

## NOTAS SOBRE EL DESARROLLO HISTORICO DEL PLANEAMIENTO EN ESPAÑA\*

por Manuel Valenzuela Rubio\*\*

Partimos en nuestra exposición de una interpretación amplia del planeamiento, próxima e incluso asimilable al concepto de planificación, considerada como conjunto coordinado de acciones tendentes a una utilización más completa en tiempo y espacio de un conjunto determinado de recursos. Bajo tal óptica se convierten en meras matizaciones los distintos enfoques bajo los que se ha venido analizando la planificación: económico, social, físico, regional. En la planificación, para que sea auténtica, todo ello debe ser tratado simultáneamente; en definitiva, se trata de diversos niveles de instrumentación de la intervención del Estado en la producción del espacio y del territorio, si bien con posibilidad de ser analizados por separado, poniendo el énfasis bien en su condición de las decisiones políticas, en el ámbito administrativo al que se aplican o en la base legal que las sustenta. A pesar de todo, resulta de gran dificultad establecer con nitidez los campos de acción de las distintas fórmulas de planificación, ya que se hallan entre sí íntimamente trabadas. Así, desde sus orígenes cualquier planificación física fue siempre elaborada teniendo en cuenta objetivos de naturaleza económica; por su parte “la planificación macroeconómica tiene que expresarse en el espacio y tener en cuenta las condiciones regionales si no quiere quedar en un sencillo ejercicio estadístico” (2, pag. 7)\*\*\*. Incluso en el caso de

\* Conferencia pronunciada en el II Curso de Urbanismo organizado por el Colegio de Ingenieros de caminos, canales y puertos (abril de 1977).

\*\* Profesor adjunto del Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid.

\*\*\* Los números entre paréntesis remiten a la bibliografía final

una simple planificación económica “indicativa”, es imprescindible contar con una serie de planteamientos previos sobre la oportunidad territorial en relación con los intereses de la colectividad; estas consideraciones espaciales previas a todo plan económico deben cumplir, cuando menos, un triple objetivo: a) Inspirar la política de inversiones del sector público; b) Dirigir las iniciativas privadas mediante la ulterior habilitación de diversos incentivos; c) Optimizar sectores o regiones particulares.

Aplicando tal esquema al caso español, el territorio es el punto de encuentro de tres niveles distintos de la política administrativa: a) Una programación económica, que recoge las acciones de la Administración en cuanto a inversiones y políticas sectoriales; b) Una planificación territorial, cuyo objetivo es adecuar el sistema urbano y de asentamientos a la programación económica nacional eliminando o debilitando los desequilibrios que ponen en peligro la adecuada valoración del territorio a efectos de maximizar los beneficios de la localización de las actividades económicas. Busca, igualmente, jerarquizar el equipamiento urbano y racionalizar la inversión en infraestructuras productivas y de relación. c) Una planificación urbanística, concretada en los planes de ordenación urbana, que al mismo tiempo que regulan los usos del suelo programan a nivel local la infraestructura de aglomeración y las dotaciones necesarias para el funcionamiento del nivel urbano. Realmente los puntos b y c pueden con toda lógica quedar subsumidos en el término “planificación física”, incluyendo en ella tanto la planificación de las ciudades, áreas metropolitanas y regiones urbanas como las comarcas, provincias y regiones, ya que un plan nacional no ha llegado aún a materializarse. A la vista de las distintas fórmulas de planificación aplicadas al caso español, queda de manifiesto una “insuficiencia de la visión económica sobre la planificación física así como una insuficiente inserción de la planificación económica en lo físico sobre unidades territoriales definidas” (28, pág. 7). Por consiguiente, existe una débil integración entre ambas planificaciones, quedando reducida la planificación económica a una simple concepción macroeconómica sin relación con la planificación física a nivel nacional.

La periodización de nuestro análisis del desarrollo histórico del planeamiento en España se va a poyar en varios hitos legales, que representan puntos de referencia obligados para la cabal comprensión del desarrollo de la idea de planeamiento, su institucionalización y su marco territorial: *Decretos de Ensanche* de 1860, *Estatu-*

to Municipal de 1924, Ley de Régimen Local de 1946, Ley del Suelo de 1956, III Plan de Desarrollo y Reforma de la Ley del Suelo (1975). En cada uno de los capítulos que a continuación se desarrollan abordaremos el análisis de las teorías y criterios en que se apoyan los programas de planeamiento, sus objetivos y prioridades, los medios instrumentales que esta intervención aconseja, una aproximación a los resultados geográficos de los distintos intentos de planteamiento, lo que es objeto de un trabajo nuestro más amplio, centrandó nuestra atención a este respecto en el caso de Madrid, ejemplo paradigmático de lo bueno y lo malo del planeamiento español.

## I. LA ETAPA DE LOS ENSANCHES (1860-1924)

Los planes de ordenación urbana en sentido moderno no se inician en España hasta mediado el siglo XIX, entendiéndose por tales los que pretenden dar solución al problema del crecimiento de las ciudades, derivado de la industrialización. No por ello deja de ser obligada la cita de nuestro urbanismo renacentista, particularmente rico en sus versiones americanas, o del urbanismo barroco, que dio resultados tan aceptables y soluciones tan atinadas como los núcleos de colonización de Sierra Morena o los Reales Sitios del entorno Madrileño (33). Como un interesante precedente de los ensanches merece especial mención el barrio portuario de la Barceloneta en Barcelona (1753), dotado de un plano rigurosamente ortogonal de manzanas estrechas y alargadas. Diversas alusiones a la necesidad de ampliar el espacio urbanizado aparecen ya en las obras de los tratadistas ilustrados del siglo XVIII; por lo que se refiere a Madrid hay una muy expresa en el *Informe* de Jovellanos, quien aconseja al rey adquirir una amplia franja de terrenos al N. de la ciudad “para la extensión de la población” (5, pag. 31). También como precedente de los ensanches se inscriben los planes del Puerto de la Luz (1801) y el primero de San Sebastián (1813). En realidad, no se produjo en España un primer desarrollo urbano tan acelerado y anárquico como en otros países más tempranamente industrializados; más bien cabría hablar de una situación de “ahogamiento” de las viejas ciudades, las más de las veces todavía “encorsetadas” a mediados de siglo por sus murallas o “cercas”.

Los “ensanches” significaron el primer intento de sometimiento a norma del crecimiento urbano, si bien a partir de una concepción

urbano-arquitectónica, fundamentada en la estética de las composiciones volumétricas y espaciales. Su objetivo prioritario consistió en establecer una trama viaria, a veces mantenida inalterable hasta bien entrado el siglo XX, para cuyo relleno se articula una normativa edificatoria, que irá cambiando en el transcurso del tiempo en el sentido de densificar las zonas edificables y de eliminar espacios libres. Abundaron, por lo demás, en la justificación de los ensanches las consideraciones higienistas; así al referirse Fernández de los Ríos en su *Guía de Madrid* (1876) a los barrios modernos que iban surgiendo en el Ensanche y a los problemas de su definitivo despegue hasta que se derribó la “cerca” (1868) y funcionaron los primeros tranvías (1871), resalta entre sus muchas ventajas el disponer de “habitaciones más aireadas y expuestas al sol”, jardines y patios de manzana.

La valorización de la naturaleza y el deseo de incorporarla a la ciudad aparece de forma muy acusada y expresa en las ideas urbanísticas de Ildefonso Cerdá, quien acuñó el lema de “urbanizar el campo y ruralizar la ciudad” en su obra *Teoría General de la Urbanización*, que serviría de apoyatura ideológica a su *Plan de Ensanche de Barcelona*. Prueba fehaciente del valor moral que Cerdá, como todos los higienistas del siglo XIX, atribuía a la vida sana y natural es el siguiente texto, extraído de la *Revista de Obras Públicas* (1864, pág. 43):

“Si la estadística fuera lo que debe ser nos diría, como nos lo dirá cuando lo sea, cuántos crímenes o actos vituperables al menos, han tenido su origen en la mala disposición en que coloca a nuestro ánimo la tristeza y malestar que engendra la lóbreguez de la mayor parte de las viviendas en que están condenadas a vivir muchísimas familias desgraciadas de nuestras poblaciones”.

