



## LA EVOLUCION DEL PLANEAMIENTO Y SU MARCO INSTITUCIONAL EN GRAN BRETAÑA Y EN FRANCIA

por Luis Lozano Giménez

### 1. INTRODUCCION

Un alto grado de frustración con los resultados del planeamiento urbanístico en nuestro país y un convencimiento de la invalidez del marco institucional en el que se desarrolla, son tópicos habituales entre los profesionales y funcionarios con competencias y responsabilidades en el tema.

Mientras en otros países el desarrollo de las instituciones democráticas ha seguido un proceso paralelo a la creciente conciencia colectiva sobre la problemática urbana y a la exigencia de coherencia y justificación de la gestión pública, en el nuestro la pobreza en la que han caído las organizaciones sociales y la inexistencia de verdaderos cauces de representación y participación pública ha permitido la permanencia de planteamientos tecnocráticos y de instituciones incapaces para el cumplimiento de sus objetivos.

A medida que en el proceso democratizador del país han de ponerse en evidencia las presentes deficiencias estructurales y han de replantearse las nuevas instituciones que devuelvan la responsabilidad a órganos de gobierno representativos, surge la necesidad de volver la vista hacia la experiencia de los países vecinos para poder comparar aproximaciones desde distintos puntos de vista y observar algún tipo de regularidades en ellas.

En el número 2/3/76 de esta revista y en el artículo «Evolución de las Teorías Urbanísticas sobre el Planeamiento y el Proceso Institucional», se introducían una serie de ideas generales sobre las principales líneas de desarrollo de los marcos legislativos e institucionales relacionados con la concepción e instrumentación de políticas, planes, programas y prestaciones de servicios urbanos. Estas ideas generales servían de base de contraste con la experiencia española en general y del planeamiento de Madrid en particular. Este artículo pretende exponer, de una forma más descriptiva, la estructura y la evolución del sistema de planeamiento en dos países europeos, uno, Gran Bretaña, con una gran tradición localista y otro, Francia, con un marcado centralismo.

### 2. HACIA LOS PLANES DE DESARROLLO LOCAL, EL "POLICY PLANNING" Y EL "CONTROL DEL DESARROLLO"; EL CASO INGLES

En Gran Bretaña la mayoría de los medios de intervención pública en los procesos de desarrollo urbano regional caen dentro de la estructura de los departamentos o ministerios del gobierno central, controlados por el Parlamento nacional, o dentro de las autoridades locales, controladas por «Consejos» con independencia electoral.

En los últimos años de los 60 y principios de los 70, la inadecuación de las estructuras tanto del gobierno central, como del local, para asimilar los procesos de cambio han llevado a su profundo replanteamiento.

En la esfera central (ver fig. 1) la aglutinación en 1970 de los Ministerios de Vivienda y Administración Local (al que se había asimilado en 1969 el Departamento de Asuntos Económicos) y el Ministerio del Transporte, en el nuevo Departamento del Medio Ambiente (D. O. E.), ha sido un gran paso para la coordinación de las políticas sectoriales y los canales de gasto más relevantes en los sistemas urbanos.

Si analizamos según Friend, Power y Yewlett (1) los principales campos de decisiones políticas en relación con los sistemas urbanos (fig. 1), el Departamento del Medio Ambiente reúne las siguientes tendencias:

- Planeamiento económico regional.
- Protección del medio ambiente.
- Vivienda y construcción.
- Gobierno local y desarrollo urbano.
- Planeamiento del suelo.
- Red viaria principal.
- Otros medios de transporte e industrias relacionadas.

Quedando el desarrollo industrial bajo otro gran Departamento de Comercio e Industria.

Por otra parte en la esfera local dos informes del Gobierno, el informe Maud (1967) (2) y el infor-

me Bains (1972) (3) han influenciado ampliamente los procesos de cambio. Ambos parten de un principio de insatisfacción con los procesos gerenciales de gobierno local, que se puede resumir en los siguientes puntos:

— La toma de conciencia sobre la falta de carácter integrado que presenta la organización de la autoridad local, como conjunto de departamentos diferenciados de acuerdo con los servicios que aportan, y su falta de adecuación con la creciente complejidad de los problemas globales.

— La falta de relación de las actividades locales con la definición de objetivos políticos, con el planeamiento a largo plazo, con el seguimiento del proceso hacia la consecución de los objetivos y con el carácter cambiante de las necesidades y problemas.

— La necesidad de un marco organizativo que rompa las barreras departamentales y cree una estructura coordinadora (4).

El informe Bains llevaba implícito el nuevo concepto de Planeamiento Corporativo al proponer la ((adopción de una aproximación corporativa)) en orden a asegurar «que los recursos se empleen de la forma más efectiva»). El Planeamiento Corporativo implica:

— Una aproximación interdisciplinaria de la autoridad local hacia el análisis de los aspectos sociales, económicos y físicos de un área y de la comunidad que la habita.

— Una actitud hacia el planeamiento, comprendiendo información y análisis sobre el medio, identificación de problemas, formulación de objetivos.

(1) J. K. Friend, J. H. Power y C. J. L. Yewlett 1974: *Public Planning: The Intercorporate dimension Tavistock*.

(2) H. M. S. O. 1967: *Maud Committee on Management in Local Government*.

(3) H.M.S.O. 1972: *Bains Report*.

(4) Luis Lozano 1974; *Planeamiento Corporativo*.

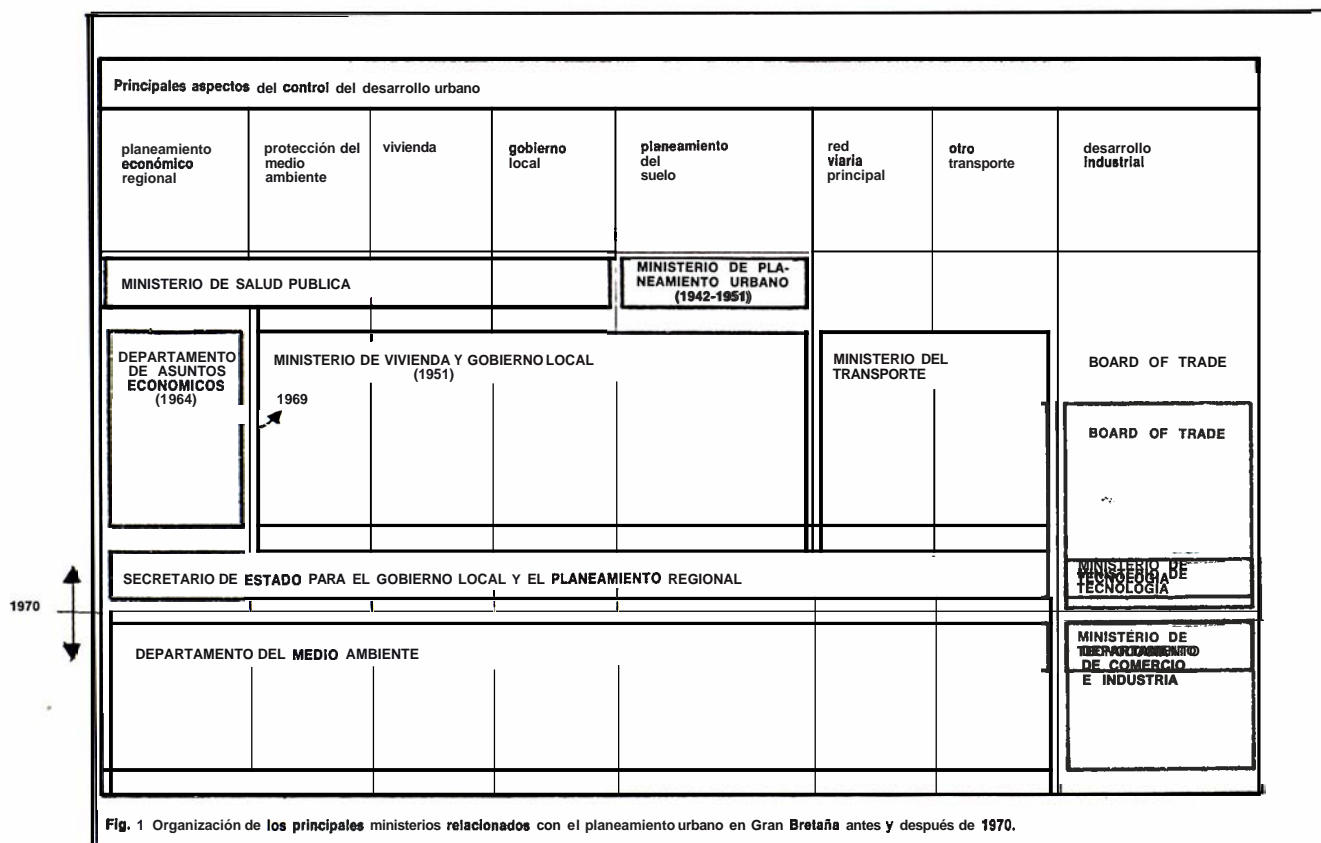


Fig. 1 Organización de los principales ministerios relacionados con el planeamiento urbano en Gran Bretaña antes y después de 1970.

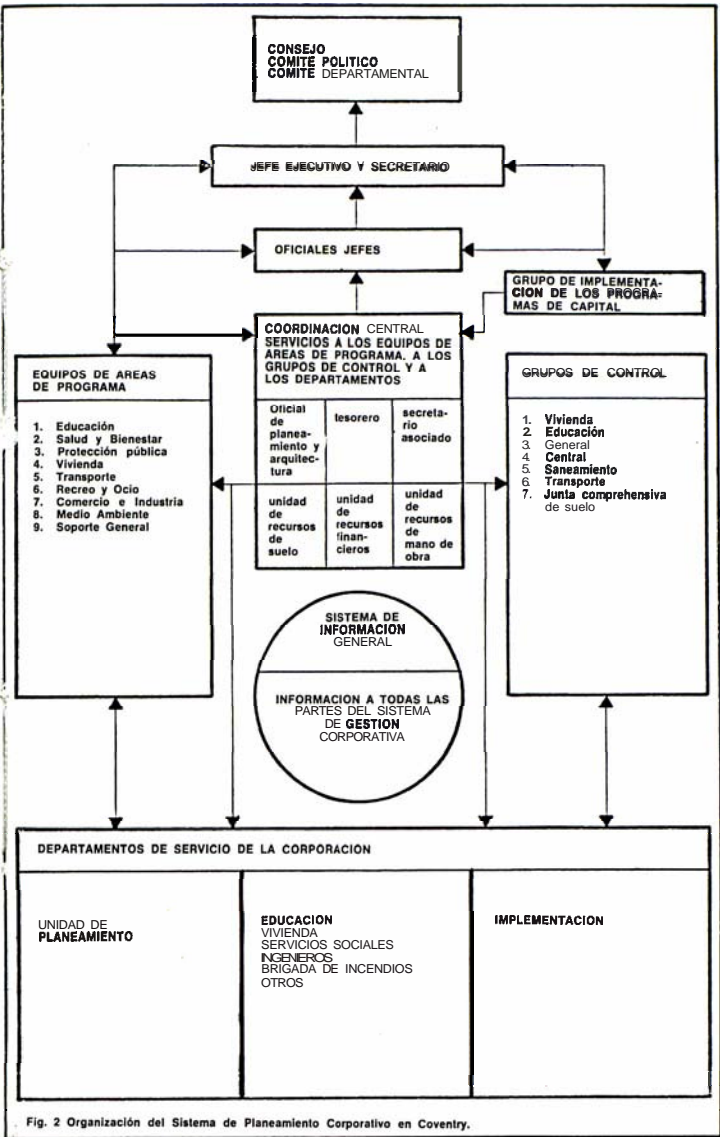


Fig. 2 Organización del Sistema de Planeamiento Corporativo en Coventry.

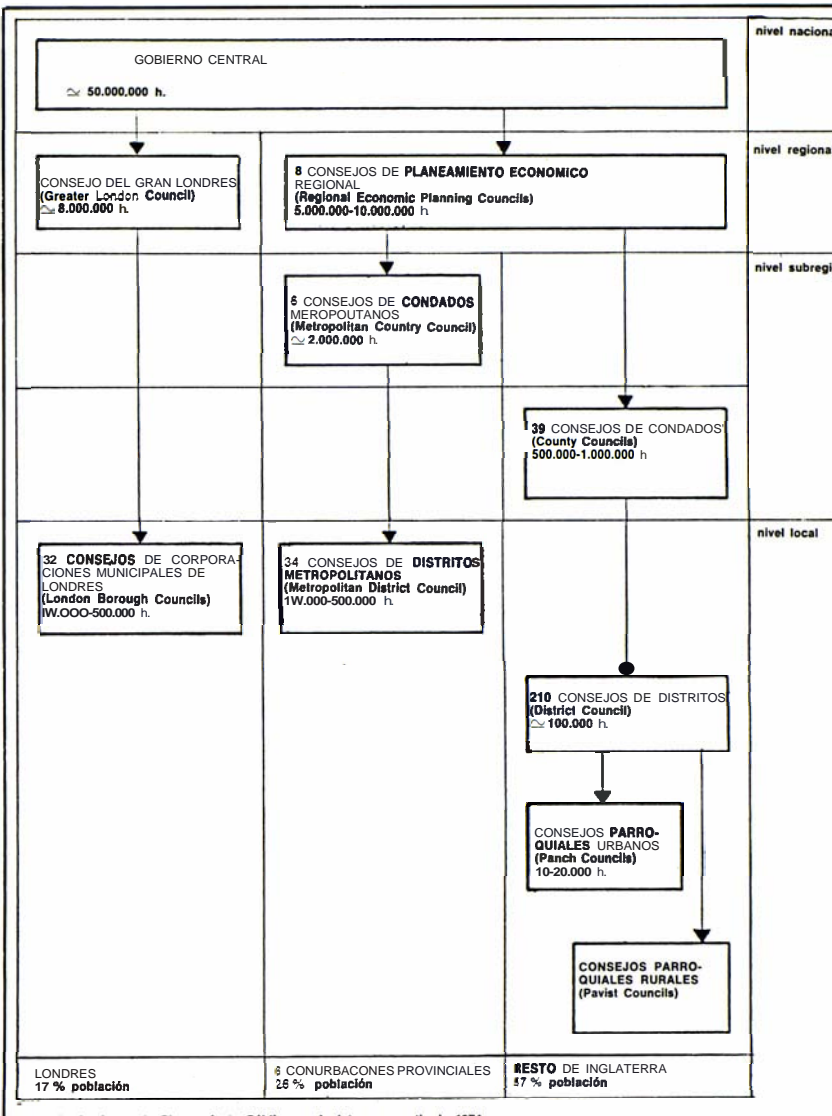


Fig. 3 Instituciones de Planeamiento Público en Inglaterra a partir de 1974.

**La evolución del planeamiento y su marco institucional en Gran Bretaña y en Francia**

asignación de prioridades, análisis de políticas y estrategias alternativas, programación a medio y largo plazo, seguimiento de las acciones realizadas, etc.

