

## Editorial

# «De Policía Urbana a Urbanismo y de Gobernación a Fomento»

*El 20 de octubre de 1851, con el gabinete moderado de Bravo Murillo y bajo la moderada monarquía constitucional de Isabel II, se cambia el ya prolijo nombre anterior de Secretaría de Estado y del Despacho de Comercio, Instrucción y Obras Públicas (creado por RD de 28 de enero de 1847) por el más breve de Ministerio de Fomento, cuya denominación habría de tener larga y serpenteante fortuna. El sentido de este «fomento» —hay que repetirlo— es el de fomento de la riqueza pública, impulso al progreso, ayuda al desarrollo y bienestar o incentivación de la inversión privada bajo la guía de la intervención pública en toda la actividad económica, en especial en la agricultura, industria y minería, la educación y las obras de infraestructuras de vertebración del país, bastante diezmado por las guerras de comienzos de siglo. Las funciones de este fomento general se desarrollan en pleno auge mundial del progreso técnico del transporte, de los ferrocarriles, de los caminos, puentes y canales, de la navegación a vapor, de la industria y la minería, etc., que debían impulsarse y protegerse desde el Estado liberal, animando o inyectando dinamismo al capital privado, para que fuese éste el que desarrollara el adam-smithiano “progreso” hacia la riqueza de las naciones.*

*Debe constatar, que esta denominación de Ministerio de Fomento ha presenciado repetidas emergencias e inmersiones a lo largo de su historia, en lo que el profesor Guaita ha denominado un “reiterado guadianismo” (en rigor han sido cuatro las emergencias, 1832-34, 1851-1900 la más larga y dorada, 1905-1931 y 1996-hasta ahora) y 3 inmersiones intermedias en que desaparece el nombre), como le sucedería al vavivén competencial del urbanismo y la vivienda entre el Ministerio de Gobernación y el de Fomento.*

*Este emerger y sumergirse del nombre y su fluida y esquiva correspondencia con las funciones del órgano que denota ejemplifican perfectamente el viejo problema del contenido, significado o referente de las funciones abarcadas por el ámbito léxico-temático y su ambigua correspondencia con el significante, voz o denominación del órgano denotado: no siempre denominamos con la misma palabra el mismo significado, ni viceversa. Más aún: la misma palabra o significante inicial de ‘fomento’ puede verse claramente cómo ha ido perdiendo su primitiva extensión semántica omnicomprensiva de muchos contenidos y referentes (las funciones abarcadas bajo su nombre) para irse restringiendo a menores contenidos o materias competenciales, pero aumentando su intensidad y complejidad (especificación) capaz de volver a segregar nuevos contenidos y significados o materias cada vez más especializadas. En este caso el juego es claramente fruto de la voluntad política histórica, aunque la economía universal de su evolución sea la propia de todos los lenguajes técnicos en continuos procesos de creciente complejidad (especialización-fragmentación-agregación); como ocurriría, por ejemplo, con la evolución de la voz y la derivación de los múltiples significados de la “urbanización” cerdiana desde 1861 (toda la disciplina urbanística) hasta su sentido restringido actual (sólo las obras de infraestructura).*

*Fue efectivamente el 5 de noviembre de 1832, en las postrimerías de la década absolutista del Antiguo Régimen, siendo Presidente del Consejo de Ministros Francisco Cea Bermúdez, albacea político del Rey, cuando se creó el primer antecedente nominal con el superministerio llamado “de Fomento General del Reino”. El Real Decreto fue promulgado por la regente María Cristina durante la enfermedad de Fernando VII, quien ya lo habría acordado antes por un decreto autógrafo de 5 de noviembre de 1830. El vasto*

