

# 75<sup>o</sup> aniversario del Plan de Ordenación de Guipúzcoa: la puesta en práctica de los principios teóricos de Muguruza y de Bidagor

Enrique PONTE ORDOQUI

Dr. Arquitecto

**RESUMEN:** En el año 2017 se van a cumplir 75 años de la formulación del Plan de Ordenación de la Provincia de Guipúzcoa (1942), experiencia piloto elaborada con el objetivo de constituir un prototipo de planeamiento provincial conforme a una novedosa forma de abordar la ordenación urbana y la territorial. Tras su formalización se pretendía, utópicamente, hacerla extensiva al resto de los territorios para lograr, mediante la total ordenación provincial, el Plan Nacional de Ordenación. Su propulsor fue Pedro Muguruza, primer titular de la Dirección General de Arquitectura, siendo desarrollado por Pedro Bidagor, responsable de la Sección de Urbanismo (posteriormente Jefe Nacional de Urbanismo y, tras la creación del Ministerio de la Vivienda, Director General de Urbanismo). Ambos arquitectos guipuzcoanos, junto con el responsable técnico Félix Llanos, fueron quienes realmente impulsaron y supervisaron, de una manera decidida, la elaboración del Plan de Ordenación de Guipúzcoa. Para ello se fundamentaron en unos principios teóricos, cuyo origen se manifiesta en la Carta de Atenas, basados en el concepto «orgánico» como modelo de planificación, cuestionándose, al mismo tiempo, el Ensanche como modelo de ordenación urbana. Así, desde la Comisión de Ordenación de Guipúzcoa, con la perspectiva de lo que denominó «Guipúzcoa orgánica», se elaboraron treinta planes de ámbito local (planes generales) correspondientes a las llamadas «Villas Industriales», así como unas Normas Urbanísticas de carácter unificador en los que la implantación del zoning sería determinante. La promulgación en 1956 de la Ley del Suelo implicó la disolución de aquel Organismo y supuso, por tanto, el final de aquella experiencia piloto.

**DESCRIPTORES:** Ordenación del Territorio. Urbanismo. Normas Urbanísticas. País Vasco. Guipúzcoa.

## 75th anniversary of the Guipúzcoa Regional Zoning Plan: the implementation of the theoretical principles of Muguruza and Bidagor

**ABSTRACT:** 2017 is the 75 anniversary of the establishment of the Regional Zoning Plan for Guipúzcoa (1942), a pilot experiment that aimed to build a prototype of regional planning, in line with a new approach to urban and regional planning. After its finalization, it was utopically expected that the plan methodology could be extended throughout all the regions in Spain, in order to create a National Zoning Plan, built from the aggregation of the Regional Zoning Plans of the different provinces. The promoter of this experiment was Pedro Muguruza (the first Director General of the Directorate General of Architecture), and it was developed on as second stage by Pedro Bidagor (first, Head of Unit of Urbanism; later, National Head of Urbanism; and, finally, with the creation of the Ministry of Housing, Director General of Urbanism). These two Guipuzcoan architects, along with lead technician Félix Llanos, were the ones who drive and supervised, with great determination, the creation of the Guipúzcoa Regional Zoning Plan. The plan's foundation consisted of certain theoretical principles coming from the Athens Charter and that were based on the concept of "organic" as a model of planning, while simultaneously questioning the Urban Extension Plan (Ensanche) as a model for urban planning. The Guipuzcoan Planning Commission, under the so-called "Organic Guipúzcoa" perspective, created thirty local plans (general plans) that corresponded to the so-called "Industrial Towns", as well as a unifying set of Ordinances and Planning Rules in which the implementation of zoning would be decisive. The enactment of the Land Law of 1956 led the dissolution of the Guipuzcoa Planning Commission and thus ended this pilot experiment.

**KEYWORDS:** Regional Planning. Urban Planning. Ordinances and Planning Rules. Basque Country. Guipúzcoa.

### 1. Guipúzcoa Orgánica

En el año 2017 se celebra el 75º aniversario del inicio de un proceso teórico y práctico, de aplicación en la provincia de Guipúzcoa, que supuso una novedosa forma de abordar el fenómeno urbanístico con visos de racionalidad aunque, eso sí y como veremos, con discutibles resultados. El principio fundamental del mismo se basó en lo manifestado en los CIAM y recogido en la Carta de Atenas cuando frente al modelo de desarrollo urbano que seguía pautas decimonónicas

—léase modelo Ensanche—, se estableció el precepto siguiente:

*«la ciudad moderna debe de ser, como ente dotado de vida, un conjunto de órganos ordenados según su función» señalándose, a esos efectos, que «las zonas de habitación, producción, reposo, con la circulación como elemento de enlace, son las determinantes de las formas de aglomeración urbana» (CIAM; La Carta de Atenas).*

Con ello, como es bien sabido, quedaron establecidos los cimientos de un nuevo modo de

Recibido: 20.06.2016; Revisado: 02.12.2016.  
Correo electrónico: [ponteordoqui@gmail.com](mailto:ponteordoqui@gmail.com)  
El autor agradece las sugerencias realizadas por los revisores anónimos, que han contribuido a mejorar la estructura y contenidos del presente trabajo.

El artículo está extraído de la tesis doctoral: PONTE ORDOQUI, E.: La Construcción de la Ciudad. Gipuzkoa 1940-1976. UPV/EHU.

abordar los procesos de desarrollo urbano conforme al modelo denominado como «Ciudad Funcional».

En el año 1939, tras el final de la guerra civil, a la recién creada Dirección General de Arquitectura se le asignó como misión principal la de «ordenar la vida material del País con arreglo a nuevos principios», asesorando y dirigiendo para ello a las Corporaciones Locales en aquellos aspectos relacionados con las actividades arquitectónicas y, especialmente, con las urbanísticas. El nuevo organismo quedó estructurado en diferentes secciones quedando a su frente, como Director General, el arquitecto de origen guipuzcoano Pedro Muguruza Otaño, reconocido por ser el arquitecto «de confianza» del dictador. De entre las distintas secciones en las que la Dirección estaba compuesta nos interesa fijarnos en la de Urbanismo cuya Jefatura le fue asignada al donostiarra Pedro Bidagor Lasarte el cual, posteriormente, sería designado Jefe Nacional de Urbanismo y, tras la creación del Ministerio de la Vivienda en el año 1957, primer Director General de Urbanismo.