— Un planteamiento organizativo que envuelve trabajo conjunto entre miembros técnicos y políticos, grupos de trabajo interdisciplinarios, unidades especiales de investigación y de procedimientos operativos, un Comité Político, un equipo directivo y un director ejecutivo (4) (fig. 2).

Esta reorganización interna de las autoridades locales ha ido acompañada, en 1974, por la reestructuración territorial de las mismas (fig. 3) y la separación de dos niveles locales de planeamiento: el nivel de condado y el nivel de distrito. Las funciones de planeamiento se dividen entre ambos, quedando las decisiones «estratégicas» y los servicios de escala subregional en el nivel superior y los servicios de carácter local en el inferior (tabla 1).

Nivel Superior: Condado	Nivel Inferior: Distrito
Planeamiento de estructuras Planificación de la red de carreteras Trafico Coordinación del transporte Protección del consumidor Educación Servicios Sociales Tratamiento de basuras y residuos Servicios de ocio y tiempo libre Servicio contra incendios <b>Policia</b> Bibliotecas públicas.	Planeamiento Local Mantenimiento de la red de carreteras Gestión del transporte público Vivienda Normas y ordenanzas de edificación Protección del Medio Ambiente Recogida de basuras Registro electoral Servicios de ocio y tiempo libre Recaudación de impuestos y arbitrios locales.

Tabla 1 División de funciones entre los dos niveles de la autoridad local en Inglaterra según la reforma de 1 de Abril de 1974.

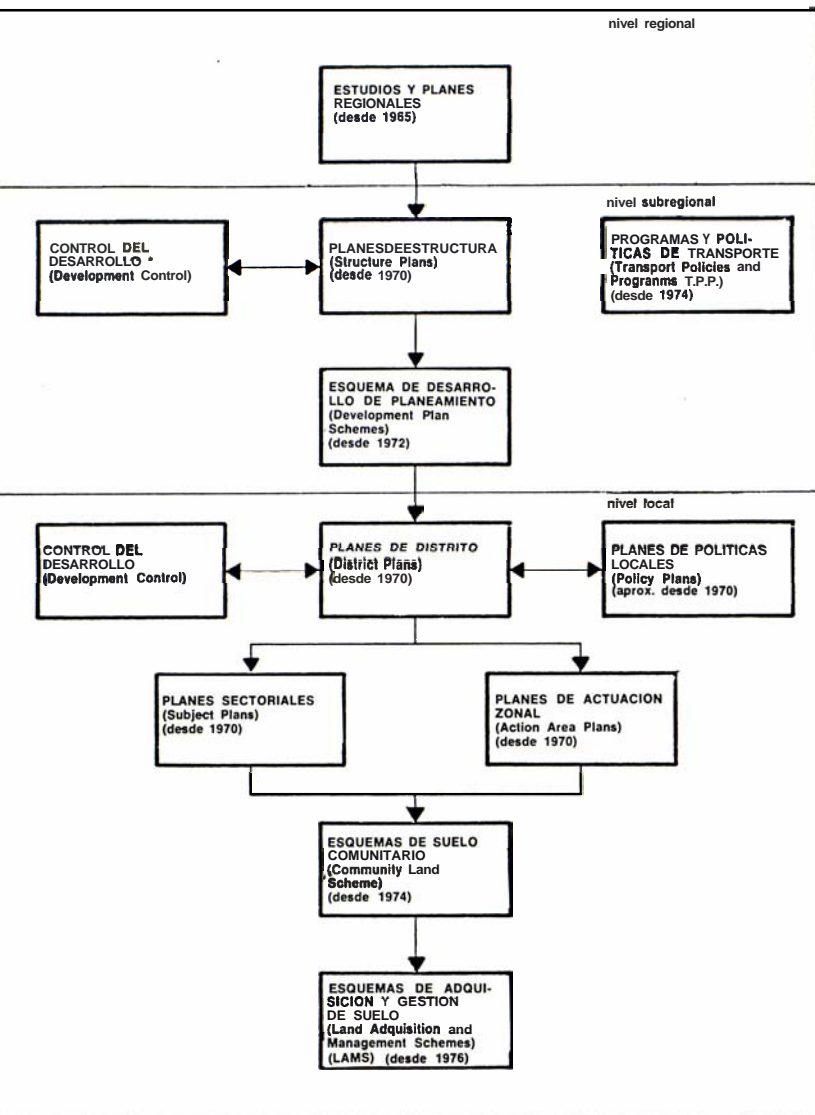


Fig. 4 Planes y Actividades de Planeamiento Urbano en Gran Bretaña en los 70.  
\* Sólo en materias de parques nacionales o de interés específico del condado.

El nuevo sistema, que deriva del ya establecido en Londres, en 1965, con división entre el Consejo del Gran Londres (GLC) y los 32 Consejos de Corporaciones Municipales, considera dos tipos de condados y distritos: los predominantemente urbanos o condados y distritos metropolitanos (metropolitan countries and metropolitan districts) y los predominantemente rurales (shire countries and shire districts). La figura 3 da una idea aproximada de los umbrales de población de las autoridades locales, así como del número de éstas en cada grupo.

En cuanto a la intervención pública en el nivel regional, las primeras experiencias de planeamiento regional en los 60, por el Consejo de Desarrollo Económico Nacional (NEDC) (5) (6) (7), mostraron que las decisiones principales, tales como la asignación de inversiones públicas, pueden tomarse sólo a nivel nacional, tras tener en cuenta las prioridades de las distintas regiones. Ello requiere un proceso de constante contacto entre autoridades regionales y nacionales, las primeras identificando problemas y formulando propuestas para su solu-

ción y las segundas solucionando los conflictos entre regiones y conciliando los diferentes programas.

Sin duda esto motivó que el Gobierno Laborista, al llegar al poder en el 64, estableciera una nueva maquinaria para el planeamiento regional, empezando por dividir el territorio en ocho regiones de planeamiento, dentro de las cuales se creaba un Consejo Económico Regional (Regional Economic Council) y una Junta de Planeamiento Económico Regional (Regional Economic Planning Board). Los miembros de los Consejos (entre 18 y 37) son nombrados por el Gobierno y consisten en hombres de negocios, de organizaciones sindicales, académicos y profesionales con prestigio en sus regiones. No son electos, pero se supone que representan los intereses regionales.

Las Juntas, por el contrario, están formadas por funcionarios públicos de los departamentos del Gobierno en la región y proporcionan oportunidades de coordinación horizontal entre ellas y vertical con cada uno de sus ministerios.

El objetivo de las Juntas y Consejos Regionales es el proporcionar una organización efectiva para el planeamiento económico regional dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo Económico. Los Consejos tratan así las estrategias de desarrollo regional y la utilización de los recursos regionales y su función principal es asistir en la formulación de planes regionales y aconsejar en su puesta en marcha, sin tener poderes ejecutivos. Las Juntas proporcionan la maquinaria para coordinar el trabajo de los Departamentos del Gobierno.

En la figura 4 se pueden apreciar los distintos instrumentos de planeamiento a los diferentes niveles del Gobierno, organizados de tal manera que puedan relacionarse con la figura anterior.

Con la organización regional surgieron gran número de planes y estudios regionales (8) (9) (10) (11) con el propósito de proporcionar una amplia información sobre la región, analizar su problemática, su estructura económica y sus oportunidades futuras, y plantear un gran número de políticas de actuación.

Las dificultades en la disposición de información adecuada, sobre todo de contabilidad regional, hace imposible en esta etapa de planeamiento regional el disponer de planes para todas las regiones, coherentes unos con otros en cuanto a proporciones y distribución de población y mano de obra, localización del crecimiento industrial, escala y distribución de las inversiones públicas, etc. El objetivo a cumplir por estos planes regionales es solamente el proporcionar a los Consejos una «estrategia de desarrollo regional» que sirva de marco a las decisiones inmediatas y que proporcione otro para la evaluación de las implicaciones en la región de las políticas nacionales y locales. En la actualidad están muy avanzados o terminados los planes de la North West Region, North Region, West Midland y East Anglia.

(5) H.M.S.O. 1963; *Central Scotland: A Programme for Development and Growth. Cmnd. 2188.*

(6) H.M.S.O. 1963; *The North East: A Programme for Development and Growth Cmnd. 2206.*

(7) H.M.S.O. 1964; *The South East Study 1961-81.*

(8) H.M.S.O. 1965; *The North West.*

(9) H.M.S.O. 1965; *The West Midland.*

(10) H.M.S.O. 1966; *The East Midland Study.*

(11) H.M.S.O. 1967; *A Strategy for the South-East.*



## La evolución del planeamiento y su marco institucional en Gran Bretaña y en Francia

Aparte de los estudios y planes regionales, que no tienen naturaleza jurídica, el sistema de planeamiento británico bascula sobre dos tipos de planeamiento: los planes de estructura y los planes locales. Estos sirven de base al llamado «control del desarrollo» y a la planificación anual de los Programas y Políticas de Transportes (TPP), de los Planes de Políticas Locales, que cubren todos los campos de actuación de la autoridad local, y a los esquemas de adquisición y gestión de suelo (LAMS).

Las características fundamentales del sistema son la distinción y coordinación entre niveles de planeamiento y la separación conceptual del «planeamiento estratégico» de los Planes de Estructura, en los que se traducen las políticas nacionales y regionales y se exponen las políticas y propuestas generales, del «planeamiento táctico» de los Planes Locales, en los que se detallan las propuestas, y del «planeamiento operativo» de la programación detallada de los Planes de Políticas Locales y Programas y Políticas de Transportes y del Control del Desarrollo.

Esta separación conceptual se basa en el descontento general acumulado en la década de los 60 con los planes urbanísticos desarrollados desde 1947. Este descontento puede resumirse en los siguientes puntos (12):

— Son deficientes en políticas, especialmente en aquellas no relacionadas directamente con el uso del suelo, y son inadecuados para guiar a los agentes del desarrollo urbano y como base para el control del desarrollo.

— Se concentran en el detalle y tienen con frecuencia límites ambiguos.

— Tienen a representar varios tipos de información que no son relevantes para la promoción o el control del desarrollo.

(12) H.M.S.O. 1965; *The Future of Development Plans*.

— Están mal equipados para influenciar la calidad del desarrollo, aparte de su localización.

— Su forma y contenido inflexibles no son adaptables a nuevas técnicas y conceptos, y los complicados procedimientos necesarios para reformarlos imponen grandes retrasos, en contradicción con el rápido cambio de las circunstancias.

Los Planes de Estructura (13) fueron concebidos para superar estas críticas con un carácter amplio y suficientemente vago para adaptarse a condiciones muy diversas: «El término estructura es usado para significar el sistema social, económico y físico de un área, en aquellas características que están sujetas al control o a la influencia del planeamiento. La estructura es, en efecto, el marco de planeamiento para un área e incluye tales temas como la distribución de la población, las actividades y las relaciones entre ellas, las pautas de usos del suelo y el desarrollo a que dan lugar las actividades urbanas, junto con la red de comunicaciones y el sistema de servicios» (14).

Sus principales funciones son:

— Interpretar las políticas nacionales y regionales.

— Establecer políticas y propuestas generales.

— Proveer el marco de referencia para los planes locales.

— Indicar áreas de acción.

— Proveer guías para el control del desarrollo.

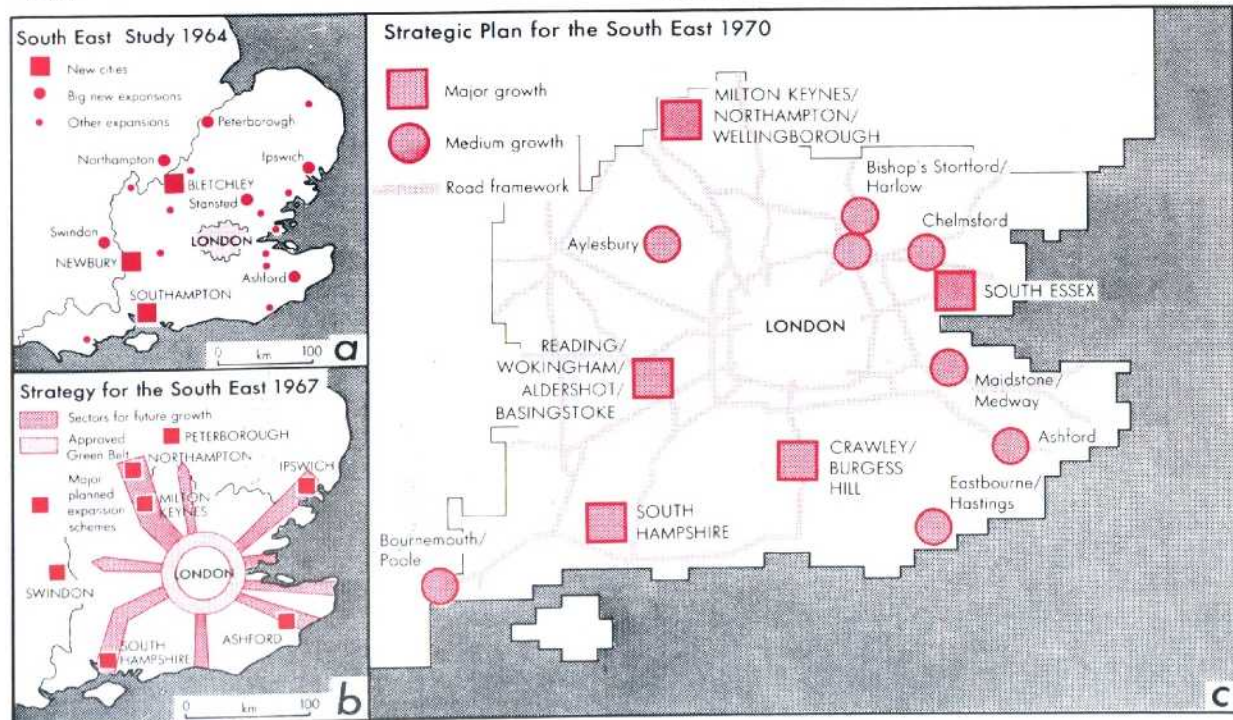
— Proveer bases para coordinar decisiones.

— Presentar ante el Ministro y el público los principales aspectos y decisiones de planeamiento.

