

El Grupo de Trabajo *-Task Force-* y el nuevo enfoque del urbanismo británico

Michael Hebbert

Michael Hebbert nació en Glasgow en Glasgow en 1947. Estudió Historia en la Universidad de Oxford y se doctoró en Geografía bajo la dirección del catedrático Peter Hall. Antiguo Director del Master interdepartamental de Estudios Urbanísticos de la London School of Economics. Es Catedrático de Planeamiento Urbanístico en la Universidad de Manchester desde 1994.

The basic characteristics of the British town planning system still respond to the model developed along the lines of the essential Town and Country Planning Act of 1947. This model in fact socialised not the land but the right to develop it, thereby laying the foundations for the system's flexibility, unique in Europe, besides instituting the means for putting into practice the construction programme for new cities. This system, which has attained a notable degree of institutionalisation and public appreciation, has saved large areas of farming land and natural spaces from urban development; it also means that nowadays a great deal of growth is aimed at re-using spaces which have already come under some form of urbanisation, as opposed to the use of new sites. Altogether, the British system can be rated positively insofar as land management and conservation of the environment are concerned. However, it has been criticised recently for its imperviousness to recent international trends connected with recovering the urban morphology and the idea of the traditional public space. In 1997 New Labour set up an Urban Affairs Task Force to investigate problem issues and draw up proposals for action, which has recently published the conclusions of its work. The report includes over one hundred recommendations covering matters of design, transport, management, regeneration, capability, planning and investment. Based on this report, in the year 2000 the British government will establish its legislative and strategic commitments in the form of a White Book on Urban Policy.

Las características básicas del sistema urbanístico británico siguen respondiendo al modelo desarrollado a partir de la fundamental Town and Country Planning Act de 1947. Este modelo, de hecho, socializaba no el suelo pero sí derecho a urbanizar, sentando así las bases para la flexibilidad del sistema, única en Europa, además de instituir los medios para la puesta en práctica del programa de construcción de las nuevas ciudades. Este sistema, que ha alcanzado un grado notable de institucionalización y de reconocimiento público, ha permitido preservar de la urbanización importantes extensiones de suelos agrícolas y áreas naturales; también supone, hoy en día, que una gran parte del crecimiento se dirige a la reutilización de espacios que ya han sufrido algún tipo de urbanización, frente a localizaciones nuevas. En su conjunto, el sistema británico puede evaluarse positivamente en lo referente a la gestión del suelo y a la preservación ambiental. Sin embargo, algunas críticas recientes han señalado su poca permeabilidad frente a nuevas tendencias, en la escena internacional, relacionadas con la recuperación de la morfología urbana y la idea del espacio público tradicional.

Nuevos enfoques, verdad? Una de mis tareas de investigación como alumno de doctorado fue leer todos los números atrasados de las principales revistas de urbanismo en inglés, desde comienzos de siglo hasta la actualidad, uno tras otro. Muy pronto, comencé a advertir que ciertas frases se repetían de un decenio a otro: la crisis del urbanismo, el planeamiento urbanístico en la encrucijada, un nuevo enfoque para el planeamiento... La historia del planeamiento urbanístico parecía ser un proceso continuo de introspección y reinención. Hace ya treinta años de esto: desde entonces han pasado muchas cosas y hoy, en los albores de un nuevo siglo, el segundo de su vida, el planeamiento urbanístico vuelve a mudar de perspectiva.

Mi artículo describe diversos aspectos del actual debate suscitado en torno a los objetivos y métodos del urbanismo en el Reino Unido actual, debate animado por la llegada al gobierno del Nuevo Laborismo en 1997, entre cuyos principales asesores se cuenta el célebre arquitecto Richard Rogers. El sistema de planeamiento se enfrenta al reto de unas previsiones recientemente realizadas de demanda de vivienda, según las cuales será preciso construir 4,4 millones de viviendas en el primer decenio del presente siglo. Las corrientes internacionales de pensamiento en materia de urbanismo —incluido el "nuevo urbanismo" estadounidense— ponen en entredicho la autosuficiencia británica en materia de trazado y diseño urbano, que solían considerarse postulados intocables del planeamiento urbanístico y que, ahora, han de recuperarse y reintroducirse en el plan de estudios de las escuelas de urbanismo, lo que, como profesor, me afecta de forma más personal. Este es nuestro "nuevo enfoque".