En el aspecto legal los dos primeros Planes de Ensanche fueron aprobados por R.D. en 1860: el de Madrid, debido a C. María de Castro y el de Barcelona, trazado por Cerdá, el cual fue preferido por el Gobierno, siendo así que el concurso realizado al efecto había sido ganado por el proyecto de Rovira. La definitiva institucionalización de los “ensanches” fue obra de la Ley de 1864, que los declara de utilidad pública, concede auxilios a los ayuntamientos para llevarlos a cabo y otorga grandes ventajas a quienes contribuyan a su realización. Posteriores disposiciones introducen correcciones en esta primera normativa; así, la Ley de 1876 y el ulterior reglamento

de 1877 sustituyen las Juntas por *Comisiones de Ensanche*. Finalmente se aprueba una nueva *Ley de Ensanche* en 1892, primero sólo de aplicación a Madrid y Barcelona y posteriormente extendida a otras ciudades. De esta manera, antes de terminar el siglo tienen Plan de Ensanche San Sebastián (1865), Bilbao (1876), Valencia (1887) y Zaragoza (1894); todos ellos son de características similares en cuanto a trama viaria, basada en la cuadrícula, mejorada a efectos de tráfico y relación mediante ejes diagonales (Barcelona), los cuales acaban dando una disposición radioconcéntrica en el caso del de Bilbao; éste es, según algunos el más atractivo de todos los “ensanches” en su versión original por su adaptación al territorio (la vega de Abando) y su acertada conexión con la ciudad antigua; el más logrado, mejorando sustancialmente el proyecto inicial, sería, según Larrodera, el de San Sebastián (14, pág. 7). Ya dentro del siglo XX han sido redactados sin innovaciones sustanciales otros muchos, entre los que cabría destacar el de Santander (1902), Palma de Mallorca (1901), La Coruña (1904), Cádiz (1907), Pamplona (1920), Málaga (1927), León, Castellón, etc.

El urbanismo oficial del siglo XIX se completa con la *Ley de Reforma Interior* de 1895 y su reglamento de 1896, que sirven de apoyo legal a los proyectos de “remodelado” de los viejos cascos urbanos, cuyos ejemplos más significativos son la *Gran Vía* madrileña y la *Vía Layetana* de Barcelona. Problemas habituales de los casos históricos de las ciudades españolas eran el hacinamiento y la falta de condiciones higiénicas, para cuyo estudio y solución se crearon las Juntas Provinciales y Central de Sanidad (apoyadas en el caso de Madrid por el Empadronamiento Sanitario de Viviendas). Las reformas interiores fueron justificadas, pues, con argumentaciones higienistas, si bien de hecho pusieron en marcha todo un proceso especulativo, que, sin resolver gran cosa en lo relativo a la habitabilidad de los casos antiguos, colaboró en gran medida a complicar sus problemas. Hubo otras razones de mayor peso real para emprender operaciones de remodelación: descongestionar el casco antiguo, organizar un marco digno para la vivienda burguesa y para las actividades comerciales, adaptar la trama diaria a las exigencias de las comunicaciones en el sentido de crear vías rápidas que permitieran comunicar las distintas partes de la ciudad y enlazar el viejo casco con los ensanches, estaciones de ferrocarril, puertos o zonas industriales. De hecho, tan ambiciosos objetivos quedaron reducidos las más de las veces al trazado de calles anchas y rectas “tajando” la

trama viaria antigua; éstas son las “grandes vías”, una de las aspiraciones de reforma urbana más del gusto de la burguesía española del siglo XIX y principios del XX. De los numerosos ejemplos de rectificaciones viarias en ciudades españolas citaremos los de Zaragoza, Valencia, Granada, Barcelona y Madrid. En el último caso los primeros proyectos de reforma interior se redactan ya a mediados del XIX, siendo el primero el de Mesonero Romanos de 1846. En concreto sobre la apertura de la Gran Vía escribió C. Chicote: “...su trazado acaso se discuta, pero, al afectar a 48 calles y hacer desaparecer catorce de las más inmundas y 315 casas, debe aplaudirse sin reservas porque ha de proporcionar a Madrid un indiscutible beneficio de orden sanitario”. (*La vivienda insalubre en Madrid*, pág. 97). No obstante, Madrid, al implantarse la República, era una de las pocas grandes ciudades que aún no habían emprendido a fondo su reforma interior (17, pág. 30).

Una notable aportación española al urbanismo internacional fue a finales de siglo la *Ciudad Lineal*, verdadero “astro solitario” en la oscura noche del urbanismo español finisecular. Su creador, Arturo Soria Mata, va desgranando sus teorías a partir de 1882, las cuales enlazan con los lemas de Cerdá en cuanto a la integración ciudad-campo adelantándose a las formulaciones de la “ciudad-jardín” de E. Howard. En todo caso, ésta como otras propuestas que van apareciendo a lo largo del primer tercio del siglo apuntan hacia un modelo de “ciudad ideal”, concebida como un microcosmos aislado y autosuficiente, que pueda ofrecer las ventajas del campo y de la ciudad, si bien manteniendo su carácter diferencial respecto a ésta. En el caso de la *Ciudad Lineal* las relaciones con Madrid quedaban aseguradas mediante un complejo sistema de transportes colectivos, propiedad también de la *Compañía Madrileña de Urbanización*, promotora de la *Ciudad Lineal*.

Los treinta primeros años del siglo XX apenas presentan novedad alguna en el campo del planeamiento. Se densifican los “ensanches” o se trazan otros nuevos y se realiza de vez en cuando una brillante operación de reforma interior, que busca soluciones efectistas en algún punto muy sensible del tejido urbano. Simultáneamente, en Europa se están dando pasos tan importantes hacia una nueva manera de concebir la planificación urbana como son los movimientos de la *Bauhaus*, los CIAM, los nuevos barrios de viviendas de la primera postguerra o el Plan Amsterdam de 1935. Por su parte el urbanismo español se enfrenta durante estos años en especial

en las grandes ciudades con el fenómeno de la formación de arrabales en el “extrarradio”, fuera ya del perímetro planificado de los “ensanches”, llegando a crecer más aprisa que éstos. Tal fenómeno era consecuencia lógica de la especulación provocada en los “ensanches” por el mero hecho de la calificación como solares de los terrenos afectados, lo que generaba una expectativa de beneficios en alza. Los suburbios obreros, nutridos preferentemente de población inmigrante, desbordan ampliamente los límites municipales, incorporando a las incipientes aglomeraciones municipios de ascendencia rural que acabarán siendo absorbidos a efectos legales; tal fenómeno puede observarse con claridad en Madrid, Barcelona y Bilbao preferentemente. El caso de Madrid es particularmente ejemplar; los barrios proletarios se alinean a lo largo de las carreteras radiales, penetrando en los municipios fronterizos con el de Madrid donde se forman populosos arrabales: *Puente de Vallecas* en Vallecas, *Las Ventas* en Vicálvaro, *Barrio del Puente de Toledo* en Carabanchel Bajo, *Tetuán* en Chamartín de la Rosa, entre los más importantes. Es muy llamativa la contraposición entre estos barrios obreros sin servicios colectivos ni urbanísticos (faltan la luz, el agua, el alcantarillado) y la ciudad ordenada y urbanizada de la burguesía representada por el Ensanche. La pujanza demográfica de los mismos queda ejemplificada cumplidamente en el *Puente de Vallecas*, donde vivían 2000 personas en 1870, 9000 en 1900 y 49.000 en 1930.

El intento del Ayuntamiento de Madrid por ordenar la franja existente entre el cinturón de rondas del Ensanche y el límite municipal (*Extrarradio*) se materializó por primera vez en el proyecto de Núñez Granés de 1909, el cual no fue viable de momento por falta de la instrumentación jurídica adecuada; es de destacar la elementariedad y pobreza de este proyecto que utiliza soluciones del siglo pasado en manifiesto contraste con las ideas urbanísticas que iban madurando en otros países (30, pág. 10).

Más ordenadas en su ejecución, si bien carentes igualmente de inserción armónica en la ciudad, las “colonias” de ciudad-jardín representan otra fórmula de crecimiento urbano fuera de los “ensanches” en el primer tercio del siglo. Entroncadas con las ideas naturalistas e higienistas, no son identificables con la “ciudad-jardín” de Howard por su falta de autosuficiencia, su tamaño reducido y su proximidad física a las áreas ya urbanizadas, respecto a las cuales mantienen, no obstante, una manifiesta segregación. Ajustadas a este esquema se construyen por esos años diversas “colonias” o barrios

de ciudad-jardín en numerosas ciudades españolas: Bilbao (*Las Arenas*), Barcelona (donde funcionó la sociedad cívica “La Ciutat Jardí”, fundada en 1912), Cartagena, Málaga, La Coruña, etc. En Madrid su despegue se halla vinculado básicamente a las diversas legislaciones sobre casas baratas y económicas (leyes de 1908, 1911 y 1921); las más de las veces pusieron en práctica el principio de la segregación social debido a que habitualmente las promovían asociaciones gremiales o profesionales; también fue frecuente la formación de sociedades inmobiliarias para su promoción, las cuales cubrían los riesgos derivados de la actuación con las ventajosas condiciones de financiación y amortización que el estado brindaba a los promotores. Las numerosas “colonias” fundadas durante la Dictadura de Primo de Rivera y primeros años de la República colaboraron a dificultar la aplicación de las nuevas concepciones teóricas del planeamiento, que contemplaban globalmente la ciudad junto con su inmediato entorno.

