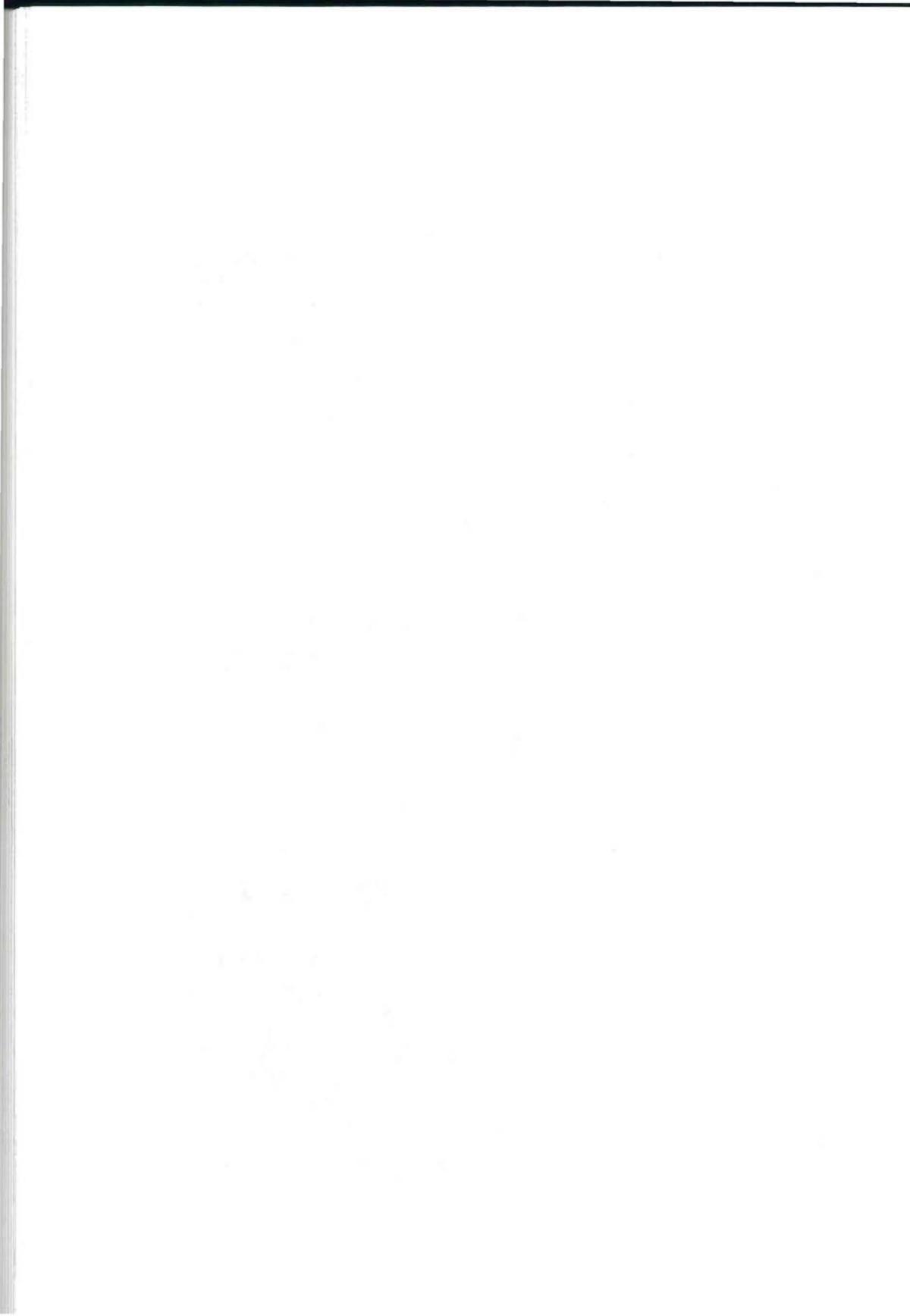
PRINCIPALES PROPUESTAS ESTRATEGICAS

- Areas de centralidad periférica
- Ejes de descentralización de actividades direccionales
- Límites al crecimiento derivado de nuevas infraestructuras

IX.4. Estrategia Territorial Metropolitana, 1991: principales propuestas estratégicas.



