

LA PLANIFICACION FISICA EN DINAMARCA

EL ENFOQUE PARTICIPATIVO-FUNCIONALISTA

Finn Kjaersdam

INTRODUCTION

In the 1960's there was a vigorous urbanisation and industrial growth in Denmark. This was followed by a public regulation, in an attempt to control this growth, e.g. by means of an extension of the planning sphere.

One of the results of this process was a new set of planning acts, which were adopted by Parliament in the early 1970's, and which extended the planning sphere from town planning to urban and regional planning.

Then the urbanisation stagnated.

Instead, it was the increasing development of environmental problems and urban renewal, the implementation of a new set of infrastructural facilities and the reduction of other parts of the public and private sector, following the introduction of new technical possibilities, increased pollution, economic problems and changing demographic conditions, which created the new planning problems.

This is the background for the new nationwide set of Regional Plans, which were prepared in the late 1970's and approved in the early 1980's, and for the Local Plans, which have been produced since.

Both sets of plans have been made by the local authorities, with the comprehensive participation of the citizens.

This is a unique international situation.

THE FOUNDATION

The foundation of the current Danish Town Planning states was established in 1925 in the first Danish Town Planning Act, but this act was not generally applied because it involved an incalculable economic risk for the local councils. In 1938 a new Town Planning Act was passed, which made it a general responsibility of the local councils to prepare a Town Plan for urban areas with more than 1000 inhabitants.

From 1970-75 a new set of urban and regional planning acts were passed and new local administrative divisions were introduced.

THE NEW ADMINISTRATIVE DIVISION

One of the foundation stones for the current urban and regional planning system in Denmark was laid by the reform of the administrative structure, where the former 25 counties were reduced to 14 with an average population of circa 350,000 inhabitants, and the former circa 1400 district authorities were reduced to 275 with an average of 20,000 inhabitants. By this amalgamation, the aim was that an urban community and its hinterland with which it formed a demographic and

En los años 60 hubo una fuerte urbanización y un crecimiento industrial importante en Dinamarca. Este periodo fué seguido por otro de legislación pública en un intento de controlar este crecimiento por medio de una extensión del campo de la planificación.

Uno de los resultados de este proceso fue un conjunto de leyes que fueron adoptadas por el Parlamento a principios de los setenta y que extendieron el campo de la legislación a la planificación urbana y regional.

Llegado ese momento el proceso de urbanización se paralizó. En su lugar, el desarrollo creciente de los problemas ambientales y de renovación urbana, la implantación de un nuevo conjunto de servicios infraestructurales y la reducción de otras prestaciones de los sectores público y privado, seguidas de la introducción de nuevas posibilidades técnicas, así como el incremento de la contaminación y la aparición de dificultades económicas y condiciones demográficas cambiantes, constituyeron el conjunto de nuevos problemas a los que debía hacer frente la planificación.

Estos fueron los antecedentes del nuevo conjunto de Planes Regionales redactados para toda la nación, que fueron formulados a finales de los 70 y aprobados a principio de los 80 y de los Planes locales que han sido producidos desde entonces. Ambos conjuntos de planes han sido elaborados por las autoridades locales, con la participación de los ciudadanos.

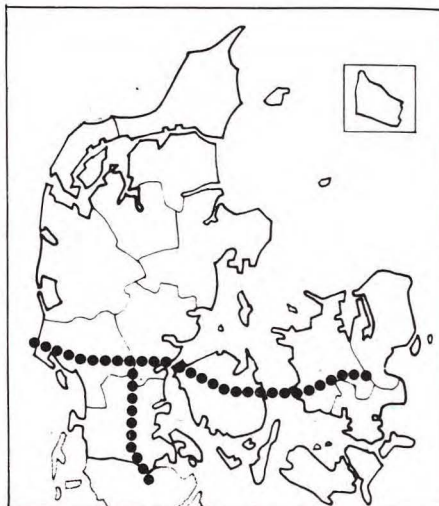
Puede decirse que esta última circunstancia representa una situación comparativamente única en el campo internacional

El origen de la actual legislación del urbanismo danés data de 1925 con la primera Ley de Urbanismo danesa, que fue muy poco aplicada porque suponía un incalculable riesgo económico para los consejos locales. En 1938 se aprobó una nueva Ley de Urbanismo que convirtió en responsabilidad general de los consejos locales el preparar un Plan de Ordenación para áreas urbanas con más de 1.000 habitantes. Desde 1970—75 se aprobaron un nuevo conjunto de leyes de planificación urbana regional y fueron introducidas nuevas divisiones locales administrativas.

