



Bibliografía

Puntualizaciones a la visión de Richardson sobre la Planificación Urbana en España

Por Fernando de Terán

La obra y la figura de Harry W. Richardson son abundantemente conocidas en España, especialmente desde que el profesor de Pittsburg, Canterbury, California, etc., dedicó su atención, a principios de los años 70, a los problemas del desarrollo regional en este país, produciendo análisis, diagnósticos y recomendaciones por encargo de la OCDE, que suscitaron la atención de la Comisaría del Plan de Desarrollo y tuvieron indudable repercusión en algunos replanteamientos de la orientación de la planificación económica española (1).

Posteriormente, y después de una más dilatada permanencia entre nosotros (1974), se decidió a escribir más largamente sobre nuestro caso, recogiendo en parte sus trabajos anteriores y vertiendo sus nuevas observaciones en un libro, cuya edición castellana se ha publicado recientemente, en el cual el autor perfila, sistematiza y amplía su visión sobre la política y la planificación del desarrollo en España (2).

Con independencia de que otras plumas más autorizadas que la mía puedan comentar por extenso esta obra desde la perspectiva del economista regional, desearía ocuparme personalmente de la visión que ofrece Richardson de la planificación urbana en España, dentro del citado libro, no tanto por considerarme más autorizado en ese terreno, como, sobre todo, por entender que dicha visión necesita de algunas puntualizaciones que deben ser hechas precisamente por mí, como se comprenderá a continuación.

En efecto, ello se justifica, según creo, en el hecho de que, si bien, por una parte, el texto que comento está plagado de inexactitudes y adolece en general de una notable falta de información, ocurre por otra parte que, en algunos pasajes, ese texto está tomado directamente de varios trabajos míos que el autor omite citar. Sólo en la bibliografía se cita uno de mis trabajos, pero sin referencia a su autor. Como quiera que se ha escrito poco de estas materias, creo que la inspiración de Richardson puede ser perfectamente detectada por otras muchas personas y, por ello, lo que me interesa fundamentalmente es dejar claro lo que de verdad es mío y lo que él introduce o equivoca al copiar, para que nadie pueda atribuirme a mí sus errores, producto del desparramo con que se mueve por un terreno que evidentemente no

La ley establecía que todas las capitales y ciudades españolas debían tener un plan general de desarrollo que se extendiera a todo el municipio, con un horizonte de tiempo de quince años, y en el que la responsabilidad del desarrollo correspondía a la autoridad municipal pertinente. En los planes, todo el suelo del municipio debería ser clasificado en tres categorías: urbano, de reserva urbana y rural. Las extensiones de las áreas urbanas se limitaban a la reserva urbana y sólo se permitían, en el suelo rural, estructuras acordes con el entorno. (Richardson, pág. 238).

(1) H. W. RICHARDSON: "Regional Development Policy in Spain: Background Notes to Third Development Plan". OECD Mission, 1970.

"Some aspects of regional development policy in Spain in

domina. Así, los pasajes plagiados aparecen en un contexto general carente de rigor, a menudo van acompañados de errores numéricos y a veces dan lugar a algunas tergiversaciones conceptuales, de todo lo cual no soy responsable, aunque sí lo sea claramente de los pasajes originales.

Evidentemente, una exhaustiva labor de comparación de textos estaría aquí fuera de lugar. El lector curioso puede hacer fácilmente una completa comprobación tomando las páginas 237 a 243 del libro de Richardson y verificando que se encuentran compuestas como un "puzzle" de fragmentos tomados de mis siguientes trabajos: "Reflexiones sobre la crisis del planeamiento" ("Ciudad y Territorio", núm. 3/70, 1970, especialmente pág. 13); "La situación actual del planeamiento urbano y sus antecedentes" (Ciudad y Territorio, número 2/71, 1971, especialmente pág. 24); "Algunos aspectos de las relaciones entre planificación física y planificación económica en la experiencia española" (Ciudad y Territorio, número 2/73, 1973, páginas 8 a 28, 32 36, 37- y 38); "Instrumentos de política destinados a influir sobre la forma y la estructura del desarrollo urbano y sobre la implantación y la distribución de la expansión urbana: presentación del caso de España". Este último trabajo, que es el único no publicado, fue realizado con la colaboración de J. Angelet, J. Vinuesa, M. J. Rodríguez Tarduchi y L. Moya, en 1973, para el Grupo Sectorial del Medio Ambiente Urbano de la OCDE y recogía resumidamente algunas partes del citado inmediatamente antes. Aparece en la Bibliografía de Richardson, en versión francesa, atribuido exclusivamente a la OCDE, a pesar de que los "reports" para este organismo van siempre firmados, como el propio Richardson sabe por experiencia.