IX.5. Revisión del Plan General de Madrid de 1985, estrategias básicas de 1992: la propuesta en un marco metropolitano «reducido».



UNA PANORAMICA SOBRE EL URBANISMO EN EUROPA, SECUENCIA DE TEMAS ABIERTOS

Juan Luis de las Rivas y Giovanni Muzio

La diversidad de las ponencias presentadas a lo largo del curso nos permite reflexionar en torno de algunos de los principales temas que la urbanística europea tiene planteados en la actualidad. Es posible así evidenciar no sólo los rasgos característicos de cada Estado sino también establecer analogías y, sobre todo, descifrar entre los procesos de legislación o de intervención urbanísticas aquello que pertenece a una nueva lógica interpretativa de la ciudad y de la disciplina urbanística.

Hay algunos temas que son comunes a todas las ponencias. Su enfoque varía sensiblemente, pero la presencia de estas constantes confirma la homogeneidad del urbanismo europeo desde la posguerra. Así destacan algunas cuestiones propias de la disciplina urbanística europea «moderna» como:

- el esfuerzo de definición en todos los países, salvo en Italia, de un régimen de suelo que, aunque fruto de compromisos, corresponde a los fines de equidad y eficiencia propios del planeamiento;
- la maduración de instrumentos específicos para afrontar el patrimonio histórico edificado y urbano;
- la conciencia de la importancia que tiene la estructura institucional para el planeamiento: temas subrayados en Bélgica, Gran Bretaña y Francia, mientras que se pierden en el escenario general de los otros casos. De forma desigual se evidencia el perfil de una distinción básica entre estrategias urbanas y proyecto político de la administración;
- la tendencia reciente del planeamiento municipal hacia la intervención concreta, que es acometido de modo muy diferente pero que cuestiona el planeamiento convencional en cada caso;
- el argumento común de la previsión y del control del impacto de las transformaciones territoriales sobre el Ambiente, y la evolución de la concepción de protección de los patrimonios urbano y natural en la disciplina urbanística, que es aquí determinante;

— la preocupación, también común, sobre las formas de desarrollo fuera de la legislación, con opciones que buscan su integración con el planeamiento o, como en el caso de Gran Bretaña, mediante programas extraordinarios de intervención.

Algunas reflexiones de carácter general merecen mayor detenimiento. En el fondo de las ponencias se detecta la constante y subterránea interferencia entre la política de los gobiernos que con sus mayorías parlamentarias aprueban las leyes, la crítica ideológica a esas leyes y la secuencia real de planes que luchan por adaptarse con eficacia a las circunstancias.

La primera generación de leyes urbanísticas en la Europa de la posguerra fué aprobada en momentos de significativo predominio político: la ley urbanística Británica de 1947, que incorporaba nuevos instrumentos y técnicas de control urbanísticos, es la única cuyo nacimiento está claramente relacionada con una mayoría progresista; las etapas relevantes del primer esfuerzo legislativo francés corresponden a los gobiernos conservadores de la 5ª República, con Charles De Gaulle de presidente; en Italia la primera ley urbanística fue aprobada en 1942 durante la fase final del fascismo, con el país todavía en guerra, y la española de 1956 fue desarrollada por el gobierno de Franco en los albores de su fe tecnocrática. No es extraño comprobar cómo, independientemente de sus contenidos, los resultados no fueran los esperados, y cómo fueron criticadas en períodos posteriores por las contradicciones derivadas de sus conceptos fundamentales o por las actuaciones asociadas a ellos. Sin embargo estas leyes incómodas, aún procediendo de compromisos coyunturales, fueron por delante de unas instituciones apenas renovadas y de unos profesionales todavía inmaduros que debían defenderlas y aplicarlas a la vez, en un contexto desarrollista, lejano de los radicalismos del período entreguerras y entregado a los intereses económicos dominantes.