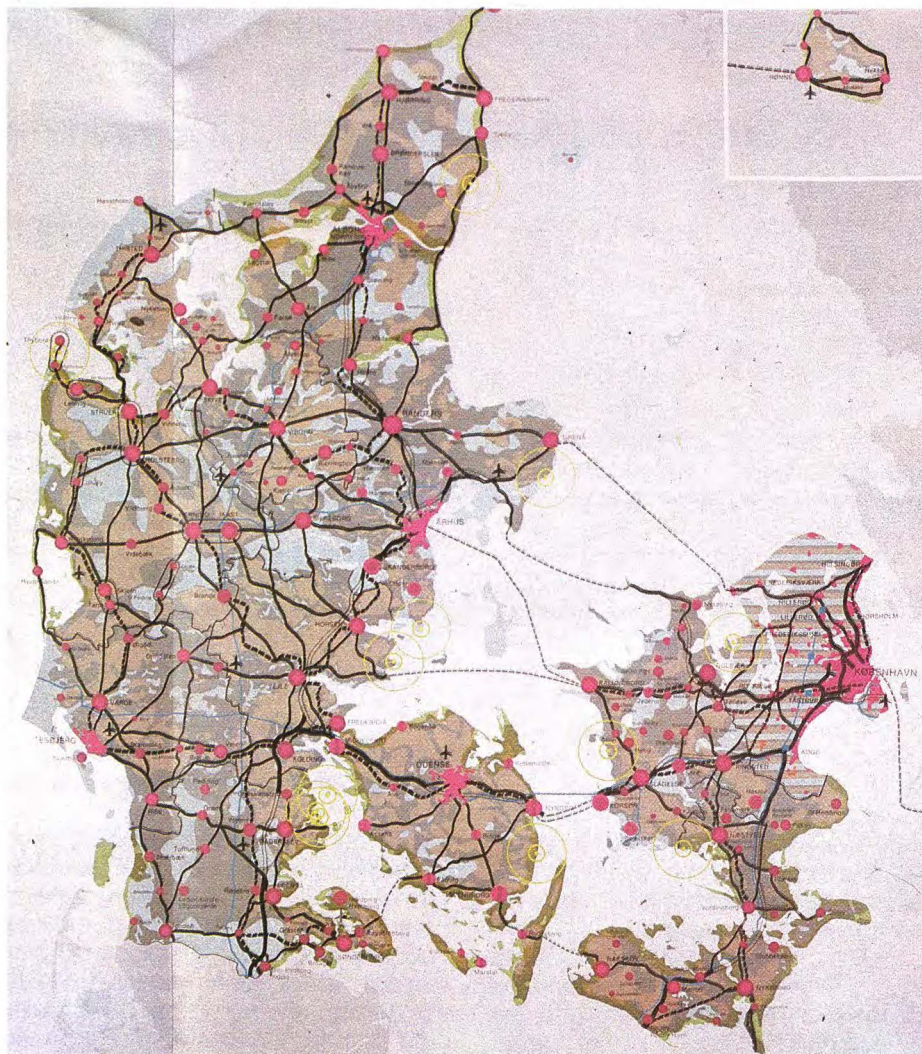
LA NUEVA DIVISION ADMINISTRATIVA

Uno de los pilares básicos del sistema actual de planificación regional y urbana de Dinamarca fue establecido con la reforma de la estructura administrativa, por la que los 25 condados existentes se redujeron a 14, con una población media de cerca de 350.000 habitantes, en tanto que las alrededor de 1.400 autoridades de distrito se vieron reducidas a 275 con una media de 20.000 habitantes. Mediante esta reestructuración se pretendía que una comunidad urbana y su entorno con el que formaba un todo demográfico y económico constituyese un municipio.

La mayor población y el correspondiente incremento de la capacidad



1. Directriz de planificación nacional. Reserva para la red primaria de suministro de gas natural (1978).



2. Los planes regionales conforman un plan nacional comprehensivo basado en la descentralización (1981).

económica y administrativa en los nuevos municipios, fueron seguidos de una descentralización por la que ciertas competencias fueron transferidas del Estado a los consejos de condado y municipal. De manera similar, la correspondiente responsabilidad fiscal fué descentralizada, de acuerdo con el principio de que debería haber coincidencia entre el nivel de responsabilidad y las capacidades financieras.

Simultáneamente, el minucioso control tradicional realizado por la administración y encomendado a las autoridades locales, quedó reducido y reemplazado por la obligación de que los condados y municipios redactasen planes presupuestarios coordinados, así como planes sectoriales para las diferentes áreas administrativas y planes urbanos y regionales que comprendieran todas sus áreas.

LA LEY DE ZONIFICACION URBANA Y RURAL.

Otro pilar fundamental del sistema de planificación es la Ley de Zonifica-

ción Urbana y Rural, que divide la totalidad del país en dos o más (de hecho tres) tipos de zonas; las zonas urbanas, donde el desarrollo urbano está permitido de acuerdo con los planes y legislación vigentes; las zonas de residencia recreativa, donde el desarrollo turístico y vacacional se permite, conforme a lo previsto en los actuales planes y correspondiente reglamentación, y las zonas rurales, donde el desarrollo urbano o recreativo no pueden tener lugar sin un permiso especial.

Las zonas rurales cubren casi el 95% de la totalidad del territorio y cualquier parcelación de suelo, construcción de nuevos edificios o conversión de edificios existentes y zonas, para fines distintos a la agricultura, silvicultura o pesca no están permitidos sin una licencia especial.

Las zonas sólo pueden transformarse de rural en urbana o en residencia recreativa, mediante la aprobación de un «Plan de Unidad Vecinal», estando sujeto el propietario de los terrenos a pagar un impuesto especial.

economic whole, should constitute a municipality.

The greater population, and the corresponding enlargement of economic and administrative capacity, in the new municipalities, was followed by a decentralization of responsibility in which a number of tasks were transferred from the State to county and local councils. Similarly, corresponding fiscal responsibility was decentralized according to the principle that there should be a coincidence between the level of responsibility for decisionmaking and the level of responsibility for the financial consequences.

Simultaneously, the traditional detailed control of the administration by the local authorities was reduced, and replaced by an obligation for the counties and the municipalities to prepare comprehensive budget plans, sector plans for the separate administrative fields and comprehensive urban regional plans for their whole areas.

THE URBAN AND RURAL ZONING ACT

Another foundation stone is the Urban and Rural Zoning Act, which divides the whole country into two or more (de facto three) types of zones; the urban zones, where urban development is allowed in accordance with the current plans and statutory regulations, the recreational residence zones, where holiday and tourist development is allowed, in accordance with current plans and statutory regulations, and the rural zones, where urban or recreational development cannot take place without special permission.

The rural zones cover almost 95 per cent of the total area and any subdivision of land, construction of new buildings or conversion of existing buildings and areas to purposes other than agriculture, forestry or fishery is not permitted, without a special permission.

Areas can only be transferred from the rural zone to the urban zone or recreational residence zone by the adoption of a «Neighborhood Plan» and the landowner thereby becomes liable to pay a special tax.

