



UNIVERSITAT  
POLITÈCNICA  
DE VALÈNCIA



ESCOLA TÈCNICA  
SUPERIOR  
D'ARQUITECTURA

TRABAJO FINAL DE GRADO  
GRADO EN FUNDAMENTOS DE LA ARQUITECTURA  
CURSO 2019-2020  
ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA

## URBANISMO Y AUSTERIDAD

Alumno: Javier Valls Arenas  
Tutor: Rafael R. Temes Cordovez



UNIVERSITAT  
POLITÈCNICA  
DE VALÈNCIA



ESCOLA TÈCNICA  
SUPERIOR  
D'ARQUITECTURA

TRABAJO FINAL DE GRADO  
GRADO EN FUNDAMENTOS DE LA ARQUITECTURA  
CURSO 2019-2020  
ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA

## **URBANISMO Y AUSTERIDAD**

Alumno: Javier Valls Arenas  
Tutor: Rafael R. Temes Cordovez

## **RESUMEN**

En el año 1978 la editorial Feltrinelli publicó *Urbanistica e austerità*, libro escrito por el arquitecto Giuseppe Campos Venuti; el libro fue traducido y publicado en España tres años más tarde (1981) por la editorial Siglo veintiuno. La base ideológica que el autor plasma en el libro sirvió de referencia para el desarrollo de planes urbanos en numerosos ayuntamientos de Italia, así como también para los nuevos ayuntamientos democráticos de España. Las ideas que se encuentran en el libro son por tanto claves para entender la transformación acontecida en muchas ciudades de estos dos países.

El objetivo de este trabajo es estudiar las ideas recogidas en el libro y analizar su influencia en los planes generales de las ciudades de Madrid, Valencia y Roma.

## **PALABRAS CLAVE**

Transformación urbana, territorio, despilfarro, plan urbano, urbanismo democrático

**ABSTRACT**

In 1978 the Feltrinelli publishing house published *Urbanistica e austerità*, a book written by the architect Giuseppe Campos Venuti; the book was translated and published in Spain three years later (1981) by the Siglo veintiuno publishing house. The ideas that the author expresses in this book are a great influence for numerous urban plans, both in Italy and in Spain, and therefore key to the transformation that has taken place in many cities.

The aim of this work is to study the ideas contained in the book and to analyse their influence on the general plans of the cities of Madrid, Valencia and Rome.

**KEY WORDS**

Urban transformation, territory, waste, urban plan, democratic urbanism

## **RESUM**

L'any 1978 l'editorial Feltrinelli publica *Urbanistica e Austerità*, llibre escrit per l'arquitecte Giuseppe Campos Venuti; el llibre és traduït i publicat a Espanya tres anys més tard (1981) per l'editorial Siglo veintiuno. Les idees que l'autor plasma en aquest llibre són una gran influència per a nombrosos plans urbans, tant a Itàlia com a Espanya, i per tant claus per a la transformació esdevinguda en moltes ciutats.

L'objectiu d'aquest treball és estudiar les idees recollides en el llibre i analitzar la seua influència en els plans generals de les ciutats de Madrid, València i Roma.

## **PARAULES CLAU**

Transformació urbana, territori, balafiament, pla urbà, urbanisme democràtic

**ÍNDICE**

1. Introducción .....	6
2. Antecedentes .....	8
3. Giuseppe Campos Venuti .....	11
4. Urbanismo y Austeridad .....	13
4.1. Una austeridad para la ciudad y el territorio.....	16
4.2. El nuevo impulso de la planificación urbanística democrática .....	24
4.3. Las cinco salvaguardias para el urbanismo.....	27
4.4. Rehabilitación y nuevas construcciones.....	31
4.5. Centros históricos y nueva cultura de la ciudad.....	34
5. Planes Urbanísticos .....	40
5.1. Madrid, Plan General de Ordenación Urbana de 1985 .....	40
5.2. Valencia, Plan General de Ordenación Urbana de 1988 .....	49
5.3. Roma, <i>Piano Regolatore Generale</i> di 2003 .....	60
6. Conclusiones .....	67
7. Bibliografía .....	72

## 1. INTRODUCCIÓN



Imagen 1. Madrid, Obras en Carabanchel en 1957. (Juan Miguel Pando Barrero/Fototeca Nacional). Disponible en: [https://www.elconfidencial.com/cultura/2017-09-17/franquismo-madrid-franco-urbanismo\\_1444108/](https://www.elconfidencial.com/cultura/2017-09-17/franquismo-madrid-franco-urbanismo_1444108/)

## 1. INTRODUCCIÓN

Las ciudades crecen; cada vez es mayor la cantidad de personas en el mundo que vive en ciudades, y con este aumento de la población se producen también la expansión y la transformación de los entornos urbanos existentes para atender a las necesidades de su realidad cambiante.

Giuseppe Campos Venuti relata en *Urbanismo y austeridad* los problemas que han surgido en las ciudades desde los años cincuenta, producto de la expansión urbana descontrolada y especulativa. El urbanista italiano analiza la situación del tema urbano en Italia y nos da las que para él son las claves para abordar la planificación urbanística con éxito, con el objetivo de lograr un desarrollo sostenido que resulte en ciudades equilibradas con espacios mejores y más justos, que atiendan a las necesidades y ofrezcan una mejor calidad de vida a los ciudadanos.

El análisis efectuado por Campos Venuti del urbanismo italiano es extensible al español también, pues ambos han seguido caminos paralelos, en los dos países buena parte del crecimiento económico dependía del desarrollo de la industria inmobiliaria, se trata de una economía basada en un modelo en el que la industria de la construcción especula con el territorio como materia prima, y en la ciudad se evidencian de manera más clara las consecuencias del desarrollo capitalista descontrolado.

Para superar el modelo existente, Campos Venuti repasa analíticamente el transcurso del urbanismo italiano en las décadas precedentes, señalando allí donde se encuentran las distintas problemáticas que surgen en la configuración de la ciudad, explicando sus causas y sus consecuencias, para acabar proponiendo un nuevo método de afrontar la planificación urbana, una forma de hacer ciudad que se basa no solo en el estudio teórico de la misma, sino también en las experiencias adquiridas en la puesta en práctica de dichas teorías.

La explotación urbana basada en el despilfarro de recursos para lograr el máximo beneficio económico provoca un crecimiento desequilibrado de la ciudad, generando el resquebrajamiento de su tejido social, el deterioro del patrimonio arquitectónico existente y arrasamiento del medio natural, y todo esto se traduce en un empeoramiento de la calidad de vida; para reconducir el desarrollo de las ciudades Campos Venuti propone planes hechos desde la responsabilidad y la austeridad.

Este trabajo primero estudia en detalle las ideas transmitidas en el libro *Urbanismo y Austeridad* para después hacer un repaso por la evolución del tema urbanístico durante las últimas décadas en las ciudades de Madrid, Valencia y Roma, con el fin de concluir qué puntos en común existen en la evolución de estas tres ciudades y cómo las ideas de Campos Venuti han podido influir en la confección de sus planes urbanísticos.

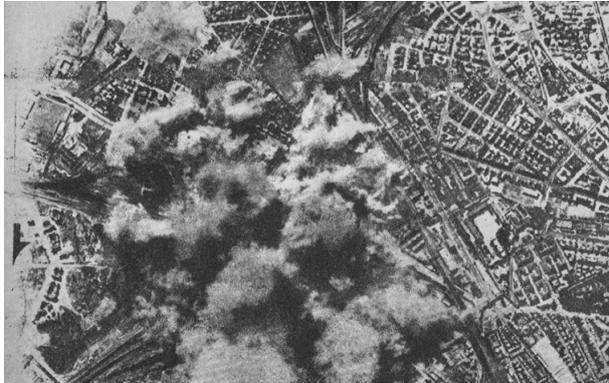
## 2. ANTECEDENTES



Imagen 2. Roma, julio de 1943, Quartiere San Lorenzo después del ataque aéreo americano. Fuente: <https://www.patriaindipendente.it/wp-content/uploads/2016/03/1Roma-luglio-1943-strada-quartiere-San-Lorenzo-dopo-incursione-aerea-americana.jpg>

## 2. ANTECEDENTES

En 1945 acabó la Segunda Guerra Mundial dejando un escenario de postguerra desolador, las ciudades habían visto como incendios y bombardeos destruían muchas de sus partes; para la labor de reconstrucción de estas ciudades que iba a comenzar en los años siguientes la de la vivienda será una cuestión prioritaria.



*Imagen 3. Roma 1943, bombardeos sobre el barrio de San Lorenzo*

Además de recuperar la vivienda para todos aquellos ciudadanos que habían perdido su hogar a causa de los estragos de la guerra, las ciudades tenían necesidad de nueva vivienda también para poder acoger el fuerte movimiento migratorio que se dio del campo a la ciudad; aun a pesar de la situación de devastación en la que se encontraban las ciudades, éstas eran el lugar donde podían surgir oportunidades. La crítica situación de las ciudades no frenaba a los ciudadanos del ámbito rural, que se trasladaban a las ciudades huyendo de la situación de pobreza extrema del campo en busca de una vida mejor.

**Eran muchas e importantes las dificultades urbanas a las que hacer frente, la más urgente era la falta de vivienda,** y la construcción de estas viviendas se llevó a cabo de maneras distintas en cada país. **En Italia se tuvo que plantear la reconstrucción de las ciudades desde una fuerte escasez de recursos,** y fue principalmente la iniciativa pública quien se encargó de la construcción de los barrios de viviendas populares.

A diferencia de otros países que optaron por construir nuevas ciudades, o ciudades-satélite, en Italia se optó por la construcción de nuevos barrios, generando así un debate sobre cuál era el modelo urbano más apropiado. También a diferencia de otros países, en Italia el debate urbano debía considerar la importante carga histórica de sus ciudades, cosa que muchas veces entraba en confrontación con la visión moderna de la ciudad (Blasco, J.A., 2016a)

Pero todavía más acuciante que la elección del modelo urbano era solventar la falta de medios para la construcción; con una industria muy poco desarrollada, casi inexistente en muchas zonas del país, y una economía muy débil, fue necesario un gran esfuerzo por parte de las administraciones públicas, así como de una pequeña e incipiente inversión privada, para solventar el problema de la vivienda.

De esta necesidad de construir surgió también una oportunidad, **fue el sector de la construcción entonces una solución para acabar al mismo tiempo con la escasez de viviendas y con el alto nivel de desempleo.** Italia encontró en la masiva producción de vivienda pública un modelo productivo que solventaba dos de los principales problemas del país (vivienda y trabajo) y se apostó decididamente por él, además, para agilizar la recuperación de los entornos urbanos, se elaboró un marco legislativo que garantizaba la promoción y financiación de la vivienda pública social.

Surgían así nuevos barrios en las periferias de los centros históricos de las ciudades, barrios que pretendían animar un espíritu de vida comunitaria, se consideraba fundamental para la integración de los vecinos que se generara una interacción intrínseca a cada uno de estos nuevos barrios, el objetivo no era solo el de dotar de viviendas a la población, sino también la recuperación del tejido social, debía pues prestarse especial atención al espacio urbano, a la calidad de los puntos de encuentro entre vecinos.

A pesar de esta fuerte iniciativa por la construcción de viviendas, por la construcción de barrios enteros, éstas viviendas no fueron capaces de absorber la grandísima cantidad de gente que se encontraba sin vivienda, tanto a aquellos que habían perdido la vivienda durante la guerra como a aquellos que tras emigrar del campo eran nuevos en la ciudad. Las viviendas

improvisadas, las chabolas, se propagaron alrededor de las ciudades, **aparecieron grandes extensiones de infravivienda que tardarían muchos años en desaparecer.**

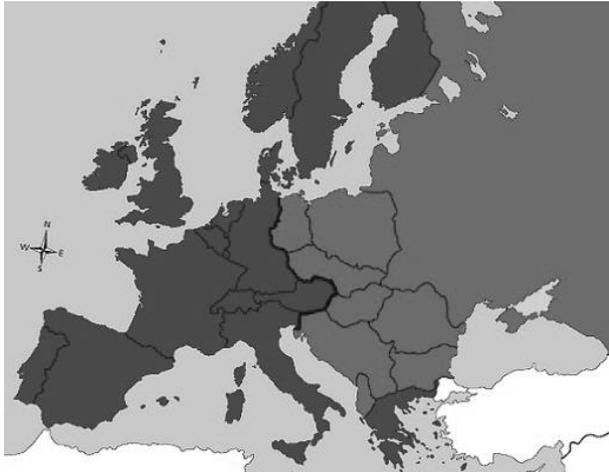


Imagen 4 Tras la Segunda Guerra Mundial, el “Telón de Acero” dividió Europa en dos ámbitos enfrentados políticamente. Blasco, J.A. (2016b). Disponible en: <http://urban-networks.blogspot.com/2016/02/panorama-del-urbanismo-europeo-en-la.html>

En la década de los 50’ una Europa que se encontraba dividida por *El Telón de Acero* empezaría a recuperarse con cierta rapidez de las secuelas de la guerra gracias a las ayudas de Estados Unidos al occidente capitalista (*Plan Marshall*) y de la Unión Soviética al oriente comunista (*COMECON*).

En el ambiente de prosperidad que se comenzaba a vivir, Europa experimentó un crecimiento sostenido en diferentes campos: como en el demográfico con el denominado *Baby Boom* de la postguerra; también importante fue el crecimiento de la industria, con un gran desarrollo tecnológico e importantes innovaciones; y un significativo crecimiento económico, con aumentos considerables en el Producto Interior Bruto de los países.

Para terminar de entender el conocido como “desarrollismo”, que tendrá lugar durante los años posteriores, cabe destacar esta época como el comienzo de lo que hoy conocemos como la “sociedad del bienestar” y también la “sociedad de consumo” (Blasco, J.A., 2016b). Los años cincuenta trajeron consigo prosperidad, y con ésta un continuo flujo migratorio desde el entorno rural hacia las ciudades, que iba en aumento.

Fue en las ciudades principalmente donde tuvo lugar la gran transformación sucedida desde el final de la guerra hasta la denominada crisis del petróleo en 1973, **las ciudades eran sinónimo de esperanza y progreso, de oportunidades, de empleo y salarios mejores y más elevados que los del campo.** Uno de los grandes exponentes del desarrollo económico y tecnológico fue el automóvil, y como tal tuvo una gran importancia en la configuración de los nuevos trazados urbanos.

Los ayuntamientos tuvieron que hacer frente a una nueva realidad para las ciudades, pues estas estaban experimentando un crecimiento de su población como nunca antes y, además, estaban apareciendo nuevos medios de transporte que cambiaban la forma de moverse por la ciudad, por ende, también la forma de planificar el entorno urbano. Posiblemente debido al desconocimiento o a la falta de reflexión suficiente, la aparición del coche llevó a la construcción de grandes vías para el transporte, las cuales convertían las calles en autopistas urbanas, se convertían éstas en grandes barreras urbanas para el peatón que se vio relegado a una posición secundaria en la planificación de unas tramas urbanas que tenían al coche como principal protagonista.

El rápido crecimiento que las ciudades experimentaron durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial generó entornos urbanos llenos de desequilibrios, la lucha del urbanismo fue en los años siguientes la de plantear estrategias de desarrollo equilibradas y sostenibles para hacer de las ciudades espacios más justos y de calidad para sus habitantes.

### 3. GIUSEPPE CAMPOS VENUTI



*Imagen 5. Giuseppe Campos Venuti con sus estudiantes del Politécnico de Milán en Bolonia en los años setenta. Fuente: <https://upload.wikimedia.org/wikipedia/it/2/29/Constudenti.JPG?download>*

### 3. GIUSEPPE CAMPOS VENUTI

Giuseppe Campos Venuti fue un arquitecto urbanista y político italiano. Nació en Roma el 3 de agosto de 1926 y falleció en la misma ciudad en septiembre de 2019.

Jovencísimo, con solo 17 años, participó en la Segunda Guerra Mundial, posicionándose en el bando de la *Resistenza* (movimiento político y militar opuesto al fascismo nazi) colaboró con los servicios estratégicos de la 5ª armada americana.



Imagen 6. Giuseppe Campos Venuti

Una vez acabada la guerra, Campos Venuti se inscribió en la escuela de arquitectura de *l'Università di Roma*, allí acabó sus estudios y comenzó a impartir clases, también durante estos años decidió emprender su carrera profesional como urbanista. En 1960 comenzó su labor como concejal de urbanismo en el ayuntamiento de Bolonia, para lo que debió abandonar su querida Roma. En estos años el país se encontraba en una época de gran fervor político y la visión reformista de Campos Venuti tomó una importante relevancia dentro del partido comunista.

La estrategia urbanística que se adoptó en Bolonia durante los años sesenta fue la de una lucha contra la renta del suelo, una lucha que según Campos Venuti se debía llevar a cabo por varios frentes para que resultara exitosa; un buen planeamiento urbanístico debía venir acompañado de una legislación que estuviera en consonancia con el plan, las administraciones y los planes financieros eran también fundamentales para el éxito del plan. Se debían tener, por tanto, unas líneas de actuación claras antes de elaborar el plan, para que este pudiera realmente traducirse en un plan válido y efectivo para la ciudad.

Durante estos años en los que las ideas de Campos Venuti daban forma a la ciudad de Bolonia su visión del urbanismo fue adquiriendo un importante reconocimiento en Italia, que le llevó en 1963 a trabajar en la elaboración del primer proyecto de reforma urbana nacional y en las leyes siguientes de reforma parcial.

En 1966 Giuseppe Campos Venuti renuncia a su puesto en el ayuntamiento de Bolonia para acabar impartiendo clase en el *Politecnico di Milano* como profesor de planificación urbana. En la universidad permaneció desde 1961 al 2001. En 1967 se publicará su primer libro *Amministrare l'urbanistica*, que tuvo una gran repercusión mediática, llegando a ser traducido a varios idiomas. En 1970 fue nombrado presidente de la comisión de urbanismo y planificación territorial de la región de Emilia-Romagna durante una legislatura.

Campos Venuti nunca llegó a tener un estudio profesional propio, durante su carrera siempre tuvo trabajo como consultor de diferentes administraciones públicas y colaboró en la elaboración de diferentes planes urbanísticos, tanto en Italia como en España.

#### 4. URBANISMO Y AUSTRERIDAD



Imagen 7. Bologna en una foto de 1965 de Paolo Monti. Fuente: Fondo Paolo Monti, propiedad del BEIC y ubicado en el Civico Archivio Fotografico di Milano. Disponible en: [https://it.wikipedia.org/wiki/Torri\\_di\\_Bologna](https://it.wikipedia.org/wiki/Torri_di_Bologna)

#### 4. URBANISMO Y AUSTRERIDAD

“[...]España e Italia tienen, indudablemente, muchos puntos de contacto, buenos y malos: entre estos últimos se encuentra el urbanismo, lo que los especialistas denominan “el régimen inmobiliario capitalista”” (Campos Venuti, G., 1981, p.1).

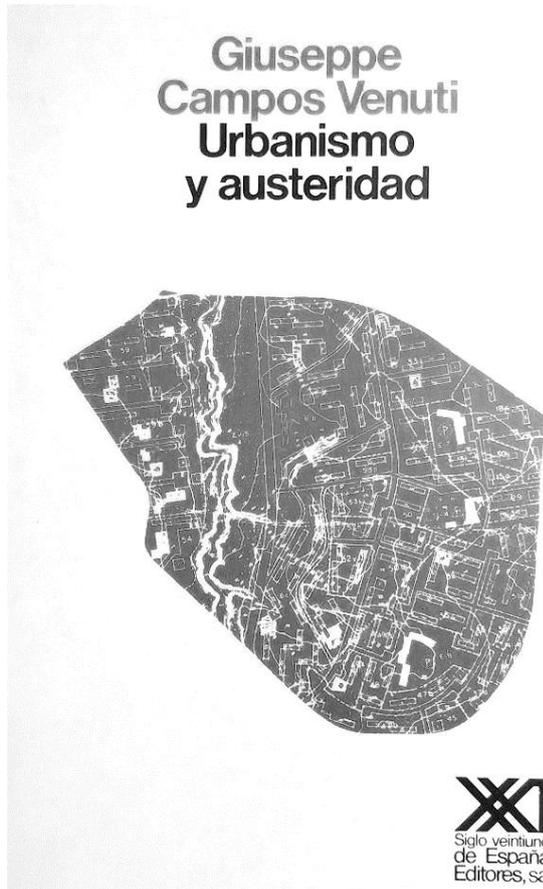


Imagen 8. Urbanismo y austeridad, portada de la versión española

El libro *Urbanistica e austerità* fue publicado en Milán en marzo de año 1977, en un contexto de transformación urbana en el que los urbanistas trataban de remediar aquellas distorsiones que afectaban a muchas ciudades europeas. La gran migración del campo a la ciudad y la escasez económica generaban grandes desequilibrios, el acelerado crecimiento demográfico, la falta de viviendas y el difícil acceso a éstas, eran problemas principales, pero no los únicos, se verá que el mal funcionamiento del transporte público, la protección del patrimonio, la escasez de servicios y espacios verdes serán cuestiones que también necesitaron ser atendidas con especial atención en la planificación urbanística.

Además de los problemas de la propia ciudad, el urbanismo también debía atender a la agricultura, que se encontraba totalmente infravalorada, y al medio natural, por el que no había ninguna preocupación en preservar. En cuanto al núcleo urbano, también debió ser objeto de debate la conservación los centros históricos de las ciudades, era necesaria una verdadera protección de conjunto, que fuera más allá de unos cuantos edificios aislados.

Campos Venuti afirmaba que muchos de los desequilibrios que sufrían las ciudades eran provocados principalmente por *el régimen inmobiliario capitalista*, la libertad que la iniciativa privada tenía para actuar en países como España e Italia en busca del mayor beneficio posible sobre la renta urbana provocaba crecimientos desordenados con una alta explotación del suelo y con escasos espacios públicos. En cierto modo, esta libertad que la iniciativa privada tenía en estos países era también debida a la estructura económica de los mismos, cuyo desarrollo económico dependía en gran medida de la prosperidad del sector de la construcción, se convirtieron en economías principalmente especulativas, cuyas materias primas son el ladrillo y el suelo, sobre todo el suelo.

El desarrollo del capitalismo tiende al empleo de todos los recursos para así poder producir al máximo nivel, producir incluso aquello que no es necesario; así es como funciona este modelo económico, se necesita que exista consumo a toda costa, pues solo habrá crecimiento con consumo, y éste será más elevado cuanto mayor sea el primero, el modelo se basa pues en **la explotación máxima de recursos y en la acumulación bienes**.

Campos Venuti señala a la clase trabajadora como la encargada de enfrentarse al capital para llevar a cabo una transformación económica que procure por **un mejor empleo de los medios de producción, por una producción coherente de bienes y por la salvaguarda de los recursos disponibles**. El autor aboga por **la austeridad como vía para conseguir**

**una mejor calidad de vida y de trabajo**, pero esta ha de ser una austeridad distinta a la que muchas veces se pide desde los puestos privilegiados, **no puede ser “una austeridad que exige el sacrificio de los muchos que tienen poco y no de los pocos que tienen mucho”** (Campos Venuti, G.,1981, p.3).



Imagen 9. Anuncio de los 'apartamentos de lujo' construidos en los 70 en el actual Parque Natural de la Albufera de Valencia. Fuente: Andrés Durà, R. (2017).

Durante los años precedentes a la publicación del libro las ciudades crecieron a gran velocidad arrasando con los campos, ocupando terreno de forma incontrolada, creando importantes brechas sociales, aumentando los desequilibrios económicos y generando problemas para el desarrollo futuro de las ciudades que serán difíciles de solventar. El medio natural fue explotado sin escrúpulos, una cantidad inmensa de patrimonio ecológico y natural fue devastado, esto se tradujo en un aumento de la contaminación y en la aparición de graves problemas hidrológicos; en los casos en los que sea posible supondrá un gran esfuerzo y costará muchos años recuperar el patrimonio perdido.

**En cuanto a lo que el urbanismo compete en la búsqueda de la austeridad, se ha de afrontar desde el análisis de los efectos de la renta urbana sobre el conjunto de la ciudad y procurando beneficiar la elaboración de una buena red de equipamientos públicos, la protección de los centros históricos y el ambiente natural, colocando el transporte público por encima de los intereses del transporte privado, evitando que una terciarización compulsiva de los centros urbanos provoque la expulsión de las clases populares y la industria a las afueras de la ciudad, apoyando los mecanismos financieros que faciliten el acceso a la vivienda popular y tratando de evitar que la inversión del crédito se destine a edificios de lujo, oficinas o segundas viviendas.**

Campos Venuti sostiene en su libro que en España la búsqueda de la austeridad urbanística fue uno de los primeros síntomas de transformación de un país que se dirigía hacia la democracia “ [...] *ha nacido entre el proletariado de la periferia metropolitana, en su lucha contra la marginalidad y como una reivindicación de clase; en las “asociaciones de vecinos”, que luchaban por una vida mejor para la ciudad y para los barrios; entre los intelectuales y los estudiantes que militaban en los movimientos urbanos, contribuyendo a una más amplia batalla por el “cambio” general. [...]*” (Campos Venuti, G.,1981, p.6-7).

Para la consecución de un urbanismo democrático tanto en España como en Italia los objetivos eran comunes, había que conseguir frenar el despilfarro de los recursos existentes, los humanos y los ambientales, también se debía detener el consumo improductivo, había que luchar por unas mejores condiciones de trabajo y vida, y había que construir una ciudad en la que las dimensiones humana y natural ocuparan un lugar prioritario.

Ambos países debían estar atentos a propuestas de falso progreso o progreso mal entendido, atentos a las propuestas de renovación urbana que provocan la expulsión de las clases de sus viviendas, que destruyen el tejido social y la industria existentes, que abren gigantescas autopistas urbanas que acaban por entorpecer el transporte colectivo, que crean urbanizaciones turísticas que arrasan con todo el medio natural para poder especular con el suelo, atentos para que no se volvieran a producir transformaciones de este tipo.

Campos Venuti propone utilizar los términos de “salvaguarda” y “austeridad”, al igual que el de “urbanística”, intentado explicar siempre al servicio de quién están, para que no haya interpretaciones erróneas, para que sean utilizados en pro de conseguir una ciudad democrática que vele por el bienestar de sus ciudadanos y su entorno natural.