Aunque la primera norma legal sobre planeamiento urbanístico data de 1909, cabe afirmar que el planeamiento moderno británico nace cuatro decenios después, con un texto radical y de amplio alcance, la Ley de Planeamiento Urbano y Rural

(*Town and Country Planning Act*), aprobada por un gobierno laborista de posguerra, en 1947. Mediado el siglo XX, esta ley respondía, también, al legado decimonónico de concentración y a los nuevos retos de desconcentración; a la superpoblación y decadencia de la Inglaterra industrial, por un lado, y a los paisajes de asfalto y la construcción en los extrarradios y la expansión urbana, por otro. El objetivo primario de la ley era poner coto a una edificación dispersa, estableciendo en el desordenado proceso de especulación del suelo y construcción discontinua, un modelo de "cinturones verdes", situados a una distancia razonable en coche de los centros urbanos. Partiendo de una audaz transformación del concepto de propiedad privada, se respetaban los derechos de los propietarios, pero se les privaba de la facultad de "urbanizar" sus terrenos: derecho que asumía el Estado y que liberaba a los responsables del planeamiento del temor a verse obligados a indemnizar, cuando denegaban licencias de construcción en suelo agrícola o forestal. El aparato de control iba acompañado de un programa de planeamiento urbanístico positivo, cuyos máximos exponentes eran las Nuevas Ciudades (*New Towns*), de planificación centralizada.

Cincuenta años después, la fotografía por satélite y los mapas digitales muestran, de forma palmaria, la influencia decisiva de este sistema regulatorio sobre la configuración geográfica de los asentamientos humanos. Se mantiene la separación entre "ciudad" y "campo". Algunas ciudades apenas han cambiado sus dimensiones físicas en cincuenta años y Londres constituye el ejemplo más llamativo. La imposición de un cinturón verde en torno a la metrópolis, en el decenio de 1950, ha hecho que se conserve gran parte de los límites de la zona construida en la misma situación que en 1939. Esto ha producido consecuencias importantes para la vida política y la dinámica social de la capital, así como para su geografía económica (Hebbert, 1998). Los efectos de este sistema de contención han suscitado la atención de numerosos investigadores, si bien la obra señera fue el magnífico estudio publicado en dos volúmenes por Peter Hall en 1973 bajo el título *The Containment of Urban England*. La separación entre campo y ciudad se justificaba, en un principio, en aras de la necesidad de suelo cultivable o la protección de elementos paisajísticos; hoy, el principio se sustenta más en conceptos como los de sostenibilidad ambiental, política equilibrada de transporte y cohesión social. El sistema de planeamiento desempeña un papel importante como factor de equilibrio en una antigua nación industrial con una porción considerable de solares abandonados, pues canaliza un porcentaje muy notable de actividades de nueva construcción en torno a un 50%— hacia emplazamientos que ya han sufrido algún tipo de urbanización y las aleja de emplazamientos intactos más rentables.

La nacionalización de los derechos de construcción conforme a la Ley de 1947 (y textos sucesivos) sobrevive como el exponente más importante del socialismo de posguerra. Todo proyecto edificativo de cierta entidad se considera "construcción" conforme a la ley y, como tal, exige una licencia de las autoridades locales de planeamiento. La administración local tramita cada año un total de 500.000-600.000 solicitudes y concede licencia a 4.500 de las mismas. La decisión de autorizar o denegar las licencias se basa, en parte, en el plan urbanístico aprobado en la zona y, en parte, en una serie de factores reguladores que resulten "pertinentes" para el caso. Entre ellos se cuentan las estrategias de amplio alcance, delineadas por las autoridades, para coordinar la conservación, el uso del suelo y

