

## Crecimiento urbano, planificación del territorio y cambio político: el caso de la Costa Brava

Philip C. Emmi,\* M. Àngels Santigosa\*\*

*Résumé / Abstract / Resumen / Resum*

---

Cet article explore certains problèmes qu'attendent solution dans le développement urbain de la Costa Brava, une région touristique aussi extraordinaire que vulnérable au point de vue de l'environnement. Il fait une brève description de la géographie de la région, et utilise une division de son territoire en zones et une série d'étapes temporelles pour souligner les caractéristiques essentielles de son inégal développement. Il énumère les problèmes les plus importants encore sans solution, et illustre quelques des *trade offs* entre objectifs qu'ils génèrent. Il montre aussi quelqu'un des obstacles qui maintenant mettent en danger le procès d'élaboration et application des plans. Le texte explore l'hypothèse que, malgré l'approbation –pendant les dernières années– d'importantes mesures légales orientées à fomentier la démocratisation de l'aménagement du territoire, les insuffisances de la culture politique locale ont fait leur succès seulement partiel. À la Costa Brava, pendant les premières années de démocratie, seulement un group selecte d'agents (dominé par membres des classes bureaucratique et technocratique) ont participé effectivement au procès d'aménagement du territoire, et seulement certains intérêts ont réussi à s'articuler d'une façon satisfaisante.

\* \* \*

---

\* University of Utah, USA.

\*\* Llicenciada en Ciències Econòmiques, Universitat Autònoma de Barcelona.

This article explores current issues of urban development on the Costa Brava—Spain's highly successful and environmentally sensitive tourist area. It reviews briefly the region's geography, and uses several zones and temporal periods to point out the main features of the area's unequal development patterns. It lists current development issues, relates recent legal and political changes to the practice of urban land use planning and considers possibilities for improving planning practice. Throughout, the article explores the hypothesis that, in spite of the approval of the Land Use Planning Law and of important regulations—that integrate both substantive and procedural guarantees into the urban planning process—democratic planning has only had a mixed success so far. During the first years of democracy—and after 40 years of limited political life—effective participation has been dominated by a selected set of actors with membership of the bureaucratic and technocratic classes, while other sectors have not been able to organise for effective political involvement.

\* \* \*

Este artículo explora algunos de los problemas pendientes en el desarrollo urbanístico de la Costa Brava, una región turística tan extraordinaria como vulnerable desde el punto de vista medioambiental. Incluye una descripción somera de la geografía de la zona, y utiliza una división de su territorio en varias zonas y una serie de etapas temporales para poner de relieve las principales características de su desigual crecimiento urbanístico. Elabora una lista de los problemas urbanísticos pendientes de mayor relevancia, ilustrando algunos de los *trade offs* entre objetivos que generan. Asimismo, pone de manifiesto algunos de los obstáculos que en la actualidad dificultan el buen funcionamiento del proceso de elaboración y aplicación del planeamiento. A lo largo del texto se explora la hipótesis de que, a pesar de la aprobación—a lo largo de los últimos años—de importantes normas legales orientadas a fomentar la democratización del proceso de diseño, las insuficiencias de la cultura política local han hecho que su éxito sea sólo parcial. En la Costa Brava, a lo largo de los primeros años de democracia, sólo un grupo selecto de agentes (en el que dominan los miembros de las clases burocrática y tecnocrática) ha participado de manera efectiva en el proceso de planeamiento, y sólo algunos intereses han logrado articularse satisfactoriamente.

\* \* \*

Aquest article explora alguns dels problemes pendents en el desenvolupament urbanístic de la Costa Brava, una regió turística tan extraordinària com vulnerable des del punt de vista del medi ambient. Inclou una breu descripció de la geografia de la zona, i un seguit d'etapes temporals per posar en relleu les principals característiques del seu desigual creixement urbanístic. Elabora una llista dels problemes

urbanístics pendents més rellevants, il·lustrant alguns dels *trade offs* entre objectius que generen. Així mateix, fa palesos alguns dels obstacles que, ara com ara, dificulten el bon funcionament del procés d'elaboració i aplicació del planejament. Al llarg del text s'explora la hipòtesi que, malgrat l'aprovació –en els darrers anys– d'importantes normes legals orientades a afavorir la democratització del procés de disseny, les insuficiències de la cultura política local han fet que el seu èxit sigui tan sols parcial. A la Costa Brava, en els primers anys de democràcia, només un grup selecte d'agents (en el qual dominen els membres de les classes burocràtica i tecnocràtica) ha participat de manera efectiva en el procés de planejament, i només alguns interessos han sabut articular-se satisfactòriament.

---

## INTRODUCCIÓN

La Costa Brava, con sus más de 600.000 plazas turísticas y casi un millón de visitantes al año, es una zona de gran interés para los especialistas en turismo. Dado su potencial para un crecimiento continuado y su limitada capacidad de expansión, el área resulta también muy interesante para los profesionales de la gestión urbanística, y es, al mismo tiempo, un ejemplo que permite observar los efectos de un cambio profundo en la estructura de la Administración pública en la gestión de los conflictos urbanísticos locales. Por ello atrae la atención de los especialistas en ciencia política y en sistemas de planeamiento comparado. Los cambios producidos al final de la dictadura franquista, la nueva legislación sobre planeamiento y el aumento de las inversiones en infraestructura han tenido un impacto significativo sobre la práctica de la planificación del territorio en España. En la Costa Brava, estos impactos son fácilmente perceptibles debido al conflicto intrínseco del crecimiento continuado en una región tan deseable como vulnerable desde el punto de vista medioambiental.

Este artículo se centra en el estudio de tres temas: el tipo de crecimiento urbanístico inducido por el *boom* turístico de la región; los dilemas políticos planteados por la presión del crecimiento en un contexto de claras limitaciones, y la naturaleza del recientemente revisado sistema de planeamiento. A lo largo del texto se analiza también cómo la calidad de la vida política local influye en la calidad de la práctica del planeamiento urbano.

La Costa Brava se extiende a lo largo de 153 km, desde la frontera con Francia hasta Blanes –a 69 km al nordeste de Barcelona–, siguiendo una accidenta-

da línea costera de paisajes montañosos y altos acantilados que la dibujan como una de las regiones turísticas más atractivas del Mediterráneo.

Lo accidentado del relieve de la zona ha impedido una urbanización a gran escala, y la mayor parte de los núcleos urbanos de la Costa Brava son realmente pequeños. Blanes, el municipio más poblado de la región, tenía 21.800 habitantes en 1983; Sant Feliu de Guíxols tenía 16.200; Palafrugell –la tercera comunidad en número de habitantes– tenía una población de 15.600 personas. Los 22 municipios del área no reunían más que 127.000 habitantes permanentes en 1983<sup>1</sup>.

El aspecto más notable de la demografía de la Costa Brava no es, sin embargo, la magnitud absoluta de su población, sino el hecho de que ésta se haya incrementado en un 112 % con respecto a su nivel de 1950 y que a pesar de la rapidez del crecimiento demográfico, este aumento de población se ha distribuido muy desigualmente entre las diversas localidades. Algunas han crecido explosivamente, mientras en otras la población apenas se ha alterado.

