

propietario-promotor solicite la licencia de edificación, el Ayuntamiento puede condicionar su concesión al pago de esta contribución o a la ejecución de la infraestructura o equipamiento. La novedad, en el contexto holandés, es que es la primera vez que el Ayuntamiento está autorizado, formalmente, a condicionar la concesión de la licencia de edificación al pago de una contribución o a la ejecución de la urbanización. Otra novedad, y además clara ventaja, es que ley y decreto incluyen una lista detallada de tipos de costes que se pueden cargar al propietario del suelo. En la situación actual los agentes de mercado no conocen previamente qué cargas han de asumir. La novedad reducirá pues las incertidumbres a que tienen que hacer frente los promotores.

Un Plan de Urbanización está más limitado en cuanto a los costes que se pueden cargar sobre los propietarios, en comparación con el convenio urbanístico que, libremente, Ayuntamiento y propietario-promotor pueden alcanzar antes de la aprobación del planeamiento vinculante. Por ejemplo, los costes de sistemas generales, y algunos costes de urbanización de sistemas locales, no pueden ser incluidos en un Plan de Urbanización. Otro inconveniente del Plan de Urbanización, comparado con un convenio urbanístico, es que el Ayuntamiento es responsable de eventuales aumentos de costes y que, cuando los costes superan los beneficios, el

Ayuntamiento ha de hacerse cargo del déficit. Esto último no es en absoluto impensable, teniendo en cuenta que el suelo necesario para las infraestructuras y equipamientos públicos forma parte de las cargas de urbanización, y que este suelo se valora a valor de mercado (es decir, el valor de los suelos a incluir en las cargas de urbanización se calcula partiendo de los usos establecidos en el nuevo plan vinculante de usos del suelo). Un inconveniente añadido es que el Ayuntamiento corre el riesgo de retraso en la solicitud de licencia. Si el promotor no solicita la licencia en el plazo fijado, no existe obligación legal de contribuir. Al Ayuntamiento le queda entonces tan sólo la posibilidad de expropiar los terrenos a precio de mercado de los futuros usos. O bien esperar, lo que, en caso de que haya ya urbanizado, puede implicarle costes financieros.

Durante la tramitación parlamentaria de la Ley de Urbanización, se discutió y finalmente se rechazó la posibilidad de cargar los costes de construcción de equipamientos sociales (los edificios e instalaciones) a los propietarios. Esto quiere decir que no se puede cargar a los propietarios, ni a través de un Plan de Explotación ni de un Convenio urbanístico, los costes de construcción o mantenimiento de equipamientos públicos, como, por ejemplo, escuelas y centros sanitarios.

20 de julio de 2008

## Italia

Federico OLIVA

Politécnico de Milán

### LA EXPO 2015 EN MILÁN

#### Las muchas expectativas ligadas a la Expo

La asignación a Milán, a finales de marzo de 2008, de la organización de la exposición universal de 2015 ha provocado una gran satisfacción en las administraciones y las agencias que la habían promovido (el municipio y la provincia de Milán, la región de Lombardía, la Feria de Milán y la Cámara de Comercio), pero, aún más, ha generado expectativas de crecimiento y de desarrollo generalizado, que implican en primer lugar al sistema económico y su funcionamiento, pero también a muchos municipios lombardos y no sólo, a los solicitantes de acuerdo con los organizadores, que en estos meses pasados han anunciado

reuniones y encuentros en todo el territorio regional para mostrar las características de la iniciativa y demostrar las posibles repercusiones en la economía y el territorio.

La Expo, de hecho, más allá de atraer la atención mundial de los medios de difusión sobre Milán por el interés del asunto (*Feeding the planet. Energy for Life*) y para los 29 millones de visitantes previstos, podría ser, de hecho, la ocasión para hacer crecer proyectos dispersos en la gran área urbana lombarda, un área mucho más extensa que la metropolitana, donde viven algo más de 5 millones de personas y donde se concentra aún buena parte del sistema productivo del país y casi todos los directivos del sistema financiero; un área que se extiende de norte a sur de las pendientes meridionales de los PreAlpes