las infraestructuras a escala de condado o región, o las diversas directrices de actuación que adopta la administración central para considerar de forma coherente, a escala nacional, las diversas categorías de construcción, desde explotaciones porcinas a centros comerciales, pasando por campos de golf, paneles de anuncios, torres de telecomunicación, etc. (estas notas orientativas de política de planeamiento PPG— pueden consultarse en la página oficial (<http://www.databases.detr.gov.uk/planning/npp/>)). Una de las ventajas del sistema británico es el factor de flexibilidad o discreción a que da lugar una gama tan amplia de normas generales y que ha de sopesarse frente a las disposiciones concretas de los planes locales, algo que no ocurre en sistemas más normativos o codificados como el alemán, el francés o el italiano.

El régimen de planeamiento del uso del suelo abarca diversos niveles de administración pública, dentro de un sistema de subsidiariedad. Las proyecciones de demanda (como la cifra de 4,4 millones de viviendas antes mencionada) surgen de los ordenadores de la Oficina Nacional de Estadística y se desglosan en fragmentos cada vez más reducidos, en una "cascada estratégica", negociada en Asambleas regionales. Consejos de condado. Consejos de distrito y, en último término, los 12.000 Consejos comunitarios o de parroquia. En teoría, el volumen de suelo que se destina a construcción de viviendas, a lo largo y ancho del país, debe, al menos, ajustarse a la demanda global, aunque se adapte a las preferencias locales. En la práctica, suele resultar difícil lograr un ajuste exacto de los diferentes engranajes administrativos, sobre todo porque el texto más importante, el Plan local, exige un procedimiento de consulta y oposición tan laborioso que suele quedarse anticuado, incluso antes de su entrada en vigor. Los críticos del sistema se reparten, casi por igual, entre quienes aducen que las restricciones excesivas a la oferta de suelo han inflado los costes de la vivienda y reducido sus niveles de calidad (por ejemplo, la industria de la construcción) y quienes responsabilizan al sistema de planeamiento de ser el origen del insostenible ritmo de pérdida de suelo agrario (por ejemplo, el Consejo para la Protección de la Inglaterra Rural). Los datos empíricos se analizan en DETR. 1999: 211-32.

Además de salvaguardar los intereses estratégicos generales, el gobierno central debe proteger los del ciudadano, frente a cualquier actuación arbitraria de las autoridades locales. El estado puede someter las solicitudes de licencia más polémicas a un proceso de información pública, con decisión definitiva por parte del ministro del ramo, ofreciendo a los constructores la posibilidad de recurrir las denegaciones de licencia, por parte de las autoridades locales, ante una inspección independiente y de designación central. También, existe el recurso ante los tribunales, pero éstos se limitan a los aspectos de forma (proceso de toma de decisiones) y no entran a juzgar sobre el fondo de si una decisión es correcta o incorrecta en términos de planeamiento.

"El sistema de planeamiento desempeña un papel importante como factor de equilibrio en una antigua nación industrial con una porción considerable de solares abandonados, pues canaliza un porcentaje muy notable de actividades de nueva construcción -en torno a un 50 por ciento- hacia emplazamientos que ya han sufrido algún tipo de urbanización y las aleja de emplazamientos intactos más rentables."

"Una de las ventajas del sistema británico es el factor de flexibilidad o discreción a que da lugar una gama tan amplia de normas generales y que ha de sopesarse frente a las disposiciones concretas de los planes locales, algo que no ocurre en sistemas más normativos como el alemán, el francés o el italiano."

En cinco decenios de aplicación ininterrumpida, el régimen de planeamiento ha adquirido un impulso institucional impresionante. Lo apoyan los intereses de unos 14.000 especialistas titulados en urbanismo, varios centenares de asesores jurídicos y 27 facultades de Urbanismo que ofrecen cursos de práctica profesional, como titulación universitaria y de postgrado.