En aquel mismo año 1939, en la Asamblea Nacional de Arquitectos organizada por la Falange, Muguruza, siguiendo los principios manifestados en la Carta de Atenas, declaró que no era el

*«momento de planes parciales, no es el momento de iniciativas independientes, de definiciones unilaterales; es el momento de coordinar todos los esfuerzos para conseguir, para lograr un espíritu de unificación e implantarlo de manera organizada y metódica»* (MUGURUZA, 1939:8).

En aquella misma Asamblea, Bidagor también propugnó por la adopción de una estrategia cuyo objetivo sería conseguir la materialización de los planes de ciudades y de comarcas para, tras ello, posibilitar la ordenación de toda la nación. Así, subrayó que la ordenación tendría que venir

*«de abajo a arriba; y al ordenar estas comarcas una a una habrá que estudiar sus diferenciaciones naturales, y al mismo tiempo las posibilidades de su vida propia y en relación con el país. La integración de las comarcas origina las regiones, y éstas, dentro de la nación, deben organizarse también con su vida propia, hasta el límite que se juzgue oportuno...»* (BIDAGOR, 1939:61).

Es decir, para los máximos responsables del urbanismo español en el inmediato periodo de posguerra, Muguruza y Bidagor, se trataba de

conseguir como objetivo final la ordenación de toda la nación partiendo de ámbitos, o células, caracterizados por rasgos más o menos homogéneos desde una perspectiva basada en un espíritu de unificación y de dependencia a las instancias superiores. Además, en aquellas circunstancias, afirmaban que los planes de ordenación provincial ya eran materia de estudio en todas las principales naciones del mundo por lo que en el caso de España habrían de serlo las zonas de influencia de Madrid y Barcelona, la vega de Valencia, las cuencas mineras e industriales de Vizcaya y Asturias, y la provincia de Guipúzcoa.

En el año 1941 Bidagor, conforme a su pensamiento falangista, abundando en la reciente experiencia desarrollada por la Alemania nazi, señaló:

*«Las organizaciones políticas de acusada personalidad histórica tienen siempre una manifestación urbanística. Es natural que así sea, pues de forma análoga a lo que sucede con las personas, en las que el modo de ser se muestra en sus rasgos externos, y existe una íntima relación entre las posibilidades corpóreas y el carácter espiritual, asimismo acontece en las naciones y ciudades, organismos en los que también la parte corpórea y la espiritual están en íntima ligazón. Corrientes políticas de tan acusada personalidad como la de los actuales movimientos nacionales y en particular el nacional-socialista alemán no pueden sentirse a gusto con la organización material y la fisonomía externa existente en los centros directores fundamentales de la nación: las ciudades han sentido la necesidad de transformarlas y darles las características de unidad, de fuerza y de espíritu propias de su personalidad»* (BIDAGOR, 1941: 3).

Por su parte, Muguruza también entendía que se trataba de conseguir «la total ordenación de España por la ordenación provincial» y para ello, y con la idea de establecer un prototipo, se había fijado en Guipúzcoa dado el mayor conocimiento que él mismo tenía de dicha provincia, por ser la de su origen, por lo adelantada que estaba en una porción de servicios y por el incremento industrial que se venía produciendo en su ámbito territorial. Desde aquella perspectiva centralizadora, claramente fascista y de características organicistas, el antecedente inmediato para dar inicio a aquel novedoso proyecto de ordenación provincial tuvo su origen en unas conversaciones sostenidas al efecto, en el año 1941, entre la Dirección General de Arquitectura y los responsables de la Diputación Provincial de Guipúzcoa.

Para conocer cuáles eran los criterios que sustentaba Muguruza para abordar un novedoso planeamiento, en todas sus escalas, podemos fijarnos en la Conferencia mantenida en Oporto, en 1942, dentro del marco del XXVII Congreso de la Asociación Española para el Progreso de las Ciencias, en la que nuevamente propugnó sobre la imperiosa necesidad de redactar Planes Provinciales de Ordenación:

*«El sentido nacional con que ha de concebirse la ordenación del espacio abre el horizonte estrecho y mezquino en que hasta ahora se desarrollaron las transformaciones urbanas, limitadas siempre a los términos municipales. Esta limitación menuda es fácil de franquear en lo posible, de mancomunar los Municipios, y conviene a la buena técnica que ha de desenvolverse sobre la lógica del suelo y la realidad de su rendimiento en el estudio de planes locales, comarcales y provinciales»* (MUGURUZA, 1943: 51).

Además, haciendo una referencia expresa a su provincia de origen, bajo el epígrafe «Un ejemplo de Plan Provincial: Guipúzcoa», manifestó en la misma Conferencia de Oporto que

*«puestos a elegir un caso típico de esta necesidad, no dudo en señalar Guipúzcoa como ejemplo de urgencia justificada en un fenómeno inalterable en toda economía de tipo industrial parecida a la guipuzcoana, que invierte las utilidades de su ahorro en la creación de bienes fijos que continúan, amplían y perfeccionan la condición de los bienes anteriores originales, con lo que se hipertrofia el sistema e invade el espacio disponible, escasísimo proporcionalmente a la intensificación industrial, sin sujetarse a otro orden que al de la particular conveniencia desentendida del bien general»* (MUGURUZA, 1943: 55).

En efecto, se daba en Guipúzcoa el fenómeno de que, acumulando todo el peso de su potencia creadora frente a lo reducido y quebrado de su territorio, se venían implantando instalaciones fabriles de una manera desordenada de forma que se impedía

*«la esperanza de una expansión racional y armonizada de todos sus sectores»,*

y con ello se satisfacía, exclusivamente,

*«la economía individualista de la industria y produce situaciones perjudiciales en un orden político y social, porque perturba la organización general de Guipúzcoa, estrangula la natural expansión de sus poblados, entorpece la rectificación de sus redes de distribución, modifica el*

*caudal de sus ríos, daña la vivienda con interferencias antihigiénicas, perjudica la natural vida del campo, e interpone dificultades e intereses al camino de una ordenación general y armónica del solar de la provincia»* (MUGURUZA, 1943: 55).

