

Suecia

José Luis RAMÍREZ

NORDPLAN, Nordic School of Planning.

LA EVOLUCIÓN DEL URBANISMO EN SUECIA

1. Arquitectura y ciudades

El desarrollo de la actividad urbanística en Suecia no se diferencia esencialmente de la evolución del urbanismo en el resto de Europa. Desde la época medieval hasta entrado el siglo actual sufrió Suecia la influencia de las ideas urbanísticas alemanas para, en los últimos decenios, orientarse más por la filosofía del urbanismo anglosajón. Pero se trata de elementos accidentales, siendo la esencia del urbanismo la misma. Las diferencias notables hay que buscarlas en el terreno de la arquitectura popular, no en el del urbanismo geometrizable totalizador de la ciudad. Cabe hablar en el urbanismo en general de la transición de un paradigma histórico a un paradigma geométrico, un cambio de paradigma que puede advertirse en el tránsito conceptual de la *civitas* a la ciudad. Mientras que la palabra latina hacía referencia primordial a los ciudadanos, la palabra moderna heredera de *civitas* («ciudad» o «city») alude en primer lugar a la estructura física de calles y edificios. Lo que nosotros llamamos «ciudad» corresponde a lo que los latinos llamaban *urbs* (Véase Isidoro de Sevilla, *Etimologías*, XV, 2). En la *civitas* la construcción de la estructura física habitable es un resultado de la actividad humana. En el urbanismo la ciudad es el escenario elaborado por expertos en que esa vida ha de desarrollarse.

Hay así una convergencia del urbanismo occidental que conduce a la situación actual en que el diseño urbano sigue las mismas pautas en todas las ciudades. En la arquitectura popular el arquitecto es más o menos anónimo y la construcción da expresión a la forma de vida y a la economía del lugar. En la arquitectura de las ciudades antiguas existe ya una cierta planificación, pero la mano del arquitecto que otorga a los edificios un estilo personal y diferenciado es todavía patente. El urbanismo posterior vendrá a ser dirigido más bien por ingenieros. Para recuperar su poder profesional tendrán los arquitectos que convertirse en urbanistas, adaptándose a las normas que impone la planificación total y la producción industrial en serie de elementos de construcción.

2. Nuevas ciudades bajo el Antiguo Régimen

El urbanismo sueco propiamente dicho data del siglo XVII. Durante los siglos anteriores la localización de

ciudades (por ejemplo Estocolmo, cuya fundación data del siglo XVII) se debía a decisiones reales que favorecían el desarrollo y comercio de éstas mediante decretos especiales. Pero es la expansión política de Suecia, que culmina durante el reinado de Gustavo II Adolfo, lo que determina el interés de la corona por la planificación de las ciudades. Es la estrategia, la defensa militar en una época en que el uso de la pólvora exige nuevas formas de defensa, la que pone el urbanismo en manos de ingenieros y arquitectos militares. La ciudad es una ciudad fortificada cuyo diseño interior incorpora el modelo clásico geométrico de la planta reticulada, con manzanas estrictamente rectangulares o cuadradas o en forma concéntrica en torno a un punto central representativo del poder. Las caprichosas irregularidades de la ciudad medieval se ven sustituidas por la planificación total fundada en una idea geométrica. Así surgen las ciudades de Karlskrona y Gotemburgo. A la transformación de ciudades antiguas, habitualmente construidas en madera, en ciudades de planta moderna, contribuyen los frecuentes incendios que, al destruir la forma antigua, permiten la planificación de tipo geometrizable y urbanístico. Un ejemplo de ello es la ciudad de Borås cuyo plano moderno data de 1682. Gustavo II Adolfo intervino personalmente en la urbanización de Gotemburgo y Jönköping.