Los despachos privados de expertos en urbanismo han florecido en el decenio pasado: sólo en Londres hay 32 equipos de cuatro o más especialistas titulados en urbanismo y, en Manchester, hay ocho. Sus ingresos proceden de clientes del sector público o del privado y su volumen de negocios es considerable: los cuatro despachos más importantes del país facturaron, en 1998-99, más de cinco millones de libras (Johnston, 1999). La consideración política del planeamiento de uso del suelo ha permanecido curiosamente estable durante muchos decenios. Ni siquiera Margaret Thatcher, en la cumbre de su revolución desreguladora del decenio de 1980, logró relajar el control de los cinturones verdes o liberalizar el mercado del suelo. Las élites políticas que discrepan en todo parecen coincidir en sus loas a la política vigente del suelo, tal vez por su efecto estabilizador en la geografía política: el efecto de política territorial consistente en segregar las zonas rurales y conservadoras de los núcleos urbanos de centro-izquierda.

El cohecho y la corrupción constituyen los riesgos inherentes a todo régimen de regulación local que deniega licencias a unos promotores privados pero las concede a otros. Se han descubierto casos de corrupción en el sistema británico de planeamiento, pero no se cree que sea un mal generalizado. Acaso la naturaleza legalista y tecnocrática del sistema supone un elemento disuasorio; pero hay otros factores que protegen la "limpieza" del sistema, como la moderna estructura de la administración local (no hay pequeños ayuntamientos, sino 363 grandes distritos que constituyen las unidades básicas de administración local para la totalidad de Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte) y un régimen fiscal sumamente centralizado (no hay impuestos locales sobre la propiedad inmobiliaria y, por tanto, los alcaldes no obtienen beneficios fiscales directos de la construcción en sus poblaciones).

El seminario celebrado en Madrid permitió establecer comparaciones entre los regímenes de planeamiento urbanístico británico, alemán, italiano, francés y español. Si, en esta comparación, el sistema británico sale relativamente bien librado en la gestión del crecimiento urbano, también se pone de manifiesto su incapacidad relativa para dar forma a dicho crecimiento. El Reino Unido ha reaccionado con lentitud al urbanismo postmoderno. Ha sido escaso su protagonismo en una corriente internacional de la arquitectura de finales del siglo XX, tan importante como el renacimiento de la atención a la morfología urbana que se aprecia en el trabajo de arquitectos como Aldo Rossi en Italia, Hans Stimmann y Robert Krier en Alemania, Bernard Huet y Roland Castro en Francia, Oriol Bohigas en España y Andrés Duany, Elizabeth Plater-Zyberk y el *Congress for*

New Urbanism en Estados Unidos. El urbanismo nuevo se centra en la aportación del edificio al espacio público, o *Stadtraum*. Naturalmente, se ocupa de proteger las zonas urbanas más antiguas, densamente pobladas y gratas de habitar y de subsanar, mediante un proceso de reconstrucción crítica, los vacíos creados por el planeamiento vial y el urbanismo moderno de posguerra. Pero, los principios de configuración urbana son aplicables, tanto en los espacios desarticulados de los extrarradios, como en los tramos dispersos y poco poblados del paisaje exterior metropolitano.

Los problemas que ocupan al urbanista —un tejido cenado de calles continuas, el alineamiento de las fachadas de los edificios, los frentes de fachadas orientadas a la calle, la parcelación, la "reconstrucción crítica"— rara vez se tratan en los planes locales británicos. El sistema pone mucho más el acento en el diseño de perímetros urbanos que en el diseño de su contenido. Los planes locales son textos largos y complejos, pero apenas se ocupan de la morfología urbana o de determinar y eludir las amenazas a la integridad de los espacios públicos.

El Plan es, en primer término, un documento escrito basado en normas verbales y numéricas. Por lo general, estos Planes regulan más las actividades que se desarrollan en el interior de los edificios y pormenores técnicos —como el coeficiente de espacios de aparcamiento por unidades de superficie de suelo— que de la configuración del espacio urbano. Los controles de diseño no suelen pasar de ser preferencias por el contextualismo, sintetizadas en la norma de que las nuevas construcciones deben respetar "el carácter y los servicios de la zona".

