



ALGUNOS ASPECTOS DE LAS RELACIONES ENTRE PLANIFICACION FISICA Y PLANIFICACION ECONOMICA EN LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

Por Fernando de Terán

1. Introducción

Entre los objetivos de política económica que apuntan hacia las formas más deseables del desarrollo económico y social, están los que se refieren al reparto de la actividad económica en el espacio físico. Por ello, toda política nacional de planificación del desarrollo económico tiene una vertiente espacial más o menos desarrollada, más o menos implícita, que se pone de manifiesto especialmente en cuanto se abordan los temas del desarrollo regional como forma de desagregar aquella política a niveles inferiores al nacional.

El desarrollo regional puede, en efecto, ser entendido en buena medida como estrategia dirigida a la mejor organización de la ocupación del espacio, que busca la maximización de los bene-

ficios derivados de la localización óptima de las actividades y la corrección de los desequilibrios territoriales. De ahí la necesidad de que la planificación económica se exprese en el espacio, en concepciones espaciales, teniendo en cuenta las características diferenciales del territorio, tanto en una planificación imperativa como en una de carácter indicativo, que en cualquier caso ha de servir para orientar las decisiones de localización del sector público y del privado, atendiendo a las ventajas y desventajas de los diversos emplazamientos posibles para las actividades productivas.

Pero, por otra parte, en la planificación física hay siempre unos objetivos económicos más o menos explícitos, más o menos directamente buscados, como puede ser la eliminación de los sobrecostes impuestos por una localización irracional con superposición inadecuada de actividades, facilitando en cambio la máxima accesibilidad para aumentar la eficacia de los sistemas de transporte. Hay por lo tanto una necesidad de confluencia de ambas planificaciones en un determinado nivel territorial.

Pues bien, al examinar la situación española al respecto, aparece inmediatamente una insuficiencia de la visión económica en la planificación

El cuerpo principal de este trabajo procede de una actualización de la Comunicación presentada por el autor, dentro del Examen de la Política de Desarrollo Regional Española, realizado por el Comité de Industria de la OCDE, en las sesiones de trabajo celebradas en Madrid en noviembre de 1971.

No debe extrañar, pues, encontrar aquí pasajes coincidentes con los de otros textos que los tomaron de aquella Comunicación. Tal ocurre, por ejemplo, con el Preámbulo del Proyecto de Ley de Reforma de la Ley del Suelo, actualmente pendiente de aprobación.

física, al mismo tiempo que una insuficiente inserción de la planificación económica en lo físico sobre unidades territoriales definidas. De ahí el carácter un tanto crítico que necesariamente ha de tener la confrontación que vamos a intentar. Por otra parte, es bien evidente que esta debilidad de integración entre ambas planificaciones es corriente en las primeras etapas de todo proceso planificador, como lo muestra la experiencia internacional.

El papel de la planificación física en el marco del desarrollo económico y los problemas de integración o independencia entre ambos sistemas de planificación en el nivel nacional vienen interesando y preocupando de forma creciente en diversos países, a partir del lanzamiento del «development planning» por las Naciones Unidas, muchas de cuyas reuniones y seminarios se han dedicado a este tema más o menos directamente (1).

De ellas, así como de los diversos documentos salidos de los departamentos sectoriales de la ONU, se puede deducir que, en general, el nivel de integración de ambos sistemas de planificación es bajo en la mayoría de los países, pues como señala Archibugi, «la planificación económica nacional no se practica regularmente en todos los países, y cuando se practica, se tiene la impresión de que queda limitada a una concepción macroeconómica sin relación con la planificación física a nivel nacional» (2), y que casi solamente Polonia ofrece un grado satisfactorio de integración, habiendo conseguido que la ordenación del territorio quede encuadrada en el plan económico nacional. Otras naciones que avanzan en ese sentido muestran etapas menos evolucionadas, tanto en los países del Este de Europa, donde existe siempre una conexión entre planificación de la economía nacional y ordenación del territorio, como en el resto de los países, entre los que puede destacarse el caso francés.

Dentro de este planteamiento, nuestro intento va a consistir en examinar el grado de relación existente entre las dos planificaciones en la experiencia española. Para ello, vamos a comenzar recordando los primeros intentos o enunciaciones de planificación que se producen a nivel urbanístico, muy anteriores a la aparición de la planificación económica, así como su evolución conceptual y el marco jurídico que condiciona la realidad de esta planificación física española en los diversos niveles territoriales. Después se recogerá la incidencia de la planificación económica sobre el marco de esa planificación física, para acabar viendo la independencia en que ambas planificaciones se han movido y las vías por las que se perfila una posi-

(1) Especialmente pueden recordarse los siguientes: «El papel de las políticas de ordenación y urbanización del desarrollo». Acra, 1964.

«La política y la planificación del desarrollo en relación con la urbanización». Pittsburgh, 1966.

«La planificación del medio físico para el desarrollo urbano, regional y nacional». Bucarest, 1969.

(2) Franco Archibugi: «La planificación física y económica en el desarrollo nacional». *Ciudad y Territorio*, núm. 1/70 (enero-marzo). Madrid.

ble integración, con modificación relativa del planteamiento de ambas.

2. Planificación física

2.1. Antecedentes y marco jurídico.

Como en otros muchos países, la planificación física en España ha tardado en desprenderse de un planteamiento puramente urbano-arquitectónico para asomarse a la escala territorial, superando por una parte la concepción estética de las composiciones volumétricas y espaciales del arte urbano, y por otra, la pura y simple reglamentación y normativa de la edificación.

Con independencia de los dos intentos singulares de planificación territorial que supusieron el Plan de Distribución de Zonas del Territorio Catalán (1931) y el Plan Regional de Madrid (1936-1939), el planeamiento de las ciudades españolas venía haciéndose a través de los planes de Ensanche, Extensión y Reforma, de acuerdo con lo prescrito en el Estatuto Municipal de 1924. En ellos, a los cascos urbanos se les proponían unas operaciones de remodelación interna y unas ampliaciones ordenadas y geométricas en la periferia.

Después de la guerra, con la creación de la Dirección General de Arquitectura, comienza una nueva etapa, de dirección centralizada.

Ya desde los años 40, con una cierta maduración de las ideas urbanísticas, había venido formalizándose, paralelamente a la evolución conceptual de otros países europeos, y con expresión en planes concretos de ciudades españolas, un proceso de definición del planeamiento urbanístico, incorporándose la distinción entre el Plan General (visión de conjunto a grandes rasgos, con apoyo en la zonificación como clave conceptual) y los Planes Parciales (sobre sectores individualizados, con una precisión de tratamiento hasta la configuración de la edificación). Este proceso alcanza en España su definitiva formulación e institucionalización en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956.

Desde la perspectiva que ahora nos interesa, puede destacarse que el objeto de la Ley es la «Ordenación Urbanística» de todo el territorio nacional, considerando el planeamiento como base necesaria y fundamental para dicha ordenación.

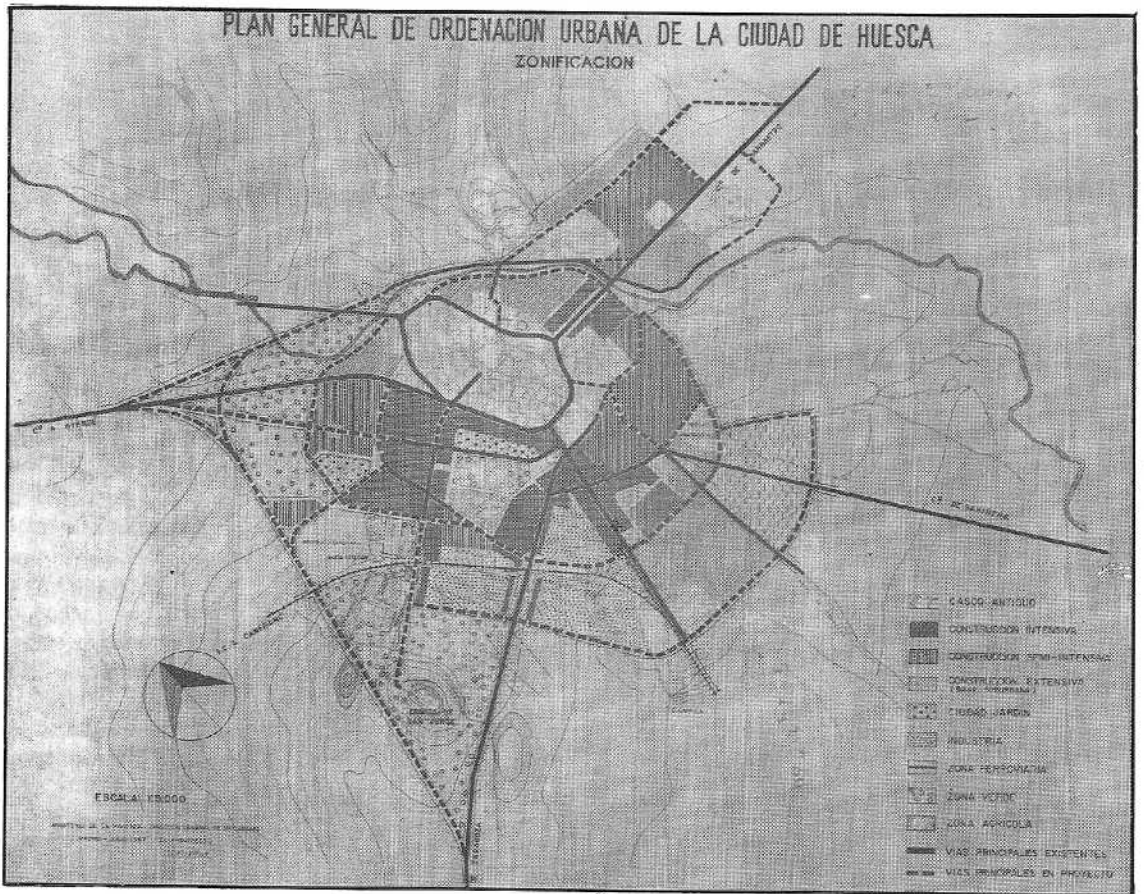
Para ello la Ley del Suelo establece esa jerarquizada serie de planes que van desde el Plan Nacional de Urbanismo hasta los Planes Parciales, así como el delicado y complejo mecanismo de regulación del régimen jurídico del suelo encaminado a asegurar la utilización del mismo conforme a la «función social de la propiedad».

En la concepción de la Ley, el planeamiento desborda los límites propiamente urbanos para extenderse a todo el término municipal de cada ciudad, y se abre hacia el territorio, definiendo la posibilidad de exceder el límite municipal para abarcar extensiones más amplias: la comarca, la provincia y la nación entera. Así pues, la legislación vigente ofrece, en principio, un marco jurídico capaz para apoyar una cierta planificación física de amplio alcance.

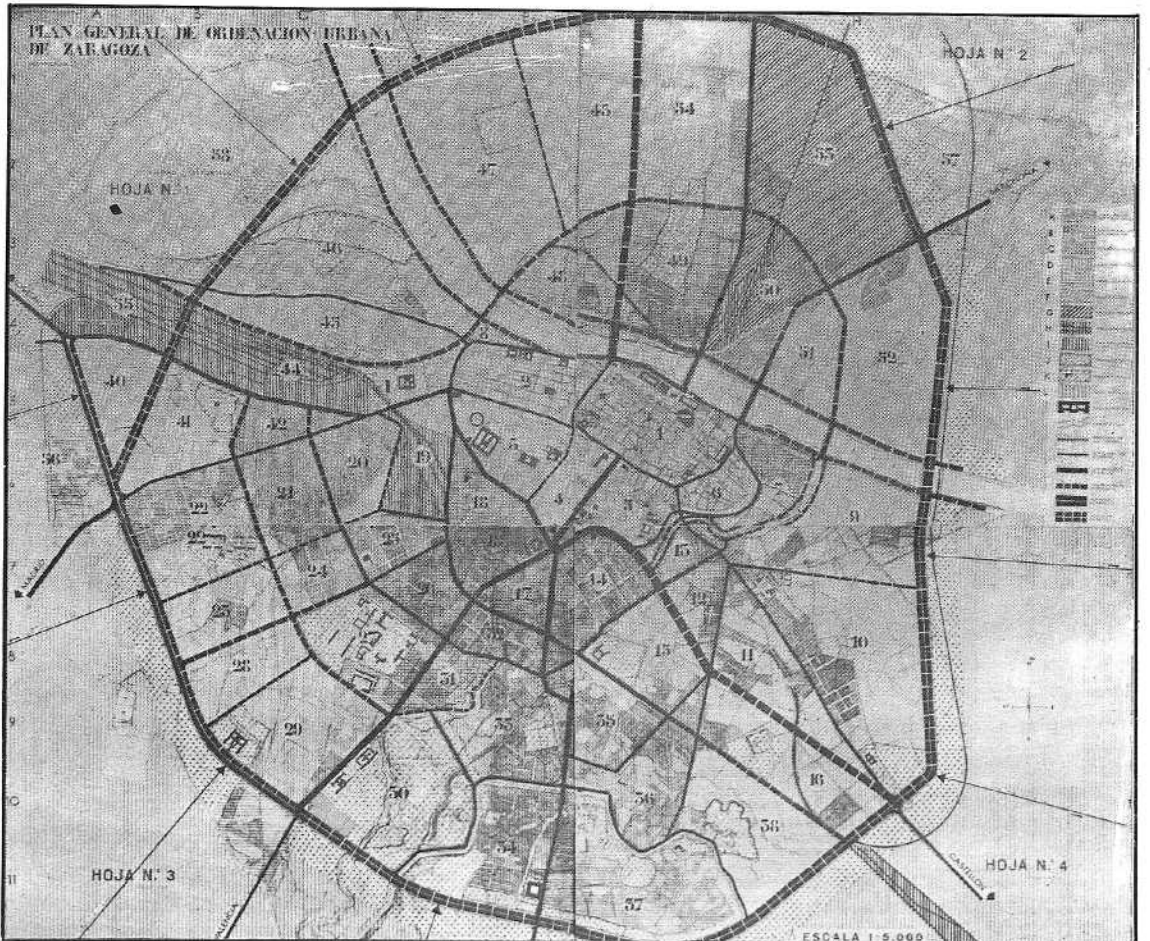


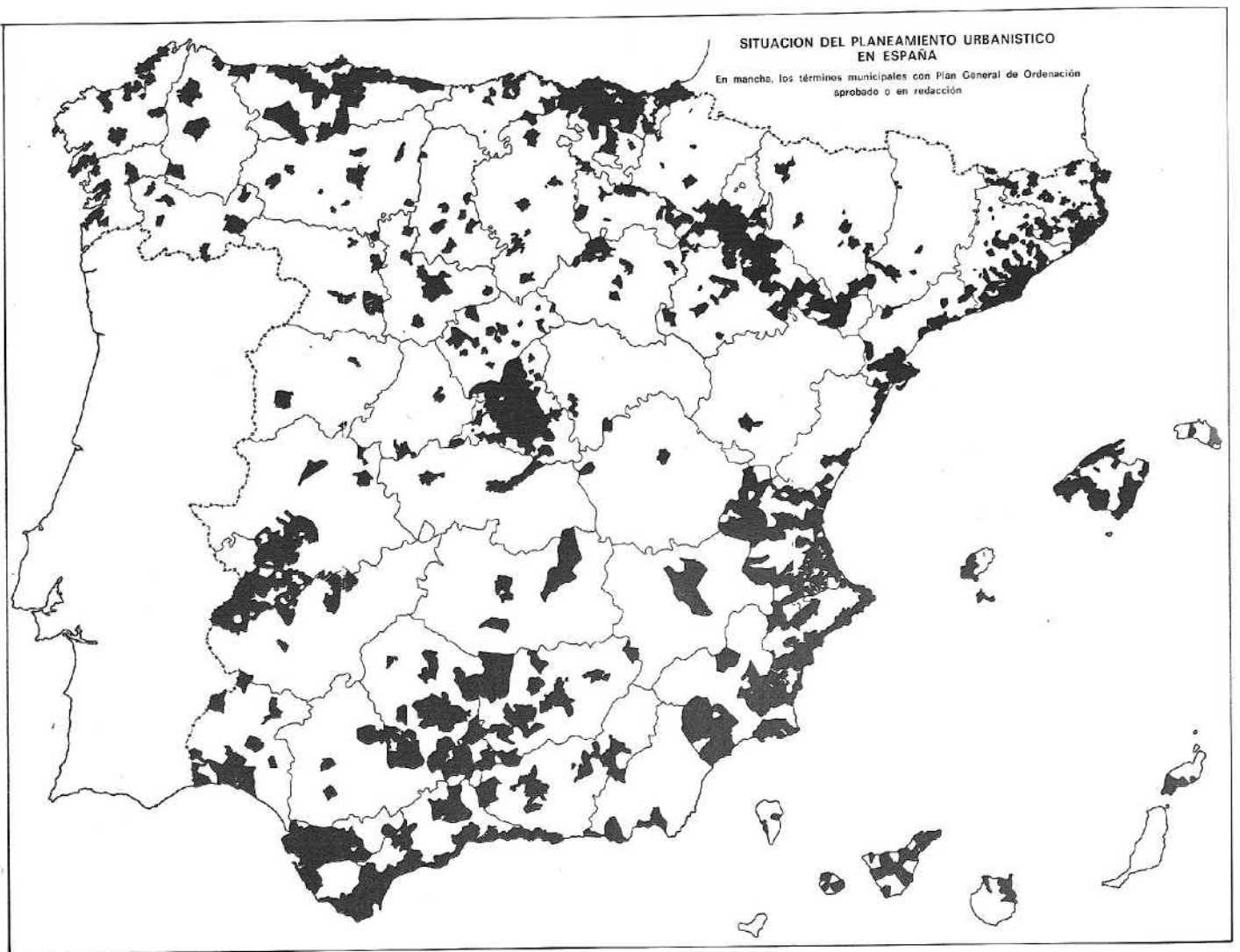
Planificación física y Planificación económica en la experiencia española

Plan General de Huesca. 1957.



