

colectivo de pobladores; las iniciativas se centran con mayor énfasis en las funciones de carácter social que en la transformación de la propia vivienda; por último, es superada la intendencia y separación de las actividades productivas, educacionales, recreativas, etc. El aspecto económico asume una importancia básica, asumiéndose como un componente *interno* y no proveniente del exterior, al tomarse clara conciencia que toda acción urbana y perdura si está asentada en una

sólida base productiva generada por los habitantes. La vivienda ahora, no es sólo el sitio de residencia familiar, sino también un núcleo de actividades rentables llevadas a cabo por sus miembros: comerciales, artesanales, de servicios, etc. Es en esta escala, en la que se rescatará el futuro de la ciudad latinoamericana, más que en las agresivas áreas centrales, en los brillantes reflejos de las torres de oficinas o en los oníricos espacios de los *shopping centers*.

## Italia

Federico OLIVA  
Giuseppe CAMPOS VENUTI

Profesores arquitectos, Instituto Politécnico de Milán, Facultad de Arquitectura.

### LA REFORMA URBANÍSTICA

**E**l Instituto Nazionale di Urbanistica (INU), asociación cultural nacional de los urbanistas italianos, ha canalizado una discusión, a lo largo de todas las secciones regionales, sobre los *criterios para la nueva ley urbanística*, recientemente aprobados por la Dirección Nacional del INU. De la discusión interna se pasará rápidamente a una confrontación más amplia, dado que en el INU se asocian numerosos e importantes ayuntamientos y provincias italianas. Esta confrontación implicará también al Gobierno y al Parlamento y tendrá su resultado definitivo en el Congreso Nacional del INU, que se celebrará en Bolonia a finales de noviembre de 1995 y estará precisamente dedicado a la *reforma urbanística*.

El INU ha decidido, por tanto, volver a proponer enérgicamente la exigencia de una reforma urbanística general, tras los años de la *desregulación* urbanística, cuyo balance se ofrece como desoladoramente negativo, ya sea desde el punto de vista de la eficacia y de la

rapidez de las decisiones, ya sea desde la perspectiva disciplinar, con la absurda contraposición entre *plano y proyecto*. Pero lo que es peor, esta desolación lo es también desde el punto de vista ético, dado que la *desregulación* (que implica mayor discrecionalidad decisoria por parte del poder político) es igualmente el elemento que ha permitido la propagación de la corrupción que ha subvertido durante mucho tiempo el gobierno urbanístico de las ciudades, como ha emergido dramáticamente en estos últimos años.

La propuesta de reforma general acomete tanto la reorganización de los instrumentos de planificación urbanística como la modificación del régimen jurídico de la propiedad inmueble. La solución propuesta surge a contracorriente respecto a la mayoría de los Estados europeos (excluida España), donde la legislación inmobiliaria y la legislación urbanística están separadas. Una elección que, en cambio, el INU considera necesaria para Italia,

básicamente para legitimar el plan urbanístico, asignándole posibilidades concretas de ejecución, previendo directamente en la normativa nacional las modalidades de ejecución de los planes, garantizando al máximo su *eficacia*, es decir, la relación entre previsiones y resultados, para sustituir también la pérdida de credibilidad en el urbanismo y, por tanto, el necesario consenso social.

La propuesta de reforma del INU se basa, pues, en dos puntos principales: la reorganización del sistema de planificación urbanística y el nuevo régimen inmobiliario de la propiedad fundiaria.

Por lo que respecta al primer punto, la reforma apuesta explícitamente por la formulación del *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale* (PTC), como instrumento de organización estructural del territorio a medio plazo; no sólo por lo que se refiere al sistema de asentamientos, sino sobre todo en lo referente a los sistemas de infraestructuras y medioambientales, a los *invariantes territoriales*, a los cuales deberá ajustarse la planificación municipal. El PTC estaba ya previsto por la antigua Ley Urbanística de 1942, pero su utilización ha estado bastante limitada por la inexistencia de un ente político-territorial creíble al que se refiriera. La reciente reforma de las autonomías locales (1990) ha revalorizado lo suficiente a la provincia, tanto desde el punto de vista político -con la elección directa del Presidente-, como desde el punto de vista de las competencias, atribuyéndole, precisamente a ella, un papel específico de planificación territorial (mientras que a las regiones les ha asignado un papel de guías o directivas generales). He aquí porqué el INU ha defendido en los últimos años las primeras experiencias de planificación provincial (a las cuales se anexionarán las de las once áreas metropolitanas previstas por la misma ley) y porqué vuelve a proponer el PTC con esta reforma urbanística, en tanto que elemento base de todo el sistema de planificación.