En el sistema actual, las autoridades de planeamiento están más especializadas en funciones administrativas que en arquitectura y este sesgo se advierte, nítidamente, en el Plan de estudios de las escuelas de urbanismo: hace cincuenta años, se trataba de una especialidad de diseño, centrada en el trabajo en estudio y las mesas de dibujo. Hoy, los profesores de urbanismo son científicos sociales y el diseño ha pasado a ocupar un lugar muy secundario como materia optativa a cargo de profesores no arquitectos. Neil Parkyn, arquitecto recién elegido miembro del *Royal Town Planning Institute*, ha señalado (*Planning*, 10.12.99) la falta de interés de los urbanistas actuales por el diseño, la observación de primera mano y el oficio necesario para la configuración de espacios. El *corpus* legal, afirma: "...ha crecido hasta erigirse en una inmensa mole, levantándose capa sobre capa, como un pastel nupcial o quizá un carillón, bien construido pero muy voluminoso, admirable de observar en su funcionamiento y con todos sus adminículos" pero "es llamativa nuestra incapacidad para ofrecer al público algo en lo que pueda basar sus esperanzas".

Las primeras insinuaciones de que se estaba adoptando un nuevo enfoque en el sistema británico de planeamiento surgieron bajo el gobierno anterior, espoleadas por las críticas expresadas por el Príncipe Carlos que, en un libro y una aparición televisiva de enorme eco popular, expresó su crítica ante la mediocridad y el deterioro del entorno urbano actual del país. Las críticas de Príncipe Carlos estaban nítidamente conectadas con el urbanismo neotradicionalista, provisto del sello distintivo de Leon Krier. Krier, autor del proyecto pionero de *Nuevo Urbanismo de Seaside*, fue asesor de un modelo de construcción urbana erigido en un terreno

propiedad del Príncipe Carlos, en Poundbury (Dorset), de apariencia muy conservadora pero radicalmente innovador en su intento de romper los límites impuestos por los criterios contemporáneos de edificación y de diseño de densidad, combinabilidad e idoneidad para los desplazamientos a pie.

Este ejemplo fue seguido por John Gummer, el último Secretario de Estado de Medio Ambiente del gobierno conservador. El asesor personal de Gummer era Liam O'Connor, arquitecto neoclásico vinculado, al igual que Leon Krier, con Maurice Culot y el Movimiento para la Reconstrucción de la Ciudad Europea, con sede en Bruselas. O'Connor había sido profesor de diseño urbano en la Universidad de Notre Dame y había seguido los principios de reconstrucción crítica en su proyecto —entre otros— de una casa, dentro del proyecto correspondiente a la célebre rue de Laeken, promovido por la institución Archives d'Architecture Moderne, en el solar de una torre de oficinas demolida en el centro de Bruselas. La influencia del urbanismo europeo contemporáneo comenzó a sentirse en una serie de iniciativas encaminadas a concienciar a los promotores inmobiliarios y consejos locales sobre la importancia de contar con un proyecto urbano de elevada calidad, lo que culminó en la publicación, en febrero de 1997, de una versión revisada de la PPG1, el texto normativo que establece los principios generales de aplicación del sistema británico de planeamiento. El documento mostraba un interés completamente nuevo por la responsabilidad de las autoridades de planeamiento, en materia de espacio urbano, el espacio entre edificios. La insistencia en que la relación entre edificios y ámbitos de dominio público debe someterse a los intereses generales, representaba un principio jurídico, por completo inédito, que Gummer y O'Connor tuvieron que defender durante siete horas frente a los asesores jurídicos del propio ministerio. En el Anexo A de dicho texto, se pide a los autores de los Planes locales que orienten a los arquitectos en materia de escala, densidad, concentración, altura, paisaje, disposición y acceso, recomendación que, hasta ahora, ha caído bastante en saco roto.