- **Austeridad:** Un consumo responsable de bienes y un buen empleo de los medios de producción en busca de sacar el mayor partido posible a los recursos existentes, sin hipotecar el desarrollo futuro, para eliminar los desequilibrios, las injusticias y los despilfarros, se trata de un modelo de gestión que está a servicio de la mayoría popular y no de las minorías privilegiadas. Los problemas ecológicos, económicos y sociales, de justicia y de igualdad, se deberían combatir a través de la austeridad como modelo de progreso en la sociedad, hay que **transformar el crecimiento cuantitativo en desarrollo cualitativo** (Camerín, F. y Álvarez Mora, A, 2020).

*“La austeridad es el medio para hacer frente a las raíces y sentar las bases para superar un sistema que ha entrado en una crisis estructural de fondo, no coyuntural, de aquel sistema cuyos caracteres distintivos son el despilfarro, la exaltación del particularismo y el individualismo más desenfrenado, del consumismo más demente. La austeridad significa rigor, eficiencia, seriedad y significa justicia; es decir, lo contrario de todo lo que hemos conocido y pagado hasta ahora, y que nos ha llevado a la crisis gravísima cuyos errores se han ido acumulando desde años, y que hoy se manifiestan en Italia con todo su dramatismo.”* (Berlinguer, E. 1977)

- **Salvaguardia:** se trata de las bases indispensables sobre las que debe apoyarse el urbanismo para la elaboración de planes que garanticen una buena transformación para la consecución de una ciudad más justa, equilibrada y amable, tanto con sus ciudadanos como con su entorno. Las cinco salvaguardias son: pública, social, productiva, ambiental y programática.
- **Urbanística:** en italiano es a su vez sustantivo y adjetivo, se debe comprender ésta como una disciplina que no se ciñe únicamente a la ciudad, sino que **abarca todo el territorio**, y debe, por tanto, considerar también los medios naturales, agrícolas e industriales en sus planificaciones.

## 4.1 UNA AUSTRERIDAD PARA LA CIUDAD Y EL TERRITORIO

### La crisis urbanística

Los días 19 y 20 de febrero de 1977 tuvo lugar en Roma una conferencia sobre el gasto público convocada por el PCI (Partido Comunista Italiano), allí Campos Venuti presentó un informe sobre la crisis urbanística, en él señalaba que el país no parecía estar dispuesto a afrontar los graves problemas concernientes al territorio y al medio ambiente del mismo modo que sí estaba dispuesto a afrontar la situación de crisis económica.

Esta falta de atención a los temas urbanísticos y ambientales estaba empujando al medio ambiente, al territorio y a la ciudad a una situación límite de colapso que era totalmente subestimada, toda la atención estaba puesta sobre la crisis económica. Ante la falta de intervención proliferaban problemas tales como “[...] *Inundaciones, derrumbamientos y sequías, contaminación y epidemias, falta de servicios públicos y excesivo predominio de la edificación privada, asentamientos urbanos que se extienden como una mancha de aceite y terrenos agrícolas no cultivados, centros históricos agredidos y ambientes naturales destruidos: es verdaderamente necesario para el territorio y el medio ambiente “un proyecto de transformación de la sociedad” que sirva para afrontar rápidamente esta dramática situación.*” (Campos Venuti, G.,1981, p.12).

A pesar de señalar con severa rotundidad la causa y las consecuencias del problema, Campos Venuti afirmó que el país no necesitaba “previsiones apocalípticas” sino un buen diagnóstico acompañado de propuestas claras y reales. Unas propuestas que debían apostar por políticas austeras, “[...] *un proyecto encaminado a eliminar los desequilibrios, las injusticias, el desorden, los despilfarros, incluidos los que se deparan al medio ambiente y al territorio. [...]*”. Se trata de un proyecto que ha de contemplar la estructura urbana como un instrumento para la consecución de los objetivos propuestos, por tanto, una estructura urbana que ha de considerar su influencia sobre lo social, lo ambiental y lo económico (Campos Venuti, G.,1981, p.12).

No se trataba entonces de intervenir solamente sobre la política del gasto público, se debía planear una serie de reglas que influyeran tanto en el gasto público como en el privado, para sacar de ellos el máximo beneficio económico y social, de manera que también se garantizara el uso adecuado de todos los recursos, implicaran beneficios económicos o no; se requería detener el abuso sistemático que se ejercía con la explotación del territorio y el medio ambiente.

### El despilfarro del suelo



Imagen 10. Madrid, Paseo de la castellana en los años 40.  
Fuente: <http://www.secretosdemadrid.es/fotos-antiguas-de-madrid-paseo-de-la-castellana-anos-40/>

En Italia (y en España) **las ciudades crecieron destinando prácticamente la totalidad de los terrenos a los usos privados**, normalmente en busca de sacar el máximo provecho a la renta del suelo, por lo que los usos públicos fueron relegados a unos pocos espacios mal situados y con escasa superficie. Se llegó a tal punto en la explotación del terreno que muchos de los barrios ni siquiera disponían de suelo libre sobre el que construir los equipamientos necesarios para atender las necesidades de los habitantes del barrio, el problema de encontrar suelo libre para los equipamientos pasó a ser más importante que la falta de fondos públicos para la construcción de estos.



Imagen 11. Madrid, paseo de la Castellana en los años 70.  
Fuente: <http://www.agi-architects.com/blog/arquitectura-de-los-70-en-kuwait-y-madrid/>

Campos Venuti sostiene que el problema del despilfarro del terreno no parecía tan grave como en realidad era, esta apreciación errónea se debía a que los terrenos agrícolas que circundaban la ciudad habían dejado de verse como terreno productivo para considerarse como zonas en espera de ser edificadas para obtener un beneficio económico mucho mayor. Y no solo el terreno agrícola era el que sufría las consecuencias de este modelo especulativo, tanto el litoral costero como muchas montañas y lagos se vieron invadidos sin ningún tipo de contemplación por los ecosistemas existentes, el impacto ambiental sobre estas áreas naturales era entre unas cinco y diez veces mayor que la propia superficie empleada (Campos Venuti, G., 1981, p.14).

Todo este crecimiento que carecía de plan o que se apoyaba en planes deficientes que buscaban favorecer a la inversión privada, generó unos problemas para el entorno urbano y para el natural difíciles de reparar.

### El despilfarro del patrimonio edificado

Campos Venuti también señala al mal uso del patrimonio edificado como otro de los grandes problemas de la ciudad, pues edificios que estaban en buen estado o que podían ser modernizados con una pequeña inversión, fueron demolidos desde la segunda mitad de los años cuarenta en busca de un rendimiento económico mayor, tratando de aumentar la renta basándose en un crecimiento en progresión geométrica que causaba desajustes en la estructura urbana y que aumentaba la densidad poblacional de los centros urbanos.

En lugar de construir la necesaria vivienda nueva a la par que se mantenían en buenas condiciones los edificios ya existentes, **se optó por una construcción de vivienda nueva excesiva al mismo tiempo que se permitía que el patrimonio ya edificado se fuera deteriorando**, de este modo la maquinaria de la inversión privada conseguía obtener unos buenos márgenes económicos de la **renta absoluta** al mismo tiempo que se garantizaba la obsolescencia de los barrios históricos, cuyos edificios podrían ser derruidos en busca de una **renta diferencial** que generaba beneficios económicos más elevados. En cualquiera de los dos casos la ganancia económica se basaba en el despilfarro, el despilfarro de terreno en el caso de la renta absoluta y el despilfarro del patrimonio edificado en el caso de la renta diferencial, los valores históricos, sociales y ambientales de la ciudad no eran tenidos en cuenta (Campos Venuti, G., 1981, p.16-17).

**Campos Venuti denomina renta urbana al valor económico del suelo en términos de la industria inmobiliaria, y dentro de la renta urbana distingue dos tipos, la renta absoluta y la renta diferencial:**

- **La renta absoluta es la que se obtiene incorporando suelo nuevo al desarrollo urbano, es decir, expandiendo la ciudad, cuantificándola.**
- **La renta diferencial es la que se obtiene incrementando el valor de un suelo que ya formaba parte del entorno urbano, mediante la construcción de un inmueble nuevo, o la reconstrucción, reforma o rehabilitación de otro ya existente, esto responde al proceso de cualificar la ciudad.**

### **Austeridad para el crédito inmobiliario**

Campos Venuti explica que no se puede analizar la situación de desequilibrio y despilfarro que vivían las ciudades sin prestar atención al tipo de créditos que eran concedidos, tanto a los de origen público como a los de origen privado, pues estos tienen una influencia directa sobre la clase de propuestas que podían materializarse en el entorno urbano.

La mayoría de las inversiones que se realizaban en construcción no procedían de fondos estatales, sino que era el crédito bancario quien apoyaba el gasto en este sector, y lo hacía con total libertad para subvencionar cualquier operación, sin que los poderes públicos pusieran ningún tipo de condicionamiento.

Mientras que el aumento de las asignaciones públicas para viviendas populares era muy necesario, la realidad era que este aumento no podía ser amplio debido a la delicada situación económica del país. Además, la mayoría de la inversión en construcción procedía del crédito bancario y no de los fondos estatales, por este motivo, para llevar a cabo una exitosa transformación de entorno urbano, no se podía pasar por alto la fuerte influencia del crédito sobre el régimen inmobiliario.

Las operaciones inmobiliarias venían respaldadas por los bancos, lo que significa que **era el dinero de los ahorradores el que se estaba destinando a estas operaciones especulativas**. Este modelo de financiación, que ciertamente producía unos beneficios económicos mayores, generaba a su vez unos beneficios sociales menores que otras operaciones que podrían resultar mucho más interesantes para la colectividad. Con este análisis Campos Venuti no pretendía penalizar al inversor privado que con sus propios fondos decide invertir en viviendas de lujo, edificios de oficinas o segundas viviendas, pero en realidad este inversor no era habitual.

Además, conviene señalar que muchas veces este uso del crédito no correspondía solo a la iniciativa privada, sino que eran iniciativas mixtas (privadas y públicas) las que llevaban a cabo operaciones destinadas a acoger las llamadas "funciones ricas", favoreciendo el prestigioso sector terciario por encima de los intereses sociales, pues este sector es el que se podía permitir pagar las cuotas más elevadas de la renta diferencial. **Las instalaciones terciarias estaban consideradas como un buen negocio para el mecanismo financiero y eran vistas con agrado también por la administración local, que veía aquí una oportunidad de renovar y prestigiar la ciudad.**

Estas inversiones y este modelo de sociedad podían generar una ilusión de progreso y de bonanza económica, pero la realidad era que el empleo no aumentaba en ningún sector salvo el terciario, lo que muestra una sociedad que evoluciona de manera desequilibrada. Se observa una sociedad que necesita de un incremento de bienes y de industria, una sociedad que tiene necesidad de más instalaciones agrícolas, de sistemas de riego, de un tejido industrial fuerte, de transportes ferroviarios y urbanos, que también sigue necesitando inversión en equipamientos y vivienda popular, se necesitaba todo ello mucho antes que oficinas y viviendas de lujo, mucho más que el sector terciario (Campos Venuti, G., 1981, p.18-19).

### **La dispersión de las inversiones**

Campos Venuti proponía paralizar y posponer toda inversión que no resultara prioritaria, aunque ya se hubiera acordado en el pasado, la paralización de estas inversiones no sería perjudicial, o al menos no sería tan mala como seguir adelante con ellas y desatender las verdaderas necesidades sociales. **Las capas populares de la población no podrían aceptar una política de sacrificios y recortes en la que ellos fueran los únicos que debieran sacrificarse.**

Para recuperar un modelo de ciudad que fuera amable y justo con sus habitantes se debía **llevar a cabo un programa de inversiones controlado**, iniciar muchas inversiones al mismo tiempo puede paralizar el capital durante un tiempo excesivo, por esto resultaba conveniente

atender primero aquellas necesidades más urgentes y que pudieran tener una rápida puesta en funcionamiento.

Además, había que procurar que no se tratara de actuaciones aisladas, sino que existiera una visión de conjunto para atender de la mejor manera las necesidades de la población, para dar significado a cada una de ellas dentro de su contexto urbano. De este modo se evitarían despilfarros, así como operaciones superpuestas o contrarias, y desequilibrios que son apreciables cuando se valora todo el conjunto ciudad (Campos Venuti, G.,1981, p.21).

### Las tipologías del despilfarro

**Es importante que la tipología constructiva sea coherente con la propia finalidad de la obra**, Campos Venuti criticaba que en Italia el modelo de referencia era el de la vivienda de lujo, y este es imitado en todas las construcciones, incluso en las viviendas de promoción pública, esto se traducía en unos edificios que trataban de imitar los acabados de las viviendas de alto standing pero en el que ni los medios ni las calidades de los materiales utilizados eran las mismas, eran edificios que sufrían un rápido deterioro.

Campos Venuti explica que, en países de Europa en los que se estaban tomando decisiones más acertadas en cuanto a la consecución de un modelo urbanístico democrático, las viviendas de iniciativa pública evidenciaban claramente una forma distinta de formalizar sus edificios. En estos países de Europa las viviendas populares provenían tanto de iniciativa pública, como también muchas veces de las privadas, y se diferenciaban de las italianas en que:

- eran de media entre un tercio y un cuarto más pequeñas que las italianas
- los techos se encontraban a dos metros y medio, no a tres
- los materiales empleados eran aparentemente más pobres, pero notablemente más sólidos

Como resultado de esta toma acertada de decisiones **se obtenían viviendas que resisten mucho mejor el paso del tiempo y que tenían un costo menor**, lo cual es muy importante para la vivienda de iniciativa pública, que debe ir destinada sobre todo a cubrir las necesidades de aquellos con menos recursos (Campos Venuti, G.,1981, p.22).

Mientras que Italia se encontraba ayudando a "*una minoría de necesitados con ambiciones pequeño-burguesas*" en otros países se proporcionaba un alojamiento sobrio a una mayor cantidad de necesitados, una vivienda eficiente que los ocupantes cederían a otros cuando sus condiciones hubieran mejorado, de este modo se conseguía que la vivienda pública estuviera siempre al servicio de aquellos que más lo necesitan. En Italia esto no se daba, aquí se ha apostado por favorecer el acceso a la vivienda en propiedad para la clase media, en vez de aplicar el sistema de alquileres populares que pudiera atender a las necesidades de las rentas más bajas.

Este problema de la adecuación tipológica era extensible más allá de la vivienda, pues en la intervención pública cada edificio se afrontaba como si se tratase de una pieza que debía ser única, los proyectos no eran repetidos y cada arquitecto tendía a buscar con su proyecto la obra de arte que resuelva de manera singular todos los problemas que presenta el objeto de proyecto. Esta manera de afrontar la proyección de edificios frenaba el desarrollo del mercado de obras prefabricadas, por lo que éstas eran todavía tan costosas como las artesanales; los edificios se resolvían con una variedad inmensa de materiales y mobiliarios diversos.



Imagen 12. Caño Roto (Madrid) en 1956, recién construido. Se pueden ver los bloques en altura, las torres y las viviendas unifamiliares adosadas de dos plantas. Disponible en: <https://urbancidades.wordpress.com/2018/10/30/cano-roto-poblado-dirigido-madrid-1957/>

En algunas ocasiones aparecían intentos por racionalizar sistemas constructivos y repetir tipologías, por estandarizar materiales y mobiliario, incluso también en el sector de la vivienda popular, pero estos intentos continuaban por ser insuficientes, se debía hacer una apuesta fuerte por esta manera de afrontar la resolución de los proyectos, sobre todo desde la administración pública, pues así se abaratarían considerablemente los costes y se reducirían los tiempos, se podría atender con mucha más eficiencia al conjunto de necesidades sociales.

### Una política para la vivienda

Campos Venuti abre otro hilo de reflexión que continúa siendo totalmente vigente y todavía hoy es objeto de debate, él considera necesaria una renovación en la política para la vivienda que ha de basarse en dos ejes fundamentales, en una nueva política de crédito y en una nueva política de alquileres, un alquiler justo (*Equo canone*). **El alquiler justo se presentaba como un buen sistema para equilibrar las grandes diferencias sociales pues tiende reducir las desigualdades existentes entre propietarios e inquilinos a la vez que evitaba un proceso especulativo**, de este modo se atraía al pequeño y medio ahorrador antes que a grandes inversiones privadas. Además, la política sobre el crédito sería la encargada de procurar que el ahorro dejara de dirigirse de manera casi exclusiva a la vivienda de lujo y los edificios de oficinas para atender las demandas sociales, especialmente la de la vivienda popular (Campos Venuti, G., 1981, p.23).

El objetivo de estas medidas era el de espantar los movimientos de especulación, que buscaban los grandes beneficios que se obtienen a través de la renta diferencial y que se limitan a satisfacer las voluntades de las clases más privilegiadas con rentas altas, para facilitar el acceso a la vivienda a las clases trabajadoras a la vez que se ofrecía una posibilidad de ganancia modesta pero segura para los pequeños ahorradores.

En este modelo de política para la vivienda se debía dirigir la estrategia de la intervención pública hacia la oferta de vivienda en alquiler, creando verdaderamente así una red de viviendas con alquileres a bajo coste para los trabajadores más modestos. Esto no quería decir que se dejara de apostar también por facilitar la vivienda en propiedad para las clases populares, al contrario, se tenía que seguir haciendo y se debía organizar mediante el sistema de concertos y convenios que ya regulaba la ley, había que generar un sistema de ayudas y facilidades que apoyara a las familias para que adquirieran vivienda en propiedad acorde a sus posibilidades.

**La inversión del estado debía procurar por mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos, y en este sentido le correspondía atender primero las situaciones de aquellos más necesitados**, asumiendo su papel como promotor de vivienda pública ofrecería este servicio a la ciudadanía, con la construcción de vivienda en alquiler con precios que fueran verdaderamente asequibles para las capas que verdaderamente más lo necesitan.

**Dado que este sistema estaba orientando a ser una salvaguardia social y no un negocio en el que se buscara el beneficio económico los alquileres deberían establecerse en referencia a la renta familiar y no al coste del edificio.** Un sistema de alquileres sociales además permitía garantizar que estas viviendas estuvieran siempre al servicio de las familias que más lo necesitaran, pues cuando se hubiese superado la situación de precariedad se debería ceder la vivienda para que fuera otro el que la ocupara.

Campos Venuti consideraba necesario evitar que la industria de la construcción se centrara únicamente en las nuevas viviendas y abandonara la conservación y recuperación de las viviendas existentes, e insistía en que “[...] **esto se consigue utilizando los resortes del crédito, de una correcta planificación urbanística y, finalmente, de la intervención pública.**” (Campos Venuti, G., 1981, p.25).

Campos Venuti advertía también que era difícil cambiar la tendencia por la cual la intervención se centraba más en terrenos del extrarradio en los que la adquisición de terreno y la realización de los proyectos resultaban más sencillas y asequibles. Actuar en el tejido urbano existente es complejo, sobre todo si se pretende conservar sus estructuras urbana y social, más que los aspectos morfológicos, resultan especialmente complejos los aspectos socioeconómicos, pues es difícil atacar las posturas especulativas manteniendo a su vez las familias propias del barrio.

Sobre los elevados costes que podía suponer la recuperación de viviendas en comparación con la obra nueva, había que tener en cuenta que no todas las operaciones de recuperación de vivienda eran tan caras como las de los centros históricos, además, al precio de la obra nueva había que sumarle el elevado coste que supone la urbanización, y los impactos social y ambiental que supone la ocupación del terreno agrícola y la expansión incontrolada de la ciudad.

### **Un desafío para las nuevas viviendas**

**El nuevo modelo de vivienda pública debía por tanto responder a una tipología de vivienda sobria**, dejando atrás la tipología del despilfarro usada hasta entonces. Este modo de afrontar la problemática de la vivienda también era válido para la recuperación de las viviendas ya existentes que se encontraran deterioradas, se debían unificar en la medida de lo posible el tipo de soluciones, los materiales y los acabados, para conseguir así unas viviendas que fueran lo más sólidas y económicas posibles.

Por conseguir unas soluciones estándar que fueran aplicables en diferentes escenarios posibles pasaba buena parte del éxito de esta gran e importante transformación en la política de viviendas, se tenía que lograr unificar y producir en serie componentes simples, como pueden ser puertas, ventanas o aparatos sanitarios, pues se acortarían tiempos de producción y se rebajarían los costes, lo que era básico para el éxito de una rápida transformación urbana que atendiera primero a los problemas más urgentes.

Se debía hacer por tanto esta transformación de la mano de la industria, la producción tenía que enfocarse en satisfacer estas necesidades básicas antes que otras, y buscar también modos de solucionar las distintas piezas de forma unificada para que el montaje de éstas resultara lo más fácil y rápido posible, lo que significaría otra vez reducción de plazos de ejecución que favorece a reducir costes y también afrontar más proyectos en menos tiempo.

Campos Venuti se lamentaba de que todas estas estrategias que parecen tan obvias fueran desoídas continuamente por la industria inmobiliaria italiana, que seguía inmersa en el modelo del despilfarro en el que reina el desorden y la falta de sensibilidad por los tejidos sociales y ambientales existentes en la ciudad. Campos Venuti sostenía que a **una política de austeridad, seriedad y eficiencia** para la vivienda y para la ciudad, era el verdadero camino para conseguir una **renovación de toda la sociedad.**

Quizá no era estrictamente necesario que fueran únicamente unos pocos prototipos de edificios limitados los que repitieran de la misma manera en cada región de Italia, pero unificando soluciones y con una serie de modelos edificatorios bien escogidos, incluso los resultados estéticos hubieran sido con seguridad mejores que la amalgama de soluciones que se estaban dando, que solo atendían al capricho de los arquitectos y que provocaban una gran ineficiencia constructiva y de uso de recursos.

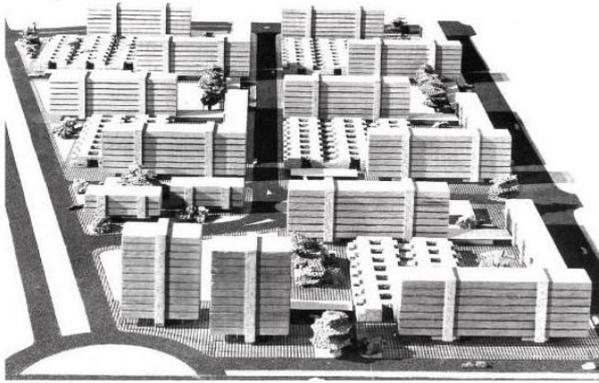


Imagen 13. Maqueta del Grupo Residencial Antonio Rueda, Valencia. Disponible en: <http://www.arquitectosdevalencia.es/arquitectura-de-valencia/1936-1974/grupo-residencial-antonio-rueda>



Imagen 14. Grupo Residencial Antonio Rueda. Años 70 Valencia. Disponible en: <https://i.pinimg.com/originals/3a/95/b0/3a95b07e546972a79c112ce5138fb6d1.jpg>

Campos Venuti aboga por una dedicación mayor a la elaboración de proyectos que puedan repetirse varias veces en la misma ciudad, sin llegar al extremo de diseñar modelos aplicables a toda una región, pero al menos centrar las energías en buenos proyectos que se pudieran repetir en un mismo contexto urbano en vez de desarrollar tantos proyectos distintos de forma desordenada. Proponía que los Institutos Provinciales de Viviendas Populares dejaran de desarrollar cada proyecto de manera independiente, empezando desde cero cada vez, para empezar a basarse en los proyectos ya realizados y así detectar y corregir errores, y que de este modo se fuera perfeccionando un mismo proyecto con cada experiencia adquirida de cada construcción realizada, se podrían **centrar así los esfuerzos de diseño en conseguir proyectos con costes menores y una mejor eficiencia constructiva en vez de perseguir una singularidad formal caprichosa** (Campos Venuti, G.,1981, p.28).

Este era para Campos Venuti un apasionante reto que buscaba conseguir una ciudad más equilibrada a través de la austeridad en el uso de recursos materiales, humanos, económicos y de tiempo, un reto que debía ser tremendamente atractivo para los intelectuales y promotores que trabajaban para construir la ciudad futura.

Para realizar esta tarea se debían **revisar y corregir los errores** cometidos hasta el momento en el diseño de viviendas, se tenía que **reducir el tamaño y la altura de viviendas** y por tanto de los edificios también, Campos Venuti opinaba que las dimensiones habían sido exageradas durante los años previos y éstas aumentaban considerablemente el coste de las construcciones, había que **revisar también la calidad y limitar la variedad de acabados y materiales empleados**, los edificios tenían que ser lo más sobrios posible, y se debían **unificar las soluciones constructivas** de modo que estas fueran eficientes, tanto las que fueran destinadas a resolver situaciones de nueva vivienda como las destinadas a la recuperación de la ya existente.

Era necesario cambiar la política de vivienda pública pues la seguida hasta ese momento demostraba no ser capaz de conseguir sus metas, las edificaciones construidas no conseguían convertirse en buenos modelos para la consecución de una ciudad equilibrada, por lo general habían resultado ser proyectos marcados fuertemente por su carácter asistencial y por tanto quedaban de algún modo al margen de la ciudad a la que debían integrarse, había que conseguir una propuesta que asistiera pero que también integrase a las clases sociales en situación de precariedad.

### Renovar la planificación urbanística

La transformación de la ciudad no se podía llevar a cabo sin una profunda reforma de los planes urbanísticos, era preciso que estos dejaran de centrarse en planificar un **crecimiento cuantitativo** para abrir paso a la planificación de un **desarrollo cualitativo**, se necesitaban planes que pusieran la calidad de vida de los habitantes como objetivo prioritario para la evolución de la ciudad.

La realidad de los planes urbanísticos era que rara vez se establecían unos límites razonables al crecimiento urbano, el asentamiento del terciario siempre o casi siempre estaba sobredimensionado y solo en muy contadas ocasiones los mejores terrenos sin edificar eran reservados para los equipamientos públicos, eran escasos los planes que asumían la vivienda popular como un problema principal que afrontar, y raramente se trataba de evitar la expulsión de la industria fuera del núcleo urbano, pocos planes planteaban la defensa del ambiente natural; sí que eran más frecuentes, aunque todavía escasos, los planes que trataban de sustituir las grandes autopistas urbanas e intentaban favorecer el transporte público, y muy extraños lo planes que proponían alguna estrategia para el ámbito agrícola.

