



Calle Mayor de Cashel en Tipperary. Algunas ciudades aún poseen bellos conjuntos de tiendas que por sus elevadas cualidades individuales o armonización de conjunto son una parte importante del patrimonio arquitectónico local.

URBANISMO EN IRLANDA

Perspectiva y problemas

Joan CAFREY y Enda CONWAY

INTRODUCTION

The Planning Act of 1963 heralded the birth of modern day planning in Ireland. Earlier adoptive legislation was largely ignored.

In the context of a period of progressive economic growth and growing awareness of the environment through the 1960s and early 1970s, planning enjoyed considerable popularity. However, with the changing economic climate of the last decade there has been a progressive deterioration in the respect for planning. It is now being blamed by politicians, developers and speculators as the cause of their troubles.

One must recognise the basic differences in the role of planning in times of economic expansion as compared with recessionary times. The regulatory side of planning has been well developed during the expansion era, but unfortunately the promotional side has been neglected and the inability of planning authorities to assist the economy and the common good in the recession is well exposed.

ECONOMIC GROWTH PERIOD

Ireland experienced rapid economic expansion during the 1960s and with it came a new awareness of the human environment and of the need for physical planning. The expansion of the industrial sector was accompanied by a steady decline in rural population and an accelerated urbanisation. The Irish Government was motivated to upgrade its approach and to give fuller statutory recognition to physical planning.

Planning was perceived as a compensatory mechanism to create nett benefits for the improvement of the environment and the quality of life through the control, direction and promotion of the development process.

The Planning Development Act 1963 was enacted «to make provision, in the interest of the common good, for the proper planning and development of cities, towns and other areas (whether urban or rural)...»

INTRODUCCION

La Ley de Planeamiento (Planning Act) de 1963 anunció el nacimiento del planeamiento contemporáneo en Irlanda. La legislación anterior fué en gran medida ignorada.

En el contexto de un periodo de crecimiento económico progresivo y una creciente conciencia del medio ambiente a lo largo de la década de los años sesenta y al principio de los setenta, el planeamiento disfrutó de una popularidad considerable que fue deteriorándose progresivamente durante la última década debido a la crisis económica. Ahora, está siendo acusado por políticos, promotores y especuladores como la causa de sus problemas.

Uno debe reconocer las diferencias básicas en el papel que el planeamiento tiene en tiempos de expansión económica comparado con los tiempos de recesión. El aspecto normativo del planeamiento ha sido bien desarrollado durante la época expansionista pero, desafortunadamente, el aspecto de gestión ha sido olvidado y la incapacidad de las autoridades de planeamiento para el auxilio de la economía y el bien común en la recesión, ha quedado patente.

PERIODO DE CRECIMIENTO ECONOMICO

Irlanda experimentó un rápido crecimiento económico durante los años

sesenta y ello conllevó una nueva conciencia sobre el medio ambiente humano y la necesidad de un planeamiento físico. La expansión del sector industrial fué acompañada por un descenso continuo en la población rural y una urbanización acelerada. El Gobierno irlandés se vió en la necesidad de mejorar el planeamiento físico así como de otorgarle un reconocimiento estatutario más completo.

El planeamiento fue percibido como un mecanismo compensatorio a fin de crear beneficios netos para la mejora del medio ambiente y la calidad de vida a través del control, dirección y promoción del proceso de desarrollo.

La ley del Desarrollo del Planeamiento (Planning Development Act) de 1963 fué promulgada para definir, en interés del bien común, la planificación más apropiada al desarrollo de las ciudades, pueblos y otras áreas (tanto urbanas como rurales)...

La ley fue concebida como un instrumento positivo y constructivo dirigido a facilitar un programa nacional de crecimiento económico.

LA RECESION

En el clima económico actual de Irlanda, de aparente recesión permanente, desempleo creciente, contracción del gasto público y una sociedad crecientemente polarizada, es evidente que están ocurriendo cambios estructurales a largo plazo en vez de cambios económicos cíclicos a corto

plazo. Como siempre, los objetivos del planeamiento físico son el medio apropiado para iniciar las acciones dirigidas hacia el logro del uso óptimo de los recursos y este propósito es particularmente válido en el contexto de la recesión actual.

Cubrir las distancias entre la teoría económica, la economía empresarial y el planeamiento físico, no es una tarea fácil en cualquier clima económico.

Requiere compatibilizar las metas de la política socio-económica y los objetivos de la política del planeamiento físico. Por desgracia, el enfoque a largo plazo y la idea de globalidad, que son tan fundamentales para los planificadores físicos, son desconocidos para la mayor parte de los economistas irlandeses y del mundo empresarial. Para ellos, los ideales del planeamiento físico son imposibles y, políticamente inaceptables, perteneciendo a un mundo de ficción mas que de realidad.

CONFLICTO

Esta actitud y el supuesto implícito de que son criterios comerciales los que constituyen forzosamente la base de partida para una eficiente distribución de los recursos económicos, ejerce una influencia profunda sobre el planeamiento económico y físico, tanto local como nacional. Dicha actitud, que se puede describir también como el «punto muerto de los planificadores», se refleja en un malestar generalizado ante la obligación nacional de redactar planeamiento físico y del medio ambiente, el cual ha sido evidente a lo largo de las dos décadas pasadas.

Estas circunstancias quedan bien ilustradas por ejemplo, con el enfoque

dado en el país al desarrollo industrial. Un estudio encargado por el Gobierno en 1966 recomendó una política industrial basada en el crecimiento concentrado. Esta política fué adoptada pero no llevada a cabo. En su lugar se puso en práctica un programa de acciones individuales muy dispersas como respuesta a las ventajas políticas locales a corto plazo. Ahora se considera que esta forma de hacer ha supuesto un error costoso.

Con la consecuencia de un apoyo gubernamental no es sorprendente que la economía y el planeamiento físico del suelo en Irlanda no se hayan unido positivamente y que por consiguiente la operación de planeamiento físico resulte, demasiado a menudo, de pequeña escala, y relegada a una nueva función de control.

