

# EL CAMBIANTE SISTEMA DE PLANEAMIENTO BRITANICO

David Massey

Este artículo examina el cometido y el contenido cambiantes del sistema de planeamiento urbanístico británico entre 1969 y 1989. Tras una introducción sobre las bases históricas del sistema en la década de 1940, el estudio se orienta a la consideración de las características principales de las dos décadas apuntadas. La de 1970 está considerada como un período de esfuerzos para aplicar la idea de los *Structure plans* (planes estructurales), en tanto que documentos de orientación estratégica, sobre un trasfondo de un crecimiento económico regional desequilibrado y con un relativamente lento progreso de *Local plans* (planes locales). La década de 1980 se considera caracterizada por el desafío que el concepto del sistema de Planes de Urbanismo sufre por parte de los criterios del Gobierno nacional, el cual favorece las políticas de desregulación y de orientación al mercado. Sin embargo, al comienzo de los noventa están aflorando políticas y conceptos más positivos sobre los Planes de Urbanismo. Estas políticas pueden considerarse como parte de un «redescubrimiento» del cometido del planeamiento urbanístico como una parte valiosa del proceso general de gestión pública del cambio medioambiental.

## Changeability in the british planning system

The paper examines the ends and the changing content of the british urban planning system between 1969 and 1989. After an introduction detailing the historical roots of the system in the '40s, the paper moves on to consider the principal features of the two decades in question. The '70s are here held to have been a period in which, with its strategic briefing documents, an attempt was made to put Structure Plans into practice, this in a context of regional inequalities and sluggish local planning. The '80s are seen as having been marked by the attack on urban planning made by the Central Government with its backing of any de-regulating moves and favouring of free market forces. Despite this, the '90s are seen as showing a rebirth of a more positive thinking with respect to city planning. This in itself could be held to be part of a rediscovering of the importance that city planning has as part of any overall process of public administration favourable to environmental change.

## INTRODUCCION

El tema de este artículo es un examen de la evolución del sistema de planeamiento británico (1) durante el período de 1969 a 1989. Su contenido principal es descriptivo, con referencias a una literatura más especializada, incluyendo fuentes originarias, investigación docente y ejercicios de evaluación. No obstante, contiene también algunos elementos de análisis y observación.

David W. Massey es editor de la *Town Planning Review (TPR)* y profesor de estudios urbanos en la Universidad de Liverpool. Este artículo es una versión revisada de su aportación al Seminario Commemorativo del XX Aniversario de *Ciudad y Territorio*. (Traducción de Carlos E. Ruiz del Castillo, revisada por J. García-Bellido. El original inglés se publica en pp. 113 y ss.)

(1) Se utiliza aquí la expresión «británico» para englobar a Inglaterra, Gales y Escocia (esto es, «Gran Bretaña»), incluidas en la más temprana legislación de planeamiento. Des-

El artículo se concentra en un componente del sistema legal de planeamiento: el *Development Plan* (Plan Urbanístico, o de Urbanismo, o de Ordenación). Por supuesto, éste no es, sin duda alguna, el único componente significativo del planeamiento urbanístico británico, ya que, no obstante, incluye otros aspectos, tales como el control y la gestión de los proyectos de urbanización, la participación pública, los objetivos de política

pués, sin embargo, se ha legislado de forma paralela, pero sólo genéricamente de forma análoga, para Escocia. El sistema urbanístico escocés ha desarrollado ciertos rasgos únicos e interesantes. Hay referencias ocasionales en este artículo a «Inglaterra» cuando se estudian estadísticas concretas y otras circunstancias. El papel del Gobierno Central, llevado en cuanto al planeamiento urbanístico se refiere por el *Department of the Environment (DoE)* (Departamento o Ministerio para el Medio Ambiente) en Inglaterra, lo desempeñan la Oficina Escocesa en Escocia, y la Oficina Galesa en Gales.

urbanística y sus metas, así como las técnicas y la metodología del planeamiento; no expresa el *Development Plan* suficientemente todo el abanico de actividades más generales de la acción espacial del planeamiento urbanístico, que incluye, por ejemplo, el desarrollo y creación de nuevas ciudades, la recuperación de los suelos en desuso, el planeamiento y la gestión de los parques naturales y del patrimonio de costas, el apoyo a una rehabilitación coordinada de la vivienda y de las zonas comerciales e industriales y la conservación de edificios de interés histórico o arquitectónico.

Todos estos temas reunidos requerirían, sin embargo, todo un número completo de *Ciudad y Territorio* para poder desarrollarlos plenamente; pero aquí, en los confines de un solo artículo, hay que limitar las perspectivas y los descos. Se argumenta que el sistema del *Development Plan* proporciona un valioso prisma de análisis que abarca un conjunto mucho más amplio de actividades de planeamiento, así como de actitudes de naturaleza social, económica y política a él referidas, abiertas unas y otras a las oportunas críticas. Por ello, al considerar la estructura de elaboración de los planes, los intereses y los métodos sustantivos de planeamiento, sus objetivos y realizaciones, así como los temas de procedimiento, se están atisbando estas cuestiones dentro de una visión general muy básica de la experiencia del sistema de planeamiento británico.

El período que se examina, de 1969 a 1989, ni está aislado ni es particularmente homogéneo en su contenido, en cuanto a lo que se refiere a la evolución del sistema del *Development Plan*. El tema que aquí se desarrolla admite una diferenciación entre ambas décadas: en la de los setenta los esfuerzos se encaminaron a aplicar el sistema de los *Structure plans* y *Local plans*\*, que La Ley de 1968 orientaba hacia la gestión del crecimiento urbano; y en la de los ochenta, bajo diferentes prelações de política nacional dirigidas a impulsar un urbanismo orientado al mercado, el propio

sistema se caracterizó por algunos cambios perjudiciales y por la introducción de algunos elementos completamente nuevos.

Esta exposición gira, en primer lugar, en torno a una descripción de los antecedentes históricos de la *Town and Country Planning Act* (Ley de Planeamiento Urbanístico) de 1968; continúa con el examen del *Development Plan* en las décadas de 1970 y 1980, y termina con una breve consideración sobre algunos de los principales temas con que se enfrenta el sistema del *Development Plan* a principios de la década de los noventa.

## ANTECEDENTES

El primer sistema de planeamiento que se establece en Gran Bretaña en 1909 se limitaba a esquemas de zonificación de áreas suburbanas (2). Las Administraciones locales obtuvieron facultades de planeamiento conferidas por el Parlamento para la elaboración de *Town Planning Schemes* (planos de urbanización) en los ensanches o áreas de nueva urbanización suburbana. La aprobación de tales planos vinculaba a propietarios y promotores. La elaboración de los planos o esquemas, sin embargo, solía llevar mucho tiempo, por lo que en 1919 se otorgaron nuevas facultades de planeamiento a las Administraciones locales para la concesión de autorizaciones urbanísticas, caso por caso, mientras se elaboraban los «planos de urbanización» de los Ensanches (3).

Este control urbanístico transitorio llegó a ser un importante instrumento de planeamiento ampliamente utilizado, y sobre la base de su generalización y continuidad ha llegado a ser el principal mecanismo regulador del planeamiento urbanístico británico. El sistema pionero de 1909 se extendió en 1932 de modo —hay que admitirlo— no demasiado satisfactorio, para incluir las áreas urbanas consolidadas y las rurales (4). Los primeros esfuerzos con el planeamiento regional se iniciaron también entre los años veinte y treinta (5).

jects, proyectos de urbanización y edificación completos, entonces sí, sobre bases cartográficas precisas y detalladas para cada promoción. El *plan* es, pues, sólo una «determinación o consideración material» más de otras muchas posibles para que la Administración pueda tomar decisiones urbanísticas discretionales y motivadas, pero no la referencia normativa única; y el *Scheme* es, por el contrario, un proyecto materializable. Por esto, se prefiere no inventar una traducción literal equivocada de estas y otras figuras técnicas de planeamiento y dejarlas en su expresión original inglesa. (N. del T.)

(2) *The Housing, Town Planning, etc., Act, 1909*, Parte II; ver William ASHWORTH (1954): *The Genesis of modern British Town planning*, Londres, Routledge and Kegan Paul, cap. VI; y también Anthony SUTCLIFFE (1988): «Britain's first town planning act: a review of the 1909 achievement», *TPR*, vol. 59, núm. 2, julio 1988; pp. 289-303.

(3) *The Housing, Town Planning, etc., Act, 1919*.

(4) *The Town and Country Planning Act, 1932*. Para una introducción al desarrollo del planeamiento rural hasta 1939, véase John SHEAIL (1981): *Rural Conservation in Inter-War Britain*, Oxford, Clarendon Press.