Los conservadores fueron desalojados del poder poco después de la publicación de la PPG1, y hubo que esperar para comprobar si el Nuevo Laborismo de Tony Blair iba a seguir la iniciativa de Gummer o cambiar por completo de orientación. El urbanismo quedó, pronto, inmerso en el impulso renovador del gobierno Blair: en febrero de 1998, se hizo pública una declaración sobre Modernización del Urbanismo (*Modernising Planning*) seguida, en abril de 1999, por un informe sobre los progresos realizados (*Modernising Planning: A Progress Report*). El contenido de ambos documentos es, sin embargo, de naturaleza meramente procedimental (pueden consultarse ambos en la página web del Ministerio <http://www.detr.gov.uk/>). Contienen propuestas para acelerar la elaboración de planes, simplificar la tramitación de licencias de urbanización y construcción, reducir los costes de recurso de las decisiones, regularizar las plusvalías derivadas del planeamiento, mejorar los sistemas de control e implicar a los interesados en la elaboración de las estrategias regionales. ¿Pero qué puede decirse del contenido y finalidad del planeamiento urbanístico y rural?

"En cinco decenios de aplicación ininterrumpida, el régimen de planeamiento ha adquirido un impulso institucional impresionante. Lo apoyan los intereses de unos 14.000 especialistas titulados en urbanismo, varios centenares de asesores jurídicos y 27 facultades de urbanismo, que ofrecen cursos de práctica profesional, como titulación universitaria y de postgrado."

Ésta fue la pregunta que se formuló al arquitecto vinculado más estrechamente a la élite del Nuevo Laborismo, una figura bien diferente del meticuloso clasicista Liam O'Connor. Richard Rogers es un modernista y funcionalista riguroso, con un

enorme estudio que realiza grandes proyectos internacionales. Perteneciente al Partido Laborista desde hace largo tiempo, es miembro designado de la Cámara de los Lores (Lord Rogers de Riverside) y constituye, desde siempre, un activo exponente de una visión de la arquitectura como motor de la mejora de la sociedad. Antes de las elecciones de 1992, Rogers y el diputado laborista Mark Fisher –portavoz del partido en materia de cultura– publicaron una visión del nuevo Londres (*A New London*, Rogers & Fisher, 1992), y Rogers ha publicado, también, un librito llamado *Cities for a Small Planet* (Rogers, 1997), que contiene su visión de la vida en las abigarradas ciudades modernas y que puede comprarse en todas las librerías, y no necesariamente en las especializadas.

Poco después de las elecciones generales de 1997, Tony Blair organizó una serie de *Grupos de Trabajo* para investigar en los ámbitos sociales problemáticos (la droga, la exclusión social, las ciudades) y formular propuestas de actuación. Richard Rogers aceptó dirigir el llamado Grupo de Trabajo para Asuntos Urbanos (*Urban Task Force*), con el mandato de:

"...determinar las causas del declive urbano de Inglaterra y recomendar soluciones prácticas que devuelvan a las personas a nuestras ciudades, pueblos y barrios. Debe formularse una nueva visión de regeneración urbana basada en los principios de excelencia del diseño, bienestar social y responsabilidad ambiental dentro de un marco legislativo económico y viable." (DETR 1999).

Rogers reunió en torno a sí a catorce personas procedentes de los ámbitos de la arquitectura, el urbanismo, la política ambiental, la administración local y la reforma de la vivienda, entre ellos Sir Peter Hall. Con ellas, se constituyeron subgrupos especializados formados, además, por otros interesados. Quizá demasiados para llevar a buen fin la labor del Grupo de Trabajo, que tuvo que esforzarse para consensuar sus conclusiones, publicadas con el título de *Towards an Urban Renaissance* –Hacia un renacimiento urbano– en junio de 1999.

