

# Principales orientaciones actuales del planeamiento de las capitales europeas

Abel Enguita Puebla

Doctor Arquitecto. Master en *Urban and Regional Planning* por la Universidad de Toronto, Canadá. Profesor Titular, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. Director y fundador de la revista *Urbanismo*, 1987-1998. Ha sido Vicepresidente de la Asociación Internacional para el Desarrollo Urbano (INTA). Ejerce la profesión libremente como arquitecto y urbanista.

The current patterns of planning in the European capitals have a number of factors in common denoting the main trends and aims: introduction of a strategic approach, marked by the internationalisation of the urban regions and based on competition criteria; consideration of the regional level as a suitable scale for planning; promotion of the multi-centre structure of the urban regions and building of regional networks of cities; densification of consolidated areas as an alternative to the development of new spaces; collaboration between different levels of the public administration and encouragement of cooperation between the public and private sectors; concern for the environment and quality of life; prioritisation of public transport; lastly, modernisation of planning tools, with enhanced transparency and flexibility.

Las orientaciones actuales del planeamiento en las capitales europeas tienen un cierto número de factores comunes que caracterizan las principales tendencias y objetivos: la introducción de un enfoque estratégico, marcado por la internacionalización de las regiones urbanas y orientado con criterios de competencia; la consideración del ámbito regional como escala adecuada del planeamiento; el fomento de la estructura policéntrica de las regiones urbanas y la formación de redes regionales de ciudades; la densificación de las áreas consolidadas como alternativa a la urbanización de nuevos espacios; la colaboración entre los distintos niveles de la administración pública y el estímulo de la colaboración público-privada; la preocupación por el entorno y por la calidad de vida; la priorización del transporte público; la modernización del aparato de planificación, incrementando la transparencia y la flexibilidad.

En mayo de 1991 incorporé a la revista *Urbanismo* del COAM, de la que era co-director, una nueva sección titulada “Las regiones urbanas de Europa”, que coordiné hasta 1998. A través de dicha sección, se describieron los planeamientos urbanos y territoriales de un total de doce capitales europeas, casi todos los cuales se estaban actualizando a principios de la década. Dicha documentación me ha servido de base para realizar un análisis comparado de esos planeamientos, a través del que he identificado ocho factores comunes de particular relevancia, que entiendo caracterizan las principales tendencias y objetivos del planeamiento urbano y territorial de las capitales europeas, las que, considerando la escala temporal del planeamiento, creo que pueden considerarse “actuales”. Tales factores son los siguientes:

## 1. INTRODUCCIÓN EN EL PLANEAMIENTO URBANO Y TERRITORIAL DE UN ENFOQUE ESTRATÉGICO, MARCADO POR OBJETIVOS DE “INTERNACIONALIZACIÓN” DE LAS REGIONES URBANAS Y ORIENTADO CON CRITERIOS DE COMPETENCIA

La globalización de la economía ha trasladado la competencia por la atracción de actividades e inversiones impulsoras del desarrollo económico de los ámbitos nacionales al de las principales regiones urbanas del mundo. Este fenómeno se acentúa especialmente en el ámbito de la Unión Europea, donde las principales capitales han acometido las revisiones / actualizaciones de sus planes urbanísticos con enfoques característicos de la planificación estratégica. Tales enfoques arrancan del análisis de las debilidades y fortalezas, identifican ventajas comparativas y pretenden la definición del papel a jugar por cada área urbana, en competencia con las demás, en el marco europeo. En este sentido pueden citarse los planeamientos siguientes:

- *Randstad* Cuarta Directriz Extraordinaria de Planeamiento Físico de 1990  
La valoración de su posición estratégica respecto del sistema europeo de regiones urbanas conduce a la decisión de desarrollar lo que se define como *entorno de implantación internacional de gran ciudad* capaz de competir con otras capitales o metrópolis europeas.
- *Londres* Nueva Estrategia para la región Sudeste de Inglaterra de 1991  
A diferencia de proyectos anteriores como el Plan del Gran Londres y el Plan Estratégico para el Sudeste, se centra en las zonas del este del casco urbano, con una orientación clara hacia el continente europeo.
- *Lyon* Región Urbana, Proyecto Lyon 2010, Plan Director del Gran Lyon  
Parte de un deseo de revalorizar su situación transnacional y definir una nueva identidad geográfica de escala mundial a través de una alianza con Ginebra y Turín, formando el llamado *Diamante alpino*. Plantea reforzar las funciones metropolitanas de carácter internacional. Por otra parte, hace un reconocimiento expreso de la dependencia del desarrollo

urbano respecto a la economía mundial, concluyendo en la futilidad de las previsiones a largo plazo. Sugiere la necesidad de crear un “estado de espíritu” nuevo, de modo que ya no cause asombro encontrarse con ciudadanos europeos de países distintos por las calles lionesas.

• *Múnich*

Reconoce que en los próximos años tendrá que competir con Lyon, Milán, Zúrich y Budapest para crear nuevos puestos de trabajo; prevé recibir unos contingentes de emigrantes más importantes que los que se dirijan a otras urbes y supone que la calidad global de sus infraestructuras, mercado de trabajo, vivienda y medio ambiente le confieren unas condiciones competitivas muy ventajosas. Múnich conseguirá grandes cuotas de mercado cuando los estados europeos del este ganen poder de compra.

• *Bruselas*

Su Plan Regional de Desarrollo afirma las ambiciones de metrópoli europea e internacional, “en el respeto por la vida cotidiana de sus habitantes” y reconoce como “punto débil” la falta de identidad y grandeza de promoción real de actividades bruselenses atractivas.

• *Berlín*

Se postula –resultado de su experiencia con dos sistemas económicos– como plataforma y punto de transición a los sistemas de Europa del Este.

**2. LA REGIÓN URBANA ES EL ÁMBITO RELEVANTE DE REFERENCIA EN EL QUE LOS PLANES MUNICIPALES DE LAS CAPITALES –CUANDO SON OBJETO DE UNA REDACCIÓN DIFERENCIADA– APARECEN EXPRESAMENTE ENCUADRADOS**

El reconocimiento de dicho ámbito como inevitable, a efectos del planeamiento, va acompañado por la creación de organismos institucionales *ad hoc* cuyo poder fáctico acaba viéndose en ocasiones con recelo por las administraciones nacionales pudiendo ser causa de su propia supresión.

• *Inglaterra* El Sudeste.

Se crea la Conferencia de Planificación Regional de Londres y el Sudeste como agrupación regional de las autoridades de planificación local (SERPLAN) con función asesora para el Gobierno y mandato de planificación del transporte y uso del suelo. Es, no obstante, el Secretario de Estado de Medio Ambiente quien produce la Directriz Regional (el sistema se amplía al resto de Inglaterra y Gales).

• *Lyon* La región urbana.

Se constituye la Comunidad Urbana de Lyon, que agrupa 55 municipios, núcleo de la Región Urbana, y a la que se unen cuatro departamentos en los que se desarrolla la gran metrópoli lyonesa. La institución permite la realización de estudios globales en materia de transportes, economía y, sobre todo, medio ambiente.

• *Copenhague*

En la región de Copenhague reside un tercio de la población de Dinamarca y se acumula la mitad de su PIB. Esta circunstancia suponía una “excesiva” acumulación de poder por el Consejo del Gran Copenhague –que podía rivalizar con el Parlamento– por lo que es abolido en diciembre de 1999. Actualmente, la planificación es competencia de tres condados y los tres municipios centrales. La novedad más reciente es la promoción de la Región del Canal del Sund, tras la realización del puente de conexión con Malmoe, en Suecia, cabeza de puente entre Escandinavia y la Europa continental, como punto focal urbano.

• *Berlín*

Define una región conjunta de Berlín y Brandeburgo a efectos del reparto de las oportunidades de desarrollo en el espacio conjunto.

“La región urbana es el ámbito relevante de referencia en el que los planes municipales de las capitales (...) aparecen expresamente encuadrados”

- *Oslo* Plan Municipal de 1991.