Y así, partiendo de los principios anteriormente expresados, se dio inicio a la elaboración del Plan de Ordenación de Guipúzcoa por parte de un equipo de la Dirección General de Arquitectura, encabezado por Bidagor y por Muñoz Monasterio, contando con la colaboración de técnicos de diversas administraciones, tanto estatales como locales con responsabilidad en Guipúzcoa, lográndose, inicialmente, la imprescindible coordinación entre los diversos organismos afectados. Como resultado del proceso, en el año 1942 se culminaron los trabajos dándose a conocer los resultados, al año siguiente, en un número extraordinario de la Revista Nacional de Arquitectura (ver FIG. 1, 2 y 3).

El Plan presentado fue considerado con el carácter de unos estudios preliminares o avance de un desarrollo futuro que afectaría al conjunto de los municipios guipuzcoanos o al menos a los más importantes -las llamadas «Villas industriales»-, lo que requería de la participación e intervención conjunta y directa de todas ellas. En ese sentido, se efectuó una alusión velada a las dificultades de índole competencial con las que se habían desarrollado los trabajos

*«como lógicas reacciones humanas; necesarias siempre en un contraste que sabe ha de hacer mejor el vencimiento de lo negativo. Responde, como todos los trabajos, a la amplitud de una concepción de problemas planteados sobre todo el ámbito nacional; sin pretensiones de personal anticipación, ni copia literal del extranjero; sin recabar el derecho de propiedad a la iniciativa ni apartarse de contribuir disciplinadamente a una campaña debida a la iniciativa ajena».*

Uno de los aspectos diagnosticados fue, como vengo señalando, el «extraordinario desarrollo industrial» experimentado en Guipúzcoa durante el periodo en el que se desarrolló la guerra civil, por lo que se puso de manifiesto la urgente necesidad de proceder a efectuar una ordenación de dichas actividades para evitar los males debidos a la imprevisión. Aquel importante desarrollo industrial fue debido a la pronta

*«liberación de la provincia en nuestro Movimiento»* habiendo adquirido en aquellos momentos *«un ritmo peligrosamente vertiginoso»* (RNA, 1943: 177).



Fig. 1/ Ordenación de San Sebastián y su Área de Influencia. Zonificación. Plan de Ordenación de la Provincia de Guipúzcoa (1942)

Fuente: Dirección General de Arquitectura (Revista Nacional de Arquitectura nº 16/17).



Fig. 2/ Ordenación de Irún y Fuenterrabía. Zonificación. Plan de Ordenación de la Provincia de Guipúzcoa (1942)

Fuente: Dirección General de Arquitectura (Revista Nacional de Arquitectura nº 16/17).



Fig. 3/ Ordenación de Tolosa. Zonificación. Plan de Ordenación de la Provincia de Guipúzcoa (1942)

Fuente: Dirección General de Arquitectura (Revista Nacional de Arquitectura nº 16/17).

Debe tenerse en cuenta que Guipúzcoa se vio beneficiada por su posición en la retaguardia del escenario de la guerra por lo que estuvo en condiciones, desde su inicio, de suministrar material al bando franquista. Aquella circunstancia reclamaba, lógicamente, nueva mano de obra lo que implicó el comienzo de un proceso inmigratorio que generaría en Guipúzcoa un importante crecimiento poblacional. En consecuencia, se fue exigiendo cada vez con mayor intensidad la localización de superficies de terreno en las que emplazar las nuevas fábricas y viviendas, con la dificultad que ello implicaba dada la accidentada topografía del territorio guipuzcoano. Aquella problemática se veía además agravada en el caso de San Sebastián y también de otras poblaciones industriales dándose lugar a tendencias y hábitos funestos como

*«la elevación de altura de los edificios, con perjuicio de la sanidad; la indebida utilización como calles de las vías de comunicación, para valorizar los terrenos lindantes; el inadecuado emplazamiento de industrias en el interior de los pueblos y los daños producidos a los edificios y barrios de carácter histórico-artístico»* (RNA, 1943: 177).

Dicho en otros términos, en el Plan se diagnosticaban desarrollos incontrolados, densificación y afecciones negativas al medio natural y al patrimonio arquitectónico. Pero, por contra, los autores del Plan eran conscientes de que en aquellos momentos se carecía de una legislación adecuada que pudiera dar soporte a una ordenación referida al conjunto territorial de la provincia y ni tan siquiera a la de alguna de sus comarcas.

¿Pero cuál era, en definitiva, el modelo de ordenación provincial y local, que pretendía lograrse? Para clarificar esta cuestión merece la pena volver nuevamente la mirada hacia atrás. Con ocasión de aquella Asamblea Nacional de Arquitectos, Muguruza, en relación con la posibilidad de equiparar su idea de Ciudad con la de un conjunto corporal constituido por diferentes órganos, expuso su pensamiento en los siguientes términos:

*«Y, por extensión, continuando con el tema de la vivienda, considerándola como célula de la ciudad, como organismo, hemos de pensar en la absoluta necesidad de hacer desaparecer esos conjuntos inorgánicos que acompañan a la ciudad, que la constituyen, en gran parte, y que llega a ahogarla, en virtud de los cual se convierten en centros puramente materializados, donde la ciudad pierde su condición esencial: la de ser*

*un cuerpo integrado en una serie de órganos que dan al conjunto la vitalidad que le corresponde»* (MUGURUZA, 1939: 7).

Y por su parte, Bidagor, en aquella misma ocasión, desarrolló su propia idea basándose en una similar línea argumental:

*«Y de la misma manera que en el cuerpo humano los diversos órganos y sistemas se agrupan, asimismo en la ciudad han de alcanzar los puestos de preeminencia los miembros depositarios de los órganos más altos, más delicados, más vitales: es decir, los religiosos, los de dirección nacional, los de cultura, justicia y defensa y, sucesivamente, todos los demás en su puesto correspondiente»* (BIDAGOR, 1939: 64).