Erik Dahlberg, mariscal de campo, ingeniero y arquitecto de fortificaciones, autor del libro más importante de historia de las ciudades antiguas de Suecia (*Suecia antiqua et hodierna*) recibe el encargo de Carlos XI de elaborar el plan urbanizador de Landskrona, para perpetuar la hegemonía sueca en la actual región meridional de Escandia, arrebatada a los daneses. Dahlberg es el autor del plan de Karlskrona, concebida como una ciudad costera orientada al dominio sueco del Báltico, albergando una parte importante de la flota guerrera sueca. El fortalecimiento del poder político en el Norte de Suecia determina también la urbanización de algunas ciudades de esta región, como Härmösand, por obra de Nicodemus Tessin, mariscal y artífice del Palacio Real de Estocolmo y de otras residencias reales. Durante el siglo XVII se ratifica definitivamente la capitalidad de Estocolmo y una serie de planes urbanísticos van extendiendo la ciudad, dando relevancia a la construcción de canales y al tráfico en barco, se orientó sin embargo por la planificación del suelo firme y el tráfico rodado, con lo que la denominación de «Venecia del Norte» para Estocolmo viene a hacerse obsoleta. La idea de un eje urbano monumental que atravesara la ciudad de norte a sur había sido ya concebida por Jean de la Vallée, pero tardará dos siglos en realizarse.

Los primeros intentos de compilar unas ordenanzas urbanísticas en Estocolmo datan de 1725 y 1736, pero no hallan eco en otros lugares del país. El arquitecto municipal de Estocolmo Johan Eberhard Carlberg, también procedente del ejército, propugnaba el establecimiento de un Plan Director para Estocolmo, extensible a otras zonas urbanizadas, que previniera contra los riesgos de incendios, deshaciéndose de las casas de madera y mejorando la situación higiénica de las orillas del mar, en las que se acumulaban todo tipo de inmundicias y productos de deshecho. Carlberg aludía a la necesidad de una idea global de la ciudad, de su situación, condiciones y problemas y de sus posibilidades de desarrollo. Dicho desarrollo debía llevarse a cabo mediante un plan establecido. La primera autoridad estatal en materia de urbanismo fue durante algún tiempo la Dirección General de Seguridad contra el Incendio, establecida en 1782. Posteriormente se otorga a una Superintendencia la misión de promover tareas planificadoras. La meta perseguida era la intervención de la Corona en cuestiones de planificación de las ciudades.

3. Inicios de urbanismo moderno en el siglo XIX

El siglo XIX supone el comienzo de la industrialización del país que influirá radicalmente, igual que en otros países, en la concepción y práctica del urbanismo. La industrialización de Suecia se produce con cierto retraso, a partir de mediados de siglo. La población de Suecia alcanzaba entonces a la mitad de la actual, es decir unos 4 millones de habitantes. Cerca de un millón emigrarán del campo a la urbe a partir de la segunda mitad del siglo, mientras que un millón más emigrará a América y otros países. Los típicos suburbios y los problemas de higiene de vivienda se hacen notorios.

La primera Ley Municipal se promulga en 1862 instaurando en las ciudades Juntas Municipales obligatorias.

La personalidad más representativa de los inicios del urbanismo moderno en Suecia fue Albert Lindhagen (1823-1887), miembro de la junta municipal de Estocolmo, diputado al Parlamento y alto funcionario del Ministerio de Gobernación. Lindhagen introduce en Suecia las ideas urbanísticas de Haussmann, que tuvo ocasión de estudiar en París durante su luna de miel (1860), quedando impresionado por su magnificencia. Lindhagen elaboró el plan general de Estocolmo en 1866 como «un plan para todo el Estocolmo del futuro». Llevó a la práctica, con ciertas modificaciones, la idea de Jean de la Vallée de crear una vía monumental, la avenida de Svea, que atravesara la ciudad de Norte a Sur. En ese mismo año de 1866, como Subsecretario del Ministerio de Gobernación, comenzó a trabajar en los Estatutos y normas para añadir como enmiendas a la Ley municipal de 1862 antes citada. Sus propuestas legislativas de orden público fueron las primeras para toda Suecia (1868). Desde 1871 trabajó en los Estatutos de la edificación, de las normas contraincendios y de las

higiénico-sanitarias que se aprobaron por separado en 1874.