Noruega carece del nivel regional de planeamiento. Ello deriva en obstáculos relacionados con los límites administrativos municipales y de los condados sobre la planificación de infraestructuras, política de aparcamientos, ubicación de nuevas viviendas y emplazamiento de servicios técnicos.

- *Frankfurt* Plan Regional de Ordenación Territorial de 1987.

En un contexto nacional con larga tradición de autonomía municipal, la Confederación de la Región de Frankfurt ofrece una “solución federal” cristalizada en grandes conurbaciones que permiten compatibilizar la autonomía municipal con la centralización de algunas funciones. Dicha Confederación integra dos grandes ciudades, Frankfurt y Offenbach y, también, 41 comunidades situadas en el área circundante –por tanto, sólo una parte de la región administrativa Rhin-Meno–. La Confederación ha recibido de sus comunidades-miembro la responsabilidad para planificar la ordenación territorial de la región, reteniendo éstas las competencias para redactar sus planes generales de ordenación urbana.

### 3. FOMENTO DE UNA ESTRUCTURACIÓN POLICÉNTRICA DE LAS REGIONES URBANAS Y DE LA FORMACIÓN DE REDES REGIONALES DE CIUDADES

Los planes se enfocan de modo que una parte del crecimiento de la metrópolis sea captado por otras ciudades de la región, beneficiándose de su proximidad. Se introducen fórmulas de cooperación regional que implican el establecimiento en común de los objetivos de crecimiento, partiendo de la estructura regional policéntrica. Así, por ejemplo, pueden citarse:

- *Milán*

Se proyecta el paso del monocentrismo a una estructura policéntrica, compuesta por núcleos periféricos de nueva centralidad, en torno a los cuales se proyecta una reorganización de las grandes funciones urbanas.

- *París, Île-de-France*

El establecimiento de la red de ciudades se apoya en el desarrollo de elementos complementarios, con una preocupación por forjar entidades significativas a escala continental (masa crítica). Creación del “club de ciudades a una hora de París” y ampliación de la misma con el establecimiento de líneas del tren de alta velocidad.

### 4. ORIENTACIÓN PREDOMINANTE DEL DESARROLLO URBANO HACIA UNA MAYOR DENSIFICACIÓN DE LAS ÁREAS CONSOLIDADAS: ALTERNATIVA A LA EDIFICACIÓN DE NUEVOS ESPACIOS

El término clave es “concentración urbana”. Aún a costa de tener que asumir las consiguientes necesidades de reestructuración, se opta, en general, por una estrategia de concentración urbana, con el doble objetivo de preservar el medio ambiente y aquilatar las redes de transporte necesarias. Son referencia a este respecto:

- *Oslo*

El planeamiento determina una utilización más intensiva de lo practicado en las nuevas áreas de expansión de diferentes partes de la zona edificable. Se definen doce áreas centrales de desarrollo en las que se incrementa la densidad y, asimismo, propone una mayor concentración en zonas suburbanas infrautilizadas (las áreas suburbanas abarcan el 20% de las áreas edificables totales).

- *Randstad*

Se plantea una “desconcentración agrupada”. Agrupación de actividades y de población en centros designados para este fin (“centros de crecimiento rápido”: 6.000 viv/10 años y “ciudades de crecimiento rápido”: 10.000 viv/10 años).

• *Londres*

Se proyecta reconvertir la estrategia de Abercrombie (descentralización). Londres necesita apoyo y revitalización.

• *Lyon*

Se trata de permitir el juego normal del mercado, reciclando los productos obsoletos y no ofreciendo excesivas posibilidades de extensión de la mancha urbana.

• *Múnich*

El objetivo se enuncia como “densificación cualificada”, que significa una modificación de la ciudad aplicando criterios que pueda soportar. La densificación se considera posible en distritos con suficiente infraestructura y si existen redes adecuadas de metro y ferrocarriles metropolitanos. Contribuirá a corregir la división de funciones en el espacio: vivienda, trabajo, educación y ocio deben estar especialmente cercanos.