(5) David MASSEY (1989): «Regional Planning, 1909-1939: The Experimental Era», cap. 5, en Patricia L. GARSIDE and Michael HEBBERT (eds.) (1989): *British Regionalism 1900-2000*, Londres, Mansell.

\* El *Development plan* es el nombre genérico del conjunto de las figuras o tipos de planes británicos, pudiendo trasladarse al concepto español de «Plan de Ordenación Urbanística o Territorial» (incluyen tanto lo urbano como lo rural). El *Development plan* comprende, principalmente, al *Structure plan*, y al *Local plan*. El *Structure plan*, por su contenido y ámbito, sería trasladable al español como «Plan de la Estructura Territorial», de contenido estratégico, indicativo, esquemático y no absolutamente vinculante; es más parecido a unas «directrices territoriales o estratégicas», con orientaciones administrativas de la política urbanística, a la manera de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, y referidos a un vasto ámbito territorial-administrativo (un condado, como una provincia nuestra, una región, una comarca o un área metropolitana). Los *Local plans*, al referirse a ámbitos menores de distrito (municipales) o sólo a parte de ellos, serían trasladables como «planes de ordenación local», similares a nuestros planes generales de ordenación urbanística, tanto de las ciudades como del campo de ese distrito; pero su contenido vinculante es similar al de los *Structure plans* aunque de mayor escala y detalles, y por ende, también indicativo, orientativo y con un nivel de directrices esquemáticas para la Administración, sin ser norma vinculante para los particulares. La ejecución de estos tipos de planes tampoco es obligatoria o imponible de oficio para los particulares, quienes son los que inician el proceso, a solicitud de parte, mediante los *Development Schemes* o *Pro-*

Thomas Adams, primer Presidente del *Town Planning Institute*, caracterizaba este período inicial como «una era experimental» (6).

Soportada por estos iniciales esfuerzos, una «nueva era» comenzó en la década de los cuarenta con la aplicación de una serie de recomendaciones derivadas de las necesidades de reconstrucción inmediata de la posguerra y que incluían varias de las propuestas más radicales sugeridas en las aportaciones de la Comisión Real sobre la «Distribución de la Población Industrial», 1937-39 (7). Estos avances fueron posibilitados por la «heroica moral de guerra» dominante en aquel tiempo y por una política nacional de amplio consenso sobre el papel del planeamiento (8). Entre 1943 a 1952 una nueva estructura legislativa se estableció suministrando un sistema de planeamiento comprensivo (integral, totalizador) por todo el territorio. El sistema, sus objetivos y medidas generalmente son conocidas por la pieza fundamental de su legislación: la *Town Planning Act* (Ley del Planeamiento Urbanístico) de 1947, puesta en vigor por el Parlamento de la inmediata posguerra, con una amplia mayoría laborista, elegida para afrontar un programa de bienestar, en el campo de lo social, y de nacionalización de la propiedad y gestión de la demanda, en el terreno económico.

El sistema de la Ley de 1947 implicaba la exigencia básica de que todo futuro desarrollo urbanístico ha de obtener previamente la autorización urbanística (*planning permission*) de la Administración Pública —normalmente, de la local—, salvo en casos especiales que es de la Administración Central, representada por el Ministro del ramo. Esta nueva competencia del «control urbanístico» se extendió y generalizó de este modo a partir del primitivo procedimiento transitorio. Las facultades de planeamiento continuaron siendo detentadas por las mayores áreas urbanas (municipios metropolitanos de Condado), pero fueron suprimidas de los cerca de un total de 1.300 áreas urbanas más pequeñas y de los distritos rurales, a la vez que se entregaban a las Corporaciones de Condado del nivel inmediatamente superior. En resumen el número de Administraciones locales con competencias urbanísticas (LPA) se redujo en un 90 por 100, hasta alrededor de 145 entidades locales.

Las Administraciones locales de planeamiento serían orientadas (solamente orientadas, puesto que se podrían tener en cuenta otras «considera-

ciones objetivas») con respecto a sus decisiones por los *Development Plans*, cuya vigencia se extendería hasta veinte años con revisiones cada cinco. Los derechos de urbanización y edificación fueron nacionalizados (situación que hoy día permanece y apuntala la operatividad práctica diaria de todo el sistema de planeamiento), juntamente con los valores urbanísticos existentes (con cargo a ellos se posibilitan determinadas indemnizaciones). Los valores urbanísticos añadidos eran totalmente absorbidos mediante la fiscalidad.

Se otorgó una protección especial al suelo agrícola (que fue eximido de aplicar el nuevo sistema), así como al paisaje rural (estableciéndose declaraciones diferentes para los Parques Nacionales, Áreas de Especial Belleza Natural) (9) y los Cinturones Verdes, tal y como se recomendaban, por ejemplo, en el *Plan del Gran Londres* (10); todos los cuales podían ser señalados en los *Development Plans*. Medidas posteriores regularon la designación de Nuevas Ciudades (11) y de Ciudades en Expansión (12), para cooperar a la descentralización metropolitana y al desarrollo económico regional. Dieron comienzo nuevas formas de enseñanza del urbanismo (13) con cursos de licenciaturas de cuatro años y cursos de «reciclado» de dos años para posgraduados, a fin de equiparar los Departamentos de Urbanismo creados por muchas Corporaciones de Condado (a pesar de que los municipios urbanos, esto es, las principales autoridades urbanas, siguieron apoyándose en los departamentos de técnicos y arquitectos de que disponían) para enfrentarse a las nuevas tareas.

Echando una mirada a los últimos veinte años, y al estudiar las actuales circunstancias y las perspectivas abiertas al futuro, resulta útil repasar esa temprana época del decenio de 1940, cuando se estaban conformando los principios generales y las Instituciones del urbanismo británico. Con ello se suministra una base de partida que permite calibrar los cambios y considerar sus motivaciones. Una mayor perspectiva histórica permite, también, apartarse de la excesiva simplificación que un conocimiento inmediato del último período examinado procura a quienes acaban de vivirlo y atravesarlo.

## DOS DECADAS: 1960-1979 Y 1979-1984

Como ha comentado recientemente el Comité de la Fundación Nuffield, independiente, «cabe observar que... (los) principios fundamentales in-

(6) Thomas ADAMS (1932): *Recent Advances in Town Planning*, Londres, J. y A. Churchill, p. 73.

(7) Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population (1940): *The «Barlow Commission» Report* (Cmd. 6153), Londres, HMSO.

(8) Ver el debate en Gordon E. CHERRY (1988): *Cities and Plans*, Londres, Edward Arnold, cap. 5. La historia oficial del período oficial de «reconstrucción» para la aprobación de la Ley de 1947 está descrita en J. B. CULLINGWORTH (1975): *Reconstruction and Land Use Planning, 1939-1947*, Londres, HMSO.

(9) *The National Parks and Acces to the Countryside, Act, 1949*. Ver el estudio en G. E. CHERRY (1975): *National Parks and Recreation in the Countryside*, Londres, HMSO.

(10) Patrick ABERCROMBIE (1945): *Greater Londres Plan, 1944*, Londres, HMSO.

(11) *The News Towns Act, 1946*.

(12) *The Town Development Act, 1952*.

(13) Committee on the Qualifications of Planners (1950): *The «Schuster Committee» Report* (Cmd. 8059), Londres, HMSO.

corporados a la *Town and Country Planning Act* de 1947 han sido puestos en tela de juicio o, incluso, abandonados durante los años de su vigencia» (14). Tal cuestionamiento y la reestructuración del sistema urbanístico que ello implicaba comenzó seriamente en los años sesenta y siguientes; de modo que, hacia 1969, el planeamiento se hallaba en el centro de una era de reformas y progresos. Estos cambios fueron pensados para ampliar el sistema de planeamiento urbanístico, introducir nuevas técnicas científicas y una metodología más racional, así como para corregir la forma de los planes dentro de una estructura económica y demográfica de cambios rápidos, que ya se adivinaban al término de la década de 1940.

Por el contrario, el decenio de 1970 —en especial después de 1975-1976— trajo una contestación más amplia e, incluso, cierto grado de autosatisfacción por las iniciales arrogancias; constituyendo una década caracterizada más por la aplicación y las modificaciones del sistema que por sus realizaciones y progresos indiscutibles. El despliegue del sistema hacia las fuerzas del mercado y a la «desregulación», tras los cambios en el Gobierno Central sobrevenidos en 1979, implicaron modificaciones mucho más radicales. Todo ello, acaso, permite diferenciar adecuadamente dos partes iguales en las dos décadas entre 1969 y 1989; al menos en cuanto a las actitudes del Gobierno Central, con la elección de una mayoría conservadora aquel año, cuando no en los términos de fidelidades políticas locales y de políticas locales de planeamiento. Por supuesto, ninguna de ambas décadas puede ser considerada como completa en sí misma, ya que ambas contenían grandes líneas de continuidad y desarrollo. No obstante, 1979 constituye en muchos aspectos un hito adecuado de la división entre una reafirmación de lo fundamental y una evolución del sistema del *Development Plan* durante las dos décadas pasadas.