THE NATIONAL PLANNING

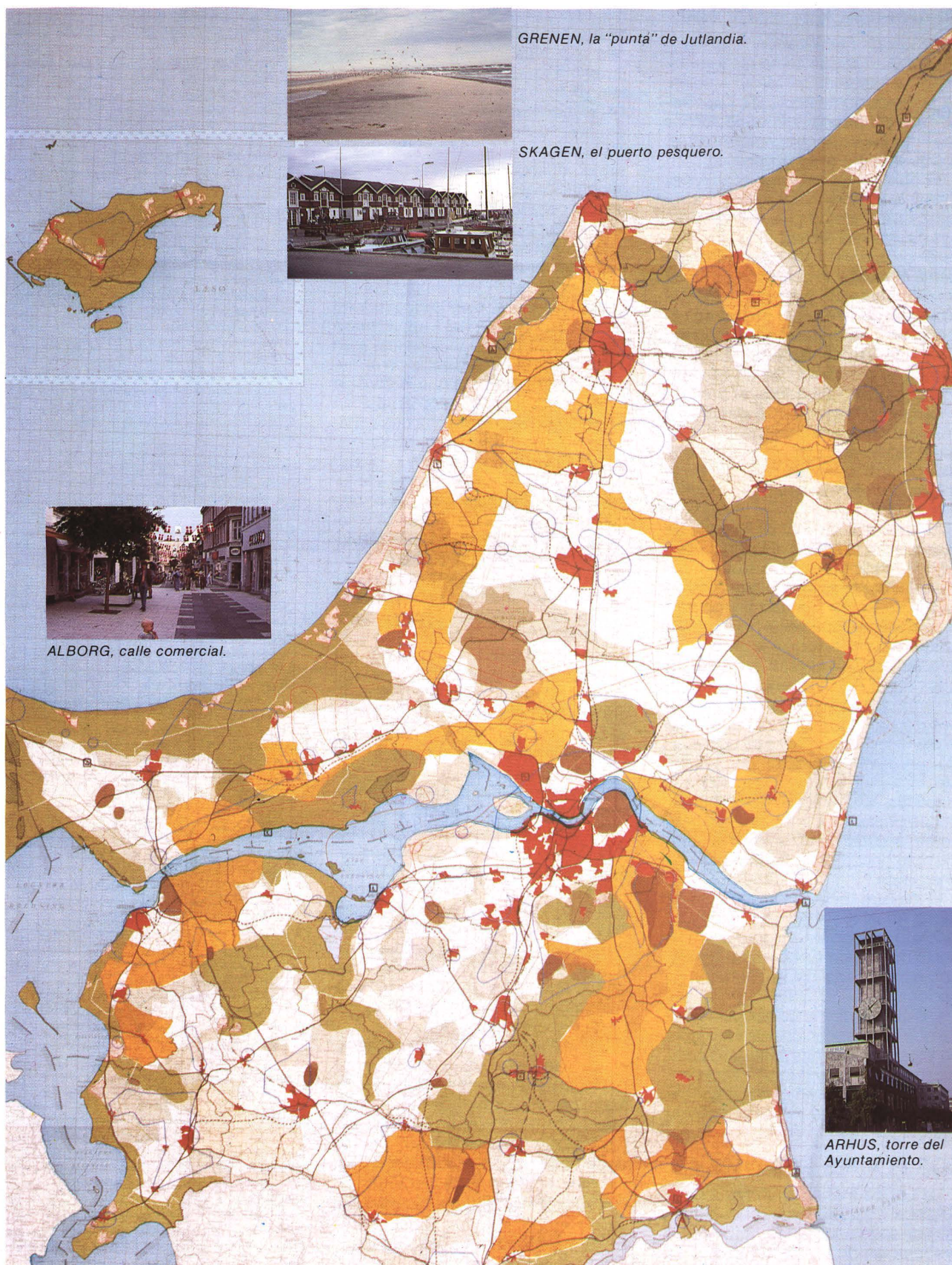
The National and Regional Planning Act makes it the responsibility of the Minister for the Environment to manage comprehensive physical planning at the national level and to ensure that the necessary preparatory investigations are undertaken.

The purpose of this planning is to provide for utilization of the land and the natural resources of the country, on the basis of an overall assessment of the interests of the national community, in order to ensure the utilization of land in such a way that prevents pollution of the air, water and soil as well as preventing noise nuisance and also to ensure the promotion of uniform development for the whole country.

The Act does not demand that a national plan must be prepared, and no one expects that this will be done, and the national plan must be considered only as a number of restrictive powers and advisory guidelines.

The Minister may issue National Planning Injunctions which constitute the mandatory basis for regional and local planning, e.g. national planning injunctions have been used to reserve areas for the primary transmission net for natural gas in Denmark.

The Minister must approve the Regional Plans and, in this connection, he may require that the regional planning should be according to certain principles which are laid down by him. He may also require the regional planning authori-



3. El plan regional del «Norte de Jutlandia» (1981).

PLANIFICACION NACIONAL

La Ley de Planificación Nacional y Regional establece como responsabilidad del Ministerio del Medio Ambiente, la dirección de la planificación física a nivel nacional y la adopción de medidas para que se acometan los estudios preparatorios necesarios.

El objetivo de esta planificación es prever la utilización del suelo y los recursos naturales del país, sobre las bases de una total valoración de los intereses de la comunidad nacional, en orden a garantizar la utilización de aquel de modo tal, que prevenga la contaminación del aire, agua y tierra así como la eliminación de la molestia del ruido y permitiendo, también, al mismo tiempo, la promoción de un desarrollo homogéneo para todo el país.

La Ley no exige que se elabore un plan nacional y nadie espera que se haga, por lo que éste debe ser considerado sólo como un conjunto de limitaciones restrictivas y líneas directrices indicativas.

El ministro puede emitir Normas de Planificación Nacional (National Planning Injunctions) que constituyan las bases obligatorias para la planificación regional. Así por ejemplo, las normas de planificación nacional han sido utilizadas para reservar áreas destinadas a la red de conducción primaria del gas natural en Dinamarca.

El ministro tiene que aprobar los Planes Regionales, pudiendo exigir que la planificación regional esté de acuerdo con ciertos principios por él establecidos. Puede también requerir a la autoridad de planificación regional para que prepare propuestas sectoriales como anexos al plan regional, por ejemplo incorporar la planificación energética.

El ministro tiene que someter un Informe Anual al Parlamento sobre Planificación Nacional, que muestra el punto de vista del Gobierno de los propósitos y estado de la planificación nacional.

Los últimos diez años han demostrado que la planificación física nacional en Dinamarca es bastante débil comparada con la planificación económica nacional e incluso con la planificación física a niveles regionales y locales.

LOS PLANES REGIONALES

La Ley de Planificación Nacional y Regional instituye, como responsabilidad de todo consejo de condado, la preparación de un Plan Regional en el marco de la planificación nacional, como un instrumento permanente-

mente actualizado. Para ello, primeramente, los consejos del condado tienen que preparar una serie de Propuestas Esquemáticas Alternativas para un Plan Regional, a partir de las bases elaboradas por los consejos locales, acompañadas de un informe sobre el contenido de dichas alternativas, siendo «responsables de la necesaria información pública dirigida a fomentar una participación pública sobre las metas y contenido de la planificación».