Plan General de Zaragoza. 1959.





2.2. El planeamiento urbano y comarcal.

Como es sabido, en virtud de la Ley, las ciudades españolas deben tener un plan general de ordenación con visión de conjunto unitario, extendido a todo el término municipal, con horizonte de 15 años, cuyo desarrollo es confiado al respectivo Ayuntamiento.

Por este plan, el suelo del término municipal queda clasificado en tres categorías: urbano, de reserva urbana y rústico, siendo la intención del legislador que el suelo rústico quede preservado de toda edificación que contradiga este carácter y que la ciudad se extienda solamente sobre los terrenos calificados como de reserva urbana, a través de la redacción y aprobación de los oportunos planes parciales y los proyectos de urbanización correspondientes. Solamente así el suelo de reserva urbana puede transformarse en suelo urbano, que es el único legalmente apto para la edificación.

Esta transformación del suelo puede ser realizada por actuación pública o bien confiada al particular, siempre que se ajuste a las previsiones establecidas en el plan general para cada sector, tanto en lo referente al volumen de edificación como al trazado viario y a la reserva de espacios para equipamiento.

Con apoyo en este marco jurídico, y tras los 16 años de vigencia del mismo, existen hoy en el país cerca de 600 municipios con plan general de ordenación aprobado, de los cuales una cuarta parte se encuentran en revisión, bien por haberse cumplido el plazo reglamentario, bien por haberse autorizado su revisión anticipada. Muchos de ellos son planes comarcales, por extenderse sobre varios municipios.

Hay otros muchos municipios que han iniciado la redacción de su plan general. Los municipios españoles que en este momento están afectados legalmente por la planificación o van a estarlo en plazo breve, suponen aproximadamente el 10 por 100 del total de municipios del país. Entre ellos están incluidos los de todas las ciudades españolas más importantes.

Esta actividad planificadora, medida por el número de planes aprobados o en redacción, se distribuye territorialmente de tal modo que puede apreciarse claramente que se ha producido prioritariamente atendiendo a las zonas geográficas de mayor virulencia: las costas mediterráneas y los centros de producción.

Pero la Ley del Suelo prevé también la posibilidad de desbordar el límite del término municipal, mediante los planes comarcales.



Planificación física y Planificación económica en la experiencia española

La comarca no tiene en la Administración española, un reconocimiento jurídico como unidad administrativa. La Ley se refiere por ello, como ya hemos dicho, al municipio, la provincia y la nación. El plan comarcal, en consecuencia, no tiene en la Ley otra entidad que la de suma o mosaico de planes generales municipales agrupados según criterios no definidos y variables por lo tanto en cada caso.

Los planes comarcales han nacido en realidad por alguno de estos tres procesos:

a) Por el desbordamiento de alguna gran ciudad sobre el territorio circundante, de tal modo que para planificar su desarrollo era preciso contar con otros términos municipales adyacentes, cuyos problemas derivan de la proximidad a esta ciudad importante. Es el caso de Madrid.

b) Por la necesidad de planificar conjuntamente alguna zona, estructuralmente compleja, donde existen varios núcleos urbanos cuyas relaciones son suficientemente importantes como para impedir una planificación independiente de cada uno en su término municipal. Es el caso de Barcelona.

c) Por el deseo de dar tratamiento unificado y coherente a una zona de amplitud supramunicipal, con vistas a acoger un determinado tipo de desarrollo. Es el caso de la Bahía de Algeciras y Campo de Gibraltar.

Como sistema general para la ejecución de estos planes, la Ley prevé la formación de Mancomunidades o Agrupaciones municipales a fin de refundir en un órgano consorciado las competencias de todos los municipios incluidos en el plan, y lograr la unidad de gestión sin eliminar la autonomía local. En algunos casos singulares se ha llegado

a la creación de un órgano administrativo unificador, bajo fórmulas diversas: Área Metropolitana de Madrid, Comisión de Urbanismo de Barcelona, Corporación Administrativa de Valencia, y Corporación Administrativa de Bilbao, cada uno de los cuales ha requerido su propio tratamiento jurídico. Todos estos casos son anteriores en su iniciación, a la aprobación de la Ley del Suelo.

El Plan de Madrid fue el primero en abrir el camino de esta planificación supramunicipal. Redactado en 1942, hubo de esperar a 1946 para que se aprobase por una Ley especial que disponía la creación del órgano de gestión: la Comisión de Urbanismo de Madrid, capaz de unificar la actuación que se extendía sobre 29 términos municipales. Dicho órgano, su estatuto jurídico y su área de actuación, fueron modificados en 1963, fecha en la que se instituyó el nuevo dispositivo, actualmente vigente, extendiendo la planificación y la actuación al Área Metropolitana, con una nueva Comisión Interministerial presidida por un Delegado del Gobierno.

Las Corporaciones Administrativas de Bilbao y de Valencia funcionan desde 1946 y 1949 respectivamente, bajo un régimen jurídico semejante, para el desarrollo de los planes comarcales de ambas ciudades. En este caso son los correspondientes Alcaldes de las dos grandes ciudades los que presiden el órgano administrativo, en una doble función de Alcaldes de la ciudad y Presidentes ejecutivos de la comarca.

En cuanto a Barcelona, cuyo Plan Comarcal data de 1953, la fórmula administrativa es diferente de las anteriores, ya que la Comisión creada por Ley del mismo año está apoyada por una Gerencia del



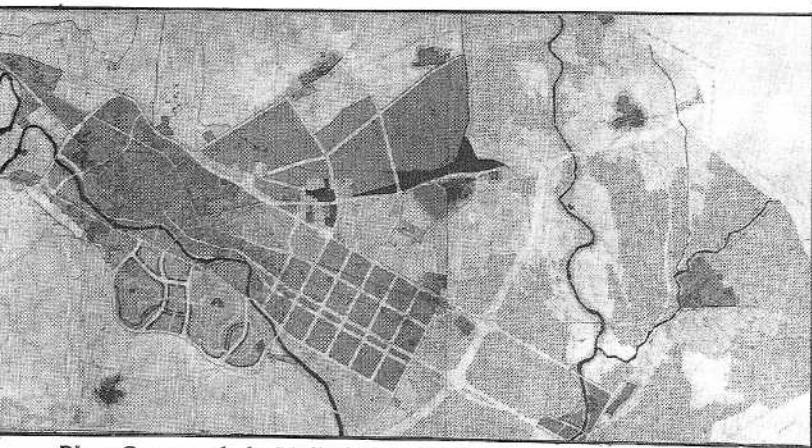
Plan General de Madrid. 1942.



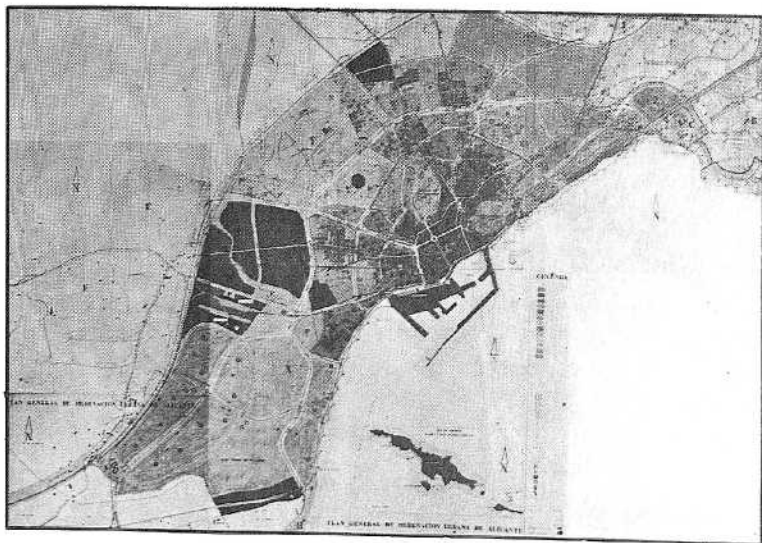
Plan General de Ordenación de Madrid. 1963.



Plan Comarcal de Barcelona. 1953.



Plan Comarcal de Valladolid. 1970.



Plan Comarcal de Alicante. 1971.

Plan Comarcal para garantizar mejor la eficacia de la gestión sobre los 23 municipios afectados.

Por no existir otro tipo de plan definido en la Ley, todas las demás áreas metropolitanas del país se han planificado o lo están siendo ahora, bajo la forma de planes comarcales. La misma forma se ha adoptado para la planificación de las costas mediterráneas, para atender a los problemas creados por la afluencia turística. La insuficiencia de esta definición jurídica se ha puesto claramente de manifiesto al abordarse el estudio del Plan del Area Metropolitana de Barcelona que afecta a más de 100 municipios, una vez desbordado por la realidad el marco de la comarca que ordenó el Plan de 1953, y el llamado Esquema Director de Madrid. Ambos grandes planes, actualmente en estudio, plantean problemas de desencaje con la Ley, hasta el punto de que la figura de Esquema Director no existe en ella.

2.3. Planeamiento provincial.

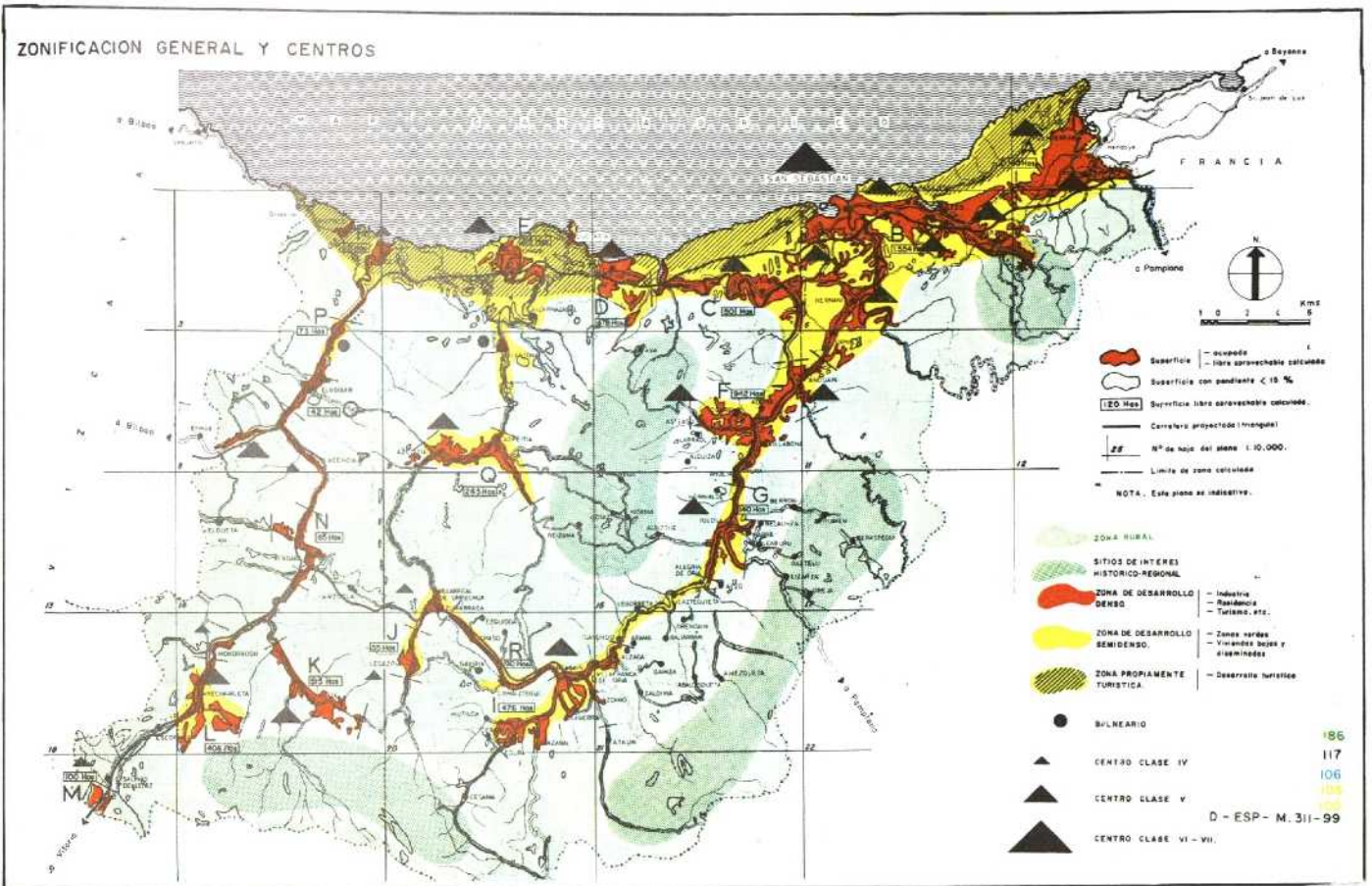
En otro escalón territorial más amplio, la figura del plan provincial aparece en la Ley como una aproximación al nivel de la planificación regional existente en otros países. Está configurada como instrumento de actuación sobre la realidad física para establecer «la ordenación de la estructura urbanística» 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 posteriormente se ha entendido como ordenación territorial, y manifiesta claramente un carácter de aspiración al no abordar el tema de la coordinación y vinculación de todas las políticas sectoriales incidentes en lo territorial.

El uso que en la práctica se ha hecho de esta figura ha sido muy reducido.

De la colaboración entre la Dirección General de Arquitectura y la Diputación Provincial de Guipúzcoa nació en 1941 y se desarrolló en 1942 el trabajo que habría de constituir el primer intento de ordenación territorial de la postguerra, consistente en un estudio de la problemática socioeconómica de la provincia, avances de planeamiento urbanístico 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.

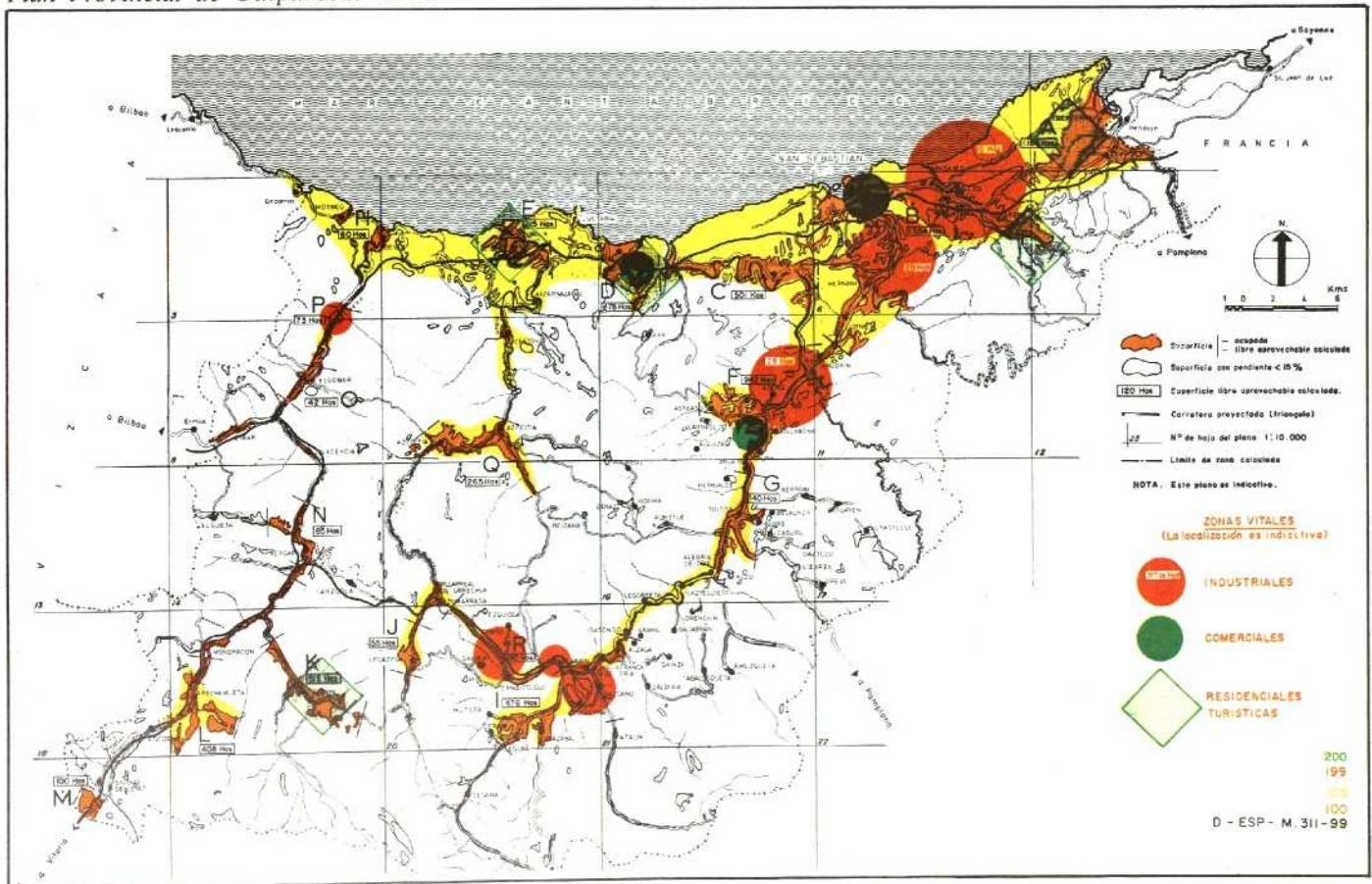
El trabajo parte de la unidad natural y la reducida dimensión del territorio que reclamaba un tratamiento de conjunto para enfocar el crecimiento demográfico e industrial que ya entonces aparecía, poniendo en peligro la fluidez de las comunicaciones, amenazando con crear una situación de congestión industrial 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 entrever las líneas iniciales de configuración del proceso de definición del planeamiento actual y otras de interés puramente histó-