A la hora de escribir estas líneas (1990), el planeamiento en Gran Bretaña se sitúa en una posición de incertidumbre, como consecuencia de los cambios sobrevenidos de los años ochenta. Muchos de los viejos supuestos y estructuras han sido desplazados o reelaborados; las nuevas ideas y mecanismos parecen mantenerse en su sitio sólo en parte, con elementos significativos añadidos

aún por venir. Patsy Healey resume así la situación: «tenemos que considerar el decenio 1980 no como una era en la que se haya establecido un nuevo modelo de... (planeamiento), sino más bien como aquella que ha sacudido enérgicamente y ha roto los viejos modelos. El nuevo modelo está por inventar» (15).

## EL SISTEMA DE PLANEAMIENTO EN EL DECENIO 1970

En 1969 el sistema del *Development Plan* se hallaba en el umbral de los grandes cambios. Traduciendo el análisis de principios de los años sesenta que realizara el Grupo Asesor de Planeamiento (16) y recogiendo las críticas a la inflexibilidad de los planes de la Ley de 1947 y su inadecuación a una era de crecimiento y cambio social, económico y tecnológico, la *Town and Country Planning Act* de 1968 (Ley de Planeamiento Urbanístico) venía a introducir la idea de un nuevo sistema del *Development Plan*. Consistiría este sistema en un conjunto coordinado, en primer lugar, de *Structure plans* necesarios como documentos de directrices generales para todo el ámbito de una amplia área (17); y en segundo lugar, en un conjunto de *Local plans* optativos (18), que proporcionarían las directrices detalladas, sobre una base cartográfica específica, de partes significativas de un Distrito de ámbito local (19), de un sector más pequeño de actividades concentradas o de un tema concreto. El nuevo enfoque fue articulado para recuperar el papel director en la ordenación urbanística, que los *Development Plans* de la Ley de 1947 habían venido perdiendo de forma creciente en los últimos años de la década de los cincuenta y en los primeros de los sesenta. Cabe también considerar en el nuevo sistema la aportación de un mecanismo administrativo para la gestión de una emergente actividad de la construcción y edificaciones sin precedentes, que implicaba nuevos proyectos de grandes infraestructuras, para aplicar los estudios sobre el transporte y el uso del suelo en las conurbaciones y áreas urbanas (20) y para planificar el crecimiento urbano.

Paralelamente a los cambios en la forma legal y en el contenido de los *Development Plans* iban arraigando en las autoridades urbanísticas aproxi-

(14) Committee of Inquiry appointed by Nuffield Foundation (1986): *Town and Country Planning*, Londres, The Nuffield Foundation, p. 1.

(15) Patsy HEALEY (1989): «Directions for change in the British planning system», *TPR*, vol. 60, núm. 2 (abril 1989), p. 148.

(16) Planning Advisory Group (1965) (Grupo Asesor de Planeamiento): *The future of Development Plans*, Londres, HMSO.

(17) Los *Structure plans* han de ser sometidos a la aprobación del respectivo Ministro. Fundamentalmente son determinaciones escritas de política urbanística, acompañadas de la información de base y del material ilustrativo en que se apoyan acompañadas de representaciones en diagramas (es decir, no con base en planos cartográficos de la expresión espacial de las políticas urbanísticas). En Escocia, la elaboración del

primer conjunto de *Structure plans* iba precedida de la aportación de «informes regionales» como consideraciones generales sobre los problemas, políticas y prioridades de los concejos recién reorganizados. Shiela T. MCDONALD (1977): «The Regional Report in Scotland: A Study of change in the Planning Process», *TPR*, vol. 48, núm. 3 (julio 1977), pp. 215-232.

(18) Sin embargo, en Escocia, en la Ley de Administración Local de 1973, se requería a las Administraciones de Planeamiento para que cuanto antes prepararan *Local plans* para todo su ámbito territorial.

(19) Por ejemplo, una ciudad pequeña o una parte sustancial de una gran ciudad.

(20) William SOLESBURY y Alan TOWNSEND (1970): «Transportation Studies and British Planning Practice», en *TPR*, vol. 41, núm. 1 (enero, 1970), pp. 63-79.



maciones más sistemáticas al planeamiento, así como en las consultoras técnicas y en las escuelas de planeamiento (21). Se argumentaba que la cuantificación, los análisis formales y los modelos

(21) Una publicación de la época ampliamente leída e influyente fue J. BRIAN MCLOUGHLIN (1969): *Urban and Regional Planning: A System Approach*, Londres, Faber & Faber. (En español fue publicada por el Instituto de Estudios de Administración Local como *Planificación Urbana y Regional: un enfoque de sistemas*, 2.ª ed., 1976.)

(22) Este esfuerzo fue revisado en una serie de artículos editados por O. W. I. BATEY y M. J. BREHENY (1978): «Systematic Methods in British Planning Practice», *TPR*, vol. 49, núm. 3/4 (julio y octubre de 1978), pp. 257-318 y 445-518.

(23) Desde los primeros años setenta el DoE se interesó por las dificultades surgidas al tratar sobre las políticas sociales y económicas desde la base de una *Structure plan* y por la complejidad de las relaciones interadministrativas originadas en la elaboración del mismo. El Ministerio intentó reenfocar la elaboración del *Structure plan* sobre la base de aquellas políticas urbanísticas que tuvieran una trascendencia estructural.

matemáticos suministrarían una nueva armadura de técnicas para nutrirse de una base científica con la que elaborar los planes, técnicamente llamados «racional-comprehensivos» (integrales, omnicomprensivos) (22). Comenzaba a sonar la expresión «metodología del planeamiento». Y, por si fuera poco, había crecido la ambición de los urbanistas sobre la naturaleza de lo «comprehensivo» (integral). La «comprehensividad» (integración) de los usos del suelo en todo el territorio nacional era contemplada ahora como algo demasiado limitado; las formas de pensar (y la ambición política, en algunos casos) sugerían que los aspectos sociales y económicos tenían que ser incluidos en el propio proceso de elaboración de los planes (23). En la Conferencia de mayo de 1969 en el *Town Planning Institut* sobre «Nuevas Tendencias del Urbanismo» anota Solesbury que «parece como si los temas urbanísticos y los objetivos de entonces se dieran por descontado y que fuera en los procedimientos y metodologías del planeamiento donde tuvieran que plasmarse las nuevas orientaciones» (24).

Por entonces dieron comienzo un cierto número de estudios subregionales, elaborados por equipos formados con tal fin, concretamente para Leicester-Leicestershire, Coventry-Solihull-Warwickshire y Nottinghamshire-Derbyshire, como prototipos de los nuevos *Structure plans* (25), en los que pudo verse un gran reto, atracción y prestigio. Sin embargo, desde el comienzo se hizo muy difícil disponer de equipos cualificados, de datos y de un entendimiento de los nuevos procedimientos y metodologías. Tan sólo un pequeño número de Administraciones locales estaban suficientemente capacitadas en 1971, a juicio del Gobierno Central, para que éste las considerara capaces de estar en la «primera ola» de elaboraciones de los *Structure plans*.

En el informe de la Comisión Real sobre la Administración Local en Inglaterra, de 1969, se preveía disponer de algunas ayudas y se traslucía una confianza en la organización a gran escala y en los enfoques integrales del racionalismo técnico, característico del decenio de los años sesenta (26). Este informe recomendaba que las cerca de 1.400 Administraciones locales de Inglaterra exceptuando Londres (que ya había sido reformado en 1965) fueran remodeladas en 58 grandes Adminis-

(24) W. SOLESBURY (1983): «Structure plans: underlying intentions and overriding influences», en D. T. CROSS and M. R. BRISTOW (eds.) (1983): *English Structure Planning: a commentary on procedure and practice in the seventies*, Londres, Pion, p. 5.

(25) Estos y otros grupos de estudios contemporáneos sobre planeamiento utilizando nuevas metodologías y técnicas son estudiados en John N. JACKSON (1972): *The Urban Future: a choice between alternatives*, Londres, Geo. Allen & Unwin.