## II. LA APARICION DE LA VISION METROPOLITANA

En los años 20 hace su aparición la figura del “plan de extensión”, consagrado por el *Estatuto Municipal* de 1924, el cual estaría llamado a regular el crecimiento periférico de las ciudades españolas junto con la normativa establecida por las leyes de Ensanche y Reforma ya analizadas. En el terreno conceptual va prevaleciendo el concepto de “extensión” como solución superadora de la simple prolongación del trazado viario. Por lo que respecta a Madrid este planteamiento cristalizaría en el *Plan de Extensión de Madrid*, elaborado por el ayuntamiento en 1929 y en el concurso que ese mismo año fue convocado, cuyos virtuales ganadores fueron los arquitectos Zuazo y Jansen. Si bien su proyecto no se llevaría nunca a cabo, ha influido tan decisivamente en los que lo sucedieron que merecen ser citadas sus líneas generales. En síntesis, se trataba de aplicar a Madrid un modelo de crecimiento radicoconcéntrico y descentralizador, compuesto por vías radiales y anulares, que encerraban el organismo urbano central; éste quedaba circundado por una zona verde envolvente, fuera de la cual se situaban los núcleos satélites enlazados entre sí por un cinturón verde periférico. Un elemento clave del plan sería el eje Norte-Sur, que prolongando el Paseo de la Castellana hacia el N. estaría llamado a convertirse en factor estructurante de la expansión urbana.



## PLANEAMIENTO EN ESPAÑA

Ya bajo administración republicana sale adelante el *Plan de Extensión de Madrid*, redactado por la *Oficina Técnica Municipal* en 1931 y aprobado por el Ministerio de la Gobernación en 1933. En este plan se partía de la necesidad de contar con el marco regional como necesario encuadre territorial del planeamiento, bien entendido que no se podría actuar sobre él en tanto no se resolvieran un cúmulo de insuficiencias legales relativas a la coordinación intermunicipal y supramunicipal y se sistematizara la cuestión de las aneaciones municipales. De aquí la contradicción interna de un plan ideado y diseñado con criterios supramunicipales, que por exigencias legales debió quedar circunscrito al término de Madrid. Remover este obstáculo es lo que se pretendió por medio del *Proyecto de Bases para una Carta Municipal de Madrid*, que entre otros objetivos importantes pretendía la anexión de 14 municipios periféricos al de Madrid y la municipalización del suelo urbano de cara a hacer efectiva la realización del Plan de Extensión.

En esta línea de búsqueda de un marco territorial adecuado para un planeamiento urbano realista y efectivo merece resaltarse la acción del *Gabinete Técnico de Accesos y Extrarradio* (GTAE), creado en 1932 siendo ministro de Obras Públicas el socialista Indalecio Prieto con objeto de articular la red de carreteras y ferrocarriles de acceso a Madrid así como los problemas de urbanización del extrarradio dentro de una visión integrada de la ciudad y su entorno en la que se consideraban aspectos tales como los poblados satélites, áreas agrícolas, obras hidráulicas, acometiéndose todo ello de forma integrada “ateniéndose a los procedimientos de la moderna ciencia urbanística” (Decreto de 13.12.32). Del papel planificador que a escala regional pretendió asignársele al GTAE es buena prueba el hecho de que recibiera el encargo de convertir la vertiente sur del Guadarrama en parque público mediante su adquisición por el Estado. Aun a riesgo de invadir atribuciones municipales, el GTAE emprendió diversas obras de gran trascendencia urbana: prolongación de la Castellana, Nuevos Ministerios, nuevo acceso a Madrid desde el NW (Puente de los Viveros y de Puerta de Hierro), además del enlace ferroviario subterráneo que conectaría la estación de Atocha con la futura de Chamartín. Respecto a la Sierra, de las muchas obras públicas proyectadas para aproximarla a los madrileños, quedaron inconclusas al estallar la guerra civil, la carretera Pietro-Puricelli entre los puertos de Navacerrada y Fuenfría así como la llamada *Carretera de la Sierra*, que atravesaría El Pardo. En con-

clusión, se advierte cómo el GTAE actuó a efectos infraestructurales como un auténtico órgano de planeamiento a escala regional, lo que entraba en franca contradicción con un marco jurídico que sólo contemplaba el nivel municipal.

El “salto” definitivo del plano local al regional sería dado por el *Plan Regional de Madrid*, redactado en plena guerra civil por el *Comité de Reforma, Reconstrucción y Saneamiento de Madrid*, que funcionó entre 1937 y 1939. Este plan, que no llegó a aprobarse ni tuvo efectividad alguna, nace influenciado por el “regional planning” británico de los años 30 y son frecuentes en su Memoria las alusiones a ejemplos británicos. Básicamente se trata de un esbozo de líneas de actuación para el momento en que la guerra terminara; destaca en él la visión territorial del planeamiento y la preocupación integradora de todos los elementos que lo componen: infraestructura, problemas residenciales, criterios de protección de la Naturaleza, etc.

Con todas las limitaciones descritas (legales, económicas, políticas, etc.) el planeamiento supera la concepción estática de las concepciones volumétricas y espaciales del arte urbano y deja de ser una simple reglamentación y normativa de la edificación. En todo caso, como ya se ha hecho notar, el ordenamiento jurídico no se decide a abandonar el estrecho marco municipalista, no obstante la incipiente metropolización iniciada en las grandes ciudades españolas. A pesar de tan angosto ámbito espacial, se produce en los años 30 una importante renovación conceptual en el planeamiento, aun siendo sólo planteada a nivel de diseño urbano, mediante la aplicación a la ciudad del análisis funcional, que por esos años se había hecho presente en todas las ciencias. Se trataba, en síntesis, de descubrir y analizar las funciones principales que se desarrollan en el interior de una ciudad para posteriormente articularla en tantas zonas como funciones se detecten; sobre este planteamiento se fundamenta el “zoning”, cuyo objetivo es poner en orden y fijar espacialmente cada función o actividad para su mejor funcionamiento y utilización. A efectos formales el “zoning” se refleja en las tipologías edificatorias, sistemas viarios, equipamientos, etc. Estos últimos se repartirían por el organismo urbano de forma jerarquizada en consonancia con la teoría de las “comunidades urbanas escalonadas”. Estos principios son difundidos por los *Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna* (CIAM) y obtienen su formulación definitiva en la *Carta de Atenas* (1943), en la que se

inspirarán las operaciones de reconstrucción de Europa tras la II Guerra Mundial; en síntesis, la ciudad quedaba esquemáticamente reducida a cuatro funciones: habitar, trabajar, circular y recrearse.

Con este trasfondo racionalista y funcionalista se desarrollará durante estos años el urbanismo español; en tales corrientes teóricas se fundamentan el Plan de Ensanche de Sevilla (1930), el de Zuazo-Jansen para la Extensión de Madrid, el propio *Plan de Extensión municipal* (1933) y el *Pla Maciá* o de la *Nova Barcelona*, redactado por Le Corbusier y el GATCPAC (1932-1938); éste último representa la aplicación a Barcelona de los principios de la “ville radieuse” incorporando a la ciudad el nuevo urbanismo racionalista sin renunciar al legado histórico de Ildefonso Cerdá (24). El esquema urbanístico del Pla Maciá redefine la estructura lineal de Barcelona mediante la potenciación de la *Gran Vía*, que se prolongaría hasta Castelldefels en el Delta del Llobregat, donde se situaría la *Ciutat de Repos*; respecto al Ensanche, se proponía la conservación de la zona central y el remodelado de la más degradada. Es de destacar el papel que en Cataluña desempeñó el GATCPAC como propagador de las corrientes más progresistas en arquitectura y urbanismo y la intervención de las ideas racionalistas, a través de determinados miembros del *Grupo Centro* del GATCPAC, en los proyectos de planificación de Madrid. Por otra parte, la preocupación territorial dio lugar en Cataluña a varios intentos muy serios de articulación regional y comarcal como el “Plan de Distribución en Zonas del Territorio Catalán” (1931), la “Ponencia de Divisió Regional” (1933) y la “Divisió Territorial de Catalunya” (1937).