A nivel municipal el INU, en cambio, propone de nuevo el *Piano Regolatore Generale* (PRG), prácticamente el único instrumento de planificación utilizado hasta ahora en Italia, pero profundamente reformado respecto a la

figura actual. El PRG está de hecho desdoblado en dos tipos: (i) un PRG *estructural*, conteniendo la programación municipal a medio plazo (diez años), que atestigüe su conformidad respecto al PTC Provincial y la traducción de las previsiones de este último en un diseño urbanístico más preciso, aunque sin determinar ningún vínculo jurídico sobre las propiedades de los suelos afectados. Vínculo jurídico que, por el contrario, será definido por el segundo tipo de plan municipal previsto, (ii) el PRG *ejecutivo*, de duración cuatrienal, implicando una vuelta a la intervención administrativa (y, de hecho, ha sido también definido como el *plan del Alcalde*), expresamente, dedicado a las transformaciones urbanísticas públicas y privadas y, por consiguiente, dotado de fuertes contenidos proyectuales. Una solución que parece asegurar, al mismo tiempo, rigor en su programación y flexibilidad de ejecución, dos requisitos que el INU considera indispensables para la planificación municipal.

El segundo elemento básico de la propuesta de reforma urbanística sugerida por el INU se refiere al régimen de la propiedad inmobiliaria: la solución substancialmente expropiadora de la actual legislación se intenta sustituirla por un régimen de tipo esencialmente equidistributivo (*perequativo*), no extensible a toda la ciudad, sino sólo a las áreas de transformación urbanística, es decir, a las áreas marginales aún necesarias para el crecimiento urbano, a las áreas industriales abandonadas y a otras áreas que, aun estando vacantes, sean inferiores de la ciudad y que ya hayan perdido sus usos y actividades originales.

Esta hipótesis equidistributiva no encuentra ninguna correspondencia con las otras legislaciones similares experimentadas en Europa (excepto con la de España, *n.t.*). En ella se prevé, esencialmente, un sistema de reglas unificadas para todas las áreas que se encuentren en la misma situación de hecho y de derecho y una participación de los operadores implicados en el PRG ejecutivo, con la ventaja de su previsión por adelantado. Pero igualmente con las cargas onerosas y las obligaciones que tal previsión comporta; repartiendo equitativamente, por

tanto, los costes y los beneficios de forma igualitaria, sobre la base de las cuotas porcentuales a la superficie o a los derechos volumétricos poseídos por cada uno de los propietarios (similar, pues, a la *reparcelación* española, *n.t.*).

El PRG está pensado pues, como un sistema de reglas donde la discrecionalidad política y técnica se reduce frente a un método

objetivo, reconocible y transparente. Constituye una elección que subraya asimismo la dimensión ética del plan, una dimensión indispensable que debe recuperarse, precisamente, para volver a dar fuerza y consenso al entero proceso de la planificación urbanística.

Tra ducción de Sagrario del Río Zamudio  
(revisada por JGB)

## Portugal

Nuno PORTAS

Arquitecto, FAU-PORTO.

### CARTA DESDE PORTUGAL

A lo largo de los últimos cinco años, bajo una fuerte presión gubernamental, Portugal ha dejado de ser el paraíso del *planeamiento sin planes* (al menos, los definitivamente aprobados y vinculantes), acabando con su tradicional práctica de *desregulación*, muy anterior a la reciente ola que lleva ese calificativo.

Por cierto, que siempre ha habido leyes en Portugal que imponían a los municipios elaborar su *plan general* de ordenación –en una primera fase, sólo para las ciudades o villas de cierta dimensión y, desde 1982, extensivo a todo el territorio municipal–, bajo la designación de *Plan Director Municipal* (escala preferentemente 1:10.000 y con contenidos de desarrollo local y de plan de ordenación territorial), pero que no se acababan redactar.

La excusa, solo parcialmente verdadera, era que este nuevo tipo de plan creado por la Ley de 1982, resultaba demasiado pesado, debido a su concepto de *integración y desarrollo*. El último Decreto Ley (D L 69/90) reduce su

contenido jurídicamente eficaz a un único plan de zonificación y de redes de infraestructuras básicas, completado con la correspondiente normativa reglamentaria de usos del suelo. Sin embargo, el plan debe incluir la delimitación de las dos salvaguardias nacionales –reserva agrícola y reserva ecológica urbana– que corresponderían, por definición, al Estado, a través de los Ministerios de Agricultura y Medio Ambiente, respectivamente. Igualmente, las distintas redes viarias y de otro tipo deberán estar concertadas con los servicios estatales competentes.

Al contrario que con las leyes anteriores a 1990, que tuvieron escasa respuesta por parte de los Ayuntamientos por razones múltiples –debido tanto a los fallos de información cartográfica y estadística, como a la inercia de las mismas tutelas que *vivían* y como a la información, vinculante y casuística, de las solicitudes de parcelación o construcción en todo el País (1)–, la última reformulación del sistema fue impuesta a los municipios como

(1) Por su interesante planteamiento teórico, pienso dedicar una próxima crónica para CyTET a este programa que ahora comienza a ser evaluado por parte del Gobierno o del Ministerio del Plan y de la Administración Territorial (MAPT), encargado de la gestión laboral del FEDER y URBAN, etc. Lo cual, por lo

pronto, significa que de la teórica estrategia «integrada» estarían excluidas aportaciones de los Fondos tan importantes como son el FSE, los apoyos a las políticas de medio ambiente, las redes de comunicación, etc., dependientes de otros Ministerios.