(26) Royal Commission on Local Government in England 1966-1969 (1969): *The «Redcliffe-Maud» Report* (Comnd. 4150), Londres HMSO, esp. vol. I, caps. VI-VII. Para Escocia, ver Royal Commission on Local Government in Scotland 1966-1969 (1969): *The «Wheatley» Report* (Comnd. 4150), Edinburgo, HMSO, esp. caps. 6-8.

traciones locales omnicompetentes, además de las tres grandes conurbaciones de Birmingham, Liverpool y Manchester, dotándolas de los dos niveles de Corporaciones de las Áreas Metropolitanas y de Distritos Municipales. Las nuevas Administraciones omnicompetentes y las de las Áreas Metropolitanas se contemplaron como los órganos adecuados para la totalidad del sistema legal de planeamiento [si bien se admitía que los distritos metropolitanos (municipios dentro del Área Metropolitana) pudieran acordar la elaboración de planes locales]. A su vez, al nivel de la Administración Central iba a haber un nuevo superministro que reuniría la gestión de la vivienda, la Administración local, el transporte y las obras públicas (que el año siguiente sería el *Department of the Environment, DoE*).

Las propuestas de la Comisión Real resultaron demasiado ambiciosas para el Gobierno conservador elegido en 1970, y lo que comenzó como una reforma acabó más bien como una reorganización (27). Mas ésta fue lo suficientemente sustancial como para llevar a las Administraciones locales a una gran reducción en su número, en unas 450, y con un aumento de tres Condados metropolitanos (Tyne Wear, South Yorkshire y West Yorkshire). Continuaría organizado todo el país sobre la base de dos escalones (condados y distritos municipales); y dada la escasez de funciones atribuidas a los distritos se adoptó la decisión política de desdoblarse la función del planeamiento: los *Structure plans* quedarían como competencia de los condados, y los *Local plans* para el control y la gestión urbanística de los distritos municipales. Quedó roto así el sistema unificado de los *Development Plans* de la Ley de 1968, debido a la incompreensión y la conveniencia política que se le opuso antes de poder llevarlo a su operatividad práctica.

La reorganización de la Administración Local entró en vigor en 1974 y se empleó tiempo en equiparar a los Departamentos con personal capacitado, en decidir las líneas políticas a aplicar y en explicitar las políticas urbanísticas transitorias. La nueva metodología de los *Structure plans* necesitaba nutrirse de datos, los análisis se prolongaron más de lo esperado y ambos aspectos resultaban costosos. Los elementos políticos y sectoriales (en especial el transporte) comenzaron a tomar la delantera en las cuestiones en que la racionalidad técnica no podía dar respuesta a los problemas centrales de política urbanística. Además, los

Condados metropolitanos se encontraron con que la forma y contenido de los *Structure plans* (diseñados para afrontar el crecimiento de la década de los sesenta) eran inadecuados para el tipo de problemas que se plantearon en los años setenta, tales como los de recesión económica local, de obsolescencia de la edificación y de las infraestructuras, de concentración de carencias sociales y para afrontar sus necesidades de regeneración urbana.

Gran parte de la seguridad en las condiciones futuras, tan característica de la década de los sesenta, dejó paso a la incertidumbre, en cuanto a los horizontes temporales del planeamiento, replegándose desde los períodos a largo plazo de veinte años a los plazos cortos de cinco o seis años tan sólo, como en el caso del *Merseyside Structure Plan* de 1990 (28). En opinión del Gobierno Central, a pesar de que el nuevo Ministerio para el Medio Ambiente (*DoE*) había sido recién creado en 1970 (29), la conexión del transporte con los usos del suelo fue cortada por el Gobierno laborista en 1976, con el restablecimiento de un Ministerio de Transportes independiente. La respuesta del Ministerio para el Medio Ambiente ante la elaboración relativamente detallada y lenta de los *Structure plans* fue la de reducir los dilatados procesos de información y análisis en la elaboración de los planes y limitar la gama de detalles y de aspectos de políticos urbanísticas que las Administraciones Locales solían considerar. En su lugar, fueron advertidos de que se concentraran en «temas clave que fueran de importancia estructural para su ámbito», esencialmente tales como población, empleo, vivienda y transporte (30). Sin embargo, los progresos fueron lentos y «hacia 1979, tan sólo 57 de los 72 *Structure plans* requeridos fueron sometidos a su aprobación y solamente 27 fueron aprobados» (31). De hecho, habría que llegar a 1985 para cubrir por completo todos los *Structure plans* sometidos a aprobación ministerial. Solesbury observa que «indudablemente había por delante una enorme y masiva tarea que rebasaba las previsiones de la legislación de 1968 sobre los nuevos cometidos de los *Development Plans*» (32).

Estas observaciones sobre la superdetallada elaboración de los planes y su dilación fueron críticas importantes (aunque ahora sean en gran medida irrelevantes, si bien no olvidadas) que se esgrimieron contra el sistema. La legislación de 1980 posibilitó que los *Local plans* estuvieran preparados y en vigor con anterioridad a la aprobación de

(27) *Local Government Act* 1972. Para un estudio útil y general de las relaciones entre la reforma/reorganización del sistema de planeamiento y de la Administración Local, ver Neal ALISON ROBERTS (1976): *The Reform of Planning Law. A Study of the Legal, Policial and Administrative Reform of the British Land-Use Planning System*, Londres, Macmillan.

(28) «... El Secretario de Estado (Ministro) al aprobar el plan (de la estructura de Merseyside) en noviembre de 1980, aceptó el dictamen de que... debería haber un "seguimiento regular" y que sería importante para las Administraciones Locales y Centrales adoptar una visión total de la situación en el plazo de unos cinco años (sic) para la adopción de objetivos estratégicos para los años siguientes», Merseyside Country De-

partment Planning (1985): *Agenda for Merseyside: the urban regeneration strategy: performance, prospects and proposals*, Liverpool, Merseyside County Council, apartado. 1.3.

(29) Ver, por ejemplo, las revisiones de Evelyn SHARP, Anthony GREENWOOD and Peter WALKER (1978). «The Creation of the *DoE*: A Review Symposium», *TPR*, vol. 49, núm. 3 (julio 1978), pp. 387-392.

(30) Department of the Environment (1974): *Structure Plans* (Circular 98/74).

(31) Nuffield Committee Report (1986): *op. cit.* en nota 14, p. 38.

(32) Solesbury (1983): *op. cit.* en nota 24, p. 25.

los *Structure plans* (33) y redujo la capacidad de las autoridades de planeamiento del Condado para influir en las decisiones de control urbanístico del Concejo de Distrito (Corporación municipal) con base en razones de intereses estratégicos.

Para cuando los urbanistas comenzaban a interesarse por el segundo elemento (el *Local plan*) de la *Development Plan System Act* de 1968, a mediados de los setenta muchos rasgos habían cambiado considerablemente con respecto a las circunstancias con que se habían creado. La elaboración del *Local plan* no era obligatoria y las Administraciones Locales de distrito y de condado recurrían al procedimiento de un *Development Plan Scheme* (esquema o directriz del Plan de Ordenación Urbanística) para indicar las áreas y los temas sectoriales para los que podían ser elaborados tales planes, así como sus prioridades. Cuando un tema sectorial sustancial afectaba a diversos distritos (por ejemplo, un cinturón verde) el condado podía elaborar un *Local subject plan* (plan especial sectorial) (34). En la mayor parte de los casos, los *Local plans* eran elaborados por las Administraciones municipales de los distritos.

El número de *Local plans* inicialmente propuestos a mediados de la década de los setenta, fue muy amplio (cerca de 3.500 planes), pero se redujo seguidamente (quedó en unos 2.600) en la primera ronda de *Development Plan Schemes*; y se habría de reducir más aún (en cerca de un 40 por 100) hasta niveles más operativos al terminar la década (35). En los inicios de 1982 —con 138 planes más en un avanzado estado de tramitación inmediatamente anterior a su entrada en vigor— sólo 79 *Local plans* habían sido aprobados formalmente en Inglaterra. Dada la falta de planes claramente definidos de usos específicos del suelo que implicaba esta situación, no puede sorprender que muchas Administraciones Locales retornaran a elaborar un tipo de documentos informales de planeamiento, legalmente no reconocidos, tales como los llamados «políticas transitorias», «planes sumarios», «planes informales de pueblos», como si fuesen válidos instrumentos subsidiarios de planeamiento.

El decenio de 1970 puede ser, así, considerado como una década en la que se dieron los primeros pasos prácticos para implementar el nuevo sistema de los *Structure plan* y *Local plan*. Aunque ya se había realizado una razonable cobertura de una primera ronda de *Structure plans* y se había comenzado el desarrollo de unas metodologías específicas para el seguimiento rutinario del proce-

so continuo de revisiones y modificaciones, el nuevo sistema llevó demasiado tiempo para ser operativo y resultó ser más complejo de lo que se había previsto. A lo largo de la década aparecieron críticas y recortes del contenido de algunos planes superambiciosos que, a su vez, se transformaron en medidas para modificar los procedimientos operativos del nuevo sistema. Se hicieron relativamente menos progresos con la aplicación de los *Local plans*, que sólo dieron comienzo con cierta relevancia en 1978 y con la atención puesta más en ser planes reguladores de pequeñas áreas que en lo que parecieron ser los más interesantes *Action area plans* (planes especiales de actuación de un área), o los más difusos *Subject plans* (planes especiales, sectoriales o temáticos).