La primera norma legal propiamente urbanística no aparece, pues, hasta 1874 con el Estatuto de la Edificación (*Byggnadsstadga*) de alcance nacional que otorgaba al Superintendente Real el poder de inspeccionar los planes urbanísticos que habían de ser sometidos a aprobación de la Corona. Para su preparación Lindhagen investigó estas cuestiones urbanísticas en Alemania, Suiza, Noruega, Finlandia y San Petersburgo, siendo Finlandia particularmente interesante porque acababa de aprobarse allí en 1856 un nuevo Estatuto de la edificación y, como resultado de devastadores incendios, se habían elaborado nuevos planes de varias ciudades.

El Estatuto de la Edificación de 1874 determinaba, por otra parte, el establecimiento de la normativa estatal, con la misión de elaborar planes urbanos que «se correspondan con las necesidades del tráfico y la higiene así como con la estética y que garanticen la seguridad ante grandes incendios». Se estipulaba que la altura de las casas estuviera en relación con la anchura de la calle respectiva, no permitiéndose más de cinco pisos. También se estipulaban las plantaciones de árboles y zonas verdes, calles anchas, plazas que garantizaran el tráfico, la higiene y la seguridad contra el incendio, etc. Al mismo tiempo se elaboraron una serie de «Planes modelo» orientadores, especialmente utilizables para la reconstrucción de ciudades siniestradas por el fuego.

Pero los expertos técnicos en este campo del planeamiento urbanístico eran muy pocos, tanto en el ámbito local como en el central: en aquel año de 1874 sólo había seis arquitectos urbanistas empleados en todo el país. Frecuentemente esta tarea de elaborar planes urbanos era responsabilidad de un ingeniero o un topógrafo. El arquitecto P.G. Sundius (1823-1900) fue uno de los pocos profesionales urbanistas de este período. El impacto del Estatuto de la Edificación fue considerable y al cabo de menos de una década casi todas las ciudades tenían nuevos planes o revisaron los anteriores.

La regulación urbanística así establecida trajo consigo un reverso negativo: creaba las condiciones para la especulación del suelo. El precio del terreno aumentaba si existía un plan aprobado. Los propietarios del suelo podían exigir que la ciudad adquiriese el suelo que estaba señalado para calles y plazas públicas; si no se les compraba el suelo necesario para tales fines públicos podían amenazar con que iban a urbanizarlo por sí mismos. La planificación municipal del suelo aumentaba su precio de tal manera que era imposible para muchos ayuntamientos adquirir tales terrenos, ni aplicar una política de planeamiento de largo plazo, mucho menos, en las ciudades industriales rápidamente crecientes. Todo ello conducía al chabolismo de la edificación incontrolada en los suburbios.

Por contra, esta Ley inducía a que los centros urbanos se vieran amenazados de una densificación exagerada. La mayoría de los antiguos centros urbanos tenían densidades de casas de dos pisos que, en virtud del Estatuto, se iban convirtiendo en casas de cinco,

utilizando el máximo permitido por la ley. Los beneficios económicos expectantes así concedidos a los propietarios crearon intereses que, más tarde, cuando se quisieron cuestionar estas alturas, hicieron imposible todo intento por reducir el nivel de densificación.

La conciencia urbanística de la última mitad del siglo XIX presta atención a las infraestructuras con la creación de redes de distribución de agua y de alcantarillado, así como telégrafo y alumbrado de gas para las calles. La extensión del ferrocarril supone una preocupación urbanística que afecta al emplazamiento de las industrias y a la localización de las estaciones. La localización y planificación de centros de enseñanza y de hospitales viene también a formar parte de la planificación global del entorno urbano. Colonias de viviendas unifamiliares a distancia discrecional del casco urbano, pero con comunicación ferroviaria van atrayendo a las clases acomodadas. A comienzos de siglo el apoyo estatal a la autoconstrucción de viviendas –entre otras cosas, para combatir la emigración al extranjero– permite sin embargo también a las clases trabajadoras el acceso a viviendas unifamiliares.

En 1907 se promulga una nueva ley de Planificación Urbana y en 1918 se crea una Dirección General de Construcción que sustituye a la anterior Superintendencia. La ley de 1907 concede a los Ayuntamientos el derecho a aprobar planes urbanísticos, con posibilidad de determinar el diseño de los bloques o manzanas de edificios, su altura, el tipo y método de construcción, el trazado de calles y plazas, etc. Este es el origen de la competencia exclusiva municipal en la elaboración y aprobación del plan en Suecia (o del monopolio de su autorización). Pero esa facultad se podía ejercer potestativamente y muchos Ayuntamientos preferían evitar el enfrentamiento con los intereses privados, renunciando a su facultad de regulación de la construcción en detalle. Junto a los ingenieros y arquitectos figuran ahora los topógrafos como una profesión importante en las tareas urbanísticas.