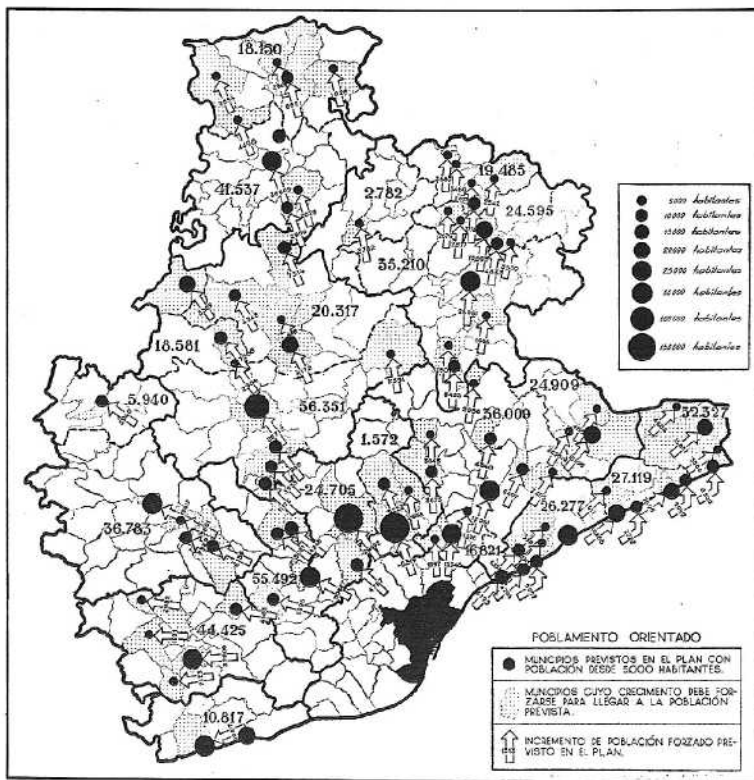
ZONIFICACION GENERAL Y CENTROS



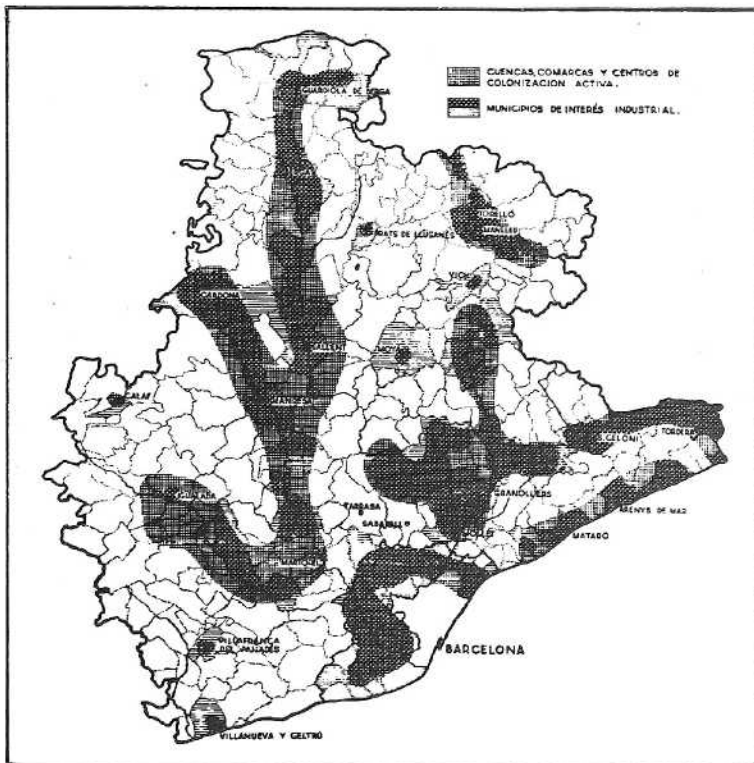
Plan Provincial de Guipúzcoa. 1968.

Plan Provincial de Guipúzcoa. 1968.





Plan Provincial de Barcelona, 1963.



rico. No llegó a cristalizar en un verdadero plan hasta 1968 y aún así fue aprobado con carácter indicativo, excepto su 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 liga-

do 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» (3), 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 zonas en que se apoya la estrategia descentralizadora propuesta, tan en consonancia con corrientes urbanísticas internacionales empeñadas en la constante opción voluntarista de desconcentración de población y actividades, de desarrollos equilibrados territorialmente y de crítica y oposición a la gran ciudad.

La novedad y originalidad del Plan Provincial de Baleares, de reciente aprobación, 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».

2.4. Una experiencia supraprovincial.

En 1958 se planteó el tema de la descongestión de Madrid, para cuyo estudio se creó en el mismo año una Comisión Interministerial en la que estaban representados ocho Ministerios, la Presidencia del Gobierno y la Organización Sindical.

Con base en los estudios previos, se abordó por el Ministerio de la Vivienda la ejecución de un plan tendente a fijar en un amplio marco regional supraprovincial una parte de la población rural que emigraba ya entonces hacia la capital, por me-

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



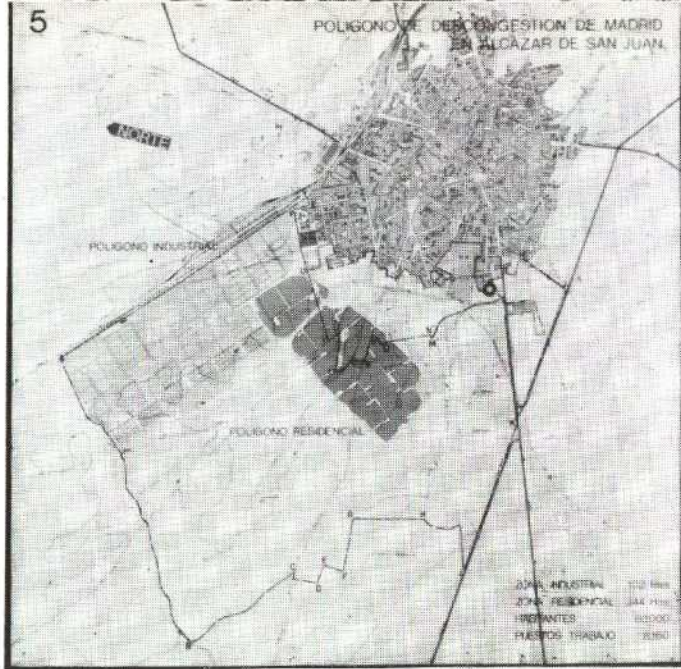
Plan Provincial de Barcelona. 1963.

Planificación física y Planificación económica en la experiencia española

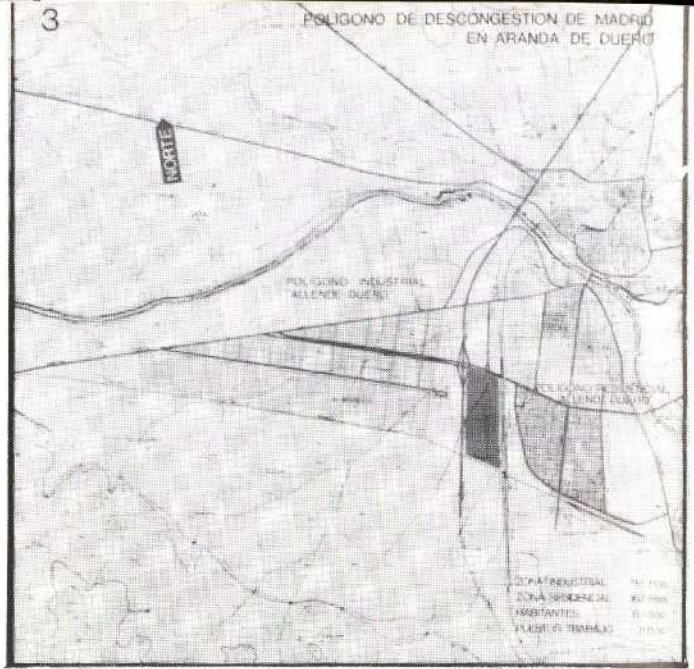
dio de la creación de importantes núcleos urbanos de descongestión. Se fijaron cinco núcleos en el año 1959 (Guadalajara, Toledo, Manzanares, Alcazar de San Juan y Aranda de Duero), cuyo emplazamiento se determinó en relación con factores geográficos y de accesibilidad. La operación estaba basada en la capacidad de actuación del Ministerio de la Vivienda en cuanto a la preparación de suelo urbanizado para recibir importantes contingentes demográficos e instalaciones industriales (400.000 habitantes en total y unos 130.000

empleos) y, efectivamente, en el tiempo transcurrido, se han realizado grandes obras infraestructurales de acogida, a cargo de dicho Ministerio.

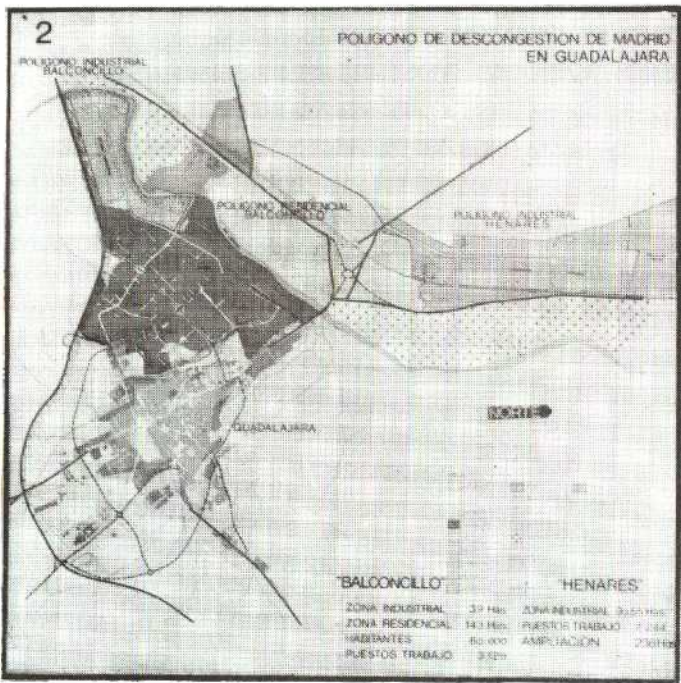
El objetivo era contrarrestar la atracción de Madrid y frenar su crecimiento, fijando población e industria a considerable distancia, desarrollando núcleos pequeños existentes. La operación suponía una superación de la mentalidad que en años anteriores había hecho pensar en la detención coactiva de la inmigración a la capital (Decreto de 25 de agosto de 1957), hasta que se puso de



Descongestión de Madrid: ALCAZAR DE SAN JUAN.

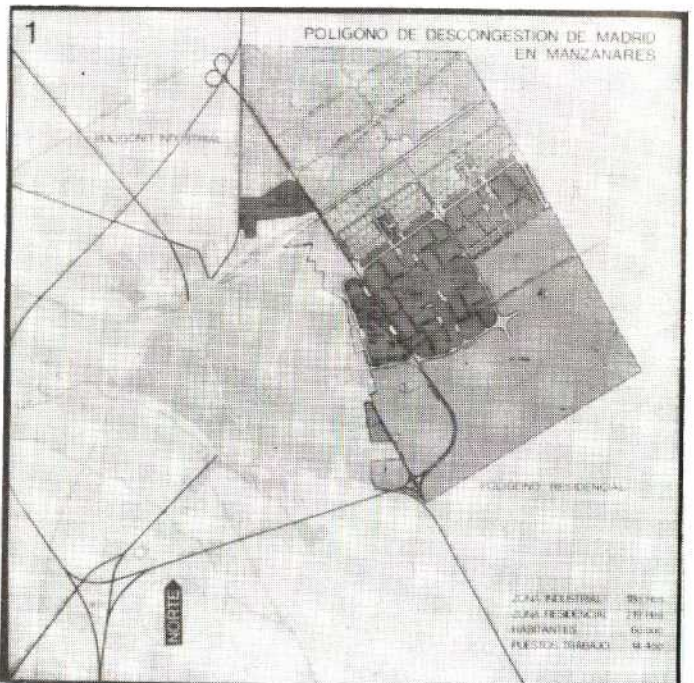


Descongestión de Madrid: ARANDA DE DUERO.

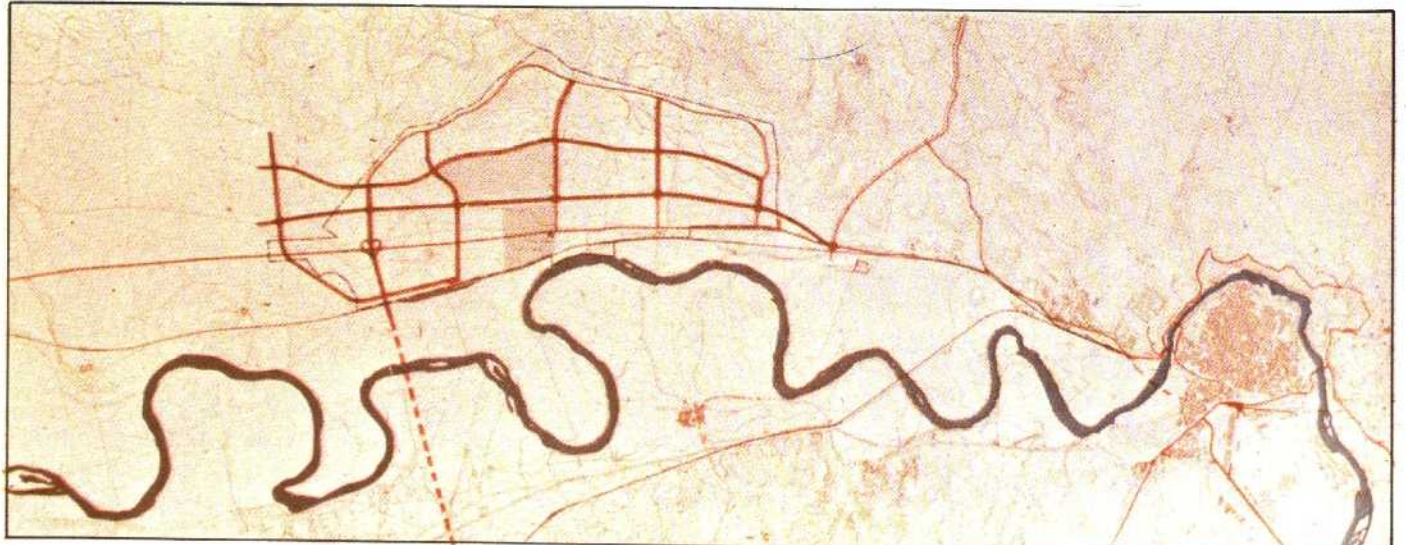


Descongestión de Madrid: GUADALAJARA.

Descongestión de Madrid: TOLEDO.



Descongestión de Madrid: MANZANARES.





Planificación física y Planificación económica en la experiencia española

Descongestión de Madrid: TOLEDO. Esquema de Ordenación de circulaciones en la actuación del Instituto Nacional de Urbanización.



Descongestión de Madrid: TOLEDO. Esquema de Ordenación de la actuación del Instituto Nacional de Urbanización.



Polígono Industrial de Descongestión de Madrid en Guadalajara. En segundo término un polígono residencial.



manifiesto la contradicción entre esta política y el Fuero de los Españoles.

Aunque la operación interesa territorialmente a cinco provincias, está concebida como un conjunto de acciones puntuales sin acompañamiento alguno de otro tipo de medidas generales que complementen una auténtica planificación regional.

2.5. El Plan Nacional de Urbanismo.

Dentro de la implacable sistematización de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y de su expresa intención de basar toda la política urbanística en una planificación física general, aparece como una aspiración culminante la elaboración del Plan Nacional de Urbanismo, encargado de «configurar las grandes directrices de la organización urbanística del territorio español, en función de las conveniencias de la ordenación so-

cial y económica, para el mayor bienestar de la población».

No se dan en la Ley mayores precisiones respecto a este ambicioso objetivo, que en la realidad no ha pasado de ser una aspiración, a pesar de que en diversas ocasiones se han acometido algunos estudios previos para su formulación.

