

—instrumento por el cual se permite la alteración de los parámetros de zonificación urbana, en función de una contrapartida compensatoria— que puede ser pagada en dinero, en construcción de viviendas populares, obras de infraestructura urbana, etc., viabilizando la captación de recursos privados a muy breve plazo, y el aumento de la competitividad, en la medida en que se reduce considerablemente el tiempo para la toma de decisiones, ofreciendo la

agilidad necesaria para atraer a los inversionistas. Construcciones tales como los *shopping centers*, iniciativas inmobiliarias específicas y puntuales, y hasta el mismo Telepuerto, que constituyen algunos proyectos que originalmente encontrarían en la ley del zoneamiento grandes obstáculos debido a su localización y dimensiones, son superados por la implementación de la ley referida a las operaciones interconectadas.

## Italia

Federico OLIVA

Profesor de la Universidad Politécnica de Milán.

### ROMA Y MILÁN: DOS CAMINOS DIFERENTES PARA EL URBANISMO.

Aunque esta legislatura se esté terminando sin haberse aprobado, no obstante ha habido una gran discusión sobre la reforma urbanística que, a partir de 1995, se ha venido desarrollando dentro y fuera del Parlamento sobre la base de la propuesta adelantada por el Instituto Nacional de Urbanismo (INU) (1). El próximo mes de agosto la actual Ley de Urbanismo tendrá pues 59 años y desgraciadamente no será su último cumpleaños.

Sin embargo, pese a la sustancial indiferencia de la política por una cuestión que evidentemente se considera marginal (en realidad cualquier intervención en el territorio se puede hacer sin necesidad de la reforma, excepto una gestión normal y ordenada que, por lo tanto, no interesa), los principios y los contenidos de la reforma están ampliamente superados por la práctica de la

planificación de estos años: desde el papel de las Provincias y de su plan de coordinación territorial, hasta la utilidad de desdoblarse el plan regulador municipal en dos componentes, uno estructural de larga duración y otro operativo ligado al poder administrativo del Alcalde; y desde la *perequazione* (equidistribución) urbanística como modalidad principal de actuación del plan, hasta las prácticas ecológicas que se incorporarán en el mismo como uno de los contenidos estratégicos fundamentales.

Estos principios y estos contenidos, sobre todo para la escala municipal de planificación, han sido objeto de experimentaciones interesantes y desinteresadas, cuyo resultado positivo completo depende, sin embargo, de la resolución definitiva de algunos nudos jurídicos de fondo que sólo la intervención legislativa puede garantizar. Una consideración análoga se puede hacer con la legislación regional más reciente que, en diversos casos (Toscana, Umbria, Basilicata y Emilia-Romagna), ha elaborado normativas explícitamente relacionadas con la hipótesis de la

(1) Véase transcripción íntegra de esta propuesta del INU en CyTET, 106, Sección Documentación: 927-940, invierno 1995.

reforma en discusión, sin poder atacar pese a ello la sustancia del actual ordenamiento.

Tanto los planes como las reformas regionales, chocan de hecho contra el inevitable obstáculo representado por el actual modelo del *Piano Regolatore Generale* (Plan Regulador General) un instrumento que al mismo tiempo configura la ordenación del territorio y los derechos de uso y transformación del suelo, con una duración medio-larga que impone vinculaciones expropiatorias destinadas, sin embargo, a prescribir rápidamente, tan sólo cinco años después de su aprobación. El PRG es un instrumento rígido, formado por reglas inflexibles, pero a pesar de ello siempre alterables con el procedimiento de las modificaciones. Es un instrumento que pretende diseñar una «ciudad del futuro» determinando cada inmueble existente en el territorio, pero en absoluto capaz de conseguir un objetivo tan ambicioso, sobre todo para las intervenciones de reforma urbana. Con el resultado de que estas reformas urbanas —que representan el objeto más importante del urbanismo italiano de estos últimos años— han sido básicamente afrontadas con instrumentos ajenos al plan general, con los llamados *programmi complessi* (programas complejos), bastante utilizados en la segunda mitad de los años noventa y basados en procedimientos de alteración que han representado una forma de *deregulation* legalizada.