El urbanismo debía dejar de facilitar la expansión urbana y las operaciones especulativas del sector privado, pues éstas desembocaban en un **crecimiento de la ciudad en forma de mancha de aceite**, abusivo y descontrolado que provocaba grandes daños y desequilibrios en la ciudad y que acababa relegando la mejora de la ciudad ya construida a un papel muy secundario.

Los planes urbanísticos, en su necesidad de apostar por la austeridad, deberían ser realistas y coherentes con su entorno para saber sacar el mejor partido a los recursos disponibles de forma responsable, estos deberían enfocarse en resolver los conflictos y acabar con las carencias de los entornos urbanos. En un modelo que apuesta por el desarrollo cualitativo de la ciudad se debía procurar en primer lugar por la recuperación y creación de espacios públicos que sirvieran al ciudadano (Campos Venuti, G., 1981, p.31).

## 4.2 EL NUEVO IMPULSO DE LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA DEMOCRÁTICA

En este punto se recogen las ideas planteadas por Campos Venuti en un artículo *que Il comune Democratico* recogió en el número de **otoño de 1975**, es un número dedicado al urbanismo con motivo de la nueva ley del régimen del suelo. La voluntad de la política democrática era la de colocar a los ayuntamientos de nuevo al frente de la configuración urbanística italiana.

### La crisis del plan de urbanismo

En un contexto de grave crisis económica que afectaba directamente al sector de la construcción resultaba necesaria la revisión de la planificación territorial para obtener un plan responsable que debía ser necesariamente distinto a los anteriores. Los planes que debían surgir tenían que ser realistas, “[...] *nada de proyectos futuristas, ni de asentamientos megalómanos para la industria, el terciario y el turismo, ni de autopistas urbanas o regionales como telas de araña, sino programas territoriales capaces de ser realizados por los promotores privados y por los públicos, empezando por la agricultura, considerada finalmente como ordenación productiva precisa para el país, y no como terreno siempre en espera de construcción.*” (Campos Venuti, G., 1981, p.34).

La realidad del urbanismo en Italia era que habían demasiados planes que habían elaborado los ayuntamientos y que después no fueron aprobados por las regiones, de aquellos que fueron aprobados muy pocos fueron respetados, de los pocos respetados fueron muchos los que se redactaron en mayor o menor medida a servicio de los intereses especulativos, y tan solo una minoría de planes estaban elaborados en interés de la colectividad, dentro de esta minoría eran muy pocos aquellos en los que la población había participado en la elaboración del plan. Campos Venuti sostenía que esta mínima porción que representan los planes que surgieron democráticamente desde la misma población resultó ser la que implicaba un esfuerzo más realista para las administraciones, era por tanto este el camino a seguir por los nuevos planes que se tenían que elaborar en el contexto de crisis, planes que procedieran de la participación ciudadana y que estuvieran a servicio de ésta.

### Abusos y planes especulativos en el Sur

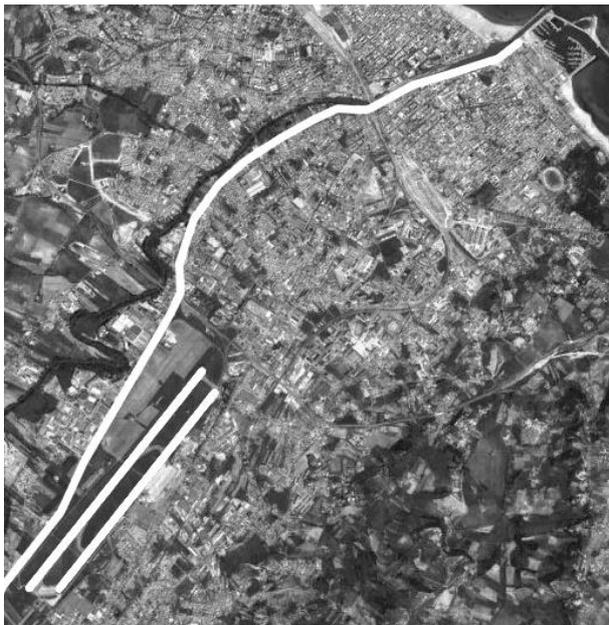


Imagen 15. Vista de Pescara con la Autostradale Chieti-Pescara y el aeropuerto señalados. Elaboración propia

La ciudadanía se presentaba cada vez más dispuesta a participar de la planificación de la ciudad y el territorio, se debía procurar no convertir esta voluntad de participación en una batalla que confrontara a la población con las administraciones, era necesario encauzar esta voluntad de los habitantes para establecer un dialogo del cual surgieran propuestas más enriquecedoras para la ciudad.

Campos Venuti nos cuenta el ejemplo de Pescara, donde cinco mil personas firmaron un recurso en contra del nuevo plan que planeaba construir sobre el terreno en el que se encontraba el último parque que quedaba en el centro de la ciudad, esto sucedía al mismo tiempo que los trabajadores de un establecimiento eran desalojados de su lugar de trabajo ante la amenaza de un derribo inminente. Además, este plan que tanto cuidado ponía en beneficiar a la

especulación por parte de capital privado tenía completamente desatendidas las obras públicas, llegando al punto de trazar en su planificación un gran eje de comunicación que unía el puerto con la zona industrial, pero que ignoraba la existencia del aeropuerto que interfería con dicho trazado; para la construcción de su pista era necesario eliminar un kilómetro de esta nueva vía recién construida (imagen15). Casos como este, en el que se llevan a cabo dos intervenciones incompatibles entre sí eran más frecuentes de lo que deberían y demuestran la necesidad que existía de una mejor y más democrática planificación del territorio (Campos Venuti, G.,1981, p.35).

### Los mismos errores en el resto del país

Como muestra de un problema que era repetido en numerosos planes urbanísticos se puede destacar el plan que se hizo para Basiglio (imagen 16), una pequeña localidad al sur de Milán, en la que la previsión de crecimiento era extremadamente exagerada, el pueblo, que en 1971 contaba con 443 habitaciones, había hecho un plan que preveía la construcción de 10.000 nuevas habitaciones, lo que significaba multiplicar por veintidós la población del pueblo. Este era un plan que escapaba a toda lógica, un plan irreal y muy alejado de la austeridad que el país necesitaba, pero no era un caso aislado, por ejemplo, Laveno también hizo un plan en favor de la especulación en el que se esperaba pasar de unos 8.000 a 20.000 habitantes (Campos Venuti, G.,1981, p.37).



Imagen 16. Basiglio. Disponible en:  
<http://www.pim.mi.it/tavolo-verde-basiglio/>

En toda Italia se seguían haciendo planes que atendían más a las necesidades especulativas del capital privado que a las necesidades reales de la población y producto de ello era que el mercado inmobiliario contaba entonces con alrededor de un 40% de segunda residencia y vivienda turística, esto era un desastre especialmente en los ayuntamientos de zonas de interés paisajístico pues en ellos se realizaban planificaciones que no eran nada sensibles con el ambiente natural y su paisaje, y acababan por destruirlo.

Campos Venuti advierte que, de no frenar este proceso degenerativo, era inevitable la destrucción de los 1.500 kilómetros de costa que todavía se conservaban en buen estado, y lo mismo ocurriría con el deterioro de numerosos valles y montañas (Campos Venuti, G.,1981, p.38).

### Primeras propuestas de renovación urbanística

Para llevar a cabo una verdadera renovación en materia urbana era necesario que la planificación territorial se realizara tanto a escala nacional y regional como a escala municipal, la planificación a escala nacional era necesaria para programar las grandes inversiones infraestructurales y productivas, Campos Venuti sostenía que **eran necesarios para Italia:**

- **una buena planificación de la red de ferrocarriles y carreteras normales antes que autopistas**
- **nuevas fábricas en el Sur y agricultura**, en lugar de los asentamientos industriales en las áreas metropolitanas del Norte y nuevas refinerías (pues ya había suficientes para cubrir las necesidades del país)

La planificación a nivel municipal también tenía un papel importante para cambiar el modelo urbano especulativo por uno más equilibrado que detuviera la destrucción de los ambientes naturales, **los planes debían:**

- **moderar la construcción de viviendas de lujo, de segundas viviendas y de edificios para el sector terciario**
- **incrementar los equipamientos públicos, las viviendas populares y fomentar el transporte público**
- **conservar y defender el ambiente natural y las zonas agrícolas**

Se trataba de una planificación urbanística democrática que debía actuar en estos distintos niveles, pero con un objetivo común, el de **atender las necesidades sociales y económicas de sus ciudadanos antes que a las de la inversión privada.**

Afrontar la planificación desde el ámbito regional se trataba de algo nuevo, por este motivo era necesario que estos planes se apoyaran en las experiencias obtenidas de la planificación urbana de ámbito municipal, en la que ya se contaba con varios ejemplos exitosos sobre los que basarse para afrontar ahora las problemáticas desde una posición distinta.

Se tenía como ejemplo de esta nueva planificación territorial a nivel regional a *Emilia-Romagna*, aquí se llevó a mínimos la destinación de suelos al sector privado y se procedió a maximizar los suelos que tenían el sector público como destino, los resultados de esta experiencia fueron positivos, el plan tenía una intención marcada, la de reducir todo lo posible la fuerte especulación existente sobre el terreno y a su vez disponer de espacio para atender las necesidades sociales (Campos Venuti, G., 1981, p.39).

De este tipo de experiencias de planificación urbana se pudo concluir que el sector inmobiliario privado no se destruía cuando se limitaba su intervención a aquellos espacios en los que éste resultara de interés para el grueso de la ciudadanía, además se reducían las fuertes tensiones especulativas y se detenía la expansión desorganizada y excesiva que las ciudades habían sufrido los años anteriores.

Con urgencia los planes debían preservar los últimos espacios no edificados de la ciudad para que no fueran producto de la especulación y pudieran incluirse en el tejido urbano a disposición de un planificado sistema de usos sociales según los requerimientos de la ciudadanía.

### **Compromisos para una planificación alternativa**

Una nueva planificación transformadora debía representar la defensa de la clases sociales y productivas de la ciudad, por tanto, entre los objetos de una política de salvaguardias no se podía considerar el patrimonio arquitectónico de manera independiente del patrimonio social, del comercio y de la industria propios de cada entorno urbano.

Como ejemplo de medida que reducía el impacto del mercado especulativo a la vez que protegía el patrimonio existente, en este caso el industrial, tenemos el ayuntamiento de Pavía, que en 1974 aprobó una enmienda a su legislación urbana para evitar que el mercado inmobiliario privado y los propios propietarios de la industria contemplasen la opción de eliminar la industria existente para obtener beneficios económicos por medio de la renta diferencial del suelo, esta medida establecía que los edificios del sector de la industria solo podían ser derribados en caso de que fueran a ser reemplazados por zonas verdes públicas, con esta medida todo el tejido industrial de la ciudad quedaba protegido de sufrir los efectos del mercado inmobiliario especulativo.

### 4.3. CINCO SALVAGUARDIAS PARA EL URBANISMO

En este capítulo del libro Campos Venuti nos explica cuáles son las bases en las que se debe apoyar la elaboración de todo plan urbanístico para garantizar al máximo que pueda ser exitoso y beneficioso para la ciudad, procurando defender los factores esenciales de la vida y el trabajo de las personas a través de la planificación del territorio, se trata de un ensayo escrito para ser presentado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre asentamientos humanos-hábitat, que tuvo lugar en Vancouver en 1976.

#### Los planes de urbanismo italianos

Haciendo un repaso a los planes surgidos en Italia durante los 50 años siguientes a la unificación del país en 1861, se ve que estos reflejan un enfoque distinto con respecto a las experiencias que estaban teniendo lugar en otros países de Europa, mientras que en otros países el mercado inmobiliario se centraba en cubrir las necesidades de la sociedad, en Italia (como en España) **la construcción se presentaba como el principal exponente del crecimiento económico del país**. Los planes urbanísticos reflejan un retraso de la política en materia social, así como una economía débil que basaba su crecimiento en la renta del suelo y muestra un claro desinterés por el desarrollo cultural y científico (Campos Venuti, G.,1981, p.47).

Años más tarde, cuando ya se estaban superando las secuelas de la guerra, y a pesar de contar con un gran espíritu de renovación, tampoco se consiguió cambiar esta dinámica de los planes urbanísticos, que seguían a merced del sector inmobiliario de capital privado; ésta era una tendencia continuada que siguió hasta una década más tarde, cuando movimientos políticos e intelectuales empezaron a plantear nuevas formas de hacer urbanismo.

#### Primeros pasos hacia un nuevo urbanismo

En Europa se empezaron a formular las primeras estrategias por parte del movimiento racionalista para el desarrollo de las ciudades, se pretendía:

- **augmentar el número de viviendas populares**, la carencia de suficientes viviendas para la población era probablemente el problema más acuciante de las ciudades en la posguerra
- **construir zonas verdes**, las ciudades estaban faltas de espacios libres de calidad en el entorno urbano
- **disminuir la densidad edificatoria**, se quiere evitar la saturación de los centros de las ciudades

Sin embargo, estas propuestas que parecían obvias no se aplicaron en el urbanismo italiano al suponer una gran oposición al modelo existente que sostenía el crecimiento económico del país a través del modelo edificatorio especulativo.

El primer paso que se dio en Italia para la modernización del urbanismo fue a finales de los años cincuenta, fue en ese momento cuando se empezaron a cuestionar las exageradas previsiones de crecimiento demográfico que contemplaban los planes vigentes. En 1962 apareció una ley que ponía los intereses sociales por delante de los especulativos, y gracias a ésta **los ayuntamientos podían expropiar terrenos a precios por debajo de mercado para destinarlos a la construcción de vivienda social**. Fueron muchos los ayuntamientos que se decidieron a destinar a la vivienda popular muchos de los terrenos de uso residencial, tendiendo a escoger aquellos de más valor, los que se encontraban mejor situados (Campos Venuti, G.,1981, p.49).

Los planes urbanísticos italianos se dirigían, ahora sí, a por la conquista del espacio ciudad en beneficio de la colectividad, el siguiente paso dado en este sentido fue comenzar una competencia con el sector privado por la adquisición de los mejores terrenos, mientras que durante los años anteriores los equipamientos públicos se habían visto relegados a espacios

escasos y marginales, **ahora la administración trataba de reservarse los mejores terrenos para servir a la ciudad.** Por ejemplo, el ayuntamiento de Módena, en 1965, realizó un cambio en su plan regulador con el cual se destinaban a equipamientos públicos cincuenta metros cuadrados por habitante, este ejemplo fue seguido por muchas otras ciudades y en 1968 se formula una sanción legislativa que establece que los planes de urbanismo han de reservar un mínimo de dieciocho metros cuadrados por habitante para equipamientos públicos; posteriormente algunas regiones aumentaron esta cifra llegando hasta los treinta metros cuadrados por habitante (Campos Venuti, G., 1981, p.49-50).

### Nuevos problemas para la planificación

Uno de los grandes problemas a los que la planificación tenía que hacer frente era el de la expulsión de las clases populares y de la industria de los centros urbanos, estos eran empujados a la periferia y remplazados por viviendas de alto standing, oficinas y terciario. Los planes consideraban la conservación del patrimonio arquitectónico, pues muchas de las ciudades italianas tienen orígenes muy antiguos y con importancia histórica, pero **no llegaban a considerar el tejido social como parte del patrimonio que debía ser conservado.**

Los centros urbanos fueron durante años viviendo este proceso de transformación por el cual sus habitantes se iban trasladando a la periferia al mismo tiempo que los edificios se fueron adaptando para contener viviendas de lujo, oficinas y terciario, y esto en el mejor de los casos, pues muchos edificios se abandonaban totalmente permitiendo su deterioro hasta llegar al estado de ruina. El éxodo masivo de la clase trabajadora hacia las periferias fue para Campos Venuti “[...] **un imperdonable error cultural y político proponer en los centros históricos la salvación de las piedras y no la de los hombres.** [...]” (Campos Venuti, G., 1981, p.49).



Imagen 17. Centro histórico de Bolonia, las “dos torres” que se han convertido en símbolo de la ciudad: La torre Garisenda a la izquierda y la torre Asinelli a la derecha (Blasco, J.A., 2014). Disponible en: <http://urban-networks.blogspot.com/2014/07/cuando-el-plan-de-bolonia-era-una.html>

Este error que menciona Campos Venuti fue superado en 1973 con el Plan de Bolonia, en él se recogía no solo la salvaguardia arquitectónica de los centros históricos, sino también la salvaguardia social, para proteger así no solo los edificios sino también a los ciudadanos que los habitaban. Este plan que contemplaba a los habitantes fue usado como ejemplo por muchos ayuntamientos de todo el país, y se solicitaron ayudas al estado para subvencionar en los centros históricos el reacondicionamiento de las viviendas populares.

El siguiente paso que debería dar el urbanismo italiano era el de conseguir extender esta salvaguardia de las viviendas de la clase trabajadora más allá de los centros históricos de las ciudades y también la protección de la industria que se encontraba integrada en el tejido urbano.

### Las cinco salvaguardias

Campos Venuti hizo una **importante aportación** al urbanismo con el desarrollo de **las cinco salvaguardias**, que son las bases que él considera indispensables para elaborar buenos planes que permitan una transformación real del entorno urbano hacia una ciudad más justa, equilibrada, sana y respetuosa, tanto con el medio ambiente como con sus ciudadanos.

Para dar con estas cinco claves Campos Venuti se basó en la experiencia adquirida durante los previos quince años como profesional y estudioso del urbanismo; los planes que se estaban desarrollando en Italia le daban demasiada importancia al sector privado, éste se encontraba un contexto lleno de facilidades para intervenir sobre el territorio urbano acorde a sus intereses, sin tener consideración por el ambiente natural o por la arquitectura existente. El dominio que el sector inmobiliario privado ejercía sobre la confección de la ciudad dio como resultado:

- un crecimiento desordenado y disperso de la ciudad
- diseños de grandes autopistas que cruzan y dividen la ciudad en favor del transporte privado al mismo tiempo que se desatiende el transporte público
- actuaciones que debieron ser prioritarias quedaron sin realizar
- no existía una estrategia ordenada sobre la disposición de los servicios públicos, que quedaban relegados a espacios marginales.

*“El modelo que nace de las experiencias concretas de los últimos quince años intenta precisamente ofrecer una alternativa urbanística a la práctica tradicional: el aspecto esencial de esta alternativa es **dirigirse al interior más que al exterior** del organismo urbano, apuntar a una reorganización de la ciudad existente más que a su expansión indiscriminada, vigilar la calidad de la vida ciudadana en lugar de incrementar el número de habitantes”* (Campos Venuti, G., 1981, p.53).

En la década de los setenta se había estabilizado el enorme incremento de población que habían experimentado las ciudades en años anteriores, los trabajadores que emigran del campo iban a parar ahora a los cinturones metropolitanos; el origen concéntrico y centralizado de las ciudades contrastaba con la realidad policéntrica de la ciudad italiana.

La mayor involucración de las clases trabajadoras en temas políticos y de administración de la ciudad empujaba a reformular la manera de hacer planes urbanísticos, la expansión descontrolada de la ciudad era puesta en cuestión y la alternativa urbanística pasaba por la renovación de la ciudad existente antes que por el crecimiento expansivo, la nueva urbanística ponía el foco sobre una serie de factores con el objetivo conseguir una buena calidad de vida urbana, estos factores eran lo que Campos Venuti denominó **las cinco salvaguardias**:

- **Pública**
- **Social**
- **Productiva**
- **Ambiental**
- **Programática**

La manera de afrontar la **salvaguardia pública** era reclamando **una posición preferencial de los terrenos destinados a usos públicos frente a los privados**, de aquellos suelos sin edificar debían ser reservados los más convenientes para fines como podían ser la educación, sanidad, cultura, social, deporte, para así ofrecer a los ciudadanos espacios de calidad para la colectividad.

Por medio de la descentralización de las ciudades, los consejos de barrio afrontaron la cuestión de los equipamientos públicos de un modo más concreto y democrático; sin embargo esta renovación urbana no pudo centrarse solo en la creación y renovación de una buena red de servicios públicos, porque existía el riesgo de que una nueva condición más favorecedora para el barrio y su gente acabara por generar un proceso de **gentrificación**, por el cual los precios de la vivienda se elevaran y los trabajadores de los barrios se vieran en la necesidad de trasladarse a otra zona, por este motivo se requería también una salvaguardia social.

Era necesaria en los planes urbanísticos una **salvaguardia social**, que utilizara **la legislación para proteger a los trabajadores de cada barrio, permitiendo la permanencia de las clases populares** y evitando el proceso gentrificatorio en que la maquinaria del sector inmobiliario capitalista los empujara a los barrios más periféricos de la ciudad. No tendría

sentido que se estuvieran mejorando las condiciones de vida en la ciudad si la propia gente de los barrios se veía obligada a marchar sin llegar a disfrutar de estos servicios.

En cuanto protección del patrimonio existente de la ciudad se debía de considerar también la **salvaguardia del tejido productivo** y por tanto **rechazar la tendencia de la arquitectura racionalista que sostiene que la industria debe sacarse fuera de la ciudad**. Tenía sentido sacar del entorno urbano toda fábrica que pudiera ser dañina para sus habitantes, debido a la contaminación producida o por ser incompatible con la vida en la ciudad, pero el resto de la producción en la ciudad (talleres, fábricas y comercios) debería ser protegida para impedir que se viera expulsada a merced de los intereses del mercado inmobiliario especulativo, porque **la industria propia era parte de la idiosincrasia de la ciudad, parte de la vida y la identidad de los barrios**.

La renovación urbana pasaba también por la **salvaguardia ambiental**, que significaba **no solo velar por la conservación de la arquitectura de los centros históricos sino también por proteger a los habitantes de la posible expulsión social y proteger también el medio natural** de una expansión excesiva de las ciudades o de una apropiación del sector privado para usos elitistas, los bienes naturales debían estar al alcance de todos y no estar limitados únicamente para el disfrute de unos pocos privilegiados.

Para poder garantizar el cumplimiento y una buena puesta en marcha de las salvaguardias pública, social, productiva y ambiental se reivindicaba como necesario el propio planeamiento urbano, será **la quinta salvaguardia la programática**, que se debía ocupar de que las medidas fueran realizables y que se llevaran a cabo de manera organizada y sostenible, asegurándose de que **las intervenciones prioritarias fueran las primeras, que no existieran incompatibilidades, defectos o excesos entre los servicios, y procurando por un crecimiento equilibrado** que atendiese a todas las zonas de la ciudad. La salvaguardia programática parecía de sentido común pero la realidad del urbanismo italiano y del español era que en numerosas ocasiones se había construido edificios, e incluso barrios enteros, sin disponer de un trazado de carreteras, ni líneas de transporte público, ni equipamientos sociales; era **necesario poner orden al crecimiento urbano**.

Campos Venuti sostenía que estas salvaguardias debían ser las claves para reformar exitosamente los planes urbanísticos, aunque también era consciente y advierte de que la alternativa urbanística propuesta no sería capaz de resolver por sí sola los conflictos y contradicciones propios de vida urbana, que, al igual que el desarrollo urbanístico, está muy condicionada por factores como pueden ser la política de créditos bancarios o las estrategias económicas adoptadas por el país. Hay condicionantes más allá del plan urbanístico que siempre tienen un impacto muy importante en la sociedad y por supuesto también en la evolución de las ciudades; pero, con cierto grado de reciprocidad, Campos Venuti creía que también se podía influir de manera positiva sobre estos factores condicionantes a través de una buena planificación y gestión del tema urbano (Campos Venuti, G., 1981, p.49).

#### 4.4. REHABILITACIÓN Y NUEVAS CONSTRUCCIONES



Imagen 18. Se inició en Bolonia un debate sobre la restauración de los centros históricos de las ciudades (Blasco, J.A., 2014). Disponible en: <http://urban-networks.blogspot.com/2014/07/cuando-el-plan-de-bolonia-era-una.html>

Campos Venuti escribió este capítulo a propósito de una conferencia convocada por el *Partido Comunista Italiano* que tuvo lugar en Bolonia en el **1973**, el autor expuso experiencias y reflexiones sobre la destrucción del patrimonio edificado que se estaba dando en muchas ciudades de Italia, los edificios se abandonaban hasta alcanzar el estado de ruina para después reconstruirlos bajo el dictamen del modelo edificatorio especulativo, esto suponía un gran despilfarro de recursos y patrimonio arquitectónico, pero se realizaba porque resultaba ser un negocio muy lucrativo para la sector de la construcción.

#### El boom del crecimiento de la construcción

En Italia como en España, desde la época de posguerra el desarrollo del sistema capitalista se basó de manera importante en la explotación de la renta inmobiliaria, y este sector no experimentó grandes cambios desde entonces. Desde 1951 se aprecia un aumento del número de viviendas que es bastante más rápido que el aumento de la población, se contaba con 37 millones de habitaciones para 47 millones de habitantes y pasados 10 años, en 1961, el número de habitaciones había alcanzado la cifra de 47 millones, 10 millones más que hacía 10 años, mientras que el número de habitantes, en comparación, apenas había crecido, el país tenía 50 millones y medio de habitantes.

En los siguientes 10 años la población seguía creciendo despacio, mientras que el número aumentaba incluso más rápido que anteriormente, en 1971 el país contaba con 63 millones de habitaciones para 54 millones de habitantes (Campos Venuti, G., 1981, p.131-132).

Año	Habitantes	Habitaciones
1951	47.000.000	37.000.000
1961	50.000.000	47.000.000
1971	54.000.000	63.000.000

La mayoría de las viviendas que se construyeron durante estos años fueron viviendas de alto standing, por tanto, **el crecimiento de la oferta de vivienda no estaba enfocado a satisfacer las necesidades de las clases trabajadoras**. Otro factor a destacar es que una parte muy importante de esta nueva vivienda fue construida en la periferia de pequeñas, medianas y grandes ciudades, por lo que éstas se expandieron en el territorio en vez de ocupar los terrenos de derribo, durante estos primeros años de expansión el sector inmobiliario se centró en la explotación de la renta absoluta.

#### De la renta absoluta a la renta diferencial

Campos Venuti opinaba que **el crecimiento edificatorio que había experimentado el país no era sostenible** y que el ritmo de construcción descendería, porque el mercado inmobiliario no podría mantener una situación en la que el número de habitaciones llegara a ser veinte millones superior al de habitantes.