EL SISTEMA DE GOBIERNO LOCAL

Las autoridades locales operan con un sistema combinado de gerencia y representantes electos. En general, el Consejo electo decide la política y aprueba los gastos, mientras que el gerente y sus asesores profesionales, planificadores, ingenieros y arquitectos, son responsables de la ejecución de los programas. Las funciones ejecutivas diarias, tales como la aplicación de las determinaciones del planeamiento para el desarrollo, son llevadas a cabo con independencia de las interferencias que plantean los representantes electos. Existe un procedimiento por medio del cual estos últimos pueden forzar al gerente a realizar una acción ejecutiva. Cuando se usa este poder para forzar al gerente a conceder permisos de planeamiento contra-

The Act was envisaged as a positive and constructive instrument to complement a national economic growth programme.

THE RECESSION

Ireland's present economic climate of seemingly permanent recession, rising unemployment, contracting public expenditure and an increasingly polarised society, it is apparent that long-term structural changes, rather than short-term cyclic economic changes are taking place. The purpose of physical planning remains as always the appropriate means of initiating action for the attainment of the optimum use of resources and is particularly valid in the context of to-day's recession.

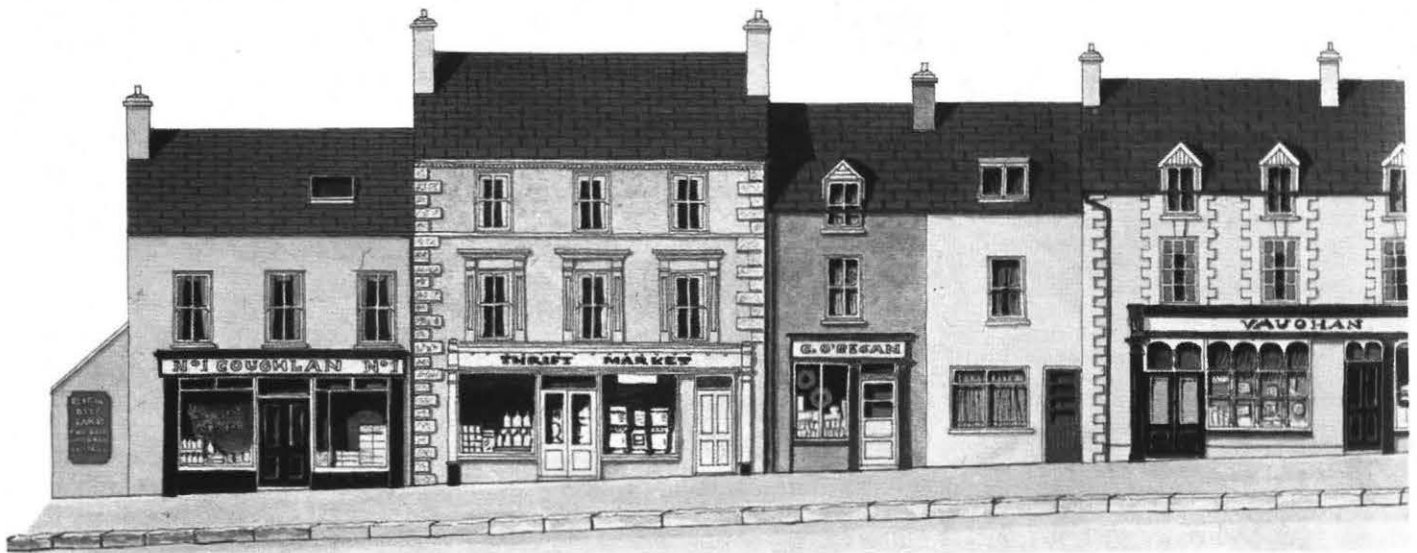
Bridging the gap between economic theory, business economics and physical planning is no easy task in any economic climate. It required an amalgamation of the goals of socio-economic and physical planning policies. Unfortunately the long-term approach and the idea of comprehensiveness, which are so fundamental for physical planners, are strange to most Irish economists and business people. To them, the ideals of physical planning are impossible and indeed politically unacceptable and belong to a world of fiction rather than reality.

CONFLICT

This attitude and implied assumption, that commercial criteria necessarily achieves the most efficient allocation of economic resources, has a profound influence upon national and local economic and physical planning. This attitude, which might also be described as the «planners impasse», is reflected in the malaise in national commitment to physical and environmental planning evident over the past two decades.

It is well illustrated in the country's approach to industrial development. In 1966, a Study, commissioned by the Government, recommended a growth centre approach to industry. This policy was adopted but was not implemented. Instead a programme of widely dispersed individual units was implemented in response to local, political short-term gains. This is now considered to have been a costly error.

In the absence of Government support it is not surprising that economics and physical land use planning in Ireland have not positively coalesced and that as a result the operation of physical planning is too often small scale, ad hoc and relegated to a service control function.



THE LOCAL GOVERNMENT SYSTEM

Local Authorities operate in a combined management/elected representative system. The elected Council, in general, decides policy and votes expenditures, whilst the manager and his professional advisors, planners, engineers and architects are responsible for the implementation of the policies. The day to day executive functions, such as the determination of planning applications for development, are carried out independent of interference from elected representatives. There is a procedure whereby the elected representatives can compel the manager to perform an executive function. When this power is used to force the manager to grant planning permission contrary to adopted policy it creates public concern. There is a growing demand for change in legislation to correct this abuse.

RELATIONSHIP BETWEEN LOCAL AND CENTRAL GOVERNMENT

In Ireland, the physical planning process takes place at local level. The country is divided into 26 counties, comprising 27 planning authorities whose responsibilities are for land use planning, the development of housing, roads and sanitary services. However, other services are administered and developed on a national rather than local basis. The Industrial Development Authority is a semistate body responsible for industrial development as an arm of Central Government. Central Government also dictates the relative financial structure for all Government levels.

In 1977 the Government abolished the «domestic rates» system of local taxation, thus depriving local authorities of much of their independence of action.

SEPARATION OF «PLANS» AND «POWERS»

Planning has become increasingly incidental to public management and actions. Anomalies and confusion arises from time to time because of lack of co-ordination between the planning legislation and other Acts (Public Health Acts, Forestry Acts, Motorways Act, Land Reclamation Acts, etc.) and even with the Constitution. A distinction can be drawn between the «plans» and

rios a la política adoptada, se producen protestas ciudadanas. Hay una exigencia creciente de la población dirigida a cambiar la legislación y así corregir este abuso.