Después de un período de debate de no menos de seis meses, cada consejo de condado debe empezar a negociar con sus consejos locales a fin de elaborar una única Propuesta de Plan Regional. Esta es sometida a un procedimiento de audiencia de al menos 4 meses antes de que el consejo de condado pueda adoptar el Plan Regional Final, que es entonces enviado al Ministerio para su aprobación final. El Plan Regional ha de contener unas directrices generales para la localización y distribución del futuro crecimiento urbano en el condado y tiene que indicar donde se deberán localizar los centros principales, la red viaria fundamental y las infraestructuras básicas y la situación de los equipamientos públicos. También debe contemplar las necesarias directrices para la localización de industrias que deben cumplir requisitos especiales para la prevención de la contaminación ambiental, e indicar la extensión y la localización de áreas reservadas para fines agrícolas, así como el uso del suelo para la extracción de recursos naturales y para la localización de zonas con fines de recreo.

Un conjunto de planes regionales, que cubren el país entero, fueron preparados por los consejos de condado con participación ciudadana, y aprobados por el Ministerio en 1981. En conexión con esta aprobación, el Gobierno respetó la planificación de localizaciones relativamente descentralizadas para el crecimiento urbano, como una manifestación de los deseos de la población y consejos locales.

Los planes regionales aprobados, en conjunto, establecen la estructura principal para un modelo que está basado en una jerarquización de centros regionales de distrito y locales. Cada cuatro años, el consejo de condado debe actualizar su Plan Regional, realizando adiciones suplementarias y revisiones donde sea necesario.

LOS PLANES LOCALES

La Ley de Planificación Local hace responsable a todo consejo local de

ty to prepare proposals for adjointers to the regional plan, e.g. to incorporate energy planning.

The Minister must submit an Annual Report to Parliament on National Planning, which presents the Government's view on the aims and status of national planning.

The past ten years has shown, that national physical planning in Denmark is rather weak compared with national fiscal planning and with physical planning at the regional and local levels.

THE REGIONAL PLANS

The National and Regional Planning Act makes it the responsibility of each county council to prepare a Regional Plan, within the framework of national planning, and to maintain the Regional Plan as an up-to-date instrument. Firstly, the county councils had to prepare a choice of Alternative Outline Proposals for a Regional Plan on the basis of proposals from the local councils, present an account of the basis of these alternatives and be «responsible for a communication of information for the purpose of encouraging a public debate on the goals and content of planning».

After a period of debate, of not less than six months, each county council had to begin to negotiate with its local councils, to provide for the preparation of a single Regional Plan Proposal. This was subject to a hearing procedure, of at least four months, before the county council could adopt the final Regional Plan, which was then sent to the Ministry for final approval and confirmation.

The Regional Plan must contain general guidelines for the location and distribution of future urban growth in the county, and must indicate where major centres, major traffic and other infrastructural facilities, and major public institutions should be located. It must also contain guidelines for the location of factories for which special requirements must be fulfilled for the purpose of preventing environmental pollution, and indicate the size and location of areas which are to be reserved for agricultural purposes, the use of land for the excavation of natural resources and for the location of areas for recreational purposes.

A set of regional plans, which cover the whole country, were prepared by the county councils with citizen participation, and approved by the Minister in or about 1981. In connection with this approval, the Government respected the planning of relative decentral locations for urban growth, as a manifestation of the wishes of the population and local councils.

The approved regional plans, as a whole, establish the principal structure for an urban pattern which is centered on a hierarchy of regional, district and local centres.

Every fourth year, each county councils has to update their Regional Plan and make supplementary additions and revisions where it is necessary.

THE LOCAL PLANS

The Local Planning Act makes it the responsibility of each local council to prepare and adopt a Local Plan for the whole municipality, within the framework of national and regional planning, and to maintain the Local Plan as an up-to-date instrument.

The Local Plan must be prepared on the basis of an overall assessment of the land and natural and economic resources of the whole municipal area, with consideration for the demographic and industrial development of the municipality and with due regard to local sector planning.

In the preparation of the Local Plan, each local council had to «involve the local citizens in the planning process as far as it is possible».

This was done by means of each local council publishing an account of the primary planning themes, and the planning possibilities, in the forthcoming task of planning, and then providing the necessary information to permit the public to enter the debate, on an informed level. When the debate was completed, the local council was to adopt the Local Plan Proposal, which covered the whole municipality. This could not be done earlier than three months after the commencement of the period of debate. This Local Plan Proposal was then subject to a hearing procedure, of at least four months, before it could be adopted by the local council as its Local Plan. The proposal did not have to be approved by the county council or the Ministry.

The Local Plan consists of a Structure Plan covering the whole municipality and, with regard to the individual geographical parts of the municipality, a Framework for the contents of the Neighborhood Plans. The Structure Plan must determine the general structure of the municipality in a comprehensive plan which includes the urban pattern and the centre structure, the development of the urban communities with housing and workplaces, the size and location of recreational areas, public and private traffic and transport facilities, other infrastructural facilities and supply services and institutions.

Activities which have a requirement, for that special regard is paid to their location, in order to prevent pollution, must also be planned for. The size and location of recreational and agricultural areas, areas which are to be used for the exploitation of natural ground resources, and areas for nature conservation are also included.

The Framework for the contents of the Neighborhood Plans must indicate the distribution of buildings and structures, according to their type and use, areas with specific methods of heating, institutions and technical plants, the supply of public services, the traffic system, recreational areas, etc.

It must determine the maximum density and height of buildings, whether and which buildings or urban environments should be conserved, whether there should be urban renewal and whether areas should have an alteration of use to urban or recreational residence zones. The Framework is formulated with a great degree of detail to enable it to be used as a control instrument.

Every fourth year, each Local council has to update the Local Plans and make supplementary additions, where it is necessary.

THE NEIGHBORHOOD PLANS

The Local Planning Act also makes it the responsibility of each local council to prepare and adopt a Neighborhood Plan, before a larger development can be carried out. Development includes demolition of buildings, and larger has been defined as, e.g. more than 20 dwellings, schools, town halls or tourist hotels, etc.

The act also provides the statutory authority for the local council to provide a Neighborhood Plan in other cases, where they wish to establish a detailed regulation. The Neighborhood Plans are subject to the Framework for the contents of the Neighborhood Plans within the Local Plan. If there are inconsistencies, the Local Plan must be amended to comply, if the council wishes to adopt the Neighborhood Plan.