hasta el Po, mientras que al oeste abarca buena parte de la provincia piamontesa de Novara y al este alcanza la ciudad de Brescia, 120 kilómetros más allá. Proyectos, en cierto modo, relacionados con el acontecimiento y dirigidos a su éxito, que dejarán un rastro duradero en las ciudades y en los territorios implicados. En este sentido los organizadores solicitan a las administraciones locales el desarrollo de una planificación adecuada en una dimensión competitiva, sosteniendo que todos los recursos posibles no están ya predestinados; un gran plan estratégico, por tanto, cuyo trazado total no está sin embargo explícito y el marco territorial total no está muy claro, en equilibrio entre la tentativa de escoger esta ocasión para finalizar, acelerando los programas infraestructurales ya definidos y una visión más amplia que establezca Milán como el gran polo logístico internacional, con un papel estratégico en las relaciones entre las ciudades-mundo, gracias también al nuevo túnel alpino del Gottardo y el Loetschberg.

Esta formulación ha determinado, sin embargo, una cierta euforia para las perspectivas que la realización de la Expo podría implicar y, sobre todo, para el legado de las infraestructuras y de las dotaciones territoriales que el mismo podría asegurar al territorio de Lombardía; y si las expectativas para estas últimas se justifican substancialmente por la gran cantidad de inversiones programadas, las perspectivas para un desarrollo sostenido de la inercia de la Expo aparecen mucho más aleatorias y algo irracionales, ya que la historia de las exposiciones universales pasadas muestra que tal condición no está asegurada en absoluto. No obstante, no hay que subestimar las consecuencias que sólo el anuncio de la opción de Milán ha implicado, con revalorizaciones en bolsa para las sociedades cotizadas de las propiedades inmobiliarias, gracias a situaciones que escapan a la opinión pública, incluso a la más experta.

Crece, por tanto, la expectativa por el acontecimiento y florecen las candidaturas para las nuevas instalaciones y las nuevas funciones de cierta manera conectadas con la Expo, incluso si de momento no con el valor estratégico solicitado por los organizadores, pero puede ser como la simple justificación de las decisiones locales de otra manera no justificables o, más probablemente, como esperanza de una difusión desbordante sobre todos los territorios de las repercusiones que el acontecimiento podría comportar. En todo caso la referencia a la Expo es constante, tanto por la sociedad que gestiona los aeropuertos lombardos y el de Malpensa en particular, que ha presentado realmente, en referencia a tal evento, un plan de relanzamiento del aeropuerto en crisis, tras el abandono de Alitalia (la pérdida este año ha sido casi 5 millones de pasajeros), con

inversiones propios de 1,4 millardos de euros en el período 2009-2016 para la realización de obras de infraestructuras, entre los cuales la tercera pista, indispensable para recuperar la dimensión de hub o por lo menos del aeropuerto de rango internacional. Entre las razones del éxito de la candidatura de Milán, todos los observatorios han evidenciado el interés del asunto sobre el que se centrará la manifestación (exposición), la alimentación y la energía, más allá de eso la cohesión de las instituciones que han apoyado esa candidatura, más allá de las diferencias políticas. Y si después de pocos meses de la asignación aparecen las primeras grietas en los equipos debido al nombramiento del alcalde de Milán como Comisario extraordinario con poderes casi absolutos para la gestión de la financiación y de la realización de los trabajos directamente relacionados con las instalaciones de la exposición, así como un control igualmente absoluto sobre la sociedad que gestiona la iniciativa (para la que de antemano no se prevé ningún consejo de administración), se trata (diseño) de una situación política bastante normal dada la entidad de los recursos que serán utilizados; si la dirección está concentrada en las manos de una sola persona, el alcalde de Milán, parece casi imprescindible si se quiere realizar en los tiempos previstos el programa global de los trabajos enumerados en el expediente ligado a la candidatura, más allá de lo que corresponda a la figura del mismo alcalde, gestor más que político tradicional. Mientras que el Comité de programación previsto por el gobierno ve bien la presencia de siete de sus miembros sobre doce componentes, con una presencia muy equilibrada de todos los partidos de la mayoría.