Y, conforme a esa ideología propia del régimen franquista, jerarquizó los tres elementos urbanos que él consideraba fundamentales:

1. El representativo, cabeza urbana, sede de la dirección, de la inteligencia.
2. El central, cuerpo que encierra los servicios propiamente urbanos tales como el comercio, el esparcimiento, los más típicos órganos de la residencia.
3. Los extremos o satélites, miembros elásticos, sede de la industria y de todas las funciones que requieran una independencia por razones de volumen, de molestias, de servicios especiales, etc.

El «andamiaje» del pensamiento organicista de Bidagor fue analizado años más tarde por Fernando de Terán refiriéndose a diversos antecedentes históricos. Así, tras mantener una entrevista con el propio Bidagor -en la que él le manifestó que la revelación de su pensamiento le había venido a través de las ideas de Le Corbusier-, Terán la transcribió en los siguientes términos:

*«La orgánica era una forma de distribución característica de funciones, la culminación de una estructura funcional. Un estudio de la organización funcional de la ciudad revelaba la existencia de un órgano especialmente preparado para cumplir la función correspondiente. Esto llevaba a la necesidad de estudiar, a su vez, la forma más adecuada para facilitar ese cumplimiento. Los elementos de funciones semejantes debían estar reunidos. Pero la cosa es más compleja. No se resuelve sólo el problema simplemente porque existía un órgano para cada función. Así aparece la noción de sistema y, con ella, la idea de las interrelaciones entre los órganos y el todo. La idea de sistema estaba en el ambiente. No me lo inventé. Lo que hice es verla en la*

*ciudad. Y órganos y sistemas constituyen el organicismo. El hombre y los animales están proyectados de modo funcional y orgánico. Hay órganos directivos, órganos mantenedores y órganos de relación con el exterior y hay sistemas en que se apoya el funcionamiento unitario del organicismo: sistema circulatorio (red viaria), sistema nervioso (de centros cívicos) y sistema respiratorio (de espacios libres) fundamentalmente» (.....) «descubrir la organización funcional de una ciudad es el primer paso para el planeamiento orgánico de la misma. Localizar adecuadamente sus órganos, nuclearlos jerárquicamente y facilitar el funcionamiento de los sistemas es la tarea» (TERÁN, 1983: 132-133).*

Examinando el esquema analítico establecido en el Plan de Ordenación de Guipúzcoa, se comprueba que los autores consideraban necesario establecer unos criterios claros sobre la orientación a seguir en relación con la ordenación sistemática de cada uno de los aspectos sectoriales por lo que, siguiendo los preceptos definitorios de la Ciudad Funcional, deberían tenerse en cuenta los principios de ordenación general siguientes:

1. El acondicionamiento decoroso y estético de los elementos representativos: Iglesia, Ayuntamiento, edificios y plazas de carácter público.
2. La conservación, en su integridad y ambiente de los edificios, calles y barrios de carácter tradicional, por su valor histórico o artístico.
3. La ordenación de los diferentes barrios, según su uso, aplicando a cada uno la ordenanza conveniente. Así se distinguen barrios de edificación en bloques y en casas aisladas de vivienda unifamiliar; en aquellos se tiene en cuenta la mayor o menor altura.
4. La disposición de los ensanches, estudiando al mismo tiempo que las alineaciones y rasantes su zonificación, su ordenanza y las etapas de ejecución, señalando recintos definidos, antes de cubrir los cuales no ha de permitirse la construcción de tipo urbano en el exterior.
5. La reserva de espacios libres dedicados a jardines de reposo (juego de niños, campos de deportes, paseos, y praderas de fiestas, etc.). En especial los campos de fútbol requieren protección, por su extensión reglamentaria y la escasez de superficies horizontales en los estrechos valles de la provincia.
6. Las condiciones de instalación de los servicios urbanos de suministro de agua, alcantarillado, iluminación, etc.

Conforme a dichos principios, tras elaborar diferentes análisis de carácter sectorial, se pretendió avanzar en una propuesta incipiente de ordenación territorial. Aquella experiencia, elaborada con carácter experimental y prototípico debería servir, según lo señalado, como objetivo de partida y poder hacerla extensiva al conjunto de las provincias españolas para, finalmente, conformar el Plan Nacional.

Como diagnóstico inicial, el Plan de Ordenación de Guipúzcoa ofreció una visión general amplia, equilibrada e innovadora, aunque muy esquemática, que sirvió como detonante de una situación urbanística considerada como inadecuada y que a partir de entonces sería aplicada como punto de referencia para la redacción de los denominados «Planes Locales» posteriormente denominados, como es bien sabido, Planes Generales.

## 2. Los pilares del planeamiento: los Planes Generales y las Normas Urbanísticas

Con el enfoque señalado, y con el particular empeño de Muguruza, se creó en el año 1944 la Comisión Provincial del Plan de Ordenación de Guipúzcoa a la que le correspondía desarrollarlo sobre la base de los estudios preliminares ya realizados para lo cual se procedió a configurar una oficina técnica. De acuerdo con las disposiciones de su creación, a la Comisión se le asignó una personalidad jurídica independiente siendo sus resoluciones de carácter ejecutivo, cuestión que en la práctica implicaría serias divergencias en su relación con determinados órganos municipales que consideraron que con ello se generaban intromisiones dentro de su campo competencial. Como responsable técnico se designó al arquitecto Félix Llanos Goiburú.

Como objetivo fundamental de la Comisión debe destacarse la preocupación mantenida por lograr una regulación uniforme, reglamentada y planificada para el conjunto del territorio de manera que se asegurase una correcta respuesta desde cada uno de los municipios. En efecto, Muguruza consideraba que el gran impulso de la construcción en la provincia, en relación con sus actividades industriales, desbordaba los cauces normativos ordinarios constituidos por las Ordenanzas de cada Ayuntamiento que, aunque presididas por criterios comunes de reglamentación, no bastaban para orientar el urbanismo rural y comarcal con sentido orgánico y armonizador de los intereses generales.