La Costa Brava reúne una impresionante variedad de áreas naturales, muchas de las cuales están sujetas a intensas presiones urbanizadoras y muestran signos claros de degradación. En los últimos años se ha otorgado protección legal a un Área Natural de Interés Nacional –els Aiguamolls– y a dos Reservas Naturales, y al menos siete zonas más han sido catalogadas por la Comissió d'Urbanisme de Catalunya como espacios que hay que proteger en un futuro próximo. Las restantes áreas naturales de interés están protegidas por la zonificación contenida en los planes de urbanismo y en las ordenanzas locales<sup>2</sup>.

Debido a lo accidentado del terreno, el principal eje de transporte de la región se halla en el interior y cruza las ciudades de Girona y Figueres. En la Costa Brava propiamente dicha, las principales vías rápidas son de dos carriles en cada sentido y comunican los municipios costeros con las autopistas de peaje existentes tierra adentro.

La región posee dos puertos comerciales (Palamós y Sant Feliu), ocho puertos pesqueros y catorce puertos deportivos. El aeropuerto Girona-Costa Brava, al que llegan unos 400.000 viajeros cada año, es contiguo a la región objeto de nuestro estudio. Asimismo, existe un pequeño aeropuerto en Castelló d'Empúries.

1. CONSORCI D'INFORMACIÓ I DOCUMENTACIÓ DE CATALUNYA, (diversos años), *Anuari Estadístic de Catalunya*, Barcelona.

2. ALEMANY, J., MIRALLES, J. M., y HERNÁNDEZ, J. L. (1984), *Bases per a l'Ordenació del Litoral Català*, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Generalitat de Catalunya, Barcelona, pp. 166-181.

Líneas eléctricas de alta tensión cruzan la región y suministran energía a las comunidades locales. El suministro de agua se realiza a través de diversas redes locales conectadas a los numerosos acuíferos de la zona. Existen plantas depuradoras en todas las localidades costeras excepto en once, que recurren a fosas sépticas o al vertido de las aguas residuales en corrientes de agua o directamente en el mar<sup>3</sup>.

Históricamente, la economía de la Costa Brava se había basado en la práctica de la agricultura tradicional y en la pesca a pequeña escala. Los cultivos predominantes eran la vid, los olivos, el trigo, el maíz y las hortalizas. A finales del siglo XIX, la explotación de los alcornoques y la obtención de corcho constituían una de las principales actividades de la región. En la actualidad, el sector primario ocupa sólo al 10 % del empleo total de la región. Esta pérdida de peso es debida, en parte, a la urbanización de terrenos que tradicionalmente se habían dedicado al cultivo. El incremento de la actividad pesquera ha compensado parcialmente el declive de la agricultura.

Debido al *boom* turístico, el empleo en los sectores de la construcción y de los servicios ha crecido con extraordinaria rapidez. Recientemente, el incremento en el número de plazas de camping y de vivienda (segundas residencias) ha sido uno de los pilares del desarrollo de la región<sup>4</sup>.

En la Costa Brava, la influencia de la historia local sobre la actual realidad urbanística se hace sentir de diversas formas. Los asentamientos ibéricos y greco-romanos configuraban, junto con el legado del reino catalano-aragonés, una rica herencia histórico-arqueológica. Cabe destacar, en este conjunto, las ruinas ibéricas y greco-romanas de Ullastret y Empúries, los monasterios de Sant Pere de Rodes y Begur. Sin duda, estos elementos aumentan la riqueza cultural de la región, su interés turístico y su vulnerabilidad ante los procesos de urbanización no controlados<sup>5</sup>.

3. *Ibíd.*, pp. 186-192.

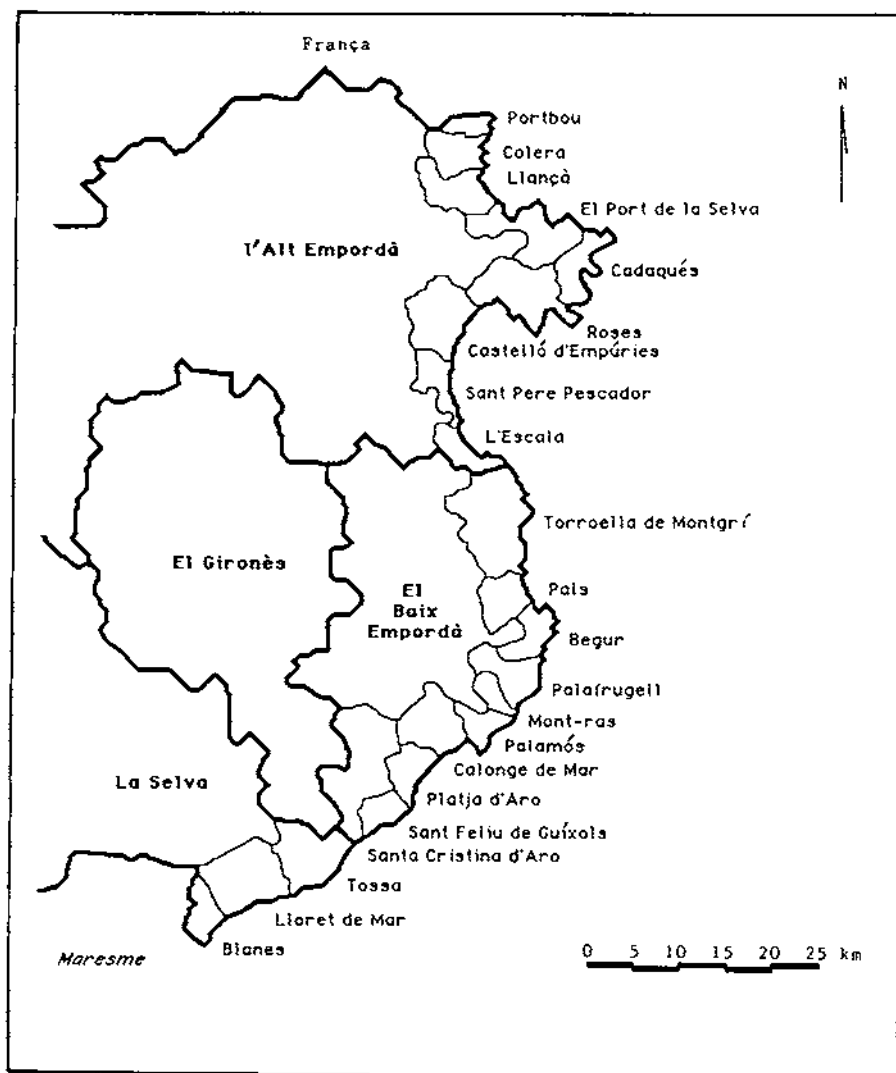
4. La construcción de segundas residencias, que declinó de 1978 a 1982, resurgió con posterioridad a esa fecha. En 1985 se construyeron 2.440 segundas residencias en la Costa Brava, ante las 2.290 en 1984. Más tarde, esta tendencia se mantuvo con fuerza. Ver, al respecto, ARGANY i COMA, I. (1985), *Ús dels habitatges acabats a les comarques de Catalunya (1981-1983)*, Direcció General d'Arquitectura i Habitatge de la Generalitat de Catalunya i Cambra Oficial de la Propietat Urbana de Barcelona.

ARGANY i COMAS, I. (1985), *La segona residència a Catalunya*, DGAH de la Generalitat de Catalunya i Cambra Oficial de la Propietat Urbana de Barcelona.

DGAH, (1981-1983, 1984, 1985) *Habitatges iniciats i acabats en els municipis i comarques de Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.

5. CASANELLES i ROJAS, E. (1986), entrevista de los autores con el director del Museu d'Indústria i Tecnologia de Catalunya, Barcelona.