Es emblemática la legislación Británica dónde se produce una alternancia entre reformas y contrarreformas urbanísticas, en coincidencia con la alternancia política desde la 2ª Guerra Mundial, y dónde las iniciativas de los gobiernos laboristas y de los conservadores caracterizan los ajustes y reajustes del sistema de planeamiento. Aún así hay allí un resto que permanece, configurando una actitud específica hacia el urbanismo que se apoya en la fortaleza del poder local y que ni siquiera el ataque a sus fundamentos de la última revolución conservadora consigue debilitar. Esta correspondencia no se encuentra con tanta evidencia en otros países. En Italia, dónde en los años ochenta hay un claro frenazo de los logros de la urbanística de etapas anteriores leyes de 1967 a 1978—, se produce la más importante involución legislativa de los países analizados, sin corresponder a un claro cambio del poder político, algo que ha contribuido sin duda a la actual «caída» del sistema. En Francia las reformas han sido pragmáticas y graduales, desde un dirigismo centralista que se ha resistido durante mucho tiempo a ceder cuotas de poder, preocupado por el control del mercado inmobiliario mediante la *loi d'orientation foncière* de 1967 y por la instrumentación mediante conciertos públicos del planeamiento de desarrollo. El caso de Bélgica se caracteriza por la progresiva fragmentación de los partidos tradicionales alrededor del auge nacionalista y la lenta maduración de la reforma del Estado que han llevado a primar el aspecto institucional sobre los problemas del control de la intervención en las transformaciones urbanísticas. Desde su propia idiosincrasia Bélgica no ha

padecido hasta tiempos muy recientes transformaciones radicales, marcado el pasado por un urbanismo sereno regulado por legislaciones paralelas a la inglesa y a la francesa, con una importante autonomía local. El caso español está caracterizado, como el portugués, por la transición democrática reciente. En España, además de la reforma autonómica con su transferencia de competencias urbanísticas, sólo se ha producido una reforma legislativa estatal en 1990-1992, todavía reciente, discutida y orientada esencialmente al control del mercado inmobiliario. Un juicio definitivo sobre su potencialidad es todavía prematuro, sin embargo se puede admitir una actitud de desconfianza hacia algunos instrumentos derivados de la ley. El trabajo en la España de la administración socialista se centra en garantizar cierta estabilidad, con una labor de pulir, de mejorar y completar la legislación, sin variar el planteamiento original. La orientación fundamental de la ley sigue siendo la que la de 1956 marcó y las reformas sólo se han preocupado de optimizar los medios existentes y mejorar la eficacia operativa de los instrumentos actuativos.

La reflexión debe abordar el alcance del «urbanismo funcionalista» como raíz común de la urbanística europea reciente. Desde el comienzo de la posguerra la idea de ciudad funcional aparece en la urbanística de todos los países como elemento vertebrador de un urbanismo fuerte, seguro de sí, que se considera legitimado para dirigir las acciones públicas y privadas, y que encuentra una oportunidad en la reconstrucción del espacio urbano europeo para aplicar los principios del «Movimiento Moderno» arquitectónico sobre la ciudad. Parecía haber llegado una nueva ocasión, después de la crisis de los años treinta, con la posibilidad de olvidar los errores de entonces y de reanudar las experiencias incompletas, recuperando el papel social y el contacto con la realidad a los que la urbanística moderna aspiraba. Pronto aparecen claras las equivocaciones, confundidas con la voluntad de combatir la anarquía urbana y reconducen al modelo racionalista el caos en el que el tejido urbano tradicional se había convertido. Se experimenta sin embargo un progresivo uso perverso de aquellos principios que, separados del modelo global al que pertenecen, son incapaces de relacionar entre sí las instancias sociales que confían en el progreso y en el desarrollo económico y que configuran los procesos reales de la transformación y del crecimiento urbanos.

La tarea de reconstrucción mezcló, sin resolver las contradicciones, las ideas habilitadas para intervenir en la ciudad existente con las dispuestas para acometer el crecimiento a partir de la configuración de nuevos espacios: *urban renewal* en vez de conservación urbana, expansión sólo residencial o sólo industrial frente al ideal de la ciudad funcional. Y ésta, la ciudad funcional, se construyó sólo parcialmente y encima de la ciudad existente. En muy pocas ocasiones las leyes urbanísticas clarificaron de forma explícita cómo efectuar el control del desarrollo desde el planeamiento, confiándose a reglas generales, en normativas y en formas de gestión o de intervención ajenos a la forma construida que derivaba de esos planes. La experimentación disciplinar fué poco a poco abandonada, dominada por un complejo aparato legislativo y reducida a sucesivas generaciones de planes incapaces de adaptarse al cambio económico, lentos en sus facultades de anticipación y torpes en cuanto a la resolución de la injusticia social y de la especulación inmobiliaria. A pesar de la realización en Europa de algunos planes urbanísticos sin duda excepcionales, el aparato normativo complejo y la producción inmobiliaria masiva banalizaron las

ideas derivadas de la Carta de Atenas y del debate que generó hasta el último CIAM, haciéndolos incluso responsables de la situación de insatisfacción ante las ciudades.