Las principales contribuciones de los Planes de Estructura en la dirección de coordinación entre niveles y sectores de planeamiento son, por un lado, su condición de documento que se concentra en las políticas sobre las cuales el Gobierno Cen-

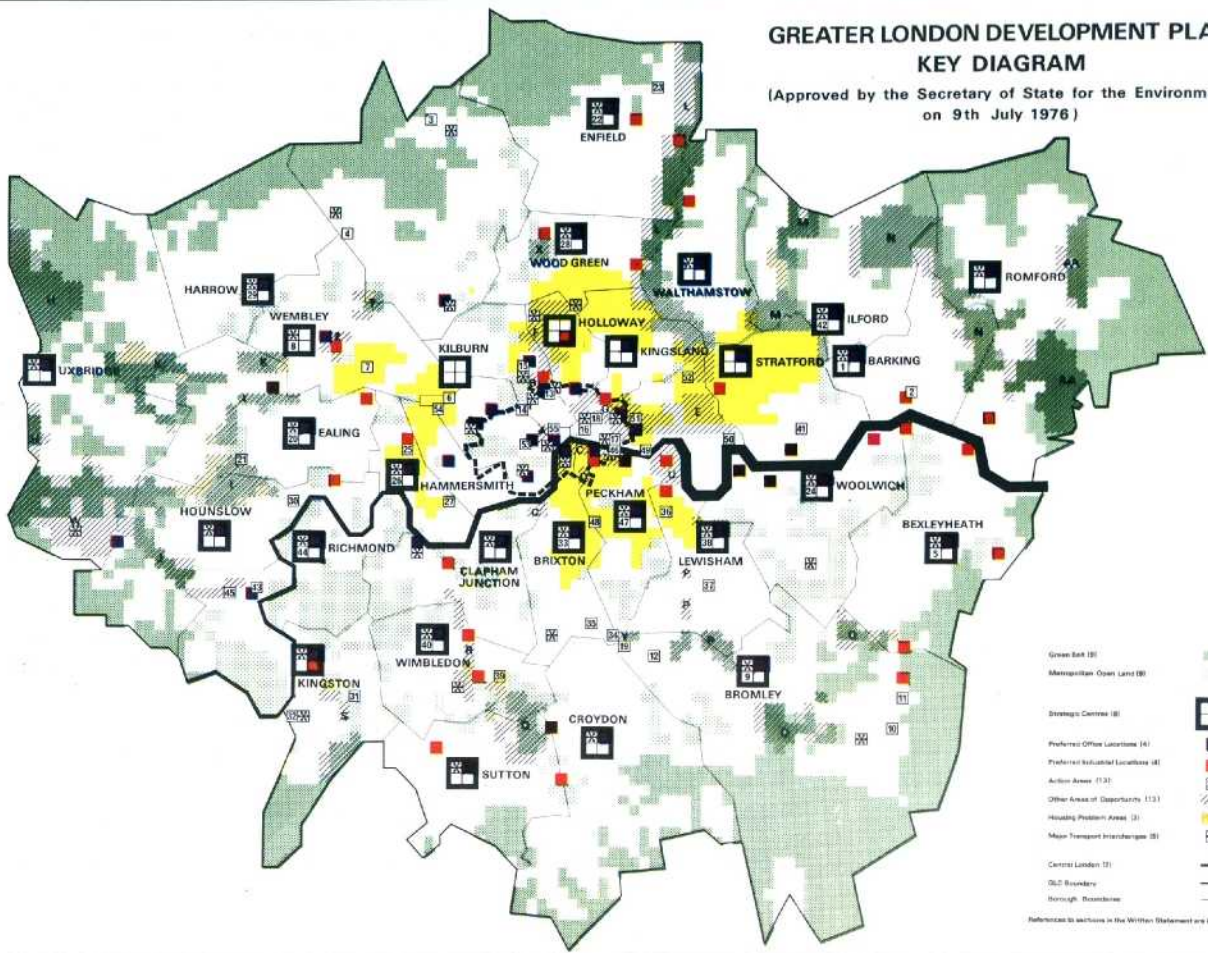
(13) H.M.S.O. 1971; *Town and Country Planning Act*.

(14) H.M.S.O. 1971; *Development Plans: A Manual on Form and Form and Content*.



# GREATER LONDON DEVELOPMENT PLAN KEY DIAGRAM

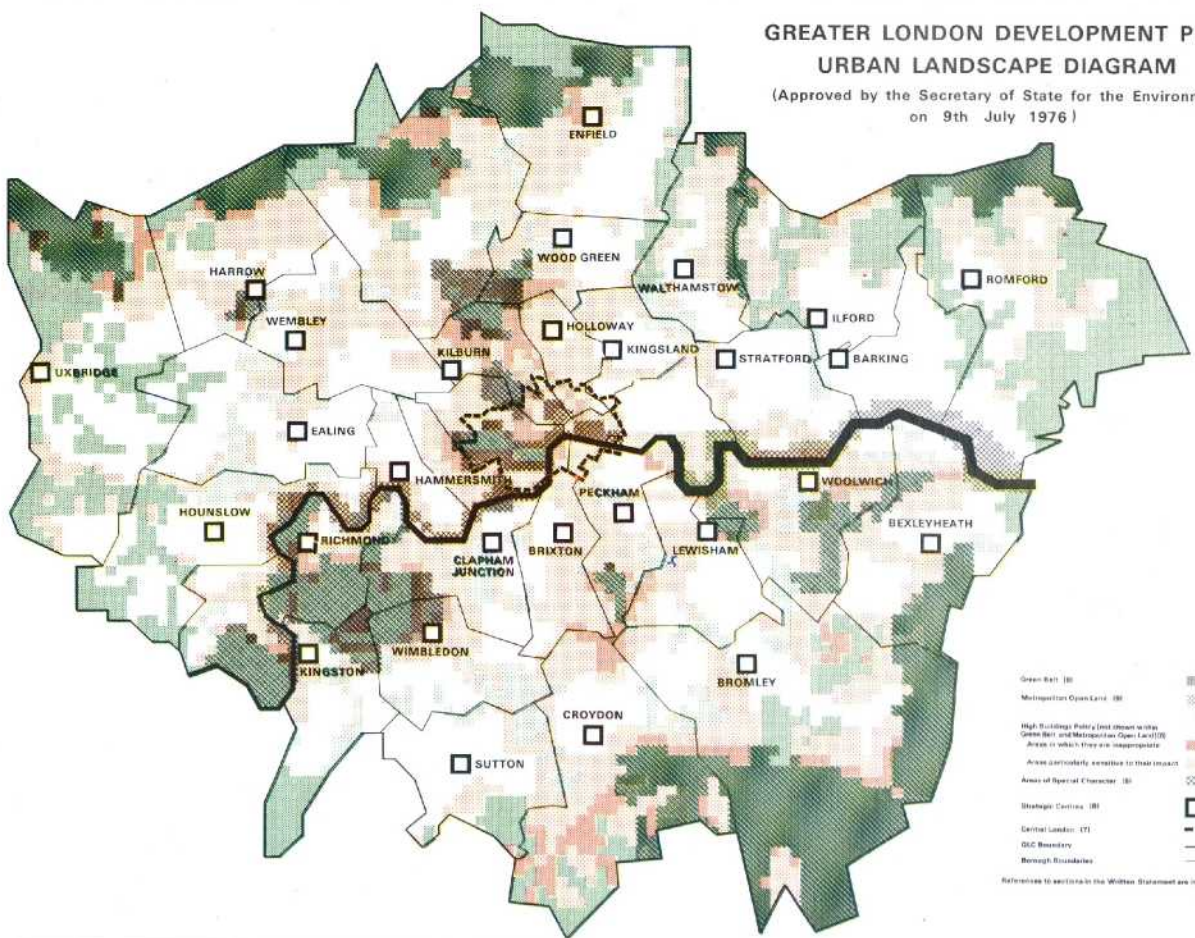
(Approved by the Secretary of State for the Environment  
on 9th July 1976)



- Green Belt (10)
  - Metropolitan Open Land (18)
  - Strategic Centres (16)
  - Preferred Office Locations (14)
  - Preferred Residential Localities (15)
  - Action Areas (17)
  - Other Areas of Opportunity (13)
  - Housing Problem Areas (3)
  - Major Transport Interchanges (11)
  - Central London (17)
  - GLC Boundary
  - Borough Boundaries
- References to sections in the Written Statement are in brackets.

# GREATER LONDON DEVELOPMENT PLAN URBAN LANDSCAPE DIAGRAM

(Approved by the Secretary of State for the Environment  
on 9th July 1976)



- Green Belt (10)
  - Metropolitan Open Land (18)
  - High Buildings Policy (and other) within Green Belt and Metropolitan Open Land (19)
  - Areas in which they are inappropriate
  - Areas particularly sensitive to their impact
  - Areas of Special Character (15)
  - Strategic Centres (16)
  - Central London (17)
  - GLC Boundary
  - Borough Boundaries
- References to sections in the Written Statement are in brackets.



## La evolución del planeamiento y su marco institucional en Gran Bretaña y en Francia

tral tiene interés directo, con el propósito de ejercer control sobre el gobierno local en asuntos claves. Estos temas son principalmente redes de comunicación, las principales inversiones de capital y otros asuntos estratégicos similares. Por otro lado, su intento de contemplar el planeamiento físico dentro de un amplio marco de planeamiento económico y social, aunque en la práctica éste sea el campo en el que los resultados son más insatisfactorios.

Los Esquemas de Desarrollo de Planeamiento surgieron de las necesidades de poner en marcha el planeamiento local después de la reestructuración de 1974. El Reglamento de la Ley (15) establece que las autoridades de planeamiento de cada condado, en consulta con las autoridades de distritos, deben preparar estos Esquemas de forma rápida y:

- Designar la autoridad local que debe preparar y adoptar cada plan local.
- Especificar el título y la naturaleza de cada plan e indicar su alcance.
- Especificar el área cubierta por cada plan.
- Establecer el programa para la preparación de planes.
- Cuando sea apropiado, indicar las relaciones entre los planes locales a ser preparados paralelamente con el plan de estructuras (16).

(15) H.M.S.O. 1974; *The Town and Country Planning (Structure and Local Plans) Regulations*.

(16) Robin Mabey y Lesley Craig 1976; *Development Plan Schemes*, *The Planner* April 1976.

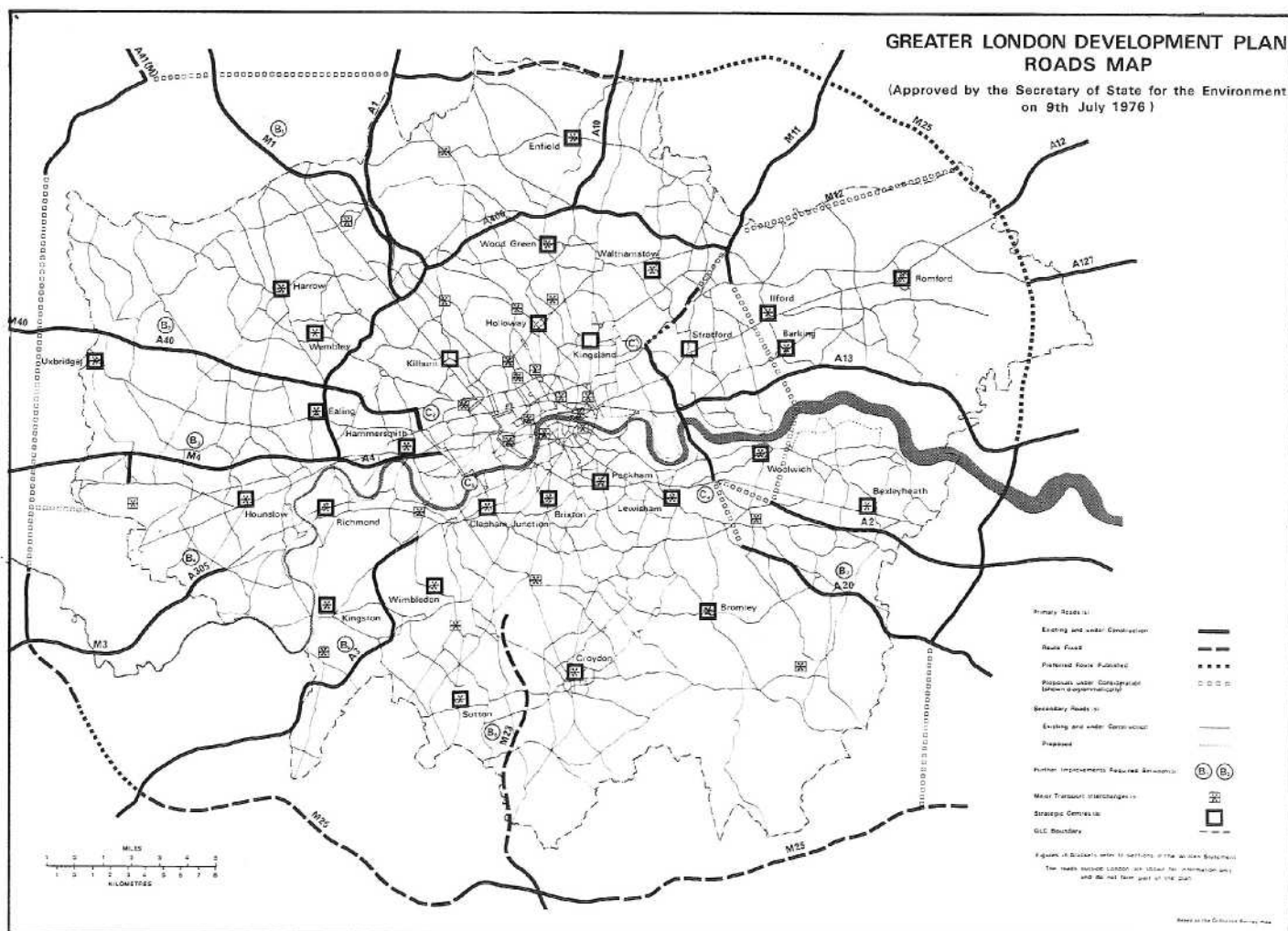
Además de la realización de planes de estructura y Esquemas de Desarrollo de Planeamiento, todas las agencias de las autoridades del condado en relación con el transporte, deben de realizar anualmente (a partir del año 1974) un plan integrado de políticas de transporte (*Transport Policies and Programme*) (TPP) en coordinación con el plan de estructura y los planes locales:

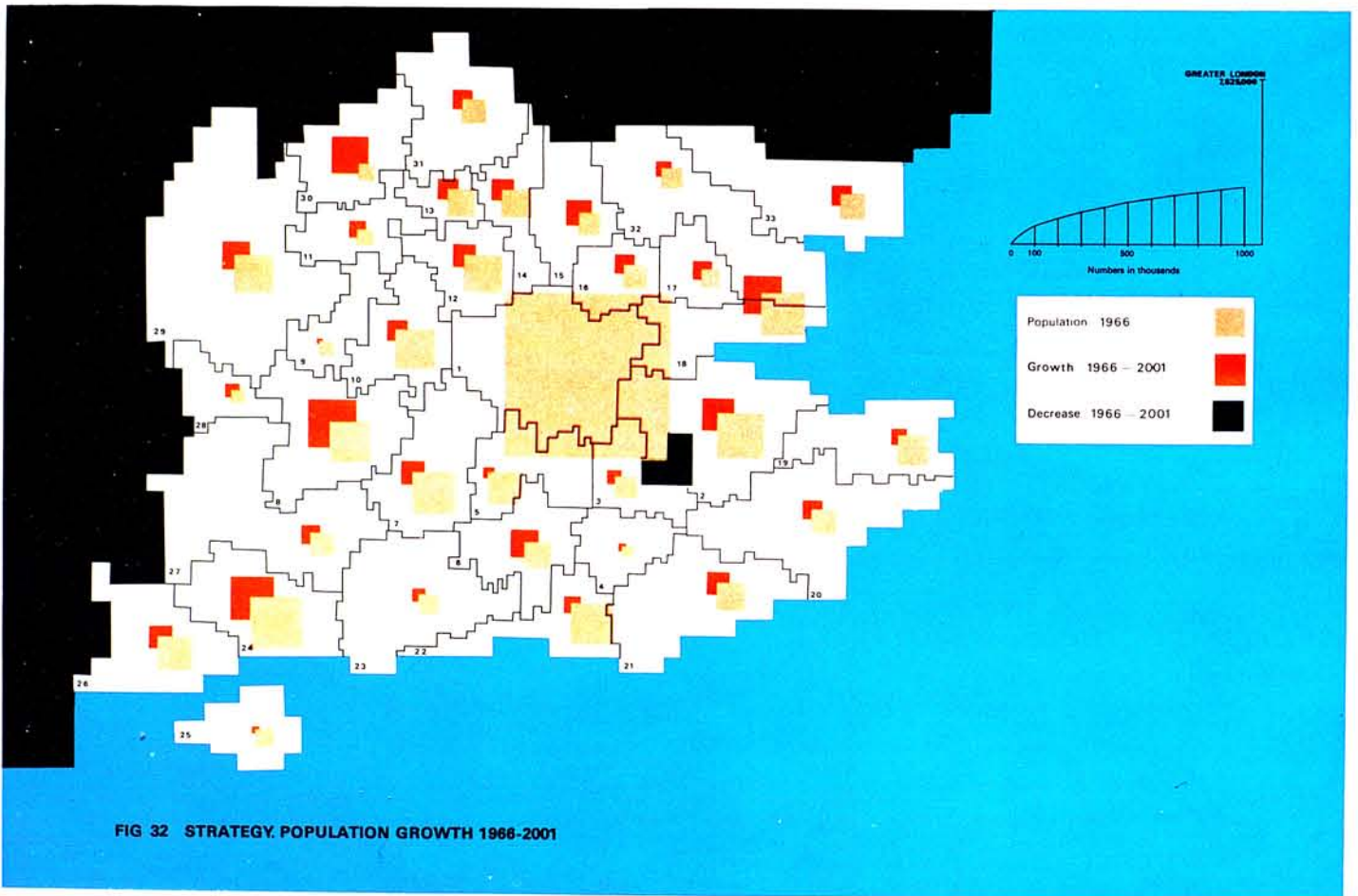
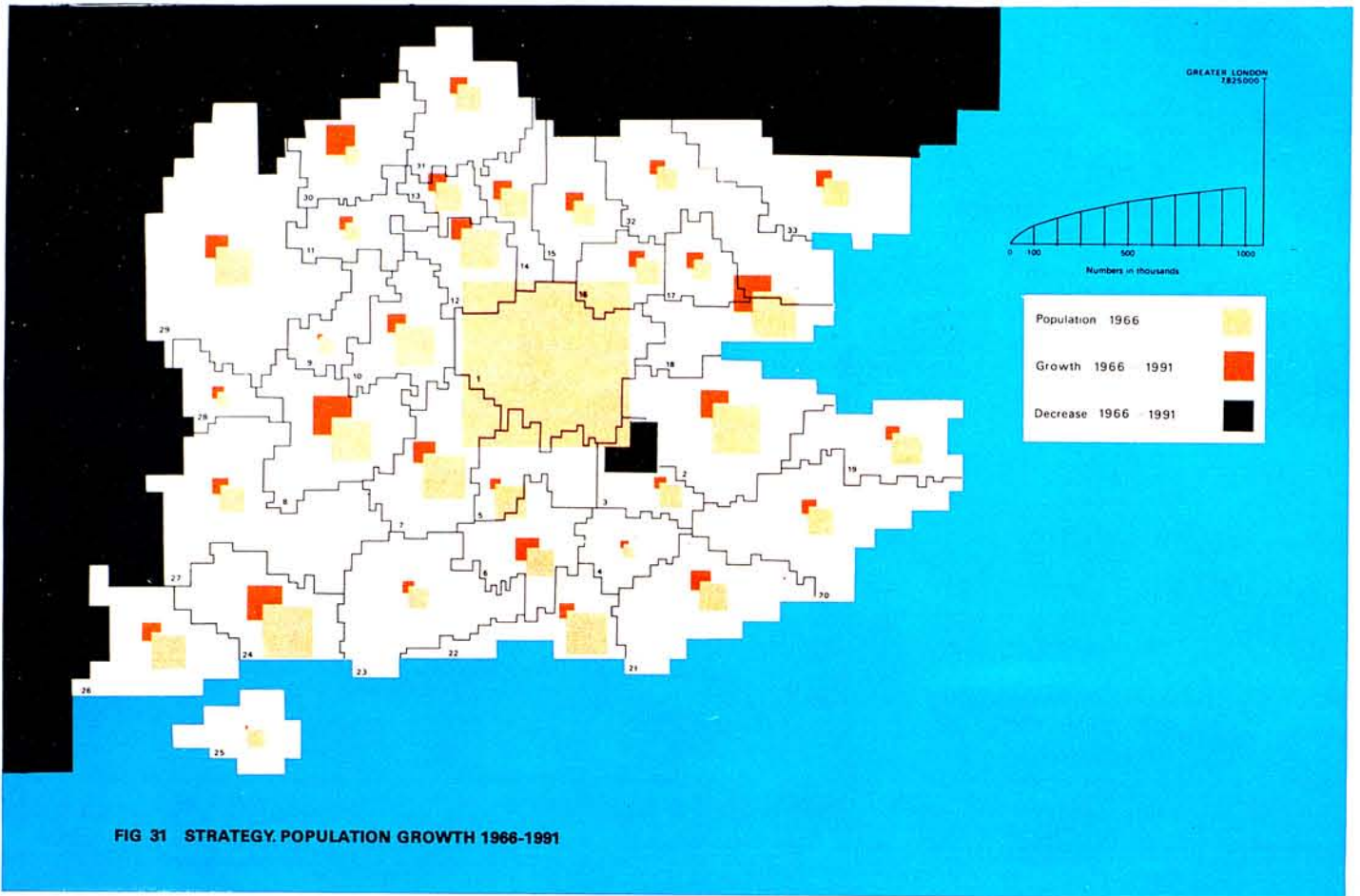
«Deberá haber un marco común entre los planes de estructura, los planes locales y los TPPs que deberán ser compatibles entre sí. La preparación de TPPs y las propuestas de transporte de los planes de desarrollo local (DP) deben en consecuencia integrarse en lo posible. Las diferentes funciones de los TPPs y los DPs implican diferentes grados de énfasis en diferentes factores: más en distribución de recursos, rendimiento del capital invertido y medidas operativas en los TPPs, más en ampliar interacciones de planeamiento y en el uso del suelo en los DPs. En lo posible deberá haber un único proceso que se expresará por un lado en TPPs y por otro en planes de estructura y planes locales» (17).

Los Planes Locales desarrollan a nivel de distrito las políticas y propuestas generales de los Planes de Estructuras, adecuándolos para su implementación. Sus funciones principales son:

- Aplicar la estrategia del plan de estructura en detalle.

(17) H.M.S.O. 1973; *Circular 104/73 (195/73) Local Transport Grant. Annex*.