De mantener este ritmo constructivo se alcanzaría una situación insostenible en el que el mercado colapsaría (como en cierto modo acabó pasando con la gran crisis de 2008), un Campos Venuti premonitorio advierte que, en caso de que se alcanzara este punto de colapso del mercado, **las consecuencias afectarían en menor medida a los empresarios del sector inmobiliario que a los trabajadores, quienes serían despedidos y posiblemente se verían obligados a abandonar las ciudades** para volver al campo, la clase trabajadora sería la realmente afectada en caso de llegar a esta situación (Campos Venuti, G.,1981, p.133).

Llegada esta situación en la que fuera insostenible el ritmo de producción de vivienda nueva, el sector inmobiliario se vería definitivamente obligado a virar el objeto principal de su producción para intervenir ahora sobre la ciudad ya construida, dado que no sería necesario aumentar el número de viviendas el foco estaría puesto en el reacondicionamiento y en la reconstrucción del patrimonio arquitectónico ya existente, el negocio de este nuevo mercado inmobiliario estaría basado mayoritariamente en la renta diferencial.

### **Renta diferencial y transformaciones especulativas**

El mercado inmobiliario comenzó a experimentar en la década de los setenta un cambio en el modelo, se desaceleró la expansión compulsiva de la ciudad para poner el foco sobre aquellos terrenos que tienen una posición privilegiada dentro de la ciudad, pues ya había mucha oferta de vivienda en comparación al número de habitantes, y **el beneficio económico que se podía obtener con un bloque de oficinas en una localización privilegiada era mayor que el que se puede obtener por todo un barrio de viviendas en la periferia**, se trataba de inversiones con menos riesgo económico para la iniciativa privada.

Debido a este cambio de tendencia del sector privado de la construcción en Italia, que pasó de explotación de la renta absoluta a la renta diferencial, y como consecuencia de la desaceleración en la expansión de las ciudades, muchos terrenos con situaciones marginales o periféricas se dejaron abandonados. Las periferias quedaron, así pues, a disposición de la iniciativa pública para la construcción de viviendas populares para las clases trabajadoras al mismo tiempo que la presión especulativa sobre el centro de las ciudades crecía, se dio libertad al sector privado para la rehabilitación de los centros urbanos y la consecuencia fue que las clases sociales propias de estos barrios céntricos se vieron obligadas a abandonar estas zonas de las ciudades.

**Muchos edificios que podían haber sido fácilmente acondicionados y rehabilitados se dejaron deteriorar alentando a sus residentes a abandonarlos para así poder hacer restauraciones o reconstrucciones especulativas que permitieran obtener el beneficio económico deseado.** Campos Venuti opinaba que solo el Estado podía detener esta destrucción que estaba teniendo lugar sobre el patrimonio arquitectónico de las ciudades mediante la legislación oportuna, los planes urbanísticos y un programa de financiaciones para que las viviendas pudieran ser rehabilitadas siguiendo un modelo sostenible, que protegiera el patrimonio construido y también el patrimonio social (Campos Venuti, G.,1981, p.136-137).

La mejor forma de poder conservar los centros históricos de las ciudades es, no solo rehabilitando sus edificios, sino también elaborando buenos planes con unas pautas de desarrollo y crecimiento ordenadas, que garanticen una buena cobertura de las necesidades de los habitantes y que no aumenten las presiones ya elevadas que existen sobre los centros (Camerín, F. y Álvarez Mora, A. 2020).

### **Rehabilitación pública incluso fuera de los centros históricos**

Campos Venuti consideraba que la única forma posible de mantener la producción de vivienda al mismo nivel que los años precedentes era que esta vivienda procediera de la reutilización de los edificios deteriorados. Se debían identificar los edificios cuyas posiciones

eran propicias para el mercado especulativo, para así intervenir sobre ellos con una operación de rehabilitación que se anticipara e impidiera al sector privado adueñarse de estos edificios.

Ante esta nueva situación de abundancia de vivienda en proporción a la población, la demanda del mercado focalizó su interés en las zonas céntricas y semicéntricas, y, por tanto, era también hacia aquí hacia donde la administración pública debía mirar, donde se debían centrar las políticas de la rehabilitación urbana. En el caso de Bolonia, para llevar a cabo esta política de rehabilitación del centro urbano se renunció expropiar de manera generalizada todas las viviendas que se encontraban en estado de deterioro.

***“Aquella de no generalizar la expropiación fue una opción política valiente y con visión de futuro: no fue una renuncia, como algún irresponsable maximalista quisiera hacer creer, sino una línea que quiere reunir en torno a nosotros al más amplio número de fuerzas sociales y económicas. Todas aquellas fuerzas que quiere impedir el alejamiento de las clases populares de las viviendas que deben ser rehabilitadas, garantizar niveles de alquiler compatibles con los salarios y los sueldos de los trabajadores y atraer a este proyecto a los pequeños propietarios que renuncien a toda perspectiva de especulación.”*** (Campos Venuti, G., 1981, p.139-140).

**No optar por la expropiación sistemática permitió atender las necesidades de muchos más ciudadanos** para los cuales el de la vivienda era un problema tremendamente importante causado por la enorme presión del mercado capitalista; la vivienda de la clase trabajadora debía seguir siendo una prioridad para la clase política del país.

#### 4.5. CENTROS HISTÓRICOS Y NUEVA CULTURA DE LA CIUDAD

A partir de su experiencia en Bolonia, Campos Venuti abre debate sobre la conservación de los tejidos arquitectónico y social en los centros históricos; este capítulo es a propósito de un texto publicado en **1979** en la revista *Problemi de la Transizione*, una revista marxista de cultura y política.

##### Centros históricos y modelo urbano capitalista

Las ciudades habían estado creciendo alrededor de los centros históricos, que son aquellos asentamientos que se formaron antes del desarrollo industrial capitalista; durante los primeros años del crecimiento capitalista se intervino sobre los tejidos urbanos existentes mediante la creación de nuevas calles, en cuyos márgenes crecían nuevos edificios que sustituían a los anteriores, derribados y remplazados por edificios de tamaño mucho mayor. Posteriormente la transformación de la ciudad existente se detuvo para dejar paso a la expansión en superficie, se derribaron murallas y las ciudades comenzaron a crecer, como Campos Venuti denomina, en “forma de mancha de aceite”. **Este crecimiento de las ciudades produjo una gran presión sobre los centros históricos, a causa de lo cual experimentaron un rápido deterioro.**

Los centros históricos sufrieron tres tipos distintos de cambios:

- tuvieron un **cambio de forma**, pues se abrieron nuevas calles y se sustituyeron edificios antiguos;
- se **cambió su función**, el centro histórico que antes albergaba todas las funciones de la ciudad se estaba especializando ahora en el sector terciario mientras otras funciones eran expulsadas;
- y por último **se cambió su carácter social**, los habitantes de clases populares eran empujados a la nueva periferia

(Campos Venuti, G.,1981, p.160).



Imagen 19. Avenida del Oeste (Valencia) en 1953. Las obras se iniciaron en 1940 para unir la plaza de San Agustín con el puente de San José mediante un trazado recto que favorece al tráfico rodado. Disponible en: <https://www.lasprovincias.es/v/20131028/valencia/avenida-quiso-mirar-20131028.html>

La problemática de la ciudad con los centros históricos surgió pues con la revolución industrial capitalista, hasta entonces la ciudad había crecido de manera orgánica aglutinando en su entramado todas las funciones y clases sociales. Antes de la revolución industrial, cuando se construían nuevos edificios no se modificaba sustancialmente la estructura urbana y tampoco había cambios importantes en materia social o funcional; **fue con la revolución industrial cuando las ciudades comenzaron a sufrir una especialización funcional y también social, se trasladaron las “funciones pobres” para dejar espacio a las “funciones ricas”, la clase trabajadora y la pequeña industria son sustituidas por oficinas, tiendas de lujo y bancos.** Campos Venuti utiliza los adjetivos pobre y rico desde el punto de vista del sector inmobiliario, de los beneficios que éste obtiene de cada una de las funciones.

Surgieron alrededor de los centros históricos las periferias, en las que se construían las nuevas industrias y las viviendas de los trabajadores; con el crecimiento de la ciudad las nuevas periferias eran cada vez más lejanas, al mismo tiempo que las primeras periferias ya no eran consideradas como tal, pues aplicando una visión de conjunto a la nueva superficie ocupada por la ciudad, estas antiguas periferias tenían ahora una posición más central. Al ser considerada ahora su localización como una posición de privilegio dentro de la nueva ciudad, burgueses y trabajadores adinerados las ocuparon, expulsando de nuevo a las clases populares a las periferias más lejanas. La continuada expulsión de las clases sociales de los centros urbanos es para Campos Venuti uno de los principales problemas de las ciudades, y por tanto debía ser tema de debate y objeto prioritario de los planes urbanísticos.

*“[...] En este clima de salvaje crecimiento urbano nace la “cuestión de la vivienda” en la cual el movimiento obrero y democrático está comprometido desde hace ya un siglo; pero solamente en nuestros días la “cuestión urbana” y todo el problema de la gestión capitalista del territorio han sido puestos sobre el tapete por las fuerzas de inspiración socialista. No hay que escandalizarse, pues, de que la discusión sobre este tema sea amplia incluso entre las filas de la izquierda: más bien este debate debe ser favorecido y afrontado serenamente sin impedimentos ni intolerancias como condición indispensable para todo avance en la teoría y en la práctica.”* (Campos Venuti, G., 1981, p.162).

### **La vieja cultura de los centros históricos**

La división territorial capitalista propia de la arquitectura racionalista, con su voluntad de trasladar la industria y la vivienda de los trabajadores al campo mostraba claramente cuál era su propósito, liberar el centro histórico para que pudiera acoger las funciones terciarias y permitir el desarrollo de una industria contaminante a las afueras, en lugar de tratar de contener la contaminación producida.

La problemática en manera de abordar el conflicto de los centros históricos surgió de poner el foco de la protección sobre edificios concretos o monumentos en vez de centrarse en conservar el ambiente, de este modo los edificios que permanecían en la transformación del entorno urbano quedaban como piezas aisladas e incompresibles al encontrarse en un nuevo contexto ajeno al suyo. **La opción de conservar todo el conjunto de edificios parecía entonces tener más sentido para mantener la coherencia del tejido urbano y permitir una mejor comprensión de sus piezas.**

Desde la posguerra las ciudades de Italia experimentaron como entre un tercio y la mitad de la población de los centros históricos se veía empujada hacia la periferia y en el lugar donde antes se situaban sus viviendas aparecían bancos, oficinas, compañías de seguros, siguiendo el modelo de ciudad racionalista y capitalista.

Campos Venuti afirmaba que en este modelo de transformación capitalista de la ciudad habían participado todos los sectores de la población, además del sector privado y especulativo de la construcción, los propios habitantes del centro se negaron a permanecer en viviendas que se encontraban degradadas y lejos ahora de sus puestos de trabajo, pero el hecho de que los propios ciudadanos quisieran abandonar estas viejas viviendas degradadas no es casual, pues la administración pública tampoco facilitó ningún tipo de subvención para el acondicionamiento de las viviendas existentes, **la única opción que les quedaba a las familias con rentas más baja de optar a una vivienda con unas condiciones decente era cambiar los centros urbanos por las periferias** (Campos Venuti, G., 1981, p.166).

### **La nueva cultura de los centros históricos**

En los años setenta surgió en la región de *Emilia-Romagna*, y más concretamente en Bolonia, un interés por los efectos de la planificación urbana sobre los centros históricos, este interés provenía de las propias clases populares a través de sus representantes políticos en las

administraciones locales. Estos movimientos populares pretendían que los ayuntamientos sirvieran como instrumento de defensa para los intereses de la clase trabajadora frente a los poderes de un gobierno que era todavía conservador.

A pesar de la importancia que se le dio al centro histórico por parte de la ciudadanía, ésta no fue una cuestión prioritaria para el Ayuntamiento de Bolonia, ni tampoco para los demás ayuntamientos de la región, precisamente por proceder esta preocupación principalmente de la misma ciudadanía y no de ellos, se trataba simplemente otro punto más para tener en cuenta con respecto al urbanismo. El ayuntamiento también se encontraba estudiando cuestiones como:

- trasladar la construcción de vivienda pública de los márgenes de la ciudad a otras zonas más integradas en el tejido urbano
- recuperar el control sobre el crecimiento de la ciudad mediante la reducción de las libertades que tenía hasta ese momento el sector privado para intervenir donde y cuanto quisiera
- incrementar el número de servicios públicos de la ciudad, sobre todo en los barrios periféricos
- proteger las zonas naturales que se estaban viendo afectadas por las operaciones especulativas del mercado inmobiliario
- reequilibrar el tráfico público con respecto al privado
- evitar la descentralización de la industria e intentar incentivar la del terciario
- conseguir que los promotores privados participaran en los gastos del ayuntamiento
- coordinar la coordinación intermunicipal del desarrollo territorial

(Campos Venuti, G.,1981, p.167- 168).

Para atender a todas estas problemáticas los ayuntamientos debían adquirir una visión global de la cuestión urbanística y poder plantear así una alternativa al modelo existente, una alternativa que se fundamentara en la acción conjunta de la administración pública y la intervención privada para detener los daños que la desorganización existente en el desarrollo urbano estaba generando en las ciudades, al mismo tiempo que se frenaban también el despilfarro económico y la segregación social.

### **De la rehabilitación morfológica a la recuperación total de los edificios**

Para afrontar con un nuevo enfoque la intervención sobre el centro histórico el Ayuntamiento de Bolonia adoptó **una serie de políticas para detener las demoliciones: eliminar la diferenciación entre arquitecturas monumentales y ambientales, frenar la terciarización excesiva y llevar a cabo una documentación en profundidad de los distintos asentamientos históricos de la ciudad.**

Con el objetivo de gestionar el desarrollo de las ciudades y el territorio se formó en 1968 la Consulta Urbanística Regional, se adhirieron todos los ayuntamientos sin importar el partido político que lo gobernara.

*"[...] este organismo voluntario no sólo refuerza el desarrollo de la nueva política urbanística, sino que produce y edita también una guía para la redacción de los planes, un esquema tipo para las normas de actuación y para la regulación de las construcciones y finalmente indicadores regionales para los niveles urbanísticos (la cuota de área por habitante que ha de destinarse a los equipamientos públicos) y para la determinación de los gastos de urbanización, anticipando explícitamente la futura acción de la región."* (Campos Venuti, G.,1981, p.169).



Imagen 20. Bologna. Disponible en:  
<https://es.wikipedia.org/wiki/Bologna#/media/Archivo:Bologna-SanPetronioPiazzaMaggiore1.jpg>

En Bologna el mercado inmobiliario aceptó rápidamente la decisión tomada por el ayuntamiento en 1969 de salvaguardar el centro urbano, renunciando al derribo y reconstrucción de grandes bloques, también aceptó la conservación de la arquitectura y aun así consiguieron grandes beneficios rehabilitando los edificios para albergar viviendas de lujo. En cuestión de vivienda tomó fuerza el movimiento popular, consiguiendo que el ayuntamiento interviniera sobre 13 zonas del centro urbano con iniciativas públicas para las viviendas populares, las nuevas medidas intentaron asistir al amplio patrimonio de viviendas para garantizar unas buenas condiciones que sirvieran para reducir los desequilibrios sociales.

**Con la recuperación de una quinta parte de las viviendas existentes se pretendía reducir la necesidad de construir nueva vivienda, presentado esta operación como un giro radical a la política de vivienda que hasta entonces se seguía, ahora se podían gestionar mejor los recursos disponibles (el patrimonio edificado) y frenar la expansión excesiva de la ciudad.** La experiencia en Bologna fue un punto de inflexión no solo para el urbanismo italiano, sino europeo, en numerosos ayuntamientos se comenzaron a tomar medidas siguiendo el ejemplo boloñés para proteger los centros históricos de sus ciudades.

### **De la recuperación de los edificios a la recuperación urbana**

Este cambio en la política para la ciudad significó evolucionar del modelo que apostaba por un crecimiento cuantitativo, propio de los años del boom económico capitalista, a un modelo de desarrollo cualitativo que se preocupaba por reacondicionar la ciudad existente. **Este nuevo modelo apostaba por mejorar la calidad de las ciudades, y esta mejora pasaba por socializar el espacio urbano, así como por el ahorro y la eficacia en el empleo de recursos;** las prioridades ya no eran las autopistas urbanas o los grandes bloques de oficinas, había que proveer a la ciudad de una buena red de transportes públicos, servicios, espacios verdes, alcantarillados, instalaciones depuradoras, etc. La creación de estos equipamientos e infraestructuras para la ciudad, a su vez, generaban un desarrollo ocupacional que suponía más estabilidad y seguridad al modelo productivo.

Por tanto, la recuperación de los centros históricos adquiría una dimensión mayor que el simple reacondicionamiento de sus edificios, los centros históricos representan una gran área dentro de las ciudades, además su posición central y primigenia en la ciudad los convierte en espacio determinante para la consecución de calidad urbana. **El reacondicionamiento de los centros históricos no debía ser visto como “molesto deber cultural, sino una necesidad social e incluso económica”** (Campos Venuti, G., 1981, p.172).

### **Evitar el aislamiento cultural de los centros históricos**

Campos Venuti se apoyó en las ideas de Leonardo Benevolo para explicar mejor la relación entre los centros históricos y el resto del entorno urbano. Leonardo Benevolo (1923-2017) era un arquitecto e importante historiador del urbanismo italiano que a principios de los años setenta participó en los estudios para la rehabilitación del centro histórico de Bologna.

Benevolo sostenía que los centros históricos han de ser vistos como el “el único elemento estable y significativo de la aglomeración actual y el punto del cual se debe partir para

reorganizar todo el resto”, sin embargo, Campos Venuti señala que esta manera de entender los centros históricos contribuía a aislarlos del resto de la planificación urbanística. Además, Campos Venuti también sostenía que no es necesario centrar la reconstrucción de los edificios en la mimesis de hasta el mínimo detalle de los edificios del pasado, sino que se han de atender también a otras cuestiones que van más allá de la reproducción formal.

***“[...] El respeto de la tipología es mucho más importante que el de unos pocos edificios reconstruidos: tiene que ver también con el conjunto del tejido existente, es decir, con la necesidad de que la restauración no se refiera solamente a las fachadas, sino a todo el conjunto del organismo histórico en sus aspectos arquitectónicos sociales y económicos.”*** (Campos Venuti, G.,1981, p.173).

Razones de higiene, salubridad y sociales debían ser consideradas también, podía resultar necesario espaciar edificios para beneficiar la iluminación y la ventilación, los espacios que hubieran quedado libres por el derrumbamiento de algún edificio podían ser considerados para pasar a formar parte de la red de espacios libres y verdes en favor de la comunidad, no es siempre inteligente reconstruir imitando las preexistencias. El objetivo no debía ser la reconstrucción del centro histórico sino la rehabilitación de aquellos edificios que se encontraran en estado de degradación, para evitar que desaparecieran, y así, una vez reacondicionados, pudieran contribuir a la conservación del número de viviendas y **tratar de conservar el tejido social.**

Para poder realizar este proyecto de recuperación de los centros históricos era necesaria una revisión de las políticas del crédito inmobiliario, había que apostar por la financiación de la recuperación no especulativas, así como las nuevas viviendas populares, en vez de seguir apoyando los edificios terciarios y de viviendas de lujo. La nueva política para el crédito inmobiliario parecía procedente y necesaria sobre todo en un momento de crisis económica en la que se debían centrar los esfuerzos en atender las cuestiones prioritarias, la vivienda y los espacios públicos.

***“[...] Una política de nuevo empuje de la armazón urbana policéntrica, de renacimiento agrícola y de salvaguardia ambiental, de transformación cualitativa de las ciudades en términos sociales y productivos, de replanteamiento de las construcciones basado en buena parte en la recuperación de las viviendas degradadas; una política que acoja el sentido profundo de las transformaciones necesarias con respecto a la división territorial capitalista, que tenga en cuenta al mismo tiempo los aspectos estructurales y los superestructurales.”*** (Campos Venuti, G.,1981, p.175).

5.1. MADRID,  
PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE 1985



Imagen 21. Vista aérea de Madrid. Fuente: Google Earth

## 5. PLANES URBANÍSTICOS

### 5.1 MADRID. PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE 1985

Desde el surgimiento en el siglo XX del urbanismo como disciplina planeadora de la ciudad y el territorio, la capital española ha sido vista como un referente de configuración urbana para el resto de las ciudades del país (*Selva Royo, J.R. 2017a*).

#### Antecedentes

##### Plan General de Ordenación de Madrid de 1946 (Plan Bidagor)

La elaboración de este plan comenzó en 1941 por parte del urbanista Pedro Bidagor Lasarte, por este motivo el plan es conocido también como el **Plan Bidagor**, y fue aprobado en 1946. Fue un plan importante para el urbanismo a nivel nacional, no solo por la ordenación que se realizó sobre el territorio de Madrid, sino por servir de referencia tanto en la iniciando el camino para la elaboración de planes parciales como para abordar la problemática del urbanismo a nivel comarcal. (*Delgado Jiménez, A, 2012, p. 64-65*).

Este plan **organizaba no solo el territorio de Madrid**, sino que abarcaba también el de los municipios colindantes a la capital. Se diseñó como un conjunto de núcleo urbanos conectados, aunque con discontinuidad e independencia entre ellos.

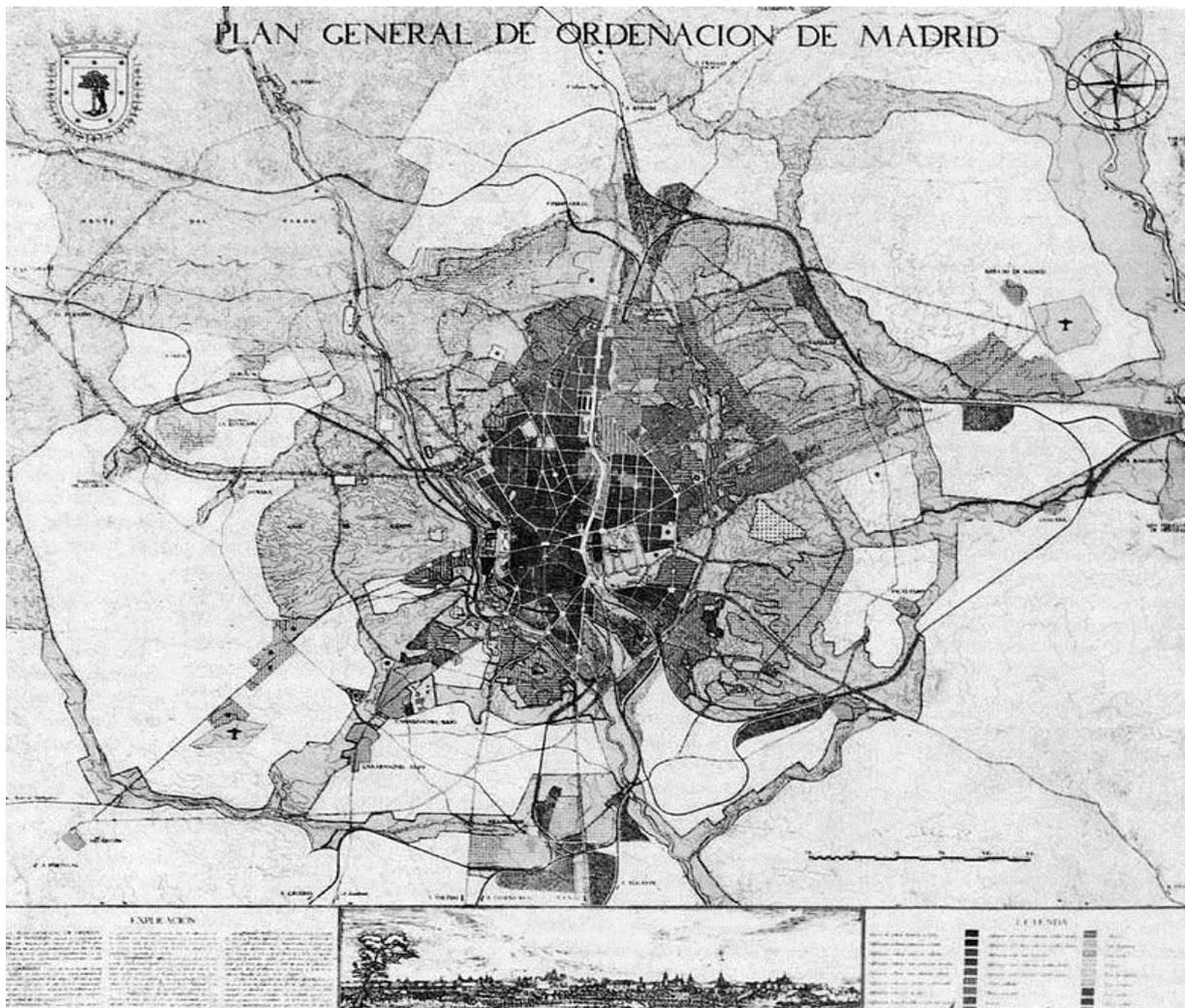


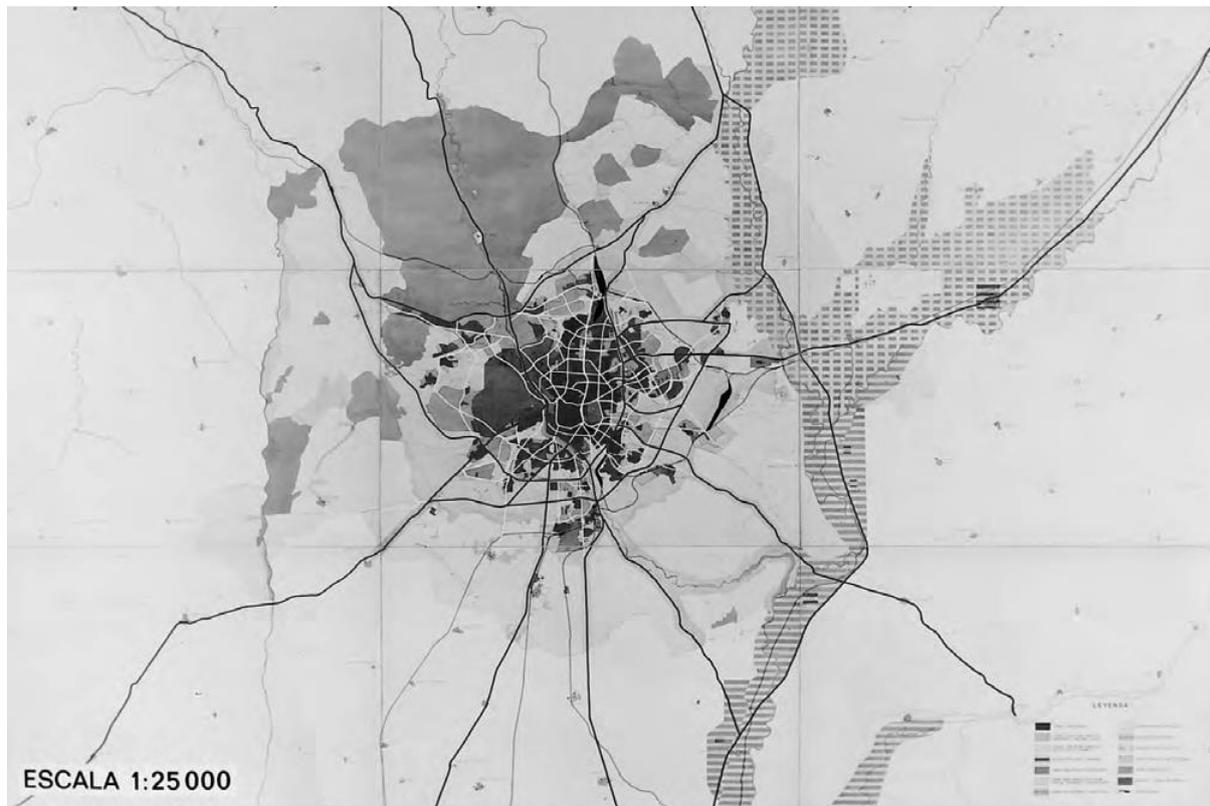
Imagen 22. Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, Plan Bidagor, 1941 - 1946. Disponible en: <https://www.geografiainfinita.com/2016/01/historia-del-plano-de-madrid/>

Este es un plan que persigue la consecución de un urbanismo orgánico, que se propone un **crecimiento contenido del núcleo central** de la ciudad alrededor del cual vayan surgiendo de manera radial **células urbanas de tamaños limitados**, conectadas entre sí y con el centro por las infraestructuras de transportes y por **grandes zonas verdes** creando un cinturón que rodee la ciudad central; el plan también propone el crecimiento norte de la ciudad alargando el Paseo de la Castellana.