## EL DECENIO 1980

El Gobierno conservador entrante en 1979 tenía firmes criterios sobre el papel del planeamiento urbanístico en la economía y en la vida nacional, considerándolo como parte de una restricción indeseable del proceso de urbanización en manos del sector privado. Se veía el planeamiento urbanístico como una carga sobre la industria y la empresa que era preciso aliviar y sus restos encauzarlos para ser más operativos (36). La «desregulación» llegó a estar a la orden de día. La *Local Government, Land and Planning Act* (Ley de Administración Local, Suelo y Planeamiento) de 1980 —arriba citada— y la actividad administrativa subsiguiente trataron de acelerar la culminación de la primera fase de los *Structure plans* (37). Al aprobar los *Structure plans* y sus modificaciones, el Ministro para el Medio Ambiente podía incluir espacios adicionales de suelo para ser urbanizados (especialmente suelo para viviendas en los Condados de rápido crecimiento del sudeste de Inglaterra), si juzgaba que las políticas urbanísticas de los Condados eran excesivamente protectoras de los intereses locales.

Otras iniciativas se dirigían más hacia el control (gestión y disciplina) urbanístico que hacia las cuestiones propias de los *Development Plans*, pero las directrices de la política urbanística nacional, al llamar la atención sobre el hecho de que el Plan era sólo una «determinación material» más a tener en cuenta para adoptar las decisiones de planeamiento (38), produjo el efecto de degradarlo, en comparación con otro tipo de «determinaciones». Por ejemplo, la «presunción en favor del desarrollo urbanístico» fue subrayada a las Adminis-

(33) *Local Government, Planning and Land Act*, 1980.

(34) Por ejemplo, un *Green Belt Plan* (Plan del Cinturón Verde), para el cual los principios se asientan en un *Structure plan* aprobado, mientras que las directrices detalladas para su control y gestión urbanística y para la delimitación parcela a parcela del perímetro del Cinturón Verde se establecen, por separado, en un *Local plan*.

(35) M. J. BRUTON (1983): «Local Plans, Local Planning and Development Schemes in England, 1974-1982», en *TPR*, vol. 54, núm. 1 (enero 1983), pp. 4-23.

(36) Ministro sin cartera y otros (1985): *Lifting the Burden* (Comnd. 9571), Londres HMSO; ver también DoE (1985): *Development and Employment* (Circular 14/85).

(37) Martin SHAW (1989): «Development Plans and Local discretion», en Donald CROSS and Christine WHITEHEAD (eds.) (1989): *Development and Planning 1989*, Newbury, Berks., Policy Journals for University of Cambridge Department of Land Economy, p. 40.

(38) DoE (1985): *op. cit.* en nota 36.

traciones locales en documentos de directrices nacionales, tales como una Circular Ministerial (39), y más tarde reiteradas en una nota directiva de la política de planeamiento (40). Otra línea de acción consistió en rebajar el tiempo invertido por las Administraciones municipales de los distritos para adoptar sus decisiones sobre las solicitudes de autorizaciones urbanísticas para proyectos de urbanización, fijando plazos para tomarlas y exigiendo la publicación de estadística sobre ellas. Los promotores rechazaron autorizaciones de las autoridades locales y recurrieron, en gran número de veces, en apelación ante el Ministro del Medio Ambiente, cuando estimaban que no se había tenido en cuenta en forma adecuada las políticas urbanísticas nacionales al adoptar las decisiones locales.

#### «STRUCTURE PLANS» Y «LOCAL PLANS»

Transcurridos los primeros años de la década de 1980, el interés en el sistema de los *Development Plans* (planes de ordenación urbanística) se había desplazado de los Condados y sus *Structure plans* hacia los distritos municipales y sus *Local plans*; lo que no significó el cese de la actividad de los *Structure plans*. Si bien no está claro que fuera atraído el mismo nivel de dotación de personal empleado, de datos, de financiación y de publicidad hacia una nueva forma de los documentos de la política urbanística, sin embargo, las funciones sustanciales del *Structure plan* —tales como el control del seguimiento, sus revisiones y modificaciones— operarían como partes del proceso continuo de planeamiento. Estos culminaban la primera generación de planes completos y pretendieron actualizarlos con respecto al grado de consolidación de las políticas urbanísticas consensuadas, a los desafíos del cambio socioeconómico y tecnológico y a la aparición de nuevas prioridades políticas y propuestas de desarrollo urbanístico (por ejemplo, las ideas para nuevos «asentamientos» o «ciudades rurales» de los grandes promotores privados del Sureste) (41). Una queja importante de las Administraciones locales de los condados se hizo sobre el tiempo que tardaba el Ministerio para el Medio Ambiente (*DoE*) en aprobar las modificaciones que aquéllas le sometían.

Los *Local plans* también fueron lentos en su elaboración y en su puesta formal en vigor durante la década de 1970. Incluso a finales de 1984 y

todavía con 245 *Local plans* en espera de su aprobación, sólo 323 Planes habían sido realmente aprobados. Además, el 30 por 100 de las Administraciones locales todavía seguían sin ultimar sus planes (42). De los que estaban en preparación, la mayor parte (unas cuatro quintas partes) eran planes de usos generales del suelo de una zona concreta del distrito municipal, y los restantes se repartían *grosso-modo* entre *Action area plans* (planes de actuación de un área) y *Subject plans* (planes especiales) (43). Unas pocas autoridades trataron de cubrir todo su término municipal mediante un proceso incremental de planeamiento; la mayor parte acudieron sólo a cubrir algunas áreas de sus territorios, allí donde era preciso solucionar cuestiones urbanísticas mediante una política detallada de directrices y coordinación. Ante este proceder fragmentario y ante el costo y complejidad de los planes de todo un ámbito municipal, las Administraciones Locales continuaron produciendo numerosos y diferentes planes y políticas urbanísticas informales, alegales o no legales. Aunque, una vez animadas en relación con las delimitaciones de suelo para viviendas que se hicieron en los primeros años setenta (44), esto creó un creciente malestar en el Ministerio para el Medio Ambiente, como mostró el que en los planes locales no se incluyeran algunas determinaciones políticas de suelo urbanizable.

A mediados de los ochenta, la aplicación del entero sistema de la Ley de 1968 había alcanzado un grado suficiente de «parqueo». Desde la reforma de la Administración Local de 1974 nunca había llegado a operar, en contra de lo que se pretendía, como un sistema unitario, y aunque el elemento *Structure plan* estaba razonablemente bien implantado, resultó lento de consolidar en relación al número de *Structure* y *Local plans* formalmente aprobados. La cobertura de los *Local plans* resultó mucho más diversificada y sujeta a una gran disparidad sobre el adecuado contenido de estos planes (como, por ejemplo, su estricta restricción a los usos del suelo o sus componentes de política urbanística en relación con cada uso del suelo), lo mismo que ya se había esgrimido respecto a los *Structure plans*. El grado de discrecionalidad atribuido al sistema de control y gestión del urbanismo capacitó a algunas Administraciones municipales (como a la ciudad de Liverpool, por ejemplo) a actuar sin *Local plans*, en absoluto aprobados, aunque se disponía de una amplia gama de determinaciones de políticas de planeamiento informal o alegal.

(39) *DoE* (1980): *Development Control Policy and Practice* (Circular 22/80).

(40) *DoE* (1988): *General Policy and principles* (Planning Policy Guidance, nota 1).

(41) Propuesto inicialmente al margen de los *Structure plans* vigentes mediante *Consortium Developments* (Convenios urbanísticos) con un grupo de importantes promotores; pero algunas han sido iniciadas después e incorporadas a las políticas urbanísticas del condado como parte del proceso de revisión y modificación del *Structure plan*.

(42) Nuffield Committee Report (1986), *op. cit.* en nota 14, p. 40; para estudios de investigación útiles y detallados sobre la experiencia de los *Local plans*, véase: Patsy HEALEY (1983): *Local Plans in British Land Use Planning*, Oxford, Pergamon; y Michael J. BRUTON y David J. NICHOLSON (1987): *Local Planning in Practice*, Londres, Heinemann.

(43) M. J. BRUTON (1983), *op. cit.* en nota 35.

(44) Patsy HEALEY, *op. cit.* en nota 42, p. 98.