### III. LA ETAPA DE LA POSTGUERRA (1939-1956)

Los años 40 supondrán la aplicación generalizada del esquema funcionalista y organicista a los planes de ordenación de las grandes ciudades españolas; en cualquier caso, se tratará de un planeamiento físico-espacial por medio del cual se califican los terrenos según usos, se señalan las alineaciones y se regulan los volúmenes mediante las correspondientes ordenanzas. Ahora bien, aunque el planteamiento ha dejado de ser un simple ejercicio de trazados geométricos, la zonificación funcional ha sido universalmente aceptada y se ha incorporado una visión territorial más amplia que desborda el ámbito municipal, de hecho su eficacia real es muy dudosa. En efecto, los entes administrativos colegiados encargados de la ordenación ur-

bana (*Comisaría General para la Ordenación Urbana de Madrid, Comisión de Urbanismo de Barcelona* y Corporaciones Administrativas del *Gran Bilbao* y del *Gran Valencia*) se enfrentan con obstáculos insuperables en el plano legal y de las competencias.

En cuatro direcciones fundamentales se orientan las preocupaciones planificadoras de estos años: reconstrucción, ordenación de las grandes ciudades y zonas de influencia, puesta en regadío y planes provinciales; no debe pasarse por alto, sin embargo, la acción promotora de viviendas por parte del Estado, que en este período es selectiva y no alcanza las proporciones de finales de los 50 y primeros 60. La reconstrucción de las secuelas de la guerra fue encomendada a la *Dirección General de Regiones Devastadas*, creada en 1938 dentro del Ministerio de la Gobernación. A escala madrileña, la *Junta de Reconstrucción de Madrid*, al margen de las actividades rectoras, desempeñó las funciones propias de un organismo urbanístico (32, pág. 595-597); en efecto, de su Oficina Técnica salió el *Plan para la Ordenación Urbana de Madrid*, redactado en 1941, publicado en 1942, aprobado en Cortes en 1944 y puesto en ejecución en 1946, previa aprobación del organismo encargado de ponerlo en práctica, la *Comisaría General para la Ordenación Urbana de Madrid y sus Alrededores*. En el plano de las realizaciones la *Junta* se limitó a reconstruir parcialmente los barrios de la orilla derecha del Manzanares, los más dañados por la guerra, y diversos pueblos de la provincia a los que se extendía su jurisdicción (Las Rozas, Majadahonda, Aravaca, Villaverde, etc.).

Este primer plan efectivo de ordenación urbana de Madrid enlaza sin solución de continuidad con los planteamientos e ideas de sus predecesores anteriores a la guerra civil; un tratamiento más decidido recibe la vía periférica (*Vía del Abroñigal*), que está llamada a convertirse en un nuevo eje de relación en sentido N.-S. El Plan queda estructurado en doce apartados: capitalidad, ordenación ferroviaria, accesos a la ciudad, zonificación, ciudad antigua y su reforma, la terminación del Ensanche, nuevo ensanche de la Prolongación de la Castellana, Extrarradio, suburbios, límites de la ciudad y anillos verdes, ordenación industrial y poblados satélites. De alguna forma todos estos aspectos habían sido ya considerados en los distintos intentos de planeamiento anteriores; ahora bien, al partirse de presupuestos ideológicos distintos, el modelo funcional y organicista servirá de apoyo a una estructuración de la ciudad que será el trasunto de la ideología que imbuye el régimen salido de la guerra

civil. Así, la ciudad dejará de ser ella misma para convertirse en “capital del imperio”, por lo que deberá expresar la “función rectora y unificadora de la totalidad nacional” (30, pág. 21). Se justifican de este modo los tratamientos “retóricos” tanto de las fachadas como de los perfiles urbanos (la famosa “fachada del Manzanares”), los amplios ejes viarios (avenida del Generalísimo) o las explanadas para concentraciones multitudinarias. La zonificación de la ciudad y la figura de los poblados satélites se emplearán para dar consistencia a una rígida segregación social, quedando estos núcleos aislados entre sí y con el centro urbano mediante los cinturones verdes. En cuanto a los nuevos accesos, sin excluir su finalidad práctica de hacer más cómoda la entrada a la ciudad, perseguían prioritariamente otra netamente estetizante: dar a Madrid unas entradas dignas de su categoría, para lo que era preciso evitar los suburbios surgidos en torno a las antiguas carreteras radiales.

No obstante todo lo dicho sobre el Plan del 41, tanto éste como su Ley especial deben ser justamente valorados en la historia del planeamiento español, más que por haber servido de apoyo legal a un crecimiento ordenado y justo de Madrid, por ser un paso muy positivo en la institucionalización del urbanismo en España al abrir el camino al planeamiento parcial y anticiparse a la normalización del desarrollo escalonado del planeamiento, que será obra a escala general de la Ley del Suelo de 1956. Así deben interpretarse los “nuevos ensanches”, llamados a rellenar el perímetro marcado por el primer “cinturón verde”, los cuales, concebidos como proyectos parciales, van siendo aprobados y puestos en práctica a fines de los 40 y principios de los 50; de ellos merecen destacarse el polígono de la *Prolongación de la Castellana* (1947), el de la *Prolongación del General Mola* (1948), el del *Sector de La Prosperidad* y el del *Barrio de las Estrellas* (32, págs. 600-603). Otra novedad incorporada por el Plan del 41 es una visión comarcal del planeamiento, que desembocará en la anexión al de Madrid de 13 municipios limítrofes entre 1948 y 1951; en cambio, apenas se tuvo en cuenta el marco regional con la salvedad de ciertas vagas alusiones a la Sierra de Guadarrama y a las masas forestales periféricas. La comprobación más evidente de su fracaso viene dada por la forma en que se ha producido el crecimiento de Madrid fuera del “anillo verde”, un crecimiento producido diametralmente de espaldas al Plan, ya que el racionalísimo esquema “planetario” ha sido suplantado por un desarrollo “ameboide” de tipo tentacular, en gran medida imputable a la polí-

tica de asentamientos de vivienda modesta emprendida por los propios organismos de la Administración o por promotores particulares acogidos a las Leyes de Viviendas Bonificables (1944) y de Renta Limitada (1954).

El planeamiento a escala supramunicipal o metropolitana, que ya se avizora en el precedente madrileño, queda mucho más explícito en el *Plan Comarcal de Barcelona* de 1953, que es en sentido estricto el “primer plan metropolitano” español (21, pág. 8) afectando a Barcelona y a otros 26 municipios en un radio de 15 km aproximadamente en torno suyo, la llamada *Comarca del 53*. Con un horizonte demográfico de 4 millones de habitantes y un crecimiento articulado en núcleos autosuficientes, el *Plan de Ordenación Urbana de Barcelona y su Zona de Influencia* cuenta como órgano de gestión con la *Comisión de Urbanismo y Servicios comunes de Barcelona y Otros Municipios*, en cuyo haber hay que apuntar la mejora de los accesos, los enlaces ferroviarios y la puesta en servicios de la *Zona Franca* del puerto de Barcelona, creada durante la Dictadura de Primo de Rivera; no obstante, los planes parciales que desarrollaron el Plan de Ordenación lo ha desvirtuado por la vía de las modificaciones de uso de carácter claramente especulativo.

Menor alcance tuvieron las normativas urbanísticas comarcales aprobadas para Bilbao, Valencia y sus comarcas en 1946 y 1949 respectivamente, a cuyo efecto se crearon las corporaciones administrativas *Gran Bilbao* y *Gran Valencia* como entidades urbanísticas supramunicipales; todo este aparato de hecho no llegó a funcionar, de manera que los distintos ayuntamientos de las respectivas comarcas han actuado según sus propios criterios. También hubo planes comarcales de similares características en el Maresme, el Vallés (Barcelona) y parte de Asturias. Tampoco fueron operativos los *Planes Provinciales*, orientados a estudiar las circunstancias generales de cada provincia y señalar avances de planeamiento de sus principales núcleos urbanos. Su redacción fue encargada a las *Comisiones Provinciales de Ordenación Urbana*, que se van creando a partir de 1942, siendo el primero en aprobarse el de Guipúzcoa en 1944.

Para concluir esta etapa merecen una alusión los Planes Jaén y Badajoz, donde podría haberse simultaneado planeamiento económico y físico de forma eficaz. A pesar de los precedentes de las *Confederaciones Hidrográficas* y de la Ley de Obras de Puesta en Riego de 1932, estos planes, encomendados al I.N.C., se limitaron

a intentar paliar el problema social del campo mediante la construcción de unidades de explotación familiares y pequeños pueblos de colonización, marginándose las pretensiones de una valorización global del territorio y por lo tanto de un planeamiento integral, no obstante lo ambicioso de las pretensiones que el nombre completo de los mismos reflejan (planes de Colonización, Electrificación e Industrialización).