Este informe es complejo y trata una amplia gama de materias; entre ellas, contiene un análisis pormenorizado de la capacidad de las áreas urbanas de absorber la proyección de 4,4 millones de viviendas realizadas. Una de las principales ideas del documento, que se simboliza en el hecho de que el prefacio a esta publicación de carácter oficial está firmado, nada menos, que por Pascual Maragall, es la necesidad de que las ciudades británicas se pongan a la altura de las principales ciudades europeas. Los integrantes del Grupo de Trabajo visitaron muchos lugares y, en el texto, se intercalan sus "postales" de ciudades de todo el mundo. Los vecinos europeos de Amsterdam, Barcelona, Friburgo, Rotterdam o Estrasburgo parecían ofrecer el paralelismo más próximo y las lecciones estratégicas más vivas: ciudades compactas y bien conectadas, con barriadas idóneas para desplazarse a pie, redes eficaces de transporte público y una tradición de diseño urbano que permite asegurarse de que cualquier intervención pública o proyecto privado, desde una farola a un estadio de fútbol, viene a reforzar el espacio de interés público, en lugar de deteriorarlo. Todo ello constitutivo de un cuadro bien distinto del advertido en sus viajes por el Reino Unido. En palabras de Rogers en la introducción del informe: "En cuanto a calidad de nuestro diseño urbano y planeamiento estratégico, estamos probablemente a veinte años de ciudades Amsterdam o Barcelona"

"Contienen propuestas para acelerar la elaboración de planes, simplificar la tramitación de licencias de urbanización y construcción. reducir los costes de recurso de las decisiones, regularizar las plusvalías derivadas del planeamiento, mejorar los sistemas de control e implicar a los interesados en la elaboración de las estrategias regionales. ¿Pero qué puede decirse del contenido final del planeamiento urbanístico y rural?"

(DETR, 1999: 7). El Grupo de Trabajo mostró su consternación ante la escasa calidad de los servicios y las escuelas de urbanismo, señalando que el diseño urbano "...es un ámbito de conocimientos esencial al que prácticamente se da la espalda." (p. 158). A su juicio, este vacío abarcaba incluso a la administración central, cuyo sistema básico de regulación (las PPG) de las áreas urbanas era calificado "...cuando menos de trillado y carente de perspectiva, convicción o capacidad de integración efectiva." (p. 192).

El Grupo de Trabajo presentó un conjunto monumental de más de cien recomendaciones que abarcaban materias de diseño, transporte, gestión, regeneración, capacitación, planeamiento e inversión. Bastantes de ellas insistían en la necesidad de disponer nuevos mecanismos administrativos, ejemplo tal vez de la creencia compartida por los asesores de que la mejor manera de solventar los problemas públicos consiste en añadir nuevas piezas a la maquinaria administrativa (lo que los politólogos llaman "la falacia institucional"). No hace falta un doctorado en historia del urbanismo para experimentar una sensación de *déjà vu* al leer una petición de esta naturaleza:

"...un nuevo mecanismo político que colme la laguna que actualmente separa las instancias oficiales y los diversos intereses de servicio. El logro de un renacimiento de nuestras ciudades y nuestros pueblos es una ambición que exige un planeamiento "común" administrativo para consensuar objetivos, supervisar los logros comunes y analizar los éxitos obtenidos." (DETR, 1999: 307)

Entre las numerosas recomendaciones del Grupo de Trabajo figuraban la creación de un nuevo Consejo Regulador Urbano interministerial dentro de la administración central, así como de una nueva Comisión de Control parlamentario; el establecimiento de unos nuevos Centros de Recursos Regionales de Desarrollo Urbano, en un principio cuatro, hasta llegar a los nueve previstos, para formar a una nueva generación de profesionales de alto nivel que estuvieran dispuestos a "trabajar de forma creativa en equipos integrados para conseguir un cambio real"; la creación de una red de, al menos, doce Centros Arquitectónicos Locales, dotados de la financiación pertinente, y la publicación de un nuevo informe anual, denominado "El estado de nuestros pueblos y ciudades" (*State of the Towns and Cities*).