• *Berlín*

Se proyecta activar el potencial de construcción de viviendas en las zonas ya edificadas mediante la densificación y la rehabilitación –utilización de solares vacíos y elevación de alturas–. Sólo un 10% de las nuevas viviendas se construirán sobre suelo urbano ampliado.

**5. COLABORACIÓN ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ESTÍMULO A LA ASOCIACIÓN DE ENTES PÚBLICOS Y PRIVADOS**

Los planes enfatizan la necesidad de colaboración y coordinación funcional entre los órganos del gobierno central, la autoridades provinciales y los municipios. Se reconocen los límites de la acción pública en exclusiva y la conveniencia de estimular la asociación público-privada en proyectos tales como los de reestructuración de los centros urbanos y los de infraestructuras. Así, por ejemplo:

• *Lyon*

El proyecto del conglomerado lionés se describe como “una especie de contrato, presentado por los poderes públicos a todos cuantos deseen invertir o desarrollar sus actividades en el mismo” y se recomienda la participación del sector privado “en toda la gestación y definición del proyecto”.

• *Berlín*

Para la gestión y realización del proyecto de “nuevas ciudades-satélite” se acude a compañías fiduciarias mediante contratos municipales con empresas privadas.

**6. PREOCUPACIÓN POR EL ENTORNO COMO VÍA PARA GARANTIZAR UNA MAYOR CALIDAD DE VIDA A LAS POBLACIONES RESIDENTES**

Las estrategias de ordenación y desarrollo de las capitales europeas introducen temas relacionados con el medio ambiente, cuyos efectos económicos indirectos son puestos de manifiesto. Esta corriente –que supone la incorporación al planeamiento de políticas medioambientales– impone exigencias marginales diversas, según los casos, a los desarrollos espaciales. Así, por ejemplo:

• *Randstad*

Prioridad a la preservación del Corazón Verde, espacio central, de forma circular aproximada, al que rodean las zonas urbanizadas: Rotterdam, La Haya, Amsterdam y Utrech.

• *Inglaterra* El Sudeste.

Garantizar una mayor calidad de vida para la población mediante la creación de las buenas condiciones ecológicas del ambiente. La oferta de “entornos favorables” se plantea como necesidad para que Londres y el Sudeste puedan mantener la atracción de inversiones y actividad. Se propone hacer atractivos los centros de las ciudades para compensar los atractivos del

“Se introducen fórmulas de cooperación regional que implican el establecimiento en común de los objetivos de crecimiento, partiendo de la estructura regional policéntrica.”

“Las estrategias de ordenación y desarrollo de las capitales europeas introducen nuevos temas relacionados con el medio ambiente, cuyos efectos económicos indirectos son puestos de manifiesto.”

campo y de los centros urbanos del continente europeo como lugares de inversión. Se debe mejorar la calidad del diseño urbano de ciudades y pueblos.

• *Milán*

Se propone la mejora de la calidad en las áreas periféricas y en tejidos semi-centrales y la reserva del 50% de las áreas industriales en declive para nuevos parques y equipamientos públicos y el resto para residencia (con índices de 0,6-0,8 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>).

• *Bruselas*

Se plantea reforzar la identidad de la ciudad mediante la puesta en valor de los elementos del paisaje urbano que contribuyan a su belleza. Contrarrestando los efectos de la denominada “bruselización”, se plantea recuperar el 25% de las viviendas convertidas en oficinas y aumentar el lugar de la naturaleza en los distritos densamente construidos.

• *Berlín*

Mantener, en lo posible, las superficies verdes y libres existentes y mejorar las zonas verdes del interior de la ciudad. Crear un “cinturón verde exterior” que permita la conexión con los espacios rurales de la región de Brandemburgo.

• *Lyon / París*

Protección de las zonas agrícolas viables. Consumo selectivo del espacio en los límites de la aglomeración.