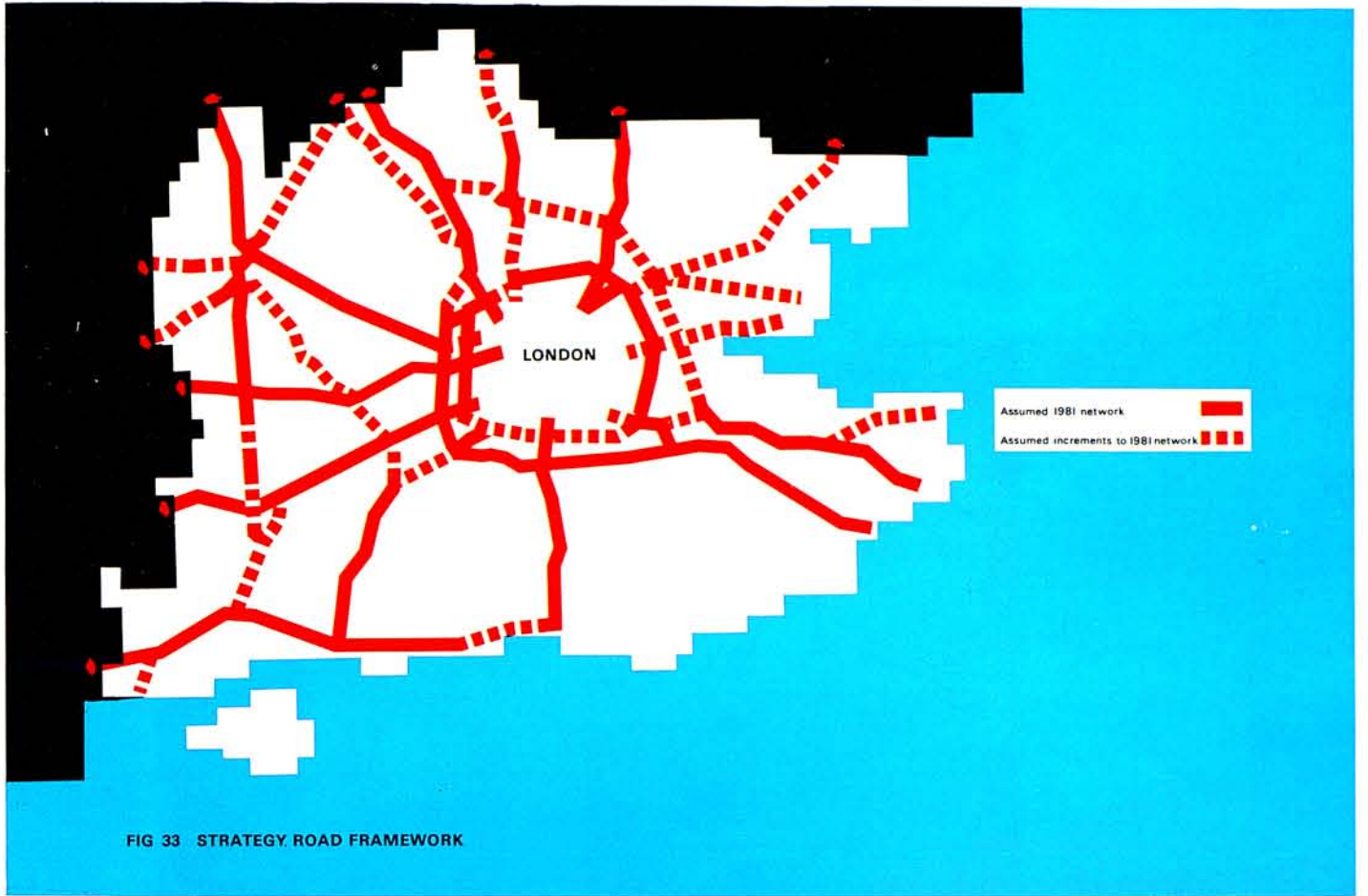


FIG 33 STRATEGY ROAD FRAMEWORK

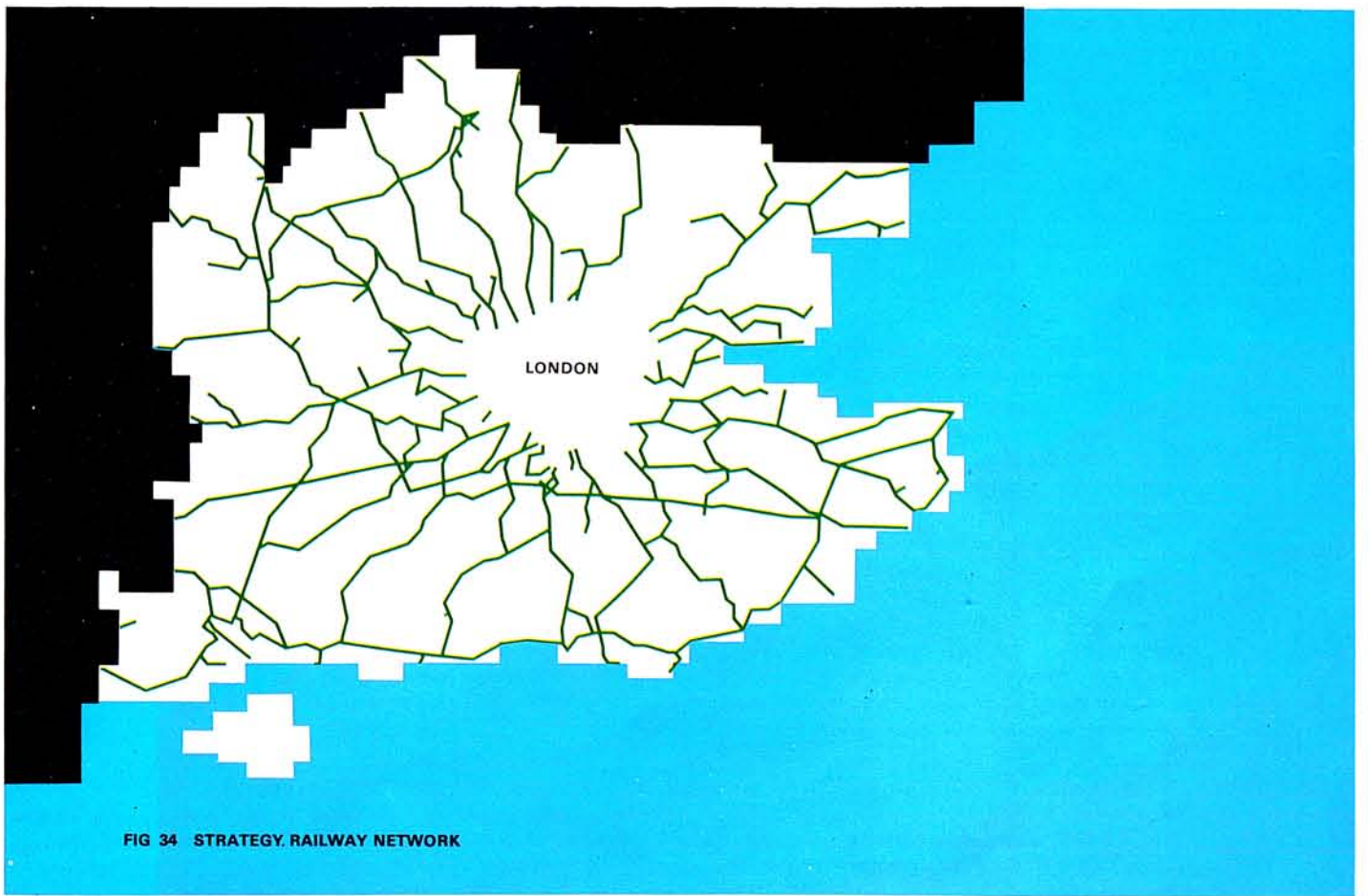


FIG 34 STRATEGY RAILWAY NETWORK

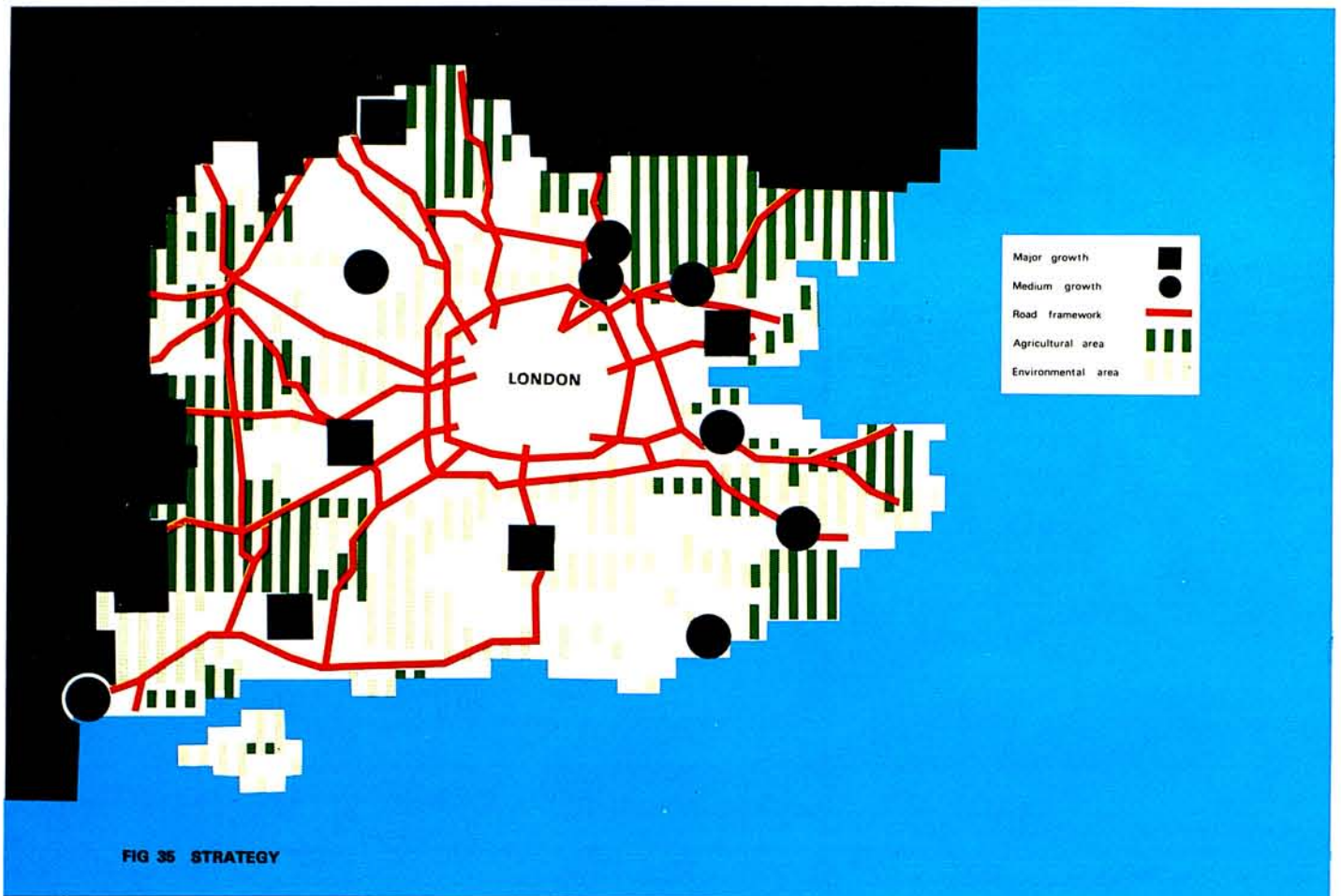


FIG 35 STRATEGY

- Proporcionar bases detalladas para el control del desarrollo.

- Proporcionar bases para coordinar decisiones.

- Exponer ante el público aspectos y decisiones detallados de planeamiento.

Los Planes Locales pueden ser:

- Planes de Distrito (*District Plans*), para el planeamiento comprensivo de áreas urbanas o rurales relativamente grandes (*Metropolitan y Shire Districts*).

- Planes de Actuación Zonal (*Action Area Plans*) para el planeamiento comprensivo de zonas seleccionadas para un cambio intenso, que comienza dentro de un período específico, ya sea por mejora, remodelación o nuevo desarrollo.

- Planes Sectoriales (*Subject Plans*) para el tratamiento detallado de un aspecto particular de planeamiento en parte o en la totalidad del área de planeamiento estructural (14).

Los Planes de Políticas Locales (*Policy Plans o Community Plans*) son los resultados de los nuevos planteamientos «Corporativos» de las autoridades locales (4) y consisten en un plan cuatrienal, preparado y revisado todos los años (*rolling plan*), que muestra todos los nuevos proyectos de la autoridad local con sus metas, costos y beneficios, relacionándolos con todas las actividades públicas.

Estos planes son la culminación de un proceso que consiste en:

- La definición de objetivos generales para los principales servicios (vivienda, transporte, educación, etc.).

- La elaboración de una estructura compuesta de sub-objetivos y actividades que contribuyen a la consecución de los objetivos.

- El análisis de grupos de actividades relacionados entre sí y ligados a campos de decisión.

- La valoración y preparación de presupuestos para todos los «campos o áreas del programa».

- La formulación de directrices por el Comité Político (*Policy Committee*) sobre la forma de gastar el presupuesto en los próximos cuatro o diez años (asignación de prioridades entre los objetivos).

- La identificación de indicadores o medidas del rendimiento esperado de la aplicación de cada actividad y el estudio de la posibilidad de obtenerlas en la práctica.

Un drástico paso adelante en pro de un planeamiento operativo lo constituye la última Ley del Gobierno Laborista sobre el suelo comunitario (*Community Land Act*) introducida por un «libro blanco» en 1974 y puesta en vigor en 1975. La Ley vuelve 35 años atrás en el tiempo a los inicios del moderno planeamiento británico con los conceptos del Informe Uthweat «unificación de la propiedad del suelo», que consiste en que todo el desarrollo urbano debe producirse en suelo previamente adquirido por la autoridad pública.

El objetivo perseguido por los Esquemas de Suelo Comunitario (*Community Land Schemes*) es causar, a lo largo de la puesta en práctica de los Esquemas de Adquisición y Gestión del Suelo (*Land Acquisition and Management Schemes*) (LAMS), que todo el suelo urbano cambie de manos al valor de su utilización presente, recayendo



## La evolución del planeamiento y su marco institucional en Gran Bretaña y en Francia

de esta manera todas las plusvalías del desarrollo en la comunidad.

Los LAMS, que son programas quinquenales rodantes de adquisición de suelo, proporcionan una base realista para asegurar el cumplimiento de los objetivos de planeamiento, asegurando la disponibilidad de suelo para el desarrollo en el sitio preciso y en el momento adecuado. Los LAMS constituyen un paso más hacia la integración del planeamiento urbano dentro de las bases y programas económico-financieros de la autoridad local.

La otra faceta que completa el complejo sistema del planeamiento británico es el llamado «Control del Desarrollo» (*Development Control*). El concepto del «desarrollo» se definía en la Ley del 47 como el llevar a cabo construcción, obras de ingeniería, minería u otras operaciones sobre el suelo, o la realización de cualquier cambio material en el uso de edificios o terrenos (18). Cualquiera de estas operaciones exigía la presencia de una licencia de planeamiento (*Planning Permit*).

En la actualidad el control de desarrollo es uno de los procesos más analizados para adecuar unos procedimientos anticuados y rutinarios al nuevo alcance del planeamiento urbano, que ha superado con creces las limitaciones de la Ley del 47.

En relación con el control del desarrollo, son las vertientes de seguimiento y evaluación de los resultados del planeamiento comunitario (*Policy Plans* y *TPPs*) y los análisis de adecuaciones e impactos de cada actuación privada o pública, las que presentan más demandas de procesos de innovación, y son los desarrollos de los sistemas de información (*Planning Information Systems*) a partir de la publicación por el Gobierno del Sistema General de Información para el Planeamiento (GISP) (19), lo que proporcionarán la base para satisfacer estas demandas. El problema fundamental reside en la utilización, a todos los niveles y en todos los documentos de planificación, de un único sistema de información, y en el desarrollo de procedimientos estandarizados de toma de decisiones, tanto para el planteamiento de políticas globales en los planes de estructuras, como en la concesión de licencias en los departamentos de «control del desarrollo».

### 3. HACIA LA CONCERTACION DEL PLANEAMIENTO ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES LOCALES: EL SISTEMA CENTRALISTA INTEGRADO EN FRANCIA

La tradición centralista del sistema de Gobierno francés condiciona fuertemente sus sistemas de intervención en los procesos del desarrollo regional y urbano, que son concebidos y ejecutados en su mayor parte por los «servicios del Estado» con la participación o «codecisión» de las comunidades interesadas.

La concepción de espacio económico (20) (21)

(18) J. Brian McLouglin 1975; *Control and Urban Planning*. Faber.

(19) H.M.S.O.; *General Information Systems for Planning (GISP)*.

(20) F. Perroux 1964; *L'Economie du XXe Siècle*. P.U.F.

(21) J. R. Boudeville 1966; *Problems of Regional Economic Planning*, Edinburgh University Press.

y de geografía voluntarista (22) (23) está en la base de los objetivos generales de la ordenación del territorio en Francia, expresados en el VI Plan de Desarrollo como «el asegurar una mejor repartición de la población y de las actividades en el espacio y una mejora de las condiciones de vida y de las oportunidades de realización de los individuos».

El ligar los procesos de desarrollo económico y la ordenación urbana con un sistema de planeamiento positivo, bajo los auspicios de coherencia y globalidad, es lo que ha motivado la reestructuración de los órganos públicos de concepción, coordinación y acción.

En enero de 1966 el Gobierno crea un Ministerio del Equipamiento que reúne a los Ministerios de Obras Públicas y Transporte con el Ministerio de la Construcción, reagrupándolos nuevamente en febrero de 1974 en un nuevo super-ministerio de Ordenación del Territorio, del Equipamiento, de Vivienda y de Turismo.

La organización de los órganos de gobierno para la gestión del desarrollo regional y urbano en Francia, en los inicios de los 70 se refleja en la fig. 5.

(22) Pierre George 1964; *La Géographie Active*, P.U.F.

(23) Jean Labasse; *L'organisation de l'espace*, Hermann, Paris.

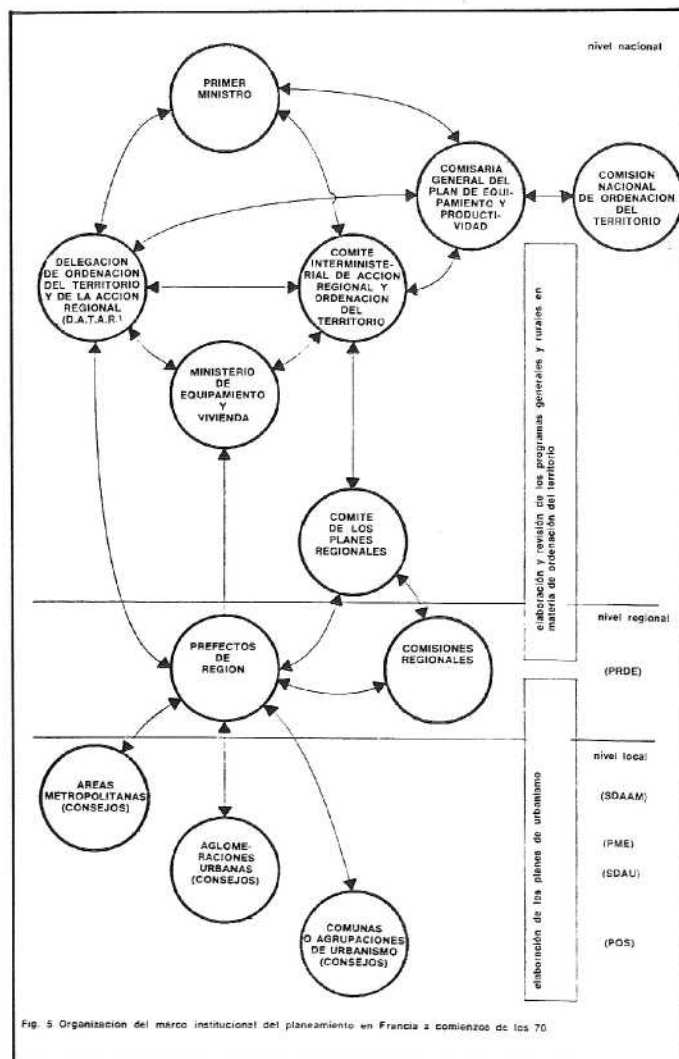


Fig. 5 Organización del marco institucional del planeamiento en Francia a comienzos de los 70

Sin duda la creación de la DATAR, Organismo de carácter interministerial al servicio del Primer Ministro, es la etapa más importante de la historia de la ordenación del territorio de Francia, y responde a la necesidad de asegurar una mayor unidad de concepción en la planificación y de mejorar los medios y los procedimientos de realización de los objetivos del Plan Nacional, en relación con la acción regional y el desarrollo urbano. Su objeto principal es, a partir de los objetivos definidos por el Plan del Desarrollo Nacional, preparar y coordinar los elementos necesarios para las decisiones del Gobierno en materias de ordenación del territorio, y velar por la convergencia de los medios disponibles y por el ajuste de acciones.

Sus funciones principales son (24):

— Participación en la elaboración del Plan de Desarrollo en todo lo que concierne a la ordenación del territorio y a la acción regional, en conjunción con lo demás Ministerios.

— Preparar con los Ministerios interesados, y con el Comisario General del Plan, las medidas anuales necesarias para la ejecución del Plan.

— Coordinar los programas anuales y las operaciones de equipamiento de los diferentes departamentos ministeriales, y presentar un informe presupuestario a un Comité Interministerial para la coherencia de inversiones y la elaboración del Presupuesto Nacional.

— Es informada periódicamente de la ejecución de los programas de equipamiento.

— Se encarga de asegurar la armonización de las acciones de ayuda a la expansión industrial y rural. Informa anualmente a una Comisión Interministerial de los resultados obtenidos y los problemas surgidos.

— Se relaciona con los Prefectos de cada ámbito regional.