En 1962, la Dirección General de Urbanismo preparó una «Memoria de Planteamiento» para dicho Plan. En esta memoria se señalaban, entre otros objetivos, la integración de los planes municipales en planes comarcales y provinciales para asegurar la ordenación de todo el territorio nacional, proyectar operaciones de descongestión de las ciudades y comarcas de crecimiento intensivo y concebir la ordenación territorial de la nación y de sus grandes regiones como síntesis de todas las demás actividades urbanísticas y como base para



la coordinación de los programas de todos los Ministerios implicados.

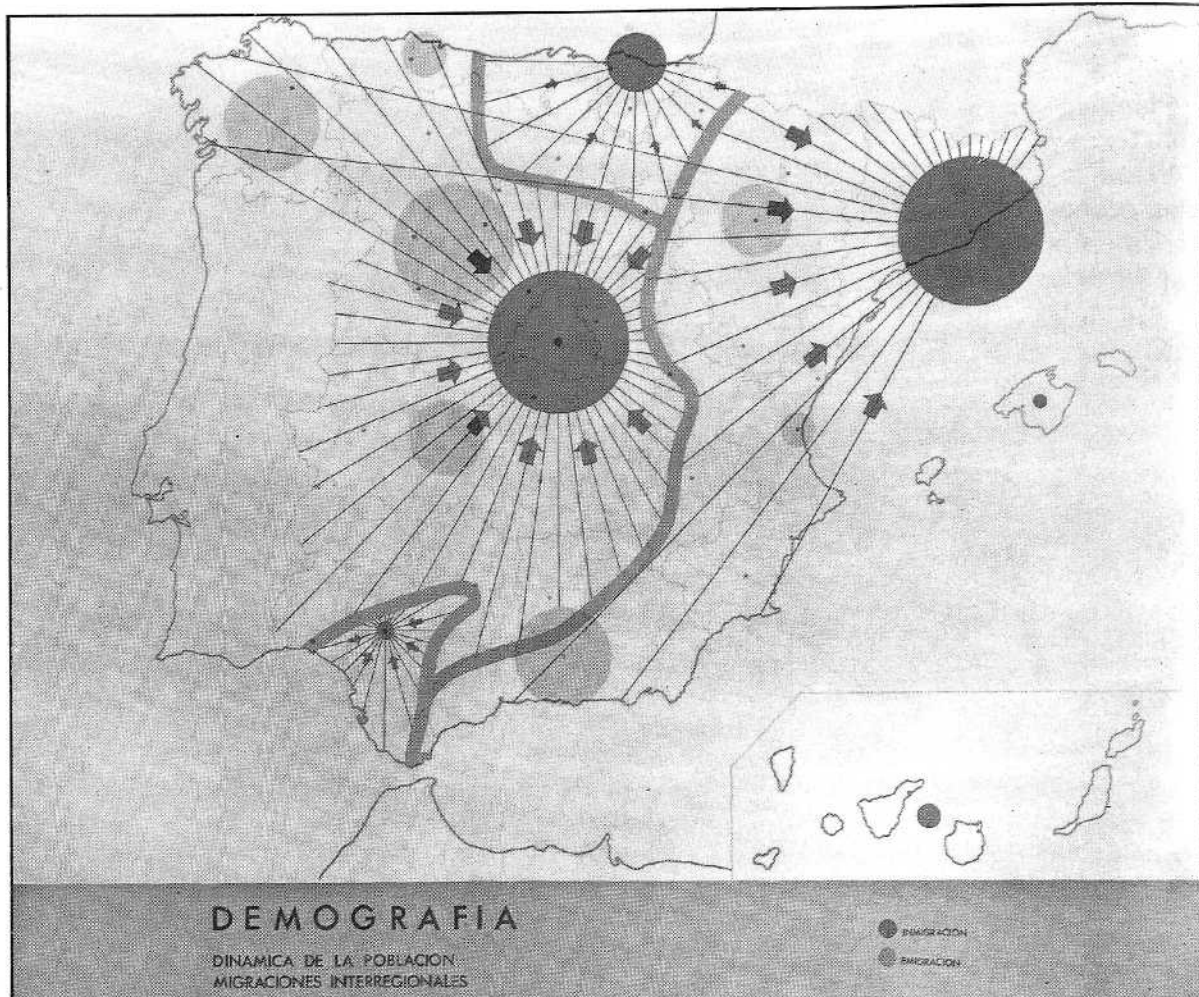
El Plan Nacional se preveía entonces como un documento indicativo de previsión a largo plazo, a desarrollar en programas a plazos medios y cortos, acompañado de una parte preceptiva referida a disposiciones legales y normativas y programas de actuación y de inversiones.

2.6. Preparación de suelo urbanizado.

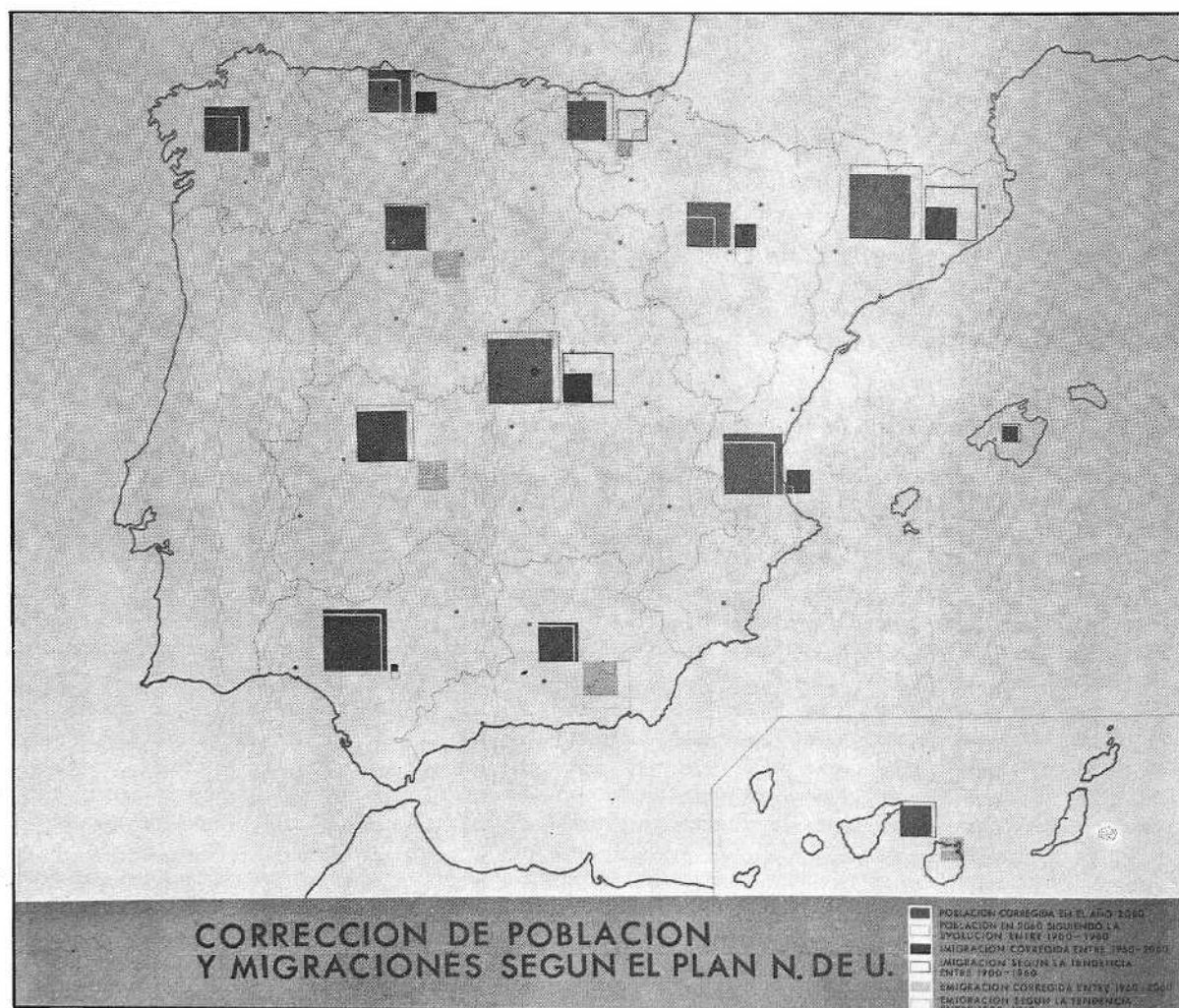
Pero la ordenación establecida por los planes de ordenación es una previsión simplemente pasiva de distribución de usos del suelo y configuración ordenadora de la estructura general de las ciudades. Por ello, para desarrollar activamente una política urbanística, se creó en 1959, adscrito al Ministerio de la Vivienda un organismo estatal encargado de adquirir y urbanizar suelo para aco-

ger viviendas o industrias dentro de las previsiones de los planes generales. Este organismo, la Gerencia de Urbanización, que se llama actualmente Instituto Nacional de Urbanización, recibió inmediatamente el encargo de preparar el suelo urbanizado necesario en las ciudades españolas para desarrollar en ellas los planes del Instituto Nacional de la Vivienda. Por otra parte se encargó también, como ya hemos visto, desde el primer momento de preparar la operación de la descongestión de Madrid.

El Instituto Nacional de Urbanización ha venido actuando a través de los llamados «polígonos», es decir fragmentos territoriales de extensión variable (adquiridos algunas veces por avenencia con los propietarios del suelo, aunque normalmente por expropiación), que son luego totalmente urbanizados de acuerdo con un plan detallado que fija las características de la edificación que habrá



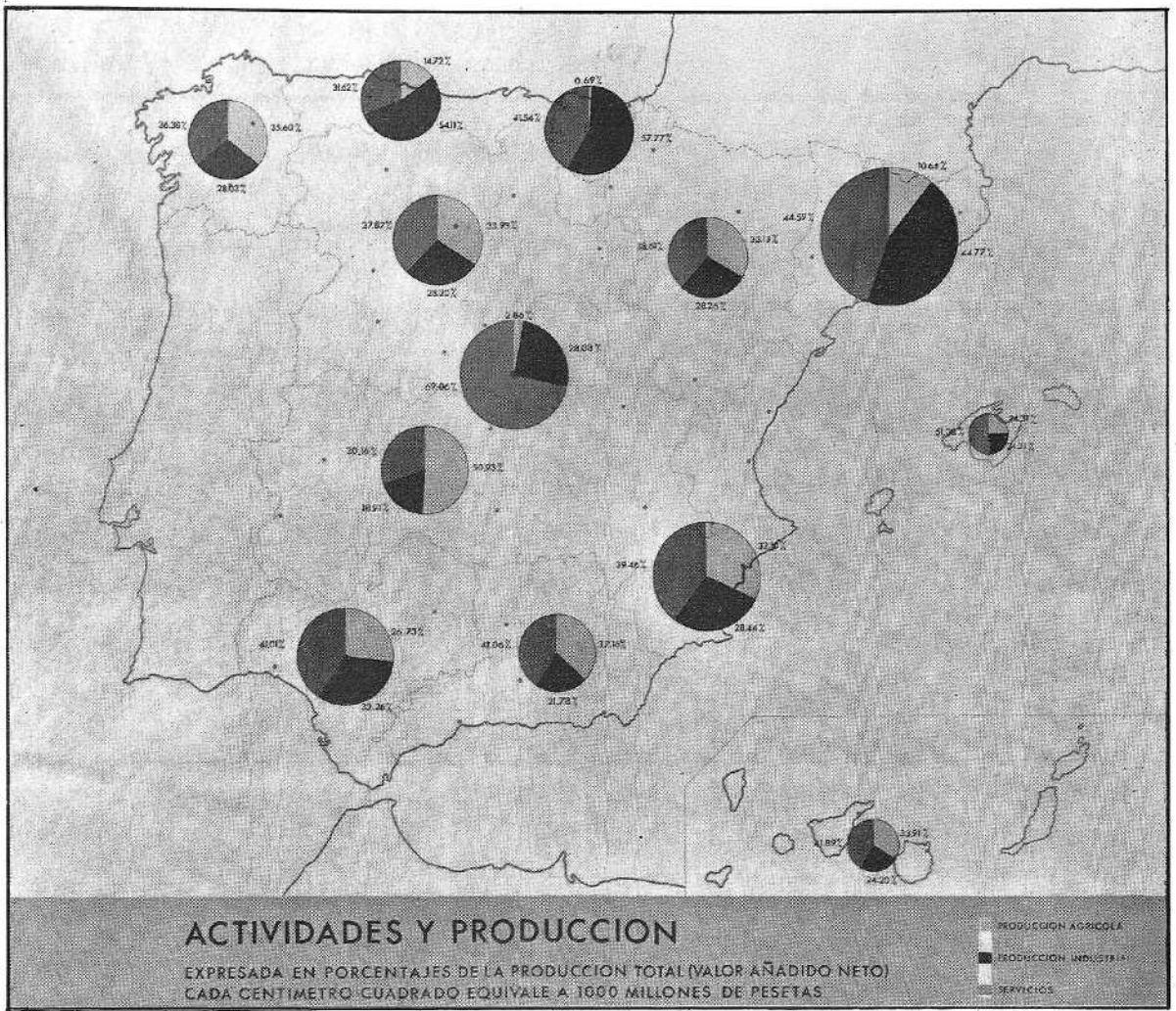
*Estudios
para el
Plan Nacional
de Urbanismo
1962.*



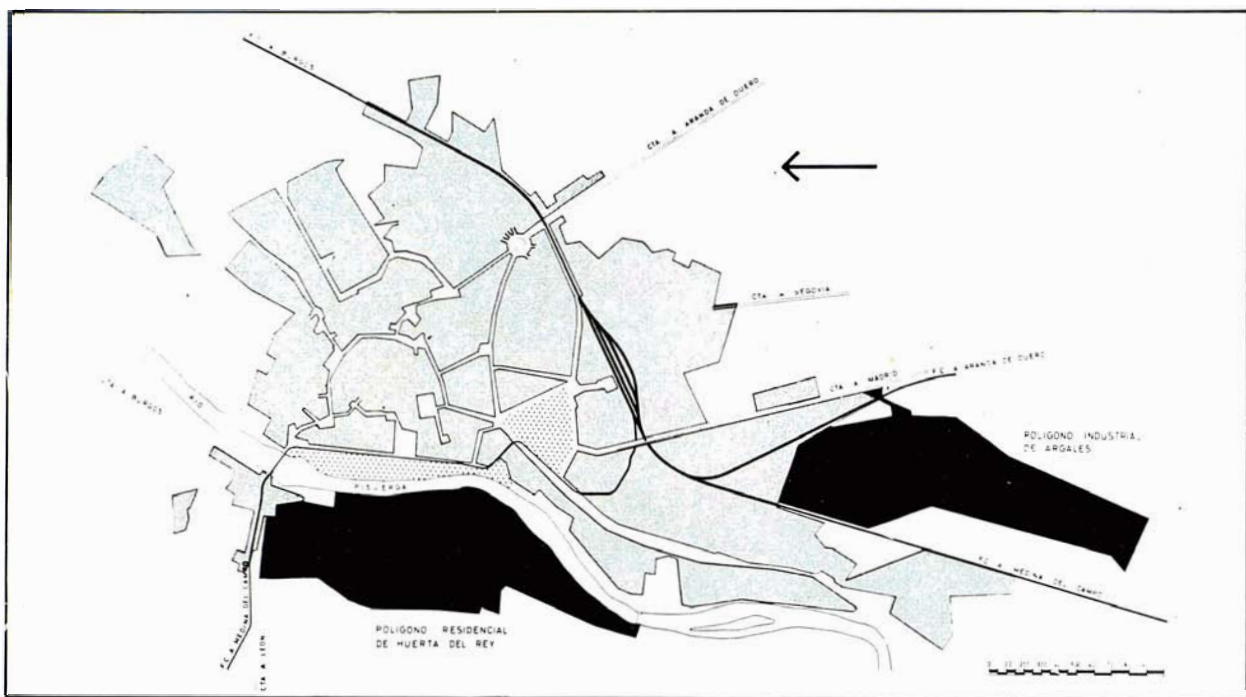


Planificación física y Planificación económica en la experiencia española

Estudios para el Plan Nacional de Urbanismo 1962.



Valladolid.
 En gris.
 el casco
 urbano.
 En negro.
 la actuación
 del
 Instituto
 Nacional de
 Urbaniza-
 ción, com-
 prendiendo
 un
 polígono
 Industrial
 y otro
 Residencial.



Polígono
 Industrial
 en
 Valladolid.