## «DESREGULACION» MEDIANTE ZONIFICACION

La iniciativa «desreguladora» más espectacular —si bien aplicada experimentalmente (por lo menos al principio) y con carácter altamente selectivo— fue la creación de las *Enterprise Zones (EZ)* (zonas empresariales). Si bien éstas procedían de una idea mucho más radical, propuesta en los últimos años de la década de los setenta, la propuesta práctica surgida de la Ley de 1980 sobre Administración Local, Suelo y Planeamiento era más modesta. En esencia consistía en que, durante un período de diez años, los promotores gozaban de ventajas fiscales (el factor «empresarial»), y con una autorización urbanística general concedida para cualesquiera proyectos industriales o comerciales, éstos podían actuar dentro de áreas muy pequeñas en determinadas zonas urbanas (el factor «zona») que necesitaran una regeneración o remodelación. La vivienda quedaba excluida de la actuación de estas zonas, ya que en ellas se podían realizar actividades peligrosas, tales como instalaciones nucleares, y donde la zonificación detallada se limitaba, a menudo, a la protección de los centros comerciales existentes. Se estimuló a las Administraciones locales a que compitieran por ofrecer *EZ* en sus propios términos municipales; bien entendido que la decisión final sobre las ofertas correspondía al Gobierno Central.

Este enfoque de lo que era, en efecto, una autorización urbanística general por zonas (si bien eran áreas pequeñas) representaba un regreso a las concepciones del sistema de planeamiento de la Ley de 1909. Los terrenos delimitados en una *Enterprise Zone*, en cierto sentido, quedaban sustraídos al sistema normal del *Development Plan* y de su control urbanístico durante un período de diez años a partir de la aprobación del proyecto. En 1981 y 1982 fueron declaradas once zonas y, una vez conocido el éxito de esta experiencia, en 1983 y 1984 fueron declaradas otras catorce zonas más (generalmente más pequeñas). Aunque el Ministro para el Medio Ambiente ha afirmado ahora que ya no habrá más delimitaciones generales de este tipo de zonas, dicha política ha sido utilizada desde entonces en alguna ocasión para ofrecer una muestra práctica de la preocupación del Gobierno Central por el cierre de industrias (45).

Si bien la política de *Enterprise Zones (EZ)* ha sido limitada, su componente de zonificación ha

sido potencialmente ampliado mucho más a través del sistema de planeamiento y en subsiguientes políticas urbanísticas. Sugerida primero en un documento consultivo de 1984 y puesta en vigor en 1986, la *Simplified Planning Zone (SPZ)* (zona de planeamiento simplificado) puede ser delimitada por las Administraciones locales en toda Gran Bretaña (46). La aprobación de un proyecto de «zona de planeamiento simplificado» entraña la autorización urbanística (generalmente para usos industriales y comerciales) para aquellos lugares en que es precisa una intervención regeneradora. La autorización es también válida durante un período de diez años.

## «URBAN DEVELOPMENT CORPORATIONS»

En la década de 1980 una segunda iniciativa, que ha modificado sustancialmente el *status* del sistema de los planes de ordenación en áreas locales concretas, ha consistido en la creación de una nueva clase de organismos de la Administración, las *Urban Development Corporations (UDC)* (Corporaciones Urbanísticas o de Urbanización), órganos creados por el Ministro para el Medio Ambiente (y últimamente por el Secretario de Estado para Gales en relación con la Corporación Urbanística de la Bahía de Cardiff), y apoyadas en las facultades de la Ley de Administración Local, Suelo y Planeamiento de 1980 (47). Estas *UDC* asumieron las facultades reales de planeamiento de la Administración local en las áreas delimitadas («áreas de urbanización»), dentro de los propios distritos municipales, y tienen la única misión de llevar a cabo la regeneración o rehabilitación de dichas áreas. Esta innovación era reflejo de desacuerdo del Gobierno conservador con lo que consideraba pérdida de tiempo e ineficacia de los procesos políticos burocráticos de muchas Administraciones locales. El Gobierno también quiso reducir la tasa de crecimiento de los gastos locales, y a través de un fondo de créditos independientes para las *UDC* podía controlar el nivel y naturaleza de sus gastos con mayor exactitud. Para los *Docklands* (áreas portuarias) de Londres estas Corporaciones fueron establecidas en los primeros años de la década de 1980 (48).

Durante mucho tiempo se consideró que ya no habría más creaciones de Corporaciones Urbanísticas que las dos ya apuntadas; pero, sin embar-

(45) Dos casos excepcionales fueron anunciados después del cierre de los astilleros de Sunderland (nordeste de Inglaterra) e Inverclyde (Escocia) en 1988.

(46) *Housing and Planning Act, 1986*, Department of the Environment, Land and Property Division (1988): *Urban Land Markets in the United Kingdom*, Londres, HNSO, párrafos. 5.41 y 5.42.

(47) *Local Government, Planning and Land Act, 1980*, parte XVI, después de las enmiendas hechas por las secciones 47 y 49 (2) de la *Housing and Planning Act 1986*. Aunque las previsiones de la ley se extendían a Escocia, el Ministro para Escocia apela a otros instrumentos para promover la regeneración urbana, no habiéndose designado para allí ninguna Corporación urbanística.

(48) El entonces Ministro para el Medio Ambiente, Michael Heseltine, ha recordado cómo su idea fue sólo la de una Corporación urbanística de los *Docklands* de Londres, como un único organismo, pero, con el propósito de evitar los procedimientos parlamentarios tan largos y complejos, «adoptamos poderes legislativos generales (la cursiva es mía) para crear Corporaciones urbanísticas en otras zonas urbanas en proceso de obsolescencia», Michael HESELTINE (1987): *Where There's a Will*, Londres, Hutchinsons, p. 135. Para una introducción a los primeros años de la Corporación de Merseyside, véase Brian ADCOCK (1984): «Regenerating Merseyside Docklands: The Merseyside Development Corporation 1981-1984», en *TPR*, vol. 55, núm. 3 (julio 1984), pp. 265-289.

go, después de hecha una revisión de la política urbanística de la Inner City, a mediados de la década de 1980, se han creado en 1987-1989 una segunda y otra tercera generaciones de Corporaciones en los mayores centros provinciales de Inglaterra y en la Bahía de Cardiff (Gales). Su régimen supone la misma exclusión del procedimiento normal de planeamiento de las Administraciones locales (de hecho existen administraciones de control y gestión urbanística en sus respectivas áreas), como las Corporaciones de los *Docklands* de Merseyside y de Londres, juntamente con fondos consistentes en créditos del Gobierno Central, con el único propósito de regeneración urbana y con el control en manos de una pequeña junta de miembros designados (si bien las «áreas de urbanización» de la tercera generación del *UDC* tienden a ser mucho más pequeñas que las de las primeras delimitaciones).

## LAS AREAS METROPOLITANAS

Hacia mediados de los ochenta, el deseo del Gobierno Central de rediseñar la operatividad de varios sectores de la Administración Local, así como los antagonismos entre las Administraciones Central y Local (49), le llevó a considerar la supresión de todo un escalón de la estructura local erigida en 1974, principalmente suprimiendo las seis Corporaciones metropolitanas de Greater Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Thyne and Wear, West Midlands y West Yorkshire, junto con el *Greater London Council* (Corporación del Gran Londres). La legislación para aplicar esta política se adoptó en el Parlamento en 1985 y entró en vigor en 1986. Las primitivas funciones de las Administraciones del área metropolitana fueron asignadas o bien a las 70 Corporaciones metropolitanas y municipales de Londres que continuaban existiendo o bien a Administraciones mancomunadas *ad hoc* (por ejemplo para transporte de viajeros, para tratamiento de basuras, etc.).

Aparte del Gran Londres —para el que se creó un válido Comité Asesor de Planeamiento, pero bastante carente de poderes, con el fin de asesorar a los Ayuntamientos y al Ministro para el Medio Ambiente sobre cuestiones de planeamiento de importancia estratégica— toda la gama de facultades de planeamiento fue atribuida a las Corporaciones municipales. Los problemas de tal arreglo para el *DoE* fueron, en primer lugar, cómo asegurar que los municipios tuvieran en cuenta las políticas urbanísticas estratégicas metropolitanas y, en segundo lugar, cómo suministrar las directrices estratégicas metropolitanas con el correspondiente nivel estadístico de la Administración metropolitana recién suprimida. La respuesta ha consistido en derogar la Ley de 1968 en

lo relativo a su concepto de los *Structure y Local plans* en las áreas metropolitanas, sustituyéndolos por un único *Unitary Development Plan (UDP)* (Plan de Ordenación Unitaria o Integral) que habrá de preparar cada Ayuntamiento. Estos *UDP* se pensaron para facilitar una estructura de control urbanístico de los Ayuntamientos afectados y para contar con un horizonte de planeamiento de diez años para la mayor parte de sus objetivos, así como para que fueran un punto de referencia claro sobre materias urbanísticas. Los *UDP* normalmente serían también aprobados por los Ayuntamientos, aunque el Ministro para el Medio Ambiente puede imponer modificaciones en todo o en parte, mediante la provisión de una directiva o instrucción al municipio afectado.