Gràfico 1



El proceso de autarquía económica de los años que siguieron a la Guerra Civil influyó tanto en el ritmo como en el tipo de desarrollo de la costa.

Durante los años cincuenta, el tipo de cambio extraoficial era más o menos la mitad del oficial, y los precios eran escandalosamente bajos en comparación con los estándares extraeuropeos. Los extranjeros descubrieron una zona de extraordinario valor turístico, al tiempo que los especuladores europeos también hallaron oportunidades insospechadas en el sector inmobiliario. La situación del tipo de cambio, unida a los recursos naturales y locales, generaron una dinámica de crecimiento que pronto fue conocida en toda Europa.

## PAUTAS RECIENTES DE DESARROLLO

El desarrollo de la Costa Brava se caracterizó fundamentalmente por el fenómeno bien conocido del *boom* turístico, un *boom* en el que incidieron la recuperación económica europea, la generalización del coche privado, las inversiones e infraestructuras de transporte y la elevada elasticidad-renta de la demanda de actividades de esparcimiento (gráfico 2).

Las zonas que a continuación se describen (representadas en el gráfico 3) son instrumentos útiles para organizar datos acerca de pautas de urbanización<sup>6</sup>. Desde el sur de la Costa Brava hasta la frontera francesa, incluyen los siguientes municipios:

*Zona 1. Costa de la Selva.*— Blanes, Lloret de Mar y Tossa. Un área de relieve suave, a 90 km de Barcelona, que destaca por haber experimentado un incremento del 1.471 % en el número de plazas hoteleras y un incremento del 318 % en su población, desde 1956.

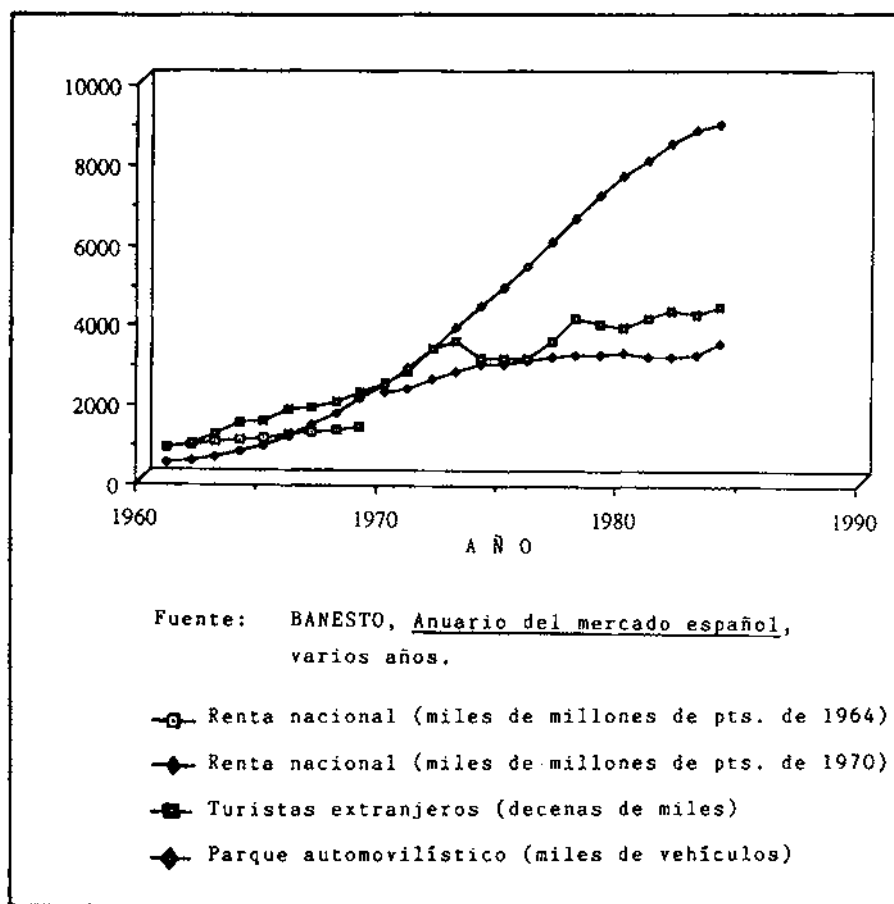
*Zona 2. Sur del Baix Empordà.*— Santa Cristina d'Aro, Sant Feliu de Guíxols, Calonge de Mar y Palamós. Un área de suaves colinas, amplios valles, largas playas, dos puertos comerciales y muchas viviendas de nueva construcción (cuyo número ha experimentado un incremento del 685 %, desde 1950).

*Zona 3. La serra de les Gavarres.*— Mont-ras, Palafrugell y Begur. Zona de accidentadas colinas, acantilados escarpados y calas tranquilas, donde poco a poco han ido construyéndose —a un ritmo pausado— urbanizaciones de segundas residencias de notable calidad.

*Zona 4. Valle de los ríos Ter y Daró.*— Pals y Torroella de Montgrí. Valle fluvial que reúne un peculiar conjunto de playa, dunas y marismas, en el que

6. Estas zonas constituyen nuestro modesto intento de definir unidades geomorfológicas con pautas comunes de urbanización. No están basadas en análisis estadístico alguno, y tienen un carácter estrictamente intuitivo.