Parece que ha llegado el momento ahora, en esta fase de construcción de una realidad institucional europea madura, de reflexionar con mayor profundidad sobre estas raíces comunes para proponer a través de la investigación y experimentación, entre la diversidad de las tradiciones urbanísticas europeas, una superación de aquél debate inacabado. Elementos para esta reflexión encontramos tanto en los rasgos característicos de cada Estado con sus diferencias como en los rasgos comunes capaces de generar un sentir renovado sobre la ciudad y la disciplina urbanística.

La importancia que las competencias de las administraciones municipales alcanza en el cuadro general de la reforma de las estructuras institucionales y administrativas demuestra en primer lugar el auge de las ciudades en Europa. Asimismo el ámbito supramunicipal clásico, tradicional en el planeamiento, enlaza directamente con las cuestiones regional y metropolitana, de gran relevancia en la reconfiguración de las políticas comunitarias. El papel que el planeamiento urbano debe desarrollar en la realización y consolidación de la ordenación territorial afecta de forma vital al desarrollo de la disciplina. Son ejemplos interesantes el belga y el francés además del español, excepcional en su reorganización del Estado por Autonomías. Bélgica, por la difícil coexistencia de las dos comunidades nacionales, la Valona y la Flamenca, y Francia, por la necesidad de reequilibrar un modelo estatal centralista y reorganizar las instituciones locales, son países donde, en los últimos años, la reforma del Estado Central ha sido cuestión fundamental. La ley de la región Valona demuestra la confianza en el papel del planeamiento municipal para la correcta gestión de los recursos locales. El proceso francés se caracteriza por la ley de descentralización regional y por la reciente *Loi d'Orientation pour la Ville*, de 1991. En la reforma francesa parece realizarse un proceso necesario: la dotación de medios económicos, con la búsqueda de independencia presupuestaria, entre otras medidas que favorezcan la operatividad del sistema decisional en todos los niveles de la administración. Estas son las condiciones fundamentales para la asunción por parte de los ayuntamientos del papel básico que les corresponde en el sistema institucional del Estado Moderno. La reflexión sobre la relación entre ciudad y plan es entonces central.

La duda a menudo planteada deriva de la existencia de numerosos planes presentados y no aprobados, o de instrumentos cuyos contenidos no tienen valor legal efectivo. En el caso de Bolonia, con los primeros años de la urbanística reformista, y en algunas ciudades portuguesas, este tipo de gestión se debía a condiciones especiales. En Gran Bretaña, Francia y Bélgica se ha estructurado un sistema de planeamiento que, sobre la coartada de la complejidad y del coste del planeamiento tradicional, distingue entre definición del régimen de suelo, estrategias urbanas y configuración del proyecto político de la mayoría municipal. Las administraciones locales son obligadas a comprometerse, declarando su propia propuesta en un documento interno, y a defenderla sin poderse esconder detrás de las normas locales y de las leyes estatales. El caso de Barcelona nos enseña los límites de esta postura y el de Milán su debilidad. La falta de un cuadro de referencia institucional coherente afecta a su resultado y su carácter excepcional disminuye su posible valor como experimento. El caso de Milán demuestra cómo ante la falta tradicional de un control efi-

caz y fuerte sobre las gestión inmobiliaria urbana, el pacto o compromiso razonable de la administración pública con los operadores privados o una parte de ellos es cada vez más difícil, favorece la especulación e impide la transparencia del proceso decisional de la administración.