### Un programa muy ambicioso

Los datos y la información extraíbles del expediente de la candidatura, pero también de las noticias más recientes, evidencian un programa muy ambicioso que presta atención a la accesibilidad de Milán en general y de la Expo en particular, un programa cuyo coste total supera en mucho el presupuesto de la Expo, fijado en 4.120 millones de euros y eso ya incluye, por tanto, los trabajos financiados por el Estado, la Región, la Provincia y el Ayuntamiento de Milán o por el sector privado en la financiación de proyecto, que están pensados como indispensables para garantizar el objetivo ya indicado. Entre estos trabajos se recuerdan las autovías de Pedemontana, Brescia-Bérgamo-Milano y la tangencial del este exterior de Milán (tres trabajos desde hace mucho tiempo en discusión), pero también, aunque como la segunda prioridad, la tangencial regional Broni-Mortara-

Stroppiana en el sur de la región. Además de estas infraestructuras viarias concernientes a las conexiones entre el sistema tangencial de Milán existente y el sitio de la Expo y de los estacionamientos de intercambio previstos (18.000 plazas para coches), con una inversión total de 1,78 millardos de euros (de los que 289 millones estarán destinados a los estacionamientos), que representan la mayor voz del presupuesto a la par hasta el 43% del mismo. Una situación todavía enormemente condicionada por el transporte sobre ruedas, que será utilizado por el 41% de los 29 millones de visitantes previstos (el 25% con medios colectivos y el 16% en el automóvil), muy lejos de la sostenibilidad generalizada que quiere inspirar el proyecto de la Expo 2015. Buena parte de los visitantes llegarán a la Expo en tren (el 30%), para lo que no hay previstas inversiones ulteriores con respecto a las ya asignadas para la finalización de la línea de la alta velocidad lombarda, de la terminación del nodo ferroviario de Milán con las interconexiones entre la *Ferrovie Nord Milano* (regionales) y la red nacional a Busto Arsizio para conectar directamente el aeropuerto de Malpensa con la Estación Central de Milán y la realización de la nueva estación de Rho-Però, ahora casi terminada; aunque a la lista faltan los recursos por el cumplimiento del paso ferroviario y por el aumento de la línea Milán Mortara, incluso indicada como segunda prioridad. Mientras el 29% de los visitantes que utilizará el avión se cree pueda ser absorbido sin dificultad por el sistema aeroportuario lombardo, incluso si para Malpensa, la sociedad de gestión prevé, como se ha recordado, consistentes inversiones también justo en razón del acontecimiento de 2015.

El programa, por fin, incluye la terminación del sistema de los ferrocarriles metropolitanos de Milán, con la realización de una red verdadera: la prolongación de la línea 1 hasta Monza, la M2 hasta Assago al sur de la ciudad, el M3 al barrio de Comasina al extremo norte de Milán, la realización del primer tramo del M5 y del M6, todas, excepto la última, ya en funcionamiento; mientras que en el programa de la Expo se incluyen siempre, con una financiación estatal todavía por asignar de hasta el 40%, aunque la finalización del M5 (que pasa por *City Life*, es decir, la transformación del área que ya es sede de las Ferias en la ciudad) y el M4 hasta el aeropuerto de Linate, este último tramo de gran importancia para asegurar la mejor accesibilidad al aeropuerto urbano.

Se trata, por tanto, de un listado imponente, sobre cuya completa finalización se justifican totalmente las dudas, por un lado por la lentitud innata del sistema de Italia que las nuevas modalidades de la gestión para la Expo 2015 quizás puedan superar, pero solamente para las obras conectadas directamente, mientras que para

las otras, como son la red de carreteras, ferroviaria y el metropolitano, el papel del Comisario es sólo de dirección y de aviso.

Mientras que, por otro lado, la situación económica del país no es tal que pueda garantizar con certeza toda la financiación necesaria, incluso para integrar la participación de los privados que sin la participación pública no podrían funcionar. A los organizadores y a sus estructuras operativas de funcionamiento les corresponde hacer “un último esfuerzo” al que, desde hace mucho tiempo, la sociedad italiana no está acostumbrada, una capacidad de hacer que incluso en Milán, que también realizó la primera línea metropolitana a principios de los años sesenta con una suscripción popular, parece faltar; el próximo futuro dirá cuáles entre las obras enumeradas se realizarán para el 2015, incluso aquellas cuyas obras están todavía lejos, dado que los proyectos no están definidos todavía completamente.