Gráfico 2

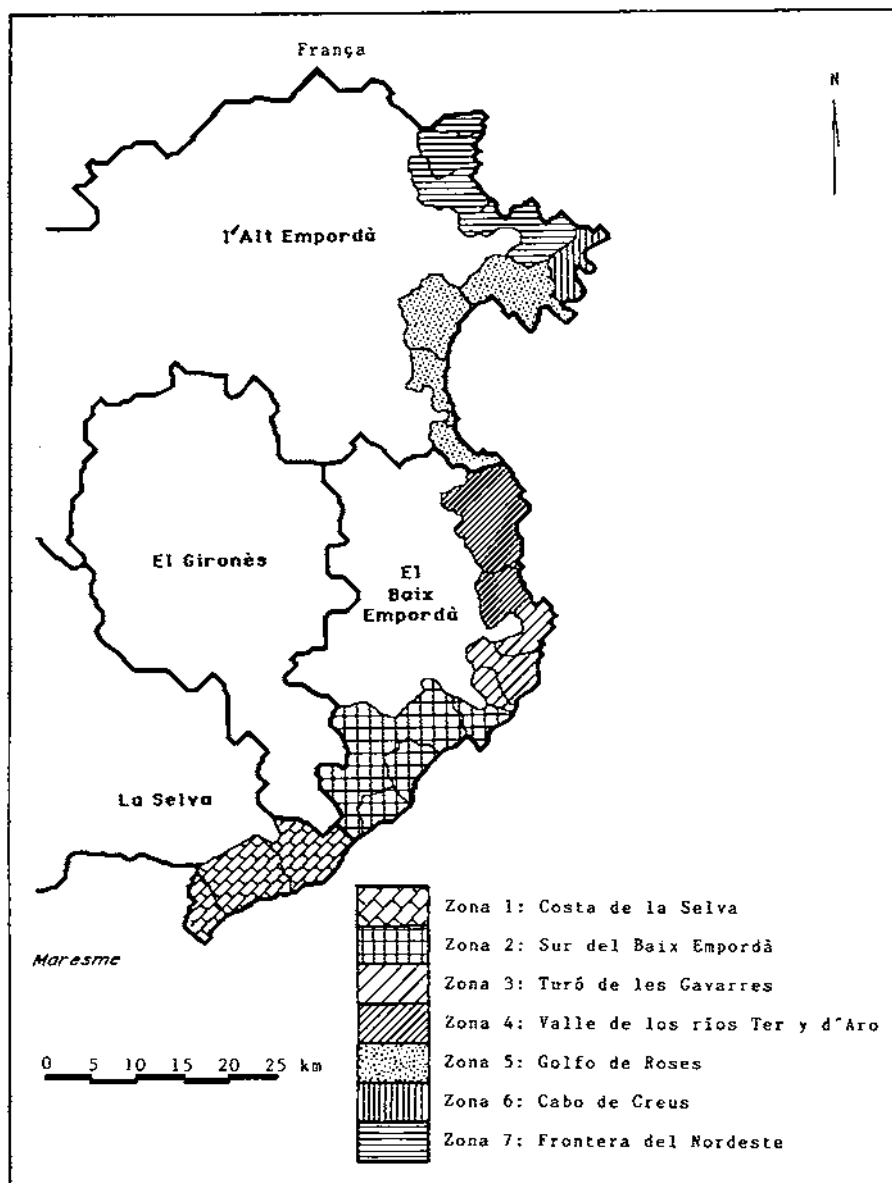


el número de hoteles y de segundas residencias ha ido aumentando de forma lenta pero constante.

*Zona 5. El golfo de Roses.*— L'Escalà, Sant Pere Pescador, Castelló d'Empúries y Roses. Extenso valle de aluvión —con playas, dunas, amplias marismas, lagunas y granjas—, flanqueado por poblaciones urbanizadas muy rápida e intensamente, con un gran número de urbanizaciones dispersas, hoteles altos y complejos de apartamentos (el número de camas hoteleras ha aumen-



Gráfico 3



tado en un 2.579 % desde 1956, y el total de viviendas en un 625 %, desde 1950).

*Zona 6. Cabo de Creus.*— Cadaqués. Área de población muy estable en una zona montañosa e inculta, con malos accesos y pocos recursos económicos, aparte de su propia belleza paisajística.

*Zona 7. Frontera del nordeste.*— El Port de la Selva, Llançà, Colera y Portbou. Zona árida y casi sin árboles, con colinas escarpadas, calas pequeñas y promontorios de difícil acceso, donde tanto la población como la actividad turística han crecido de forma lenta pero firme.

En el desarrollo temporal del *boom* turístico<sup>7</sup>, podemos establecer las siguientes etapas:

1956-1959. *Inicios.*— Primeros síntomas del *boom* en el turismo de masas.

1960-1967. *Oleada inicial.*— *Boom* basado en la construcción de hoteles y primeras residencias, en la creación de campings y en el desarrollo del comercio.

1968-1974. *Segunda oleada.*— El *boom* cobra un nuevo vigor, impulsado, esta vez, no por el sector hotelero (donde hay un exceso de oferta), sino por la construcción de segundas residencias.

1975-1983. *Crisis político-económica.*— Inciden en ella la crisis energética, el proceso inflacionario, la incertidumbre política y el cambio institucional. Se reduce el ritmo de la actividad urbanizadora.

1984. *Consolidación.*— Moderada recuperación económica, aumento de la inversión pública en la zona y consolidación de las tramas urbanas después de la revisión de los planes y regulaciones urbanísticos.

En los inicios del desarrollo turístico (1950), la población de la Costa Brava se situaba cerca de 60.000 habitantes. Ahora es de unos 127.000. Seis municipios tenían más de 3.000 habitantes, ahora hay once de estas características. Cinco municipios gozaban de una base turística preexistente (más de 400 camas hoteleras en cada uno), en 1956; ahora son catorce. El número de poblaciones con más de 1.000 segundas residencias ha pasado de 0 a 17.

Desde el primer momento, el *boom* afectó muy desigualmente las distintas zonas de la Costa Brava (gráfico 4). A medida que progresaba, su dinámica fue cambiando. En sus inicios, los aumentos en la actividad turística guardaban relación con la proximidad al mercado. La proximidad a Barcelona favorecía las localidades de las zonas 1 y 2, del sur de la Costa Brava. La proximi-

7. Definimos las etapas temporales usadas en este artículo a partir de un análisis de los ciclos de actividad turística. Difieren de los tres períodos (1950-1960, 1960-1973, 1973-1983) que sugería CALS i GUÉLL, J. (1982), *La Costa Brava i el turisme: estudi sobre la política turística, el territori i l'hoteleria*, Kapel, Barcelona, y proporcionan una información más detallada.

Gráfico 4

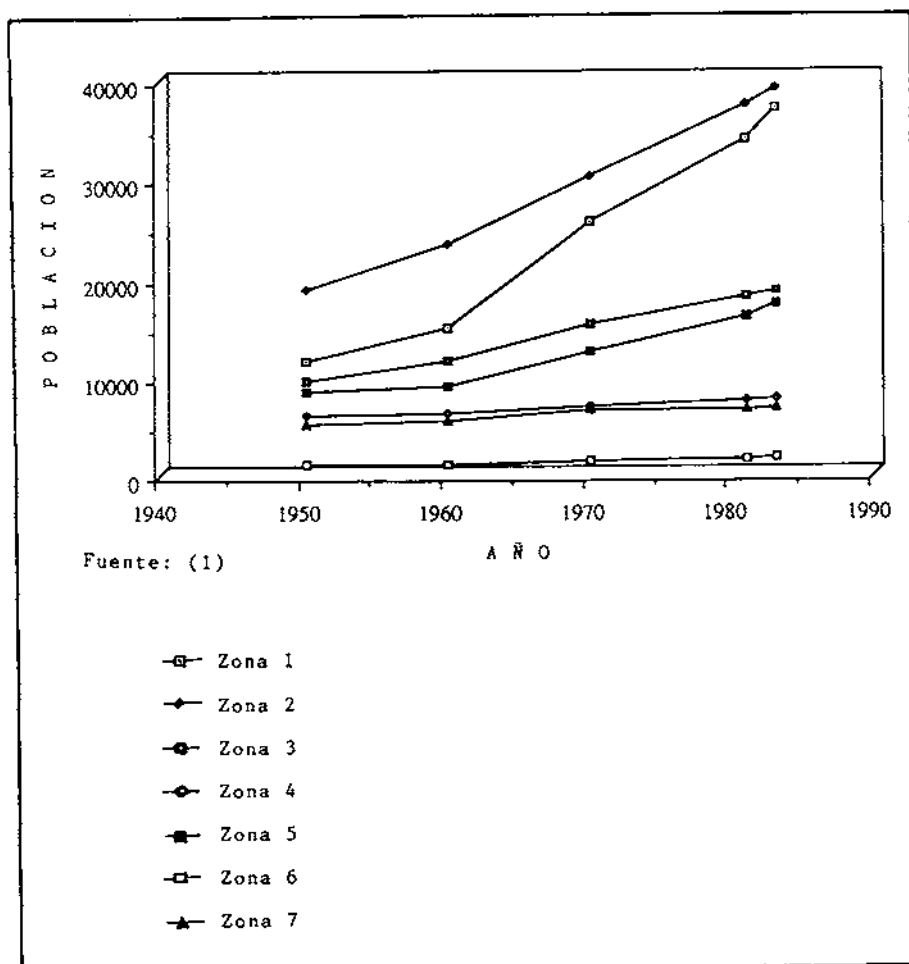
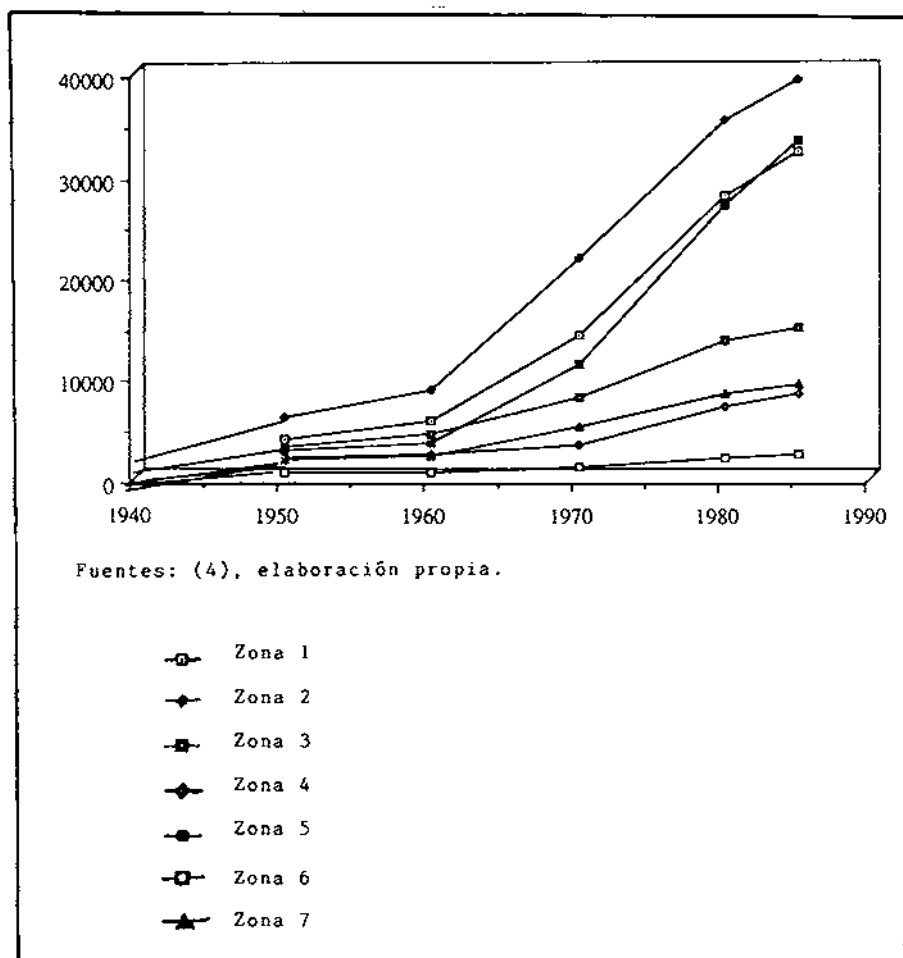