4. La Primera postguerra

Pasada la primera guerra mundial, a partir de 1920, la transformación política de Suecia va a originar el comienzo del llamado «modelo sueco» que influirá enormemente en la concepción de la planificación urbana y social. En 1928 se había logrado el derecho universal de voto y el movimiento obrero sueco se había convertido en el motor de la transformación social. La socialdemocracia se hace cargo de esta tarea bajo la dirección de Per Albin Hansson, quien en 1928 lanza la consigna, un tanto paternalista, de la *Folkhem* (el Hogar del Pueblo), concibiendo el país como una gran familia. Los aspectos sociales, en los que el desarraigo provocado por el paro y la solución del problema de la vivienda ocupan un lugar central, pasan a formar parte de un concepto de la Planificación Pública en la que la transformación de lo físico está movida por los fines sociales del bienestar.

En el mismo año de 1928 se hace público el trabajo de una Comisión estatal que propugna el establecimiento legal del Plan Director y de la Planificación regional. El Plan Director del municipio debía ser obligatorio y asumir las funciones de los planes urbanísticos anteriores, mientras que el Plan regional se mantendría como potestativo. Esto facilitaría a los Ayuntamientos la posibilidad de reservar suelo a largo plazo para usos especiales. La Comisión de estudio propugnaba también una enseñanza profesional para arquitectos urbanistas, lo cual desencadenó protestas por parte del cuerpo de topógrafos.

En 1930 se celebraba la Exposición de Estocolmo, que supuso el comienzo de una filosofía urbanística social denominada «funcionalismo», inspirada por las ideas alemanas de saneamiento («sol, luz y aire») y el diseño de Le Corbusier. El desarrollo industrial permitía la elaboración fabril de elementos de construcción que permitían la edificación masiva de viviendas, lo cual iba acompañado de una cierta uniformidad y monotonía en su aspecto físico. A pesar de la propuesta en ese sentido, la obligatoriedad del Plan Director no obtuvo fuerza de ley. La legislación urbanística de 1931 mantuvo, en cambio, el plan urbanístico tradicional por zonas, como instrumento fundamental, pero con posibilidad de determinar el uso del suelo de manera más precisa. Se introdujo, sin embargo, un Plan de Conjunto (*stomplanen*) para regular en cierto modo el entorno de las zonas planificadas.

5. La Segunda postguerra

El Plan Director o Plan General siguió siendo un concepto en discusión e, incluso, fue aplicado por algunos municipios; hasta que una nueva Ley de Construcción y las Ordenanzas de 1947 pusieron fin a la indecisión. El monopolio municipal del plan se convertía así en un hecho, pudiendo el Ayuntamiento decidir dónde, cuándo y cómo se había de construir. Se estableció el concepto de «núcleo denso» y el de «zona de poca población», y el derecho a edificar no implicaba ya el anterior derecho a la elevada densidad de un terreno urbano. La planificación física empieza a conjugarse con la existencia de infraestructuras (agua, electricidad, carreteras, equipamientos) impidiéndose una urbanización antieconómica del suelo desde el punto de vista del municipio.

El Plan Director o Plan General venía a ser el programa municipal de actuación a largo plazo, determinando el uso del suelo para viviendas, industria, tráfico, recreación, etc. y señalando las zonas que eran inadecuadas para una alta densidad. El uso futuro del suelo se determinaba mediante prognosis demográficas, revisándose el Plan Director cada cinco años. Una vez elaborado el Plan Director por el municipio, adquiría fuerza de ley si se sometía a la aprobación del Gobierno, pero el ayuntamiento podía limitarse a exponer el plan y aprobarlo después de oídas las enmiendas y propuestas de los ciudadanos y entidades interesadas. Sin embargo, la mayor parte de los planes elaborados ni siquiera

fueron sometidos a discusión pública. No teniendo fuerza de ley, los Planes Directores han servido de mera orientación para las tareas urbanísticas. En cuanto a los planes regionales, fueron establecidos por la ley como elementos de cooperación urbanística entre municipios cercanos. Una nueva normativa urbanística de 1959 convertía a las Comisiones municipales de Construcción en entidades totalmente locales, autónomas del Gobierno central. La autonomía urbanística municipal era un hecho.