Así, tras la decisión adoptada en lo relativo a la financiación de la recién creada Comisión, y a partir de la aprobación de su Reglamento, una de las tareas se dirigió a velar porque las nuevas construcciones en cada municipio se realizaran de conformidad con el Plan Provincial lo cual, vista la imprecisión que presidían sus propuestas, generaba serias dificultades de interpretación. Por ello, quedó justificada la necesidad de establecer unas directrices específicas que sirvieran para llenar el vacío regulador que se observaba en la mayoría de las poblaciones de la provincia, por carecer algunas de ellas de unas Ordenanzas o de un sistema de ordenación práctico; así desde la Comisión se elaboraron unas denominadas «Normas Supletorias que regirán en las nuevas edificaciones». Avanzado ya ese trabajo, la Comisión decidió encargar al ingeniero industrial Adelardo Martínez de La Madrid –colaborador de Bidagor en la zonificación del Plan General de Madrid– un Estudio sobre la problemática industrial dado que esa cuestión, como estamos viendo, estaba considerada como el caballo de batalla del urbanismo guipuzcoano y fundamento que justificaba la creación de una nueva red de comunicaciones.

La Comisión del Plan de Ordenación culminó los trabajos de información y planeamiento con la celebración de una Exposición en el museo de San Telmo de San Sebastián, en agosto de 1951, es decir durante el periodo estival en el que la actividad política nacional del régimen franquista se trasladaba a la capital guipuzcoana. Se trató, evidentemente, de un evento que tuvo gran resonancia dado que se trataba, tal y como se indicó en el folleto publicado al efecto, de dar a conocer el primer «Plan Provincial de Ordenación de España». La justificación de la Exposición se fundamentó en dos motivos principales: recoger la asistencia y opinión de cuantos todavía quisiesen decir algo interesante sobre el porvenir urbanístico de Guipúzcoa y

*«dar a conocer a los rectores del Estado español inquietudes provinciales que por su carácter nacional necesitan de su aliento y atención»* (ver FIG. 4).

Tras la presentación pública del Plan Provincial se evidenció con mayor persistencia que una de las cuestiones que exigía el planteamiento previsto para su consecución final era la pronta elaboración de la planificación correspondiente a aquellos municipios en los que por su situación o por la previsión del propio documento se preveía, además de las zonas industriales ya existentes, la localización de

otras nuevas. En cualquier caso, la formulación de los Planes Generales se trataba en aquellos momentos de una técnica realmente novedosa. El Plan era teóricamente el primer proceso de planeamiento, documento en el que, en palabras de Bidagor, estaba decidida

*«toda la esencia de la trayectoria a seguir en la estructura y desarrollo de la ciudad, que establece las líneas generales, y que encierra ideas, intenciones y criterios que posteriormente se desarrollan en los proyectos parciales»* (BIDAGOR, 1948: 119).

Y continuaba, el ya Jefe Nacional de Urbanismo, en unos términos que provocan evidente sonrojo:

*«En una palabra: viviendo el plan como una madre que vela la crianza de su hijo, o como un médico que sigue el curso de un enfermo». Y además clarificaba que debería ser «concreto, por la determinación que es necesario exigir a un documento que tiene que llevarse a la práctica afectando a numerosos intereses particulares, y que no puede dejarse en exceso a la libre interpretación de un técnico o de un municipio, cargados de presiones y de dudas; y por otra parte, tendrá que ser elástico, para que pueda adaptarse, (...), a un proceso vital, o sea, un proceso que en cualquier momento toma determinaciones nuevas»* (BIDAGOR, 1948: 119).

El fundamento sustentado por Bidagor quedó de manifiesto a través de la introducción de diversos conceptos, tales como la jerarquía del planeamiento, las previsiones de desarrollo futuro según diferentes zonas (residencial, industrial, infraestructuras y equipamientos), la plusvalía urbanística, los recursos económicos y técnicos. Sin embargo, las «Normas Supletorias» elaboradas con espíritu voluntarioso se caracterizaban por presentar, también, un importante nivel de imprecisión lo cual provocaba, como consecuencia, una dificultad añadida en lo relativo a su interpretación. Es decir, se detectaba nuevamente la carencia de una legislación reguladora adecuada. Para paliar aquellas dificultades sobrevenidas se desarrolló un trabajo que estaría destinado a tener la máxima trascendencia, tanto o mayor que la parte gráfica de cada uno de los planes municipales. Se trató de la redacción y publicación, en aquel mismo año 1951, de unas «Normas Urbanísticas del Plan de Ordenación Provincial de Guipúzcoa y Ordenanzas Generales de Edificación para la provincia de Guipúzcoa» que fueron conocidas en el argot técnico como el «Libro rojo» debido al color de la cubierta de la publica-



Fig. 4/ Folleto de la Exposición del Plan General de Ordenación Urbanística de la Provincia de Guipúzcoa celebrada en el Museo de San Telmo de San Sebastián (1951)

Fuente: Comisión del Plan de Ordenación de Guipúzcoa (1951). Exposición del Plan General de Ordenación Urbanística de la Provincia de Guipúzcoa. San Sebastián.

ción que las contenía (ver FIG. 5). Con ello, se consideró que el conjunto de todos los Planes Generales, junto con sus Memorias, Normas Urbanísticas y Ordenanzas Generales de Edificación contenidas en el «Libro rojo» conformarían el cuerpo normativo que debería aprobarse como «Plan General Urbanístico de Guipúzcoa».

Las bases en las que se sustentaban aquellas Normas Urbanísticas las podemos encontrar, nuevamente, en el pensamiento de Bidagor cuando, una década anterior, había manifestado:

*«Las ordenanzas tendrán por base una distribución orgánica de la ciudad, delimitando las diversas zonas de usos con arreglo a la teoría expuesta de constitución urbana, a base de órganos y sistemas. Tendrán, por tanto, una importancia preponderante las ordenanzas de uso sobre las de volumen, que serán consecuencia de las anteriores y de las normas establecidas con carácter sanitario, económico y estético para el conjunto de la ciudad»* (BIDAGOR, 1939: 67).



FIG. 5/ Portada de las Normas Urbanísticas del Plan de Ordenación y Ordenanzas Generales de la Provincia de Guipúzcoa («Libro rojo»)

Fuente: Comisión Provincial de Ordenación de Guipúzcoa (1951).