#### IV. LA ETAPA DESARROLLISTA: DE LA LEY DEL SUELO AL III PLAN

##### 1. El planeamiento físico

La maduración urbanística, que se había ido produciendo a lo largo de las anteriores décadas, acaba cristalizando en la *Ley del Suelo y Ordenación Urbana* de 1956, primer cuerpo jurídico donde el territorio es considerado como totalidad contemplándose la posibilidad teórica de extender el planeamiento a ámbitos supramunicipales: la comarca, la provincia y el país entero; es decir, por primera vez se prevé la ordenación de todo el territorio a distintos niveles, desde el plan general de base municipal, desarrollado en planes parciales, hasta el *Plan Nacional de Urbanismo*. La Ley también completa la posibilidad de desbordar el marco municipal para redactar planes comarcales. Ahora bien, como en la Administración española la comarca no tiene reconocimiento jurídico, los planes comarcales que llegan a redactarse se reducen a ser un simple agregado de planes generales municipales, en el mejor de los casos referidos a unos criterios de valor general muy amplios e imprecisos. De hecho, el plan comarcal sólo tuvo virtualidad cuando existía previamente un acentuado proceso de metroplización (Madrid), una conurbación (Barcelona) o se pretendía tratar con visión de conjunto un área a desarrollar (Campo de Gibraltar).

En cuanto a la figura del plan provincial, se intenta por mediación suya incorporar al planeamiento la visión regional, si bien su aplicación concreta se redujo a “garantizar la coherencia y coordinación de los planes generales de los municipios incluidos y proponer las normas generales de uso del suelo donde no hubiera plan general” (28, pág. 12). En realidad el uso práctico de esta figura urbanística ha sido muy reducido prefiriéndose seguir utilizando los resortes que en este terreno ofrecía la *Ley de Régimen Local de*

1946. Nosotros destacaríamos entre los más recientes el de Barcelona (1963), en el que se advierte una notable comprensión globalizadora del territorio y unas preocupaciones de estructuración del mismo basadas en la búsqueda de un desarrollo equilibrado, dispersión industrial y limitación de los núcleos de mayor tamaño incluidas, y el Plan de Baleares, cuya novedad consiste en tratar de ordenar el desarrollo provincial en función de los recursos turísticos y de esparcimiento de carácter costero. Finalmente, al quedar transferidos tales planes a las *Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos*, se les deja reducidos al simple papel de puesta en práctica y de coordinación de los servicios públicos.

El Plan Nacional de Urbanismo estaba llamado a ser la pieza culminante del edificio legal que comentamos, ya que habría de ser el “encargado de configurar las grandes directrices de la organización urbanística del territorio español en función de las conveniencias de la ordenación social y económica para el mayor bienestar de la población”, según expresión del propio texto legal. A pesar de tan altas miras, el *Plan Nacional* no ha pasado de ser una aspiración, quedando reducido a una Memoria de Planeamiento redactada por la Dirección General de Urbanismo, en la que se le señalaban como objetivos “la integración de los planes municipales en planes comarcales y provinciales... 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” (28, pág. 18).

A los 16 años de la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 1956 habían sido redactados 1.116 planes generales de ordenación urbana, que afectaban a 1.389 municipios, ya que 44 de ellos eran planes comarcales procediendo algunos de ellos de la legislación anterior a la Ley del Suelo. Salvo contadas excepciones tenían plan de ordenación todas las grandes áreas urbanas (382 municipios de más de 10.000 habitantes). Hay, sin embargo, casos de resistencia al plan de ordenación pues de esta forma se evita cualquier tipo de control y sometimiento a norma, lo que no resulta deseable para ciertos intereses que actúan en las zonas urbanas. Esto hizo necesario recurrir a las *Normas Subsidiarias de Planeamiento*, aplicadas con carácter obligatorio a partir de 1972, que suponen una regulación provisional del desarrollo urbano a la espera de la realización del plan general.



Respecto a la distribución geográfica de los documentos urbanísticos se advierte lógicamente una marcada concentración en las zonas más urbanizadas del país: zonas costeras, provincias insulares, área de Madrid y Valles del Ebro y Guadalquivir. Por lo que respecta a los planes comarcales (entre ellos el del *Area Metropolitana de Madrid*) se han visto muy pronto rebasados por el proceso de concentración urbana, que dichos documentos pretendían controlar; es manifiesta la inadecuación de sus límites. Estos planes, por otra parte, al no existir un órgano administrativo de carácter comarcal aceptado por los municipios miembros, se resuelven en un conflicto permanente entre el órgano de planeamiento y de gestión de carácter superior (COPLACO, por ejemplo) y los municipios integrantes, portavoces muy a menudo de ciertas preocupaciones de independencia administrativa cuando no de intereses locales muy poderosos. En ocasiones se produjo una manifiesta “disfuncionalidad” al existir documentos parciales, carentes de un documento de rango superior que los apoyara o viceversa (insuficiente desarrollo de los planes parciales). Por último, muchos de los documentos de ordenación se hallan por completo desfasados respecto a las necesidades presentes (19, pp. 38 y 55-56).

Un ejemplo por completo modélico de todas las deficiencias en el funcionamiento y aplicación de la *Ley del Suelo* lo encontramos en el caso de Madrid. La revisión del Plan de 1941 fue iniciada por la *Comisaría* en 1960 y aprobada en 1963. Su ámbito territorial era ya definitivamente comarcal lo que suponía la decidida incorporación de la visión metropolitana del fenómeno urbano madrileño, por lo que el *Plan General de Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Madrid* (PGOU/AMM) comprendía el municipio de Madrid, previamente ampliado en los años 1948-1951, y otros 15 municipios del “alfoz” (después se anexionarían otros dos quedando como posible la incorporación de cinco más). Implícitamente se hallaba presente en él la visión regional en cuanto que el *Plan* asumía los objetivos marcados por la Dirección General de Urbanismo para la región Central en un “avance” de *Plan Regional* redactado para coordinar la política de descongestión de Madrid. Tales objetivos fueron a grandes rasgos:

- a.- Extensión del desarrollo industrial y de servicios a las ciudades emplazadas en el eje Henares-Jarama-Tajo.
- b.- Previsión de áreas de esparcimiento a escala regional en las sierras de Guadarrama, Gredos y Serranía de Cuenca.

- c.- Completar la red de transportes mediante sendas carreteras a lo largo de los ríos Jarama, Tajo y Guadarrama.
- d.- Protección y puesta en valor de zonas agrícolas para asegurar el abastecimiento de Madrid.

Estos objetivos de largo alcance y ámbito regional no se plasmaron en hechos debido a la falta de la adecuada instrumentalización legal y de la habilitación de medios materiales. Por lo que respecta al “alfoz”, ámbito directo de planeamiento, se estructura en tres sectores según la función que habría de prevalecer en cada uno (esparcimiento, dormitorio, industria) y los pronósticos de población a asentar. Se pecó a este respecto de sobreestimación de la capacidad de dirigir el poblamiento a través sólo de la tipificación funcional y de las directrices marcadas por el plan. De hecho los municipios del *Area Metropolitana* no se avinieron a estas directrices tanto por falta de conciencia de pertenecer a un sistema metropolitano de índole supramunicipal como porque el organismo de planeamiento y gestión (COPLACO), en el que dominaban los representantes de la Administración central, fue siempre mirado como algo ajeno a los intereses de los municipios, y por la fuerza ejercida sobre los ayuntamientos por los grupos de presión económicos, que veían en el desarrollo restrictivo una seria amenaza para sus negocios especulativos. Así se entiende que muchos de los municipios del Area tardaran años en redactar sus planes generales (varios aún no los tienen) y cuando lo hicieron se plantearon frecuentes forcejeos con COPLACO por lo que algunos estuvieron largo tiempo bloqueados. En conclusión, la política restrictiva del PGOU/AMM discrepó radicalmente de la actitud de tolerancia de los ayuntamientos, que utilizaron amplia y pródigamente el instrumento de las licencias municipales.

A escala de Madrid-municipio se creó la *Gerencia de Urbanismo*, integrada orgánicamente en el ayuntamiento, que asumía las funciones de la antigua *Comisaría*. En el aspecto demográfico se colocaba en 4,5-5 millones el techo de la población madrileña, debiendo canalizarse los excedentes hacia el resto de la comarca o a los núcleos de descongestión. A efectos urbanísticos Madrid quedaba estructurado en un “núcleo central”, encerrado por las vías Abroñigal-Manzanares, el cual no se consideró objeto del plan general por lo que sería tratado a base de planes especiales, y nueve distritos urbanísticos compuestos por 66 barrios; respecto a éstos se estimaron de forma muy detallada las necesidades de equipamiento para que pudieran

ser el punto de partida para el establecimiento de las dotaciones en los correspondientes planes parciales, que luego en la práctica fueron sistemáticamente olvidadas (14, pág. 29).