La propuesta de reforma, bien sea la hipótesis del INU o bien sea su traducción en un proyecto de ley realizada por la mayoría del gobierno, era en realidad bien distinta de las soluciones que los planes pueden administrar autónomamente y también de las nuevas formas de plan introducidas por varias Regiones. Porque el *piano strutturale* (plan estructural) de la reforma no tiene ningún efecto conformador de derechos, no impone ninguna vinculación (excepto el tener que asumir aquellas vinculaciones ambientales supra-ordenadoras) y representa sustancialmente el

autocompromiso y el acuerdo de las administraciones electas (Ayuntamiento, Provincia y Región) y de los organismos funcionales que tengan responsabilidad en la gestión del territorio para lograr una cierta ordenación «coplanificada». Mientras que el *piano operativo* (plan operativo), que sí que conforma derechos y define el régimen jurídico de los inmuebles sujetos a transformación, se refiere a las únicas partes de la ciudad en las que, en el breve período del mandato administrativo del Alcalde, está prevista una intervención efectiva.

La actual ley ha perdido en el curso de los años toda operatividad, casi siempre por iniciativa del Tribunal Constitucional en el tema de la expropiación por utilidad pública (las vinculaciones expropiatorias, como ya ha sido señalado, prescriben después de cinco años y su prórroga por otros cinco conlleva una indemnización añadida). Las muchas contradicciones jurídicas que su larga vida ha puesto al descubierto —destacando en primer lugar el inconstitucional «doble régimen inmobiliario» público y privado— pesan como una losa sobre las experimentaciones reformistas, sobre todo si la reforma tardase todavía mucho. Estas experiencias han hecho madurar los principios y contenidos de nivel regulador y político, pero evidentemente no tanto como hubiese sido necesario. Porque si es verdad que es posible planear, incluso en esta fase de transición, es igualmente verdad que sin la derogación de la actual ley el mismo proceso de experimentación perdería credibilidad, en la medida en que no todos los resultados esperados se conseguirían y se presentarían nuevas dificultades jurídicas debidas a un cuadro legislativo lleno ya de contradicciones.

Frente a estas dificultades los Ayuntamientos y los urbanistas pueden recorrer dos vías (la tercera, la del plan tradicional, que es todavía la más habitual, no lleva a ninguna parte): 1) continuar con tenacidad en la vía de la experimentación; 2) abandonarse a la *deregulation*, quizás con motivaciones más serias de las utilizadas en el curso

de los años ochenta. Cuanto más tarde sea la reforma, más impracticable se hará la primera de esas vías y más fácil se hará la segunda. Dos vías que están ejemplificadas por las experiencias en estos últimos años de las dos ciudades italianas principales, Milán y Roma, que asumen asimismo una valencia política para las dos mayorías opuestas (de derecha y de izquierda, respectivamente) que las han gobernado.

La operación recientemente lanzada en Milán con el «Documento marco de las políticas urbanísticas municipales» es bastante ambigua en relación con los nudos no resueltos del actual ordenamiento y consiste sustancialmente en un proceso de *deregulation*, da vía libre por completo a los proyectos privados sobre la base de algunas regulaciones públicas muy débiles. En la propuesta milanesa el plan (el tradicional) no tiene ninguna importancia: está relegado al fondo, como una presencia burocrática que, sin embargo, conforma derechos e impone vinculaciones, al menos sobre la ciudad existente. Mientras que por lo que respecta a la transformación urbanística siempre es modificable utilizando los *Programmi integrati* (Programas integrados) que son uno de aquellos *programmi complessi* a los que se hacía referencia anteriormente y que en Lombardía son regulados por una ley regional específica.

La propuesta no es nueva para Milán. De hecho sus administraciones (de todos los colores políticos) se han distinguido en su reciente pasado por el rechazo a poner al día el obsoleto plan regulador de 1976, procediendo a través de millares de modificaciones, pequeñas y grandes, sin un método y sin un mínimo cuadro de referencia programático. Todavía, pues, *deregulation* en la receta milanesa; aunque el «Documento» antes citado ofrezca un indudable interés por el profundo análisis de los males de la instrumentación urbanística italiana y, más en general, del ordenamiento urbanístico; análisis que, por otra parte, no es distinto al desarrollado por el INU