The purpose of the Neighborhood Plan must be defined in the plan, as well as a statement on whether its implementation is dependent on permissions granted by other authorities. These

preparar y adoptar un Plan Local para todo el municipio, dentro del marco de la planificación nacional y regional, y mantener el mismo como instrumento permanentemente actualizado.

El plan Local debe prepararse sobre las bases de una evaluación total del suelo y de los recursos naturales y económicos de toda el área municipal, teniendo en cuenta el desarrollo demográfico e industrial del municipio y con la debida atención a la planificación del sector local.

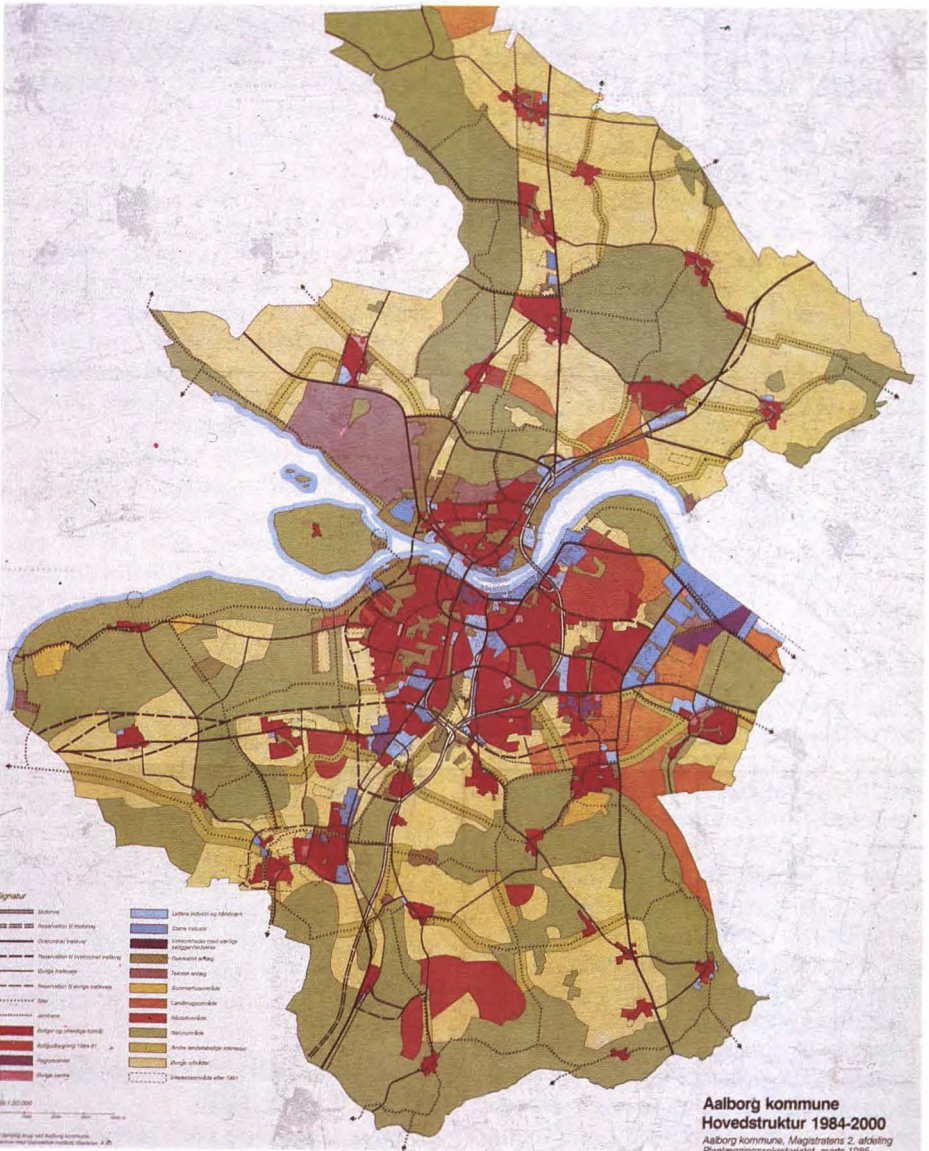
En la preparación del Plan Local, cada consejo local ha de «implicar a los ciudadanos locales en el proceso de planificación tanto como sea posible».

Esto se hace a través de cada consejo local publicando un informe sobre los principales temas de planificación y posibilidades de la misma, haciendo referencia al trabajo de planeamiento a acometer, aportando la información necesaria para permitir al ciudadano entrar en el debate con un

buen nivel de información. Una vez concluido el debate, el consejo local debe definir la propuesta de Plan Local que se adopta para el municipio en su totalidad. Ello no puede realizarse antes de transcurridos tres meses desde el comienzo del periodo de debate. Esta propuesta del Plan Local será entonces objeto de un procedimiento de información pública de 4 meses al menos, antes de que pueda ser adoptado como Plan definitivo por el consejo local. La propuesta correspondiente no necesita ser aprobada por el consejo del condado o por el ministerio.

El Plan Local consiste en un planeamiento estructural para todo el municipio, así como en un marco general de referencia para los desarrollos en Planes vecinales, en lo que concierne a las áreas geográficas individualizadas existentes en aquel. El Plan Local tiene que determinar la estructura general del municipio a partir de la defi-

4. El plan local de «Aalborg» (1985).



nición de un esquema global que deberá incluir el modelo urbano y la estructura del centro, el desarrollo de comunidades urbanas con viviendas y lugares de trabajo, la extensión para áreas de recreo, infraestructuras para el tráfico privado y público y mejoras en el transporte, así como en otras infraestructuras y servicios de abastecimiento y equipamientos.

Las actividades que requieren una especial atención, en relación con su localización, en orden a prevenir la contaminación, deben ser planificadas teniendo en cuenta la extensión y situación de las áreas agrícolas y de recreo. Habrán de ser también contempladas en orden a su protección las que hayan de ser dedicadas a la explotación de recursos naturales del campo, así como aquellos que demanden su conservación natural.

El marco para el contenido de los Planes Vecinales debe indicar la distribución de edificios y estructuras, de acuerdo con su tipo y uso, las áreas con métodos específicos de calefacción, equipamientos y plantas técnicas, los servicios urbanos, el sistema de tráfico, las áreas de recreo, etc.