Los reglamentos detallados y el asesoramiento del *DoE* sobre la elaboración de los *UDP* aparecieron a principios de 1988. Las directrices estratégicas para dichos planes, en un área metropolitana dada, han de emanar del Ministro para el Medio Ambiente; estas directrices y cualesquiera otras políticas regionales han de ser interpretadas en sus respectivos ámbitos por los propios municipios, bajo la Parte I, de políticas generales de su *UDP*, suministrando un contexto para las propuestas detalladas y cartográficamente referidas que se contienen en la Parte II de dicho Plan Unitario. Los *Local plans* aprobados existentes pueden incorporarse sin alteraciones a la Parte II del *UDP*. El Ayuntamiento ha de consultar cualquier *UDP* que afecte a su ámbito administrativo y debe tener en cuenta sus directrices al preparar dicho Plan. Esta nueva forma de elaborar la política urbanística ha sido criticada por la Sociedad de Funcionarios de Planeamiento de los Condados como «un concepto distinto de los anteriores *Metropolitan structure plans* y (...) no una sustitución de ellos. Es limitado en su gama de materias a contemplar y en la profundidad del tratamiento de sus aspectos estratégicos; no asegura una superior estrategia metropolitana que sea coherente; tiende a la generalización; no es un documento de política urbanística y adolece de una auténtica participación pública» (50).

El proceso para el establecimiento de unas directrices estratégicas para las áreas metropolitanas comenzó en 1988 y 1989 y se ha desarrollado mediante un proceso bastante interactivo entre el *DoE* (a través de sus oficinas regionales), los municipios, en tanto que Administraciones locales responsables del planeamiento, y otros organismos. Su gestación, desde el avance municipal del *UDP* con relación a las directrices estratégicas aprobadas por el *DoE* hasta el inicio de las órdenes de éste a los municipios para que comenzaran a preparar los planes unitarios, empezó al comienzo de 1988 (West Midlands) y a mediados del mismo año (Merseyside). El trabajo está en marcha

(49) Ministro para el Medio Ambiente, etc. (1983): *Streamlining the Cities: Proposals for Reorganising Local Government in Londres and the Metropolitan Counties*, (Comnd. 4063), London HMSO; y *DoE* (1983): «Consultation Paper» en *The Reallocation of the Planning Function in the*

*Greater London Council and Metropolitan County Council Areas*.

(50) County Planning Officer's Society (1983): *Metropolitan Strategic Guidance: The Experience of Neighbouring Counties*, párrafo 61.

ahora, al estar preparándose los primeros *UDP*. El avance del Plan de Ordenación Unitario de Birmingham (área metropolitana de West Midlands) fue aprobado por el Comité de Planeamiento del Concejo de la ciudad en el pasado año de 1989 y ha sido publicado al iniciarse 1990, para su período de información pública y alegaciones consiguientes.

## LA SITUACION A MEDIADOS DE LA DECADA DE LOS OCHENTA

Según se ha visto antes, hacia 1985 se había alcanzado una cobertura completa de los *Structure plans*; si bien el criterio sobre unas directrices detalladas de usos de suelo en los *Local plans* estaba bastante fragmentado, con muchas Administraciones locales contemplando determinaciones más amplias de sus políticas urbanísticas y utilizando determinaciones de planeamiento no legalmente reglamentarias, en lugar de los *Development plans*. En algunas partes seleccionadas del país, las políticas del Gobierno Central dirigidas a la «desregulación» y readaptación han cubierto lagunas en áreas sometidas a *Development plans*, bien a través de las *EZ* (zonas empresariales) [y también *SPZ* (zonas de planeamiento simplificado) que estaban incluidas en el programa legislativo de la época], o bien a través de las *UDC* (Corporaciones Urbanísticas) (que también se hallaban a nivel de discusión en el seno del Gobierno para una nueva ronda de delimitaciones y declaraciones). Más aún, la supresión de las Corporaciones del Gran Londres y de los condados metropolitanos en las provincias inglesas originó la necesidad de reformular el sistema del *Development plan* en las citadas áreas. Considerando esto —juntamente con la predisposición general del Gobierno al fomento del desarrollo urbanístico (donde no estuviera expresamente prohibido, como en los cinturones verdes), para acelerar las decisiones de planeamiento (en las que comenzaba a aparecer atractiva certidumbre en sus determinaciones) y para suministrar una directriz nacional a través de asesoramientos y circulares ministeriales—, tales factores indicaban con toda claridad que la validez general del papel y forma del sistema de los planes de ordenación existentes para regular las transformaciones urbanísticas parecía hallarse en situación precaria y necesitado de una reforma en profundidad.

## FUTURO DE LOS «DEVELOPMENT PLANS»: 1986-1989

Dada la necesidad de completar para todo el país la cobertura de los *Structure plans* y de estimular los *Local plans*, basados en los usos del suelo, mientras se continúa con iniciativas políticas

«desreguladoras» y se van dotando de planeamiento las áreas metropolitanas, después de la abolición de las mismas, resulta difícilmente comprensible que el *DoE* (Departamento del Medio Ambiente) no hubiese incluido a principios y mediados de los ochenta en su lista de problemas complejos, el encargar una revisión pública y oficial del sistema de los *Development Plans*, al modo de lo que hizo el Grupo Asesor de Planeamiento en los primeros años sesenta. En vez de ello, quedó abierta una fase de deliberación entre organismos no oficiales, concretamente con el Comité informativo creado por la Fundación Nuffield (1983-1986), y entre investigadores académicos (51). Mientras tanto, el *DoE* venía conduciendo un trabajo de revisión interna con suma discreción, cuyos principales resultados aparecieron publicados a finales de 1986 en un estudio para debate, *Discussion Paper «The future of Development Plans»*.

En este trabajo el análisis seguía una lista de problemas que ahora nos resultan familiares: el excesivo tiempo invertido en la elaboración y aprobación de los *Structure plans*; el contenido político inapropiado y excesivamente detallado de dichos planes; la profusión y la naturaleza dispersa de los *Local plans* y de los planes legales, y así sucesivamente. La gama considerada de opciones de cambio era, naturalmente, muy amplia. Incluso ciertas comentaristas pensaron que el entonces Ministro del Medio Ambiente —conocido por su entusiasmo por el libre mercado— quería emprender un desmantelamiento a gran escala del sistema de planeamiento en su conjunto. Sin embargo, tal enfoque no podía ser considerado como una política práctica ni deseable.

Una de las opciones estudiadas fue la de acercarse hacia un enfoque más vinculante de la zonificación, de mayor amplitud y generalidad, pero fue en concreto rechazado como algo innecesariamente drástico. La opción que en la práctica parece haber influido en el *DoE* es la de creer que ya estaba comprometido considerando las consecuencias para el *Development Plan* de la abolición de las Corporaciones del nivel metropolitano, lo que se presentó como una vuelta a la verdadera finalidad de la Ley de 1968, o como una mejora y modernización de aquel sistema. Las reformas propuestas adoptaron una visión claramente jerárquica, desde las «directrices nacionales» hasta los *Local plans* detallados y para el ámbito de todo el distrito municipal, incorporando modificaciones de la forma y del contenido de los *Development Plans* y demás documentos, así como simplificaciones y aclaraciones de los restantes procedimientos. La piedra angular del sistema revisado, los *District Development Plans* (planes de ordenación municipal), suministrarían un nivel detallado de directrices claras y sencillas para los promotores, lo que no había conseguido el anterior sistema de dos escalones.

(51) Véase, por ejemplo Michael BRUTON and David NICHOLSON (1985): «Strategic Land Use Planning and the

British Development Plan System», en *TPR*, vol. 56, núm. 1 (enero 1985), pp. 21-41.

Expresado en términos jerárquicos, se identifican cuatro niveles:

i) El nivel *nacional*, donde las directrices continuarían estableciéndose mediante circulares ministeriales.

ii) El nivel *regional*, en el que, siguiendo un procedimiento interactivo con los Condados, el DoE haría públicas sus directrices.

iii) El nivel del *Condado*, en el que se suprimen los *Structure plans*, abriéndose a determinaciones muy generales de política urbanística relativas a un limitado abanico de temas.

iv) El nivel de *distrito* (municipio), en el que todas las Administraciones Locales son requeridas para elaborar un *District Development Plan* (Plan de Ordenación Municipal) basado en el uso integral del suelo.

El objetivo del Gobierno, al decir de los Ministros, consistía en mejorar y modernizar el sistema de los *Development Plans*, haciéndolo más eficaz para lograr sus fines. Los cambios propuestos eran tan considerables que, una vez que el DoE completó sus procedimientos de consulta, se hizo claramente necesaria una nueva ley.