campo competencial ministerial abarcado bajo ésta su primera denominación (prolijamente descrito en el RD de 9-XI-32 y en la Instrucción de Javier de Burgos a los Subdelegados de Fomento de 30-XI-1833; por cierto, simultánea a la trascendental aún vigente nueva división provincial del Reino), a su vez, reunía las mismas materias que se acopiaron en el de “Interior” napoleónico (1809-12) o en el de “Gobernación” de las Cortes de Cádiz (1812-14). Su denominación fué más exactamente la de “Secretaría de Estado y del Despacho de la Gobernación de la Península”, junto con otra homóloga sólo para Ultramar. La nueva sustantivación de “Fomento” parece ser que fuera auspiciada por Calomarde y López Ballesteros para, según ellos, sortear los nombres precedentes demasiado connotados tanto con el afrancesado gobierno intruso de la ocupación (“Interior”) como con el gobierno liberal revolucionario de Cádiz (“Gobernación”). De hecho cada cambio político-constitucional volvería a suprimirlo o restaurarlo (regreso del “Rey felón” 1814-19 / trienio liberal 1820-22 / década ominosa 1823-33).

Las competencias de esta nueva Secretaría de Estado cubrían todas las funciones públicas de gobernación de las administraciones públicas no especiales (que se aglutinan en la tríada funcional de interior o policía / fomento de la producción / servicios público-sociales), tales como policía y gobierno económico de la administración local, división territorial y estadística, nuevas poblaciones; beneficencia, sanidad, cárceles y correccionales; fomento de la agricultura, montes, ganadería, caza y pesca; industria, minas; obras públicas, caminos, canales, puertos, comunicaciones y transportes, cartografía; comercio interior y exterior, abastos, pesas y medidas; incluida la educación y la cultura, escuelas, institutos y universidades, academias, bibliotecas, museos, archivos, bellas artes, espectáculos de toros, etc. Tan amplio y vasto abanico de actividades públicas estaba orientado a fomentar lo que serían, diríamos ahora, los campos de intervención keynesiana del Estado; es decir, algo así como todas las posibles funciones estatales organizativo-administrativas, de fomento del progreso y social-asistenciales que no fueran las asumidas por las otras cuatro clásicas administraciones especiales, a saber: Estado o Asuntos exteriores, Guerra, Justicia y Hacienda, con otras variadas subdivisiones en Secretarías de Despacho.

Su primera cartera con tal nombre de Fomento estuvo ocupada por Narciso Fernández de Heredia, Conde de Ofalia y, desde octubre de 1833, por el reformador ilustrado Francisco Javier de Burgos, artífice de la división municipal y provincial actual. Poco después, siendo Presidente Martínez de la Rosa, se vuelve a cambiar su nombre por el de “Interior” (por R.D. de 13 mayo de 1834, Ministro Garelly) y al año siguiente, con Alvarez Mendizábal de Presidente, por el de “Gobernación del Reino” (por R.D. de 4 diciembre de 1835, siendo Ministro Martín de los Heros). En esta primera época, entre 1832 y 1847, hubo 50 ministros bajo los nombres de Fomento, Interior o Gobernación.

De nuevo, el mismo día que era nombrado Presidente del Consejo de Ministros, Carlos Martínez de Irujo, Duque de Sotomayor y Marqués de Casa Irujo, crea el nuevo Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas, por R.D. de 28 enero de 1847, colocando como ministro a Mariano Roca de Togores. Le sucederían otros 10 ministros más (entre ellos el propio Bravo Murillo, luego presidente refundador del ministerio de Fomento, que lo sería desde 10-XI-1847 hasta 30-VIII-1849), hasta el décimosegundo, Mariano Miguel de Reinoso, desde el mismo día 20 de octubre de 1851, fecha ahora recordada para el nuevo cambio de nombre por el de Fomento. Las competencias abarcadas (con sus atribuciones en el RD 5-II-47) —una vez segregada la gobernación y régimen interior de la administración (policía) en un Ministerio propio en adelante— serían prácticamente las que han conformado su núcleo más duradero, es decir, las obras públicas lato sensu (fomento y servicios), dejando o saliendo la instrucción pública (1900) y la agricultura, comercio e industria (1920, 1931).