La evolución urbanística de la segunda mitad de este siglo se inspira en el Programa del Movimiento Obrero para la Postguerra. Supone este programa un gran incremento de la producción y un fomento del trabajo que favorece el establecimiento de grandes empresas y el traslado de la población de las zonas rurales y menos pobladas a las ciudades. Esto viene a suponer un problema agudo de vivienda que llevará a la decisión en 1968 de construir un millón de nuevas viviendas a corto plazo, un proyecto posteriormente muy criticado que aceleró el proceso de construcción industrial masiva y originó problemas de segregación social, degradación y asocialidad.

Pero, ya antes del «plan millonario», el urbanismo sueco de postguerra había producido un gran desarrollo de las grandes ciudades, especialmente de Estocolmo, a base de urbanizadores de suburbios modernos autosuficientes, provistos de los equipamientos necesarios, vías de metro y otros transportes públicos, separación de tráfico, centros comerciales, escuelas, zonas de recreo y elevado standard de vivienda que atrajeron la atención europea. Un ejemplo es el suburbio de Vällingby, objeto de muchas visitas de estudio en años pasados.

Paralelamente al proceso de desarrollo urbanístico se produce una sucesiva fusión de municipios quedando reducido su número, desde más de 2.498 antes de 1959 a 277 en 1974. Con esto se pretendía crear municipios económicamente capaces de realizar las tareas que les otorga la Constitución y las leyes.

6. El urbanismo de la socialdemocracia y de ahora

La asunción de la filosofía funcionalista por la socialdemocracia gobernante originó un tipo de política de ordenación del territorio de carácter paternalista, llevada a cabo por profesionales críticamente

denominados «ingenieros sociales». El concepto de Planificación pública (*Samhällsplanering*) integrador de aspectos físicos, económicos y sociales, adquiere un elevado auge entre 1950 y 1970, atribuyéndose a sí mismo un valor cuasi-científico en el logro del bienestar social. Esta planificación racionalista de la sociedad utiliza métodos cuantitativos de trabajo: cálculos de evolución demográfica, evolución industrial, necesidad de equipamientos, dimensionamiento y localización de éstos, nivel de vida, líneas de transporte colectivo, dimensión y frecuencia, red viaria, estudios espacio-temporales, economía, etc. En 1967 se crea la Dirección General de Planificación que comienza a elaborar normas detalladas de standards de vivienda, de construcción de instalaciones públicas (escuelas, guarderías, etc.), aparte de dirigir las tareas de urbanización y ordenación del territorio.

El proceso de organización legal del urbanismo sueco desemboca en la Ley de Planificación y Construcción y la Ley de Recursos Naturales de 1987 que tratan de dar cima y recoger toda la normativa anterior en un solo documento. La Dirección General de Planificación ha sido convertida en Dirección General de la Vivienda y localizada, por el decreto de descentralización de entidades públicas del estado, a la ciudad de Karlskrona.

La filosofía urbanística de estos años está cambiando mucho y el concepto de planificación dirigida está dando paso a la filosofía del mercado y de la planificación negociada, en la que los intereses privados obtienen beneficios a cambio de contribuir a tareas costosas del Ayuntamiento como la reforma de las estaciones de ferrocarril y otras instalaciones de elevado nivel de inversión. Los dos proyectos más controvertidos en estos momentos son el del sistema de circunvalación de Estocolmo y el del puente del Öresund entre Suecia y Dinamarca. De esto ya he dado noticia antes en estas páginas.

Es preciso constatar que el llamado Modelo Sueco ya no existe. La filosofía urbanística sueca del futuro todavía está escrita en las estrellas.

Referencia bibliográfica

FREDLUND, Arne, ed. (1991): *Swedish Planning in times of transition*, The Swedish Society for Town and Country Planning, Borås, Suecia.