RELACION ENTRE EL GOBIERNO LOCAL Y EL CENTRAL

En Irlanda, el proceso de planeamiento físico tiene lugar a nivel local. El país está dividido en 26 condados, comprendiendo 27 autoridades de planeamiento cuyas responsabilidades incluyen la definición del uso del suelo, así como el desarrollo de la vivienda, carreteras y servicios sanitarios. Sin embargo, otros servicios son administrados y desarrollados en un ámbito más bien nacional que local. La autoridad para el Desarrollo Industrial descansa en un organismo semiestatal responsable del mismo, concebido como una ramificación del Gobierno Central. Por otra parte, este último también determina la distribución de los recursos relativa a todos los niveles del Gobierno.

En 1977 el Gobierno abolió las «tasas domésticas», sistema de impuestos locales, privando así a las autoridades correspondientes de una gran parte de su capacidad de acción.

SEPARACION DE «PLANES» Y «PODERES»

El planeamiento ha llegado a ocupar cada vez más un lugar secundario en la gestión y acción pública. De vez en cuando surgen problemas y contradicciones, debido a la carencia

de coordinación entre la legislación del planeamiento y otras leyes (Leyes de Salud Pública, Leyes Forestales, Leyes de Autopistas, Leyes de reclamación de terrenos, etc...) e incluso de aquella con la Constitución. Puede hacerse una distinción entre «planes» y «poderes» en la administración diaria, lo cual se ha traducido en una práctica de planeamiento evolucionada que tiene que responder a los problemas actuales en vez de ser el producto de una estrategia global diseñada. Las presiones efectivas de esos «poderes» vienen de los políticos, propietarios y promotores.

EL PECADO DE LOS PLANIFICADORES

En este contexto de planeamiento bajo presiones, los planificadores son culpados de una multitud de pecados. Las críticas abarcan un amplio espectro. Los promotores ven a los planificadores, generalmente, como una obstrucción, quejándose de retrasos e incertidumbres.

Los arquitectos, topógrafos y otros profesionales ven a los planificadores invadir sus propios cotos vedados. Los grupos vecinales ven a los planificadores como burócratas insensibles. Los medios de comunicación imputan a los planificadores la responsabilidad de cada deficiencia, desde el declive de las ciudades a la destrucción del campo y la alteración del espíritu comunitario local. Los planificadores han atraído incluso la hostilidad cuando han tratado de diagnosticar sus propios fallos y muy pocas veces, con alguna excepción, se han dado publicidad a los éxitos de los planificadores.

Sin embargo, a diferencia de las de-



Calle Mayor de Ballydehob en Cork.

más actividades profesionales que aparecen como componentes naturales de la economía de mercado, el planeamiento del uso del suelo, tal como lo conocemos en Irlanda, es principalmente, una criatura del Gobierno, el cual ha legislado su existencia y presidido su administración. Se ha asumido ya que el planeamiento físico tiene grandes resonancias políticas. El planeamiento opera a través del proceso político y debe recordarse que no es un fin en sí mismo. Es una herramienta que las autoridades públicas pueden usar para alcanzar sus metas sociales y económicas. Los planificadores pueden ser, solamente, tan efectivos como lo sean las instituciones a las que sirven.

LOS PLANIFICADORES AUTÉNTICOS

¿Quiénes son los auténticos planificadores? Son aquellos que toman decisiones, que controlan las inversiones, como los políticos, departamentos gubernamentales, autoridades locales, agentes públicos, instituciones financieras y un sin número de cuerpos políticos y privados comprometidos en la producción/distribución de bienes y servicios, incluyéndonos también a nosotros los planificadores. Así pues aportamos solamente una modesta contribución a los pocos éxitos y a los muchos fracasos, de los cuales somos tomados como responsables y a veces luchamos en contra de las mismas cosas de las cuales nos echan la culpa. Podemos concluir de todo esto, que los poderes y deberes de los planificadores están mal definidos a nivel popular, entendiéndose equivocadamente que implican el control de la economía y del sistema de mercado.

PLANES DE DESARROLLO

Según la legislación urbanística, cada autoridad de planeamiento está obligada a preparar un Plan de Desarrollo estatutario (un plan de veinte años sujeto a revisiones cada cinco años). Los Planes dictan las políticas básicas de uso del suelo, la dirección y la gestión de nuevos desarrollos, el transporte, conservación y los equipos públicos.

Irlanda no tiene un plan físico nacional, al cual los Planes de Desarrollo se ajusten o contribuyan. El planeamiento regional es débil y se maneja a través de las Organizaciones Regionales

de Desarrollo —nueve en todo el país— formadas por agrupaciones de autoridades de planeamiento y cuyas funciones son exclusivamente de naturaleza asesora. La responsabilidad para la coordinación de los Planes de Desarrollo recae sobre el Ministro del Medio Ambiente.

Hasta la fecha, es opinión generalizada de todos los autores que, el ministro no ha ejercido esta función, siendo una conclusión razonable sugerir que ello refleja la baja prioridad que el Gobierno Central asigna al planeamiento físico.

RECURSOS DE PLANEAMIENTO

Todo desarrollo (con algunas excepciones) requiere permiso de la autoridad de planeamiento que debe tomar una decisión en el plazo de dos meses desde que se recibe la solicitud. El anuncio en los periódicos de la solicitud permite a cualquier persona el derecho de reclamar o adoptar información ante las autoridades de planeamiento. Todos los recursos contra la decisión de las autoridades de planeamiento, bien sean del solicitante o de cualquier persona, son tratados por el «An Bord Pleanála». Este es un tribunal independiente formado estatutariamente. Antes de su formación, las decisiones sobre recursos eran tomadas por el Ministro del Medio Ambiente y este procedimiento condujo a una preocupación pública bastante amplia. El sistema de apelación está aceptado extensivamente y, desde el punto de vista de los planificadores, se atiende a sus términos básicos de referencia, principalmente «considerando solamente el planeamiento y desarrollo adecuado del área». Las decisiones del «An Bord Pleanála» son definitivas. Solamente puede apelarse al Tribunal Supremo en cuestiones que afecten a su propia ley.

