

Portugal

Nuno PORTAS, corresponsal
Crónica de Margarida SOUZA LÓBO

Urbanista, Fac. Arq. Lisboa. Univ. Tecn. Lisboa.

URBANISMO EN PORTUGAL, 1865-1996

I. Sus inicios desde el siglo XIX

La primera determinación sobre el ordenamiento urbano moderno en Portugal surge en una época de fomento de las infraestructuras necesarias para el desarrollo del país, como consecuencia de la pérdida del monopolio comercial con Brasil. Se planifican e instalan las redes de carreteras, ferrocarriles y telégrafos. Las ciudades más grandes empiezan a iluminarse con gas.

En 1865 surge la primera legislación que se ocupa básicamente de la definición precisa del dominio público integrado por las vías de circulación, puertos, playas, ríos navegables y respectivas riberas, con el fin de asegurar la libre circulación de bienes y personas en el conjunto del territorio nacional. En el contexto de esta legislación de 1865 son creados los *Planos Gerais de Melhoramentos* [Planes generales de mejoras], cuya elaboración es obligatoria para las ciudades de Lisboa y Oporto y facultativa para las demás ciudades y pueblos del país.

A semejanza de las intervenciones decimonónicas de otros países de Europa, la higiene y la circulación son los vectores dominantes. El *Plano Geral de Melhoramentos* deberá ocuparse esencialmente de las calles, plazas y jardines, estableciéndose la obligatoriedad de alineación de los edificios y de las características de las calles, un ancho mínimo de 10 metros y una pendiente máxima del 7%. El legislador establece la obligatoriedad de construir a lo largo de las calles existentes y determina el proceso de ajuste de los límites de las propiedades con los alineamientos fijados. Esta legislación aparece en el momento oportuno para obligar a una visión de conjunto de las intervenciones de los Municipios de Lisboa y Oporto y para establecer niveles de calidad que se reflejen en la producción urbana decimonónica.

El *Plano Geral de Melhoramentos* de Lisboa previsto en la Ley de 1865, es dirigido por el ingeniero Ressano Garcia (1847-1911) y presentado al Municipio en 1904. En él se encuadra la expansión hacia el interior de la ciudad abrazando el parque de la Avenida de la Libertad y abriendo el eje principal de Lisboa, por la rotonda del Campo Grande. Los instrumentos de gestión de este plan están contenidos en el propio Decreto de declaración de utilidad pública y urgencia de expropiación que, entre otras disposiciones concedía a los propietarios del suelo la preferencia tanto en la ejecución de obras de urbanización como en la adquisición de parcelas.

El *Plano de Melhoramentos* de Oporto es desarrollado por Barry Parker (1867-1947), arquitecto urbanista de algunas ciudades-jardín inglesas (Letchworth, Hampstead) en 1915, centrándose en una operación de reforma urbana que consistió fundamentalmente en la creación de un nuevo centro para la ciudad.

2. Período Salazarista (1925-75)

La aparición del urbanismo como práctica social generalizada surge en la década de los años treinta, como resultado de una acción voluntarista del Ministro de Obras Públicas de Salazar, el ingeniero Duarte Pacheco. En principio, el Ministro contrata a Dolnat-Alfred Agache (1875-1960), urbanista francés que había trabajado en el Plan de Río de Janeiro, en Brasil, para establecer un plan de urbanización que viabilizase la explotación turística de los terrenos disponibles por la construcción de la carretera costera entre Lisboa y Cascais.

Agache, en aquel tiempo vicepresidente de la *Société Française d'Urbanistes*, propone la fundamentación legal y la estructuración administrativa no sólo de las operaciones para desarrollar la Costa del Sol, objeto de legislación propia, sino también de la primera legislación sobre *Planos Gerais de Urbanização*, en 1934, inspirada en la normativa francesa, la llamada Ley Cornudet, en cuya elaboración Agache participó a través del *Musée Social*.

La Ley de 1934 fija la obligatoriedad de que los Ayuntamientos establezcan *Planos Gerais de Urbanização* no sólo para la capital de sus respectivos municipios, sino también para todas las localidades con población superior a 2.500 habitantes que presentasen un crecimiento demográfico superior al 10% entre dos Censos consecutivos, situación corriente en los suburbios de Lisboa y Oporto. Extremadamente ambicioso, el legislador pasa de golpe de una situación de casi total inexistencia de planificación a exigir la elaboración de más de cuatrocientos planes. Incluso, la inexistencia de las necesarias planos topográficas va a propiciar en la década de los cuarenta el inicio de la elaboración de estos planes.