Esa labor de comparación permite ver que la base del epígrafe titulado "planificación urbana y desarrollo regional" del libro está tomado casi íntegramente de mi trabajo ya citado, "Algunos aspectos...", no sólo con un notable respeto de la ordenación y desarrollo general de los temas que yo hacía allí, sino transcribiendo incluso párrafos completos, alterados a veces ligeramente de orden. Se me perdonará que no resista la tentación de efectuar algunas comparaciones, que muestran también las dificultades que podría haberse ahorrado el traductor.

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 quince 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 terrenos calificados como de reserva urbana. ("Algunos aspectos...", pág. 10).

the context of the Third Development Plan". A report for OECD, 1972.

(2) H. W. RICHARDSON: "Política y planificación del desarrollo regional en España". Alianza Universidad, 1976.

A finales de 1971, 561 municipios tenían un plan general de desarrollo aprobado, y de estos 154 se hallaban en proceso de revisión. Muchos de estos son planes comarcales que se extienden sobre varios municipios.

Además, otros 375 municipios han iniciado el diseño de sus planes generales de desarrollo. En otras palabras, 936 municipios, o sea, el 10 por 100 del total nacional, se ajustaban a lo establecido en la ley de 1956, aunque todas las ciudades españolas importantes habían cumplido. La distribución geográfica de estos 936 municipios reflejaba las principales áreas de desarrollo urbano, con una fuerte concentración en las áreas industriales y en la costa mediterránea. (Richardson, pág. 238).

Dado que la comarca no está legalmente reconocida como unidad administrativa, los planes comarcales se refieren a planes municipales agrupados. Proviene de uno o más de los siguientes procesos: expansión de una gran ciudad hacia los municipios adyacentes (vgr., Madrid); necesidad de una planificación conjunta de una región altamente urbanizada que contiene muchos núcleos urbanos interdependientes (vgr., Barcelona); y casos en los que se desarrolla una planificación comprehensiva integrada de áreas supramunicipales, tales como el Campo de Gibraltar o la Bahía de Algeciras. Como estructura general para la puesta en práctica de los planes comarcales, la ley contemplaba la formación de mancomunidades de municipios al objeto de incorporar en un consorcio todas las funciones relevantes de planificación, logrando así una acción coordinada sin tener que sacrificar la autonomía local. (Richardson, pág. 239).

El plan para Madrid fue el primero. Establecido en 1942, tuvo que esperar hasta 1944 para ser aprobado por una ley especial. En principio, el organismo administrativo era la Comisión de Urbanismo de Madrid, cuya autoridad se extendía sobre 29 municipios. El plan fue modificado en 1963, extendiendo su esfera de influencia al área metropolitana... (Richardson, pág. 239).

El único ejemplo concreto es la Comisión Interministerial creada para estudiar el problema de la descongestión de Madrid en 1968 (en la que están representados ocho ministerios). El Ministerio de la Vivienda emprendió la puesta en práctica del plan que implicaba persuadir a las actividades y las empresas para que abandonaran Madrid, así como intentar inducir a los migrantes rurales, que se desplazan hacia Madrid, a que no vivan en el propio Madrid, sino en núcleos urbanos de las provincias circundantes. A este fin, se establecieron en 1969 cinco núcleos en cinco provincias. La principal función del Ministerio era la de preparar emplazamientos urbanos para las empresas y la vivienda. (Richardson, pág. 240).

Existen hoy 561 municipios con plan general aprobado, de los cuales 154 se encuentran en revisión. (...) Hay otros 375 municipios que han iniciado la redacción de su plan general. Son, pues, 936 los municipios españoles que en este momento están afectados legalmente por el planeamiento o van a estarlo en breve plazo, lo cual supone el 10 por 100 del número total de municipios del país. (...) Se ve claramente que el planeamiento ha acudido precisamente a las zonas de mayor virulencia: las costas mediterráneas y los centros de producción. ("La situación actual...", pág. 24).