COMPENSACION

Uno de los grandes elementos disuadores de la planificación positiva es el código de compensación proporcionado por la legislación. Últimamente, los pleitos legales muestran una fuerte predisposición hacia la defensa de los derechos de la propiedad privada, en detrimento del bien común. Muchas de estas decisiones son difíciles de conciliar con la Constitución y con el espíritu de la legislación urbanística.

the «powers» in day to day administration which has resulted in an evolved planning practice that is geared to respond to current pressures rather than being the product of a devised overall strategy. The effective pressures come from politicians, property owners and developers.

THE PLANNERS SIN

In this context of planning by pressures the planners are blamed for a multitude of sins. The critics encompass a wide spectrum. Developers who see planners largely as obstruction complain of delays and uncertainties. Architects, surveyors and other professionals see planners encroaching on their own preserves. Community groups see planners as insensitive bureaucrats. The media hold planners responsible for every demise from the decline of cities to the destruction of the countryside and destruction of local community spirit. Planners have even attracted hostility when attempting to diagnose their own shortcomings and seldom, if ever, are planners successes given publicity.

However, unlike most other professional activities, which appear as natural components of the market economy, land use planning as we know it in Ireland is largely a creature of Government which has both legislated its existence and presided over its administration. As we are also aware, physical planning has major political overtones.

Planning operates through the political process and it must be remembered that it is not an end in itself. It is a tool which public authorities can use to achieve their social and economic goals. Planning can only be as effective as the institutions it services.

THE REAL PLANNERS

Who are the real planners? They are the decision-makers, who control investments such as politicians. Government departments, local authorities, statutory undertakers, financial institutions and a host of public and private bodies engaged in the production/distribution of goods and services - including us the planners. So we make only a modest contribution to the few successes and many failures for which we are held responsible and at times fight against the very things for which we are blamed. We can conclude from this that the planners powers and duties are popularly misdefined to imply control of economics and the market system.

DEVELOPMENT PLANS

Under the planning legislation, each planning authority of elected members, professional staff and managers is obligated to prepare a statutory development plan (a twenty year plan subject to five year reviews). The plans dictate the basic land use policies, the direction and management of new developments, transportation, conservation and amenities.

Ireland does not have a national physical plan, towards which Development Plans conform or contribute. Regional planning is weak and is operated through Regional Development Organisations (9), made up of groupings of planning authorities and whose functions are of an advisory nature only. The responsibility for the co-ordination of Development Plans lies with the Minister for the Environment.

To date, as far as the writer can ascertain, the Minister has not exercised this function and it is a reasonable conclusion to suggest that it reflects the low priority ascribed to physical planning by Central Government.

PLANNING APPEALS

All development (with a few exceptions) requires permission from the planning authority, who must make a decision within two months of receipt of the application. Newspaper advertisement of the application affords third party the right to make representations to the planning authority. All appeals against the decision of the planning authority, either by the applicant or third parties, are dealt with by An Bord Pleanála. This is an independent board set up by statute. Prior to its establishment appeal decisions were decided by the Minister for the Environment and this arrangement led to widespread public concern. The appeal system is widely accepted and, from the planners viewpoint, adheres to its basic terms of reference mainly «to consider only the proper planning and development of the area». Decisions of An Bord Pleanála are final. An appeal only on a point of law to the Supreme Court is possible.

COMPENSATION

One of the greatest deterrents to positive planning is the compensation code provided for in the legislation. In recent times, legal judgments, show a strong bias towards the rights of private property, to the detriment of the common good. Many of these decisions are difficult to reconcile with the Constitution and the spirit of the planning legislation. This creates a genuine reluctance to undertake community orientated planning proposals, but more frequently is used as an excuse to do nothing. It is strongly felt by the planning profession that legislative change is necessary if planning is to be effective. As in other countries, much thought has been given to development rights and the equitable balance between the common good and windfall profits from development rights. The problem has not yet been resolved.

Este hecho crea una resistencia a acometer propuestas de planeamiento orientadas hacia la comunidad, pero, más frecuentemente, también se usa como una coartada para no hacer nada. Los planificadores creen que es necesario un cambio legislativo si se pretende que el planeamiento sea efectivo como en otros países. Se ha prestado mucha atención a los derechos de desarrollo y al balance equitativo entre el bien común y las ganancias casuales provenientes de los derechos de desarrollo. El problema no ha sido solucionado aún.

EL CAMPO

El campo irlandés está sufriendo un cambio rápido y no coordinado causado por varias presiones incluidas la modernización de la agricultura, la expansión urbana y las actividades industriales. Estas presiones han sido acompañadas de problemas económicos, sociales y políticos.

a) Agricultura

El Gobierno irlandés reconoce el papel especial y las necesidades de la agricultura como actividad económica primaria y fuente de empleo en las áreas rurales.

La revelante situación de la agricultura en la formación de la política económica nacional, amenaza la calidad intrínseca del campo. Las actividades agrícolas están exentas del control de la legislación urbanística (excepto para los grandes edificios agrícolas de tipo industrial). Por consiguiente, al ámbito de planeamiento en el desarrollo rural es muy limitado, sobre todo cuando se aprecia que más de 96 por 100 del suelo es de uso agrícola y tiene una multiplicidad de propietarios.

A pesar de un declive continuo en el número de empleados en la agricultura, comparada con nuestros colegas de la C. E. E. la dependencia de este factor es alta.

Las técnicas modernas de cultivo dan como resultado una remodelación del aspecto y del potencial de recursos del paisaje. Se dispone de subvenciones para el drenaje de tierras y rescate del las mismas. Además, las implicaciones en el medio ambiente de principales recursos de explotación en áreas rurales, tales como la silvicultura comercial, minería y cantería, han tenido grandes efectos en el ecosistema. Lo que más se nota son los efectos en el agua de superficie, la flora y la fauna. El declive de las aves migratorias a través de la pérdida de áreas de alimentación es particularmente evidente.

Desgraciadamente, la directiva de la

Paisaje rural de Derry.