Con este nombre de Fomento y con cada vez más restringido campo de competencias —aunque con mayor dotación y penetración especializada, conforme se iban haciendo más complejas y fragmentadas las propias funciones colectivas del gobierno— pervivió hasta la II República, ello a pesar de haberse llegado a promulgar su desaparición (por R.D. de 7 de mayo 1886) disponiéndose se desdoblara en el Ministerio de Instrucción Públi-

ca (y de Ciencias, Letras y Bellas Artes) y el de Obras Públicas, Agricultura, Industria y Comercio, ejecución que no se cumpliría hasta 14 años después (1900) y 45 años después, en 1931 ya con la II República (por Decreto de 16 diciembre de 1931). Desde entonces su testigo material pasaría al Ministerio de Obras Públicas, con diversas adiciones y supresiones competenciales durante toda la República, la Dictadura y un buen trecho de la Democracia (65 años en total).

Por fin en 1996 este elástico Ministerio de Obras Públicas ha recuperado atinadamente, en mi opinión, su simple nombre de Fomento, centrado en torno al núcleo fuerte de las infraestructuras públicas y sus materias conexas de transportes y comunicaciones terrestres, aéreas y marítimas, cartografía, correos, teléfonos, pesas y medidas, etc. Piénsese que en esto de llamar al Organismo con un descriptivismo exhaustivo de las materias por él abarcadas se ha llegado a ligar nombres uno detrás de otro en retahilas ridículamente largas para designar un ministerio o una dirección multifacética que, por ello, dan lugar a usar destemplada e intemperadamente sus acrónimos o siglas, al final sólo inteligibles por los muy iniciados (como el de 1900 Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas —¿dirían MAICOP?— COPLACO, MOPTMA, CEOTMA, etc.; cosa que también les gusta mucho a nuestros hermanos iberoamericanos y, ya con verdadera fruición, a nuestros primos franceses). Todo lo demás sobre el juego de contenidos y nombres de Fomento es historia reciente ya más conocida.

Pero lo importante para nuestros efectos es la dependencia entrecruzada que la materia de la primigenia y vagorosa “policía urbana” (recuérdese a nuestro pionero Castillo de Bovadilla con su «Política para Corregidores y señores de vasallos», de 1597, y los posteriores e ilustrados “Tratados de Policía” que se suceden en el XVIII, de Delamare, von Wielfeld, von Justi, Valentin Foronda, Tomás Valeriola, etc.) ha tenido siempre con la moderna planificación de los ensanches y reformas interiores de poblaciones del XIX, junto con la arquitectura, la vivienda social y la gestión municipal de la urbanización, al estar participando ambos conjuntos de materias de las virtuales competencias de Fomento (obras públicas estatales) y Gobernación (policía y administración y gestión locales). Como ejemplo de este vaivén competencial, obsérvese que desde el origen del urbanismo moderno —con la primera Ley de Enajenación Forzosa (1836), el proyecto de Posada Herrera (1861) y la primera Ley de Ensanche de Poblaciones (1864), así como la norma de planos geométricos de poblaciones (1846) y demás normas de policía urbana y control urbanístico en la tramitación y aprobación de los ensanches— hasta el sexenio revolucionario (1868-74) serían todas ellas normas elaboradas e impulsadas por el Ministerio de Gobernación, que no soltaba estas materias al nuevo de Fomento. Sería ya bajo la regencia del general Serrano y con Prim en la Presidencia del Consejo de Ministros cuando José Echegaray desde Fomento planteara la crisis y la reivindicación del paso definitivo de toda esta materia técnica de la ordenación territorial a su departamento, evitando conflictivos solapes competenciales con Gobernación y las Administraciones locales, al tener que aclarar que:

«Pasarán a depender del Ministerio de Fomento [desde Gobernación] los negocios relativos á construcciones civiles, emplazamientos de poblaciones, alineacion de calles y plazas, ordenanzas de construccion, declaracion de utilidad pública y expropiacion forzosa, sociedades de auxilios mutuos y Academias de Medicina y Cirugía» (artº 5, Decreto 25 de abril de 1870, del propio Ministerio de Gobernación).

Pasada la I República y ya bajo la Restauración canovista, con Queipo de Llano en Fomento, en ese primer decenio se promueven desde este Ministerio todas las nuevas leyes clave del urbanismo de la Restauración, a saber: la segunda ley de Ensanches, de 1876 y su inmediato Reglamento, la Ley de Obras Públicas de 1877, además de las municipalistas de 1870 y 1877, hasta la segunda ley de Expropiación Forzosa, la de 1879; incluso un interesante proyecto de ley de Construcción de Barriadas de Obreros de 1878, primer antecedente español de intervención pública en la grave cuestión de las viviendas sociales.