Y así quedó estructurada en el «Libro Rojo» la División Zonal («zoning») según las delimitaciones organicistas siguientes: Cascos Antiguos; De Transición; Ciudad Jardín; Zonas Industriales; Rural; De Reserva; Defensa de accesos, Carreteras y Caminos de toda clase y, finalmente, Especiales, matizándose que a medida que se fueran desarrollando los planes parciales podrían incluirse otras nuevas cuya reglamentación se determinaría en el respectivo Plan; esa posibilidad nunca se llevaría a cabo.

Y de aquella manera, desde que finalizó el año 1951 hasta diciembre de 1955, fueron «delineados» -según la expresión de Llanos- los Planes Generales de una treintena de Villas Industriales (Irún, Rentería, Tolosa, Hernani, etc.) cuya configuración se correspondía a una documentación de carácter muy elemental compuesta por una simple Memoria y un plano de Zonificación (a escala 1.2000) que remitía a cada una de las respectivas Normas contenidas en el «Libro rojo» (ver FIG. 6). Para la legalización de los Planes se procedió mediante el único cauce que en aquel momento estaba al alcance de la Comisión de Ordenación lo cual, según Félix Llanos, representaba una labor política más que técnica en cuya tarea estaban «empeñados con la mayor fe y buena voluntad». Tras la disponibilidad de los nuevos Planes Locales, Guipúzcoa dispuso, casi como pionera, de una regulación urbanística a través de una normativa global y de aplicación en el conjunto del territorio. Con ello, se abrió una nueva etapa, dejando atrás una década caracterizada por un voluntarioso, también habrá que decirlo, espíritu urbanístico fiscalizador, coincidiendo con un momento -último años de la década de los años cincuenta- en el que se inició una exigua apertura política dándose fin al periodo autárquico e iniciándose otro nuevo: el correspondiente al desarrollismo.

Un aspecto fundamental perseguido por el Plan de Ordenación de Guipúzcoa fue el hecho de que dado que afectaba tanto a las Corporaciones Locales como a distintos Departamentos del Estado con «objetivos comunes» podrían disponer en sus actuaciones futuras de «bases técnicas permanentes», y así las inversiones de todo orden (viviendas, industrias e infraestructuras) podrían desarrollarse con verdadero «sentido de armoniosa visión de conjunto». Para ello se evidenció la necesidad de proceder a la constitución de un organismo de gestión dotado de la imprescindible provisión económica. Esta oportunidad determinante nunca fue autorizada lo



FIG. 6/ **Plan de Ordenación de Irún. Zonificación**

Fuente: Ayuntamiento de Irún (1960). Gestión del Ayuntamiento de Irún (Índice de los acuerdos adoptados en el período de 1946 a 1958). Irún.

que significó, en definitiva y entre otras razones, el malogro de la Comisión del Plan, circunstancia que se vio confirmada con la entrada en vigor de la Ley del Suelo, en mayo de 1956. Debe reconocerse que con la nueva legislación se aportó un lenguaje y un corpus conceptual nuevos, distintos del tratamiento que hasta entonces se venía dando a los problemas urbanísticos, debiéndose reconocer que ya figuraban, o al menos estaban bosquejados, en el Plan de Ordenación de Guipúzcoa conforme a las directrices impulsadas de manera muy directa por parte de Bidagor.

Para clarificar el contenido de la Ley del Suelo, la Comisión de Ordenación de Guipúzcoa, como uno de sus últimos actos, elaboró con notoria celeridad y publicó con carácter divulgativo y pedagógico seis días después de que fuera aprobada una denominada «Cartilla Urbanística» (ver FIG. 7) con el objetivo de informar a los agentes implicados en el proceso urbanizador, de manera simplificada, su contenido y alcance. Con ello, no cabe ninguna duda que

*«se contribuyó decisivamente a situar a Guipúzcoa y a San Sebastián en la vanguardia del urbanismo español, muy por delante de las demás ciudades españolas»* (FERNÁNDEZ, 2006: 16).

Pero simultáneamente, con la entrada en vigor de la Ley, se cerraron aquellos esperanzadores horizontes guipuzcoanos ya que se establecía que las Comisiones creadas con anterioridad a su promulgación se debían transformar en Comisiones Provinciales de Urbanismo. Por ello el Gobernador Civil, el 15

de diciembre de 1956, declaró la disolución de la Comisión del Plan de Ordenación de Guipúzcoa. Con ello quedó definitivamente concluida el funcionamiento de aquella original y prototípica experiencia piloto de carácter urbanístico y territorial.

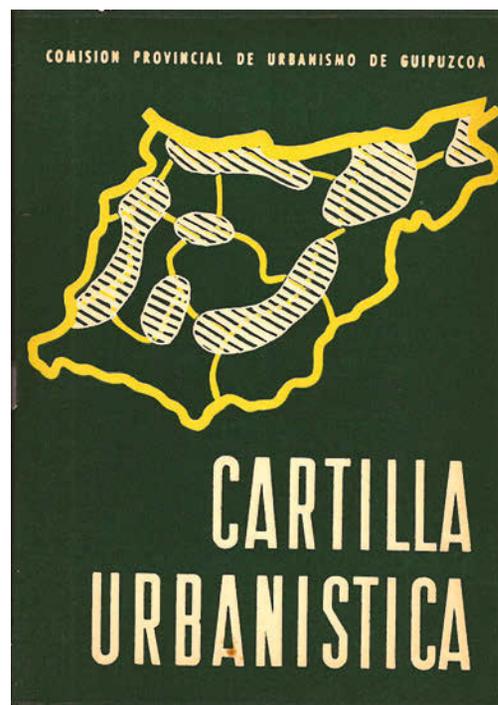


FIG. 7/ **Portada de la Cartilla Urbanística**

Fuente: Comisión Provincial de Urbanismo de Guipúzcoa. (1956). Cartilla Urbanística. San Sebastián.