y que ha llevado a su propuesta de reforma. La solución indicada en Milán es, en cambio, radicalmente diferente: además de los criterios y de las orientaciones contenidas en el «Documento» (bastante débiles, como ya he recordado) se centra toda en la «evaluación» como procedimiento fundamental para la selección de los proyectos que los operadores privados puedan presentar en cada parte de la ciudad, independientemente de la ordenación urbanística vigente. Un procedimiento que deja bastante perplejo por la falta de una relativa profesionalidad dentro de la Administración pública, consecuencia de una situación histórica de la misma, pero también, de una formación universitaria que en el mismo Politécnico de Milán no consigue desarrollarse en aquella dirección. Más que una nueva vía del urbanismo italiano, la solución milanesa —contracorriente respecto a todas las grandes ciudades europeas que han empezado a pensar en términos del plan— parece pues un atajo inviable que deja demasiado espacio a la política, no a aquella capaz de observar, sino a la del poder que se ejerce día a día de manera discrecional.

Completamente diferente es la experiencia de Roma donde en cambio se ha dado confianza al plan, porque se ha considerado que este enfoque constituye una referencia indispensable, más que para el «mantenimiento cualitativo» de la ciudad existente (y de los derechos adquiridos a ella asignados), por cuatro aspectos fundamentales del urbanismo de hoy. Ante todo porque permite compensar y reducir las inevitables contradicciones de la planificación estratégica: en Roma el nuevo plan urbanístico representa incluso el «telar» sobre el cual se está tejiendo el plan estratégico, decisivo para el desarrollo económico de la ciudad, a cuyas «políticas» les garantiza las necesarias respuestas infraestructurales y ambientales, además de otorgarles una gran flexibilidad de actuación; en definitiva estableciendo las condiciones de base por las que las políticas urbanas puedan tener éxito. En segundo lugar

permite coordinar las intervenciones de la «transformación urbana», es decir los fenómenos urbanísticos sin duda más importantes de la ciudad de hoy. En tercer lugar la referencia al plan garantiza, mejor que ningún otro enfoque hasta hoy experimentado, la definición de nuevas modalidades operativas para la recualificación urbana, otro de los grandes temas de la ciudad italiana contemporánea que choca con casi la totalidad de la más reciente expansión, pública y privada, legal y no (en Roma la cuestión de la ilegalidad es absolutamente central). Y por último, porque sólo sobre un marco de planeamiento es posible activar políticas concretas de apoyo, construir aquella «red ecológica» que aumente los efectos de regeneración de los recursos ambientales y que representa la condición material dentro de la que se puedan activar procesos de desarrollo. Sin plan no hay ni relaciones, ni continuidad, ni pasillos, ni compensaciones, sino sólo intervenciones no coordinadas y aisladas: en definitiva no hay «red».

Naturalmente con el término «plan» en Roma nadie entendió cómo la referencia al viejo e incapaz instrumento de la actual ley urbanística, de cuya inadecuación eran perfectamente conscientes tanto la Administración como los asesores, comprometidos todos en la primera fila de la batalla por la reforma y decididos a hacer de Roma un verdadero laboratorio apropiado de la misma. Y cuando ha parecido evidente que la reforma no sería aprobada, se ha producido un plan que desarrollaba sus temas principales como la *perequazione* (equidistribución), pero que, garantizaba de todos modos una operatividad del instrumento, una fiabilidad para alcanzar los objetivos de la Administración.

La elección metodológica más importante concierne a la forma estructural del plan. Sin reforma y sin la ayuda de una ley regional (la ley del Lazio es muy tradicional) ha sido obligatorio recorrer un camino difícil, en equilibrio entre la necesidad de no salirse de la actual ordenación y el proponer un instrumento eficaz, fundado en procedimientos y reglas y