Empleo en agricultura 1970/80
Employment in agriculture 1970/80

Porcentaje del empleo total Percentage of total employment	1970	1980
Alemania/Germany	8.6	6.2
Francia/France	13.9	8.8
Italia/Italy	20.2	14.8
Holanda/Netherlands	7.2	6.0
Bélgica/Belgium	4.7	3.1
Luxemburgo/Luxembourg	9.5	6.1
Reino Unido/United Kingdom	3.2	2.6
Irlanda/Ireland	27.1	21.0
Dinamarca/Denmark	11.5	8.3
TOTAL	10.6	7.7

Número de codornices registrados en siete áreas de muestreo 1978/1983
Number of conrakes recorded in seven sample areas 1978/1983

Años/Ans	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Codornices/concrakes	114	86	61	51	31	27

Bosques como porcentaje del área total
Woodland as a percentage of total area

País	Superficie total en montes de Ha. Hectares	Superficie de bosques en en % de sup. total Woodlands
Irlanda/Ireland	7.028	6
Bélgica/Belgich	3.052	20
Alemania/German	24.869	29
Dinamarca/Denmark	4.038	11
Francia/France	54.909	27
Reino Unido/United Kingdom	24.411	9
Grecia/Greece	13.199	19
Italia/Italy	30.126	21
Luxemburgo/Luxembourg	259	31
Holanda/Holland	3.729	8
CEE/EEC	165.890	21

Fuente: Carta sobre la Política Agrícola Comunitaria, 1984.
Source: Newsletter on the common Agricultural Policy, 1984.

Población y densidad en los doce estados de la CEE (1982)
Population and density in the 12 EEC Member States (1982)

País/Country	Población en millones Population (.000.000)	Densidad por km ² Density (per sq. Km)
Bélgica/Belgium	9.8	164
Dinamarca/Denmark	5.1	119
Alemania/Germany	61.6	248
Grecia/Greece	9.7	74
Francia/France	54.2	100
Irlanda/Ireland	3.4	51
Italia/Italy	56.6	188
Luxemburgo/Luxembourg	0.3	141
Holanda/Netherlands	14.3	347
Reino Unido/United Kingdom	56.3	231
España/Spain	37.9	75
Portugal/Portugal	9.9	108

THE COUNTRYSIDE

Ireland's countryside is undergoing rapid unco-ordinated change from a variety of pressures, including modern agricultural practices, urban overspill and industrial activities. These pressures have been accompanied by economic, social and political problems.

a) Agriculture

The Irish Government recognises the special role and needs of agriculture as the primary economic activity and employment source in rural areas. The favoured position of agriculture in national economic policy making, threatens the intrinsic quality of the countryside. Agricultural activities are exempt from the control of the planning legislation (except for large industrial type farm buildings). Consequently, the extent of planning for rural development is very limited, especially when it is appreciated that over 96% of the land is in agricultural use and held in a multiplicity of land ownerships.

Despite a steady decline in the numbers employed in agriculture, the dependency on it is still high compared with our E.E.C. colleagues.

Modern farming techniques result in a remodelling of the appearance and resource potential of the landscape. Grant aid is available for land drainage and reclamation. In addition the environmental implications, of major recourse exploitation in rural areas, such as commercial forestry, mining and quarrying, have far reaching effects on the ecosystem. Most immediately noticeable are the effects on groundwater, flora and fauna. The decline in migratory birds through the loss of feeding areas is particularly evident.

Unfortunately, the E.E.C. directive on environmental impact assessment will not apply to agricultural programmes. The philosophy that any development for agricultural purposes can be permitted without the need for individual examination is overgenerous. As no national policy operates to guide the changes that are taking place in the countryside, developments in this sphere may be serious.

Despite an energetic programme of afforestation the area under forest is lower as compared with other countries, as Table III illustrates.

Ireland has a faster tree growing rate than any other E.E.C. country. This implies considerable potential for expansion in this direction, especially in view of the high proportion of marginal agricultural lands in the country.

b) Water Pollution

In relation to water pollution, recent trends are threatening Ireland's heritage of clean rivers and lakes. Ireland is still fortunate in the high quality of our waters, but there are serious threats to be guarded against from agriculture, industry and urbanisation. The Water Pollution Act became law in 1977 and operates on the principle «the polluter pays». However, to date, only one river catchment in the country, has been given the status of a fully adopted Water Quality Management Plan.

c) Rural Suburbanisation

The greatest overall impact on the appearance of the countryside is the unique Irish style of urbanisation - the single house in the rural setting. In recent years, more than 40% of housing completions in any one year are in this category. While the concept of channelling rural housing into existing settlements, where scope exists for the utilisation of existing physical and social in-

frastructural facilities, is accepted in principle, in practice little is seldom achieved. Control of location is undermined by the client nature of politics and so individual, unrelated, random houses proliferate. The subsequent problems of rural suburbanisation are numerous and difficult to reconcile.

They include higher energy and public expenditure demands. The visual and aesthetic impact of ostentatious (non-vernacular architecture), prominently and unsympathetically sited dwellings are a serious threat to the countryside and reflect a failure of planning in the issue.

The problem does not confine itself to rural areas, it also occurs in amenity and scenic areas.

The problem of development in the countryside is therefore one of conflict between its competing functions as an economic resource, an area of settlement and recreational and tourist amenity. Unfortunately, the nett result is inadequate development plans for rural areas. The urgency in the forthcoming decade will be, to ensure that increased emphasis be given to the assessment of existing rural resources and to methods of facilitating development consistent with the conservation of these resources. Simultaneously greater attention must be paid to the side effects of intensified methods of agricultural production and rural suburbanisation, particularly in relation to the rural ecology.

URBANISATION

The process of urbanisation has to be viewed in the context of population and density. Table III illustrates the comparison with E.E.C. countries.

Historically, Ireland has been an agricultural country, with a very high proportion of its population, economically dependant on this activity (see Table I). Economic progress, coupled with improved technology, has reduced the labour content of farming. Industrial expansion has to some extent absorbed the surplus employment and this has in turn contributed to the growth of the urban areas and the decline in rural population. In addition, emigration was a traditional feature, to America and Britain, from the poorer regions. However, during the 1960s and 1970s, this was eliminated, although internal migration to the Dublin sub region accelerated.

