

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.

condición *sine qua non* para que pudieran acceder a determinados beneficios de subvenciones (estatales o comunitarias), aprobación de peticiones de expropiación, etc. Por ésta y otras razones, lo cierto es que, pasados cinco años, cerca de dos tercios de los trescientos municipios portugueses han sometido a ratificación del Gobierno sus respectivos Planes Directores aprobados con los plenos municipales.

La nueva figura del Plan Director Municipal (PDM), simplificada en su redacción, comienza a dar sus frutos y a revelar, ante la práctica de la gestión, algunas contradicciones y, con ellas, nuevos problemas.

De hecho, los PDM –cuya escala preferente (1:10.000 o, en algunos casos, 1:5.000) viene en general determinada por la considerable extensión de los términos municipales–, se reducen a la delimitación de grandes categorías de suelo (urbano, urbanizable, industrial), superpuestas, en su caso, a las redes principales de infraestructuras de carreteras, negociadas con la entidad nacional competente. Casi nunca figura en el Plan Director un diseño más preciso que la trama del espacio público que deberá ser el soporte más duradero de la edificación y/o parcelación. Sin embargo, en las Ordenanzas figuran obligatoriamente normas cuantitativas máximas de control de la urbanización y edificación de los particulares –índices, densidades, ocupación, etc.– las cuales plantean no pocos problemas de aplicación frente a la diversidad catastral, a la heterogeneidad de infraestructuras, etc. Recordemos que la legislación portuguesa no contempla sistemas de gestión coordinada por áreas o unidades de actuación, ni tampoco el concepto de aprovechamiento medio, dotaciones o transferencias (TAU). Respecto a la mera delimitación de *unidades operativas* (o de actuación) en ningún texto legal se define lo que significa tal concepto, ni mucho menos los sistemas de gestión para su desarrollo y ejecución.

Esta concepción de los PDM deriva obviamente de los anteriores PGOU (Planes Generales de Ordenación Urbana) que estaban limitados a las aglomeraciones urbanas de cierta entidad (ciudades o aglomeraciones de más de 2.500 habitantes) que permitían ser abordados mediante escalas más reducidas,

con la definición precisa de los trazados del sistema callejero, sus manzanas, parques, equipamientos, etc.

En nuestra opinión, la conjugación de los dos tipos de Planes obligará a elegir una de las dos alternativas siguientes:

1.<sup>a</sup> Dejar el PDM para la definición de los grandes sistemas ambientales/ productivos así como para la *contención* de los perímetros urbanos, redactando acto seguido PU (Planes o Proyectos Urbanos) para todas las áreas urbanas/urbanizables o, incluso, elaborables en paralelo con el PDM; o

2.<sup>a</sup> Hacer un PDM de *geometría variable*, o sea, con los *zooms* necesarios y suficientes para servir de soporte a las Ordenanzas y permitir una gestión urbanística normal más eficaz. El Gobierno muestra preferencia por la famosa *casca de planes* e impone ahora la elaboración de los PU e, incluso, de Planes Pormenorizados o Parciales (PP) para poder acceder a las subvenciones o realizar contratos-programa interadministrativos, expropiaciones, etc.; o sea, obliga a una multiplicación ampliada de planes parciales, cuando la segunda alternativa permitiría, con menores costes y ahorro de tiempo, pasar directamente a estudios detallados (Proyectos Urbanos), cuando las presiones o las oportunidades lo justificasen.

Para colmo, los actuales PDM, con la fuerza jurídica vinculante para la gestión inmediata de un PGO (*opposables aux tiers* [vinculantes o válidos frente a terceros] en la expresión francesa), han perdido el posible contenido estratégico que podrían tener si fuesen indicativos. Y es sintomático que el mismo Gobierno ponga ahora como condición, cuando se trate de *ciudades medias* –y para poder celebrar con ellas convenios a medio plazo, orientados hacia la rehabilitación del medio urbano (incluyendo la co-financiación de infraestructuras y equipamientos)– que se redacten en pocos meses Planes de Estrategia. Estos planes tienen como justificación el poder beneficiarse de un programa especial llamado PROSIURB (*Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução do PDM*), creado mediante un dictamen ministerial de enero del 94/MPAT y que se va a conceder por vez primera en el momento en que escribo.

La obligada brevedad de esta crónica no permite avanzar más detalles sobre las intenciones y resultados de este importante *despegue planificador* que ha creado y sigue creando nuevas responsabilidades a los ayuntamientos. Esto en un país que sigue sin una Ley de Régimen del Suelo, que debiera volcarse en la operatividad de los

procesos urbanísticos y en el justo reparto de cargas y beneficios entre los distintos tipos de actores de la movida escena urbana portuguesa. Ahora mismo, cuando escribo esta crónica, se acaba de anunciar una nueva ley inspirada, en lo que respecta al régimen del suelo y actuaciones urbanísticas, en la Ley española.

## Suecia

José Luis RAMÍREZ

Instituto Nórdico para Estudios de Planificación Urbana y Regional.

### EL PUENTE SOBRE EL ÖRESUND

Uno de los problemas más debatidos y conflictivos del último decenio en Suecia ha sido el de la comunicación viaria entre Suecia y Dinamarca. Como es sabido, el transporte tanto de automóviles como de ferrocarril que une a Suecia con Dinamarca y, a través de ella, con el resto del continente europeo, se realiza en dos rutas de ferrys que atraviesan el estrecho de Öresund uniendo, la una, la ciudad sueca de Malmö con la capital danesa y la otra, la ciudad sueca de Helsingborg con la danesa de Helsingør. Aparte de esa comunicación *transdanesa* con el continente existen comunicaciones directas desde Trelleborg y Malmö con Alemania vía Travemünde y Sassnitz y con Polonia via Svinoujscie. Son travesías algo más largas pero conducen más rápidamente a Europa central y seguirán completiendo en un futuro con las conexiones a través de Dinamarca.

La creación de una comunicación fija entre los dos países nórdicos supone una serie de ventajas pero también crea problemas. Entre las ventajas se encuentran las de una considerable disminución del tiempo de viaje, mejor servicio de transporte, mayor número de líneas y más regularidad. A ello hay que añadir el desarrollo empresarial de esta zona, un incremento del empleo y una mejora de la vida social y cultural. Las desventajas están

sobre todo relacionadas con cuestiones de medio ambiente.

Aunque la distancia más corta entre Suecia y Dinamarca es la que existe entre la localidad sueca de Helsingborg y la danesa de Helsingør, la conexión propuesta preferentemente es la de la capital danesa con la ciudad sueca de Malmö, que es la tercera ciudad de Suecia en número de habitantes. La municipalidad de Malmö sueña desde hace tiempo con una conexión estable con su vieja metrópolis (no olvidemos que el Sur de Suecia