En los años posteriores al plan el fuerte incremento de la población produjo una expansión exacerbada de los municipios periféricos a Madrid, **los habitantes se instalaban en las periferias debido a la imposibilidad de encontrar vivienda asequible en el núcleo urbano**. Ante esta situación imprevista e incontrolada el plan necesitó ser adaptado, se propuso una revisión global del territorio (plan del 1963). La intención era que Madrid dejara de funcionar como un punto de atracción para que se convirtiera en un impulso para el área metropolitana considerada, el plan tomaba una dimensión supramunicipal en la que los planificadores tomarán decisiones sobre lo urbano antes que los gestores (*Sambricio et al.*, 2019, p.23-24)

### Plan General de Ordenación del Área Metropolitana de Madrid de 1963

El plan de 1963 es también conocido como **el Plan de Larrodera, es el único con carácter metropolitano que se va a aprobar en Madrid**, bajo la denominación de área metropolitana se engloba en el conjunto urbano-territorial-infraestructural de los municipios que se encuentran vinculados a una ciudad principal en cuanto a su evolución, tanto económica como demográfica (*Delgado Jiménez, A.*, 2012, p. 68).



*Imagen 23. Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid de 1963. Fuente: Comunidad de Madrid (2006): Los Planes de Ordenación Urbana de Madrid. Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio*

El diseño de trama urbana en este plan sigue el clásico modelo radiocéntrico, que debe estar limitado por un cinturón verde, y más allá de este cinturón este plan se desarrolla en una vasta extensión de territorio, que llega incluso a superar el ámbito de los 23 municipios que

## URBANISMO Y AUSTRERIDAD

se incluyen. El plan pretende la descentralización y descongestión de Madrid mediante una red de servicios y, sobre todo, de industria a lo largo de los valles de los ríos Tajo, Henares y Jarama.

Madrid había visto como su población casi se multiplicaba por dos en veinte años, se había pasado de 1.326.000 habitantes en 1940 a tener 2.259.000 en 1960. Este plan preveía que el gran crecimiento demográfico de la ciudad continuase al mismo ritmo, se esperaba que en los siguientes veinte años el número de habitantes del municipio de Madrid pasara a ser de 4.400.000 habitantes (*Delgado Jiménez, A., 2012, p. 69*).

Entre las propuestas de este plan se encuentra el viario para el transporte, se diseña una **importante red de autovías y autopistas radioconcéntricas**, siguiendo así la tendencia del urbanismo de esta época que acostumbra a colocar el vehículo privado entre sus principales prioridades, como símbolo de progreso. Además, propio de la época también, se realiza una **zonificación** claramente especializada en la que se distinguen entre áreas residenciales, terciarias, industriales, ferroviarias, etc.

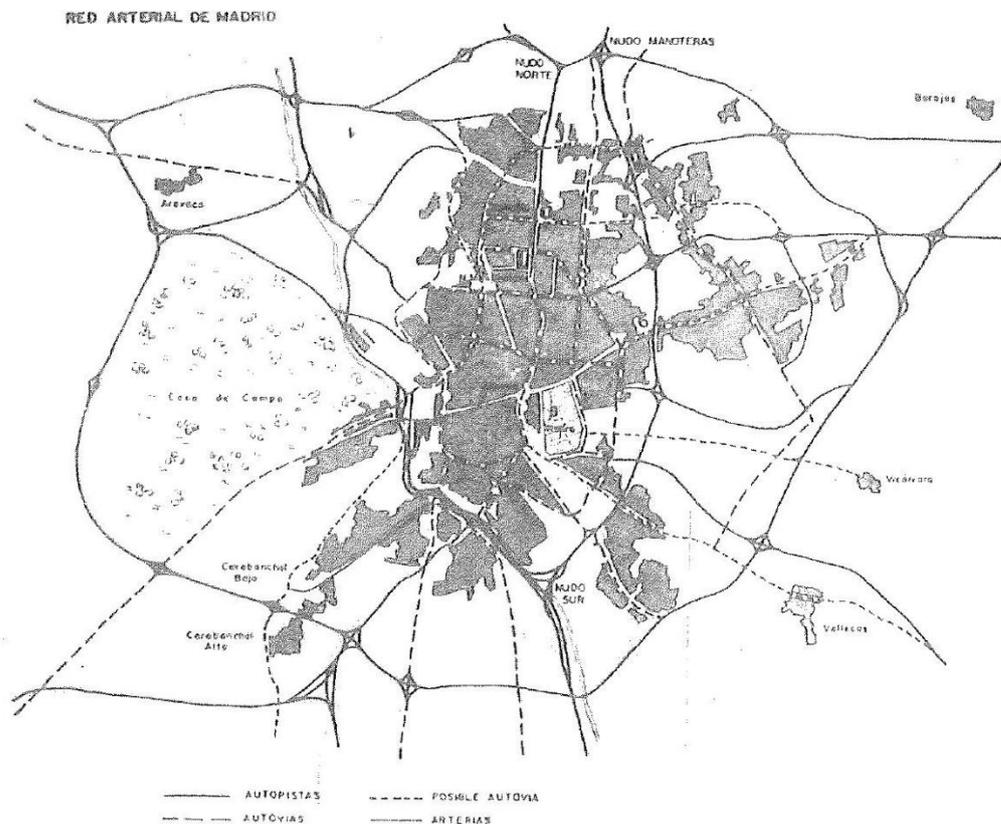


Imagen 24. Red Arterial del Área Metropolitana, 1967. Sobre el Plan Especial Avenida de la Paz, 1976. Fuente: López de Lucio, R (2002)

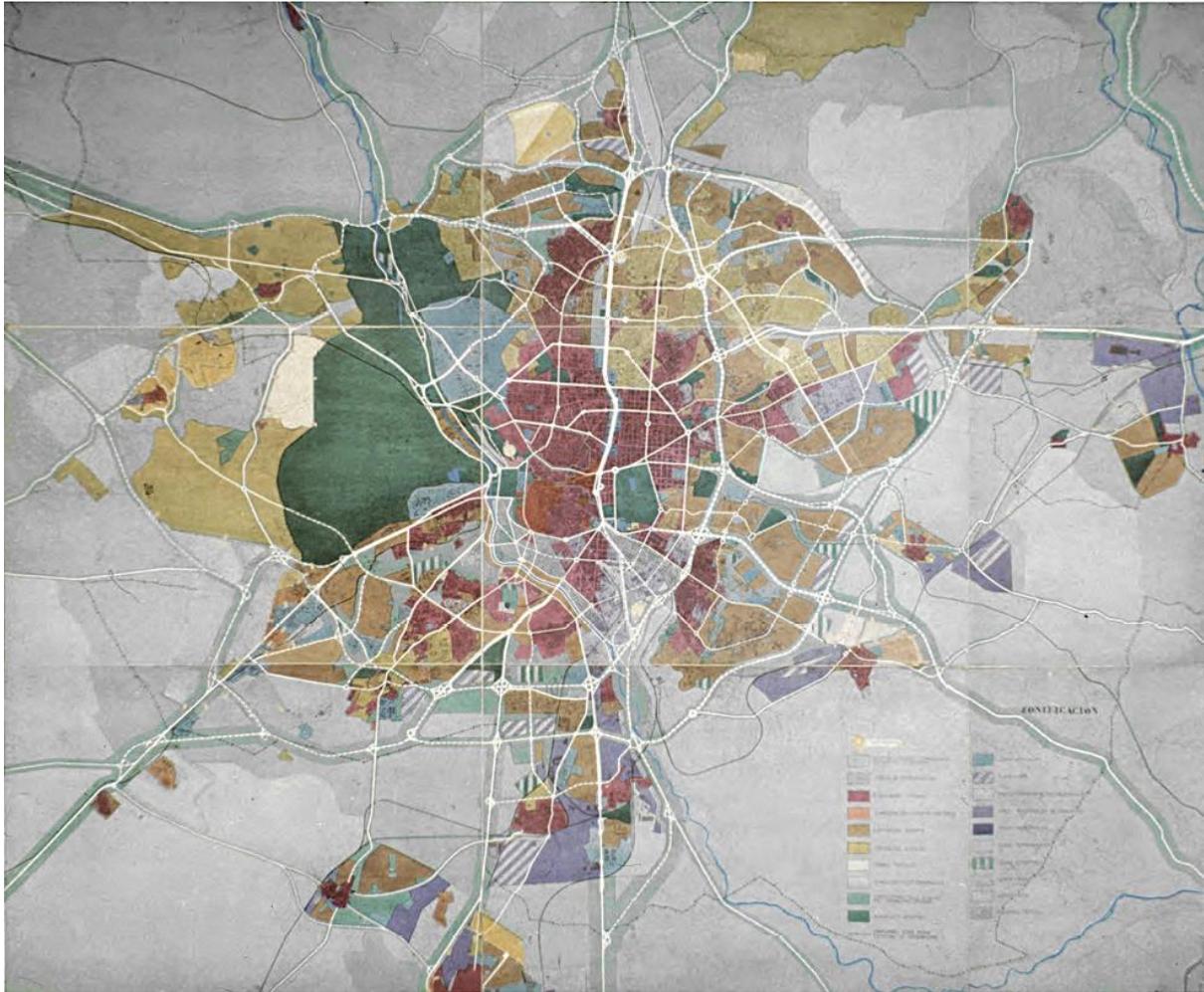


Imagen 25. Zonificación del Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid de 1963. Fuente: Comunidad de Madrid (2006): Los Planes de Ordenación Urbana de Madrid. Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Rápidamente se comienzan las obras para el desarrollo de la red viaria, a mediados de los sesenta, para la realización de las cuales se eliminan los bulevares, se estrechan las aceras y se arranca el arbolado, será necesaria también la construcción de pasos elevados para el peatón, once pasos en dos años y medio, también se construyen aparcamientos subterráneos de pago (López de Lucio, R, 2002, p. 104).

**El crecimiento demográfico y económico volvió a aumentar** muchísimo en los siguientes veinte años, esto hace que el plan necesite ser revisado de nuevo desde los principios de los años setenta, pero los intentos de hacerlo fracasaron por la propia oposición de las administraciones a elaborar un nuevo plan (López de Lucio, R, 2002, p. 106).

### Superación del plan del 63

Con la llegada de la democracia se inicia un proceso de remodelación en los barrios que resulta necesario el reacondicionamiento, sobre todo en la periferia. La ciudad está por entonces dividida en **dos ámbitos bien diferenciados, el primero es el núcleo central que es compacto, está estructurado y posee equipamientos suficientes, el segundo en cambio está constituido por fragmentos dispersos y desestructurados, carentes de equipamientos e infraestructuras.**

El primer ayuntamiento democrático, ya influenciado por el urbanismo italiano, decide marcar cuatro campos de actuación sobre la ciudad:

- **política de protección del patrimonio construido**, incluyendo las colonias de "hotelitos" del primer tercio de siglo.
- **política de erradicación del chabolismo y la infravivienda marginal** que todavía subsisten (más de 35 mil según el censo de 1973).
- **política de remodelación integral de los barrios más deteriorados y/o de peor calidad** construidos por la iniciativa pública durante las décadas de los 50' y 60'.
- **revisión del marco jurídico del planeamiento municipal como instrumento de contención de la especulación del suelo**, de reequipamiento y reequilibrio, de estructuración de la periferia y Formalización del conjunto del tejido urbano. Todo ello basado en un exhaustivo programa de análisis y diagnóstico realizado por COPLACO en el período 1978/80." (López de Lucio, R, 2002, p. 109-110).

En 1979 se aprueba un Plan Especial de Protección que toma una posición de defensa del patrimonio y el entorno urbano de la ciudad consolidada, en él se protege el patrimonio desde un nuevo enfoque, se va más allá del edificio objeto, además de la protección de edificios con un interés histórico-artístico, se procura la protección de la estructura urbana, protegiendo así entramados de edificios. Estos edificios, que podrían carecer de interés por sí solos, forman parte de una tipología edificatoria acorde con la trama urbana en la que se encuentran y adquieren valor gracias al conjunto. En cuanto al resto de edificios que componen el resto de la ciudad consolidada, este plan apuesta por la conservación, aunque en estos casos sí que se contemplan la rehabilitación y la sustitución siempre que se trate de operaciones que mantengan el respeto al entorno.

Este plan supuso un gran cambio para el desarrollo de la ciudad, pues gracias a él se consiguieron frenar los movimientos especulativos en busca del beneficio de la renta diferencial, que provocaban derribos injustificados en el centro urbano, así pues, se consiguió proteger la tipología edificatoria y la trama urbana del núcleo de la ciudad, promoviendo operaciones de rehabilitación (aunque en muchas de ellas solo se conserva la fachada exterior). Quedará pendiente a este plan la consecución de la protección del estrato social, pues continuará el éxodo de residentes de la clase popular, los cuales se trasladan a las periferias en las que el precio de la vivienda es más asequible, quedando el centro de la ciudad para la población con rentas medias y altas (López de Lucio, R, 2002, p.110).

### **Movimientos ciudadanos**

Durante los últimos años del franquismo y los años de la transición se producen importantes movimientos vecinales reclamando medidas para mejorar las condiciones de la ciudad, en especial de los barrios más populares cuyas condiciones acostumbran a ser las peores, carentes de servicios e infraestructuras, con edificios en condiciones deficientes y sin apenas espacios verdes. Gracias a estos movimientos surge la voluntad de elaborar el **Programa de Barrios de Remodelación** que se llevará a cabo entre el 1979 y el 1989, y para el que se realizará una fuerte inversión. Se definen para el municipio de Madrid 29 actuaciones que aportaran 38.000 nuevas viviendas con las que se pretende acoger a las clases que se encuentran viviendo en chabolas y en los edificios con las peores condiciones (Sambricio et al., 2019, p.37-38).

Con motivo de este proyecto de desarrollo para la ciudad se hace una revisión al modelo edificatorio, las edificaciones se alinean para dar forma a calles y avenidas, se persigue la consecución de espacios urbanos que sean reconocibles para sustituir los pequeños espacios indeterminados que se creaban con el modelo de bloques en paralelo o con el de torres y bloques sueltos agrupados en grandes manzanas. Se inicia aquí una transición al modelo de los ensanches que contendrá el Plan de 1985.

**El organismo metropolitano de control del planeamiento se disuelve en 1980 y los municipios adquieren de nuevo las competencias para elaborar sus propios Planes Generales**, aunque se elaboran unas directrices de ámbito metropolitano con un carácter de solidaridad y compatibilidad entre los municipios. En noviembre de 1980 se decide llevar a cabo la revisión del Plan General de 1963, una revisión de la que deberá surgir un nuevo plan que trabajará bajo el lema **“Recuperar Madrid”** (Sambricio et al., 2019, p.46).

### **Plan General de Ordenación de 1985**

La ciudad necesitaba una revisión del tema urbanístico, y la voluntad era que el nuevo plan surgiera de **la defensa de los intereses de todos los ciudadanos**. Bajo un discurso de austeridad se propuso recuperar la ciudad de Madrid desde:

- **el reacondicionamiento del centro histórico,**
- **una buena red de transporte público,**
- **el control de la expansión urbana,**
- **la mejora de la ciudad existente y**
- **dando un papel importante a la gestión pública en el desarrollo urbano.**

Para la elaboración de la nueva propuesta la Oficina del Plan contó con las aportaciones teóricas de varios asesores externos; Giuseppe Campos Venuti, Nuno Portas, Bernardo Secchi y Manuel de Solà-Morales guiaron con sus ideas el plan desarrollado.

*“El punto de partida de la Oficina del Plan era claro: **asumiendo las ideas de Campos Venuti, reclamar la «cultura de la ciudad existente»** era parte fundamental del planeamiento. Era preciso dar respuesta y remediar los problemas de una ciudad donde no sólo existían importantes carencias de viviendas sociales e infraestructuras, dotaciones y transportes sino donde también se había perdido lo que se denominó «vida urbana». [...]”* (Sambricio et al., 2019, p.46).

El continuo crecimiento demográfico y la acelerada expansión urbana que tuvieron lugar en Madrid desde el final de la Guerra Civil, produjeron una **enorme revolución urbana que supuso el mayor y más drástico cambio en la historia de ciudad** (Delgado Jiménez, A., 2012, p. 87). La sociedad y la unidad familiar también habían experimentado cambios muy importantes en los años anteriores y que afectaban a la configuración de la ciudad, el tamaño de la familia media por vivienda había descendido hasta situarse en 1986 los 3,48 personas por vivienda, además había aumentado considerablemente el número de personas que ahora vivían solos, de 6,4% en 1970 a 9,3% en 1986. Estos cambios favorecieron que en estos años la cantidad de chabolas que había en la ciudad fuera elevado, se calcula que en el centro histórico de la ciudad existían alrededor de unas 14.000 infraviviendas (Sambricio et al., 2019, p.46).

Para hacer frente a la nueva realidad de la ciudad se redacta este plan, que se aprobó en 1985; es **un plan focalizado en el tratamiento de la ciudad ya existente, preocupado tanto por la recuperación del centro histórico como por la configuración de sus distintas periferias**. Para las partes de la ciudad aún pendientes por desarrollar se crean unas fichas de ordenación muy específicas sobre los nuevos trazados a construir en cada una de las piezas a intervenir, se definen incluso las geometrías y los tipos edificatorios, esta planificación al detalle permite proyectar una imagen clara de la ciudad que se quiere conseguir.

Previo a la elaboración del plan se propuso elaborar una lista con los problemas de la ciudad a los que se debía poner solución, priorizando entre estos los más urgentes y a los que más necesario resultaba dar respuesta. Frente al anterior plan, este se presentaba claramente organizado, esclareciendo cuáles eran sus objetivos, **quiere atender a problemas reales y concretos, y estableciendo el orden en el que estos debían ser atendidos**. Para poder realizar esta labor de análisis de las problemáticas fue necesario un estudio pormenorizado del estado actual de la ciudad, “barrio a barrio”, y en el que la participación de la ciudadanía

era indispensable para de verdad entender la situación de cada una de las partes que conformaban la ciudad (Sambricio et al., 2019, p.47).

Se elaboró un documento que recogía los *Criterios y objetivos* que debían ser seguidos por el Plan, de su redacción participó activamente Campos Venuti y como resultado podemos apreciar claramente reflejadas en *Criterios y objetivos* ideas ya expuestas por el urbanista italiano en el libro *Urbanismo y austeridad*. Ideas tales como la necesidad de la participación ciudadana, la importancia de la protección del ambiente del centro histórico o la conveniencia de programar bien la intervención en la ciudad para conseguir un desarrollo equilibrado que atienda primero a las cuestiones más urgentes (Sambricio et al., 2019, p.47-48).

En la ciudad eran **numerosos los solares aislados sin edificar**, producto de la falta de organización durante el anterior desarrollo de la ciudad, estos se encontraban sobre todo en las periferias y se verán como espacios de **oportunidad para dotar a estas periferias de los servicios, parques y espacios verdes** de los que ahora carecían, son la oportunidad de plantear la alternativa al desarrollo urbano especulativo que genera espacios urbanos monótonos, faltos de identidad y espacios públicos de calidad (Sambricio et al., 2019, p.59).

Se pretende completar y unir a la ciudad central los núcleos periféricos mediante la construcción de nuevos edificios residenciales, así como equipamientos y una importante red de parques, de zonas verdes y deportivas. Para la configuración de una periferia de calidad y bien conectada con el centro urbano, este plan pone mucha atención en el diseño de los nuevos trazados, en algunas de las zonas de periferia en que las condiciones eran especialmente críticas se realiza el completo rediseño de sus tejidos urbanos.

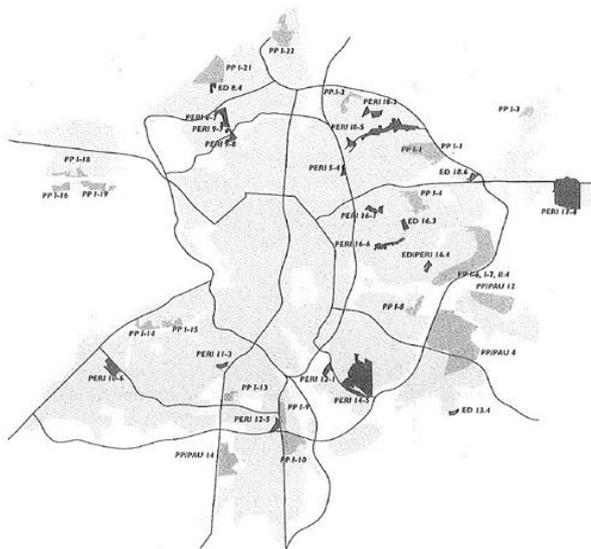


Imagen 26. Localización de los nuevos ensanches de Madrid. (López de Lucio, R, 2002, p.116).

El plan destinó espacio para la construcción de 180.000 viviendas nuevas, de las cuales cabe destacar las actuaciones destinadas a los “nuevos ensanches de Madrid” como las más importantes en ámbito residencial, se les asignó un sistema de ordenación y una tipología edificatoria comunes a todas ellas, se trataba de una retícula ortogonal que contenía manzanas cerradas (cuadradas o rectangulares) de entre un tercio y dos tercios de hectárea. La nueva propuesta proponía unos ensanches con tamaños de manzana más pequeños y densidades habitacionales de media unas tres veces menores que las habituales en las parcelas construidas a finales del siglo XIX (entre cincuenta y sesenta viviendas por hectáreas), además, se reservaba espacio para una importante presencia de zonas verdes (López de Lucio, R, 2002, p.116).

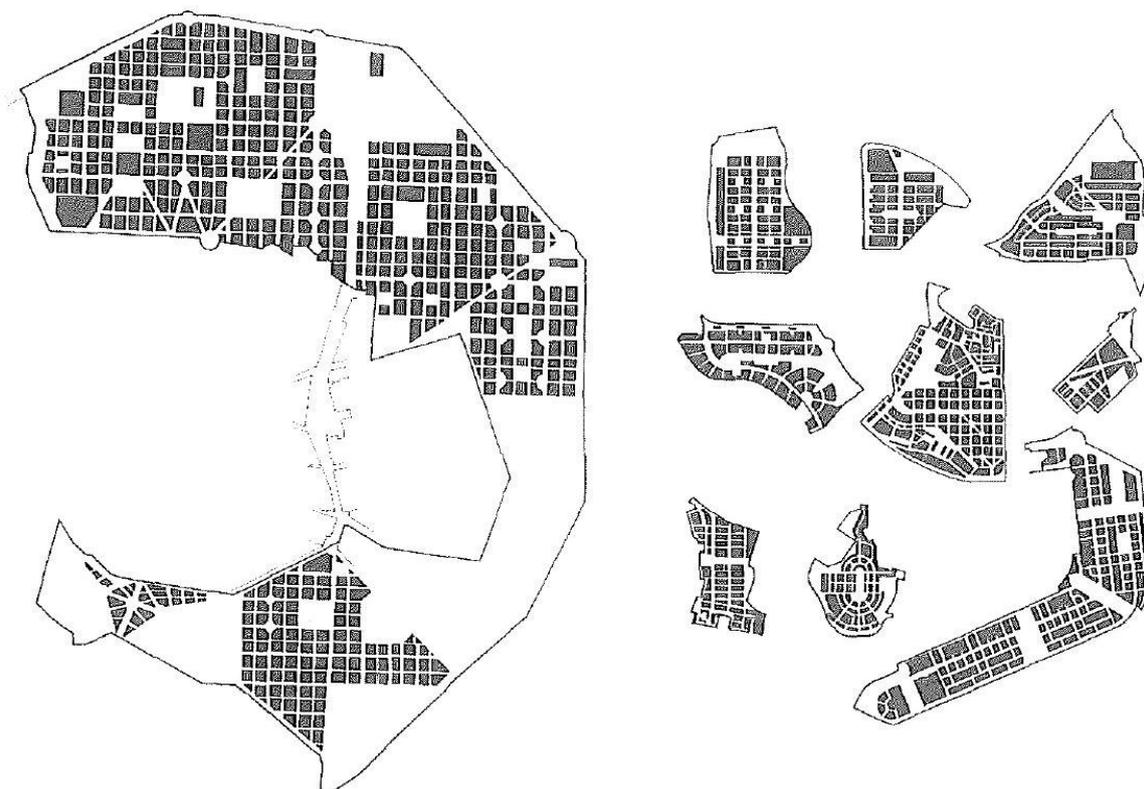


Imagen 27. Comparación del tamaño y la forma de los tejidos del Ensanche Castro de 1859 y de las principales propuestas de extensión residencial del Plan 1985. Fuente: (López de Lucio, R, 2002, p.117).