Asimismo, debe contener determinaciones sobre densidad máxima y altura de las construcciones, definición de edificios o entornos urbanos que deberán conservarse, previsión de áreas sometidas a renovación urbana y posibilidades de transformación de usos a zonas urbanas o a zonas residenciales de recreo.

El planeamiento es formulado con un alto grado de detalle, capacitándolo para ser usado como un instrumento de control.

Cada cuatro años, todos los consejos locales tienen que actualizar los Planes Locales y adoptar las previsiones complementarias que sean necesarias.

LOS PLANES VECINALES

La Ley de Planificación local también hace responsable a cada consejo local de la preparación y adopción de un Plan Vecinal, antes de que un desarrollo «importante» pueda ser llevado a cabo. En este concepto se incluye la demolición de edificios, y el término «importante» ha sido definido por ejemplo como más de 20 viviendas, o construcción de escuelas, ayuntamientos u hoteles turísticos, etc...

La Ley también otorga reglamentariamente al consejo local el poder suficiente para elaborar un Plan Vecinal en casos donde se desee establecer una regulación detallada. Los Planes

Vecinales están sujetos al marco que para su contenido define el Plan Local. Si existen contradicciones, el Plan Local debe corregirse para su adecuación en el caso de que el consejo desee adoptar el Plan Vecinal.

El propósito de un Plan Vecinal debe ser definido en el mismo, debiendo contener una declaración sobre si su ejecución depende de permisos otorgados por otras autoridades. Estas responsabilidades y derechos aseguran que las principales obras de construcción e inversiones serán llevados a efecto de acuerdo con las normas reguladoras del sistema de planificación y estando sujetos a los principios reglamentados de la participación pública.

A petición de parte, el consejo local debe presentar una Propuesta de Plan Vecinal, que es sujeto a continuación a un procedimiento de audiencia, de al menos dos meses, antes de que pueda ser finalmente adoptada por el consejo. La propuesta no será aprobada por ninguna otra autoridad.

El Plan Vecinal debe contener previsiones sobre los usos del suelo dentro del área, el tamaño y delimitación de propiedades, incluidas carreteras y senderos, el trazado de caminos, infraestructuras, la localización de los edificios, y el tamaño y apariencia externa de los mismos.

Puede también contener previsiones sobre el uso de edificios singulares y exigir que sean preservados edificios o vegetación existentes. Finalmente, puede determinar qué áreas deberían ser transformadas en zonas urbanas o residenciales de recreo.

Un Plan Vecinal solo regula las intenciones futuras. No puede afectar a los usos o condiciones existentes, pero, por otra parte, el plan obliga a todos en el sentido de que los cambios futuros deberán estar de acuerdo con el plan.

Las restricciones que sean introducidas por medio de un Plan Vecinal, de un Plan Local o Regional, no dan derecho al propietario a reclamar indemnización alguna, a menos que el Plan Local haya reservado una zona concreta para fines públicos, de manera que no pueda ser utilizada con fines lucrativos a diferencia de la rentabilidad que presentan las propiedades circundantes. El propietario puede pedir que el consejo expropie la zona sujeta a indemnización en esta situación.

EL ENFOQUE PARTICIPATIVO-FUNCIONALISTA

Este sistema de planeamiento urba-

responsibilities and rights ensure that major building and investment works are brought about within the regulatory requirements of the planning system and subject to the statutory principles for public participation.

The local council is required to present a Neighborhood Plan Proposal, which is then subject to a hearing procedure, of at least two months, before it can be finally adopted by the council. The proposal is not to be approved by any other authorities.

The Neighborhood Plan may contain provisions about the land uses within the area, the size and delimitation of the included properties, roads and paths, the alignment of tracks, pipes and transmission lines, the location of buildings on the sites and the size and external appearance of buildings.

It can also contain provisions about the use of individual buildings and require that existing buildings or vegetation must be preserved. Finally, it can determine, that areas should be transferred to urban or recreational residence zones.

A Neighborhood Plan only regulates future intentions. It cannot affect existing uses or conditions, but, on the other hand, the plan is binding on everyone in the sense, that future transactions must be in accordance with the plan.

The restrictions which are brought about by means of a Neighborhood Plan, or by means of a Local or Regional Plan, do not entitle the landowner to claim any compensation, unless the Local Plan has reserved an area for public purposes, so that the area cannot be used in an economically gainful way, compared with the profitability in use of the surrounding properties. The owner can request that the council take over the area subject to the payment of compensation in this situation.