### 3. Conclusión

De entre las previsiones iniciales del Plan de Ordenación de Guipúzcoa, el resultado más destacado consistió en la formulación individualizada de un conjunto de documentos urbanísticos de ámbito local -los Planes Generales de las Villas Industriales- todos ellos cortados según un mismo patrón que posibilitaron disponer de un cuerpo documental homogéneo, siguiendo las pautas marcadas por Bidagor y materializadas por Llanos. Sin embargo, se puede comprobar que el Plan no se abordó desde una visión global del territorio si no que, realmente, se formaría mediante la agregación de soluciones independiente referidas a cada uno de los municipios de manera individualizada. En cualquier caso, en una situación tan adecuada se daban, aparentemente, las circunstancias para poder abordar con carácter resolutivo la planificación global del conjunto del territorio y de cada una de sus comarcas.

Bien es verdad que Guipúzcoa estaba considerada por entonces y por diversos especialistas como la provincia «modelo» en lo que se refería a su adecuación a la Ley del Suelo dado que desde el primer momento de su aprobación disponía de una regulación urbanística a escala municipal que, al margen de su propia calidad intrínseca, había marcado la pauta como ejemplo para otros territorios:

*«Tampoco ninguna (provincia) seguramente, contaba con tal alto nivel cultural y socio-económico de la población, ni con un sentido comunal y cívico tan desarrollado. Por otra parte, especiales características regionales acentuaban el interés del trabajo: la dispersión territorial del poblamiento, verdadera ciudad-territorio espontánea; las limitadas disponibilidades de suelo llano; las exigencias de desarrollo industrial; el agrupamiento comarcal; la riqueza del paisaje y de las tipologías preexistentes, etc.» (SOLÁ MORALES, 1969: 8).*

Coincidiendo con el periodo del desarrollismo español, el desacato generalizado en relación con la regulación normativa correspondiente a las denominadas Zonas de Reserva (por analogía: suelo apto para urbanizar) contempladas en cada uno de los Planes Generales, así como la aplicación discriminada de la excepcionalidad relativa a la autorización de edificaciones sin la previa formulación de un documento de planeamiento parcial vino a desvirtuar la ordenación prevista al recurrirse, sin escrúpulos, a mecanismos

viciados que era precisamente lo que desde la normativa se pretendía evitar. Una particularidad a destacar fue el hecho de que en aquel momento fue imprescindible adecuar, de manera individualizada, el conjunto de Planes Generales sobre los que había recaído su aprobación con anterioridad a la promulgación de la Ley del Suelo. En concreto, dicha exigencia fue abordada a fin de cumplir el requerimiento establecido en el artículo 104.2.a) de la Ley en el que se establecía que:

*«para la realización de los Planes se dividirá el territorio en tantos polígonos como fuera conveniente para atender las necesidades y posibilidades de actuación urbana»*

mediante la elaboración de un «Proyecto de División de Polígonos del Plan General».

Y así, en cada una de las diferentes Zonas definidas en los respectivos Planes Generales se fueron delimitando Polígonos de manera más o menos arbitraria, mediante una técnica muy simple: a cada uno se le asignaba un número de identificación, se le adscribía una de las zonas de las contempladas en el «Libro rojo», definiéndose simultáneamente una superficie y un «volumen edificatorio permitido» cuantificado en m<sup>3</sup> por m<sup>2</sup>. De aquella manera y a partir de entonces, una nueva clase, la de los promotores inmobiliarios pudo actuar de forma masiva al margen de aspectos fundamentales como la conformación de una estructura urbana coherente o la definición de un modelo urbano pretendido y ello con el beneplácito de la administración. Con ello, la práctica urbanística tanto en Guipúzcoa, como en el resto de las provincias, continuó por diferentes derroteros de los inicialmente previstos en los que la desconexión, la especulación y las infracciones de toda índole marcaron un caótico protagonismo.

En cualquier caso, Bidagor no cejó en su empeño de lograr un Plan Provincial de Guipúzcoa y para ello, nuevamente junto con la Diputación, impulsó la redacción de un nuevo documento conforme a lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley del Suelo. La redacción del mismo le fue adjudicada a la empresa Doxidis Ibérica S.A. quien presentó sus resultados en el año 1965 (ver FIG. 8). Tampoco en este caso prosperó en su tramitación, salvo en lo relativo a las nuevas Normas Urbanísticas incluidas que fueron, eso sí, de observancia obligada en todo el territorio de la provincia conforme a la Resolución del Director General de Urbanismo, Pedro Bidagor.