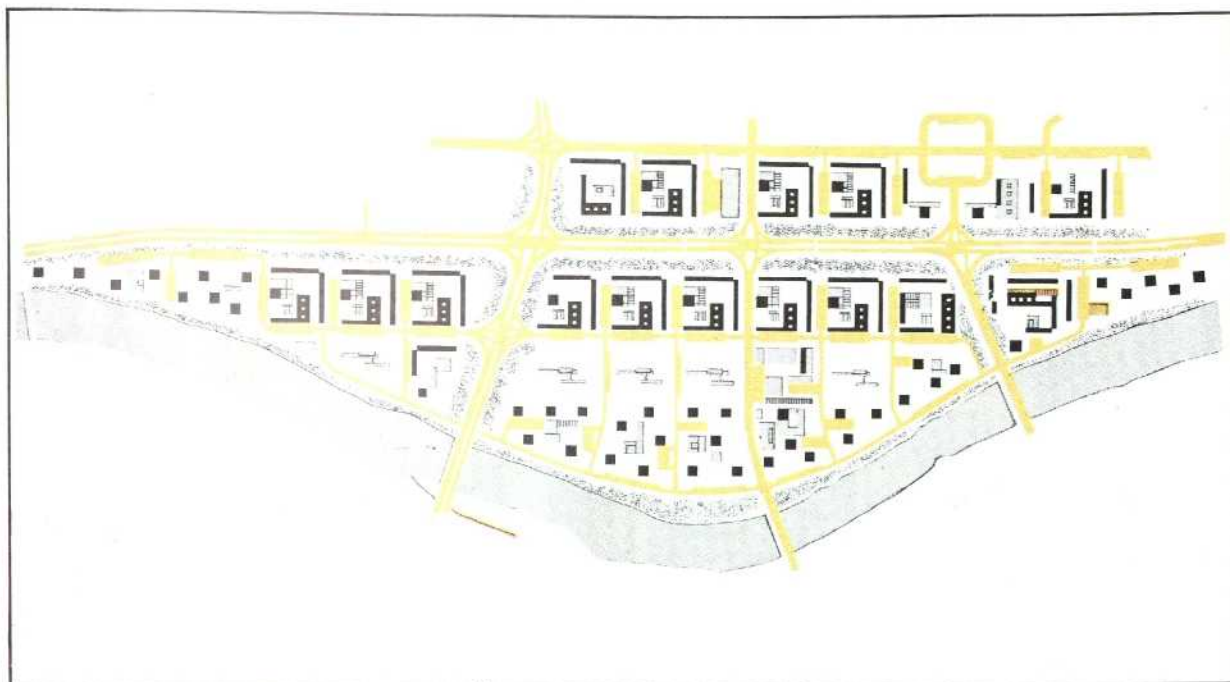
de venir a ellos, bien sean viviendas o industrias, según se trate de polígonos residenciales o industriales. Una vez terminada la urbanización, el Instituto vende las parcelas edificables a la iniciativa privada o las cede a los organismos encargados de la construcción de viviendas económicas.

Esta política de polígonos iniciada en 1959 por el Instituto Nacional de Urbanización, ha ido creciendo en importancia desde entonces al ser utilizada primero al servicio de la política de vivienda, y se ha convertido después en un instrumento

fundamental de la política de desarrollo regional de los dos primeros Planes de Desarrollo.

El Instituto Nacional de Urbanización recibió en 1960 el encargo de preparar 4.000 hectáreas urbanizadas repartidas entre múltiples localidades españolas, para atender a las necesidades de terrenos para desarrollar el Plan Nacional de la Vivienda. Posteriormente esa labor se ha ido ampliando a fin de atender a la totalidad de los núcleos en que previamente se hubiesen señalado necesidades de vivienda significativas. Actual-

Valladolid.
 Polígono
 Residencial
 «Huerta
 del Rey».
 22 Has.
 1.500
 viviendas.
 Plan
 Parcial
 de
 Ordenación.



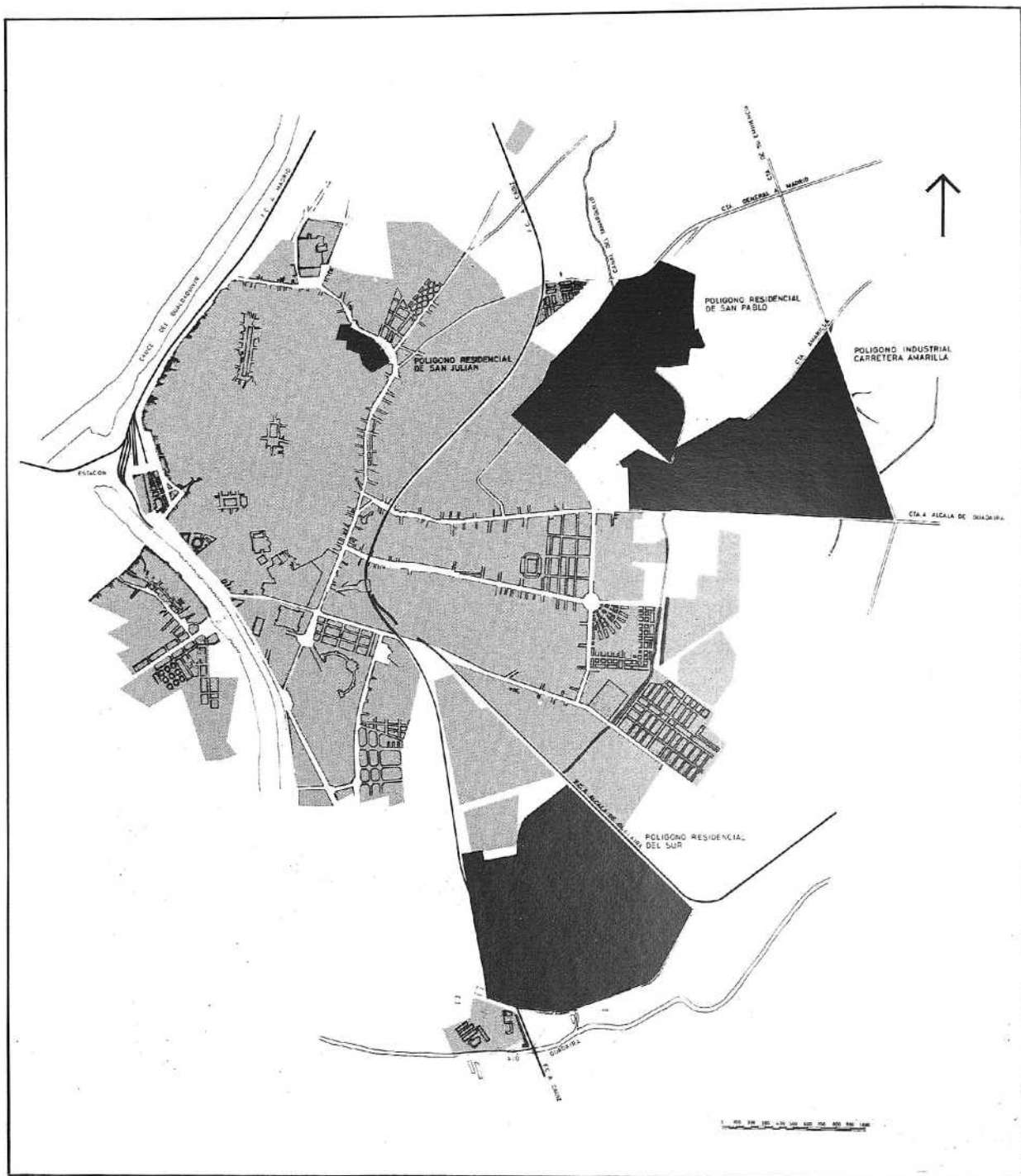
Polígono
 Residencial
 en
 Valladolid.
 Urbani-
 zación
 terminada.



mente esta acción de preparación de suelo se extiende a un total de unas 35.000 hectáreas, de las cuales unas 22.700 corresponden a polígonos para viviendas y 12.300 a polígonos industriales.

A este aumento en las cifras globales corresponde también un aumento en la escala de las actuaciones individuales. En efecto, el tamaño de los polígonos fue creciendo también, de modo que de las pequeñas unidades de 20 ó 40 hectáreas de la época inicial, se pasó a grandes actuaciones de varios centenares de hectáreas cada una.

A efectos de abreviar el proceso de expropiación en que se basa generalmente la actuación del Instituto Nacional de Urbanización, y para poder atender con mayor urgencia las necesidades de vivienda en las grandes concentraciones urbanas más necesitadas de actuación, se arbitró en 1970 un nuevo procedimiento por Decreto-Ley que establece un régimen de medidas legales y administrativas que imprimen al sistema mayor rapidez y seguridad. Con base en este Decreto-Ley, de carácter excepcional, se ha acometido el programa



Sevilla.
 En gris,
 el casco
 urbano.
 En negro,
 la actuación
 del
 Instituto
 Nacional
 de Urba-
 nización.
 Comprende
 tres
 Polígonos
 Residenc-
 ciales
 y uno
 Industrial.

ACTUR («actuaciones urbanísticas urgentes») en Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Cádiz, con una superficie de más de 11.000 hectáreas en conjunto, repartidas entre actuaciones capaces para unos 100.000 habitantes cada una, que se conciben, con una cierta autosuficiencia, como unidades urbanas integradas, con viviendas destinadas a muy diversos niveles de ingresos, y dotadas de zonas industriales propias y abundante equipo colectivo y servicios complementarios. Puede decirse que este programa constituye una aportación española al tema de las ciudades nuevas como instrumentos de política de desarrollo urbano, si bien es muy pronto aún para poder exponer una experiencia en este sentido. El programa queda reflejado en el cuadro siguiente:

Nombre	Provincia	Superficie (Has.)	Población prevista
Tres Cantos	Madrid	1.690	144.000
Riera de Caldas	Barcelona	1.472	132.700
Sabadell-Tarrasa	Barcelona	1.675	148.700
Martorell	Barcelona	1.861	165.000
Vilanova	Valencia	1.330	—
La Cartuja	Sevilla	887	78.000
Puente de Santiago	Zaragoza	665	94.000
Río de San Pedro	Cádiz	1.593	141.000

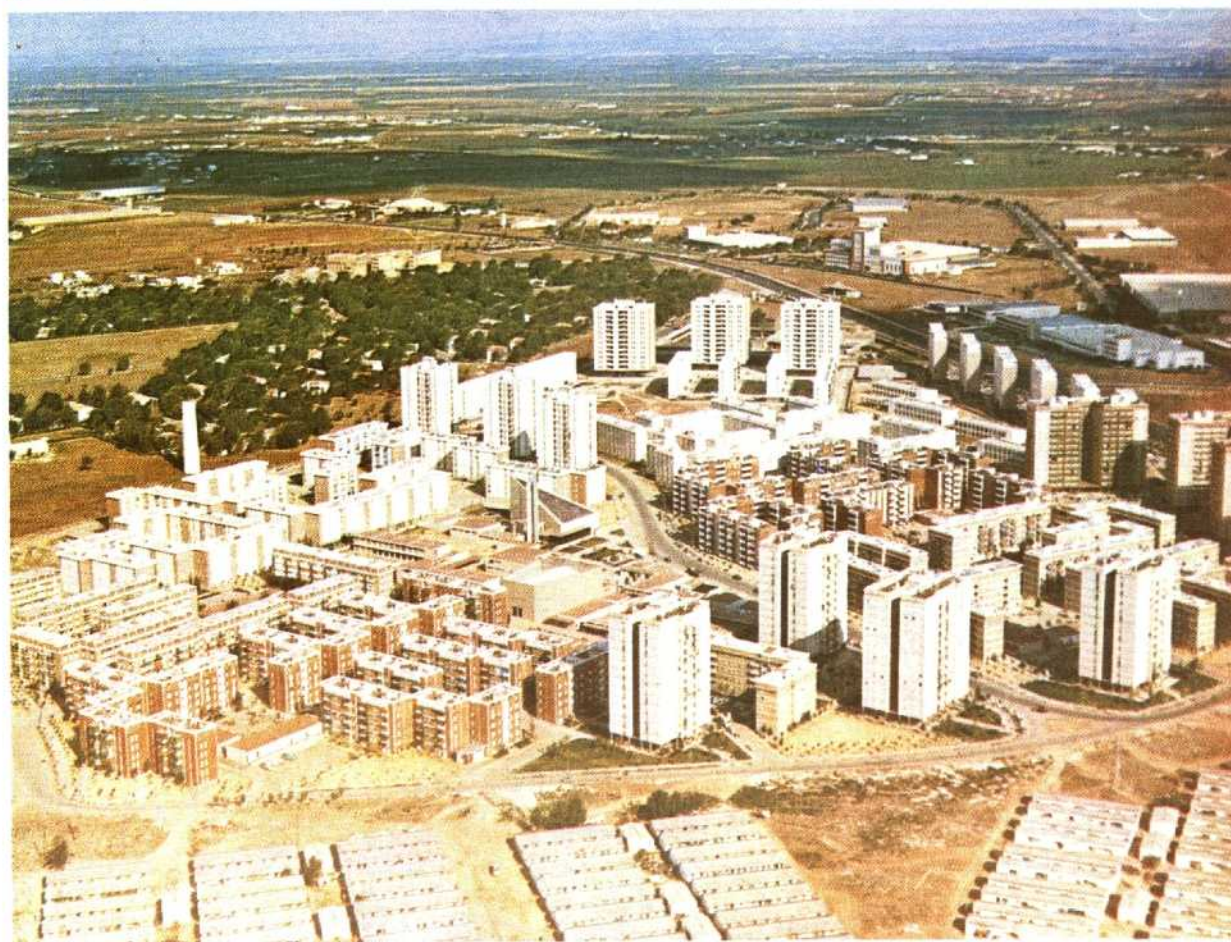


**Planificación física y
Planificación económica en la
experiencia española**

Polígono Industrial en Sevilla



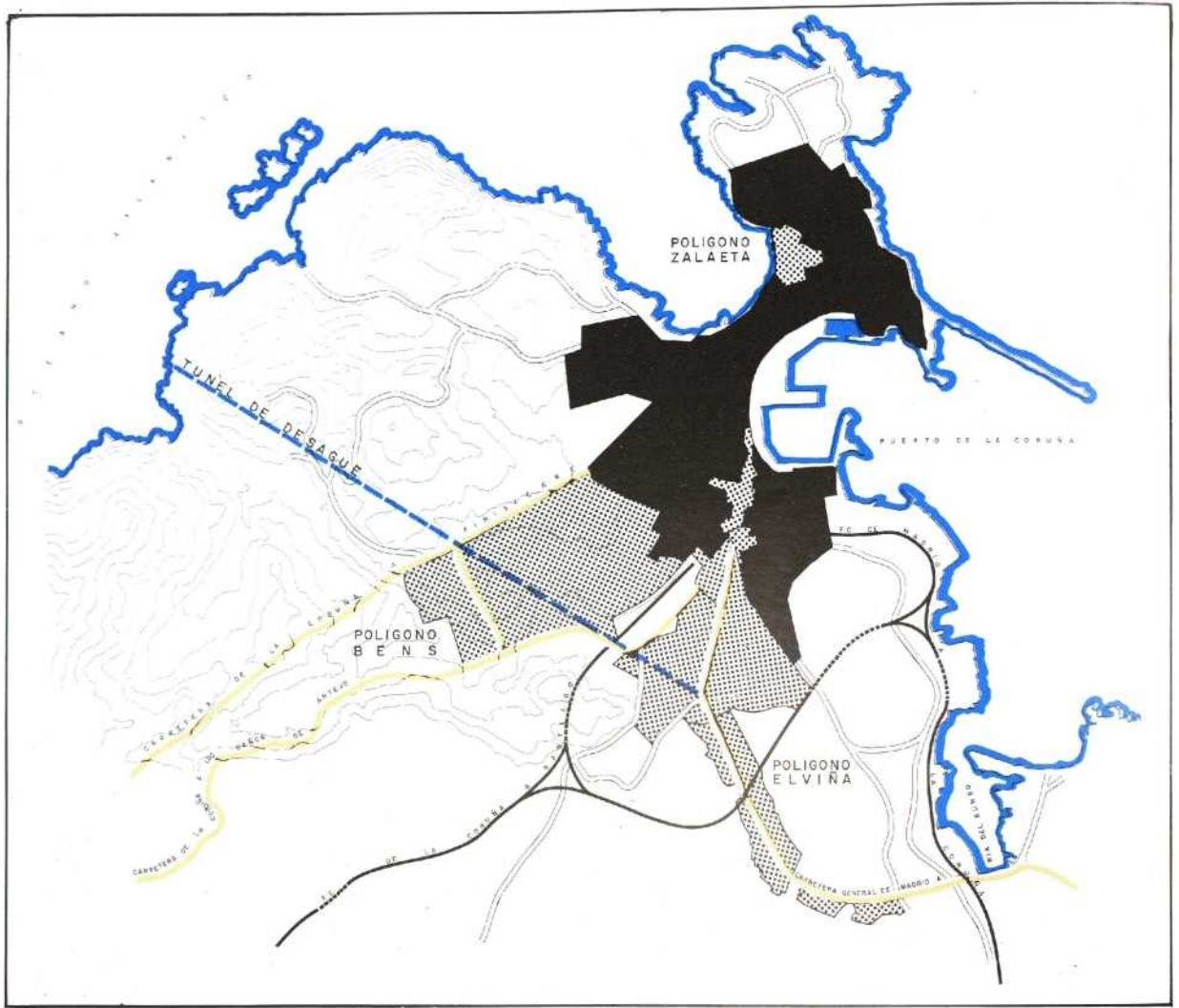
Polígono Residencial en Sevilla, ya ocupado por las viviendas.