El Plan del 63 quedó pronto desfasado en sus previsiones básicas ante la intensificación del crecimiento de Madrid, consecuencia de la entrada de la economía del país en una coyuntura expansiva y de la falta absoluta de criterios de equilibrio territorial. Donde más se acusó tal desfase fue en el "alfoz", que en 1970 había alcanzado casi la población prevista para el año 2.000, por lo que creemos que puede hablarse con propiedad de un "desbordamiento" del planeamiento por la realidad. Pero los resultados más graves de la concentración urbana se han cosechado fuera del *Area Metropolitana*, ya que en la mayoría de los municipios no se ha dispuesto de otro marco legal de planeamiento hasta 1974 que unas muy tolerantes normas subsidiarias indicativas dimanadas del Plan Provincial. De aquí la necesidad urgente de disponer de un ámbito territorial de planeamiento más amplio que el "alfoz", el subregional, en el que con mayor eficacia pueda instrumentarse el funcionamiento de un hecho urbano que ha adquirido rango de región urbana.

En el ámbito de las acciones directamente emprendidas por el Estado en relación con el desarrollo y planificación física de los núcleos urbanos, nos referiremos a dos grandes grupos de medidas: de promoción inmobiliaria y de preparación de suelo urbano. La promoción de viviendas por parte del Estado contaba ya con anterioridad con dos organismos especializados, el *Instituto Nacional de la Vivienda* (INV), fundado en 1939 y la *Obra Sindical del Hogar* (OSH), cuya actuación comenzó en 1942; pero cuando su acción más se intensifica es en los años 50 y principios de los 60, gracias a la necesidad de acoger en las ciudades la riada inmigratoria, a cuyo fin se pone en vigor una profusa legislación sobre vivienda social, cuyos dos hitos mayores serían la *Ley de Renta Limitada* (1954) y la de *Viviendas Subvencionadas* (1957). Simultáneamente se pretendió, aunque con dudoso éxito, contener el ritmo de la concentración urbana mediante la *Ley de Urgencia Social*, primero aplicada a Madrid (1957) y posteriormente a Asturias (1958) y Vizcaya (1959); su objetivo es doble: por una parte estimular la construcción de viviendas, imponiendo a los organismos competentes la obligatoriedad de construir 60.000 viviendas en dos años; por otra, servir de instrumento restrictivo del crecimiento urbano. Al amparo de esta normativa social-urbanística irán surgiendo diversos asentamientos

residenciales obreros en las periferias de las mayores aglomeraciones del país, muchas veces en flagrante contradicción con el marco de planeamiento vigente. En Madrid las actuaciones inmobiliarias emprendidas por la Administración (estatal, provincial, municipal o sindical) alcanzan una gran diversidad de matices siendo uno de los elementos básicos de la configuración de la aureola externa del municipio. La fronda de actuaciones, organismos, atribuciones, tipologías constructivas, etc., son una prueba irrefutable de que la respuesta de la Administración al crecimiento demográfico madrileño ha sido cuando menos incongruente e inadecuada. Poblados mínimos, agrícolas, de absorción, dirigidos, del INV, de la OSH, Unidades Vecinales de Absorción, etc., son otros tantos ejemplos de provisionalidad al servicio de una visión estrecha del fenómeno urbano, preocupada básicamente por los resultados inmediatos y carente de toda perspectiva, tanto espacial como temporal.

El *Plan Nacional de la Vivienda* (1961), cuya validez teórica debía alcanzar de 1962 a 1976, intenta coordinar toda esta legislación, reforzando el papel del Estado en el desarrollo urbano, y regular la actuación de la iniciativa privada en la promoción de viviendas; éstas podrán ser libres o acogidas a diversas fórmulas de protección, lo que conlleva, según los casos, beneficios fiscales, crediticios, de amortización aplazada, etc. Acogidos a la protección oficial surgen polígonos de viviendas de dimensiones colosales, verdaderas ciudades-satélites-dormitorio en las periferias urbanas, ocupando posiciones cada vez más alejadas de los centros, a la búsqueda de valores del suelo bajos, que permitan mantener los precios por metro cuadrado construido estipulados en las convocatorias de los concursos de adjudicación de beneficios sin reducir la rentabilidad del capital invertido. Así surgen en el municipio de Madrid los barrios de Moratalaz, El Pilar, Cad. Los Angeles, Batán, Aluche y tantos otros, repitiéndose el mismo proceso en aureolas sucesivamente más distantes en los pueblos del "alfoz" (Alcobendas, Torrejón, Alcorcón-Mostoles) e incluso en los exteriores al Area Metropolitana (Alcalá, Perla, etc.). Es éste uno de los mecanismos de actuación que ha permitido el salto metropolitano y la continuación del modelo de desarrollo espacial de tipo tentacular. Alusión especial merecen las promociones inmobiliarias de las empresas nacionales, de las que hay constancia en Madrid (*Ciudad Pegaso*), Avilés, Barcelona (SEAT), Puertollano, etc. (34, pp. 213-219).

Dentro de la línea de incorporación de la iniciativa privada

al desarrollo de la ciudad cabría situar la aparición en 1972 de una Orden del Ministerio de la Vivienda, que, amparándose en la Ley del III Plan de Desarrollo, sacaba a concurso público la ordenación y urbanización de terrenos en la provincia de Madrid con destino a la construcción de un total de 120.000 viviendas. Abierto el concurso de *Urbanismo Concertado*, como fue denominado este procedimiento, concurrieron a él 17 proyectos, que presentaban propuestas por un total de 355.000 viviendas sobre 17.000 Ha. Casi todos ellos fueron presentados por empresas destacadas del sector inmobiliario o de la construcción; hubo algunas sin experiencia anterior en él pero que disponían del respaldo de fuertes grupos financieros o industriales; tal fue el caso de los proyectos definitivamente aprobados en 1975, *Villaespacio* en Pinto y *Ciudad 2000* en Meco, promovidos por Unión Explosivos Riotinto y por Altos Hornos de Vizcaya respectivamente a través de filiales (34, pp. 225-6). Entre las críticas, muy generales por otra parte, que se le han hecho a este procedimiento de plantear el crecimiento urbano, las más duras aluden al control de la ciudad por parte de grupos de cariz monopolístico, la falta de un esquema claro de cómo debe producirse el desarrollo de Madrid así como de un procedimiento adecuado de reclamación por parte de las personas o municipios afectados (1, pág. 20).

La política de construcción de viviendas enlaza con la de preparación de suelo urbano por parte de la Administración. Respecto a la actuación directa estatal en esta materia, la *Ley del Suelo* de 1956 contemplaba la posibilidad de crear áreas ex-novo para el fomento y ordenación del desarrollo urbano, previa inclusión en los planes generales de ordenación. A tal efecto se creó en 1959 la *Gerencia de Urbanización*, actualmente *Instituto Nacional de Urbanización* (INUR), como organismo autónomo adscrito a la Dirección Gl. de Urbanismo del recién creado Ministerio de la Vivienda (1957). Con anterioridad, y por lo que a Madrid se refiere, la *Comisaría* había venido actuando básicamente como entidad urbanizadora centrada en la preparación de grandes extensiones de suelo urbano, que posteriormente pudiera ser utilizado por organismos oficiales, patronatos, etc. A pesar de su reducida asignación presupuestaria para este cometido, fueron urbanizados mediante el sistema de expropiación diversos polígonos nuevos en los barrios de La Ventilla, Quintana, Zona de Generalísimo y polígono Santamarca, así como en San Blas y Manoteras con destino a las promociones oficiales de vivienda social (31, pág. 601). La tarea primordial asignada a la *Gerencia de Urbanización*

sería “la preparación de suelo urbanizado requerido por las necesidades nacionales de edificación” tanto en el ámbito de la política de vivienda (polígonos residenciales) como de industrialización (polígonos industrialización). Desde un punto de vista financiero se buscaba su autosuficiencia mediante la aplicación de los fondos obtenidos de la enajenación del suelo urbanizado a continuar su labor. Se confiaba que la *Gerencia* regulara el mercado del suelo poniendo freno a la especulación. Del análisis de la situación al año 1975 se pueden extraer unas ciertas conclusiones sobre los criterios seguidos en la localización geográfica de los polígonos del INUR. Se aprecia una marcada preferencia por los *Polos de Desarrollo* y los *Polígonos de Descongestión* de los centros industriales; también se actúa en las *Zonas de Preferente Localización Industrial* y en los *Planes Especiales*” (Jaén, Badajoz, Campo de Gibraltar, Tierra de Campos, Valle del Cinca, etc.); por último, hay casos donde no se ha partido de ninguna consideración específica de planificación o desarrollo regional, y en los que prevalecen bien el propósito de proporcionar impulso a zonas subdesarrolladas (Avila, Cuenca), bien favorecer una correcta ordenación urbana (Alicante, Murcia, Málaga, etc.) (12, pp. 252-254).