Incluso la realización de otras dotaciones y equipamientos de los cuales la ciudad (no sólo Milán, sino su área metropolitana) tendrá necesidad para soportar el impacto de la Expo. 29 millones de visitantes de visitantes, vendrán, implican una media de 160.000 al día, con puntas de sobre los 200.000, con una fuerte tensión sobre las estructuras de seguridad, sanidad y hospitalidad. Y, si las primeras son aún una competencia del sector público, las últimas se refieren a inversiones privadas que, si no son adecuadamente incentivadas, podrían no estar disponibles como parecería necesario, por la incertidumbre vinculada al efectivo éxito de la iniciativa (la EXPO de Zaragoza 2008 enseñó a algo desde este punto de vista) y, sobre todo, por la incertidumbre de después del acontecimiento. Por otra parte, las condiciones de la EXPO 2015 en Milán divergen completamente de las EXPO que le preceden, es decir, Shangai 2010 (*Better city, better life*), dónde los visitantes esperados son más allá de cientos de millones y el Estado es pródigo en recursos, incluso para consolidar la imagen de una nación emergente a nivel mundial, ya evidenciado en los Juegos Olímpicos de este año. Una EXPO, esta de Shangai, que se vuelve a todo el mundo oriental, mientras que los números de la milanesa inciden solo en el horizonte nacional y sólo en parte europeo (la previsión de visitantes extraeuropeos es inferior al 7%).

Más concluyente es, obviamente, la perspectiva relativa a la realización de la EXPO, pero lo mismo no puede decirse para el destino del barrio en que se celebra la exposición después del acontecimiento; mientras que no tendrá problemas para confirmar el carácter residencial de la EXPO Village, una vez elegida la cualidad futura de la residencia. El Plan General adjunto al expediente de candidatura es, un poco, emblema de esta contradicción, extraño como

es el diseño estratégico territorial global: los autores, los arquitectos importantes, no tienen ninguna experiencia profesional en planificación, y su presencia se debe, en buena parte a la propiedad de una buena parte de la superficie, que los había comprometido en otros proyectos de transformación urbana siempre en el área milanesa; la misma propiedad desempeña un papel fundamental gracias al acuerdo estipulado con el Ayuntamiento de Milán, que la garantiza la revalorización inmobiliaria de la superficie para después del acontecimiento, con la modificación del destino de uso de agrícola a una mezcla de funciones urbanísticas, correspondiente a la disponibilidad garantizada para la realización de la EXPO. Una solución muy pragmática, sustancialmente compartible, como pragmática fue la elección de los proyectistas, que no obstante han excluido, al menos en esta primera fase, el paso del concurso que ha caracterizado a las EXPO del pasado (y en este aspecto no es posible división alguna); mientras, la elección de una superficie adyacente a la Feria, incluso no indispensable desde el punto de vista funcional, garantiza un ahorro evidente para las infraestructuras directamente conexas con la EXPO.

El Plan General no obstante, como muchos han observado, propone una solución orientada al interior del área y no establece ninguna relación orgánica con la ciudad metropolitana que le rodea; no construye, en resumen, un pedazo de ciudad en la ciudad metropolitana. Mientras que la misma organización urbanística del proyecto, parece dificultar una utilización racional de la superficie después del evento, para las opciones de localización de los edificios permanentes y de los provisionales, que deberán dejar espacio a las nuevas funciones *post* EXPO. Las mismas conexiones con Milán además de las infraestructuras para la movilidad imaginadas por el proyecto [los *raggi verdi* (vías verdes, radios verdes) y las *vie d'acqua e di terra* (vías de agua y tierra), conexiones ciclistas-peatonales y canales en el interior de los parques lineales], resultan más sugerencias que opciones concretas, muy difíciles de realizar sin una sólida intervención pública, que no obstante no está prevista en el presupuesto. Como no está basada sustancialmente en programas reales (recursos disponibilidad de las áreas), es la propuesta de la compensación ambiental de 1.000 ha de bosque urbano: como otras propuestas análogas, parecen más una sugerencia totalmente compartida, que un verdadero proyecto dotado de piernas para caminar.