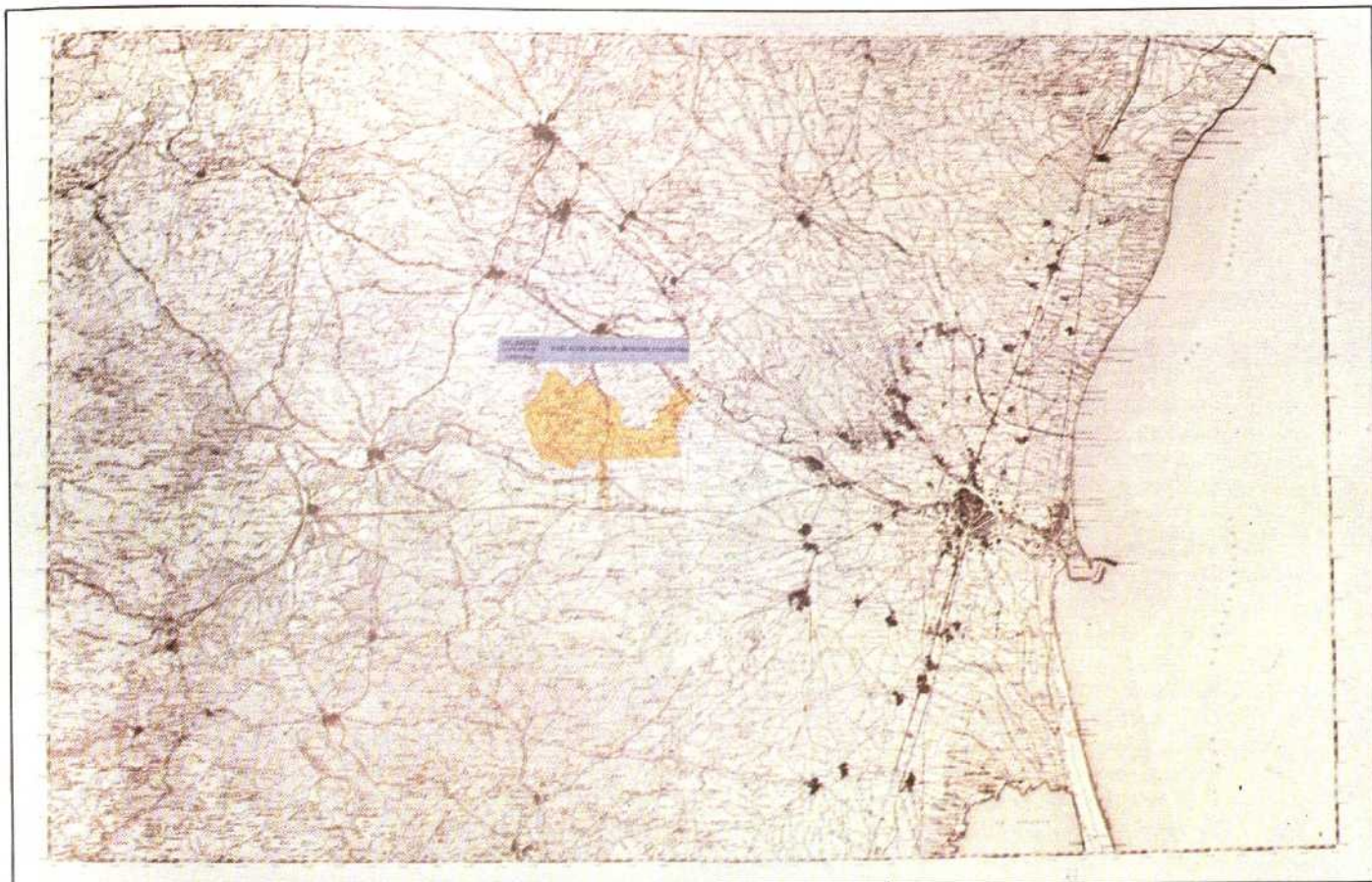


Planificación física y Planificación económica en la experiencia española

*La Coruña:
En negro,
el casco
urbano.
En puntos,
la actuación
del
Instituto
Nacional
de Urbanización,
compre-
diendo
Polígonos
Industriales
y Resi-
denciales.*



*Polígono
Residencial
en
La Coruña,
en fase de
urbaniza-
ción.*



Situación de la Actuación Urbanística Urgente de Valencia.

Situación de las Actuaciones Urbanísticas Urgentes de Barcelona.



3. Planificación económica

3.1. Generalidades.

En el año 1963 se produce un hecho político de primera magnitud, que va a tener una decisiva repercusión en el terreno que estamos considerando: se aprueba por Ley el primer Plan de Desarrollo Económico y Social. Se abre así una nueva etapa histórica en la cual España cuenta con un importante dispositivo para abordar la planificación de la economía nacional, orientándose la política del Gobierno hacia la aceleración del desarrollo económico. Se consolida así la línea de política económica que se había iniciado en 1957, superando la orientación autárquica y preparando el Plan de Estabilización.

Los dos primeros Planes de Desarrollo (1964-1967 y 1967-1971) inciden sobre el terreno que nos interesa aquí por dos vías diferentes: la política de vivienda y urbanismo y la política de desarrollo regional.

Por la primera se esboza programáticamente, desde el principio, la necesidad de contacto entre la planificación física y la programación económica, y se plantean los temas de la renovación urbana, la descongestión geográfica de la industria y la política del suelo. Por la segunda se aborda la acción regional con base en su descomposición en acción industrial, acción agraria y acción turística.

A su vez la acción industrial se plantea, por criterios de rentabilidad y de eficacia, sobre la creación de polos de crecimiento repartidos por la geografía nacional, concebidos como acciones puntuales capaces de desencadenar por sí mismas una rápida evolución de zonas poco desarrolladas.

En el primer Plan se crearon siete polos de crecimiento y en el segundo otros cinco. Para ellos fue preciso adoptar una fórmula de planificación física provisional en el marco establecido por la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana: las Normas Provisionales de Ordenación del Territorio de los Polos, de acuerdo con las cuales se instalaron las industrias y actuó el mecanismo estatal de creación de suelo urbanizado, la Gerencia de Urbanización, causando a veces importantes conflictos y contradicciones con el planeamiento urbanístico preexistente, ya que en aquel momento de lanzamiento del Plan se buscaba la máxima eficacia y la máxima impulsión, enfrentándose así claramente la nueva política de desarrollo económico de plazo corto, con la antigua y laboriosa tarea del planeamiento urbanístico tradicional de largo plazo.

En cuanto a la acción agraria, los Planes de Desarrollo adoptaron dos proyectos ya anteriores: el Plan de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de la provincia de Badajoz, iniciado en 1952, y otro Plan semejante, para la provincia de Jaén, iniciado en 1953, concebidos ambos como una impulsión regional a través de transformación de terrenos en regadíos, concentración parcelaria, ordenación rural, conservación del suelo, repoblación forestal, etc.

En 1965 se pusieron en marcha los Programas de Desarrollo Económico y Social de Tierra de Campos y del Campo de Gibraltar, para los que se redactaron los correspondientes planes comarcales, según la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. En el último de ellos hay una importante incidencia de la promoción industrial.

La acción regional incluye también la continuidad de la política de inversiones de los llamados «Planes Provinciales» (que no hay que confundir con los planes territoriales del mismo nombre), puestos en marcha en 1957, como eficaz sistema de cooperación estatal para la resolución de problemas de interés local en cuanto a abastecimiento de aguas, saneamiento, caminos, electrificación, creación de centros sanitarios, mercados, mataderos y centros asistenciales y culturales.

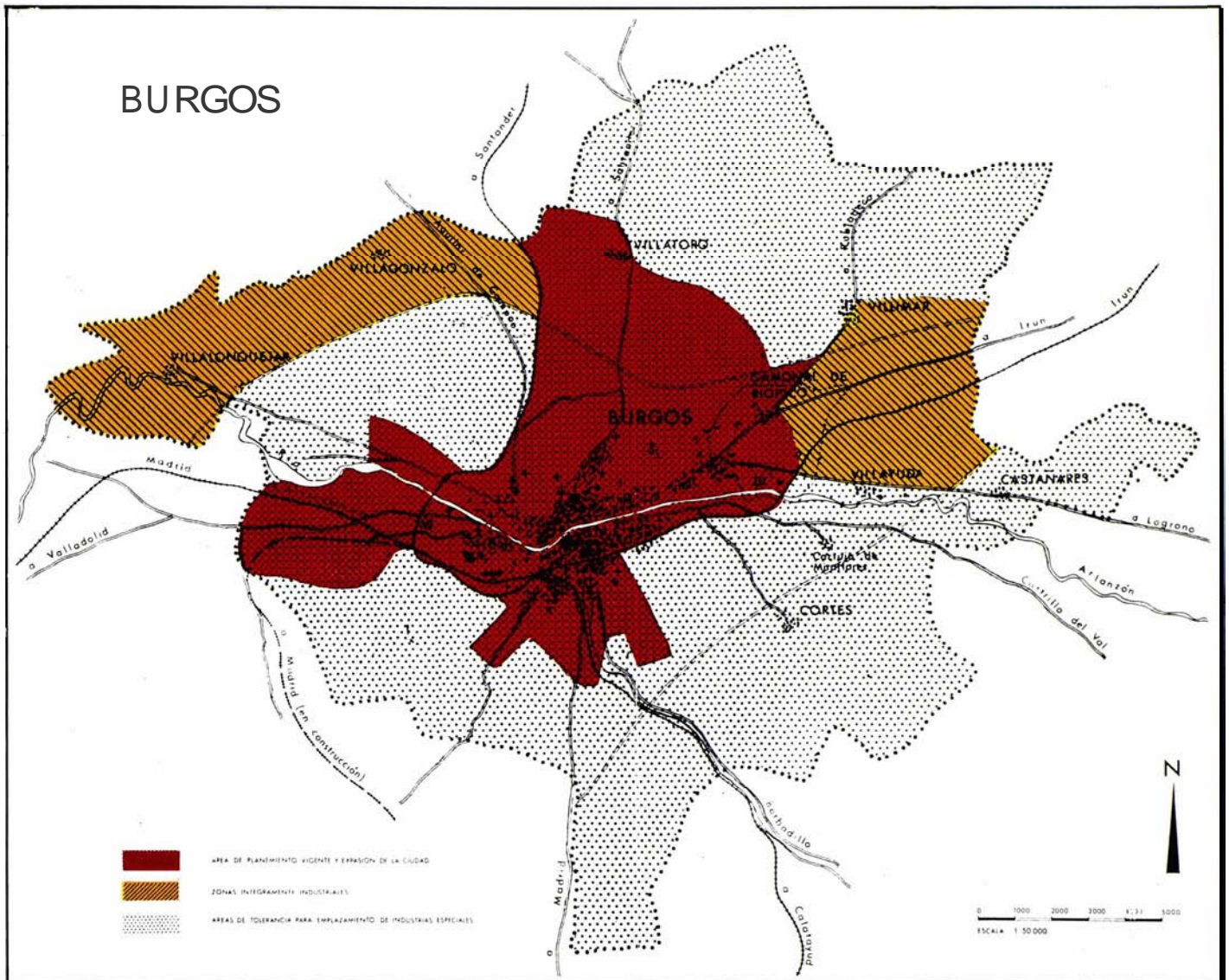
Los Planes de Desarrollo emprendieron también desde el primer momento la extensión de sus beneficios a regiones especialmente marginadas por su situación geográfica. Así se plantearon los Planes de Desarrollo Económico de las Islas Canarias, Guinea Ecuatorial y Fernando Poo y Río Muni.

En relación con la operación de descongestión de Madrid, de la que ya hemos hablado, conviene señalar que en 1964 se concedió a los polígonos creados por el Ministerio de la Vivienda en su política urbanística anterior, un estatuto parecido al de los polos, aunque menos estimulante (préstamos estatales y desgravaciones fiscales para las empresas que se instalen), lo que ha llevado a confundirlos algunas veces con «polos de equilibrio industrial», ignorando las importantes diferencias existentes entre polos y polígonos.

También los Planes de Desarrollo se plantean la política de turismo, dada la importancia que había adquirido este sector en el cuadro general de la economía española.

Sabido es que el espectacular proceso de crecimiento que ha experimentado la afluencia turística ha jugado un importante papel en el desarrollo económico y ha producido importantes modificaciones de la fisonomía rural y urbana en las zonas más atrayentes, especialmente las costas mediterráneas. Las ciudades han cambiado de aspecto en pocos años y numerosos pueblos se han transformado de modo radical, de forma que no pueden reconocerse sus características originales, puesto que se han convertido en populosas «ciudades nuevas de ocio», con importantes problemas, muchas veces, de infraestructura y de servicios. A su alrededor han proliferado las urbanizaciones privadas de carácter vacacional, muy frecuentemente al margen de toda ordenación previa general, amparadas en una indisciplina urbanística gustosamente aceptada y consentida por muchos Ayuntamientos deseosos de recibir los beneficios del turismo.

Esta peculiar forma de crecimiento urbano y los problemas de ella derivados, apenas previstos en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, fueron objeto de regulación especial por la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional de 1964, que proporcionó el



Normas de ordenación del territorio del Polo de Burgos.

Planificación física y Planificación económica en la experiencia española

marco jurídico necesario para aceptar, en determinadas condiciones, las propuestas concretas de actuaciones privadas de urbanización y controlar su desarrollo olvidando los planteamientos comprensivos de ordenación territorial.

3.2. Desarrollo regional.

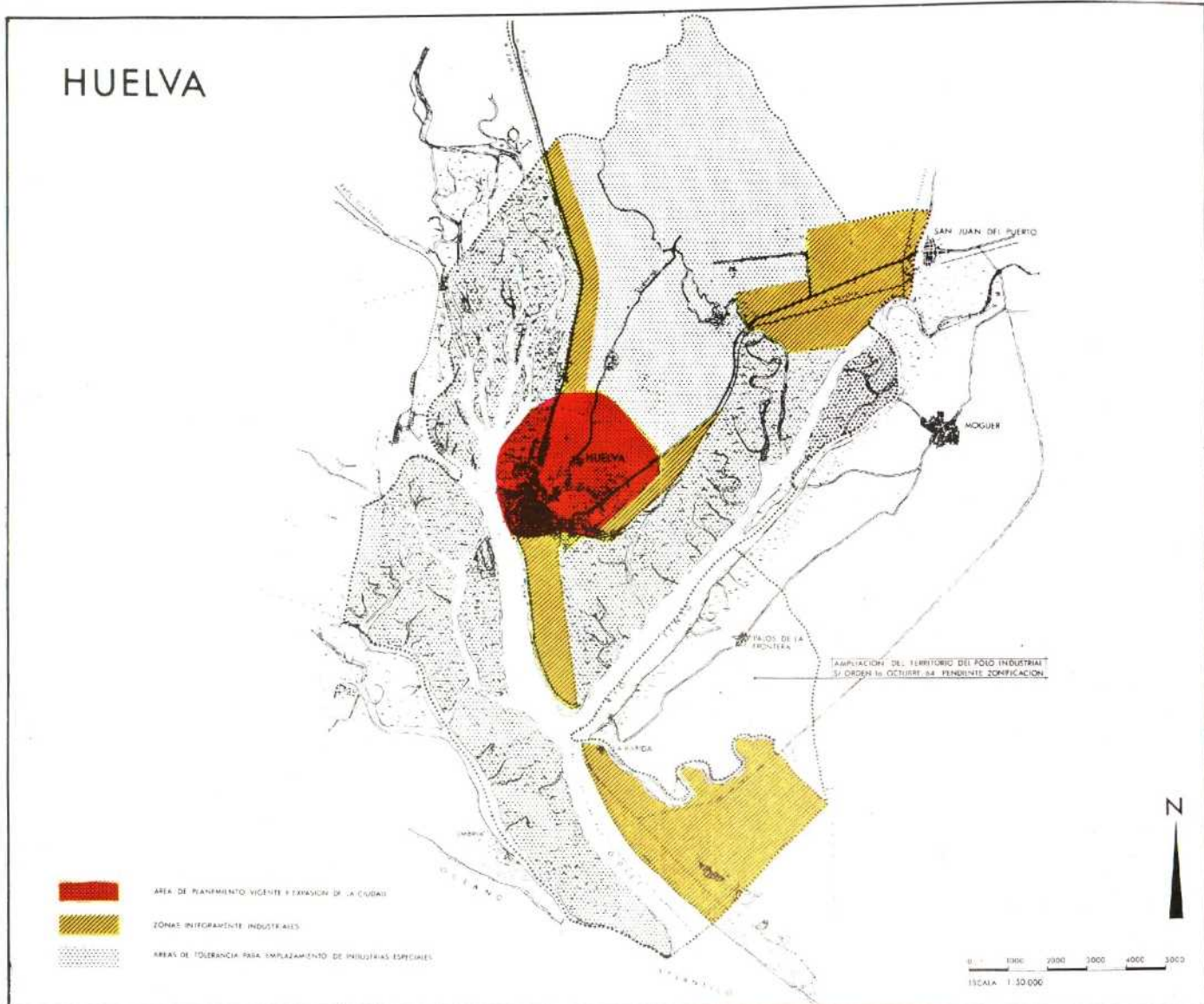
Entre 1964 y 1970, período correspondiente a los dos primeros Planes de Desarrollo Económico y Social, el principal instrumento de la política de desarrollo regional estuvo constituido por los «Polos». Se trata de un estatuto concedido, dentro de un amplio perímetro territorial fijado, a ciertas aglomeraciones urbanas poco desarrolladas, pero dotadas de recursos potenciales que podrían permitir convertirlas en centros de actividad industrial, estimulando así su desarrollo y el de todo su entorno y sirve de contrapeso a los centros industriales tradicionales. En dichos lugares se han desarrollado trabajos de infraestructura y se han creado polígonos industriales

equipados con todos los servicios necesarios para el buen funcionamiento de las industrias. Estas facilidades, unidas a un conjunto general de estímulos fiscales y financieros, han traído las inversiones privadas hacia los polos.