CENTRALISATION- DUBLIN

Ireland now has one of the most centralised patterns of modern urban growth in Western Europe. The centralisation in the East region, now hosts 38% (1.29 million) of the national population (58% of the national service employment are concentrated in the Dublin sub region. Dublin is now one of the few urban areas in North West Europe, which has a growing population. In recent times, it has experienced the fastest growth rate in Europe, having an anual population increase of 20 thousand average per annum. Indications are that the growth will continue in spated terms and may increasingly strain the region's and state's social and economic fabric. In national terms, the concentration of population has led to considerable regional disparity. There is growing concern in this regard, as the Government has never pursued its stated policy (1972) of restricting the growth of Dublin to its natural population increase.

NEW TOWN MODEL

In the Dublin sub region, the adopted planning strategy seeks to implement a decentralised

C. E. E. sobre valoración del impacto ambiental no se aplicará a programas de agricultura. La filosofía de que cualquier desarrollo con propósitos agrícolas pueden ser permitido sin la necesidad de examen individual es demasiado generoso. Como no opera una política nacional para guiar los cambios que están teniendo lugar en el campo, los resultados en esta esfera pueden ser seriamente negativos.

A pesar de un enérgico programa de forestación el área de bosque es más baja comparada con la de otros países, como ilustra el diagrama.

Irlanda tiene una tasa de crecimiento arbóreo más rápida que la de cualquier otro país de la CEE. Esto implica un potencial considerable para la expansión en esta dirección, sobre todo considerando la alta proporción de tierras agrícolas marginales en el país.

b) Contaminación del agua

En relación con la contaminación del agua, las tendencias recientes ponen en peligro la herencia irlandesa de rios y lagos limpios. Irlanda es todavía afortunada por la alta calidad de nuestras aguas pero existen serias amenazas de las que hay que guardarse provenientes de la agricultura, la industria y la urbanización. La Ley de Contaminación de Aguas se promulgó en 1977 y funciona bajo el principio de que «el que contamina, paga». Sin embargo, hasta la fecha solo a una cuenca fluvial en el país se le ha dado el estatus de un Plan de Control de Calidad de Agua plenamente.

c) Suburbanización rural

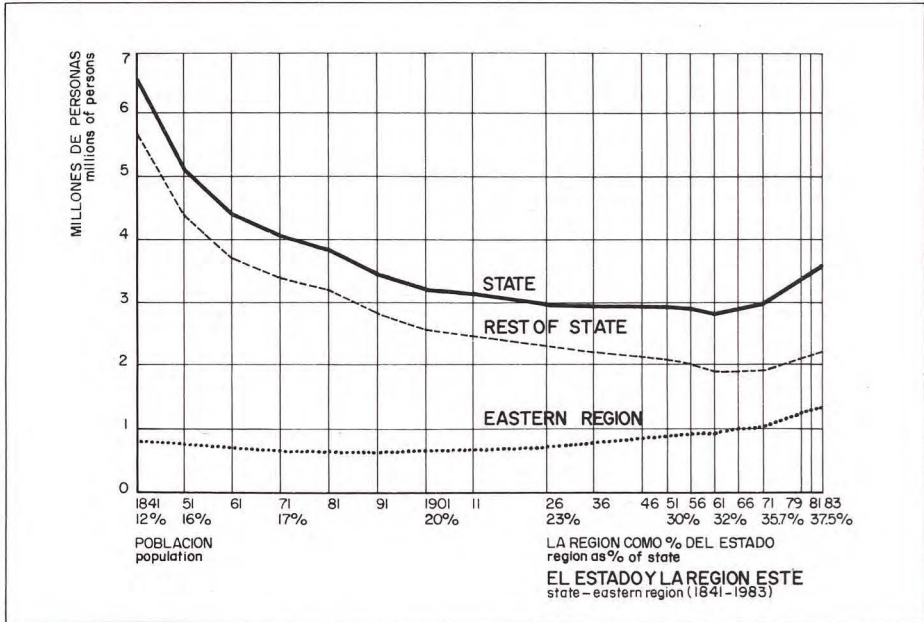
El mayor impacto global sobre el aspecto del campo es el exclusivo estilo irlandés de urbanización —la casa unifamiliar en el escenario rural—.

En los últimos años, más del 40% de las viviendas acabadas cada año pertenecen a esta tipología. Mientras el concepto de dirigir la vivienda rural hacia los asentamientos existentes, donde existe oportunidad para la utilización de los servicios urbanos e infraestructura social existentes, es aceptado como principio, en la práctica rara vez se lleva a cabo. El control de la localización es por la naturaleza clientelista de la política y así las edificaciones individuales situadas al azar y no relacionadas entre sí proliferan. Los consiguientes problemas de suburbanización rural son numerosos y difíciles de resolver.

Estos incluyen mayores demandas de energía y gasto público. Los impactos visual y estético de las casas ostentosas (la arquitectura no vernácula) situadas de una forma prominente e inarmónica son una amenaza seria al campo y reflejan un fracaso del planeamiento en esta cuestión.

El problema no se limita en sí mismo a las áreas rurales, sino que ocurre también en áreas de atractivo valor paisajístico.

El problema del desarrollo en el campo es por lo tanto un problema de conflicto entre sus funciones como fuente económica y el atractivo como zona de asentamientos recreativos y turísticos. Desgraciadamente, el resultado son planes de desarrollo inadecuados para las áreas rurales. La ur-



gencia en la década venidera sería asegurar que se dé un mayor énfasis a la valoración compatibilizando con la conservación de estos recursos. Simultáneamente, debe prestarse mayor atención a los efectos secundarios de los métodos intensivos de la producción agrícola y la suburbanización rural, particularmente en relación con la ecología rural.

URBANIZACION

El proceso de urbanización tiene que ser visto en el contexto de la población y la densidad. El cuadro ilustra una comparación con los países de la CEE.

Históricamente, Irlanda ha sido un país agrícola, con una proporción muy alta de su población económicamente dependiente de esta actividad (ver cuadro). El progreso económico, unido a una tecnología mejorada, ha reducido el componente laboral del cultivo. La expansión industrial hasta cierto punto ha absorbido el sobrante de empleo y esto, a su vez, ha contribuido al crecimiento de las áreas urbanas y al declive de la población rural. Además de esto, la emigración hacia América e Inglaterra, desde las regiones más pobres, fue una nota tradicional. Sin embargo, durante los años 60 y 70, ésta ha quedado eliminada, a pesar de que la migración interna hacia la subregión de Dublín se aceleró.