*Pero la cuestión de las “construcciones civiles” seguía sin estar clara al encubrir una rivalidad latente entre el reciente y progresista cuerpo del Estado de los ingenieros civiles y el conservador e influyente establishment de los arquitectos de Bellas Artes y obras municipales: como casi siempre, afloraría la confrontación localismo autonomista contra globalismo centralista. Aprovechando un conflicto competencial sobre el ensanche y expropiaciones de la calle de Sevilla de Madrid, se devolverían otra vez al Ministerio de Gobernación las competencias en “construcciones urbanas” (o urbanización) por ser el departamento nato para las funciones propias de policía urbana de jurisdicción local. Sería ya con el gobierno liberal de Sagasta con el que, por el doctrinalmente importante R.D. de 1º de julio de 1881, se deroga lo dicho en el anterior de 25 de abril de 1870 restituyendo las construcciones civiles y la urbanización de poblaciones a Gobernación y restableciendo así la competencia municipal localista sobre estas materias.*

*A partir de entonces, las leyes de Saneamiento y Mejora de Poblaciones para Madrid y Barcelona de 1892 y la general de igual nombre de 1895 con sus respectivos Reglamentos, así como todas las derivadas de la legislación primoriverista de régimen local del 24 y sus Reglamentos municipalistas, hasta la quinta ley urbanística española, la Ley del Suelo de 1956, son de nuevo elaboradas por el Ministerio de la Gobernación, prácticamente hasta la creación del especializado Ministerio ad hoc de la Vivienda en 1957.*

*Las materias del urbanismo, la planificación y la vivienda —dejando aparte el diseño de las grandes infraestructuras que articulan el territorio estatal y regional, que era el foco básico de Fomento— han ido buscando su acomodo rebotando de uno a otro de tres Ministerios (incluso uno entero para sí desde 1957 a 1977), según se considerase que la ordenación urbana era cosa de competencia técnica municipal o de gestión interna de la administración local (en cuyo sesgo dependía de Gobernación) o fuera cosa de ingeniería de obras públicas lato sensu, caminos, calles e infraestructuras de nueva urbanización o ensanche (en cuyo caso dependía de Fomento) o fuera un ámbito de beneficencia para las clases obreras, de higiene urbana o sanitaria de la vivienda de los trabajadores y de casas baratas y económicas, sociales o protegidas (dependiendo entonces de Trabajo, Sanidad y Previsión, etc, en el Ministerio donde se llevara esta función)*

*La inicial legislación de vivienda social fue competencia del Ministerio de Gobernación, primero con la Comisión de Reformas Sociales en 1883, preocupada por la “mejora de los barrios y habitaciones de las clases obreras”, y luego desde 1903 con el Instituto de Reformas Sociales, como impulsor de la ley de Casas Baratas de 1911 (proyecto de 1908) y su Reglamento. Pasa este Instituto al Ministerio de Trabajo (y de Comercio e Industria) a partir de su misma creación en 1920 por Eduardo Dato (Presidente del Consejo, asesinado al año siguiente), elaborando ya desde él sus leyes de Casas Baratas de 1921 hasta 1923, en que la Dictadura disuelve el Instituto.*

*La perspectiva finalista del problema de la vivienda —considerándola como el objeto destinatario último de los demás aspectos técnicos de la planificación urbana los cuales deben confluir hacia su resolución— hace posible que, desde el propio Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, su activo titular, Joaquín Chapaprieta, convocara en 1923 una trascendental Conferencia Nacional de la Edificación y simultáneamente propusiera un ambicioso anteproyecto de ley de Fomento de la Edificación en el que se integraban la planificación urbana, la política de suelo, las valoraciones expropiatorias, las barriadas de casas populares, la edificación forzosa y la vivienda, en una ejemplar visión globalizadora de competencias coordinadas. El Ministerio de Trabajo (más Comercio e Industria o Previsión y Sanidad) seguiría siendo el encargado de los temas de vivienda con la Dictadura primoriverista, la República hasta ya mediada la Dictadura franquista.*