Gráfico 5



dad a las ciudades francesas de Perpignan, Montpellier y Toulouse favorecía las poblaciones del norte de la región (en particular las de la zona 5, gráfico 5).

La Ley de Arrendamientos Urbanos de 1956 alteró la composición sectorial del crecimiento, al inducir a los agentes del sector inmobiliario a centrarse, no ya en las inversiones a largo plazo, sino en los alquileres a corto plazo<sup>8</sup>. La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 no consiguió salvaguardar la calidad del proceso urbanizador. Los planes generales y otras regulaciones de alcance más limitado se demostraron inefectivos. Los volúmenes edificables, permitidos por la zonificación incluida en los planes, hacían posible dar cabida a una población entre 20 y 40 veces superior a la inicial. Las normas jurídicas restrictivas fueron sistemáticamente burladas. Se iniciaron numerosas urbanizaciones ilegales sin mediar revisiones de planes ni permisos para su creación, y muchas de ellas se situaron en terrenos clasificados como no urbanizables<sup>9</sup>.

Los siguientes comentarios de Joan Cals (1985) al respecto son clarividentes:

«La aparición de todas esas infraestructuras turísticas y segundas residencias produjo una gran transformación del territorio. Desgraciadamente, esta transformación no fue bien dirigida... La regulación desordenada de la gestión del suelo, la lamentable profanación de los paisajes urbanos y rurales, así como la destrucción de los centros históricos de las poblaciones... continuaron con creciente intensidad a lo largo del período estudiado, debido a la negligencia, incompetencia y corrupción oficiales en los diversos niveles de gobierno (con pocas y notables excepciones). Los estudios sobre los planes generales elaborados en esos años demuestran que, en la mayoría de los casos, su objetivo era más la legitimación *a posteriori* de una realidad urbana ya existente que la anticipación y dirección del (futuro) crecimiento urbano. También confirman una aproximación notablemente especulativa al planeamiento, que llevó a encubrir repetidamente infracciones a las normas y a tolerar urbanizaciones —muchas sin autorización alguna— en zonas rurales que en principio debían reservarse para otros fines»<sup>10</sup>.

Durante la segunda oleada, la composición del crecimiento cambió, y se construyeron relativamente menos hoteles y apartamentos turísticos, y relati-

8. TRULLÉN i THOMAS, J. (1986), entrevista de los autores con el profesor del Departament d'Economia Aplicada de la Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.

9. CALS i GÜELL, J. (1982), PIÉ i NINOT, R. (1983), *Castell-Platja d'Aro, Sant Feliu de Guíxols, Santa Cristina d'Aro 1981: Estudis Urbans núm. 1*, Direcció General d'Urbanisme, Generalitat de Catalunya, Barcelona.

10. CALS i GÜELL, J. (1985), *El turisme i la segona residència*, Departament d'Economia Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.

vamente más segundas residencias y campings. Asimismo, el crecimiento residencial y del sector hotelero se hizo más concentrado en el espacio y se limitó a las zonas de mayor accesibilidad. Los deseos de la clase media de realizar inversiones seguras ante la inminencia de la muerte de Franco propulsaron una cierta preferencia por la propiedad inmobiliaria<sup>11</sup>. La calidad de la urbanización variaba considerablemente. Las regulaciones eran laxas, y los urbanizadores actuaron con gran independencia.

A menudo, las urbanizaciones se componían de parcelas ineficientemente pequeñas. La parcelación se llevaba a cabo sin considerar las condiciones de acceso ni las características del terreno. Muchas veces, las promesas de asfaltado de carreteras, arceles, suministro de agua y alcantarillado quedaban incumplidas<sup>12</sup>.

Típicamente, el proceso de urbanización era una sucesión de muchos pequeños avances, que liberaban a los promotores de la necesidad de anticipar la demanda, reunir mucho capital o correr grandes riesgos. El efecto acumulado de este proceso era el de dispersar en un paisaje vulnerable un gran número de pequeñas urbanizaciones de calidad muy variable, tanto en relación con su entorno natural como con las edificaciones de las cercanías<sup>13</sup>.

Durante el período de crisis económica y política, los salarios reales disminuyeron en España. La inflación reducía los incentivos de los extranjeros para invertir en propiedades inmobiliarias españolas. La turbulencia y, en ocasiones, violencia de la política española frenó tanto a los inversores como a los turistas. La parálisis de la promoción gubernamental del turismo contribuyó a la recesión, mientras las dificultades a la hora de aplicar las nuevas leyes sobre planeamiento ralentizaban el ritmo de la actividad constructora<sup>14</sup>. Hacia el fin de este período, el nivel de actividad se había reducido mucho, y su centro se había desplazado hacia el norte (hacia Francia).