CENTRALIZACION-DUBLIN

Hoy en día, Irlanda presenta uno de los modelos más centralizados de crecimiento urbano moderno en Europa Occidental. La centralización en la región Este aloja ahora el 38 por 100 (1.29 millones) de la población nacional (58 por 100 de la población urbana nacional). El 70 por 100 de esta población y el 50 por 100 del empleo nacional en los servicios están concentrados en la subregión de Dublín. Esta es ahora una de las pocas áreas urbanas en el noroeste de Europa que tiene una población en crecimiento.

En tiempos recientes, ha experimentado la tasa de crecimiento mayor en Europa, teniendo un incremento anual de población de una media de 20.000 habitantes por año. Existen indicadores de que el crecimiento continuará en términos agregados y puede, de una forma paulatina, inducir tensiones en el tejido social y económico de las

regiones y del estado. En términos nacionales la concentración de la población ha llevado a una disparidad regional considerable. Hay una preocupación creciente por lo que a esto se refiere, ya que el gobierno no ha proseguido su política establecida (1972) de restringir el crecimiento de Dublín al vegetativo natural de su población.

EL MODELO DE NUEVAS CIUDADES

En la subregión de Dublín, la estrategia de planeamiento adoptada intenta llevar a cabo un proceso de descentralización del crecimiento urbano hacia el Oeste, basado en el modelo de una nueva ciudad autosuficiente en términos de servicio y trabajos. Sin embargo, no hay legislación de planeamiento de «nuevas ciudades» en el estado, y las tres que están siendo desarrolladas (cada una con una población de 100.000 habitantes) lo están siendo en una condiciones de libre mercado por empresas privadas y las autoridades locales. Su desarrollo interno (con una densidad de 25 viviendas por hectárea) sigue el concepto de conformación de barrios. Los planes de estructura de la población y los planes de acción del barrio son preparados como un marco de planeamiento, pero la flexibilidad es esencial en este tipo de planeamiento donde tantas agencias, privadas y públicas, están relacionadas con el proceso de desarrollo. Estos planes estructurales y planes de acción no son estatuarios y no están sujetos a la aprobación del Gobierno Central.

Sin embargo, como estas zonas distan sólo 5 kilómetros de la ciudad, son en gran medida parte del área metropolitana. Se pretende que las tres nuevas poblaciones estén unidas al área construida existente y entre sí por una red viaria de gran capacidad. La previsión de estas interconexiones es muy problemática, ya que los fondos del Gobierno Central no han aumentado con las demandas. El capital de financiación de las infraestructuras, tal y como las carreteras, es cada vez más problemático, pretendiéndose obtener capital privado para la financiación joven, en situación de dependencia, con una media de un 34 por 100 menores de 10 años y sólo 2,7 por 100 por encima de la edad de 65 años. La alta proporción de gente joven crea problemas especiales en la previsión y programación de los equipamientos co-

model of westward urban growth based on the model of self containment in terms of jobs and services. However, there is no «new town» planning legislation in the state and the three new towns [100,000 population each] are being developed in open market conditions by private enterprise and the local authorities. Within the development (25 dwellings per hectare) along the neighbourhood concept. Town structure plans and neighbourhood action plans are prepared as a planning framework, but flexibility is essential in this type of planning where so many agencies, private/public are concerned with the development process. These structure plans and action plans are non statutory and are not subject to Central Government approval.

However, as these areas are only 5 kilometres from the city, they are very much part of the metropolitan area. It is intended that the three new towns be linked to the existing built up area and to each other by a high capacity road network. The provision of these interconnections is a major problem, as Central Government funding has not kept up with the demands. Capital funding for infrastructure, such as roads, is increasingly problematic. Private capital funding for such services is being pursued.

The new towns are characterised by a young dependent population an average 34% under the age of 10 years and only 2.7% over the age of 65. The high proportion of young people creates special problems in the provision and phasing of community facilities (schools, etc.) Higher than average unemployment causes further difficulties.

DUBLIN'S INNER CITY

It is against this background of new development pressures and a constrained public purse, that efforts of urban renewal in Dublin's inner city are being undertaken. The inner city of Dublin, probably Ireland's most serious regional problem, has social, economic and physical planning problems, not unlike those experienced by other European cities. It has a declining population (1966-1981 - 35%), has suffered a significant loss of industrial floorspace and has a large number of long-term unemployed. Many of the buildings are underused, old, in poor condition or derelict and requiring rehabilitation and renewal. The city lacks a co-ordinated transport policy, the centre is still traversed by port-related heavy commercial vehicles, a large amount of extraneous through traffic and the extravagant road space demands of car borne office commuters. All of these problems pose a major challenge to planning.

THE PLANNER

In Ireland planning is a profession in its own right. The Irish Planning Institute represents the profession at home and in Europe. Full membership requires a recognised third level planning qualification; thus engineers and architects are not eligible for full corporate membership, unless they have attained the appropriate post-graduate qualification, similar to the U.K. and Germany. Similarly they are not eligible for planning posts in state and public authorities.

The majority of planners in Ireland are employed in local authority planning departments. Others are employed at state and semi-state level, in research and education and as self employed planning consultants. Entrants to the profession come from a wide range of basic disciplines, including architecture, engineering, geography, economics, politics and social science. This broadly based background provides the profession with the comprehensive range of allied disciplines so essential to cope with the complexity of today's planning problems.

El centro de Dublin.



munitarios (escuelas, etc.). Un desempleo más alto de lo normal causa aún más dificultades.

LA CIUDAD CENTRAL DE DUBLIN

Contra este trasfondo de nuevas presiones de desarrollo y un caudal público restringido, están siendo llevados a cabo esfuerzos de renovación urbana en la ciudad central de Dublín, que tiene problemas sociales, económicos y físicos, no distintos de los experimentados por otras ciudades Europeas. La zona central tiene una población en declive, (ha perdido el 35% en los últimos quince años), ha sufrido una significativa pérdida de suelo industrial y tiene un gran número de desempleados a largo plazo. Muchos de los edificios están infrautilizados, viejos, en malas condiciones, o bien, abandonados y necesitados de rehabilitación y renovación. La ciudad carece de una política coordinada de transporte, el centro es atravesado aún por vehículos pesados relacionados con el puerto y sufre una gran cantidad de tráfico de paso superfluo y la demanda exagerada de espacio vial para los «commuters» de oficinas que utilizan el coche. Todos estos problemas ofrecen un gran desafío al planeamiento.