## 7. TRANSPORTE PÚBLICO

El objetivo de alcanzar el predominio del transporte público en el interior de la ciudad (hasta la proporción de 80% público y 20% privado) es un factor general. Se da prioridad al principio de proximidad, en lugar del principio de accesibilidad, lo que lleva aparejado la aplicación de políticas de localización de actividades que buscan la concentración de lugares de trabajo y equipamientos en torno a los centros de transporte público. Asimismo se busca que los nuevos emplazamientos de viviendas tengan garantizado un buen enlace con las principales líneas de transporte público. Por ejemplo:

• *Milán*

Se plantea potenciar el transporte ferroviario, con la realización de la “pasante” (conexión transversal subterránea) en 1995, la creación de líneas de tranvía de superficie –con carril exclusivo y protegido– y línea de metro ligero.

• *Múnich*

Con un reparto actual del 60% de los recorridos a pie, en bicicleta o transporte público, proyecta crear más asentamientos en las estaciones existentes –con densificación y mezcla de aprovechamientos– y en las futuras. Asimismo, plantea aplicar tasas de aparcamiento más elevadas y la reducción de plazas de aparcamiento público en el centro.

• *Berlín*

Se trata de lograr una ciudad compacta de recorridos cortos. Se aplica el concepto de un “tráfico respetuoso con el medio ambiente”, planteándose conexiones rápidas y directas, mediante ferrocarril, de los centros de desarrollo regional con el centro de Berlín.

• *Copenhague*

Para favorecer el desarrollo sostenible sólo se permite la construcción de nuevos edificios de oficinas en torno a determinadas estaciones.

“Se da prioridad al principio de proximidad en lugar del principio de accesibilidad, lo que lleva aparejado la aplicación de políticas de localización de actividades que buscan la concentración de lugares de trabajo y equipamientos en torno a los centros de transporte público.”

#### 8. MODERNIZACIÓN DEL MARCO DE DESARROLLO DE LA PLANIFICACIÓN EN LA LÍNEA DE UNA MAYOR TRANSPARENCIA HACIA EL PÚBLICO Y MAYOR FLEXIBILIDAD

Simplificación y estabilización del marco urbanístico reglamentario. Ensayos de nuevas posibilidades de interpretación de las reglas del urbanismo en el marco de la gestión. Aplicación de sistemas asimilables a fórmulas de vinculación urbanística –cuyos antecedentes se encuentran en los programas *linkage* de Boston y San Francisco– para compensar el desarrollo de actividades deficitarias con los beneficios de operaciones urbanas claramente rentables. Casos de referencia:

- *Lyon* Región urbana.

Aplicación de las denominadas “zonas urbanas mixtas”, junto con los “espacios de interés paisajístico” o “lugares de desarrollo estratégico”, procurando armonizar las actividades del hábitat y las diversas formas de equipamiento.

- *Île-de-France*

Entender el *Schéma Directeur* como marco general de coherencia en el que se facilitan muchos cambios de contenido.

- *Múnich*

Preocupación acrecentada por la “comunicación con la población”. Potenciación del *Foro de discusión y preguntas sobre el desarrollo* para promover la formación de la opinión pública.

- *Bruselas*

Aplicación del principio de la “financiación cruzada”. Devolver a la colectividad las plusvalías derivadas de la inversión más rentable, esto es, en oficinas.

- 1 m<sup>2</sup> vivienda social / 10 m<sup>2</sup> de oficina-cesión gratuita a municipio.
- 3 m<sup>2</sup> vivienda de precio concertado (VT) / 10 m<sup>2</sup> de oficina.

Aplicación de nuevas “tasas de urbanismo”

- 4.500 F / m<sup>2</sup> oficinas en zonas administrativas.
- 6.000 F / m<sup>2</sup> oficinas fuera de dicha zona.

- *Copenhague*

El Plan Municipal de 1993 (que sigue al de la Región del Gran Copenhague) y que incluye 52 conjuntos de directrices de planificación –abarcan todos los aspectos de utilización del suelo– incorpora dos volúmenes complementarios, *Perspectivas y Visiones de Copenhague*, presentaciones visuales para explicar la política planificadora a un público más extenso.