La primera generación de urbanistas portugueses responsables de la elaboración de cerca de tres centenares de planos (1) se formó en los Ayuntamientos

(1) Vide SOUZA LÓBO, Margarida (1995): *Planos de Urbanização. A época de Duarte Pacheco*. DGOTDU-FAUP, Porto.

de Lisboa y Oporto en contacto con urbanistas extranjeros, Etienne de Gröer en Lisboa y Giovanni Muzio en Oporto, o en el Instituto de Urbanismo de París. A pesar de todo, las dificultades de su encuadramiento e inexperiencia en la gestión urbanística están en la base de la inadecuación de las propuestas formuladas con respecto a la capacidad de ejecución de los municipios; lo que origina una clasificación sistemática de las propuestas presentadas como Ante-proyectos lo que provoca la pérdida de su eficacia legal. Más aún, esta primera generación de Planes (o Ante-Proyectos) Generales de Urbanización produjo entre 1934 y 1954 los planes que sirvieron de orientación a las decisiones de ordenación del territorio a lo largo de las décadas siguientes.

El fuerte ritmo de crecimiento urbano de la década de los sesenta va a alterar la práctica de la gestión iniciada por Duarte Pacheco. Frente a la presión de la demanda de vivienda, el sector privado muestra una creciente apetencia para sustituir a los Ayuntamientos en la transformación de suelo rústico en privado. Para encajar estas operaciones y garantizar la instalación de las infraestructuras adecuadas se publicó en 1965 la primera legislación sobre parcelaciones urbanísticas.

Debido a que la inmigración hacia los mayores centros urbanos tuvo lugar en las décadas de los cuarenta y cincuenta, los inmigrantes se alojaron predominantemente en viviendas alquiladas, siendo muy elevadas en este período las tasas de realquiler. El aumento de los ingresos familiares en la década de los sesenta hace dispararse la demanda de vivienda. La congelación de las rentas en el interior de las ciudades de Lisboa y Oporto desde 1948 va a dirigir el crecimiento de viviendas hacia las periferias de estos dos centros urbanos donde la actualización periódica de los valores de las rentas era posible, contribuyendo así a la segregación y distanciamiento de las actividades terciarias que, obedeciendo a otro régimen de arrendamientos, se localizan en el centro de las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto; la vivienda se localiza predominantemente a lo largo de los ejes de acceso a la ciudad que disponen de transporte colectivo de gran capacidad (líneas de trenes suburbanos y corredores fluviales).

La obsolescencia de los *Planos Gerais de Urbanização* de la década de los cincuenta y la demanda de los beneficios adicionales procedentes de la revalorización del suelo rústico a través de las urbanizaciones privadas, llevan a la fragmentación y desestructuración de las áreas urbanas en las periferias de las mayores ciudades. Para introducir una mayor disciplina urbanística y obligar a disponer de suelos para equipamientos sociales y áreas verdes se promulga la nueva legislación de 1973, reglamentando las operaciones de parcelación urbana promovidas por los particulares.

La inadecuación de los instrumentos de planeamiento existentes, que en su escala más

compleja apenas se ocupan de la totalidad de una única aglomeración urbana, origina la creación de una nueva figura de planeamiento, que la nueva legislación de 1971 viene a crear con los *Planos de Pormenor* [planes parciales] y de urbanización, competencia de los municipios. Los *Planos de Áreas Territoriais*, que comprenden conjuntos de municipios, para ordenar sistemas urbanos más grandes y complejos son ahora competencia de la Administración Central.

La dificultad de compatibilización de las perspectivas sectoriales de los distintos Departamentos de la Administración Central (transportes, educación, salud) y territoriales de los diversos municipios abarcados (con dinámicas y carencias muy variadas), debido a la inexistencia de una entidad con competencias administrativas y financieras para una ejecución de estos planes, explican el relativo fracaso de esta experiencia. Únicamente para las Áreas Metropolitanas de Lisboa y Oporto se han constituido gabinetes responsables para la elaboración de planes regionales y de su gestión, que aseguren una relativa coordinación supramunicipal y combatan el crecimiento explosivo y fragmentado de la mancha urbana.

3. Desde la Democracia hasta los debates actuales (1975-96)

La descentralización de competencias que se produjo en abril de 1974 vino a reforzar la capacidad de intervención de los municipios en el ámbito de la ordenación del territorio, surgiendo como instrumento fundamental del desarrollo territorial el *Plan Director Municipal*, regulado en 1982.

La necesidad de definición de una estrategia de desarrollo socio-económico como soporte de las opciones de ordenación territorial, fueron exigencias técnicas que se revelaron difíciles de traspasar. Solo una simplificación del proceso de planeamiento y la reducción del contenido final del plan en 1990 viabilizó la finalización de cerca de dos centenares de *Planes Directores municipales*, hasta 1996. A pesar de la simplificación introducida en 1990 a la Ley originaria de 1982, los *Planes Directores municipales*, ya en vigor, se han revelado, en contra de lo que pretendían ser, como instrumentos inadecuados para la gestión urbanística municipal, dada su escala (1/10.000) y su consecuente falta de sensibilidad a la diversidad de las áreas urbanas.

En el período actual posterior al *Plan Director Municipal* se asiste a una discusión polémica sobre el carácter de los instrumentos operacionales necesarios para una gestión del territorio adecuada y eficaz.

Traducción del portugués PALOMA POZUELO GUILLÓ, revisado por Javier GARCÍA-BELILLO.