A lo largo del período más reciente, la situación ha mejorado notablemente. La instauración de una monarquía constitucional y la reducción de los te-

11. TRULLÉN i THOMAS, J., op. cit.

12. CALS i GÜELL, J. (1985), cita de un estudio de 1752 urbanizaciones de segunda residencia en 302 municipios catalanes, según el cual sólo el 47,2 % estaban autorizadas oficialmente, y sólo la cuarta parte de las mismas gozaba de infraestructuras básicas acabadas. La densidad media en dichas urbanizaciones era de 10,4 unidades por acre (4,2 por Ha), lo cual, según el autor citado, indica «el carácter especulativo de la mayoría de las urbanizaciones de segunda residencia en Cataluña».

13. ESTEBAN i NOGUERA, J. (1978), «L'acció urbanitzadora a la Costa Brava», en *Debat Costa Brava: ponències, comunicacions i documents de les Jornades celebrades del 20 de novembre al 18 de desembre de 1976*, Cambra Oficial de Comerç i Indústria, Girona, pp. 19-20.

14. CALS i GÜELL, J. (1985).

mores respecto a la inestabilidad política, junto a la entrada en vigor del gobierno autónomo y de los ayuntamientos elegidos democráticamente, ayudaron a la consolidación de nuevos programas de promoción turística y desarrollo infraestructural. Los planes municipales de ordenación del territorio y los recién promulgados reglamentos sobre urbanización redujeron considerablemente la incertidumbre acerca de las posibilidades de urbanización de las zonas costeras. Las incógnitas acerca de la designación de espacios de interés natural habían quedado básicamente despejadas. Una serie de proyectos en materia de tratamiento de residuos facilitó el desarrollo del proceso urbanizador y ayudó a mantener limpias las aguas y corrientes de la zona costera.

Los municipios han estado trabajando para satisfacer la necesidad –largo tiempo ignorada– de crear algunos elementos básicos de infraestructura urbana. Allí donde fue posible, trabajaron de forma cooperativa con los residentes de urbanizaciones ilegales o en situación irregular. La fórmula financiera usual de un 90 % de fondos privados y un 10 % de fondos públicos ha permitido a los gobiernos locales propulsar –a partir de presupuestos limitados– programas de considerable magnitud en materia de pavimentación de calles, arceles y suministro de agua y alcantarillado.

## **PROBLEMAS URBANÍSTICOS ACTUALES Y PERSPECTIVAS DE DESARROLLO**

Las perspectivas de desarrollo de la Costa Brava en el futuro inmediato dependen de la estabilidad política, de la prosperidad económica, del flujo turístico y del ritmo de apreciación de la propiedad en el sector inmobiliario costero. Estos factores están, en general, evolucionando de manera positiva. Es de esperar que las presiones desarrollistas se mantengan fuertes o se intensifiquen. Sin embargo, para poder dar cabida a nuevos procesos de desarrollo, habrá que resolver en primer lugar los actuales problemas urbanísticos.

Toda una gama de inversiones públicas y recursos naturales vienen a incrementar la gran vitalidad de la Costa Brava, y la mayor parte de los temas objeto de debate político hacen referencia al uso y desarrollo de estos recursos de propiedad común, de modo que en cada tema se presenta un dilema entre objetivos aparentemente incompatibles.

*Circulación.* Las calles y autopistas registran unos flujos de circulación muy superiores a su capacidad proyectada. Entre las cuestiones pendientes en materia de diseño de tramas urbanas, aparcamiento y circulación interurbana cabe destacar: 1) la necesidad de garantizar que el proceso urbanizador man-

tenga densidades congruentes con la limitada capacidad de los núcleos tradicionales; 2) la necesidad de estimular un uso eficiente de los aparcamientos —tal vez fijando precios adecuados a lo que por ahora es un bien público gratuito— sin desincentivar los comercios a localizarse en las áreas afectadas, y 3) la necesidad de resolver los conflictos entre el tránsito de peatones y el de vehículos, sin restringir indebidamente el acceso a las áreas comerciales y de esparcimiento. Algunos de los problemas que se plantean en el diseño de vías arteriales, interurbanas y de circunvalación son: 1) la necesidad de crear vías arteriales y de circunvalación que puedan alojar un tráfico intenso de vehículos, sin destruir las actuales tramas urbanas; 2) la necesidad de separar el tráfico comercial lento del tráfico rápido que atraviesa las localidades, y 3) la necesidad de controlar el desarrollo de las áreas comerciales situadas a lo largo de carreteras interurbanas.

*Agua y alcantarillado.* El agua es un recurso escaso en la Costa Brava, y la industria turística compite con la agricultura por su limitada oferta. En diversas formaciones deltaicas, la intrusión de agua salada ha acabado con acuíferos subterráneos, y el continuo desgaste de las superficies contribuye a la erosión y a la polución del agua. Muchos edificios no están conectados a un sistema de alcantarillado público; otros están únicamente conectados a tuberías submarinas. Lo accidentado del terreno hace más difícil la canalización y purificación eficientes de las aguas residuales. Cuestiones importantes en este terreno son: 1) la necesidad de responder a una demanda muy alta en determinadas estaciones sin imponer a los residentes permanentes los costes exorbitantes de unas infraestructuras cuya capacidad excede en mucho sus necesidades fuera de la temporada alta; 2) la necesidad de proteger la calidad del agua sin que la regulación genere unos costes políticamente insoportables; 3) la necesidad de proveer de servicios a las muchas urbanizaciones que no satisfacen ciertos mínimos, sin imponer costes tan altos que frenen la participación en programas correctivos, y 4) la necesidad de restringir el uso y progresivo agotamiento de las aguas continentales, sin que ello implique impedir cualquier posibilidad de crecimiento.

*Estética urbana.* En una zona turística, las cuestiones de estética tienen también relevancia comercial. En estas cuestiones incluimos la necesidad de potenciar la calidad de los panoramas; de eliminar las incongruencias en el diseño arquitectónico y en la escala de las edificaciones, las obstrucciones visuales creadas por rótulos comerciales, los ruidos, las basuras; crear áreas comerciales a lo largo de las carreteras interurbanas; descongestionar el tráfico, y preservar los conjuntos históricos. Durante la dictadura franquista éstos no eran asuntos que concernieran a los poderes públicos. Hoy, la situación ha cambia-



do; la cuestión es cómo abordar estos temas sin crear al mismo tiempo burocracias cuyos poderes sean incompatibles con los derechos recién establecidos y con el ahora renovado sentido de la libertad personal.

*Ordenación del territorio.* Las leyes permiten en estos momentos una gama amplia de actividades de planificación del territorio. La necesidad de planificar no está en cuestión. Lo que se discute es quién y cómo lo hará, y, en particular, ¿cuál será el equilibrio entre las consideraciones técnicas y las políticas?, y ¿qué soluciones tiene el planeamiento?, ¿representarán respuestas tecnocráticas, hegemónicas o pluralistas a los problemas de ordenación del territorio?