Como vemos, la desigualdad de equipamientos en la ciudad fue uno de los temas en los que el plan incidió más en busca de lograr el equilibrio social, se observó **que las áreas con falta de equipamientos a menudo eran también las más degradadas**, fue por esto objetivo del plan tratar de equiparar el desigual reparto de equipamientos que existía entre la zona norte y la zona sur de la ciudad. Una de las medidas tomadas en esta dirección fue la de desarrollar el Plan de Saneamiento Urbano Integral, el cual pretendía lograr una infraestructura sanitaria equilibrada para toda la ciudad. (Sambricio et al., 2019, p.46).

Este plan es importante porque no solo del diseño formal de la nueva ciudad, sino que también **diseña los mecanismos para su ejecución**, se idean formas de conseguir el suelo gratuito para su urbanización, para la construcción de viales y parques, con directrices especiales sobre cada una de las obras a desarrollar. El nuevo plan **establece la negociación por encima de la normativa, con una política de convenios la gestión pública del tema urbano cobra fuerza a la hora de decidir sobre las intervenciones que se han de realizar**. Gracias al análisis pormenorizado “barrio a barrio” y a su rigurosa gestión se consigue equilibrar la calidad de la ciudad en todas sus zonas, pasa de ser un conjunto de fragmentos para pasar a ser una unidad continua, estructurada y equipada (Sambricio et al., 2019, p.46-47).

El Plan General de Ordenación de 1985 es considerado como un buen plan debido a los progresos que ha conseguido en cuanto a conseguir una ciudad más justa y con espacios de calidad para el habitante, por los niveles de urbanización, la buena adecuación de tramas urbanas y tipologías edificatorias, por la cantidad y reparto equilibrado de sus equipamientos y por la definición de espacios públicos (López de Lucio, R, 2002, p.118).

5.2. VALENCIA,  
PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE 1988

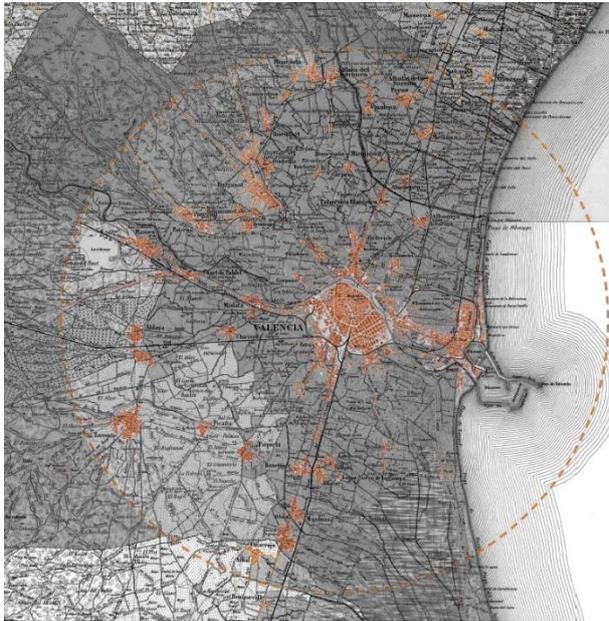


Imagen 28. Vista aérea de Valencia. Fuente: Google Earth

## 5.2 PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE VALENCIA DE 1988

### Antecedentes

#### Plan General de Ordenación de Valencia y su Cintura de 1946



circunferencia de 10 km de radio como principal criterio delimitador, (Selva Royo, J.R., 2016).

El 27 de Julio de 1946 fue aprobado el Plan General de Ordenación de Valencia y su Cintura, este es **un plan que trabaja sobre el territorio de la ciudad de Valencia y del resto de núcleos urbanos de la comarca**; es el primer plan en trabajar de manera conjunta la ordenación de toda la comarca.

Este plan fue importante para el crecimiento que la ciudad experimentaba, se realizó una previsión de crecimiento demográfico muy elevada, se preveía multiplicar por 2,5 los habitantes que en 1940 tiene el área metropolitana. Esta previsión supone duplicar la superficie de la ciudad con unas 3.000 hectáreas de suelo urbano con un modelo edificatorio de una gran densidad, unas 150 viviendas por hectárea (Burriel de Orueta, E. L., 2009, p. 144)

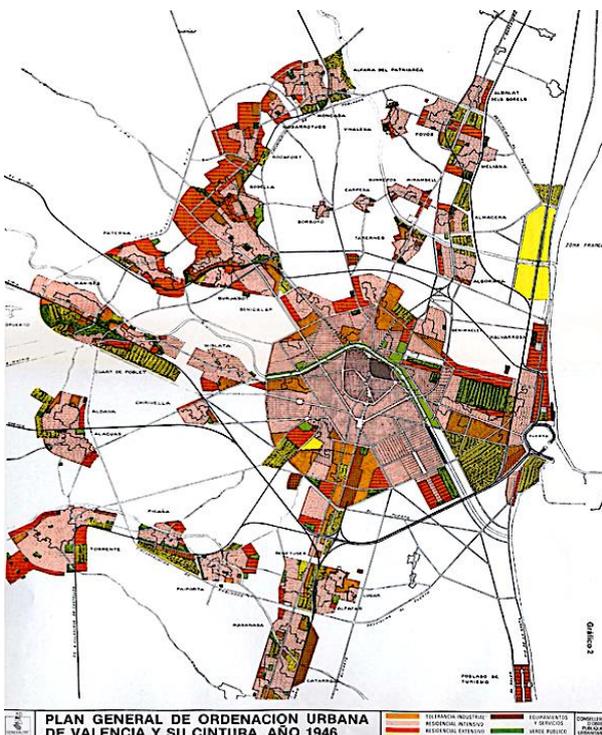


Imagen 30. Plano de la ordenación propuesta por el Plan General de Ordenación Urbana Valencia y su cintura de 1946 (Coput, 1986, La Gran Valencia. Trayectoria de un Plan General). Disponible en: <http://otrarquitecturas.blogspot.com/2017/07/valencia-desde-su-planeamiento-hasta-la.html>

La expansión de la ciudad fue planeada siguiendo **dos tipos de modelo urbano totalmente diferenciados, con áreas de ensanche con una densidad edificatoria muy alta y otras de tipo casas unifamiliares con jardín y huerto**. En cambio, para el centro histórico el plan respeta los proyectos de reforma interior que ya existen, a destacar la abertura de dos diagonales de gran tamaño que rompen con la trama urbana, se extiende la avenida del Oeste hasta el puente de San José (la cual ya estaba en proceso) y la extensión de la calle de la Paz hacia Guillem de Castro (no se llegó a realizar).

El crecimiento que considera este plan para la ciudad es descentralizado gracias a dos ejes residenciales y tres ejes industriales; los ejes residenciales de tipo ciudad-jardín, para alrededor de 150.000 habitantes, tienen dirección noroeste (Burjassot-Godella) y suroeste (Torrent), y los ejes industriales se trazan en dirección Norte (carretera de Barcelona), sur (Camí Reial de Madrid) y oeste (Quart-Manises) (Burriel de Orueta, E. L., 2009, p. 146).

Para el buen desarrollo del plan y para garantizar que se seguían sus directrices más allá del ámbito municipal se creó **una nueva figura administrativa, la Corporación Administrativa Gran Valencia** (CAGV a partir de ahora). Los primeros planes parciales que se elaboraron en la CAGV fueron los Proyectos Parciales nº I-IV. Los cuatro planes parciales que se elaboraron fueron de gran relevancia por ser los primeros que se abordaban desde un plan superior al ámbito municipal, en ellos se trazaron las líneas a seguir en la importante expansión prevista para la ciudad.

Una de las primeras iniciativas que tomó la CAGV fue la de solicitar al Estado una subvención que se equiparase a la que en ese momento tenía “el Gran Madrid” para así poder intervenir con carácter de urgencia sobre las principales necesidades que tenía la ciudad; se solicitaron unos quince millones de pesetas anuales que jamás llegaron (Selva Royo, J.R., 2016, p. 299).

A pesar del limitado presupuesto se procedió a la redacción de los primeros planes parciales, cada plan se centraba en un sector del término municipal. Sobre los terrenos que pertenecían a la ciudad de Valencia la CAGV se iniciaron cuatro planes parciales:

- Proyecto Parcial nº I                      Avda. de Castilla y Patraix
- Proyecto Parcial nº II                    Calle de Cuarte (extramuros)
- Proyecto Parcial nº III                  Camino Real de Madrid
- Proyecto Parcial nº IV                  Ensanche Sureste (carreras de Encorts y S. Luis)



Imagen 31. Situación de los Proyectos Parciales nº I-IV, que constituyeron las primeras zonas ordenadas por la Oficina Técnica de Gran Valencia en la capital, (Selva Royo, J.R., 2016).

Estos planes debieron hacer frente a **la gran demanda de vivienda** generada por un acelerado crecimiento demográfico, así que se trató de preparar de la manera más inmediata el suelo residencial, se requería rapidez para elaborar una vasta parcelación con fines urbanos. La CAGV aprobó dos series de Ordenanzas para el municipio que pretendían garantizar el cumplimiento de las bases establecidas por el Plan General de Ordenación de Valencia de 1946 para la regulación de la edificación, se quiso **que la ciudad creciese de forma ordenada tanto a nivel de conjunto como en sus detalles**, respetando la densidad edificatoria propia de cada barrio, y también los usos de los edificios y el viario. Para **los pueblos que conformaban el cinturón de Valencia, las ordenanzas destacaban que su carácter debía ser principalmente residencial**, aunque contemplando sus posibles zonas de tolerancia industrial; y para las zonas agrícolas solo se aceptaban las edificaciones que fueran necesarias para la realización de las actividades propias de la huerta (Selva Royo, J.R., 2016, p. 307).

El Proyecto Parcial nº I se ocupó de la expansión sobre terrenos de huerta y el poblado de Patraix, hacia el suroeste de la ciudad bajo el modelo de ensanche. Esta zona fue considerada de especial importancia debido a la construcción de la nueva vía de acceso de Madrid y también por la nueva carretera de Torrente.

Cabe destacar de los planes parciales el hecho de que **se respetara la forma de entender la ciudad en distintos barrios, cada uno con su propia identidad**, se pretendió con esta división en los planes poder atender mejor a las necesidades de las distintas zonas de la

ciudad en busca de la consecución de un desarrollo social organizado y equilibrado. También se les dio especial importancia a las vías de tráfico, se diferenciaron entre las vías radiales de acceso a la ciudad y las rondas, dejando claro en el diseño de ambas que estas debían servir a toda la ciudad y no solo a sus zonas inmediatamente contiguas.

En esta zona de actuación del Proyecto Parcial nº I se planearon zonas con distintos tipos de edificación: abierta, ciudad jardín, industriales; no se trataba únicamente del típico ensanche compuesto por manzanas. Una característica especial de este primer plan parcial fue la localización que se reservó para la zona industrial, lo que más tarde se convertiría en el Polígono de Vara de Cuart, su elección se determinó mediante el estudio de los vientos dominantes para que los humos no se adentrasen en la ciudad. La elección también sirvió para que los siguientes planes contiguos colocaran sus zonas industriales siguiendo el mismo criterio (Selva Royo, J.R., 2016, p. 310).

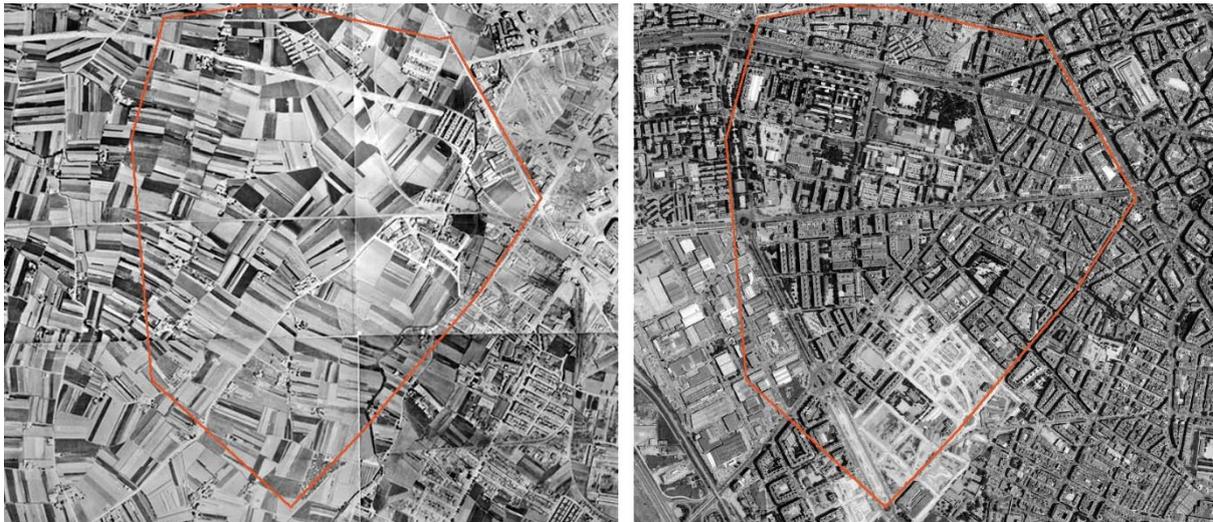


Imagen 32. Ámbito comparado (1944-2008) del Proyecto Parcial nº I, (Selva Royo, J.R., 2016).

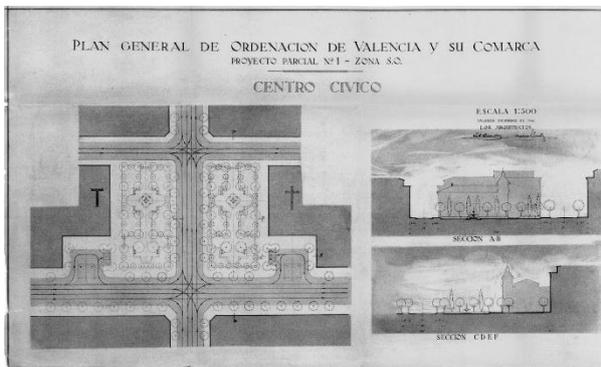


Imagen 33. Centro cívico. Escala 1:500. Firmado. Diciembre 1947. Previsto para la calle Tres Forques, en su intersección con Santa Cruz de Tenerife (Selva Royo, J.R., 2016).

Es interesante destacar que se procedió en esta zona de actuación al ensanchamiento de calles para evitar repetir la experiencia de Ruzafa, donde se habían derribado casas para construir edificios de bastante altura al mismo tiempo que se había mantenido el ancho de calles entre seis y siete metros. El plan tenía previstos distintos equipamientos públicos distribuidos por la zona urbana, escuelas, mercados e iglesias, así como un parque que sirviera de pulmón para el distrito. También se debe prestar atención a la consideración que existía en el plan por la zona de huerta, delimitándola como una zona más que formaba parte del propio distrito.

También es característico de este plan parcial la manera en la que se proyectaron en detalle algunos de los puntos de interés singular dentro de la zona de actuación, se realizaron planos de diversas plazas, en ellos se considera la vegetación tanto como el viario y su sentido de circulación.

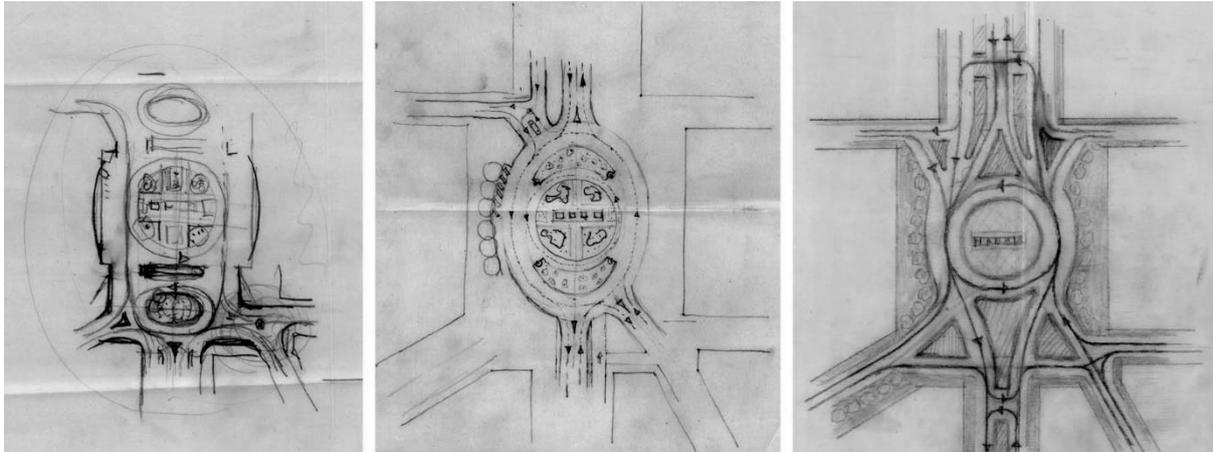


Imagen 34. Plaza de Castilla (croquis preliminares). ca. 1947. Fuente: APAV.

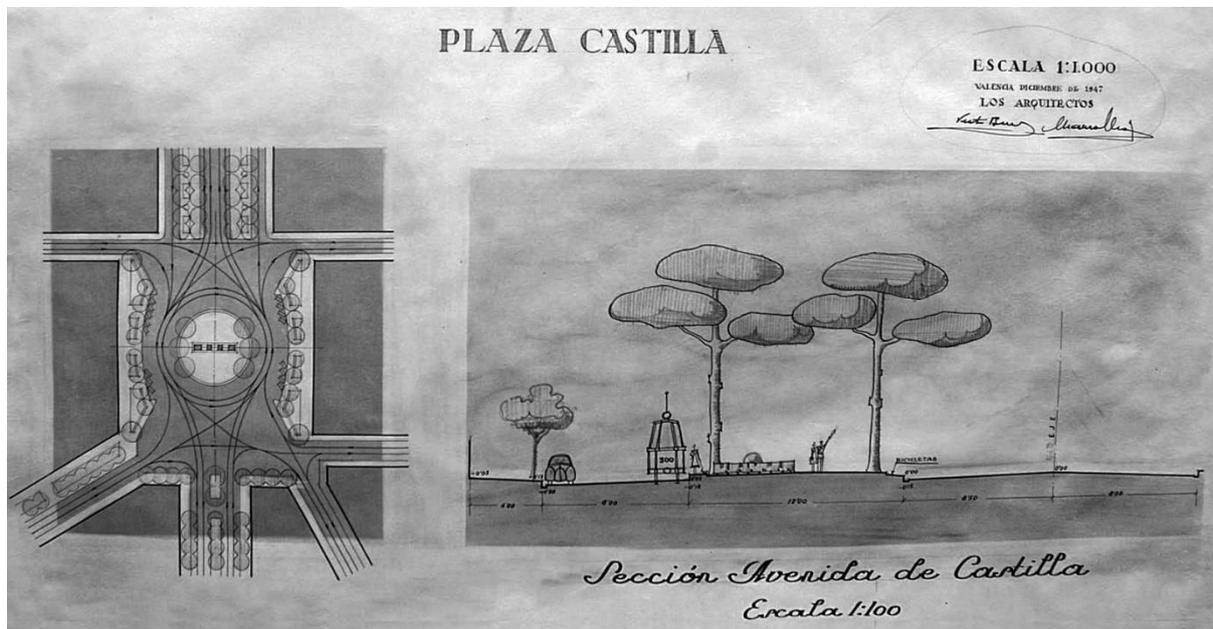


Imagen 35. Plaza de Castilla (plano original). Escala 1:1.000. Firmado. Diciembre 1947. Fuente: AHGV.

La plaza sobre la que más se trabajó en detalle fue la Plaza de Castilla, que era la nueva cara de entrada a la ciudad desde Madrid, se diseñó una plaza rectangular con una rotonda inscrita que, además, contaba con una considerable cantidad de vegetación, en el centro de la rotonda, pero sobre todo en los márgenes de la plaza. En el plano sección puede apreciarse que junto al viario también se incluyó un espacio para el paso del tranvía. La plaza finalmente no se construyó según lo indicado en estos planos.

Los planes nº II, III y IV se realizaron de manera similar al Plan Parcial nº I, respetando las particularidades de cada distrito y siguiendo las líneas marcadas por el Plan General de Ordenación de Valencia y su Cintura de 1946. **Estos planes parciales fueron importantes por su nueva manera de enfocar el planeamiento de la ciudad, de una forma mucho más pormenorizada**, se aplicaron en estos las nuevas ideas urbanísticas sobre el *organicismo* como vehículo para la consecución de un crecimiento ordenado en busca del equilibrio social, a la vez que existía preocupación por la conservación de la huerta (Selva Royo, J.R., 2016, p. 355).

El plan de 1946 no se pudo completar debido a las circunstancias de esta época de posguerra, reinaba la escasez económica y ni la clase media ni la migración procedente del medio rural tenían los medios para la adquisición de viviendas, de hecho, se estima que existían alrededor de 2.000 chabolas en el cauce del río Turia, hasta que la riada del 1949 las hizo desaparecer. Además, **este plan propone la expropiación como medio para la ejecución de las obras**, cuando el ayuntamiento también carecía de los recursos necesarios para poder llevar adelante lo propuesto por el plan.

Así pues, este plan no pudo materializarse sobre la ciudad más allá de la nueva entrada por la carretera de Madrid (la avenida de Castilla) y la supresión de la estación de Llíria. Para cuando una gran inmigración pudo llegar a la ciudad, gracias al desarrollo de servicios e industria, a finales de los años 50, el plan fue ignorado y el crecimiento de la ciudad se produjo desordenadamente y sin los equipamientos ni la urbanización necesarios, tan solo se cumplió con el plan si nos referimos a las altas densidades edificatorias (Burriel de Orueta, E. L., 2009, p. 147).

### **Plan General de Ordenación Urbana de Valencia y su Comarca de 1966**

El sucesor del plan de 1949 fue el *Plan General de Ordenación Urbana de Valencia y su Comarca, adaptado a la Solución Sur*, aprobado el 30 de junio de 1966, éste, igual que el anterior, incluye a Valencia y a los 29 municipios que consideraba como su área de influencia y con necesidad de ordenación conjunta.

**La riada de 1957 justificaba la elaboración de un nuevo plan**, a pesar de que el anterior todavía no hubiera podido ser realizado, ya que se consideraba necesario readaptar la propuesta anterior a la desviación del río Turia por el nuevo cauce al sur de la ciudad, *La Solución Sur*, que suponía una gran barrera física que solo podía ser superada por puentes (Burriel de Orueta, E. L., 2009, p. 148).

El Plan sur se aprueba el 22 de julio de 1958 y supone un gran hito para la ciudad, pues este transforma de manera importante la morfología de ésta. Esta propuesta vino acompañada de costosas operaciones, como la eliminación de huerta para el paso del nuevo cauce, la reposición de la antiquísima red de acequias, y, como los antiguos desagües iban a parar al cauce original, también era necesario un plan de nuevos colectores para la ciudad, muy caro y que costó casi 50 años en completarse.

El verano de 1966 se aprobó el nuevo plan urbano, en él se confiaba en continuar con el próspero crecimiento económico que experimentaba entonces España, y debido a esta confianza en un crecimiento continuado se llegó a planificar el desarrollo de la ciudad hasta los años 2040-2050, llegando a estimar la cantidad de viviendas que serían necesarias.

El plan de 1966 apuesta por una zonificación especializada con áreas para la industria y un modelo de crecimiento radiocéntrico, en la memoria también se mencionó la intención de limitar la ciudad para proteger la huerta y de favorecer los núcleos urbanos de secano, pero la realidad del plan era una previsión de crecimiento exagerada que no protegía realmente el terreno agrícola que circundaba la ciudad. La **demandas de vivienda** era mucho mayor ahora, **así como la viabilidad económica**, este plan sirve sobre todo para permitir la libre **especulación** del territorio y sus características principales son una **desmesurada propuesta viaria y una gran superficie de suelo clasificado como urbano y urbanizable**.

Había en esta época una especial preocupación por las infraestructuras viarias, a las que se les otorgaba un lugar prioritario en la configuración de las ciudades, se defendía la postura de que las ciudades debían estar conectadas con grandes vías de circulación que llegaran hasta el centro de éstas, aunque sin llegar a atravesar la ciudad sino enlazando con vías de circunvalación. Esta ambiciosa red de carreteras, que debían encontrarse a su vez alejadas de las edificaciones, requería una minuciosa previsión del crecimiento de las áreas metropolitanas, pues supondría un enorme gasto si en el futuro fuera necesario modificar su trazado. (Burriel de Orueta, E. L., 2009, p. 150).

## URBANISMO Y AUSTRERIDAD

En la planificación de la gran red viaria no se tuvo ninguna consideración por la ciudad y el territorio existentes, se priorizó por encima de todas las cosas el transporte privado con verdaderas autopistas urbanas, se proyectaron seis vías radiales y cinco anillos de circunvalación. De las seis vías radiales, 4 ya fueron previstas en el plan de 1946, aunque en esta ocasión se aumentaron sus dimensiones.

Este plan vuelve a prever un crecimiento demográfico excesivo, destinando así una cantidad de suelo exagerada para la extensión de la ciudad y con unos coeficientes de edificabilidad muy elevados, con estas previsiones la ciudad debía aumentar la cantidad de viviendas en unas 535.000 más. Los espacios para zonas verdes se redujeron al mínimo y se colocaron en lugares marginales, se contabilizaban hasta los chaflanes y los islotes de tráfico como zonas verdes.

Durante el desarrollo de este plan, permisivo y expansionista, barrios y edificios aislados fueron surgiendo en medio de la huerta y junto a las vías de tráfico, totalmente desconectados de la ciudad; se fue conformando una periferia fragmentada y carente de servicios. Además, ante el contexto de enorme aumento de la demanda de vivienda y la carencia de suelo urbanizado, en la ciudad ya existente se incrementaban los derrumbes sobre los cuales se construían nuevos edificios con alturas mucho mayores a sus anteriores. Se iba así desconfigurando el centro histórico de la ciudad al mismo tiempo que esta crecía sin ninguna coherencia, la ciudad crecía a merced del interés económico de la iniciativa privada.