THE PARTICIPATORY-FUNCTIONALISTIC APPROACH

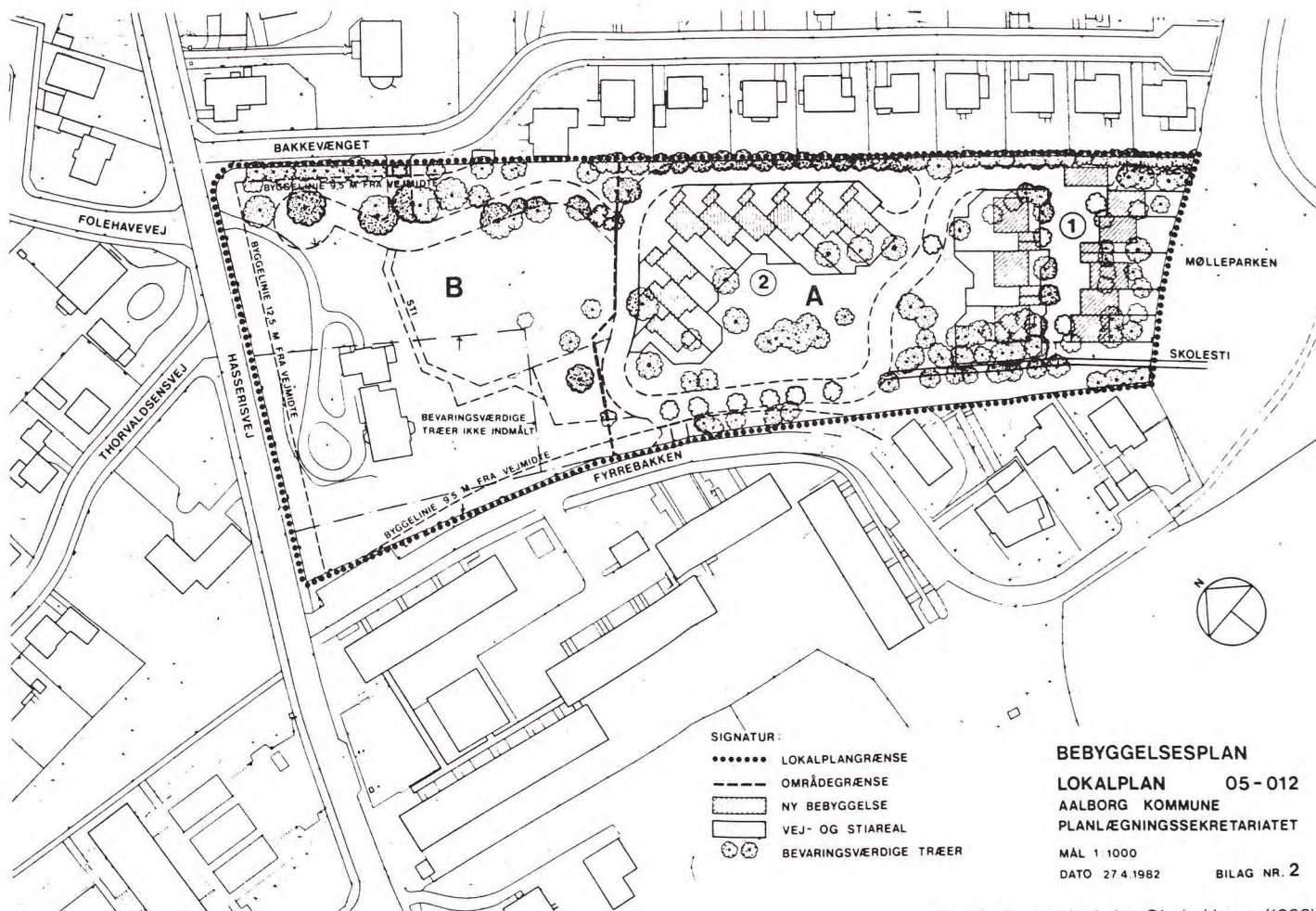
This Danish Urban and Regional Planning System is characterized by the rational technical control on a participatory basis which is legitimized by a local political adoption within the frame of reference for planning in the upper tiers of the planning hierarchy.

The background for this type of hybrid planning is the rationality of functionalistic planning and the participatory planning's direct democracy, which makes it possible, to some degree, to secure a reasonable functional development in the society, without unnecessary wastage of resources, and without the unnecessary destruction of the local environment and living conditions, in accordance with citizen preferences. This is done by placing the weighing between the functionalistic rationality and the expressed wishes of the citizens to the planning level, where it can be done without the destructive effect, it could have, if every idea had to be implemented, before it could be debated and changed.

The debate at the planning level, with the citizens, to avoid partial implementation, or delay, with resulting economic losses, has also its disadvantages. It is necessary to supplement the statutory inclusion of the public in the planning process with a compulsory planning, in order to secure that critical projects will be discussed with the citizens.

Statutory planning results in many formalities and complaints about planning, and the accompanying risk of a shift from creative planning to a legalistic planning.

The Danish experience has shown that it is of decisive importance, for the effectiveness of the planning system, that it is the local council, who finally adopts the plans, without the necessity for statutory approval by other authorities, or the provision for appeals or objections.



5. El plan vecinal de «Obels Have» (1982).

In the Danish planning system, there is an average period of eight months, from the decision to prepare a Neighborhood Plan until its final adoption, while, in the English planning system, where there are statutory provisions, for appeals and objections, at public local inquiries, and for the submission of complaints to the local ombudsman, the period between the decision to prepare a plan and its final adoption is rarely less than two years, and can take much longer. The effect, in England, is that the developers and local councils often try to evade the planning system, which subsequently often leads to conflict situations with the public, when the development is finally carried out.

THE PUBLIC PARTICIPATION

The inclusion of the public in planning has had a considerable effect on the content of the plans. In 75 per cent of the plans, solutions and choices were obtained or effected by arguments, which were expressed in the public debate. The inclusion of the public in planning has also resulted in, that local politicians have tried to keep potential conflicts, e.g. the closedown of a school, out of the planning sphere as long as possible, and thus reduce the possibilities for reasonable solutions.

Another effect of public participation has been that it has strengthened both the plans, and the planning authorities, against objections from other public authorities. When the local populace has been directly involved in framing the plan, it is difficult for other authorities to alter, or to oppose, the plan.

Plans have become more stable and effective. When the citizens have been involved, a collec-

no regional danés, se caracteriza por un control técnico racional sobre una base participativa, que está legitimada por la adopción de una política local para el planeamiento en los niveles altos de la jerarquía de éste.

Este tipo de planeamiento híbrido está basado en la racionalidad del planeamiento funcionalista y la democracia directa del planeamiento participativo, que hace posible, en algún grado, asegurar un desarrollo razonable y funcional de la sociedad, sin gastos innecesarios, de acuerdo con las preferencias del ciudadano. Para ello el planeamiento se elabora desde presupuestos de racionalidad funcionalista teniendo en cuenta los deseos de los ciudadanos expresados durante la redacción del mismo, evitando así los efectos negativos que se pueden producir cuando una idea es desarrollada sin haber sido antes suficientemente debatida.

El debate a nivel de planeamiento con los ciudadanos, para evitar los problemas apuntados, puede originar dificultades parciales o retraso con las consiguientes pérdidas económicas, por lo que también tiene sus desventajas. Es necesario desarrollar la inclu-

sión reglamentaria del debate público en el proceso de planeamiento con su exigencia obligatoria, en orden a asegurar que los proyectos críticos serán discutidos con los ciudadanos.

La elaboración del planeamiento tal como está reglamentada, da lugar a muchas formalidades y recursos sobre el mismo, así como el riesgo adicional de sustituir un planeamiento creativo por un planeamiento legalista.

La experiencia danesa ha demostrado que es de importancia decisiva, para la efectividad del sistema de planeamiento, el que sea el consejo local quien finalmente apruebe los planes, sin la necesidad de una aprobación otorgada por autoridades superiores y sin la posibilidad de plantear recursos u objeciones posteriormente.