Tras el fracaso parcial de los *Polígonos de Descongestión* y el abandono de la política de *Polos de Desarrollo* a partir del III Plan, el INUR será utilizado, al margen de los objetivos antedichos, para la puesta en práctica del plan de *Actuaciones Urbanísticas Urgentes* (ACTUR), aprobado en 1970 con vistas a atender con mayor urgencia las necesidades de vivienda en las grandes aglomeraciones empleando para ello un régimen de medidas legales y administrativas que impriman al proceso una mayor rapidez y seguridad. Las ACTUR previstas y aprobadas se distribuyen de la siguiente forma: una en Madrid, tres en Barcelona, una en Valencia, una en Sevilla, una en Zaragoza y una en Cádiz. De ellas se encuentran ya en fase de urbanización *Tres Cantos* en Madrid y *Riera de Caldas*, cerca de Barcelona. Todas se proyectan sobre terrenos rústicos, a una distancia de 15-25 Km. de la ciudad-central de la aglomeración y bien unidas a ella mediante vías de comunicación rápida (ferrocarril, autopista); si bien en teoría se idearon como autosuficientes, en la práctica, dada la escasa distancia a la ciudad-central y la total falta de previsiones sobre las medidas a tomar para la creación en ellas de empleo suficiente, es de temer que esta aportación española al movimiento de las “ciudades nuevas”, acabe dando lugar a barrios-dormitorio algo

mejor planificados y dotados. En conjunto, cuando se hallen en funcionamiento, habrán supuesto la urbanización de unas 11.000 Ha y la instalación de un millón de personas.

## 2. La planificación económica y regional

Suele haber general acuerdo en considerar el *Plan de Estabilización* como el inicio de la neoliberalización de la economía española y el umbral del proceso de planificación “indicativa” puesto en práctica a partir de los años 60. “Si bien —como escribe Richardson— el Plan de Estabilización dio como resultado un estancamiento más que un crecimiento inmediato, introdujo un elemento de orden económico y de estabilidad que permitió la posterior aceleración del desarrollo y que estableció el escenario para el debate sobre los medios de control de la economía, cuyo resultado fue el primer plan y de la institución del sistema de planificación indicativa” (22, pág. 24).

Es sabido que en los dos primeros *Planes de Desarrollo* (1964-1972), siguiendo las indicaciones hechas por la *Misión del Banco Mundial*, se optó por una política económica que daba preeminencia al crecimiento global de la economía, supeditándose la resolución de los problemas regionales a la búsqueda de un mejor equilibrio productivo y social de la colectividad nacional. En consonancia con esta estrategia económica global, la política de desarrollo regional se limitó a acciones subsidiarias de tipo compensador que en modo alguno pudieron contrarrestar la política general asumida, la cual daba preferencia absoluta a las localizaciones competitivas. Los instrumentos de tan modesta acción compensadora, cuya operatividad y eficacia no pretendemos entrar a analizar aquí, han supuesto la constitución de una tupida maraña de normativas, tipos de protección y ámbitos territoriales de aplicación, todo lo cual ha dificultado aún más su eficacia; éstos han sido, en primer lugar, los *Polos de Promoción y Desarrollo*, los *Polígonos de Descongestión*, las *Zonas de Preferente Localización Industrial* y los *Planes Especiales*. A pesar de su teórica vocación de estímulo regional, los “polos” de hecho, se limitaron a tener un papel industrializador meramente puntual. Por su parte, los *Planes Especiales* (Campo de Gibraltar, Tierra de Campos, Valle del Cinca, etc.) abarcan ámbitos territoriales típicamente comarcales; en cuanto a los *Polígonos de Descongestión* presuponen, al menos implícitamente, una com-

presión regional del territorio, aunque su contribución al equilibrio regional ha sido más bien modesta (35). En todo caso, el gran defecto de base de la planificación económica española es que no se ha integrado junto con la planificación física en una verdadera política de “ordenación del territorio”, término que todavía tiene entre nosotros un contenido vago e impreciso como lo puso de manifiesto la *Ponencia de Desarrollo Regional* del III Plan de Desarrollo al afirmar: “La ordenación del territorio es por ahora más una abstracción dogmática que un claro concepto; actualmente en nuestro país, por decirlo de una manera plástica, ofrece tan sólo una imagen de futuro” (16, pág. 35). En definitiva, se aprecia una marcada contradicción entre la *Ley del Suelo*, instrumento legal básico de la planificación física, cuyo carácter equilibrador es manifiesto, y la planificación económica en la que de forma más o menos expresa se prima la sobreconcentración.

## V. LOS AÑOS 70:

### ALGUNOS PASOS HACIA LA ORDENACION TERRITORIAL

En el III Plan de Desarrollo se conecta por primera vez de forma expresa la planificación económica con la urbana y la regional:

“La planificación del desarrollo urbano dentro de una política de revalorización del territorio pone en primer plano la idea de las ciudades como protagonista del cambio político, social y económico del país...

En la elaboración de las medidas de planificación se han de tener en cuenta los dos aspectos de la urbanización: a) La concentración geográfica de la población y de las actividades no agrícolas y b) La difusión geográfica de los valores, conductas, organismos e instituciones urbanas.

Por otra parte, también se deberá prestar atención a la política agraria y a las directrices de localización regional que puedan polarizar el crecimiento y favorecer la expansión del mismo en las áreas menos desarrolladas. El puente o atadura entre los planes de desarrollo nacional y los planes generales de desarrollo urbano lo constituye la planificación del desarrollo regional” (*Ponencia de Desarrollo Regional*, pág. 224).



## PLANEAMIENTO EN ESPAÑA

A pesar de tan buenas intenciones y del alarde de visión regionalizada y global del planeamiento que esta extensa cita contiene, han abortado los intentos de territorialización del IV Plan, comenzando por el propio *Plan Nacional de Ordenación del Territorio*; parece ser, por tanto, que hoy por hoy las anacrónicas divisiones territoriales y un sistema de competencias que da lugar a continuas interferencias entre los distintos organismos centrales interesados en el planeamiento tanto a nivel gestor como inversor hacen inviable de momento una mínima política de ordenación territorial. Aún sin contar con esta base de partida se ha iniciado en Galicia ya dentro del III Plan de Desarrollo una experiencia piloto de desarrollo regional equilibrado aplicada a una región considerada "homogénea", mediante la cual se ha pretendido llevar a cabo, con reducido éxito hasta ahora, la planificación del sector industrial, la urbana y una estrategia de transporte e infraestructura (*El Plan de Accesos a Galicia*). Semejante enfoque habría de tener el *Plan Canarias*, aún no iniciado. En cuanto al *Plan de Sureste* se trata más que nada de un plan de coordinación de las distintas acciones sectoriales y fundamentalmente las derivadas del *Trasvase Tajo-Segura*.

A escala comarcal siguen vigentes las figuras de planeamiento anteriormente analizadas, sin que hasta el momento se pueda contar con otras políticas de acción territorial más que las derivadas de la puesta en vigor de las *Grandes Areas de Expansión Industrial* (GAEI), lo que sólo afecta de momento a Galicia y Andalucía, y las *Sociedades de Desarrollo Regional*, de las que una se halla en funcionamiento, la de Galicia (SODIGA), otra constituida, la de Andalucía (SODIAN) y otras tres aprobadas, las de Extremadura, Canarias y La Mancha (SODIEX, SODICA Y SODIMA respectivamente). Igualmente se han creado sendas *Comisiones Gestoras* para el desarrollo de la región Centro, Andalucía, Extremadura y Galicia, aprobadas por decreto en el verano de 1976, sobre cuya finalidad y funciones no existe una clara opinión ya que ni siquiera han llegado a constituirse, si bien de ciertas declaraciones fragmentarias de miembros de las mismas se puede inducir que su actuación se va a centrar, en el caso de que la fórmula prospere, en las comarcas atrasadas.