Conforme a la falacia institucional, la agregación de nuevas estructuras a la maquinaria administrativa sirve de sustitutivo de la auténtica reforma. El Grupo de Trabajo trata de eludir esta trampa, estableciendo un programa bastante detallado de reforma genuina de las ciudades y pueblos británicos, así como una serie de indicadores que permitan medir, anualmente, los progresos realizados. Se pedía un vuelco total del presupuesto oficial de transporte y que se destinaran dos tercios del mismo a facilitar los desplazamientos a pie, en bicicleta o en transporte público. Se fijaba una fecha (2030) para el reciclado de todos los suelos contaminados que quedasen y, sobre todo, se prestaba una atención especial al deterioro del espacio urbano:

"Toda regeneración urbana acertada debe basarse en el diseño... Las visitas del Grupo de Trabajo a Barcelona, Alemania y los Países Bajos han corroborado la importancia del diseño urbano para remodelar por entero las ciudades. Los distritos y barrios urbanos bien diseñados funcionan porque reconocen la importancia

"...determinar las causas del declive urbano de Inglaterra y recomendar soluciones prácticas que devuelvan a las personas a nuestras ciudades, pueblos y barrios. Debe formularse una nueva visión de regeneración urbana basada en los principios de excelencia del diseño, bienestar social y responsabilidad ambiental dentro de un nuic legislativo económico v viable..."

primaria del ámbito público: la red de espacios entre edificios que determina el trazado, forma y conexiones de la ciudad. La configuración de los espacios públicos y su conexión son esenciales para la cohesión de las comunidades y barrios urbanos" (p. 49).

Aunque resulten familiares para un lector español, estas ideas revolucionaban el acomodaticio *status quo* del urbanismo británico, pues llevan consigo nuevos fines y métodos y, probablemente, exigen, también, personas nuevas para llevarlas a la práctica. El Grupo de Trabajo va mucho más allá que la PPG1 de 1997, al exigir una nueva definición de la relación entre intereses privados y autoridades públicas. El mecanismo existente de planeamiento local debe sustituirse por un Plan General de Ordenación visual y tridimensional, centrado en las relaciones urbanísticas clave: alineación de edificios, altura, densidad. Una reglamentación más rigurosa de las formas puede equilibrarse con una flexibilidad y permisividad mayores en la planificación de las funciones de los edificios y el uso del suelo. Con un rechazo explícito de los ideales de la "ciudad jardín", que llevan largo tiempo ejerciendo su influencia en el urbanismo británico, el Grupo de Trabajo define su visión del renacimiento urbano en términos de combinabilidad, densidad y urbanidad.

El *Informe Rogers* se presentó a las autoridades en el verano de 1999, y en el año 2000 el Gobierno adoptará una respuesta en forma de *Libro Blanco de Política Urbana*, donde se fijarán sus compromisos en materia legislativa y estratégica. Sólo entonces sabremos hasta qué punto el gobierno de Tony Blair está dispuesto a reorientar el sistema de planeamiento urbanístico de forma que resulte eficaz para configurar el espacio interno de las ciudades y pueblos británicos, de la misma manera que lo ha hecho con sus perímetros externos.

Bibliografía

- Charles HRH the Prince of Wales: *A Vision of Britain-apersonal view of Architecture*, Doubleday, Londres, 1989.
- DETR: *Towards an Urban Renaissance*, Final Report of the Task Force chaired by Lord Rogers of Riverside, Department of Environment Transport and the Regions, Londres, 1999.
- Hall, Peter *et al*: *The Containment of Urban England*, Allen & Unwin, Londres, 1973.
- Hebbert, Michael: *London, More by Fortune than Design*, John Wiley & Sons, Chichester y Nueva York, 1998.
- Johnston, Bryan: "Consultants aim for a slow growth", *Planning*, 10 de diciembre de 1999, pp. 17-29.
- Rogers, Richard; Fisher, Mark M. P.: *A New London*, Faber, Londres, 1992.
- Rogers, Roger: *Cities for a Small Planet*, Faber, Londres, 1997.