*Imagen 36. Finca de 10 alturas en pleno centro histórico entre solares y edificio en ruinas (calle Alta, barrio del Carmen). (Burriel de Orueta, E. L., 2009, p. 152)*

Era un plan que **preveía un gran crecimiento de la ciudad, pero que no lo programaba, sin gestión ni estudio económico-financiero**, un plan en el que el ayuntamiento tenía la **expropiación directa como medio sistemático para la urbanización de la ciudad**, el cual resultaba inoperante debido a los pocos recursos del municipio. Las consecuencias fueron una ciudad con una elevadísima densidad edificatoria, fuertemente congestionada por el tráfico, con una gran necesidad de equipamientos y escasez de espacios verdes de calidad. Se ha llegado a afirmar que la riada del 1957 fue menos desastrosa para la ciudad que el Plan General de 1966.

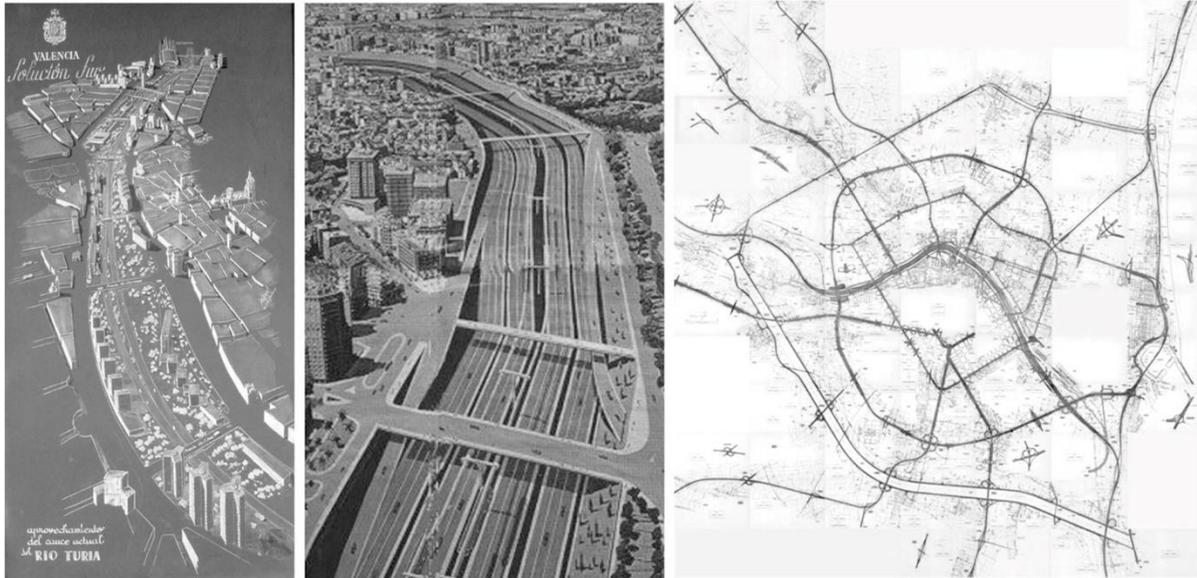


Imagen 37. Propuestas de urbanización de los terrenos desalojados por el cauce, de izquierda a derecha: Maqueta elaborada por la Comisión Técnica Especial en 1958, propuesta para la Red Arterial de Valencia, publicada en 1968 en *La Gaceta Ilustrada*, publicación divulgadora de la Red Arterial de Valencia, de febrero de 1966. (Selva Royo, J.R., 2014)

### El Plan General de Ordenación Urbana de 1988

Con la victoria socialista en las elecciones generales del 28 de octubre de 1982, el Consejo General de Gran Valencia decide detener la elaboración de un plan de actuación urbanística a nivel comarcal para **devolver estas competencias a cada ayuntamiento**. En el Ayuntamiento de Valencia considera necesaria la realización de un plan que sustituya al problemático plan del 1966 para poder conseguir el cambio deseado en la ciudad.

No es sin embargo hasta 1984 cuando el ayuntamiento dispone al fin de los recursos necesarios para comenzar a trabajar en el nuevo plan, que, tras lanzar un pequeño avance en 1985, acabó siendo aprobado en diciembre de 1988. El plan se comenzó bajo el mandato de una mayoría absoluta socialista en el ayuntamiento de la ciudad, pero se acabó durante una alcaldía conformada por la coalición de tres partidos (PSOE, PC y CDS), las diferentes posturas de estos tres partidos alargaron y dificultaron la finalización del plan (Burriel de Orueta, E. L., 2009, p. 158-159).

Los años durante los que se elabora el plan son años de cambio y debate, el plan se comenzó en una etapa de crisis económica y se terminó en otro momento de gran crecimiento, además el tema urbanístico y sus diferentes teorías se encontraban también en un momento de profundo cambio y mucho debate; por ejemplo, *Urbanismo y austeridad* se publicó en Milán en 1978 y se editó en español en mayo de 1981. En el plan se recogieron las iniciativas promovidas por los movimientos ciudadanos y por los planes parciales anteriores; en el plan se atendía a la demanda de equipamientos e infraestructuras, sobre todo en los barrios periféricos, así como a la reducción de las densidades edificatorias, la conservación y la rehabilitación del centro histórico, la recuperación y protección del Saler.

Las ideas de un urbanismo de austeridad surgieron como una necesidad para este plan que necesitaba contraponerse al expansionismo y capitalismo más feroz que facilitaba el anterior plan y que tanto mal había causado a la ciudad. **Las bases sobre las que se apoya este nuevo plan son contener el crecimiento, unir y consolidar las partes ya existentes de la ciudad, un desarrollo cualitativo de los barrios periféricos, la conservación del centro histórico, así como de todo el patrimonio urbano, y una mejora de los espacios públicos.** Todas ellas ideas de las cuales ya nos habla Campos Venuti en su libro, *Urbanismo y austeridad*.

El plan se marca cuatro objetivos concretos: “descalificación del exceso de suelo del plan de 1966 e introducción de unas zonificaciones flexibles; protección de la huerta; primacía del transporte público; conexión de las áreas centrales con los Poblados Marítimos” (Eugenio L. Burriel de Orueta, 159).

Para controlar la expansión de la ciudad **se limitó el suelo urbano y urbanizable del plan de 1966**, se pasaron de 6200 hectáreas de suelo urbano y 830 hectáreas de urbanizable a 3.382 y 815 respectivamente, de esta manera se protegían unas 2.000 hectáreas de huerta que el plan anterior contemplaba destruir. En el suelo urbanizable que se consideraba ahora era el mínimo necesario para **cubrir los huecos que surgieron de la desordenada expansión que la ciudad había sufrido**, pues se deduce que el suelo urbano pendiente de ser edificado es suficiente para el crecimiento de la ciudad, un crecimiento que en esos momentos estaba ralentizado; se designaron 5 sectores en la ciudad destinados a acoger las viviendas futuras y así, con ellas, “coser” la ciudad (Burriel de Orueta, E. L., 2009, p. 162).

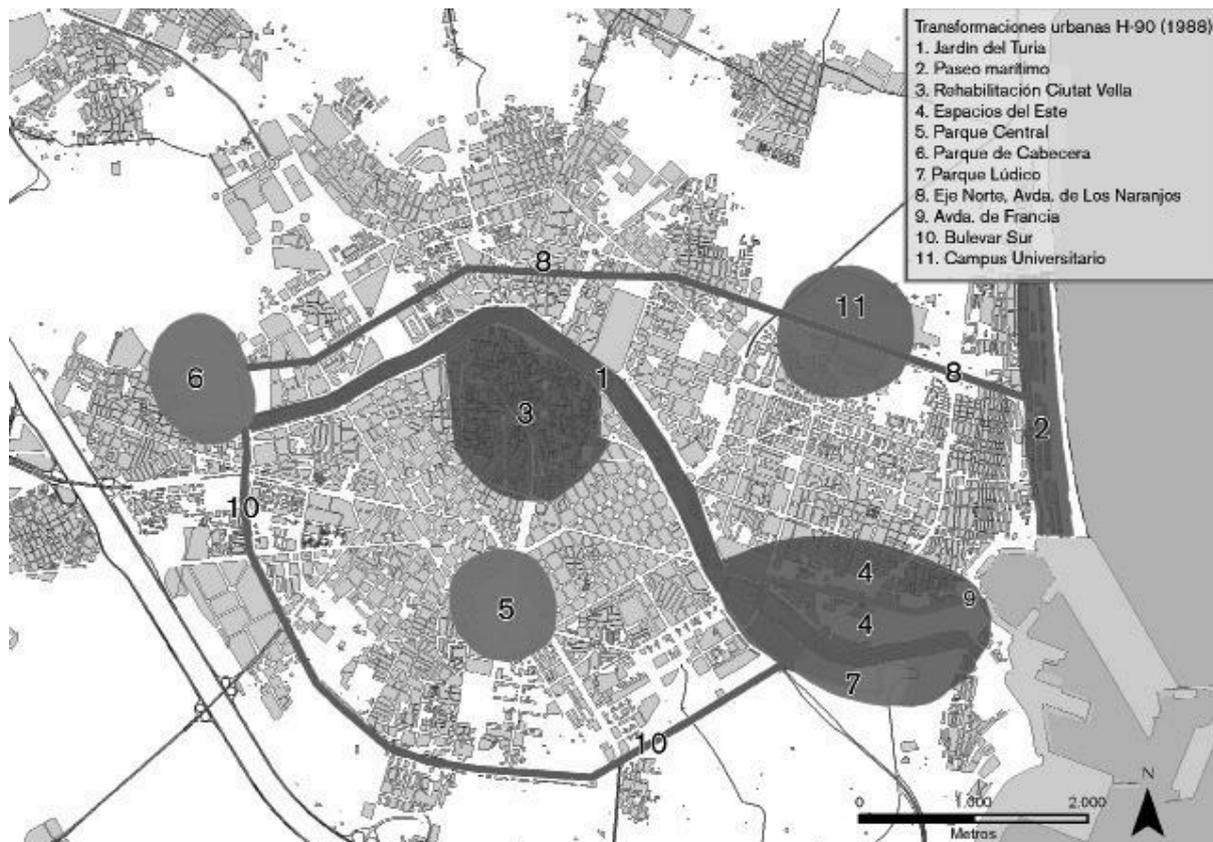


Imagen 38. Áreas preferentes para el desarrollo urbano en el plan de 1988. (Burriel de Orueta, E. L., 2009, p. 162).

En cuanto a la ciudad construida, este plan se propone la mejora del espacio mediante numerosos parques, jardines y áreas de juegos, se reservan casi cinco millones de metros cuadrados que iban a producir un gran aumento de espacios verdes para la ciudad, se pasaría “de 0,35 a 5,83 metros cuadrados por habitante” (Burriel de Orueta, E. L., 2009, p. 162).

Para acoger los equipamientos que la ciudadanía necesitaba se utilizaran aquellos solares repartidos por el espacio urbano que todavía no han sido edificados o que contengan edificaciones en estado avanzado de degradación o abandonadas, se reservaron más de 600 hectáreas para la construcción de colegios, administraciones, instalaciones sanitarias y edificios culturales.

Se elaboran también **planes de protección específicos para el centro histórico y para los barrios rurales**, como Benifaraig, Benimaclet, Benimàmet, Borbotó, Cabanyal y Grao, Campanar, Carpesa, el Palmar y Massarojos. Y se busca también la consecución de una ciudad en la que el automóvil no ocupa el lugar prioritario, **se propone el modelo de bulvar** como alternativa a las autopistas urbanas con pasos elevados **y se fomentará el transporte público** con una fuerte apuesta por el autobús y el tranvía, se descartó el metro por su elevado coste (Burriel de Orueta, E. L., 2009, p. 162-163).

En el Plan se establecieron una serie de grandes proyectos que serán considerados clave para la ciudad que se quiere conseguir:

- se reservan estratégicamente dos grandes espacios periféricos, uno para la construcción de un gran parque lúdico (Ciudad de la Artes y las Ciencias) y el otro para la expansión de los campus universitarios de Vera y Tarongers, con ellos se pretende crear dos grandes puntos de interés que pongan en valor estas zonas límite de la ciudad;
- el plan considera tres parques importantes: El jardín del Turia, que tenía origen anterior al Plan, y los parques de Cabera (inaugurado en 2004) y Central (pendiente del soterramiento de vías férreas, primera fase inaugurada en 2018);
- se propone la recuperación y reactivación de Ciutat Vella, Paseo Marítimo y los Poblados del Este.

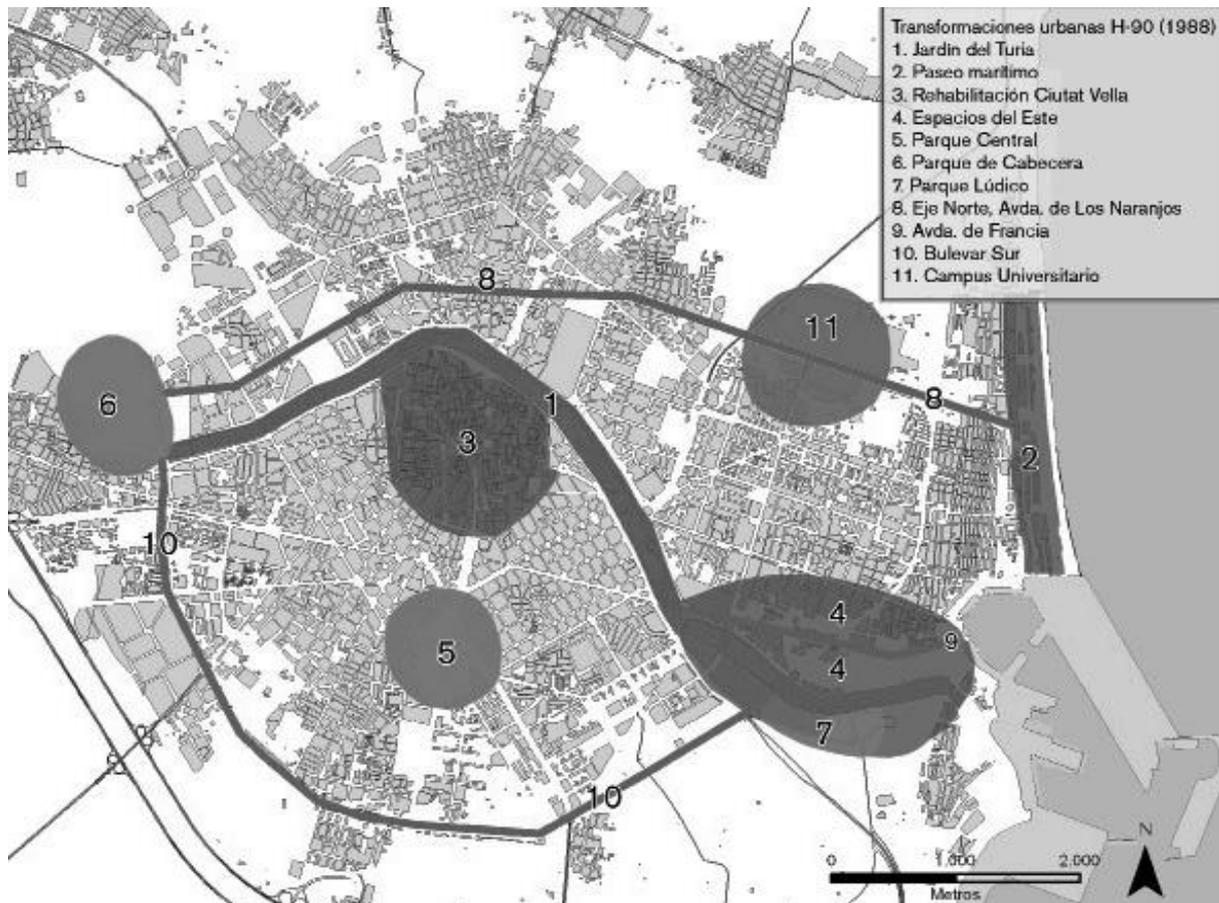


Imagen 39. Principales propuestas de actuaciones estructurantes del Plan General de 1988. (Burriel de Orueta, E. L., 2009, p. 162).

## URBANISMO Y AUSTERIDAD

En Urbanismo y austeridad, Campos Venuti nos repite en numerosas ocasiones la importancia de **cualificar la ciudad antes que cuantificarla**, pues bien, en el plan del 1988 podemos apreciar una clara voluntad de cumplir con este ideal. En el plan se lleva a cabo una importante **reserva de suelos para equipamientos públicos**, sobre todo en los barrios periféricos, además de apostar por la **protección del patrimonio y la trama urbana**, también se le da un **importante papel al transporte público, las zonas verdes y la protección de la huerta**. Todas estas medidas se consideran necesarias para conseguir una ciudad equilibrada y justa, a medida del habitante, Campos Venuti nos señaló el camino estableciendo sus cinco salvaguardias para el urbanismo y es indudable que sus ideas influyeron de manera significativa en la elaboración de este Plan.

### 5.3. ROMA, PIANO REGOLATORE DE 2003



Imagen 40. Vista aérea de Roma. Fuente: Google Earth



### 5.3. ROMA, PIANO REGOLATORE DE 2003

#### Antecedentes

“[...] desde que Roma se convierte en la Capital de Italia (1987) ha tenido 6 planes (1873, 1883, 1909, 1931, 1962, 2003): en promedio, un plan cada 22 años.” (Elisei, P., 2005).

Roma ha sufrido un fuerte proceso de expansión y transformaciones sociales, culturales y económicas desde la época de la postguerra hasta la actualidad. Cuando se aprobó el Plan regulador de 1931, antes de la de la Segunda Guerra Mundial, Roma tenía cerca de 1 millón de habitantes, creció hasta los 1,6 millones en 1951, para llegar a la actualidad con alrededor de 2,8 millones de habitantes (Elisei, P., 2005).

#### Piano Regolatore de 1931

El Plan de 1931 se elabora bajo la previsión de aumentar en un millón de habitantes la población de Roma, en 1931 era de casi un millón por lo que **el plan preveía doblar la población**. Para asumir este crecimiento el Plan, que se aplica a una superficie de 14.500 hectáreas, reserva unas 4.000 hectáreas para urbanizar. Se trataba de un Plan sin una estructura clara y que pretende maximizar la utilización del suelo (Cecchini, D., 2013).



Imagen 41. Piano Regolatore di Roma de 1932. Disponible en: [http://www.cittasostenibili.it/img/Prg\\_storico/07\\_prg\\_1931.jpg](http://www.cittasostenibili.it/img/Prg_storico/07_prg_1931.jpg)

La expansión prevista de la ciudad se basa sobre todo en la construcción de viviendas tipo villas pequeñas, principalmente hacia el este, y el establecimiento de áreas de industria al sur, “entre Testaccio y la Magliana”. **El crecimiento no se realizará mediante la construcción de distritos reconocibles, sino que será disperso y falto de estructura**, para conectar estas periferias, se define una amplia vía de circunvalación que servirá a los nuevos distritos de la ciudad. En cuanto al centro histórico este plan planteaba **numerosas**

**demoliciones para el aislamiento y la puesta en valor de los monumentos**, así como para conectar mejor el centro con las nuevas periferias (Cecchini, D., 2013).

Una de las propuestas más importantes de este plan fue la realizada para el ferrocarril, se quería sustituir la estación de Termini por dos nuevas estaciones, en Prenestino y Flaminio. La estación de Termini se soterraría y pasaría a tener un papel secundario y de conexión mediante una línea de metro que uniría las dos nuevas estaciones. De este modo el espacio que ocupaba la estación de Termini podría ser utilizado para la construcción del nuevo centro de la ciudad, más al este y alejado del centro histórico de la ciudad. Esta propuesta no llegó a incluirse definitivamente en el plan debido a las dificultades y el alto coste que entrañaba para la ciudad (Cecchini, D., 2013).

La influencia del plan en el desarrollo real de la ciudad resultó limitada, la cantidad de expropiaciones previstas que se realizó fue muy pequeña y las nuevas construcciones realizadas siempre superaron las densidades propuestas por el plan. La falta de una estructura clara en el plan también provocó que el crecimiento de la ciudad se realizara de manera desordenada.

Desde el fin de la guerra hasta los años setenta se produjo una enorme expansión de la ciudad edificada, surgen decenas de barrios populares en los que se juntan iniciativas edificatorias de distinta naturaleza, se crean barrios con densidades medias y elevadas que entremezclan tipologías y calidades constructivas diferentes. A pesar de la falta de coordinación en este crecimiento de la ciudad se podría considerar que el resultado no es tan malo (Elisei, P., 2005).

### ***Piano Regolatore de 1962***

El plano fue aprobado en la *Giunta comunale* tras un trabajo de elaboración muy extenso y complejo, pues habían pasado más de 30 años desde la publicación del plan anterior, que seguía vigente a pesar de que en la práctica resultaba casi inexistente. Con la redacción del nuevo Plan se reflejaba el deseo existente por una renovación de la ordenación, de los métodos y, sobre todo, de los resultados (Archibugi, F., 2002, p. 6)

Este Plan estará considerablemente sobredimensionado, preveía un crecimiento en la ciudad hasta alcanzar los 5 millones de habitantes, y ello facilitó que durante los siguientes años la ciudad experimentase una expansión descontrolada y abusiva, donde la industria inmobiliaria puramente especulativa tomaba el control de la ciudad al mismo tiempo que aumentaban considerablemente el número de infraviviendas, alcanzando las 1300 hectáreas de chabolas en 1975 (*Campos Venuti, G., 1981, p.36*).

Para controlar el impacto del crecimiento sobre la ciudad existente se diseñó el "Sistema Direccional Oriental", cuya finalidad era la de liberar la presión ejercida sobre el centro histórico mediante la posición estratégica de las actividades, en particular los servicios, fuera del centro histórico para así mantener aquí la función principalmente residencial. La estrategia planteada no llegó a materializarse sobre la ciudad (Elisei, P., 2005).

El plan de 1962 es un **plan diseñado al detalle que plantea la expropiación general como medio para la transformación de la ciudad**, que pretende con esto ordenar el crecimiento y recuperar el control sobre el mercado inmobiliario; la realidad será que tanto las excesivas reglas en previsión de hasta el más mínimo detalle como la utilización de la expropiación sistemática sobrepasan las posibilidades reales del ayuntamiento, será un plan paralizante e inoperante para la ciudad (*Campos Venuti, G., 2003, p.85*).

Se comienza en los ochenta una transición desde un urbanismo desorganizado y ocasional a uno con un claro ideal de la ciudad que quiere conseguir y que se basa en reflexiones profundas acerca de cómo ha de desarrollarse. En esos años la ciudad ha visto como se ha convertido en tarea necesaria la recalificación del suelo para garantizar una buena definición espacial y de usos de los espacios públicos, así como la creación de equipamientos nuevos allí donde resulten necesarios.

**Piano Regolatore de 2003, “planning by doing”**

“El plan elaborado para Roma puede tener, por tanto, una validez ejemplar: no solo porque es el último en el tiempo, o porque el Ayuntamiento de Roma es el que en Italia tiene la mayor superficie, sino porque también es la síntesis de todas las experimentaciones disciplinares más innovadoras.” (Campos Venuti, G., 2003, p.86)

Se trata de un plan excepcional con un proceso de creación muy dilatado en el tiempo, realizado bajo los mandatos de dos alcaldes distintos, Rutelli (1993/2001) y Veltroni (2001/2008), y en cuya elaboración han participado numerosos profesionales, con la ayuda de un grupo extenso de consultores entre los que se encuentran Laura Ricci, Federico Oliva y Giuseppe Campos Venuti. Un plan que ha tenido que pasar por distintas fases hasta ser finalmente aprobado: *adozione* (2003), *controdeduzione* (2006), *approvazione* (2008) (Ricci, L., 2017, p.535).

En el inicio de los años noventa **Roma se encontraba en una situación de retraso** urbano con respecto a otras capitales de Europa, **la ciudad carecía de una buena red de transporte público, los espacios verdes eran escasos y la calidad de los barrios periféricos era deficiente**. Además, los habitantes romanos tenían que hacer frente a otras realidades que también dificultaban equiparar su nivel de vida al de los compañeros europeos, el descenso en el nivel adquisitivo de las familias debido al “efecto euro”, además del continuado crecimiento de precios del mercado inmobiliario, dificultaba el acceso a la vivienda (Elisei, P., 2005).

Los cambios que la ciudad comenzó a experimentar desde los años noventa se entienden gracias a la obtención de la alcaldía de Francesco Rutelli (centroizquierda) en 1993, el tema urbano era parte importante de los programas de los alcaldes. **Durante estos años se empezó a afrontar la tarea de mejorar la ciudad al mismo tiempo que se empieza a realizar el plan**, se afrontan cuestiones como el transporte público, la calidad de algunos barrios periféricos, las infraestructuras ferroviarias, viales y la calidad de la red ecológica de los parques urbanos. Mediante la aprobación de una serie de **leyes se permitió la elaboración de “planes reformistas” que persiguieran reducir las desigualdades** provocadas por las transformaciones que habían sufrido las ciudades y que buscaran un desarrollo sostenible (Elisei, P., 2005).

En 1995 vio la luz **el Poster del Plan**, se trataba de un documento sin valor legal pero que ya marcaba las líneas a seguir por el Plan Regulador de 2003, **un plan que se redactaba a la vez que ya se intervenía sobre la ciudad** (Cecchini, D., 2001). Al tratarse de un plan que había empezado a desarrollarse al mismo tiempo que se redactaba, su validez quedaba en cierto modo demostrada antes incluso de ser aprobado.

El Poster del Plan, sin ningún valor legal, se trataba de un documento que pretende comunicar las distintas ideas sobre las que se comenzará a diseñar en el nuevo plan, y, por tanto, la ciudad. Las cinco líneas de actuación para el nuevo plan serán:

- “1. **El sistema ambiental** (la construcción de una red ecológica)
2. **El sistema de accesibilidad** (viales)
3. **El sistema de la movilidad** (el cuidado del ferrocarril, la interacción entre ciudad y *Umland*)
4. **La salvaguardia de la ciudad histórica** (no sólo el centro histórico, sino la salvaguardia de la ciudad histórica, de cerca de 7000 has. y que incluye también barrios del '800 y del '900)
5. **La construcción de nuevas centralidades urbanas** en la periferia (modelo de la ciudad policéntrica)” (Elisei, P., 2005).