no sólo sobre declaraciones programáticas. Este aspecto fundamental se ha desarrollado con dos posibles soluciones. Atribuyendo ante todo, la mayor flexibilidad posible a las opciones referentes al sistema habitacional, mientras que el sistema infraestructural (el nuevo sistema de movilidad ferroviaria representa uno de los contenidos principales del nuevo plan) y el ambiental son las dos redes que consienten y condicionan el desarrollo de la ciudad, asumiendo una definición prescriptiva y representando la armazón sobre la cual se construye la nueva ordenación urbana. Una solución que pasa por la utilización de otras formulaciones técnicas, además de aquellas prescriptivas (los tradicionales documentos de las normas y del *zoning*) que acompañan la gestión del plan (formulaciones de gestión, formulaciones programáticas, materiales para la proyectación urbanística posterior); es decir, es una de las componentes fundamentales del proceso del plan, aquella que permite traducir las opciones urbanísticas en proyectos concretos de intervención y que en la experiencia italiana ha estado históricamente ausente. Y en segundo lugar, utilizando los *programmi complessi* para la recalificación urbana (incluso en el Lazio existe una ley regional sobre la materia) como instrumentos ordinarios de actuación del plan y no como soluciones alteradoras alternativas a éste. Es un aspecto fundamental estrechamente ligado a los márgenes de flexibilidad que se ha podido garantizar a las nuevas previsiones de ordenación.

Por último, una nota sobre el proceso de elaboración del plan que en la experiencia romana asume una función decisiva y que ha sido muy discutido por muchos conservadores, incluso de los de extrema izquierda. La operación urbanística romana después de un año dedicado a arreglar los asuntos pendientes del pasado (de las dos modificaciones cuya tramitación no había sido completada nunca, una de ellas era para renovar las vinculaciones

expropiatorias de los servicios públicos) se inicia en 1995, con el «Posterplan», la proclama del plan que integraba todas las principales intervenciones que, después, constituirían el nuevo plan urbanístico (los parques urbanos y metropolitanos, el sistema de movilidad ferroviaria, la ordenación policéntrica de la ciudad, las intervenciones de recalificación y de recuperación urbana, etc.). El plan ha sido construido en coherencia con este esquema, con una serie de disposiciones urbanísticas dotadas de una autonomía propia incluso administrativa, que han permitido poner en marcha buena parte de ellos, aún antes de su aprobación. Los parques se han definido de acuerdo con la Región y su perímetro está contenido en una ley regional específica; el sistema de movilidad ferroviaria ha sido convenido con la Administración de la Región y los Ferrocarriles y ya ha sido financiado en un 50%, mientras que el de la movilidad automóvil ha sido definido por una modificación específica de 1997; la nueva

regulación de la campaña romana ha sido definida por una modificación del mismo año, referente a todo el sistema ambiental; cuatro de las diecinueve Centralidades que componen la nueva ordenación policéntrica están ya en marcha, como los *programmi complessi* referentes a la recalificación urbana insertados en el plan y sin contradecirle. Un enfoque que supera un defecto insuperable de la vieja práctica urbanística italiana: el plan como un acontecimiento que se anunciaba con clamores cada cuarto de siglo y no como un compromiso que se lleva a cabo cotidianamente.

Naturalmente hoy es imposible prever si prevalecerá el modelo milanés o el romano. Dependerá de la aprobación o no de la reforma ligada, a su vez, a las elecciones políticas de esta primavera.

Traducción del italiano:  
Sagrario del Río  
Revisión: J. G. B.

## Portugal

Nuno PORTAS (corresponsal)

Alvaro DOMINGUES (crónica)

Facultad Arquitectura. Lisboa

### PORTUGAL: PROGRAMAS DE RECALIFICACIÓN URBANA

A lo largo del pasado año 2000 y en el marco del III *Quadro Comunitário Apoio* (QCA, Marco de Apoyo a la Comunidad), el Gobierno Central ha adquirido nuevo protagonismo al asumir el liderazgo de nuevos y distintos programas de intervención en las principales ciudades tanto, en las grandes aglomeraciones como también en las ciudades medianas. Estos programas presentan algunas características comunes que merecen ser subrayadas, sea por sus procesos de despegue y respectivas soluciones institucionales, o bien sea por algunos

de los objetivos urbanísticos planteados y por el nivel de los autores elegidos.

Las oportunidades creadas o aprovechadas por las ciudades han sido determinantes: hay tres series de proyectos urbanos con plazos y fechas predeterminadas y con presupuestos garantizados.

1º El programa más ambicioso, bautizado POLIS, es el impulsado por el Ministerio de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente desde hace un año, en que propuso una docena y media de municipios seleccionados "a dedo" —de los cuales dos se encuentran en el área