En la esfera provincial se mantienen los *Planes Provinciales de Obras y Servicios*, dependientes de Presidencia del Gobierno, que se solapan en muchos aspectos con los *Planes Provinciales*. En cuanto al ámbito local, toda la actividad urbanística se canaliza a través de las Diputaciones Provinciales y las Corporaciones Municipales con la

excepción de Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao. El municipio es aún el eslabón fundamental en el sistema institucional español, ya que tiene asignadas las funciones de concepción y ejecución de la política de desarrollo municipal. Tan decisivo papel en el planeamiento queda lastrado por su carencia de representatividad y participación ciudadana y en muchos casos por una manifiesta incapacidad técnica y falta de medios.

Cierta novedad en el panorama legal relativo al planeamiento ha introducido la nueva *Ley de Régimen Local* (1975), que crea una tímida figura de entidad regional, siempre mediante la aglutinación de varias diputaciones, y abre la puerta a la posibilidad de crear *entidades municipales y metropolitanas*; mediante esta nueva figura legal se reconoce la existencia del fenómeno urbano supramunicipal convirtiéndose en uno de los posibles sistemas de resolución conjunta de los servicios públicos urbanos. Por otra parte la *Ley de Reforma de la Ley del Suelo* (1975) a partir de la constatación de que “el desarrollo urbano se ha caracterizado, en general, por la densificación congestiva de los cascos centrales de las ciudades, el desorden de las periferias, la indisciplina urbanística...”, señala como causantes de tal estado de cosas, entre otras causas menores”, la insuficiente incidencia de la planificación económica en la planificación física”. Para superar esta situación la nueva Ley del Suelo crea los *Planes Directores Territoriales de Coordinación*, cuyo contenido real aún es dudoso, pero que al menos potencialmente pueden disponer de una enorme capacidad de control e impulsión del desarrollo urbano y regional. Por su ámbito, cabe redactarlos a nivel supramunicipal o supraprovincial; en ambos casos su función primordial será servir de marco de coordinación de la acción pública y de los particulares así como de enlace entre el planeamiento socio-económico y el físico. Dado que esta nueva fórmula de planeamiento aún no se ha puesto en ejecución, no hay base para juzgar de su operatividad. Lo único que puede decirse es que ya hay varios Planes Directores en redacción o en proyecto y que han sido frecuentes los conflictos de competencias; por ello no parece disparatado concluir que en tanto no se reordene la Administración Española en su conjunto, incluida la institucionalización de las regiones, no se podrá abordar de forma coherente la ordenación territorial.

### Bibliografía

- 1.—Arias, F.: “Análisis del marco institucional de la planificación territorial en España”. *Ciudad y Territorio*, 4/1974, pp. 15-23.
- 2.—Archibugi, F.: “La Planificación física y económica en el desarrollo nacional”. *Ciudad y Territorio*, 1/1971, pp. 6-19.
- 3.—Bidagor, P.: “Situación del urbanismo en España, 1939-1967”. *Rev. de Derecho Urbanístico*, núm. 4, 1967.
- 4.—Boudeville, J.R.: “Rapport sur l’analyse de l’aménagement du territoire en Espagne”. *OCDE*, 1974.
- 5.—Capel, H.: “Capitalismo y morfología urbana en España”. Barcelona, *Libros de la Frontera*, 1975, 142 págs.
- 6.—*Dirección General de Urbanismo*: “Situación de la Ordenación Urbana en España. Madrid, 1973, 4 vols. (Edición multicopiada).
- 7.—*Equipo de Análisis regional*: “Análisis del marco institucional de la planificación territorial en España”. *Papers*, núm. 3 (1974), pp. 13-26.
- 8.—*Equipo de Análisis regional y urbano*: “Madrid (1939-1957): Notas para el análisis estructural de un crecimiento”. *Arquitectura*, núm. 199 (1976), pp. 31-42.
- 9.—Fernández-Cavada, F.: “Problemática de la planificación territorial en España”. Madrid. *Secretaría G. Técnica del M.<sup>o</sup> de la Vivienda*, Doc. núm. 817, Serie V.
- 10.—.....: “Planificación territorial y programación económica”. *Ciudad y Territorio*, 2/1969, pp. 11-19.
- 11.—Fernández Rodríguez, F.: “La política regional de los planes españoles de desarrollo”. *Bol. de Estudios Económicos*, núm. 86 (1972).
- 12.—Gómez Mendoza, J.: “La estrategia oficial de promoción de suelo industrial en España: los polígonos del INUR. Un primer balance (1959-1974)”. *Ciudad e Industria*. IV Coloquio sobre Geografía (1-4 de octubre de 1975), pp. 243-267.

- 13.—Hall, P.: “The spatial structure of the spanish economy, its recent development and future planning”. París, *OCDE*, 1974, 33 págs.
- 14.—Larrodera, E.: “Evolución del planeamiento en España”. *Ciudad y Territorio*, 4/1972, pp. 6-15.
- 15.—Lasuén, J.R. y Racionero, L.: “El sistema de ciudades españolas y el desarrollo económico”. *Estudios de Economía Urbana*. IDE, 1974, pp. 161-392.
- 16.—Lozano Jiménez, L.: “Evolución de las teorías urbanísticas sobre planeamiento y el proceso institucional: los años 70”. *Ciudad y Territorio*, 2-3/1976, pp. 33-43.
- 17.—Luis Lacasa. Escritos (1922-1931): Introducción de C. Sambricio. Publicaciones del *COAM*, 1976, 249 págs. de texto y 36 de ilustraciones.
- 18.—*OCDE*. Groupe sectoriel sur l’environnement urbain. “Instruments de politique destinés à influer sur la forme et la structure du développement urbain et sur l’implantation et la distribution de l’expansion urbain: presentation du cas de l’Espagne. París, 1973.
- 19.—Martínez Sarandeses, J., Herrero Molina, A. y García Pablos, J.M.<sup>a</sup>: “La ordenación urbana en España: balance de 16 años de aplicación de la Ley del Suelo”. *Ciudad y Territorio*, 2/1974, pp. 37-57.
- 20.—Perpiña Sebria, A.: “La planificación del territorio como base del desarrollo ordenado de la construcción” (en) *La Infraestructura del urbanismo*. Barcelona. *Ed. Técnicos Asociados*, 1973.
- 21.—Ribas i Piera, M.: “La planificación territorial”. *Ciudad y Territorio*, 1/1969, pp. 7-12.
- 22.—Richardson, H.W.: “Política y planificación del desarrollo regional en España”. Madrid, *Alianza Edit.*, 1975, 290 págs.
- 23.—.....“Regional Development Policy in Spain”. *Urban Studies*, 8, pp. 39-53.
- 24.—Roca, F.: “El Pla Maciá”. Barcelona, *Edicions de La Magrama*, 1977, 111 págs.
- 25.—Sola-Morales, J.: “L’exposició Internacional de Barcelona (1914-1929) com a instrument de política urbana”. *Recerques*, 6, pp. 137-149.

## PLANEAMIENTO EN ESPAÑA

- 26.—**Sola-Morales, M.:** “De la ordenación a la coordinación; perspectivas de la planificación urbanística”. *CAU*, núm. 22 (1973), pp. 106-114.
- 27.—.....“En defensa de la teoría urbanística”. *Cuadernos para el Diálogo*; Extra núm. XIX, pp. 42-44.
- 28.—**Teran, F. de:** “Algunos aspectos de las relaciones entre planificación física y planificación económica en la experiencia española”. *Ciudad y Territorio*, 2/1973, pp. 7-39.
- 29.—.....“Evolución del planeamiento de núcleos urbanos nuevos”. *C. y T.*, 1/1969, pp. 13-24.
- 30.—.....“Notas para la historia del planeamiento de Madrid: de los orígenes a la Ley especial de 1946”. *C. y T.*, 2-3/1976, pp. 27-33.
- 31.—.....“La situación actual del planeamiento urbano y sus antecedentes”, *C. y T.*, 2/1971, pp. 13-26.
- 32.—**Valenzuela Rubio, M.:** “Iniciativa oficial y crecimiento urbano en Madrid (1939-1973)”. *Estudios Geográficos*, núm. 137 (nov. 1974), pp. 593-655.
- 33.—.....“El Escorial: de Real Sitio a núcleo turístico-residencial”. Madrid, *Inst. de Estudios Madrileños*, 1974, 39 págs.
- 34.—.....“La empresa industrial como promotor inmobiliario en España”. *Ciudad e Industria*. IV Coloquio sobre Geografía (Oviedo, 1-4 de octubre de 1975) pp. 211-228.
- 35.—.....“La descongestión industrial de Madrid. ¿Un paso hacia la Región Centro?”. *Anales del Inst. de Estudios Madrileños*. Tomo XIII (1976) pp. 183-205.