En el sistema de planeamiento danés transcurre un periodo medio de 8 meses desde la decisión de preparar el Plan Vecinal hasta su aprobación final, mientras que en el sistema de planeamiento inglés, donde hay previsiones reglamentarias en materia de apelaciones y recursos en las audiencias públicas locales, incluso hasta con la posibilidad de presentación de quejas al «defensor del pueblo», el periodo

entre la decisión de elaborar un plan y su aprobación final raramente es menor de dos años, pudiendo llevar mucho más tiempo. En efecto, en Inglaterra los promotores y los consejos locales, a menudo intentan evitar el sistema de planeamiento, lo que subsiguientemente conduce a veces a situaciones conflictivas con la población cuando el desarrollo es llevado a cabo.

LA PARTICIPACION PUBLICA

La participación de la población en la elaboración del planeamiento ha tenido un considerable efecto en el contenido de los planes. En el 75 por 100 de los mismos, las soluciones y decisiones adoptadas lo fueron como consecuencia de argumentos expuestos durante el debate público. La participación de la población en el planeamiento también ha sido causa de que los políticos locales hayan intentado mantener conflictos potenciales, como el cierre de una escuela, fuera de la esfera del planeamiento tanto tiempo como fuese posible, y así reducir las posibilidades de encontrar soluciones razonables. Cuando la población local ha sido directamente implicada en la definición del planeamiento, es difícil para otras autoridades alterar u oponerse al plan.

Los planes han llegado a ser mas estables y efectivos. Cuando los ciudadanos se sienten implicados, se crea una conciencia colectiva y una expectación ante el plan, que llega a ser difícil que políticos e inversores inmobiliarios la ignoren.

Por otra parte, la conciencia colectiva y la expectación ante los planes, produce a veces un cierto grado de debilitamiento de la credibilidad del planeamiento. Cuando por ejemplo los políticos locales han aprobado un plan, con la participación del público,

y un inversor inmobiliario quiere después realizar un desarrollo no contemplado en el mismo, que los políticos locales deciden apoyar por medio de dispensa y ajuste complementario, entonces el planeamiento pierde credibilidad ante acciones como la descrita.

CONCLUSION

El nuevo sistema danés de planeamiento fue diseñado para dirigir y controlar un desarrollo urbano creciente por medio de la participación pública, pero cuando llegó el momento de aplicar el sistema, los problemas habían cambiado.

Cuando los planes fueron finalmente elaborados, los problemas existentes estaban relacionados con el desempleo, el desarrollo regional, el recreo, el transporte público y la energía. Más tarde, cuando los planes fueron revisados y complementados, los problemas eran las áreas rurales, la prevención de la contaminación proveniente de la industria, la renovación urbana, la tecnología de la información, y, más recientemente, la protección ambiental, la localización de molinos de viento y el cierre de las escuelas en el centro de las ciudades.

La experiencia del sistema de planeamiento ha mostrado que se ha creado un planeamiento efectivo de carácter funcional y que la administración democrática de justicia está garantizada, pero la experiencia ha revelado también la debilidad del sistema, con el riesgo de un cambio desde el planeamiento creativo hacia una actitud de planeamiento legalista, con la tendencia de los políticos a mantener los conflictos potenciales fuera del proceso del planeamiento y, en consecuencia, con el riesgo también de debilitar la credibilidad del planeamiento.

tive awareness of, and expectation from, the plan, is created, which becomes difficult for politicians and property investors to ignore.

On the other hand, the collective awareness of, and expectation from, the plans, have led to a weakening of the credibility of planning, to some degree. When the local politicians have adopted a plan, with the participation of the public, and a property investor has afterwards wished to implement a development which is devoid of relevance to this plan, and which the local politicians chose to support and try to further, by means of dispensation and supplementary adjustment; then planning loses credibility, by their action.

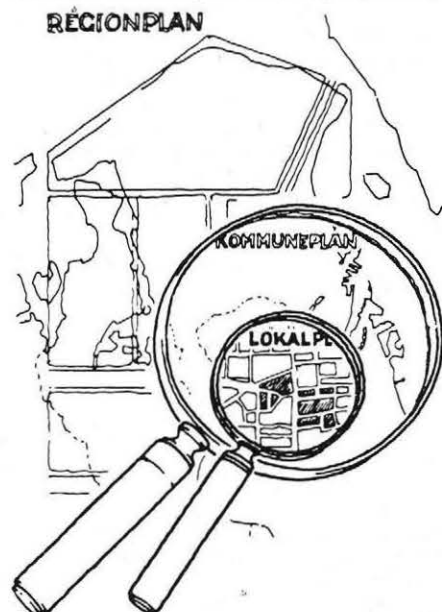
CONCLUSION

The New Danish planning system was designed to manage and control an increasing urban development by means of public participation, but when the time came for implementation of the system, the problems had changed.

When the plans were finally produced the problems were more related to the tasks of unemployment, regional development, recreation, public transportation and energy.

Later, when the plans were supplemented and revised, the problems were the rural areas, prevention of pollution from industry, urban renewal, information technology, and, most recently, environmental protection, location of windmills and the closedown of schools in the inner cities.

The experience from the planning system has shown that an effective and functional planning system has been created, and that the democratic administration of justice is ensured, but the experience has also revealed the weakness of the system, e.g. the risk of a shift from creative planning to a legalistic planning attitude, the tendency of politicians in attempting to keep potential conflicts out of the planning process and also the risk of weakening the credibility of planning.



6. El sistema de planeamiento con planes regionales (regionplaner), planes locales (kommune-planer) y planes vecinales (lokalplaner).

Finn Kjaersdam

Presidente de la Asociación Danesa de Urbanistas

BIBLIOGRAFIA

CHRISTIANSEN, OLE: Comprehensive Physical Planning in Denmark. J. F. GARNER and N. P. GRAVELLS (ed.): Planning Law in Western Europe. Elsevier, Holland 1986.
Danish Town Planning Guide. Copenhagen 1981.
KJAERDAM, FINN: Fysisk planlægning og an-

vendt videnskab (Physical Planning and Applied Science). Aalborg 1985.

KJAERDAM, FINN: Public Participation in the Planning Process in Denmark. FIG XVIII International Congress, Toronto 1986.

MOURITZEN, P. E.: Public Involvement in Den-

mark. Aarhus, 1977.

OESTERGAARD, NIELS: The overall Danish Physical Planning System and Planning for the Sectors of Land Use and Natural Resources. FIG. XVI International Congress, Montreaux 1981.