En 1997 se aprueba el Plan de las Certezas de 1997, que sí tendrá valor legal, se trata de una variación sobre el Plan Regulador de 1962 sobre el que se recogerán las ideas planteadas por el Poster de 1995.

En vez de esperar durante años a tener un plan completamente definido, se determinó que planear a la vez que se actuaba sobre la ciudad era **una opción de responsabilidad para con la ciudad, que necesitaba de mejoras urgentes**. Siguiendo las directrices generales reflejadas en el Poster del Plan se comenzaron a aplicar algunas de estas medidas mientras el plan era definido en su totalidad. **Esta manera gradual de proceder y planificar al mismo tiempo permitió a la ciudad alcanzar unas cotas más altas de las a priori previstas en cuanto a la reducción de la densidad edificatoria y a la obtención de espacios verdes para la ciudad.**

El que fue llamado “*planning by doing*” fue visto con recelo tanto por parte de la ciudadanía como de las instituciones, estos hubieran preferido esperar hasta la adopción del plan para iniciar las intervenciones en la ciudad, esto puede ser visto hoy como un error por parte del propio ayuntamiento que no supo ser más comunicativo y explicar a sus ciudadanos los logros que ya se estaban obteniendo en cuanto a mejorar la calidad del espacio público se refiere (Campos Venuti, G., 2003, p. 88).

Uno de los éxitos que ya se empezaron a conseguir mientras el plan está siendo planeado es la cesión gratuita de espacios verdes para la ciudad. El sistema medioambiental se encontraba entre las principales líneas de actuación, el proyecto general preveía contar con más de 10.000 hectáreas de zonas verdes y dotacionales (5.000 de ellas obtenidas en forma de cesión gratuita) y antes de la aprobación del plan **ya se había garantizado la cesión gratuita de 2.400 hectáreas** (Campos Venuti, G., 2003, p.87).



Imagen 42. El sistema ambiental: elaboración gestional del Plan Regulador General. Fuente: Comune di Roma, PRG '08, Disponible en: [http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/uo\\_urban/prg\\_adottato/g10.pdf](http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/uo_urban/prg_adottato/g10.pdf)

El sistema ambiental pretende garantizar una red ecológica compuesta por 11 parques territoriales, además de las áreas agrícolas y los espacios verdes urbanos, que suponen una extensión total de 87.800 hectáreas. Para la reconquista del territorio para el entorno natural se planteó la reducción de la previsión de suelo residencial en un 50% con respecto a la planeada por el Plan Regulador General de 1962 (claramente sobredimensionado) (Ricci, L., 2017, p.539).

El plan de 2003 es heredero de la alta edificabilidad propuesta en el plan de 1962, el nuevo plan propone reducir en 59 millones de metros cúbicos el volumen edificable, dejando el resto del volumen edificable repartido y vinculado a las líneas ferroviarias existentes y a las previstas, siendo sus usos redistribuidos para una buena relación entre residenciales y terciarios. Las nuevas áreas han sido organizadas de modo que la iniciativa privada edifique a cambio de una cuota destinada a espacios verdes y dotaciones que se cede gratuitamente al ayuntamiento y sirven a toda la ciudad, de este modo el ayuntamiento no ha de expropiar.

Respecto a la conservación de la ciudad edificada, en Roma se pasa de una protección en el centro histórico de todo aquello construido antes de la revolución industrial (unas 1.000 hectáreas) a otra que incluye la protección de todos los edificios y barrios de la ciudad histórica que hayan sido construidos en los siglos XIX y XX (7.000 hectáreas).

En cuanto a la movilidad en la ciudad, en Roma como en toda Italia el tema del transporte público ha llegado con retraso con respecto a la mayoría de las ciudades europeas, por ejemplo, la primera línea de metro de Madrid fue inaugurado en 1919, mientras que en Roma la primera línea de metro no llegó hasta 1976. Esta falta de oferta de transporte público se ha intentado solventar históricamente por medio de autopistas urbanas que beneficiaban el transporte privado (*Campos Venuti, G., 2003, p. 88*).

El retraso del estado del transporte público se explicaba con la fuerte apuesta que se había realizado en el plan del 1962 por el automóvil, con la creación de importantes autopistas urbanas que dejaban el transporte ferroviario tan solo como un complemento al automóvil, que era el principal medio de transporte (Elisei, P., 2005).

Para acabar con la deficiencia en el transporte público se apostó por el metro y el tren mediante la implantación de 4 líneas de metro y tres de ferrocarril (Ricci, L., 2017, p.542), este sistema se inspiraba en el modelo alemán que combina U-bahn y S-bahn (Elisei, P., 2005).



*Imagen 43. Infraestructuras para la movilidad: elaboración descriptiva del Plan Regulador General. Fuente: Comune di Roma, PRG '08, Disponible en: [http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/uo\\_urban/prg\\_adottato/d3.pdf](http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/uo_urban/prg_adottato/d3.pdf)*

Campos Venuti define el plan de Roma como una vía valiente y seria que apuesta por el reformismo, el plan-proceso surge como un plan flexible que supera a los viejos planes definidos al detalle y por tanto también rígidos e inoperantes ante los cambios y sucesos imprevistos.

## 6. CONCLUSIONES



Imagen 44. Vista aérea de Valencia en 2018, en la que aparece construida la primera fase del Parque Central, previsto en el Plan General de Ordenación Urbana de 1988. Disponible en: <https://www.lasprovincias.es/valencia-ciudad/parque-central-valencia-vistas-aereas-detalle-instalaciones-20180925173039-ga.html>



## 6. CONCLUSIONES

Campos Venuti realizó una grandísima aportación al urbanismo, gracias a su minucioso estudio sobre la cuestión urbana y su rigurosa práctica profesional, emerge su figura como una de las más importantes e influyentes para el urbanismo tanto de Italia como de España.

Tras el estudio de las ideas plasmadas en el libro *Urbanismo y austeridad* y la evolución de los planes urbanísticos de Madrid, Valencia y Roma, se puede confirmar con rotundidad el impacto que las ideas de Campos Venuti han tenido en el tema urbanístico. Poniendo el foco en las ciudades analizadas se observa como las tres han experimentado unas evoluciones con muchos puntos en común, para acabar con unos planes en los que Campos Venuti influyó notablemente: en Madrid y Roma participó activamente de la elaboración de los planes, y en Valencia, profesionales que participaron en la realización del plan admiten haberse apoyado en las ideas del urbanista italiano.

MADRID	VALENCIA	ROMA
<b>Plan de 1946</b>	<b>Plan de 1946</b>	<b>Piano de 1931</b>
Alcalde: Alberto Alcocer y Ribacoba (1939 - 1946) <b>Franquista</b>	Alcalde: Juan Antonio Gómez-Trénor Fos (1943 - 1947) <b>Franquista</b>	Alcalde: Francesco Boncompagni Ludovisi (1928 - 1935) <b>Fascista</b>
Plan para Madrid y municipios colindantes	Plan para Valencia y el resto de los municipios de la comarca	Plan para una superficie de 14.500 hectáreas
<b>Descentralización,</b> Mediante poblados satélites	<b>Descentralización,</b> gracias a dos ejes residenciales y tres ejes industriales	<b>Descentralización,</b> Voluntad de trasladar el centro de la ciudad hacia el este
<b>Elevadas previsiones de crecimiento,</b> pero insuficientes	<b>Previsión de crecimiento demográfico muy elevada</b>	<b>Previsión de doblar la población de la ciudad</b>
<b>Expropiación como medio para la ejecución de obras, pero recursos limitados</b>	<b>Expropiación como medio para la ejecución de las obras, pero recursos limitados</b>	<b>Expropiación como medio para la ejecución de las obras, pero recursos limitados</b>
<b>Industria, 15 núcleos industriales</b>	<b>Zonas reservadas para la industria</b>	<b>Zonas reservadas para la industria</b>
Actualizar legislación para agilizar la operatividad y colaboración de las entidades administrativas	Planeamiento pormenorizado de la ciudad	Crecimiento disperso y falto de estructura
Anillos verdes	Dos tipos de modelo urbano diferenciados, con áreas de ensanche y áreas de casas unifamiliares	Demoliciones en el centro histórico para el aislamiento y la puesta en valor de los monumentos y para conectar mejor con las periferias
Hacer frente a la especulación		

Tanto en Italia como en España las ciudades han experimentado una evolución similar, en la década de los cuarenta ambos países tuvieron que afrontar la reconstrucción de las ciudades y de la sociedad tras la guerra (la Guerra Civil Española y la Segunda Guerra Mundial), fueron años difíciles, de tremenda pobreza, con fuertes movimientos migratorios del campo a la ciudad y con una gran escasez de vivienda. Las ciudades crecieron a un ritmo elevado debido a la intervención del capital privado en la producción inmobiliaria, mientras que la inversión pública se encontraba paralizada debido al empleo de la expropiación generalizada como medio para la elaboración de obras en un contexto de falta de recursos en los ayuntamientos.

MADRID	VALENCIA	ROMA
<b>Plan de 1963</b>	<b>Plan de 1966</b>	<b>Piano de 1962</b>
Alcalde: José Finat y Escrivá de Romaní (1952 - 1965) <b>Franquista</b>	Alcalde: Adolfo Rincón de Arellano García (1958 – 1969) <b>JONS, Falange española</b>	Alcalde: U. Ciocetti (1958 - 1961), Francesco Diana (1961- 1962) <b>Democrazia Cristiana</b>
<b>Gran crecimiento demográfico previsto</b>	<b>Gran previsión de suelo urbanizable</b>	<b>Plan sobredimensionado</b>
<b>Crecimiento mayor que el previsto</b>	<b>Mayor demanda de vivienda</b>	<b>Aumentaba considerablemente el número de infraviviendas</b>
<b>Facilidades a la industria inmobiliaria privada</b>	<b>Facilidades a la industria inmobiliaria privada</b>	<b>La industria inmobiliaria puramente especulativa tomaba el control de la ciudad</b>
<b>Modelo clásico radiocéntrico</b>	<b>Un modelo de crecimiento radiocéntrico</b>	Excesivas reglas de planeamiento y la utilización de la expropiación sistemática sobrepasan las posibilidades reales del ayuntamiento, plan paralizante
<b>Zonificación con áreas especializadas</b>	<b>Zonificación especializada con áreas para la industria</b>	
<b>Importante red de autopistas y autovías urbanas para favorecer el tráfico rodado</b>	<b>Desmesurada propuesta viaria, favorece transporte privado gran previsión de suelo urbanizable</b>	<b>Gran sistema de carreteras, se apuesta por el transporte privado</b>
Compensación, cooperación o expropiación	<b>Expropiación directa como medio para la urbanización</b>	<b>Expropiación general como medio para la transformación de la ciudad</b>
<b>Gran crecimiento económico financiero</b>	<b>Gran crecimiento económico financiero</b>	Grandes zonas industriales

Las ciudades experimentaron una época de bonanza económica y un crecimiento demográfico muy elevado, como consecuencia las ciudades se expandieron rápidamente en el territorio, a merced de la voluntad de la especulación inmobiliaria, esto provocó desequilibrios importantes en el entorno urbano, fuertes presiones sobre los centros históricos y una alarmante falta de equipamientos y espacios. El urbanismo, por su parte, apostó por un modelo de zonificación con áreas especializadas para la ciudad, mientras que la expropiación seguía siendo la fórmula que seguían los ayuntamientos para la realización de las obras.

### **Movimientos ciudadanos      Movimientos ciudadanos      Movimientos ciudadanos**

Los ciudadanos se involucraron cada vez más en la planificación de la ciudad, especialmente aquellos de los barrios más populares y periféricos. Fueron los propios habitantes los que hicieron conocida a la administración de las problemáticas reales de la ciudad, esto se tradujo en una forma de afrontar las intervenciones más concreta, atendiendo a las necesidades reales.

**MADRID**

**VALENCIA**

**ROMA**

**Plan de 1985**

**Plan de 1988**

**Piano de 2003**

Alcalde: Enrique Tierno Galván  
(1979 – 1986)  
**PSOE**

Alcalde: Ricard Pérez Casado  
(1979-1989)  
**PSPV-PSOE**

Alcalde: Rutelli (1993-2001)  
**Federazione dei Verdi,  
I Democratici**  
Veltroni (2001-2008)  
**Democratici di Sinistra**

Un plan que surgiera de la defensa de los intereses de todos los ciudadanos y focalizado en el tratamiento de la ciudad ya existente.

Plan que nace por la necesidad de contraponerse al expansionismo y capitalismo más feroz que facilitaba el anterior plan

Es un plan para subsanar situación de retraso urbano

Importante labor de análisis de la ciudad para atender a problemas reales y concretos

Quiere atender a las necesidades reales de la población, que demanda equipamientos e infraestructuras

Un proceso de creación muy dilatado en el tiempo

*“Planning by doing”*

**Aportaciones teóricas de varios asesores externos; Giuseppe Campos Venuti, Nuno Portas, Bernardo Secchi y Manuel de Solà-Morales**

**Un plan que toma las salvaguardias de Campos Venuti y el Plan de Madrid de 1985 como referencias para determinar el camino a seguir**

**Campos Venuti participó activamente en la elaboración del Poster del Plan, sus ideas y sus cinco salvaguardias se evidencian con claridad**

**Se establecieron unas líneas claras de actuación para la ciudad:**

**Las bases sobre las que se apoya este nuevo plan son:**

**Las cinco líneas de actuación para el nuevo plan son:**

**1. reacondicionamiento del centro histórico**

**1. la conservación del centro histórico, así como de todo el patrimonio urbano**

**1. la salvaguardia de la ciudad histórica**

**2. el control de la expansión urbana**

**2. contener el crecimiento, unir y consolidar las partes ya existentes de la ciudad**

**2. la construcción de nuevas centralidades urbanas en la periferia (modelo de la ciudad policéntrica)**

**3. la mejora de la ciudad existente**

**3. desarrollo cualitativo de los barrios periféricos**

**3. el sistema de accesibilidad (viales)**

**4. una buena red de transporte público**

**4. numerosos parques, jardines y áreas de juegos**

**4. el sistema de la movilidad (ferrocarril)**

**5. un papel importante para la gestión pública en el desarrollo urbano**

**5. fomentar el transporte público con una fuerte apuesta por el autobús y el tranvía**

**5. el sistema ambiental (la construcción de una red ecológica)**

Los ayuntamientos adoptaron una política urbana reformista que pretendía cambiar la tendencia que experimentaban las ciudades, se quiso pasar del crecimiento cuantitativo al desarrollo cualitativo. Los ayuntamientos abandonaron la expropiación sistemática para dar paso a un modelo de negociaciones y concesiones mediante el cual se pudo atender a muchas más cuestiones de la ciudad. Los planes establecieron unas líneas de actuación bien definidas que permitieron reequilibrar la ciudad a través de intervenciones ordenadas con una buena visión de conjunto de todo contexto urbano.

Campos Venuti trata el tema urbanístico con una clarividencia adelantada a su época, su visión sobre las problemáticas a las que hay que hacer frente en la planificación de las ciudades y sus ideas acerca de cómo se ha de gestionar la evolución del entorno urbano siguen vigentes hoy en día, y muchos de los temas tratados en el libro *Urbanismo y austeridad* son temas de ferviente actualidad.

Campos Venuti explica la necesidad de establecer una política para la vivienda que intervenga sobre la concesión de créditos y que establezca un nivel de alquileres justo, con el objetivo de garantizar que los sectores más desfavorecidos de la sociedad puedan acceder a la vivienda. Hoy en día el tema de la vivienda sigue ocupando una de las primeras posiciones entre las cuestiones que atañen al tema urbano y social.

El capital privado lleva años invirtiendo en la adquisición de viviendas a través de fondos buitres, aprovechando la situación de necesidad generada por la crisis financiera de 2008, al mismo tiempo que las familias son expulsadas de sus viviendas al no poder pagar hipotecas y alquileres. Sigue siendo necesaria pues una revisión de la política de créditos y el establecimiento de un marco legal que proteja a los inquilinos en situación de precariedad, como proponía Campos Venuti, un alquiler justo (*Equo canone*) podría seguir siendo una buena fórmula para reducir las desigualdades sociales a la vez que se protege a las clases más desfavorecidas.

Además de la vivienda, otro asunto de gran actualidad es el de la sostenibilidad, tema que se presume va a ser de las principales preocupaciones del ser humano durante las próximas décadas, vistos los niveles de consumo, contaminación y calentamiento global que está alcanzando el planeta. La austeridad que nos presenta Campos Venuti es una apuesta por la sostenibilidad, una búsqueda por el uso responsable de los recursos disponibles y en contra del consumo improductivo, una batalla por superar los desequilibrios y las injusticias y acabar con el despilfarro.

Campos Venuti también nos propone la protección y la recuperación de los centros históricos como una forma responsable de atender a los problemas de vivienda por medio del aprovechamiento del patrimonio ya construido, de tal modo que se limita la producción de vivienda nueva, frenando así la expansión excesiva de las ciudades, reduciendo el empleo de recursos y limitando el impacto de la ciudad sobre el territorio y el medio ambiente.

Campos Venuti apuesta de manera decidida por cualificar la ciudad antes que cuantificarla, un discurso todavía vigente en la teoría urbanística actual que apuesta por un crecimiento de la ciudad hacia adentro, que se centra la intervención en la mejora de la ciudad existente en busca de una mejor calidad de vida para sus habitantes.

*"O logras ser feliz con poco y liviano de equipaje  
(porque la felicidad está dentro de uno) o no logras nada.*

*Esto no es una apología a la pobreza,  
esto es una apología a la sobriedad."*

José Mujica

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Aimeur, C. (2019) *El desconocido libro que cambió la historia de València* [Consulta: 27 de julio de 2020] Disponible en: <https://valenciaplaza.com/el-desconocido-libro-que-cambio-la-historia-de-valencia>
- Andrés Durà, R. (2017) *Cuando la Albufera de València estuvo a punto de convertirse en Benidorm*. [Consulta: 12 de septiembre de 2020] Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/local/valencia/20170603/423142031484/albufera-valencia-saler-benidorm-urbanizacion-parque-natural.html>
- Archibugi, F. (2002) *Il novo Piano regolatore di Roma (2001): un piano senza strategia*. Cap. 7 del libro dell'A.: Roma: per una nuova strategia urbanistica, Roma 2002. Disponible en: [http://www.francoarchibugi.it/pdf/scrittiscelti\\_pianoroma.pdf](http://www.francoarchibugi.it/pdf/scrittiscelti_pianoroma.pdf)
- Ayuntamiento de Valencia (1988a) Plan General de Ordenación Urbana. Memoria informativa I. Valencia, octubre de 1988.
- Ayuntamiento de Valencia (1988b) Plan General de Ordenación Urbana. Memoria informativa II. Valencia, octubre de 1988.
- Berlinguer, Enrico (1977) *Austerità: Ocasione per trasformare l'Italia*. Conclusiones al Congreso de los Intelectuales, Roma, Teatro Eliseo, 15 de enero de 1977.
- Blasco, J.A. (2014) *Urban Networks: Cuando el Plan de Bolonia era una referencia urbanística (y de izquierdas) para la intervención en los centros históricos de las ciudades*. [Consulta: 13 de septiembre de 2020] Disponible en: <http://urban-networks.blogspot.com/2014/07/cuando-el-plan-de-bolonia-era-una.html>
- Blasco, J.A. (2016a) *Urban Networks: Neorrealismo urbano en la Italia de 1950: el barrio Tiburtino de Roma*. [Consulta: 18 de agosto de 2020] Disponible en: <http://urban-networks.blogspot.com/2016/01/neorrealismo-urbano-en-la-italia-de.html>
- Blasco, J.A. (2016b) *Urban Networks: Panorama del urbanismo europeo en la década de 1950 (la transición del pesimismo de posguerra a la esperanza por un mundo mejor)*. [Consulta: 18 de agosto de 2020] Disponible en: <http://urban-networks.blogspot.com/2016/02/panorama-del-urbanismo-europeo-en-la.html>
- Burriel de Orueta, E. L. (2009) *Planificación urbanística y ciudad La ciudad de Valencia: historia, geografía y arte de la ciudad de Valencia*, Vol. 2, 2009 (Geografía y arte), ISBN 978-84-370-7666-9, págs. 144-171
- Camerin, F. (2018). Giuseppe Campos Venuti in 20th century Italian urbanism and the "austerity" challenges for the future. In *Investigaciones Geograficas* (Vol. 95). Instituto de Geografía. <https://doi.org/10.14350/rig.59534>
- Camerín, F. y Álvarez Mora, A (2020) *Homenaje a Giuseppe Campos Venuti, el Urbanista Reformista*. [Consulta: 25 de julio de 2020] Disponible en: <https://vimeo.com/385711956>
- Campos Venuti, G. (1978). *Urbanística e Austerità*. Milano, Giangiacomo Feltrinelli Editore
- Campos Venuti, G. (1981). *Urbanismo y Austeridad*. Madrid, Siglo XXI de España Editores, S.A. ISBN: 84-323-0407-7
- Campos Venuti, G. (1996) *Ciudades 3. Pensar la ciudad, vitalidad y límites del plan urbanístico*. Valladolid, Edita: Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Valladolid. I.S.S.N.: 1133-6579 I.S.B.N.: 84-7762-499-2
- Campos Venuti, G. (2003) El nuevo plan de Roma y las alternativas del urbanismo italiano. *Ciudades 7: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, ISSN 1133-6579, p.83 - 92

- Cecchini, D. (2013) *Formazione delle aree urbane e metropolitane XX secolo fino agli anni 70'*. Principali fase della trasformazione urbana. [Consulta: 19 de septiembre de 2020] Disponible en: [http://www.cittasostenibili.it/urbana/urbana\\_Scheda\\_12.htm](http://www.cittasostenibili.it/urbana/urbana_Scheda_12.htm)
- Colella, F. (2016). Políticas habitacionales en Italia y España en la posguerra. 1949-1954. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, mo, 9(17), 50, Disponible en: <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.cvu9-17.phie>
- Delgado Jiménez, A. (2012) *Evolución y crisis de la región metropolitana de Madrid 1985-2007. Análisis de las diversas perspectivas para la transformación del gobierno urbano: una revisión crítica del planeamiento*. Madrid, Universidad Politécnica de Madrid
- Diaz, F. G. (1992). *Transformación de Valencia I*. Revista Urbanismo 28, p.78 – 85 Disponible en: <https://www.coam.org/media/Default Files/fundacion/biblioteca/revista-urbanismo/docs-2/revista-urbanismo-n28-pag78-85.pdf>
- Elisei, P. (2005) *El plan Regulador de Roma*. [Consulta: 12 de agosto de 2020] Disponible en: [https://cafedelasciudades.com.ar/planes\\_28.htm](https://cafedelasciudades.com.ar/planes_28.htm)
- Esteve García, J. P. (2016) *Crónicas del Extrarradio (VI): El Plan Bidagor y las anexiones*. [Consulta: 17 de septiembre de 2020] Disponible en: <http://www.gateravilla.es/cronicas-del-extrarradio-vi-el-plan-bidagor-y-las-anexiones/>
- García-González, M.C. y Guerrero, S. (2017) *La Roma fascista y las redes transnacionales del urbanismo: entre el ensimismamiento y la publicidad*. Disponible en: [http://oa.upm.es/53532/1/INVE\\_MEM\\_2017\\_289266.pdf](http://oa.upm.es/53532/1/INVE_MEM_2017_289266.pdf)
- Leira, Eduardo. (1982) *"Recuperar Madrid": mucho más que un spot publicitario*. *Quaderns d'arquitectura i urbanisme*, [en línea], 1982, Núm. 152, p. 95-97, <https://www.raco.cat/index.php/QuadernsArquitecturaUrbanisme/article/view/198969>
- López de Lucio, R (2002) *Planeamiento y desarrollo urbano de Madrid durante los últimos 40 años (1963/ 2002): Expansión de la ciudad, salto metropolitano, estructuración interna. Introducción a la Guía del diseño urbano de Madrid, siglo XX*. Madrid, Edición: Ayuntamiento de Madrid
- Nárdiz Ortiz, C. (2015) *Urbanismo y austeridad* [Consulta: 27 de julio de 2020] Disponible en: [https://www.lavozdegalicia.es/noticia/opinion/2015/07/31/urbanismo-austeridad/0003\\_201507G31P14995.htm](https://www.lavozdegalicia.es/noticia/opinion/2015/07/31/urbanismo-austeridad/0003_201507G31P14995.htm)
- Ricci, L. (2017). *Roma: una estrategia de reequilibrio urbano y metropolitano*. Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales (CyTET), 49(193), 533-552. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76577>
- Sánchez de Madariaga, I. (2014) Plan general de 1941, Enciclopedia Madrid Siglo XX. [Consulta: 17 de septiembre de 2020] Disponible en: [https://web.archive.org/web/20140126151807/http://madripedia.es/wiki/Plan\\_General\\_de\\_1941](https://web.archive.org/web/20140126151807/http://madripedia.es/wiki/Plan_General_de_1941)
- Selva Royo, J.R. (2014) *Antecedentes y formación del Plan general de valencia de 1966. La ordenación urbanística metropolitana de Gran Valencia (1947-1986)*. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Navarra. I.S.S.N. (edición impresa): 1886-6654, I.S.S.N. (edición digital): 2174-5099. Disponible en:
- Selva Royo, J.R. (2016) *Planeamiento parcial temprano de la Gran Valencia (1947-1952)*. València, 1808-2015 La història continua. València: Balandra edicions, 2016, p. 295-357
- Selva Royo, J.R. (2017a) *Planeamiento metropolitano español del Siglo XX. Análisis de su evolución histórica*. riURB, Revista Iberoamericana de Urbanismo nº 13.

## URBANISMO Y AUSTERIDAD

- Selva Royo, J. R. (2017b) Génesis documental del Plan General de Valencia y su cintura (1939-1946) [en línea] Fecha de consulta: 09-09-2020. En: ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno, 12 (35): 15-38, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.5821/ace.12.35.4690> ISSN: 1886-4805.
- Sambricio et al. (2019) *El Urbanismo de la Transición: El Plan General de Ordenación Urbana de 1985*. Madrid, Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible del Ayuntamiento. ISBN 978-84-7812-804-4
- Temes, R. R. (2014). *Valoración de la vulnerabilidad integral en las áreas residenciales de Madrid*. *Eure*, 40(119), p.119–149. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612014000100006>