*Servicios públicos.* En esta materia se plantean dos tipos de cuestiones: las que se refieren al desarrollo de la capacidad del gobierno local y las que afectan a la provisión de servicios públicos concretos. Los temas del primer grupo incluyen: 1) la urgencia de expandir el grupo de funcionarios cualificados; 2) la obligación de seguir limitando las oportunidades de corrupción, negligencia y transgresiones de la ley al amparo de cargos oficiales, y 3) la necesidad de acceder a información acerca de técnicas de resolución de problemas colectivos sin incurrir en costes excesivos. Las cuestiones pendientes del segundo tipo citado incluyen: 1) cómo financiar servicios equitativamente; 2) cómo distribuir las responsabilidades de provisión de servicios entre los diversos niveles de gobierno, y 3) cómo establecer horarios razonables en el sector de servicios. Estos temas son importantes para el desarrollo de la Costa Brava y, en general, relevantes en las ciudades pequeñas y en las áreas rurales de la España actual<sup>15</sup>. Las soluciones que se pongan en marcha aquí—donde las presiones en pro del crecimiento son más intensas—probablemente funcionarán también en otras áreas del país.

## **CUESTIONES PENDIENTES EN EL PROCESO, MÉTODO Y APLICACIÓN DEL PLANEAMIENTO**

Existen seis problemas la resolución de los cuales contribuirá en gran medida a la calidad del proceso urbanizador en la Costa Brava. Nos referimos a ellos a continuación.

15. MORENO JIMÉNEZ, A. (1985), «Problemas urbanísticos de pequeños municipios: un estudio de casos», *Estudios Geográficos*, vol. 46, pp. 417-446.

## Coordinación intergubernamental

Se precisa un mayor nivel de coordinación entre los diversos sectores en los distintos niveles de gobierno. Esto puede garantizarse sin sacrificar indebidamente ni la autonomía local ni la flexibilidad del sistema. Durante muchos años el planeamiento del territorio español había sido políticamente inefectivo a la hora de contener las políticas sectoriales de los diversos ministerios, durante la era franquista. En el momento de redactar este artículo, la falta de un Plan Director Territorial de Catalunya es un obstáculo significativo para poder coordinar los esfuerzos planificadores llevados a cabo por los diversos municipios, por los Departamentos de la Generalitat y por los ministerios del Gobierno central<sup>16</sup>. A falta de aquél, diversos Departamentos de la Generalitat han elaborado planes sectoriales que siguen los amplios principios generales que enuncia la Llei de Política Territorial<sup>17</sup>. Diversos planes sectoriales se han llevado ya a cabo, incluyendo el *Pla de Sanejament*, el *Pla de Ports i de Ports Esportius* y el *Pla de Carreteres*<sup>18</sup>. Las inversiones previstas en el *Pla de Sanejament* quedan reforzadas por las políticas locales en este terreno<sup>19</sup>. Sin embargo, la orientación ecológica del *Pla de Ports* entra en conflicto con las aspiraciones de promoción de ciertos municipios costeros<sup>20</sup>, y el *Pla de Carreteres* contiene muchos proyectos de autopistas, que cuentan con la oposición de los cargos importantes de los municipios costeros<sup>21</sup>. Estos conflictos ponen de manifiesto la importancia que tendría una mejor coordinación intergubernamental.

## Autoridad legal versus capacidad administrativa

La autoridad legal para gestionar el desarrollo urbano no se ha visto, en términos generales, acompañada por la capacidad administrativa en este terreno, y podrían citarse numerosos ejemplos de ello. Muchos de los planificado-

16. ALEMANY, J. (1985), entrevista de los autores con el director del Museo Marítimo de Barcelona, Barcelona.

17. ARGANY i COMAS, I. (1985).

18. PRAT i SOLER, J., (1986), entrevista de los autores con el director del Servei d'Acció Comarcal, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Barcelona.

19. ALBARDANÉ, F. (1986), entrevista de los autores con el arquitecto municipal de Palafrugell, Palafrugell; AMAT, E. (1986), entrevista de los autores con el arquitecto y urbanista de la Comisión Provincial de Urbanismo de Girona, Girona.

20. GELONCH i MONNE, G. (1986), «Planificació costera a Catalunya», *Urbanisme i lleure: Jornades sobre Nàutica Esportiva*, Col·legi d'Arquitectes de Catalunya, Barcelona, 15-17 d'abril de 1986.

21. ALEMANY, J., op. cit., nota 16.

res que trabajan en la Costa Brava lo hacen simultaneando varios municipios a tiempo parcial. El mismo individuo puede actuar como planificador a gran escala, zonificador, funcionario que supervisa una urbanización e inspector de obras. No sólo el tiempo que pasa el planificador en cada lugar es limitado, sino que, además, debe desplegar sus capacidades en una gama muy amplia de responsabilidades profesionales. Por otra parte, cuenta con muy poco personal de apoyo. Los mapas de uso del suelo son de calidades muy diversas; a menudo, no puede disponerse de información alguna sobre la localización, capacidad y calidad de la infraestructura local. En la actualidad hay muchos problemas acumulados que esperan respuesta. Pero las necesidades inmediatas derivadas de la aplicación de los planes ya existentes se acaban imponiendo, y las posibilidades de organizar un planeamiento digno a gran escala aparecen seriamente limitadas<sup>22</sup>.

Diversos organismos de la Generalitat de Catalunya están subsanando, al menos parcialmente, estas dificultades. El Institut Cartogràfic de Catalunya elabora mapas y fotografías aéreas de calidad y detalles crecientes. La Direcció General d'Urbanisme del Departament de Política Territorial i Obres Públiques lleva a cabo estudios previos para ayudar a determinadas localidades a desarrollar sus propios planes urbanísticos. La Direcció General d'Arquitectura i Habitatge proporciona datos sobre vivienda y cambios demográficos a nivel municipal, añadiendo proyecciones de los mismos que llegan hasta el año 2005. La Secretaria General de Turismo del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones suministra datos sobre flujos de tráfico y niveles de actividad turística. La Comisión Provincial de Urbanismo facilita asistencia técnica y servicios jurídicos a los planificadores locales. Estos servicios son, indudablemente, muy útiles a dichos planeadores; sin embargo, a menudo son provistos por funcionarios que se hallan muy lejos del área afectada, y por ello su expansión no permite aumentar la calidad del diseño urbanístico en la medida que la presencia de personal técnico competente sobre el terreno lo haría posible<sup>23</sup>.

### **El papel de los técnicos y el de los políticos**

El conocimiento en profundidad de los aspectos técnicos del planeamiento urbano constituye una fuente de poder en la arena política local que, en oca-

22. ALBARDANÉ, F., op. cit., nota 19.

23. DOMINGO i CLOTA, M. (1986), entrevista de los autores con el director del Servei de Documentació, Direcció General d'Urbanisme del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Barcelona.

siones, puede entrar en conflicto con la voluntad política de los miembros de los ayuntamientos elegidos democráticamente. Estos conflictos entre planificadores y políticos pueden abordarse de varias maneras. Una vía posible a corto plazo es la de incorporar cláusulas específicas en la legislación urbanística que delimiten responsabilidades y definan claramente esferas de autoridad.

En este aspecto, los reglamentos que desarrollan la Ley del Suelo son notables. Clarifican el proceso al enumerar con precisión los elementos de un plan general legalmente aceptable, al especificar numerosos estándares urbanísticos y al estipular una serie de trámites necesarios para la aprobación de un plan general. Su lenguaje conciso y las garantías que introducen con respecto al procedimiento, dan al planificador del territorio municipal un papel y unas responsabilidades que los políticos locales no pueden disminuir fácilmente. Dichos reglamentos establecen que si algún dirigente municipal, elegido democráticamente, permite alguna infracción de las normas urbanísticas, concediendo un permiso sin el necesario informe técnico o después de haberlo recibido desfavorable, será «personalmente responsable» de cualquier daño que resulte de las acciones emprendidas gracias a la concesión del permiso<sup>24</sup>. En resumen, los mencionados reglamentos no sólo acaban con una larga tradición de inmunidad legal de los dirigentes políticos locales, sino que al mismo tiempo robustecen el papel de los técnicos en la aplicación de los planes<sup>25</sup>.