### Un perspectiva diferente

Pero el informe más problemático que la propuesta del Plan General pone en evidencia

es el que tiene que ver con el nuevo Plan de Milán, en curso de proyecto, el Plan de Gobierno del Territorio (PGT) de acuerdo con la vigente ley urbanística regional lombarda, un plan que al menos en su componente estratégica, el Documento del Plan debería obviamente considerarse con la debida importancia una elección muy considerable para la ciudad, aunque esté prevista, al menos parcialmente, externamente a sus fronteras administrativas; mientras que eso no se producirá, al menos hasta la asignación atribución de la candidatura.

Quién escribe siempre ha sostenido que cualquier plan para Milán debería no referirse solamente al territorio de este Municipio, sino a la ciudad real de la que forma parte, una ciudad mucho más extensa, cuyos límites se han ampliado los últimos años bastante más allá de la misma superficie metropolitana para incorporarse a una dimensión geográfica completamente extraña a la administrativa, dotada de recursos territoriales mucho más consistentes y más preciosos que los limitados de la ciudad central. El mismo *Documento de Inquadramento* (Documento Marco) de 2000 ("Reconstrucción del gran Milán. Documento Marco de las políticas urbanísticas") se planteaba este problema, ampliando los propios horizontes territoriales del aeropuerto de Malpensa hacia el Oeste al de Orio al Serio al Este, descontado que pueda iniciar a continuación un proceso de revalorización inmobiliaria y centralismo urbanístico relativo únicamente al Municipio de Milán, hoy sustancialmente completado; una elección que ha empeorado objetivamente las condiciones de congestión y habitabilidad de la ciudad sin facilitar solución a los grandes problemas ambientales y sociales presentes, como el de la congestión, de la polución y de la casa ante todo. Hoy al PGT, que la administración se ha comprometido a presentar a finales de 2008, se le debe requerir la misma perspectiva territorial, con la ampliación de su propio horizonte para comprender la ciudad real de la que o Milán forma parte y de la que es en cualquier caso guía irremplazable, encontrando los necesarios acuerdos con las otras administraciones que gobiernan esta ciudad, los otros Municipios y la Provincia; un plan que sólo por esto podría ser de verdad innovador, incluso en el método y no solamente en el contenido, destacándose del enfoque tradicional del viejo plan municipal, presente aún en la vigente ley regional urbanística.

Un plan que debe pues volver a la construcción de la ciudad policéntrica, que es carácter distintivo de actual sistema urbanístico de la región urbana milanesa, que confirma y refuerza la centralidad histórica y crea nuevas centralidades dónde no existen, pero parecen indispensables para dar calidad a un territorio que no la tiene, aunque sea rico en infraestructuras residenciales

y productivas, en recursos territoriales no utilizados, de calidad ambiental e histórico-cultural. Dónde por calidad se entiende del espacio público que es el elemento distintivo de la ciudad, pero que está sustancialmente ausente en la nueva ciudad crecida alrededor de Milán; un espacio público que acoge incluso las funciones de excelencia (investigación, cultura, formación, grandes servicios urbanos) que son la segunda condición de calidad para esta ciudad. Una ciudad policéntrica sostenida por las dos grandes redes de la sostenibilidad, esto es la movilidad sobre ferrocarril, que excluya cada transformación urbana hoy confiada al automóvil y al medio ambiente, la red ecológica que conecte las dotaciones ambientales presentes en el territorio, garantizando la necesaria capacidad de regeneración de los recursos ambientales.

Probablemente es demasiado tarde para que el PGT de Milán tome esta dirección, pero quizá no lo es para orientar de forma diferente el proyecto de la EXPO 2015, sobre todo para la perspectiva de después de acontecimiento, que podría representar un primer paso para esta nueva estrategia territorial; al transformar el proyecto trazado con el actual Plan General en un centralidad metropolitana, muy integrada con la ciudad que la rodea, hecha de realidades diferentes e incluso de administraciones diversas, con la perspectiva, junto con la Feria, de convertirse en el centro de esta ciudad que hoy tiene tanto nombres diversos, pero que representa una única realidad territorial.

Milán, 27 de octubre de 2008  
Traducción del italiano María del Río Zamudio