Aparecen problemas no resueltos. El primero, que no ha sido del todo solucionado ni siquiera en el caso francés que dispone de una legislación específica, está en el peso todavía dominante de las legislaciones estatales y en su monolitismo, del que su origen urbanizador contrasta con la pretensión universalista. Así ocurre en la legislación española, donde la Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana ordena gran cantidad de materias, afectando desde los patrimonios urbanos y naturales, al sistema de valoraciones e incluso, con la última reforma, a cuestiones relacionadas con el registro de propiedad. Tampoco ha sido solucionada de forma satisfactoria la cuestión del planeamiento territorial. El caso italiano parecía prometedor con los *Piani Paesistici*, sin embargo su carácter experimental, excesivamente teórico, plantea muchos problemas operativos. También está irresuelta la nueva orientación o papel del Plan General, instrumento de ordenación municipal considerado en algunos sistemas de planeamiento europeos como el príncipe. En los planes italianos de la última generación, denominados *a due velocità*, el aspecto estratégico y la propuesta proyectual están recogidas en el mismo documento general que quiere absorber todos los papeles. En su fase de preparación los análisis componen un trabajo de investigación proyectual, cuyos resultados forman parte del avance del plan. Pero serán las normas del plan las que evolucionen para articularse y diferenciarse como soluciones a los problemas espaciales generales o singulares. La orientación del Plan General tiende hacia un sistema más flexible: el plan como instrumento abierto, anticipación de soluciones o articulación de distintos instrumentos. Es la dirección que están siguiendo ingleses, franceses y belgas, y que produce instrumentos de naturaleza distinta, algunos propios de la administración municipal, compatibles con los cambios de postura del poder político, otros sobre la base legal y programática de la política central. Sin embargo no hay seguridad sobre su eficacia.

La relación entre los distintos instrumentos y entre los distintos agentes urbanos aparece planteada en la *Loi d'Orientation pour la Ville* francesa. La orientación británica hacia el *management* urbano, aplicado en el *Urban Program* y en los trabajos de *City Challenge*, que incluso cuentan con la participación ciudadana a través de las organizaciones voluntarias, es un producto característico de esta búsqueda de equilibrio, dónde se favorece la privatización, o mejor, la reducción del papel del Estado en el control y en la intervención sobre las transformaciones del territorio, con la consecuente renuncia a la redistribución local de los beneficios y cargas derivados de las mejoras en la ciudad. La situación británica encuentra el contrapunto en su preocupación sobre los problemas ambientales, cuestión que a nivel municipal destaca como de primer orden. El control de las transformaciones del ambiente y el tratamiento de los residuos urbanos o de los espacios agredidos concentra la acción pública, con participación de una nueva generación de empresas o asociaciones de clara orientación ecológica. Algo presente tanto en las normas sobre la actividad extractiva como en la instalación de carteles de publicidad, en los programas de ralentización y limitación selectiva de los movimientos de los coches o en la recuperación

de los márgenes urbanos baldíos con participación de las asociaciones voluntarias para la conservación del patrimonio ambiental.

El éxito de los planteamientos que buscan una potenciación de la capacidad de los planes urbanos para responder a las demandas de las ciudades y que exigen una eficiente autonomía de las mismas, sigue estando condicionado por la reconsideración de los instrumentos urbanísticos. Los profesores belgas y franceses al interpretar la ciudad como una realidad formada por áreas y polos de diferente peso con desigual desarrollo, introducen el concepto de *mixité*: la variedad y riqueza de las que derivan la identidad y la vida misma de la ciudad, y que la caracterizan, superando la concepción de la urbanística moderna como redención de la anarquía urbana. Tema que presenta la necesidad de una reflexión más profunda en torno a la idea de «orden» que esconden los planes urbanos y provoca una intuición sobre cómo el desorden aparente no puede resolverse exclusivamente con el orden rígido de la ciudad continua, o con una oposición nostálgica entre centro y periferia. El nuevo planeamiento debe atender los aspectos cualitativos de la vida urbana sin reducirse exclusivamente a la organización de la cantidad.

Después de la crisis de los años ochenta en Italia se percibe una fase de reflexión sobre la rica evolución de su urbanística a lo largo del siglo, con particular atención hacia el planeamiento municipal como argumento central de la urbanística italiana, considerando incluso la biografía de los urbanistas que han protagonizado estos últimos cincuenta años. Después de la experiencia de los *Piani Paesistici*, interesantes por la intención de ordenar todo el territorio con un planeamiento orientado hacia la protección ambiental, se sigue trabajando sobre los problemas ambientales, como demuestra el intento de sistematización del funcionamiento ecológico de la ciudad de Reggio Emilia, aunque dentro del marco municipal.