Existen dos tipos de polos de crecimiento. Los «Polos de desarrollo industrial*» tienen por objeto servir de núcleo impulsor en las regiones parcialmente industrializadas, agrícolas o urbanas, con fuerte índice de emigración. Los «Polos de promoción industrial*», a su vez, tienen por objeto hacer arrancar la expansión en zonas urbanas no industrializadas, ricas en recursos humanos y naturales no utilizados.

En el marco del Primer Plan se crearon cinco polos de desarrollo industrial y dos de promoción. Los primeros son La Coruña y Vigo (para un período de ocho años), Valladolid y Sevilla (siete años) y Zaragoza (seis años). Burgos y Huelva fueron designados como polos de promoción

HUELVA



Normas de ordenación del territorio del Polo de Huelva.

para un período de cinco años y como polos de desarrollo para los cinco años siguientes.

En el Segundo Plan se crearon inicialmente otros cuatro polos de desarrollo con períodos de cinco años: Córdoba, Granada, Logroño y Oviedo. En 1970 fue designado también Villagarcía de Arosa.

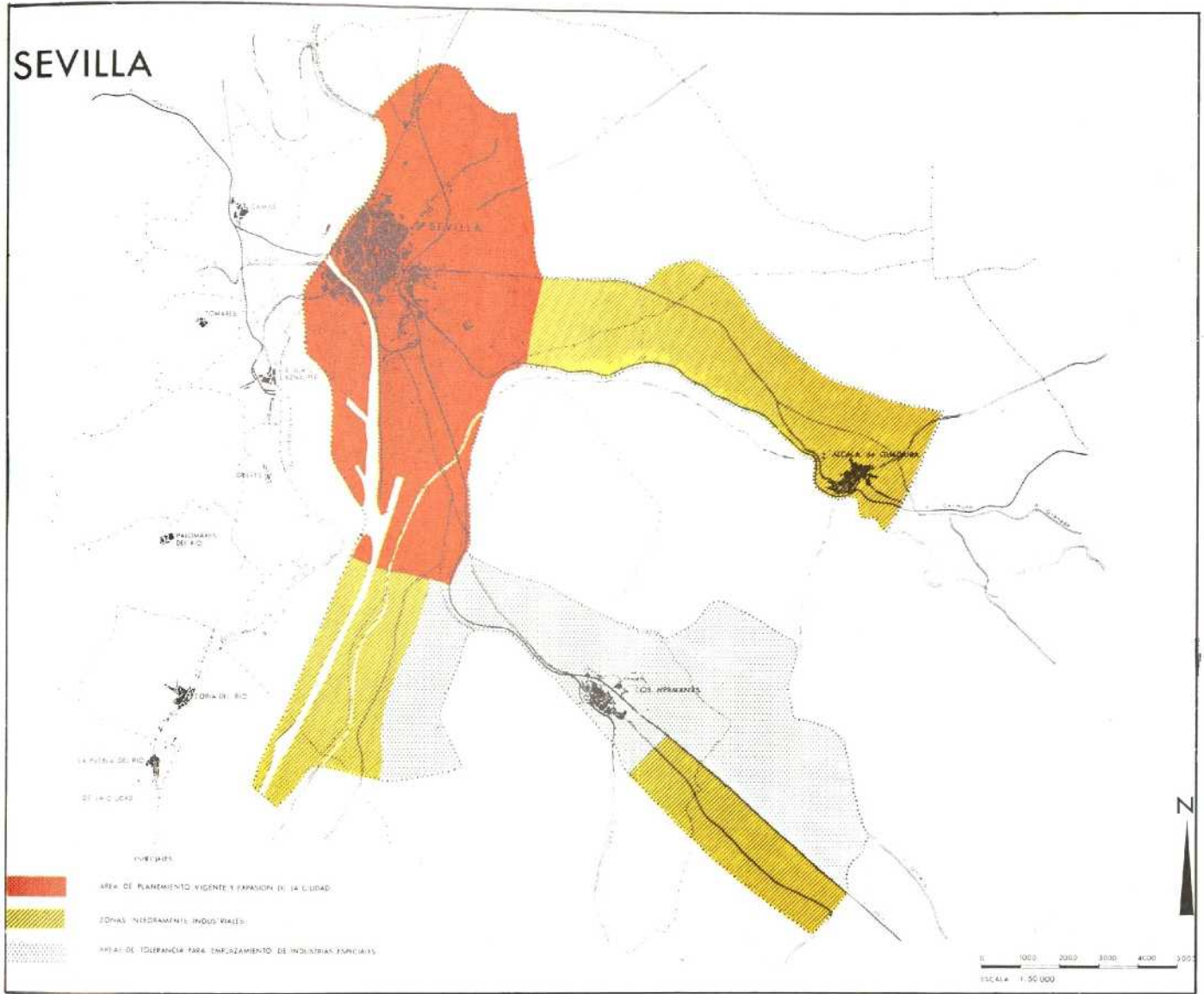
Para atraer la inversión privada hacia los polos existe una serie de ventajas para las empresas que se localizan en ellos. En primer lugar está la infraestructura ofrecida por los polígonos industriales creados en cada polo, y para el caso de que una empresa no se localice en estos polígonos ya preparados, se le concede el derecho de expropiar los terrenos que necesite para las instalaciones y para las infraestructuras complementarias. Pero además, el Estado concede un conjunto de estímulos fiscales y financieros consistentes fundamentalmente en subvenciones a las inversiones, facilidades de crédito oficial y des-

gravaciones fiscales. Las subvenciones son algo mayores en los polos de promoción que en los de desarrollo. Los inversores extranjeros disfrutan de las mismas ventajas que los nacionales, si bien el capital de cada empresa debe estar constituido al menos con un 50 por 100 de participación española.

La concesión de las ventajas de los polos se hace a través de la convocatoria de concursos, generalmente anuales, que resuelve la Administración entre las empresas que acuden (siempre que cumplan unas condiciones mínimas de inversión y de creación de puestos de trabajo) en función de criterios de política industrial, teniendo en cuenta las repercusiones previsibles de cada proyecto presentado en relación con los recursos regionales, necesidades a satisfacer, capacidad de creación de empleo, eficacia técnica y financiera, etc.

Para comprender esta política de polos es preciso contemplarla dentro de los objetivos de la

SEVILLA



Normas de ordenación del territorio del Polo de Sevilla.

Planificación física y Planificación económica en la experiencia española

planificación global de la economía nacional y de la evolución sufrida por esta última. En un principio, el objetivo fundamental fue la maximación del crecimiento de la economía nacional, mientras que otros objetivos de política regional, tales como la reducción de desequilibrios, aparecían en segundo lugar, aunque concebidos como metas expresas. Por eso los polos eran acciones puntuales sobre unos pocos lugares cuidadosamente seleccionados, en los cuales se concentraban los limitados recursos de inversión disponibles, en vez de dispersar éstos sobre áreas más extensas y repartidas.

Finalmente, la política de desarrollo regional experimenta un cambio de orientación en el Tercer Plan de Desarrollo (1972-1975), actualmente en transcurso. Se renuncia a la política de polos, con lo que tenía de actuación puntual y localizada, y aparece una expresa intención de integrar el desarrollo regional dentro de una visión comprensiva de ordenación territorial a escala nacio-

nal y con un horizonte temporal (1980) que desborda ampliamente el reducido marco de la planificación cuatrienal para enfrentarse con el largo plazo que requieren las estrategias espaciales.

Dentro de esta nueva orientación, el Tercer Plan de Desarrollo se enfrenta con la necesidad de definir una red urbana jerarquizada para todo el territorio nacional sobre base de metrópolis, ciudades medias y otras aglomeraciones urbanas, clasificadas por su talle previsible en 1980.

Pero quizá sea pronto para hablar aún de esta nueva etapa de la política de desarrollo regional. Aún no han entrado en acción los nuevos instrumentos previstos en el Tercer Plan: las «grandes áreas de expansión industrial», destinadas a potenciar el desarrollo global de grandes extensiones o ejes de desarrollo en los que las instalaciones industriales complementen e impulsen la expansión general de amplias zonas del territorio nacional.



4. Balance de las experiencias

Planificación física y Planificación económica en la experiencia española

Si se establece una comparación entre los objetivos ordenadores que se proponía alcanzar la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y la realidad urbanística y territorial del país, no hay más remedio que convenir en que la Ley no ha tenido demasiado éxito y no ha impedido que el desarrollo urbano se caracterice por una densificación, en muchos casos congestiva, de los cascos urbanos, al mismo tiempo que por un desorden periférico, producto de iniciativas inconexas, desarrolladas con muy poco respeto para las previsiones de los planes.

La discrepancia entre la forma en que la Ley preveía el encauzamiento del desarrollo urbano a través de los planes de ordenación y la forma en que realmente se ha producido este desarrollo en los últimos quince años, se explica analizando la serie de actos administrativos que preceden a la edificación, entre los cuales se deslizan importantes distorsiones del proceso legal que provocan el desbordamiento del mismo ante la avalancha constructora.

La transformación del suelo rústico en urbano, a través de los planes parciales en desarrollo de las previsiones contenidas en los planes generales, ha tropezado con la incapacidad o inhibición de los Ayuntamientos para superar las dificultades de superponer dichas previsiones sobre la realidad de la fragmentada propiedad privada del suelo por medio del complicado proceso de la reparcelación o del impopular procedimiento de la expropiación. Esto ha llevado en la práctica al desarrollo de la edificación sin realización de planes parciales, por concesión de licencias de construcción de acuerdo con procedimientos anteriores a la Ley (alturas y volúmenes en función de anchos de calles, sobre antiguas alineaciones, prolongaciones de las mismas o incluso aparición ilegal de nuevas alineaciones), que proporcionan evidentemente un sistema operativo y eficaz por su sencillez, pero que suponen el macizado del territorio sin reserva alguna para el equipamiento social.

Por otra parte, este proceso ha ido acompañado en muchos casos por la proliferación de urbanizaciones con o sin plan parcial, promovidas por la iniciativa privada sobre sectores de propiedad unificada, que no se adaptan a las previsiones físicas ni temporales del plan general, hasta el punto de que muy a menudo se han producido incluso sobre suelo rústico, contraviniendo las más elementales disposiciones de la Ley.

A este respecto es interesante señalar que para poder dar forma jurídica al desbordamiento de las previsiones de los planes generales, en el caso concreto de auge turístico, se acudió en su momento, y en los casos en que se trató de legalizar la situación, a la fórmula de la tramitación de planes parciales en suelo rústico bajo la figura de «planes especiales», que en la sistemática de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana están concebidos con finalidad muy diferente, que es la de protección del paisaje. Fue la



Castellón.

única manera de romper el rígido esquema de la Ley. La Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional ha abierto la puerta al tratamiento del problema, al margen del sistema de la Ley del Suelo.

Paralelamente se da otra circunstancia decisiva para explicar lo ocurrido: la dificultad de establecer de antemano la viabilidad económica del plan, especialmente en lo referente a la financiación de las infraestructuras generales, por carencia de un programa anticipado, coordinado y estable de inversiones estatales, y por la discutible vinculación en que el plan deja a la actuación de los diversos Ministerios implicados en su desarrollo, lleva en la mayoría de los casos a una inevitable inconsistencia, inestabilidad y falta de garantía del programa de actuación, que era pieza importante para el desarrollo del plan. Por ello, el calculado ensamblamiento de acciones públicas y privadas queda desbaratado y convertido en un conjunto discontinuo de acciones no siempre convergentes.

En el caso de los planes comarcales, a estas dificultades se han sumado las derivadas del hecho de que la coordinación de su ejecución está comprometida por la inevitable fragmentación de gestión que produce la autonomía de los municipios incluidos y por la carencia del órgano administrativo coordinador, cuya creación, como hemos dicho, sólo ha sido abordada en el caso de algunas grandes ciudades, en las cuales, por otra parte, se han producido notables conflictos de competencia entre dichos órganos y los municipios o las Diputaciones provinciales. En cuanto a la Mancomunidad de municipios, lo cierto es que este sistema no ha tenido una utilización real en relación con la problemática de los planes comarcales.

Por su parte, el planeamiento de ámbito provincial ya hemos visto que ha tenido un desarrollo mínimo, que los planes provinciales aprobados hasta la fecha lo han sido sólo con carácter indicativo y que su gestión plantea problemas administrativos no resueltos, por lo que su eficacia ha

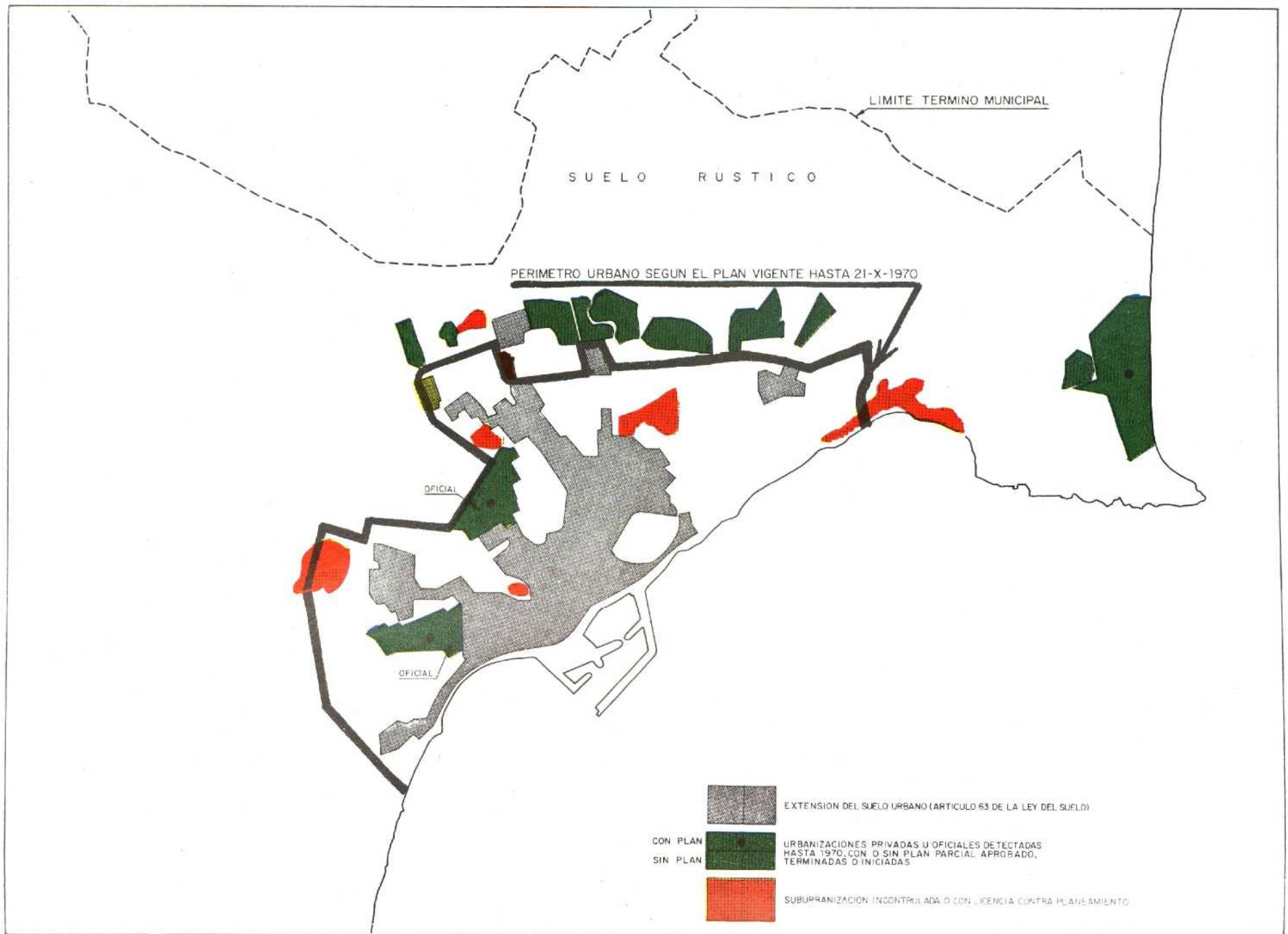
sido realmente muy escasa. Todo ello con independencia de los problemas conceptuales que su orientación planteaba en relación con la dinámica económica.