La comarca no tiene en la administración española un reconocimiento jurídico como unidad administrativa. (...) El plan comarcal, en consecuencia, no tiene en la ley otra entidad que la suma o mosaico de planes generales municipales agrupados. (...).

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. ("Algunos aspectos...", pág. 11).

El plan de Madrid fue el primero en abrir el camino de esta planificación supramunicipal. Redactado en 1942, hubo que 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... ("Algunos aspectos...", página 11).

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 medio de la creación de importantes núcleos urbanos de descongestión. Se fijaron 5 núcleos en el año 1959 (Guadalajara, Toledo, Manzanares, Alcázar 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. ("Algunos aspectos...", página 14).

En 1962, la Dirección General de Urbanismo preparó un Informe de Planificación sobre el Plan Nacional. La esencia del plan era que los planes municipales estarían integrados en planes comarcales y provinciales para asegurar el desarrollo espacial de todo el territorio nacional, planificar la descongestión de las ciudades de rápido crecimiento y concebir el desarrollo del país y sus principales regiones como una síntesis de todas las actividades urbanas y como una base para coordinar las acciones de todos los Ministerios relevantes. El Plan Nacional adoptó la forma de un documento de previsión a largo plazo... (Richardson, pág. 240).

En cuanto a la política rural, los Planes de Desarrollo adoptaron dos proyectos previos que tenían implicaciones de planificación física: el plan de obras, colonización del suelo, industrialización y electrificación de la provincia de Badajoz, que empezó en 1952, y el plan Jaén, similar al anterior, que se inició un año después. Más tarde, en 1965, comenzaron los planes para Tierra de Campos y Campo de Gibraltar, que fueron asociados a planes comarcales. Las políticas de inversión de los Planes Provinciales, referentes al abastecimiento de agua, drenaje, carreteras, electrificación, centros sanitarios, mercados, mataderos y centros culturales, fueron también introducidas dentro del marco de las políticas regionales. (Richardson, pág. 241).

Así pues, la ley concebía el desarrollo espacial en términos de planes limitados, cinturones verdes y pequeñas ciudades satélites que se mezclaban con el paisaje. El crecimiento de la población y la redistribución fueron subestimados, la "explosión" de la propiedad automovilística no había alcanzado aún a España, el crecimiento del turismo no había sido previsto y la industrialización y el crecimiento de las industrias de servicios apenas se había puesto en marcha. (Richardson, pág. 242).

Una estructura de este tipo requiere cambiar tanto la organización administrativa de la planificación como el contexto legal general. Existe una pluralidad de agencias implicadas en la planificación y una insuficiente coordinación entre ellas. Se requiere una mayor coordinación a nivel central entre los Ministerios que tienen intereses en la urbanización y en el desarrollo espacial; en particular, es necesaria una estrategia unificada de localización espacial de las previsiones de la planificación económica nacional y, o bien una reforma, o bien una innovación en las estructuras administrativas para promover la coordinación a nivel regional. (Richardson, pág. 242).

Esta labor de comparación, a través de unas cuantas muestras, ayudará a comprender que, en general, no puedo estar más de acuerdo con la visión de Richardson sobre la evolución y problemática de la planificación urbana y el desarrollo regional en España, aunque es preciso matizar ciertas diferencias y corregir ciertos errores, introducidos en la traslación, como habrá podido comprobarse. Por otra parte celebro que una tal autoridad haya asumido totalmente mis

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 como un documento indicativo de previsión a largo plazo ("Algunos aspectos...", pág. 18).



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 1953, y otro plan semejante para la provincia de Jaén, iniciado en 1953 (...). 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 (...). 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. ("Algunos aspectos...", pág. 28).

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 descubrirían lo 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. ("Algunos aspectos...", pág. 37).

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 inician 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. ("Algunos aspectos...", pág. 38).

puntos de vista, mi enfoque y mi expresión, e incluso no haya tenido inconveniente en publicarlos con su firma. Lo cual no es obstáculo para que piense que para ciertos viajes no hacen falta alforjas, que para saber lo que nos pasa no necesitamos de deslumbrantes expertos extranjeros y que las editoriales españolas podrían ahorrar mucho en traducciones, aunque lo que busquen sean visiones críticas.