Aparte de la DATAR hay una serie de órganos del Gobierno Central relacionados con la planificación del desarrollo urbano:

La Comisaría General del Plan de Equipamiento y Productividad es el órgano encargado de realizar los estudios de ordenación del territorio nacional y de integrar sus conclusiones en los planes de desarrollo económico y social, que se someten periódicamente (cada 5 años) al Gobierno. En su función está asistida por la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, que está encargada de analizar los objetivos del Plan dentro de una perspectiva a largo plazo, procediendo a un estudio prospectivo del desarrollo nacional.

El Ministerio de Equipamiento y Vivienda es el órgano competente en materia de urbanismo, de programación de vivienda y de equipamientos urbanos (incluyendo el transporte y las obras públicas), del control del suelo y de la planificación urbana. Su principal función es el llevar a cabo la política del Gobierno, definida por la DATAR, en materia de ordenación del suelo, de inversiones inmobiliarias, de urbanismo, de vivienda y de construcción.

La función más importante en la coordinación de inversiones de los distintos Ministerios es cubierta por el Comité Interministerial para los pro-

blemas de Acción Regional y de Ordenación del Territorio, Comité permanente asesor del Primer Ministro. El Comité tiene a su cargo un Fondo especial destinado a financiar las operaciones complementarias de equipamientos urbanos y rurales, comunicaciones, equipamientos industriales, etc., en operaciones urgentes o en aquellas en que no se han previsto créditos en los capítulos de los Ministerios interesados. Este Fondo permite al Comité el promover una mejor repartición regional y una mejor coordinación de los programas de equipamiento.

El Comité de los Planes Regionales es otro órgano de coordinación central asesor del Gobierno sobre las cuestiones relativas a la regionalización del Plan Nacional de Desarrollo. El Comité es consultado sobre todos los proyectos y planes elaborados en las secciones regionales por los Prefectos de Región, teniendo en cuenta la opinión de las Comisiones Regionales de Desarrollo Económico y preparado su toma de consideración por el Comité Interministerial.

En las figuras 6 y 7 se expresan las nuevas organizaciones del Ministerio de Ordenación del Territorio, Equipamiento, de Vivienda y de Turismo y de sus servicios exteriores tal como se encontraban en febrero de 1974 (25).

El principal órgano de acción y coordinación del Gobierno en el nivel regional es el Prefecto de Región, que debe llevar a la práctica en su demarcación la política del Gobierno en cuanto a desarrollo económico y ordenación territorial y controlar y coordinar la actividad administrativa de los servicios públicos regionales y del Estado.

Los Prefectos de Región son nombrados por el Presidente de la República en acuerdo de Consejo de Ministros y su papel en el sistema de planeamiento es de enlace entre los representantes locales y el Gobierno Central. Son responsables de la preparación y posterior ejecución de la parte regional del Plan de Desarrollo.

Los Prefectos de Región están asistidos en sus funciones por los servicios exteriores de la Administración Central y especialmente por los Jefes de los Servicios Regionales de Equipamiento (ver figura 7) encargados de la aplicación de la política de equipamiento y de otras misiones en relación con la ordenación del territorio confiadas por otros Ministerios.

En cada circunscripción de acción regional hay un Servicio Regional de Equipamiento encargado de:

— La preparación y programación de estudios de ordenación urbana y de la distribución de los créditos para los estudios regionales.

— La preparación y programación de zonas de ordenación concertada (ZAC).

— La preparación, programación y distribución de la parte regional de las inversiones del Ministerio, especialmente las referentes a infraestructuras y a ayudas a la construcción de viviendas.

— De la promoción de estudios de urbanismo, de ordenación territorial o de equipamiento cuya zona de base, o de repercusión, desborde el marco departamental.

— De la armonización de estudios de urbanis-

(24) J. Teneur y L. Di Qual 1972: *Economie Régionale et aménagement du Territoire*, P.U.F.

(25) *Urbanisme*, Feb. 1974.

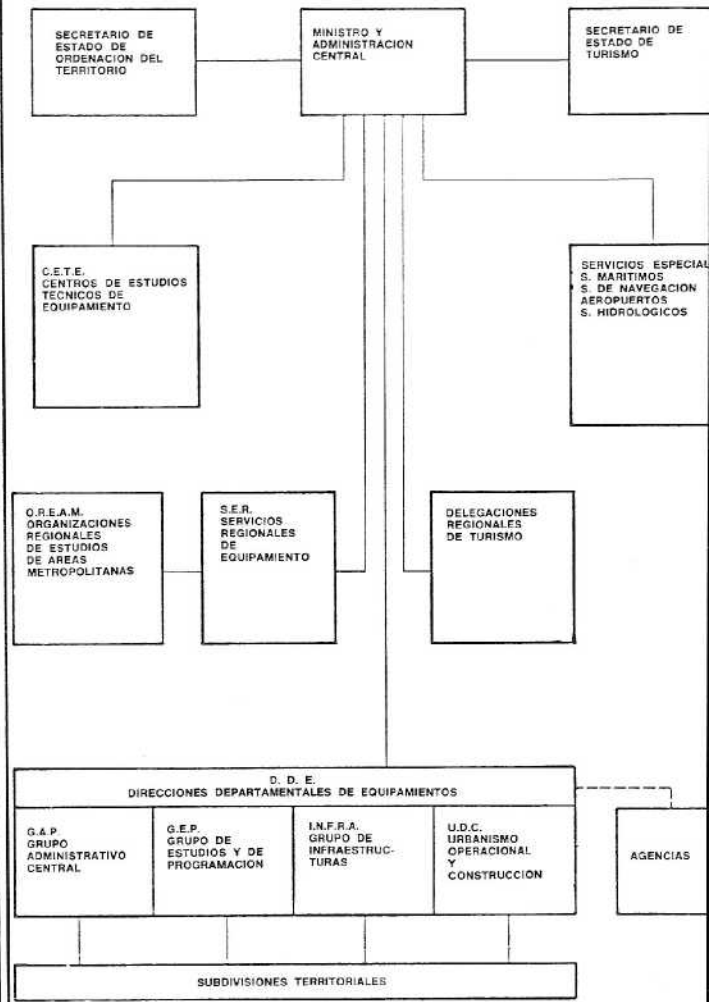
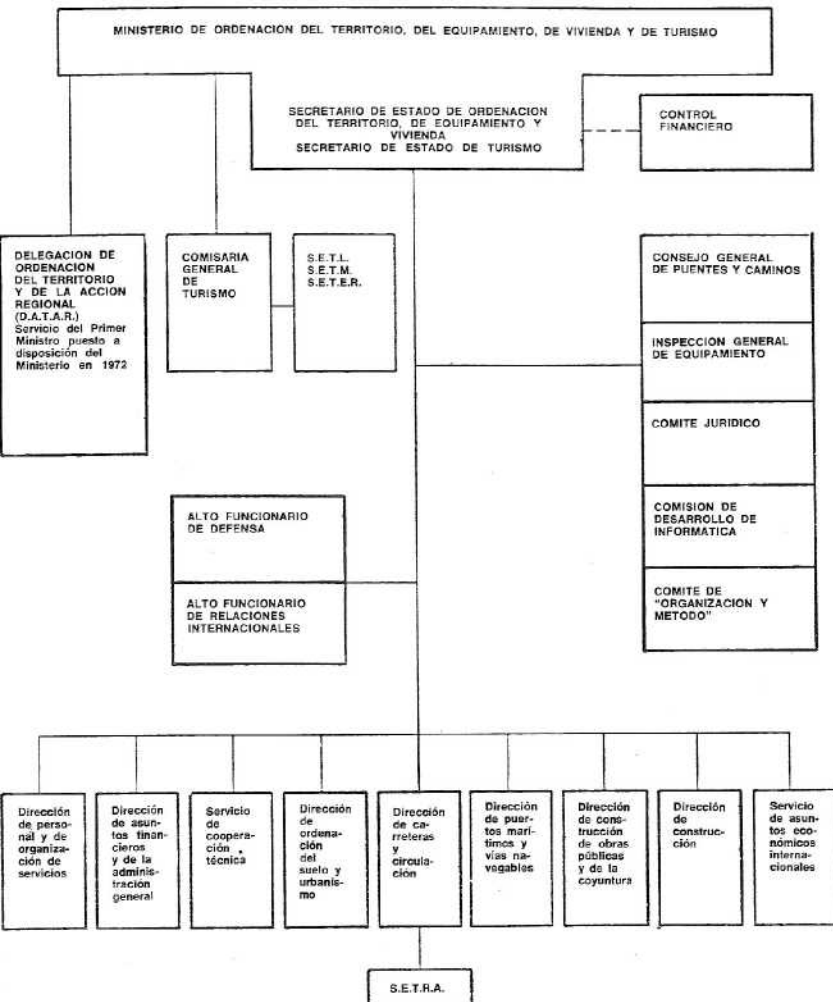


Fig. 6 Organización del Ministerio de Ordenación del Territorio.

Fig. 7 Organización de los Servicios exteriores de Ordenación

**La evolución del planeamiento y su marco institucional en Gran Bretaña y en Francia**

mo efectuados por las direcciones departamentales de equipamiento o bajo su control, en todo lo referente al agua.

— De la realización de encuestas y estudios económicos sobre las industrias de la construcción y obras públicas y sobre los asuntos de transporte a nivel regional.

Dentro de las Direcciones Departamentales de Equipamiento, los servicios de estudios encargados de la elaboración de los Planes de Urbanismo son los Grupos de Estudios y Programación (GEP), equipos multidisciplinares en los que ha recaído el principal esfuerzo intelectual y metodológico que ha causado una auténtica «fiebre de urbanismo», en los 70 (26).

Paralelamente a la organización fuertemente jerarquizada del Gobierno Central, con centralización de la mayor parte de las decisiones en París, las autoridades locales se caracterizan en Francia por su multiplicidad y debilidad estructural y financiera. En una situación anárquica y de ausencia de colaboración entre autoridades locales, el Estado imponía su arbitraje detentando el monopolio de los proyectos coherentes y de la mayoría de los recursos públicos (27).

(26) En 1975 estaban en realización o en grado avanzado de aprobación unos 400 Esquemas Directores (SDAUs) y más de 6.000 Planes de Ocupación de Suelo (POSs).

(27) André-Hubert Mesnard 1972: *La Planification Urbaine. P.U.F.*

Dentro de este contexto general las tendencias de cambio caminan por un lado hacia la descentralización de las decisiones en los Prefectos y Jefes Departamentales de los Ministerios, y por otro, en los esfuerzos fomentados, y hasta forzados por el Gobierno Central y los Prefectos, hacia la agrupación de Comunas en Sindicatos de Comunas, Distritos Urbanos y Comunidades urbanas o conjuntos de Comunas de una aglomeración urbana (28).

Los Sindicatos de Comunas son establecimientos públicos que pueden crearse por agrupación de Comunas, a instancias de la mayoría de los Consejos Municipales, para realizar obras y servicios de interés intercomunal. El Sindicato de Comunas se administra por un Comité, cuyos miembros son elegidos por los Consejos Municipales. Cuando además de las Comunas o agrupaciones de éstas entran a formar parte del Sindicato otras organizaciones públicas como instituciones interdepartamentales, Cámaras de Comercio, de Agricultura, etcétera, se forman los llamados Sindicatos Mixtos, con análogos fines que los anteriores.

Además de su agrupación en Sindicatos para obras y servicios ocasionales, las Comunas pueden constituir un Distrito Urbano que asume de pleno derecho la gestión de los servicios de vivienda de-

(28) El Decreto de 17 de marzo de 1970 desconcentra a favor de los Prefectos los poderes de creación de distritos y de Sindicatos de Comunas.

finidos en el Código de Urbanismo (29), de los centros de lucha contra incendios y de otros servicios que se crea oportuno incluir en el Decreto de constitución. El Distrito de la Región Parisina posee además autonomía y tiene por objeto:

— El estudio de los problemas que surgen de la ordenación y el equipamiento de toda o parte de la región o de la organización de algunos servicios públicos regionales.

— Dentro de las limitaciones de sus recursos económicos, el proporcionar ayudas financieras a las colectividades, establecimientos públicos o sociedades de economía mixta para la realización de equipamientos regionales.

— El estudio de proyectos comunes a las colec-

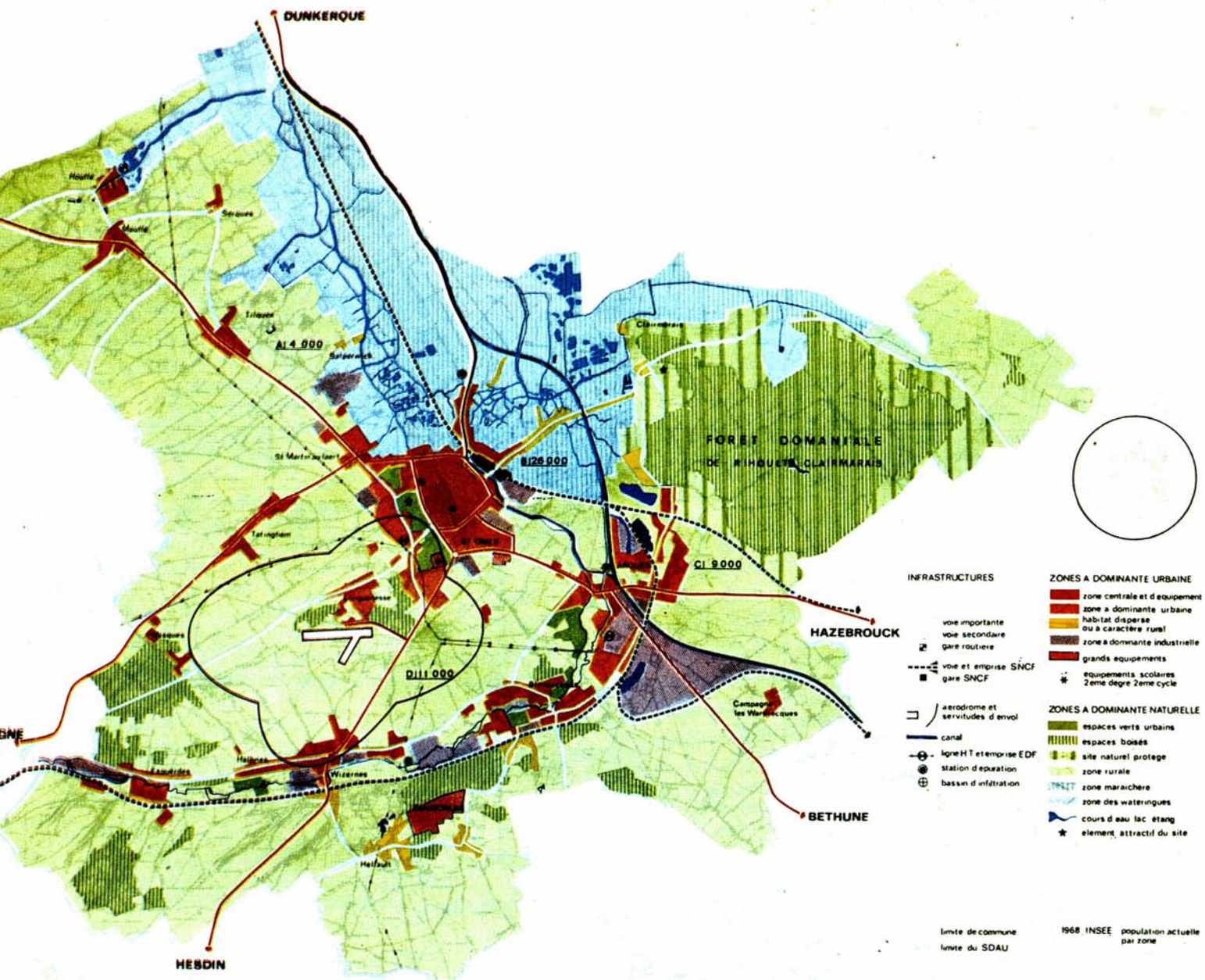
(29) *Nouveau Code Pratique de l'Urbanisme, Code de la Administration Comonale, 1973.*

*Esquema  
Director de  
Ordenación  
Urbana  
de Saint-  
Omer*

tividades locales, su realización y eventualmente la gestión de servicios públicos.