El nivel de flexibilidad de los instrumentos urbanísticos en Gran Bretaña permite valorar algunos excesos de la iniciativa privada, sin embargo la discrecionalidad decisional, la capacidad de intervención y la eficiencia de las administraciones municipales británicas contrastan, por oposición, con la inoperancia italiana y manifiestan el valor de una administración responsable que no busca simplemente escudarse en complejas construcciones normativas.

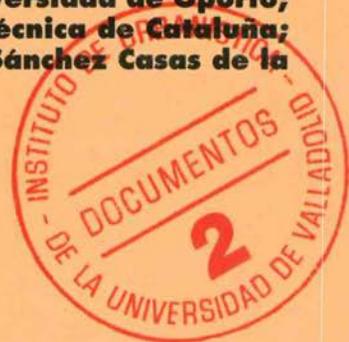
En un contexto todavía en formación como el Portugués, la fluidez de relaciones institucionales contrasta con la ausencia de instrumentos operativos de carácter general, dónde la distinción clásica entre «policía» y «fomento», entre regulación e intervención es casi nula. El predominio de la intervención pactada sin referencia a otros instrumentos de regulación muestra la debilidad del proyecto como forma exclusiva de acción frente al plan y destaca el papel estructurador del mismo.

En España el carácter remedial del planeamiento, incluso como forma de «redistribución del producto social» a través de la captación pública de las plusvalías derivadas del crecimiento urbano, ha hecho quiebra ante los vaivenes del mercado y ha sido fatalmente reconducido hacia una técnica redistributiva compleja y dudosa que nada tiene que ver con la urbanística en cuanto disciplina configuradora de lo urbano. La necesidad de «reinventar» la disciplina se reclama desde diversas instancias frente al abandono en la pura planificación económica, en las supuestas leyes del mercado, o en el refugio formalista.

Por todo ello la superación del juicio negativo sobre la anarquía urbana que acompaña a la idea de «mixité»; la reflexión sobre las innovaciones tecnológicas; la importancia de la estructura institucional: regional, comarcal y municipal, para cerrar sobre las relaciones planeamiento-territorio y urbanística-ciudad; el papel predominante de las ciudades en todos los procesos de desarrollo y la adecuación de los instrumentos urbanísticos a esos procesos; el papel estructurante del plan; la necesidad de incorporar al Medio Ambiente no como simple elemento más sino como fundamento de la intervención urbanística; incluso la recuperación crítica de los ideales y de las ideas de la «ciudad funcional», configuran, entre otros posibles, una secuencia de temas abiertos a la reflexión urbanística. Cuando ha desaparecido por completo el empuje de las utopías y de la ya mítica participación popular, puede hablarse, sin fatalismos, de crisis del sentido político, del contenido ideológico y social que ha caracterizado el desarrollo urbanístico reciente en Europa. El simple deber administrativo, la responsabilidad del operador privado o la capacidad de un poder político a menudo cuestionado no son suficientes, por sí solos, para legitimar el papel al que la urbanística sigue aspirando en estos países. La necesidad de la investigación urbanística permanece por ello con indudable vigencia.

El presente texto recoge el contenido de las conferencias desarrolladas en el curso «El Planeamiento Urbano de la Europa Comunitaria», organizado por el Instituto de Urbanismo de la Universidad de Valladolid, entre noviembre de 1992 y enero de 1993. El curso fue dirigido por Alfonso Alvarez Mora, catedrático de urbanismo, y su organización fue posible gracias al convenio con la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León, que garantizó el soporte económico e institucional.

Los profesores participantes fueron: Marc Gosse y Jean De La Salle del Instituto La Cambre, Bruselas; Valeria Erba y Federico Oliva del Politécnico de Milán; Ivor Samuels de la Brookes University, Oxford; John Dean de la Universidad de Nothingam; Paulette Girard, Hélène y Pavel Spanek de la Escuela de Arquitectura de Burdeos; Nuno Portas, Bruno Soares y Fernandes de Sa de la Universidad de Oporto; Manuel de Torres i Capell de la Universidad Politécnica de Cataluña; Fernando Roch Peña, Ramón López de Lucio y C. Sánchez Casas de la Universidad Politécnica de Madrid.



instituto de urbanística
de la universidad de valladolid



SECRETARIADO DE PUBLICACIONES
UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