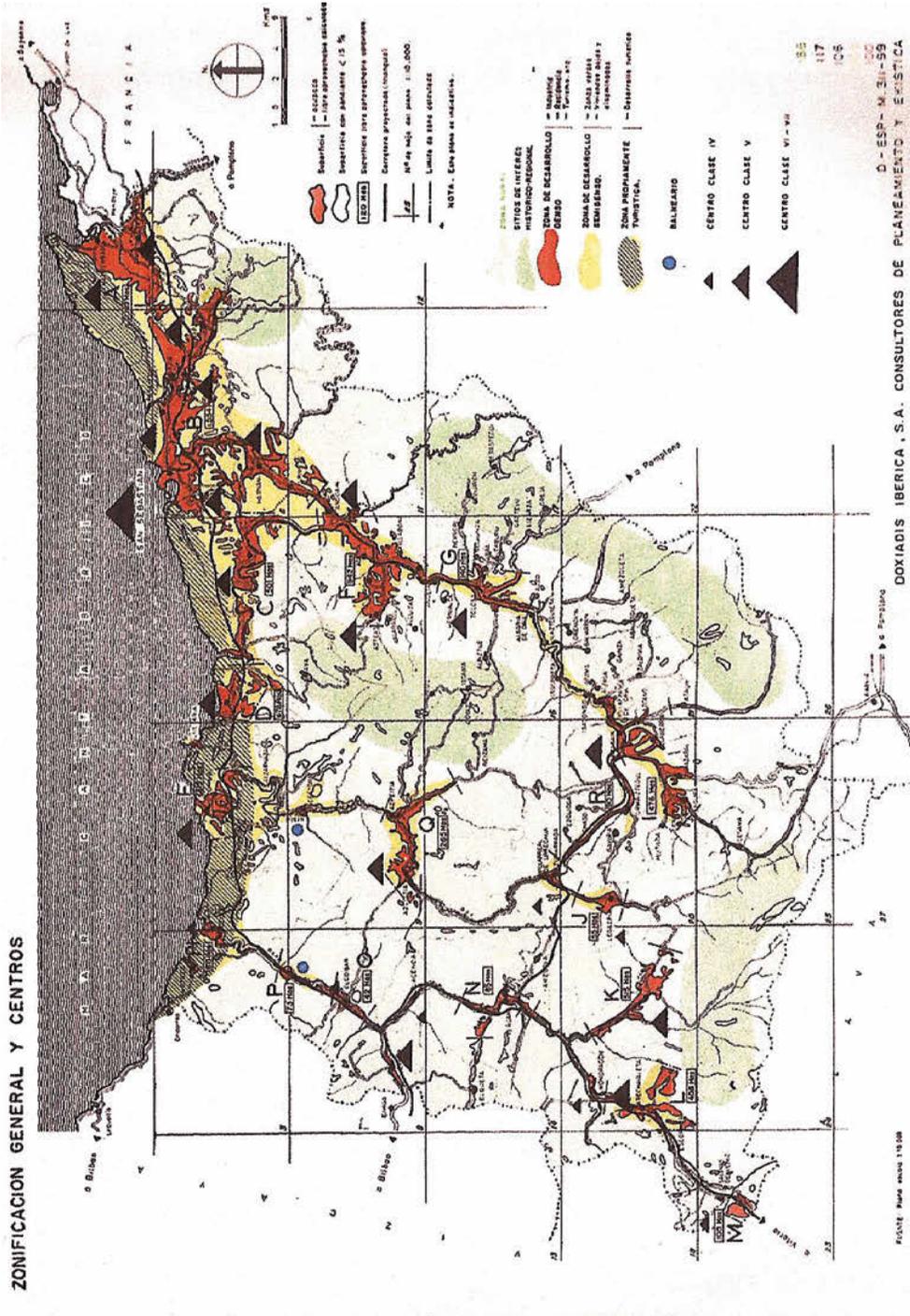


Fig. 8/ Zonificación General y Centros. Guipúzcoa. Plan Provincial de Ordenación Urbana. Doxiadis Ibérica, S.A.

Fuente: Doxiadis Ibérica, S.A./Diputación Provincial de Guipúzcoa. (1965) Guipúzcoa. Plan Provincial de Ordenación Urbana. Madrid.

Sirva este artículo como evocación de una experiencia piloto surgida de la voluntad de Muguruza y de Bidagor que, a pesar de todos sus defectos, dejó una impronta en la

práctica del urbanismo provincial constituyendo un embrión de la Ley del Suelo el cual hoy en día se mantiene, en sus principios, reconocible.

#### 4. Bibliografía

- AYUNTAMIENTO DE IRÚN (1960): *Gestión del Ayuntamiento de Irún (índice de los acuerdos adoptados en el período de 1946 a 1958)*. Irún.
- BIDAGOR LASARTE, P. (1939): *Plan de Ciudades*. Texto de las sesiones celebradas en el Teatro Español de Madrid por la Asamblea Nacional de Arquitectos los días 26, 27, 28 y 29 de junio de 1939. Servicios Técnicos de FET y de las JONS. Sección de Arquitectura, Madrid.
- (1941): «Reformas urbanas de carácter político en Berlín». *Revista Nacional de Arquitectura*. Dirección General de Arquitectura. Ministerio de la Gobernación. Año I, Número 5, Madrid.
- (1948): *Bases fundamentales para el planeamiento de la ordenación urbana*. En «Ciclo de conferencias sobre urbanismo patrocinado por el Excmo. Sr. Ministro de la Gobernación Don Blas Pérez González». Se llevó a efecto durante los días 24 al 29 de mayo de 1948 en el Salón de Ciento de las Casas Consistoriales. Ayuntamiento de Barcelona.
- CIAM-CONGRESOS INTERNACIONALES DE ARQUITECTURA MODERNA (1961): *La Carta de Atenas*. Editorial Contemporánea, Buenos Aires.
- COMISIÓN DEL PLAN DE ORDENACIÓN DE GUIPÚZCOA (1951): *Exposición del Plan General de Ordenación Urbanística de la Provincia de Guipúzcoa*, San Sebastián.
- (1951): *Normas Urbanísticas del Plan de Ordenación y Ordenanzas Generales de Edificación para la provincia de Guipúzcoa*, San Sebastián.
- (1956): *Cartilla Urbanística*. San Sebastián.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ARQUITECTURA (1943): «Plan de Ordenación de la provincia de Guipúzcoa.» Ministerio de la Gobernación. *Revista Nacional de Arquitectura*, Año II. Números 16 y 17, extraordinario. Abril-Mayo, Madrid.
- DOXIADIS IBÉRICA, S.A./DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE GUIPÚZCOA (1965): Guipúzcoa. Plan Provincial de Ordenación Urbana, Madrid.
- FERNÁNDEZ, T. (2006): «La “Cartilla Urbanística” de Guipúzcoa. Recuerdo y homenaje en el cincuentenario de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956». *Revista de Urbanismo y Edificación*, 14.
- LLANOS, F. (1964): «Historia reciente del urbanismo guipuzcoano.» *Revista Arquitectura*, número 69. Madrid
- MUGURUZA OTAÑO, P. (1939): *Ideas Generales sobre ordenación y Reconstrucción Nacional*. Texto de las sesiones celebradas en el Teatro Español de Madrid por la Asamblea Nacional de Arquitectos los días 26, 27, 28 y 29 de junio de 1939. Servicios Técnicos de FET y de las JONS. Sección de Arquitectura, Madrid.
- (1943): *Estudios para un Plan de Mejoramiento de las Viviendas Humildes*. Publicaciones del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1943.
- PONTE ORDOQUI, E. (2014): *La Construcción de la Ciudad. Gipuzkoa 1940-1973*. Tesis doctoral. Universidad del País Vasco.
- SOLA MORALES RUBIÓ, M. de (1969): «Los Urbanistas, quienes y donde». *Revista Ciudad y Territorio* nº 2. Septiembre/ octubre/ noviembre/ diciembre.
- TERÁN, F. de (1983): «Entrevista a Pedro Bidagor». *Quaderns d'Arquitectura i Urbanisme*, número 157. Barcelona.