*En efecto, en 1957 se crea el nuevo Ministerio de la Vivienda que acapararía esta materia in totum, más la de Arquitectura, Urbanismo y regiones devastadas, desgajándolas de los de Gobernación y Trabajo. Además de la ingente legislación y planes cuatrienales de vivienda desde este Ministerio se elaboraría en 1975 la primera reforma de la Ley del Suelo de 1956 y su texto refundido de 1976 (sexta ley del urbanismo español), además de todos sus reglamentos (en parte aún vigentes). Hasta 1977 con la vuelta de la De-*

*mocracia, en que se inserta aquel Ministerio de Vivienda entero en el de Obras Públicas (MOPU) y que por ello añadiría la coletilla generosa “y Urbanismo” (no se quiso poner “y Vivienda” por ser ésta menos globalizadora, aunque luego, al año siguiente, la Constitución transferiría ambas a las Comunidades Autónomas, incluso la ordenación territorial y la gestión del medio ambiente, conservando en el Estado más competencias económicas con la vivienda que con el urbanismo). No desaparecería el urbanismo del nombre del Departamento hasta que en 1991 fuera desbancado por el de Transportes (pasando a MOPT, R.D. 298/91 de 12-III) y en 1993 se le añadiría a éste el Medio Ambiente (MOPTMA, R.D. 1173/93 de 13-VII). El MOPU elaboraría en 1990 la segunda reforma de la Ley del Suelo de 1956, mientras que su Texto Refundido de 1992 ya sería del MOPT. Finalmente desde el recuperado nombre de Ministerio de Fomento (MF, R.D. 839/1996 de 10-V) se desgaja el medio ambiente en un ministerio propio, elaborándose desde aquél la vigente Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998.*

*Hasta aquí la brevísima historia de un nombre y del vaivén de sus contenidos semántico-competenciales.*

\*\*\*

*El trabajo sobre «Derecho urbanístico y segregación espacial: las relaciones entre la ordenación urbanística y el surgimiento de guetos urbanos», del Dr. Juli PONCE SOLÉ, profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona, se publica como un artículo por adelantado sobre la amplia perspectiva del número monográfico y doble 133-134 de este año (otoño+invierno 2002), que tenemos ya prácticamente cerrado, dedicado a la bipolaridad de la ciudad excluida o marginada frente a la ciudad excluyente y enclaustrada, abordando el tema de la segregación urbana como expresión espacial de la exclusión social en el planeamiento desde las posibilidades del Derecho urbanístico español.*

*En torno a «La regulación de grandes superficies comerciales en España: transplantes y políticas territoriales inexistentes», el geógrafo urbanista Luis E. ARRIBAS SANDONIS, Universidad de Amsterdam (Holanda), desarrolla una crítica a la desarticulación profunda de las políticas territoriales que no pueden controlar la explosiva difusión de estos grandes formatos de distribución comercial que estructuran el territorio, enfrentando las lógicas locales de la promoción y la competitividad privada y pública a lo que se denomina el ‘urbanismo comercial’ como instancia de globalización de las externalidades, que estaría por hacer.*

*Con el trabajo «Indicadores sintéticos de presión sobre la contaminación del aire: un análisis comparado de las Comunidades Autónomas españolas», las profesoras Dras. M<sup>a</sup> Casilda LASSO DE LA VEGA MARTÍNEZ & Ana Marta URRUTIA KAREAGA & Amaia DE SARACHU CAMPOS, del Departamento de Economía Aplicada IV de la Universidad del País Vasco, abordan la comparación entre las CCAA y algunos países industrializados ante al que proponen como índice sintético de presión (IP) per capita y ante el índice sintético de cambio climático (CCI) sobre la contaminación del aire, propuesto en el Protocolo de Kyoto sobre el cambio climático, evaluados mediante el análisis de componentes principales.*