EL PLANIFICADOR

En Irlanda la planificación es una profesión por derecho propio. El Instituto Irlandés de Planeamiento representa a la profesión en casa y en Europa. Ser miembro de pleno derecho requiere una cualificación de planificación reconocida de tercer nivel; de esta forma los ingenieros y arquitectos no son elegibles para ser miembros de pleno derecho a menos que hayan obtenido la cualificación apropiada de posgrado, de modo parecido a lo que ocurre en el Reino Unido y Alemania. De igual forma no son elegibles para ocupar puestos de planificación en el Estado y organismos públicos.

La mayoría de los planificadores en Irlanda están empleados en los departamentos de planeamiento de las autoridades locales. Otros trabajan, a nivel estatal y semiestatal, en la investigación y la educación y como consultores de planeamiento autónomos. Los que ingresan en la profesión vienen de distintas disciplinas básicas, incluyendo arquitectura, ingeniería, geografía,

economía, política y ciencias sociales. Estos antecedentes de amplia base aportan a la profesión la amplia gama de disciplinas relacionadas, tan esencial para hacer frente a la complejidad de los problemas de planificación de hoy en día.

MEJORAS

El Instituto de Planeamiento Irlandés ha estipulado las mejoras básicas necesarias para que la planificación sea efectiva en el contexto de los problemas de hoy día. Los requisitos quedan resumidos como sigue:

—Un plan nacional económico y físico articulado regionalmente es un requisito previo.

—Deberá elaborarse un programa nacional integrado para inversiones infraestructurales.

—Deberá acometerse la preparación de planes urbanos, regionales y rurales, orientados a la actuación con asignación de recursos para su puesta en práctica.

—El Gobierno Central debe adoptar un papel más flexible para contrarrestar la presente inercia institucional, con la separación de funciones reforzando a las autoridades locales a través de programas de inversión planeados y ejecutados a nivel local.

—El Gobierno Local debe delegar funciones de forma creciente en servicios especializados regulados de forma reglamentaria.

—Deben sustituirse las pautas existentes de separación funcional, competencia y fuerte departamentalismo, con nuevos enfoques y procesos de organización.

—Las funciones duales de planeamiento y desarrollo deben unificarse

JOAN CAFFREY AND ENDA CONWAY

(Ex-presidentes del Instituto de Planificación de Irlanda.)



Casas Alms. Calle Carrickmacross de Castleblayney en Monaghan.

específicamente y ser tratadas como parte de la política global de las autoridades locales, en vez de concebir y dirigir estas actividades profesionales separadamente.

CONCLUSION

Esta perspectiva ha llevado hacia lo crítico en vez de lo laudatorio. Esto no quiere decir que no haya habido algún éxito. En la creencia de que la autocrítica es un paso importante hacia mejoras y progresos, no se ofrece ninguna disculpa por la crítica constructiva. Algunas veces se pregunta uno ¿estarían las cosas peor sino tuviésemos legislación de planeamiento? Por supuesto que lo estarían, pero nadie podría decir con alguna convicción cuánto mejor estamos como resultado del planeamiento.

Ciertamente los beneficios están ahí para ser vistos. Indudablemente, el proceso de planeamiento, introducido en la Ley de 1963, ha tenido como resultado un desarrollo más ordenado, particularmente en las áreas urbanas. Nos ha dado también la oportunidad y los medios de proteger el medio ambiente construido y los nuevos patrimonios que Irlanda posee. Nos ha permitido preservar y realzar los atractivos naturales del campo y ha hecho que el público y el Gobierno se den cuenta de los beneficios que pueden acumularse a partir de un enfoque comprensivo dirigido hacia un planeamiento a medio y largo plazo. Desgraciadamente, muchos de estos beneficios podrían ser rápidamente perdidos si el planeamiento no se orienta adecuadamente para dar respuesta a las circunstancias cambiantes de cada día.

IMPROVEMENTS

The Irish Planning Institute has stipulated the basic improvements necessary to make planning effective in the context of today's problems. The requirements are summarised as follows:

- a regionally articulated national economic and physical plan is a pre-requisite:
- an integrated national programme for infrastructural investment should be prepared:
- the preparation of action orientated regional, rural and urban plans, with resource allocation for implementation should be undertaken.
- Central Government must adopt a more enabling role to counteract the present institutional inertia by the separation of policy and management functions of Government, decentralising decision-making, the strengthening of local authorities through public investment programmes planned and implemented at local level.
- Local Government must throw off its preoccupation with the incremental provision of separate specialist statutory services.
- New organisational approaches and processes must take the place of the existing pattern of competing and functional separateness and strong departmentalism.
- The dual functions of planning and development must specifically be reunited and treated as part of the a separately conceived and managed professional activity.

CONCLUSION

This perspective has leaned towards the critical rather than the laudatory. That is not to say there have not been the success stories. In the belief that self criticism is an important step towards improvement and betterment, no apology is offered for constructive criticism. Sometimes the question is asked, would things be any worse if we did not have planning legislation? Of course they would, but no one could say with any conviction how much better off we are as a result of planning. Certainly the benefits are there to see. Undoubtedly the planning process, introduced in the 1963 Act, has resulted in more orderly development, particularly in urban areas. It has also given us the opportunity and the means of protecting the built environment and the many heritages that Ireland possesses. It has enabled us to preserve and enhance the natural amenities of the country and it has made both the public and the Government aware of the benefits that can accrue from a comprehensive approach towards middle and long term planning. Unfortunately many of these benefits could be quickly created if planning is not geared to respond to the changing circumstances of the day.

Fuentes:

Gráficos: Patrick and Maura Shaffrey/
Buildings of Iris Towns/The O'Brien Press.
Dublin 1983

Fotografías: Terence J. Sheeny/Ireland
Colour Library international, Surrey.
England 1979

Traducción: Manuel Martínez Gutiérrez.
Arquitecto