El Distrito de la Región Parisina está regido por un Consejo de Administración compuesto por miembros de departamentos y comunas y asesorado por secciones de estudios especializados. Un Delegado General del Gobierno asegura en la demarcación del Distrito, con la colaboración de los Prefectos, la ejecución de las deliberaciones del Consejo de Administración.

El Gobierno además constituye una Comisión de estudios, al trabajo de la cual están asociados los representantes del Parlamento y de las Colectividades Locales, y que está encargada de examinar los problemas que tienen éstos para la financiación de sus equipamientos, examinando particularmente la posibilidad de crear una Caja Nacional





## La evolución del planeamiento y su marco institucional en Gran Bretaña y en Francia

de Equipamiento de los departamentos y las comunas.

En las aglomeraciones de más de 50.000 habitantes pueden crearse Comunidades Urbanas por decreto del Gobierno a instancias de la mayoría de las Comunas, siendo delimitada la demarcación por el Prefecto de la Región. Las aglomeraciones de Burdeaux, Lille, Lyon y Strasbourg están ya regidas por Consejos de Comunidades Urbanas, a los que se transfieren las competencias de las Comunas, en los temas siguientes:

- Plan de Modernización y de Equipamiento (PME), Plan director de urbanismo intercomunal y planes de urbanismo comunales y constitución de reservas de suelo de interés de la comunidad.

- Creación y equipamiento de zonas de ordenación concertada (ZAC): zonas de vivienda, zo-

nas industriales, sectores de renovación o de reestructuración..

- Construcción y ordenación de locales escolares en las ZAC y mantenimiento de los mismos cuando pertenecen a varias Comunas.

- Servicios de vivienda.

- Servicios de lucha contra incendios.

- Transportes públicos urbanos.

- Liceos y colegios.

- Agua, saneamiento.

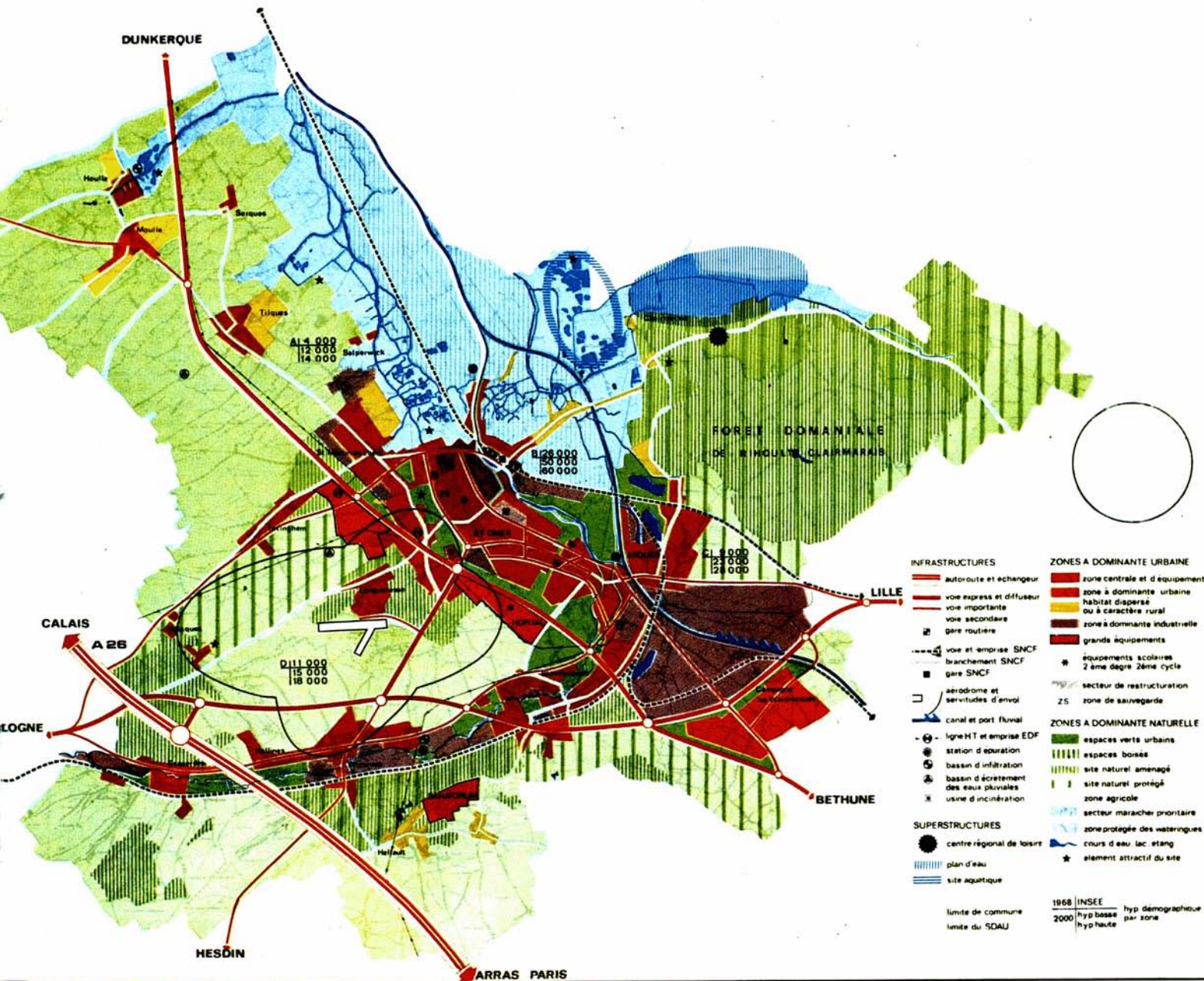
- Creación y anibientación de cementerios y hornos crematorios.

- Mercados.

- Red viaria y señalización.

- Aparcamientos.

Asimismo pueden ser transferidas por deliberación del Consejo de la Comunidad competencias sobre:





## La evolución del planeamiento y su marco institucional en Gran Bretaña y en Francia

- Equipamiento cultural.
- Equipamiento deportivo y socio-educativo.
- Equipamiento sanitario y servicios sanitarios y sociales.
- Espacios verdes.
- Iluminación pública.

Para la constitución de ciudades nuevas previstas en el Plan de Desarrollo, las comunas interesadas pueden agruparse en un Sindicato Comunitario de Ordenación a los que se aplican las disposiciones legales correspondientes a las Comunas Urbanas para la creación de conjuntos urbanos.

Las nuevas agrupaciones de comunas son la base estructurada al nivel local donde se operativiza el concepto de Ordenación Concertada que intenta superar en parte la total «tutela administrativa y financiera» de la etapa anterior (30). El principio de concertación se refiere a la elaboración conjunta de los planes de urbanismo por los servicios del Estado y las comunas o agrupaciones comprendidas, mediante la constitución de comisiones y grupos de trabajo que reunan a los representantes de los mismos.

En este contexto institucional se ponen en práctica los nuevos conceptos de planificación operativa con el objetivo de desarrollar una política urbana global a los niveles nacional, regional y local, con consideraciones paralelas de las dimensiones espaciales y temporales (31).

La figura 8 muestra los instrumentos de planeamiento a los diversos niveles, que forman la estructura del sistema de planeamiento urbano francés.

(30) Ley número 70-1297, 31 Dic. 1970: *Sobre la gestión municipal y las libertades comunales.*

(31) Luis Lozano 1973: *Revisión de Técnicas de Planeamiento. Tesis Doctoral ETSAM.*

Los elementos esenciales que garantizan la coordinación entre el planeamiento espacial y la programación temporal de inversiones son los Programas de Modernización y Equipamiento (PME) y los Contratos de Plan, o contratos trienales, revisables anualmente, entre las comunidades urbanas y los poderes públicos nacionales, para comprometer paquetes de inversiones. Por otro lado la realización de los Programas Regionales de Desarrollo y Equipamiento (PRDE), coherentes con la planificación nacional y con los PME, asegura el carácter territorial de la planificación nacional de los equipamientos públicos. Las visiones a largo plazo y la política general de desarrollo urbano están aseguradas por los estudios de la DATAR y la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, dirigidos a la realización de un Esquema Nacional de Ordenación, instrumentado a través de directrices de ordenación.

El Esquema Nacional de Ordenación se concibe como un conjunto:

- De esquemas de localización territorial de grandes equipamientos que influyan la organización geográfica del país (autopistas, telecomunicaciones, bases aéreas, etc.), y presentan alto grado de ligazón entre ellas.
- De esquemas de ordenación a largo plazo de áreas geográficas importantes.
- De políticas a largo plazo que repercutirán sobre la organización del espacio (política industrial, transformación del mundo rural, información económica, etc.), y deben determinarse en forma coordinada.
- De métodos y de medios de análisis a largo plazo, de prospección del futuro y de medidas de acción que progresivamente pasarán a operati-

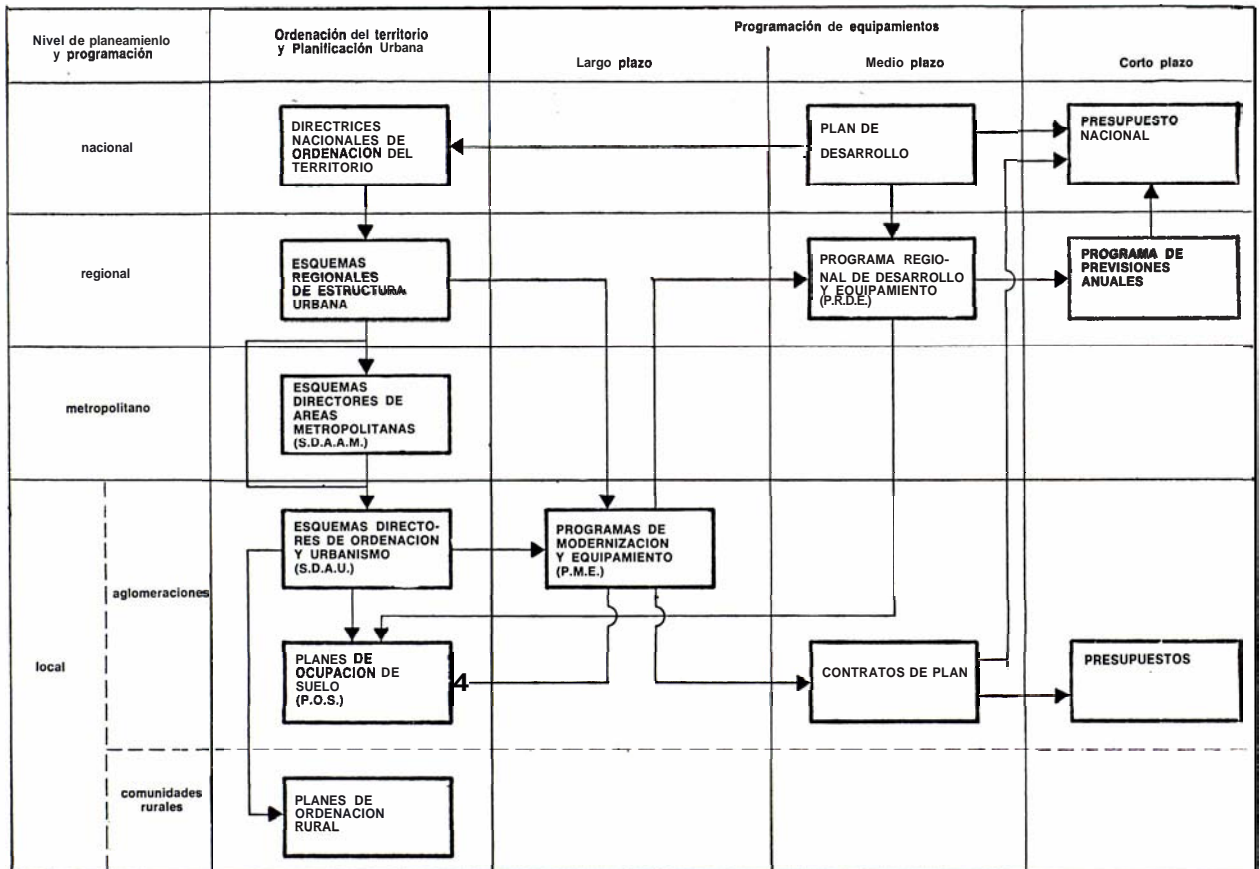
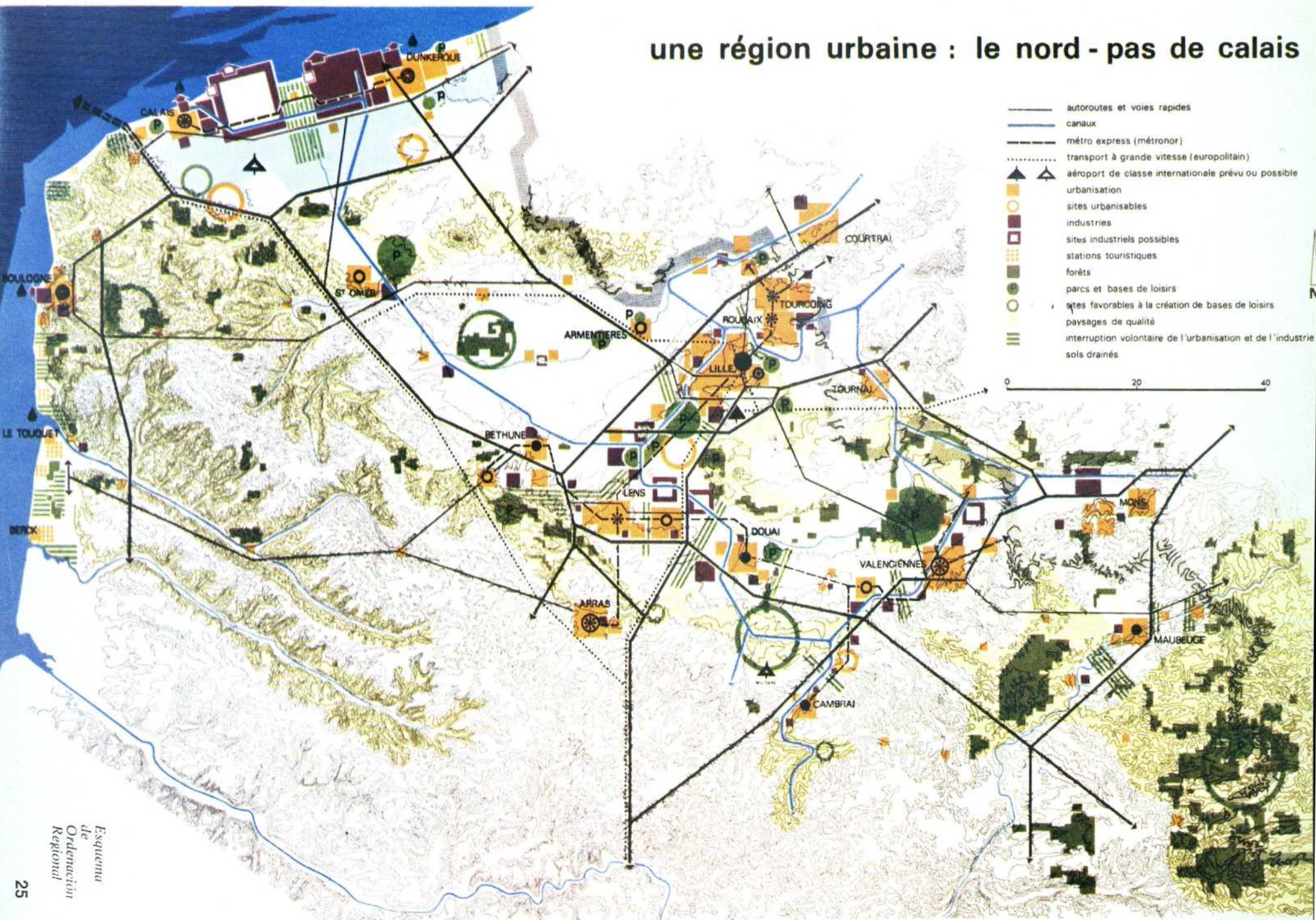


Fig. 8 Sistema de planeamiento en Francia.