La reacción frente al *Discussion Paper* fue sumamente crítica por parte de las Administraciones locales y de planeamiento, así como por parte de los diversos intereses urbanísticos. Por ejemplo, los criterios sobre las directrices nacionales no coincidían ni con las «claras determinaciones de política urbanística» ni con el «Libro Blanco» (52) anual sobre el suelo y el medio ambiente, recomendados por el Comité Nuffield. La propuesta de unas directrices regionales tuvo, en general, mejor acogida, especialmente por parte de las regiones con una presión de crecimiento, incluido el sureste, siendo considerada como un redescubrimiento del «planeamiento regional». No obstante, esta buena acogida era matizada, en el sentido de que lo que se necesitaba era más un planeamiento estratégico regional que unas pocas páginas de «directrices».

La propuesta de suprimir los *Structure plans* de Condado provocó la mayor parte de las críticas, proporcionando a los sucesivos ministros del DoE un pretexto para decir que no habían intentado abandonar el papel del planeamiento de las Corporaciones de los Condados, sino reinterpretarlo con mayor fidelidad, en congruencia con los propósitos originarios del informe del Grupo Asesor de Planeamiento, para facilitar «directrices estratégicas más afinadas y claras sobre los grandes temas, tales como los de oferta de viviendas y carreteras» (53). Tampoco fueron populares las propuestas para el nivel de distrito municipal, señalándose críticas por el contenido debilitado de las determinaciones del Condado en relación con el control y la gestión urbanística, especialmente en

los Condados rurales, lo irracional de pretender alcanzar una cobertura integral y válida con un único plan; mientras que los Ministros replicaban que «muchos distritos todavía no habían redactado sus *Local plans*» y que otros se encontraban «frecuentemente al final de su vida útil o estaban metidos en un proceso de revisión interminablemente prolongado» (54).

Estas críticas dieron lugar a algunas rectificaciones y aclaraciones en 1987 y 1988; pero cuando apareció el «Libro Blanco» (55) del Gobierno, a primeros de 1989, no se hallaron modificaciones significativas con respecto al paquete de reformas propuesto en 1986. En tales circunstancias, con años de vida del actual Parlamento todavía por delante, el Ministro para el Medio Ambiente ha tenido que esperar, para poder legislar sobre sus propuestas, hasta el período parlamentario de sesiones de 1989-1990, y poder así aplicar las nuevas medidas. Estas se están introduciendo sobre la base de, al menos, dos años de plazo para que los Condados presenten las formulaciones de sus planes, seguidos de otros tres años para que los distritos redacten los planes de sus ámbitos respectivos; en total, pues, un período de 1991 a 1995, más o menos, para la implantación del sistema revisado. Entre tanto, es preciso que sigan en vigor los *Structure* y *Local plan* que estuvieran ya aprobados.

#### «POST-SCRIPTUM»: ENTRANDO EN LA DÉCADA DE LOS AÑOS NOVENTA

Por el momento, sin embargo, la legislación que ha de aplicar el «Libro Blanco» de 1989 no entrará en vigor en el período parlamentario de sesiones de 1989-1990. A mediados de 1989 ya era evidente que el Departamento para el Medio Ambiente estaba considerado, por los demás Ministros del Gabinete, como el que había acaparado la mayor parte del tiempo dedicado por el Parlamento a tramitar la nueva legislación, y al que le sería permitido un solo proyecto de ley en la nueva sesión que se centraría en cuestiones de medio ambiente. Avanzado ya el año se produjo una reorganización de nombramientos en el Gabinete, entre ellos el del nuevo Ministro del Medio Ambiente, quien ha traído una actitud más positiva hacia el propio medio ambiente y hacia el planeamiento.

A pesar de que el DoE continúa aún comprometido en la tarea de formular nuevas propuestas legislativas para la corrección del sistema de los *Development Plans*, el retraso en presentarlos al Parlamento y nombramiento del nuevo Ministro le han dado un respiro que le permitirá una revisión de todo el problema. En un discurso a fines del 89 urgió a los Condados para que actualizaran sin demora sus *Structure plans*, mediante el pro-

(52) The Nuffield Committee, *op. cit.* en nota 14, párrafos 9.65 y 9.72.

(53) M. WALDEGRAVE en una entrevista publicada en *The Independent*, 18 de febrero de 1987.

(54) *Ibid.*

(55) Department of Environment (1989): *The Future of Development Plans* (Cm. 569), Londres, HMSO.

ceso continuo de seguimiento, su revisión y modificaciones. Se ha presionado a los condados con más de un *Structure plan* a que elaboren una única y concisa sustitución para todo el condado (acaso bajo la forma de una combinación de *Structure plan* y determinaciones de nivel del condado). El Ministerio para el Medio Ambiente, a su vez, aceleraría sus trámites para la aprobación de las modificaciones (recientemente se ha estimado que el promedio de duración llegaba a los dos años). También se ha alentado a los Condados a iniciar sus trabajos antes de la entrada en vigor de la legislación y de cooperar en la elaboración de unas directrices regionales, a ser posible, antes de 1991. En un paso posterior, el Ministro para el Medio Ambiente ha establecido también que en su cometido cuasi judicial de estudiar los recursos contra las denegaciones locales de autorizaciones urbanísticas les pasaría los costes a los promotores que presentaran propuestas claramente incoherentes con las políticas urbanísticas de los *Structure* y *Local plans* y que luego amenazaban con un recurso. Al mismo tiempo se publicó un borrador de notas sobre directrices de política de planeamiento de los *Structure plans* y sobre directrices regionales con el objeto de debatirlo entre los partidos políticos interesados.

Mirando hacia los venideros años noventa parece posible, a estas alturas, formarse con cautela una visión optimista sobre los probables resultados de la revisión del sistema de *Development Plan* llevada a cabo entre 1986 y 1989. Los elementos «rupturistas» pueden ser ciertamente mejorados, modernizados e incorporados a un sistema reformado que opere de forma coherente e interrelacionada. No obstante, como ha dicho recientemente un director de urbanismo de un Condado, «las decisiones sobre el futuro legislativo del planeamiento urbanístico deben dirigirse no sólo a su forma y contenido, sino a las decisiones más fundamentales que se refieren al papel de los planes en la gestión del cambio y al grado en que las Administraciones urbanísticas puedan ser capaces de adaptar aquéllas a las circunstancias locales» (56).

Los desafíos al sistema de la Ley de 1968 en los años setenta y ochenta ha partido en cierta medida de la continuada preocupación del Ministerio para el Medio Ambiente por la consistencia de los

planes, por el procedimiento y por la restricción de la visión de los planes estrictamente al tratamiento de «usos del suelo». En la década de los ochenta tales requisitos se reforzaron con un giro hacia la simplificación y aceleración de las decisiones, diseñadas para favorecer el desarrollo urbanístico y disminuir el papel de las Administraciones locales en la elaboración de los *Development Plans*, mediante el empleo de la naturaleza discrecional del sistema de los *Development Plans* británicos y del control urbanístico, para que las políticas urbanísticas del Gobierno Central pudieran responder tanto a las circunstancias individuales como a las de la política general. Por una parte, la publicación del borrador de notas sobre directrices de planeamiento y las actuales determinaciones ministeriales ofrecen esperanzas para tratar el último tema en relación con las directrices nacionales y regionales, así como para abordar los *Structure plans* y el papel del planeamiento estratégico del Condado. Por otra parte, la idea de los *District development plans* (planes de ordenación municipal de distrito) refleja la inclinación de Procusto por mentes y métodos burocráticos, claros y ordenados, y no por la diversidad de las necesidades y políticas urbanísticas locales.

Por último, un gran tema para la década de los noventa será la elaboración y la gestión continua de los *Unitary Development Plans* (planes unitarios o integrales de ordenación). En los Condados metropolitanos, los Ayuntamientos pueden hacerlo con las mismas directrices metropolitanas ofrecidas por el Departamento para el Medio Ambiente y con la cooperación que ellos mismos pueden recabar. En el Gran Londres, la falta de una maquinaria de planeamiento estratégico está dando pruebas de una vulnerabilidad de enormes consecuencias potenciales. El Comité Asesor de Planeamiento de Londres ha hecho lo que ha podido, dentro de sus recursos y facultades asesoras; pero sin un *Development Plan* estratégico (acaso con una nueva forma y contenido hasta ahora sin formular) los municipios de Londres lucharán en vano para completar sus *Unitary Development Plans* y para tratar adecuadamente sus amplios e inalcanzables problemas de usos del suelo, de transporte, económicos, sociales y medioambientales con los que se enfrenta la región capital de la nación en la década de los noventa.

(56) Martín SHAW (1989): *op. cit.* en nota 37, p. 43.