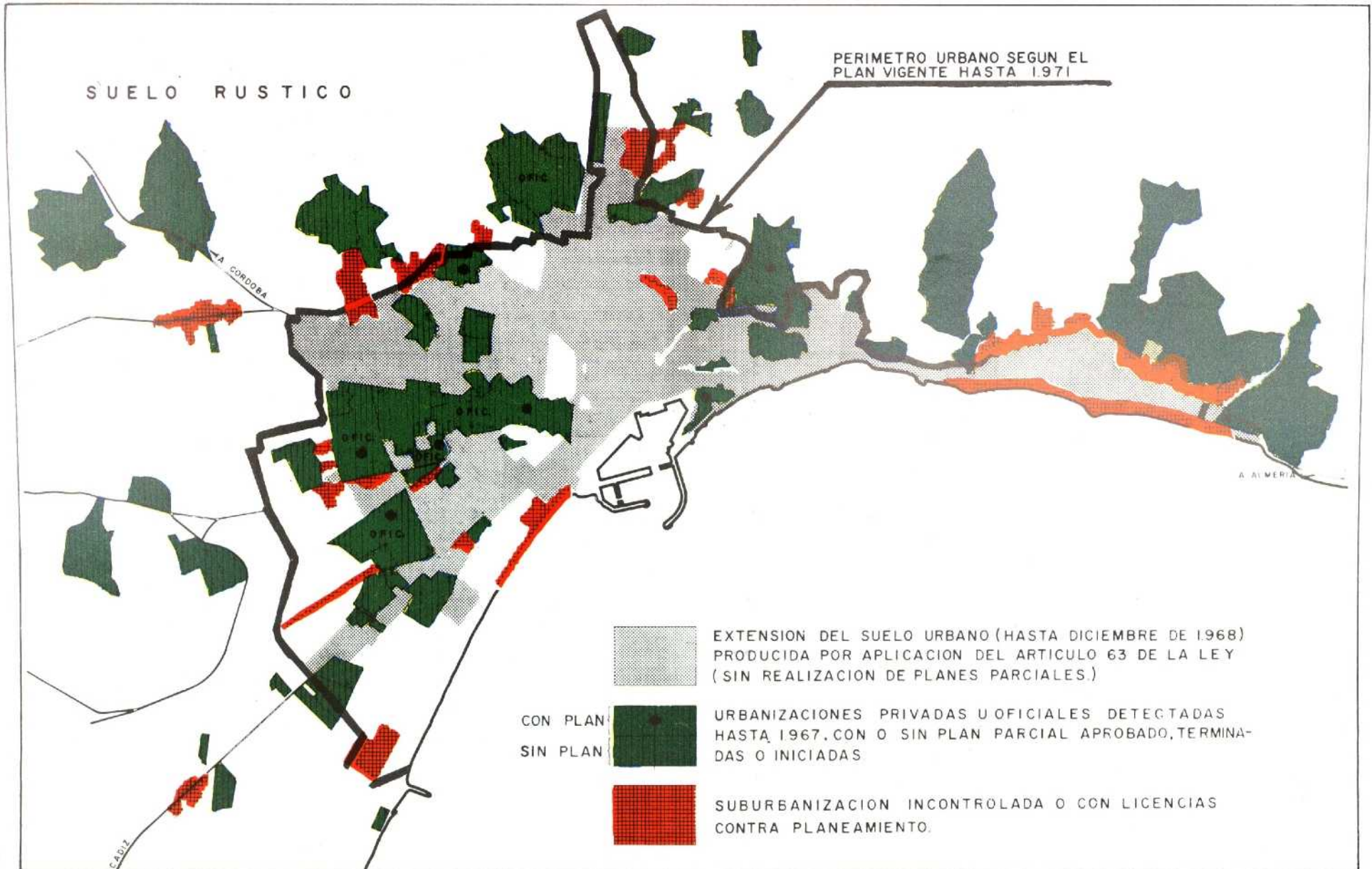
En cuanto a la descongestión de Madrid, concebida como operación piloto para ensayo de una política que podría ser aplicada a otras ciudades españolas, ha demostrado contundentemente que no podría ser abordada desde supuestos conceptuales en cierto modo idealistas y desde una considerable carencia de estudios económicos generales. La falta de concordancia de esta operación de preparación de suelo urbanizado por el Ministerio de la Vivienda con la política de localización industrial, a pesar de la Comisión Interministerial creada para coordinar toda la operación, ha determinado, por otra parte, que las grandes infraestructuras realizadas se encuentren desaprovechadas en gran medida.

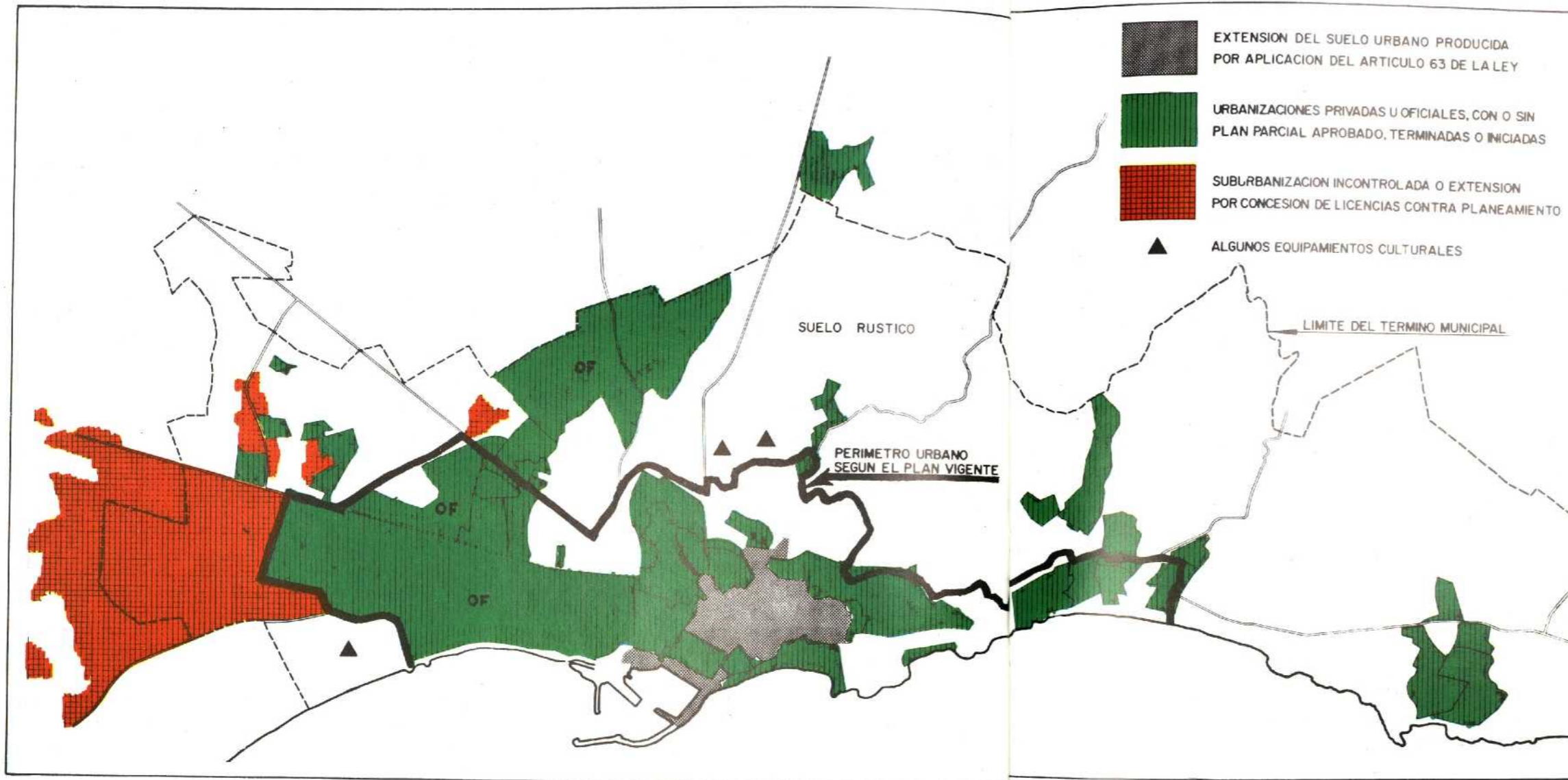
Cuando se busca la explicación de esta escasa eficacia real que ha tenido el ambicioso sistema establecido por la Ley de Régimen del Suelo y

León.









Desarrollo Urbano de Tarragona.

Planificación física y Planificación económica en la experiencia española

Ordenación Urbana para abordar la planificación del desarrollo urbano y su incapacidad para servir de base a una política de ordenación territorial, que por otra parte no ha existido con carácter gubernamental, sino sólo departamental, salen siempre a relucir en primer lugar las dificultades inherentes al propio ordenamiento jurídico, su afán perfeccionista de rigor lógico, la dificultad de sus mecanismos, su escasa adecuación para controlar unos procesos de gran vitalidad y fluidez que se han desbordado por el fácil camino de una indisciplina, consentida unas veces por necesidad y otras por comodidad, y sobre todo la falta de identificación de los Ayuntamientos con el cuerpo de dicha Ley.

En una segunda aproximación aparece el tema de la inexistencia de una organización de la Administración española en esta materia, adecuada y coherente con los planteamientos y objetivos de la Ley, la cual preveía la creación de un Consejo Nacional de Urbanismo que no llegó a crearse,

encargado de coordinar los planes y proyectos de los distintos departamentos ministeriales. La necesaria unidad de dirección, de objetivos y de programación no está así garantizada a ningún nivel administrativo en relación a su incidencia en lo territorial.

Pero hay una tercera explicación que no se ha puesto suficientemente de relieve: es la distorsión que ha supuesto la forma en que se ha conducido políticamente el desarrollo económico en relación con los esquemas conceptuales e ideológicos sobre los que estaba trazada la Ley.

Los objetivos de ésta figuraban claramente en su preámbulo: «La acción urbanizadora debe preceder al fenómeno demográfico, y en vez de ser su consecuencia debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonizan las economías agrícolas, industrial y urba-

na, formando unidades de gran estabilidad económica.»

No puede olvidarse que esta Ley, promulgada en 1956, pero elaborada durante varios años anteriores, responde a una visión del fenómeno urbano propio de la época. En todo el mundo es el momento de los planes restrictivos, de los cinturones verdes, de las pequeñas comunidades satélites integradas en la naturaleza, a las que se pensaba conducir los aumentos de población, calculados con una timidez que sólo los censos de 1960 descubrieron equivocada que estaba, al poner de manifiesto la verdadera magnitud del crecimiento demográfico. No había empezado aún el auge de la motorización ni existían los problemas actuales de movilidad. El fenómeno turístico no era importante. Apenas se intuían las consecuencias del desarrollo económico y la producción de bienes de consumo. La organización empresarial de la industria era muy diferente. No se había manifestado todavía la importancia del sector terciario.

Pero, por otra parte, a esta situación conceptual universal hay que añadir las características del momento español. A este respecto conviene recordar que la política económica española de 1956 era bastante diferente de la actual, ya que hasta 1957 no salió de la orientación autárquica, iniciándose el plan de estabilización y preparándose así el proceso posterior del desarrollo.

Todo ello justifica que el planeamiento tuviera ese carácter estático del que ya se ha hablado y que los planes se concibieran en gran medida como rígidas profecías que trataban de anticipar la situación final imaginada, con desconocimiento del carácter fluyente y dinámico del fenómeno urbano y de las complejas interdependencias y relaciones entre las distintas áreas urbanas. Se trataba de planteamientos, tanto conceptuales como operativos, que al amparo de un dirigismo que después ha resultado desplazado del sistema económico, no contaba con efectos tan decisivos como la movilidad industrial o la libertad de residencia.

Los planes estaban concebidos inicialmente como continuación de un tipo de desarrollo histórico concéntrico, a partir de un casco antiguo, unos ensanches planeados añadidos en el siglo pasado y una extensión periférica en mancha de aceite, y su modesta estrategia se reducía, por lo general, a organizar el conjunto urbano por medio de una clasificación de usos del suelo en virtud de una zonificación en sectores, añadiendo algunas áreas nuevas de crecimiento con apoyo en las infraestructuras existentes o en ampliaciones de las mismas, planeadas con visión unitaria y jerarquizada.

Esta concepción del planeamiento, que trataba de anticipar en el tiempo una imagen de lo que debería llegar a ser cada ciudad, fue sufriendo transformaciones hasta que en los últimos años se fue abriendo camino una nueva forma de entender el planeamiento más como proceso continuo y móvil que como profecía estática, que resultaba difícilmente acomodable a la definición jurídica establecida en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Este, junto con otros importantes motivos de otro tipo (especialización del suelo, indisciplina urbanística, lentitud procedimental, etc.), han conducido al Proyecto de Reforma de la Legislación Urbanística, que todavía no está aprobado, del cual hablaremos más adelante.

Así, pues, puede decirse que el desarrollo económico se planteó de modo que resultaba, en muchos aspectos, divergente respecto a los objetivos enunciados por la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. El Primer Plan de Desarrollo (1964-1967) fue elaborado justamente después del informe que había emitido sobre la economía española el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, el cual había recomendado al Gobierno español una política de estímulo al crecimiento global de la economía nacional, acompañada de medidas destinadas a favorecer la libre circulación de personas y capital, consejo que fue seguido, aunque acompañado del correc-



Planificación física y Planificación económica en la experiencia española

tivo de la política de desarrollo regional. En consecuencia, los fenómenos acumulatorios urbano-industriales, propios de las primeras etapas de los procesos de crecimiento económico en régimen de mercado libre, se intensificaron, con los correspondientes trasvases de población activa de la agricultura a la industria y las corrientes migratorias que las acompañan. Todo ello incidiendo rápida y contundentemente sobre una red urbana que se encontró sometida de pronto a una presión inesperada, en virtud de la tendencia a la localización centralizada de las actividades de producción en mercado libre, contrariamente al modelo de crecimiento equilibrado y homogéneo en el espacio postulado por la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y por todo el planeamiento urbanístico. Así, el desarrollo económico ha favorecido y acelerado la centralización espacial, a pesar de la política de desarrollo regional. Si los polos son, en muchos casos, éxitos en sí mismos, los resultados obtenidos en ellos son débiles comparados globalmente con los correspondientes a las regiones ya industrializadas anteriormente.

Todo ello puede resumirse en estas dos consideraciones:

a) La planificación física española, encuadrada operativamente por la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, ha venido desarrollándose de acuerdo con un planteamiento subyacente, propio de la teoría urbanística tradicional, en cuya base está la crítica de la megalópolis y la defensa del equilibrio territorial por razones ideológicas. Nacida en circunstancias históricas muy diferentes de las actuales, su metodología desconocía la importancia de la repercusión sobre el territorio, de la dinámica de los fenómenos económicos.

b) La planificación económica, por su parte, ha arrancado de la opción prioritaria de desarrollar la expansión nacional maximizando la tasa de crecimiento, con atención relativa al equilibrio territorial, sin precisión en la localización espacial de los objetivos económicos y sin intentar una aproximación a la planificación física que permitiese introducir las decisiones de localización de las inversiones en el planeamiento urbano y territorial.

Evidentemente, a) y b) suponen una contradicción que explica buena parte del fracaso de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Pero hoy puede decirse que existen datos que demuestran que ambas planificaciones están en vías de corrección (Proyecto de Reforma de la Legislación Urbanística y nueva dirección iniciada por el Tercer Plan de Desarrollo), lo cual permite esperar una aproximación de lo físico y lo económico. Para ello será preciso un nuevo enfoque del desarrollo regional que permita el planteamiento de objetivos de ordenación territorial a largo plazo, confluyentes con los de una renovada y actualizada política urbanística de planificación, que pueda servir de marco espacial para la inserción de los programas cuatrienales de la planificación económica sobre unidades territo-

riales definidas. Pero para ello, y con independencia de los problemas conceptuales, será preciso también superar dos tipos de obstáculos, derivados unos de la organización administrativa y otros del marco jurídico que configura el planeamiento.

En relación con el primer punto existe una excesiva pluralidad de agentes del sector público implicados en la realización de políticas sectoriales sin suficiente coordinación entre las mismas, de tal modo que cada vez aparece más clara la necesidad de una dirección unificada a efectos de garantizar la unidad y la coherencia de intención de las acciones que inciden sobre el territorio. En este sentido, el proceso planificador exige una reorganización de la Administración española en materia de urbanismo y ordenación territorial que por ahora habremos de colocar en el capítulo de «temas pendientes».

En cuanto al segundo punto, ya se ha aludido anteriormente al Proyecto de Ley para reformar la Legislación urbanística, actualmente elaborado y pendiente de aprobación. En él, además de abordarse otros temas generales de política urbanística (especulación, disciplina urbanística), se ha planteado a fondo una revisión general de la concepción y definición del planeamiento, tendente a dotarlo de una mayor adecuación a las ideas y metodologías actuales. Puesto que se trata sólo de un proyecto, aún no aprobado, no abordamos aquí su exposición. Sólo diremos que, de acuerdo con la necesidad de aproximar la planificación física y la económica, aparece en el nuevo texto jurídico una nueva figura de planeamiento: los Planes Directores de Coordinación, concebidos precisamente para establecer un marco físico de amplio alcance territorial a la programación económica. A falta de una autoridad más específica, su aprobación se atribuye al Consejo de Ministros, a fin de garantizar la coherencia y la unidad administrativa. Si este Proyecto de Ley llega a ser aprobado se habrá dado un paso importante para el futuro de la política de desarrollo urbano en España y para la tan necesaria integración de la planificación física con la planificación económica. Se cumpliría así una evolución prevista y aconsejada por expertos nacionales y extranjeros, dentro del lógico proceso de aproximación entre las dos planificaciones, al superar las etapas iniciales de mutua incompreensión, que debería llevarnos al planteamiento de una verdadera estrategia de urbanismo y ordenación territorial, tal como profética, pero prematuramente, anticipó el anhelo que quedó formulado en la enunciación del Plan Nacional de Urbanismo en la Ley del Suelo (4).

(4) Puede verse la siguiente bibliografía en relación con esta problemática:

Fernando Fernández-Cavada: «Planificación territorial y programación económica». *Ciudad y Territorio*, número 2. Madrid, 1969.

Fernando Fernández Rodríguez: «La política regional de los Planes españoles de Desarrollo». *Boletín de Estudios Económicos*, núm. 86. Madrid, 1972.

Harry W. Richardson: «Some aspects of regional development policy in Spain in the context of the third Development Plan». A Report for OCDE, 1972.