

planeamiento regional versus planeamiento provincial

En fecha reciente ha sido aprobado por el Ministro de la Vivienda, con algunas rectificaciones especialmente referentes a intensidades de utilización del suelo, el "Plan Provincial de Ordenación Urbana de Baleares", redactado por la Diputación de aquellas islas. El hecho de que sea éste el tercer plan provincial urbanístico que se aprueba en el país desde que este tipo de planes existe en nuestro ordenamiento jurídico invita a una consideración sobre este escalón del planeamiento, que tan escasa utilización ha tenido.

La figura del plan provincial aparece en la Ley del Suelo como una aproximación al nivel de la planificación regional existente en otros países. Está configurada como instrumento de actuación sobre la realidad física para establecer "la ordenación de la estructura urbanística" del territorio provincial, garantizar la coherencia y coordinación de los planes generales de los municipios incluidos y proponer las normas generales de uso del suelo donde no hubiere plan general. La definición contenida en la Ley deja traslucir el excesivo peso conceptual de lo "urbanístico" por encima de lo que entendemos hoy por ordenación territorial y manifiesta claramente su carácter idealista de "aspiración" al no abordar el tema de la coordinación y vinculación de todas las políticas sectoriales con incidencia en lo territorial.

El uso que en la práctica se había hecho hasta ahora de esta figura se concreta en dos únicos ejemplos: el Plan Provincial de Guipúzcoa y el Plan Provincial de Barcelona.

De la colaboración entre la Dirección General de Arquitectura y la Diputación Provincial de Guipúzcoa nace, en 1941, y se desarrolla en 1942, el trabajo que ha de constituir el primer intento de ordenación territorial de la posguerra (1), consistente en un estudio de la problemática socioeconómica de la provincia, avances de planeamiento de los principales núcleos urbanos y una normativa de carácter general para el desarrollo de las actividades sobre el territorio, con indicación de zonas adecuadas para los diversos usos.

El trabajo parte de la unidad natural y la reducida dimensión del territorio, que reclamaba un tratamiento de conjunto para enfocar el crecimiento demográfico e industrial que ya entonces aparecía, poniendo en peligro la fluidez de las comunicaciones, amenazando con crear una situación de congestión industrial y abocando a las poblaciones a negativas repercusiones sociales y sanitarias. Tiene un carácter de estudio más propio de un seminario que de un plan operativo y presenta particular interés para atisbar las líneas iniciales de configuración del proceso de definición del planeamiento actual y otras de

(1) Existía tan sólo un intento anterior: el «Plá de Distribució de Zones del Territori Catalá», de 1931.

Editorial

interés puramente histórico para comprender la mentalidad del momento de la cultura urbanística. No llegó a cristalizar en un verdadero plan hasta 1968, y aún así fue aprobado con carácter indicativo, excepto la normativa, a pesar de que ya en los estudios de 1942 se preveía la necesidad de adoptar medidas operativas de actuación, tales como la declaración de interés nacional o provincial para inducir la localización industrial en las áreas seleccionadas.

Si el Plan de Guipúzcoa puede entenderse como una anticipación, con su carácter de estudio ligado a toda una fase inicial de arranque, de tanteos y de aspiraciones, el Plan Provincial de Barcelona, aprobado en 1963 y redactado en años anteriores, representa más bien la expresión cabal y madura de la definición en que acabaron por cristalizar aquellos tanteos y aspiraciones, es decir, la de los planes provinciales de la Ley del Suelo.

Planteado, como ha dicho Bidagor (y la expresión es reveladora), como un deseo de "aplicar el urbanismo a la escala regional" (2), parte de una bien construida visión global del territorio provincial con las técnicas de análisis del momento y se traduce en una previsión voluntarista de localización demográfica e industrial a través de una zonificación de usos del suelo y de una normativa al servicio de una estructura territorial previamente definida, en cuya definición es pieza conceptual fundamental la aspiración al desarrollo equilibrado con dispersión industrial y limitación del crecimiento de las poblaciones mayores, y especialmente de la capital provincial. También este plan, y especialmente su memoria, es un documento de gran interés histórico para la comprensión de la evolución de nuestro proceso de planeamiento y de las ideas que la sustentaron. Particularmente significativas parecen las razones en que se apoya la estrategia descentralizadora propuesta, tan en consonancia con corrientes urbanísticas internacionales bien conocidas, que ya en la fecha de aprobación del plan estaban siendo sometidas a duda y revisión, pues ya entonces se marcaba claramente la dualidad y oposición de orientaciones con que se manifestaban las planificaciones urbanísticas tradicionales y las nuevas planificaciones del desarrollo económico, empeñadas las primeras en la constante de la opción voluntarista de desconcentración de población y actividades (con la consiguiente dispersión de recursos), de desarrollos equilibrados y de crítica y oposición a la gran ciudad, y dando paso las segundas, en su búsqueda de la eficiencia económica, a la distribución centralizada de las actividades y de la población sobre áreas reducidas, en función del estímulo de los "factores de aglomeración" y del aprovechamiento de las "economías externas".

Ahí está una importante parte de la explicación de la

amarga serie de derrotas que la realidad ha venido influyendo a la planificación urbanística en los países de economía de mercado empeñada en unas propuestas de ordenación del desarrollo urbano y territorial que la historia ha venido a situar en el campo de la utopía.

Mientras los planes urbanísticos postulaban sistemáticamente la detención del crecimiento de las grandes ciudades arbitrando las fórmulas de los anillos verdes y la nucleación constelar en centros diversos y coronas de satélites, los procesos de la producción industrial, estimulados por las políticas oficiales, seguían concentrando empresas y población en las grandes ciudades, convertidas en motores del desarrollo económico, puesto que, en función de las leyes del mercado, era favorable para el crecimiento económico la localización industrial donde ya existía infraestructura, equipamiento, un conjunto de empresas en producción, una disponibilidad creciente de mano de obra inmigrante y una concentración previa de capital fijo, aunque el resultado, obviamente, daba lugar al modelo territorial sistemáticamente considerado como inconveniente por toda la filosofía de la planificación urbanística.

La novedad y originalidad del Plan Provincial de Baleares está en que el desarrollo que trata de ordenar se basa en un nuevo y diferente tipo de recurso que aparece como tal hacia mitad de siglo, alterando las concepciones tradicionales de la actividad económica y su juego sobre el territorio, basadas en la transformación tecnológica de las materias. Se trata del atractivo ejercido por aquellas áreas geográficas en que el clima y el paisaje se alían con las posibilidades recreativas ofrecidas especialmente por las costas (y muchas veces también por las esencias tradicionales y culturales heredadas), convirtiéndose en oferta para el consumo de quienes no disponen de tales beneficios y contradiciendo con fuerza la dudosa afirmación de Friedman de que "la naturaleza no da ventajas comparativas, sino que éstas son creadas siempre por el esfuerzo humano" (3).

¿Basta esta diferencia de base, junto con una mayor adaptación a unas directrices económicas y políticas que se asumen, para salvar a este plan de seguir a sus predecesores en la historia de los sueños frustrados? Hay algunas razones para esperarlo, pero también en este caso vuelven a quedar sin atar las necesarias vinculaciones de todas las políticas sectoriales, ya que la figura del plan provincial queda inerte por definición jurídica.

Es esta definición jurídica, con el correspondiente reajuste administrativo, la que está necesitando una actualización que ofrezca el marco adecuado para una verdadera planificación regional.

(2) Pedro Bidagor: «Situación general del urbanismo en España (1939-1964)». *Arquitectura*. Madrid, 1964.

(3) John Friedmann: «Regional Development Policy», M. I. T. Press, 1966.