La Ley del Suelo trata de limitar claramente el ejercicio de la discrecionalidad política para fomentar el de los conocimientos técnicos y de los criterios administrativos. Este enfoque burocrático/tecnocrático puede tener sus virtudes a corto plazo, pero a largo plazo su valor es discutible en cualquier sociedad que desee revitalizar los gobiernos locales y aumentar la legitimidad de la burocracia estatal.

### **Autoridad central versus autonomía local**

La imposición por parte del Estado de estándares urbanísticos y de procedimientos de revisión a altos niveles administrativos es una de las mejores muestras del conflicto entre las autoridades centrales o autonómicas y la autonomía local. Por ejemplo, en el caso de Lloret de Mar, el municipio tenía que incluir en su plan general un catálogo de construcciones susceptibles de ser designadas edificios históricos. El catálogo, preparado por los arquitectos, incluía

24. CARCELLER FERNÁNDEZ, A. (1983), *Manual de Disciplina Urbana*, Tecnos, Madrid, pp. 141-142; Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, Reglamento de Disciplina Urbanística para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

25. AMAT, E., op. cit., nota 19.

34 edificios; sin embargo, el proyecto que inicialmente aprobó el Ayuntamiento no contenía disposición alguna en materia de preservación de edificios históricos. La Comisión Provincial de Urbanismo se negó a otorgar su aprobación definitiva si no se incluían referencias a dicha preservación. Los propietarios de los edificios, cuya designación como históricos había sido propuesta, se opusieron rotundamente a ella. El municipio, interesado en mantener las posibilidades de crecimiento urbanístico, se resistió a cumplir las decisiones de la Comisión. Ésta, carente de incentivos y reacia –por motivos políticos– a la imposición de sanciones, acabó accediendo a otorgar protección únicamente a dos edificios de propiedad pública<sup>26</sup>.

Se producen conflictos de este tipo siempre que un nivel alto de gobierno impone a un nivel inferior un programa de acción elaborado en función de intereses y objetivos no necesariamente compartidos a nivel local<sup>27</sup>. El nivel superior siente normalmente la tentación de imponer esos programas, ignorando la capacidad de los gobiernos locales para resistirse a su aplicación. El ejemplo de Lloret pone de manifiesto que las autoridades de niveles superiores deben estructurar cuidadosamente sistemas de incentivos para los gobiernos locales cuando traten de imponer programas con objetivos que aquéllos pueden no compartir.

### **Realidad económica versus orientación del proceso urbanizador mediante el planeamiento**

El proceso de planificación se orienta hacia la gestión del crecimiento urbano. No obstante, la experiencia de la última parte de la década de los setenta muestra que, incluso en una región de gran potencial turístico, la nueva construcción puede languidecer a lo largo de prolongados períodos de tiempo. Durante dichos períodos –en los que se concede una atención prioritaria a la conservación de los barrios, a la reurbanización de los núcleos urbanos, a la congestión del tráfico, a las urbanizaciones ilegales y a la extensión de la provisión de servicios para todas las áreas ya edificadas– la capacidad de gestionar el crecimiento urbano no resulta muy útil, y se impone la necesidad de un mayor equilibrio entre la gestión del crecimiento y la gestión de la ciudad ya existente<sup>28</sup>.

26. TELLO, R. (1986), entrevista de los autores con la profesora de Geografía de la Universitat de Barcelona, Barcelona.

27. BRYANT, D. y EMMI, P. C. (1984), «Affordable housing in California's coastal zone: a tale of state authority vs. local autonomy», *Journal of Coastal Zone Management*, vol. 12, pp. 323-357.

28. ALEMANY, J., op. cit, nota 16.

## **Estrategias alternativas de aplicación de los planes**

La Ley del Suelo aborda el problema de aplicación práctica del planeamiento poniendo el énfasis en el uso de reglamentos. Evidentemente, los reglamentos no siempre son el instrumento más adecuado para poner en práctica los planes de ordenación territorial. Instrumentos alternativos son el uso de impuestos, subvenciones, inversiones públicas en infraestructura y acuerdos mixtos de urbanización en los que cooperen los sectores público y privado. Estos últimos son particularmente útiles en la gestión de la conservación o reurbanización del suelo urbano. Un mayor equilibrio entre las distintas estrategias de aplicación de los planes permitiría responder mejor a las necesidades de la región.

## **CONCLUSIONES**

La Costa Brava es una región atractiva con una historia difícil. La Constitución de 1978 no sólo puso en marcha un profundo proceso descentralizador, que ha generado gobiernos regionales con un grado considerable de autonomía, sino que aseguró también la revitalización de la vida política local. Durante la etapa franquista, las intervenciones públicas en el proceso de urbanización prácticamente brillaron por su ausencia. Con la llegada de un sistema democrático, surgió un intenso interés por las cuestiones de política urbanística. Los parques, los espacios abiertos, el saneamiento, las infraestructuras, la regularización de la situación de las urbanizaciones ilegales, el control de los entornos naturales a nivel local y la planificación de los suelos urbanos eran algunos de los temas más frecuentemente discutidos.

La Ley de Reforma de la Ley del Suelo, aprobada en el desorden de los últimos meses del franquismo, y los reglamentos que la desarrollaron en 1978, son documentos notables que introducen una nueva distribución de la autoridad en el ámbito de la planificación urbana. Especialmente importante es la forma en que dichos documentos introducen garantías tanto de contenido como de procedimiento en el proceso de planificación urbanística. Las garantías de contenido aseguran que todos los municipios deberán ajustarse a determinados estándares urbanísticos, y las garantías de procedimiento proporcionan un amplio margen para la participación de los ciudadanos en el proceso de planeamiento. También aseguran una evaluación adecuada del impacto ambiental, fiscal e interjurisdiccional de los proyectos de planes, y una cierta protección contra los sesgos y la corrupción, que obviamente pueden surgir en la aplicación de los planes.

No obstante, las primeras experiencias derivadas del nuevo procedimiento indican un éxito sólo parcial. Diversos observadores señalan la peculiar naturaleza de la participación pública en la elaboración de los planes. Muchos intereses públicos todavía no están organizados y, por tanto, no consiguen articular sus preocupaciones de forma efectiva.

La participación efectiva es protagonizada por un grupo selecto de actores en el que dominan los miembros de las clases burocrática y tecnocrática. Como siempre, los intereses empresariales y comerciales están representados de forma efectiva.

Por tanto, y al menos en el terreno del planeamiento, los esfuerzos para establecer procedimientos democráticos han tenido un éxito sólo parcial. A pesar de las garantías, tanto de contenido como de procedimiento, introducidas (que deben contemplarse como mejoras muy significativas), la planificación democrática parece funcionar sólo en favor de un grupo reducido de intereses. Tras cuarenta años de vida política limitada, muchos han olvidado cómo organizarse para articular una participación política efectiva. Por ello, el noble intento de democratizar los procesos se ha visto obstaculizado por barreras tanto históricas como culturales a una participación más amplia en los asuntos públicos. Un esfuerzo serio por superar estas barreras haría mucho para consolidar los significativos progresos conseguidos hasta la fecha.