# une région urbaine : le nord - pas de calais



PREMIER MINISTRE  
 DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU  
 TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE  
 DÉLÉGATION GÉNÉRALE AU DISTRICT  
 DE LA RÉGION DE PARIS  
 MINISTÈRE DE LA CONSTRUCTION  
 MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS  
 ET DES TRANSPORTS

Schéma directeur  
 d'aménagement et  
 d'urbanisme de  
 la région de Paris

### La région de Paris dans le bassin parisien

Pour le bassin parisien hors région de Paris,  
 ils agissent en première approche d'aménagement

ÉCHELLE : 1/500.000

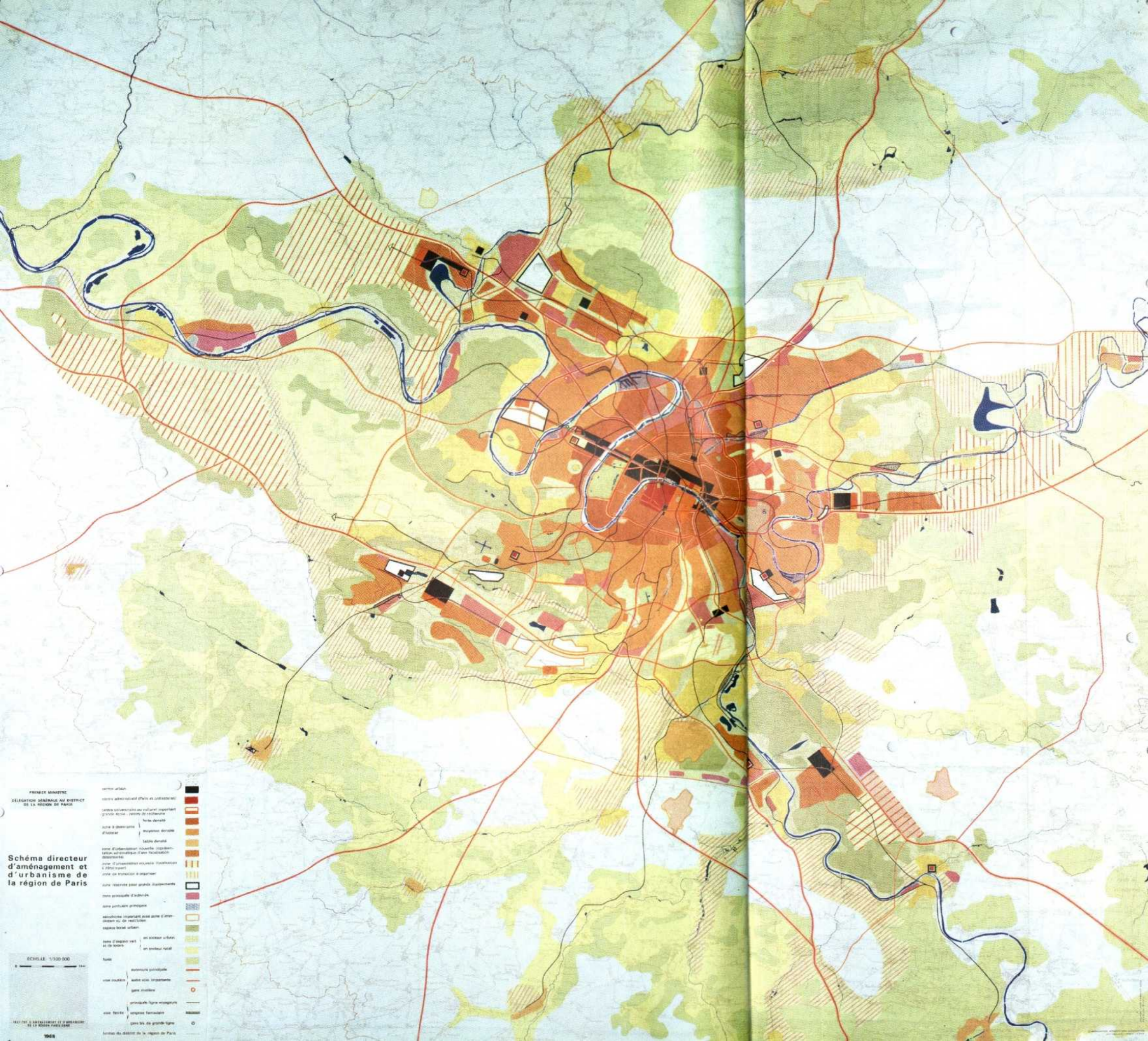
0 25 km

IAURP  
 INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME  
 DE LA RÉGION PARISIENNE

1965

- agglomération existante: 
- urbanisation nouvelle dans la région de Paris: 
- urbanisation éventuelle à l'extérieur de la région de Paris: 
- zone de loisirs, forêts, sites: 
- réseau routier de la zone à prépondérance urbaine ou la vallée de la Seine. Voie principale: 
- Voie routière principale de liaison entre Paris et les autres régions: 
- autres relations routières importantes: 
- zone d'aérodrome important: 





zarse por los responsables del sector público y del sector privado.

Las orientaciones nacionales de ordenación del territorio son completadas y desarrolladas a nivel regional por los PRDE que se componen de dos partes: una relativa al desarrollo y ordenación del territorio regional, y otra relativa a los programas de equipamientos públicos. En la primera parte los PRDE agrupan para cada región los principales elementos de la estrategia regional de desarrollo: desarrollo industrial, desarrollo rural, política turística, desarrollo del sector terciario, ordenación del territorio regional... Las diferentes políticas sectoriales del Plan son examinadas desde la perspectiva regional, precisándose las modalidades de aplicación y las posibilidades de coordinación intersectorial dentro de la región. En su segunda parte los PRDE articulan los diferentes programas regionales y especialmente los PME de las aglomeraciones de más de 50.000 habitantes y demás programas de equipamientos públicos.

Los Programas de Modernización y Equipamiento (PME) determinan los programas de vivienda y equipamientos públicos al nivel de aglomeraciones urbanas de más de 50.000 habitantes (Comunidades Urbanas) en el marco de los Esquemas Regionales de Estructura Urbana y de los planes directores. Los PME contemplan un programa a medio plazo (10 años), dentro de las perspectivas de financiación de equipamientos urbanos del Plan.

La realización práctica de los PME se asegura con los Contratos de Plan entre el Estado y las Comunidades urbanas, siendo los diversos Ministros del Gobierno encargados por decreto de su ejecución. En un anexo del contrato se especifican todas las operaciones a realizar, con su programación en el tiempo y la repartición de las previsiones de financiación entre los diversos organismos.

Las previsiones y normas urbanísticas se establecen en los Planes de Urbanismo: Esquemas Directores de Ordenación y Urbanismo (SDAU) y Planes de Ocupación de Suelo (POS). Estos pueden afectar a Comunas o a partes o conjuntos de Comunas, donde las perspectivas de evolución requieren la definición de orientaciones fundamentales de ordenación del territorio, debiendo constituir el marco de la intervención del Estado, de las colectividades locales y de los establecimientos y servicios públicos (32).

Los SDAUs tienen por objeto el fijar las orientaciones fundamentales de ordenación de los territorios afectados, especialmente en lo que concierne a la extensión de las aglomeraciones y a sus relaciones con los territorios circundantes, considerando el equilibrio necesario entre el desarrollo urbano, las actividades agrícolas, la conservación de macizos forestales y de lugares naturales, etc. Los SDAUs determinan en particular:

- El destino general de los terrenos.
- El trazado de los grandes equipamientos de infraestructuras.
- La organización general de los transportes.

(32) 1973; *Nouveau Code Pratique de l'Urbanisme* Art. R-122-1.



## La evolución del planeamiento y su marco institucional en Gran Bretaña y en Francia

— La localización de los servicios y actividades más importantes.

— Las zonas preferentes de extensión y renovación.

Para su ejecución, los SDAUs pueden completarse en algunas de sus partes por Esquemas de Sector, que precisan su contenido en detalle.

Los Esquemas de Sector son particularmente útiles en dos casos:

— Para afinar los análisis y las opciones que conciernen a zonas comprendidas en el área de un SDAU en donde la complejidad por su tamaño, la densidad de población, etc., hace necesario el establecimiento de un documento que permita tratar la zona a escala mayor y con mayor precisión.

— Para las zonas en rápida evolución o donde se ejecutan operaciones importantes que conviene enmarcar o coordinar.

Deben ser compatibles con los SDAUs:

— Los POS.

— La localización, el programa y el plan de ordenación de zonas de ordenación concertada (ZAC).

— Los proyectos de adquisición de suelo de las colectividades públicas, de los establecimientos públicos o de sus concesionarios.

— Las grandes obras de equipamientos.

Los Planes de Ocupación del Suelo (POS) fijan, en el marco de orientación de los SDAUs, las reglas generales y las servidumbres de utilización de los terrenos, que pueden, principalmente, comportar la prohibición de construir. En particular:

— Delimitan las zonas a utilizar.

— Determinan las zonas de afectación.

— Fijan para cada zona de afectación los coeficientes de ocupación del suelo (COS).

— Precisan el trazado y las características de las principales vías de circulación a conservar, modificar o crear.

— Delimitan los barrios, calles, monumentos y sitios a proteger o a revalorizar por motivos de orden estético o histórico.

— Fijan los emplazamientos reservados a las vías y obras públicas, a las instalaciones de interés general y a los espacios verdes.

— Definen las reglas u ordenanzas de edificación.

En las poblaciones rurales donde la población total es inferior a 10.000 habitantes, la puesta en marcha de un POS entraña la puesta en marcha de un Plan de Ordenación Rural que tiene por objeto la protección del territorio rural y la estructuración de su equipamiento.

Mientras en el sistema británico de planeamiento hay un desarrollo paralelo a los niveles nacional y local, con un marcado énfasis en las políticas de desarrollo local, que hay que hacer compatibles en el nivel nacional, todo el sistema de planeamiento francés viene dirigido a la instrumentación de las planes y políticas nacionales, expresados periódicamente en el Plan de Desarrollo, que son descentralizados y regionalizados a través de una cadena de instituciones y de instrumentos de planeamiento, siempre con la intervención directa de los órganos y servicios desconcentrados del Gobierno central participando a nivel de «co-decisión» con los representantes locales.

## 4. CONCLUSIONES

Del análisis de los procesos de cambio sufridos en ambos países, se pueden deducir una serie de consideraciones inmediatas.

— La instrumentación de una política eficiente de desarrollo urbano, tanto a nivel estatal como a nivel local, implica el adecuar la organización administrativa para permitir una actuación estructurada y coordinada.

— Básica en esta adecuación es la aglutinación de los organismos públicos responsables de los aspectos fundamentales del desarrollo urbano y la constitución de administraciones regionales y locales capaces de atacar la problemática de las grandes áreas metropolitanas, conjuntos urbanos y áreas deprimidas, de una forma efectiva y de constituir enlaces adecuados con la Administración central para la canalización de recursos.

— Asimismo es fundamental la conceptualización y puesta en marcha de «sistemas globales de planeamiento» que contemplen las relaciones intersectoriales y las opciones conjuntas de actuación, en los diferentes ámbitos territoriales, y permitan la asignación periódica de recursos.

— El papel principal de los documentos de planeamiento en este proceso es el de garantizar al poder político, al Gobierno y a las organizaciones sociales, la conveniencia y coherencia de los fines y de los medios propuestos y el de asegurar la vinculación de los agentes públicos y privados del desarrollo a unos objetivos, actuaciones y «reglas del juego» generales.

— En ambos sistemas los documentos de planeamiento son múltiples y jerarquizados, quedando bien delimitadas las relaciones entre los diferentes niveles territoriales y ligados los diferentes tipos de planeamiento: estratégico, táctico y ejecutivo, con las órganos de concepción y gestión. En ambos se ligan los aspectos socioeconómicos y medioambientales, con visiones a corto, medio y largo plazo, y con realismo operativo a través de la programación de inversiones y de la política de suelo.

— La acción administrativa es permanente y continua y, dado que los objetivos y prioridades de la política urbana pueden ser cambiantes en el tiempo, el proceso de planeamiento debe de ser flexible y continuo. Para ella es pieza fundamental la implantación de Sistemas de Información que permitan el continuo seguimiento y evaluación de la marcha del proceso y la existencia de oficinas permanentes de planeamiento que puedan revisar y adecuar, continuo a periódicamente, los medios de actuación.

— La puesta en marcha de ambos sistemas ha sido posible solamente a través de un enorme esfuerzo en la formación de técnicos especializados y de equipos multidisciplinarios: de grupos de trabajo de funcionarios y de representantes políticos; y, en general, de todo un mecanismo para la asimilación de tecnología y de innovaciones, con institutos de investigación a todos los niveles, que hace posible en ambos países la evolución institucional y el control de los procesos de cambio.