*Finalmente, en el trabajo sobre «Fundamentos para la catalogación y conservación del arbolado singular», de Ignacio PÉREZ-SOBA DIEZ DEL CORRAL & Juan PICOS MARTÍN, Ing. Montes del Gobierno de Aragón y de la Univ. Vigo, respectivamente, se plantea una vieja inquietud de los planificadores urbanísticos que nos encontrábamos con la necesidad de salvar algunos ejemplares excepcionales que hallábamos en las ciudades y campos donde hacíamos planes municipales o especiales y nos tropezábamos con la absoluta incompreensión social y política, falta de medios jurídico-técnicos en manos del Municipio para su protección especial y el desprecio del interesado, en la medida en que toda reserva, carga o limitación sobre su propiedad le suponía bajar el precio del solar en un mercado ciego a tales valores esotéricos. He llegado a vivir la bárbara reacción de un propietario que, soliviantado ante la catalogación en un Plan especial de urbanismo como ele-*

mentos singulares de unos arboles excepcionales dentro de su finca, la emprendiera taimada y friamente con ellos abrasándolos con sal, dejándolos secos y esqueléticos en unos meses, sin poder proceder contra él, atónito e inerme, porque no “formaban masa arbórea” (única legitimidad municipal para sancionar una actuación sin licencia previa, y eso desde el Reglamento de Planeamiento de 1978, no antes).

En la Sección de **Urbanismos Comparados** se publica ahora la cuarta entrega (tras el de síntesis global y los de Alemania y USA) sobre Suiza: “Líneas básicas de la legislación urbanística en varios cantones de la Suisse Romande”, de Martín BASSOLS COMA & Martín BASSOLS HEVIA-AZA, elaborado en diciembre de 1995, como ya decíamos en el inicial nº 127, que no ha podido revisarse ni actualizarse desde entonces y que tiene el interés de ofrecer una pieza muy elaborada del panorama urbanístico europeo que deseamos ir ofreciendo al estudio comparatista.

La Sección del **Observatorio Inmobiliario** ofrece el trabajo sobre «El mercado inmobiliario en España en el 2001», del economista Julio RODRIGUEZ LÓPEZ, Presidente del Consejo Social de la Universidad de Granada, el cual, tras un exhaustivo análisis de la coyuntura general económica, en la que emerge el nuevo esquema de Plan Cuatrienal de Vivienda del 2002-2005, aborda el fuerte atractivo bursátil de los activos inmobiliarios. Comenta que estos activos se han revalorizado como inversión-tesaurización alternativa del ahorro de capitales (más de un 14% de rentabilidad) ante la inestabilidad de la renta variable, lo que ha elevado fuertemente los precios de la vivienda. Es decir, esta bonanza del sector inmobiliario ha llevado a que el tiempo necesario para poder adquirir una vivienda de precio medio con un ingreso familiar bruto monosalarial medio se haya elevado al más alto esfuerzo de los últimos once años; bien es verdad que ciertamente con muy fuertes diferencias entre unas ciudades y otras y entre Comunidades Autónomas, marcando claramente las desigualdades geográfico-espaciales de las rentas.

La Sección **Internacional** recoge las crónicas de Argentina, de Rubén PESCI, sobre el encuentro mundial antiglobalización, ahora llamado “por una globalización alternativa”, de Porto Alegre 2002; así como el comentario de Roberto SEGRE del Brasil sobre los interesantes libros de «Guías de la arquitectura carioca»

En la Sección de **Documentación**, la “Memoria Histórica” extracta algunos artículos de dimensiones y criterios higiénicos sobre la vivienda y el urbanismo de ciudades satélite del Reglamento de 8 de julio de 1922 en desarrollo de la ley de 10 de diciembre de 1921 de Casas Baratas, conteniendo algunos precedentes en esta materia de indudable interés histórico.

Concluye esta sección del número con las habituales secciones de la nueva legislación estatal y autonómica donde, esta vez se empiezan a ofrecer destacadas por su grafía las leyes y normas más importantes publicadas en el período indicado de recogida, para diferenciarlas de las más normales y de valor informativo; así como las novedades de tramitación del planeamiento y libros recibidos.

Los **índices** generales de artículos, de nombres y temáticos del año 2001 cierran este número y el año enteros.

JGB  
Director de **CyTET**