



---

# EL DESARROLLO DE NUESTRAS CIUDADES DESPUES DE LA LEY DEL SUELO: HUELVA

por Alejandro Herrero

## I. VERIFICACION DE UNA HIPOTESIS

Continuando el análisis del desarrollo real de diversas ciudades españolas después de la Ley del Suelo y en relación a sus previsiones, iniciado en **CIUDAD Y TERRITORIO** por su Director, vamos a examinar el de Huelva respecto a los puntos principales de sus hipótesis interpretativas que esencialmente son la densificación congestiva del casco urbano, suburbanización incontrolada y desarrollo periférico e inconexo, en discrepancia con las previsiones de la Ley individualizadas a través de los Planes generales, todo lo cual «amenaza seriamente el porvenir de nuestras ciudades».

Alguna vez hay que detenerse y, en vez de actuar, observar lo realizado. Indudablemente, sólo del examen de los resultados en unas y otras ciudades pueden salir unas directrices de actuación encajadas en nuestra realidad nacional, o mejor, diría yo, en nuestra fase de desarrollo —cultura y costumbre urbanísticas, propiedad del suelo, organización administrativa, medios económicos, peso de la técnica—, factores que, quizás, hubiera que analizar también por separado de los resultados para, actuando sobre ellos, acercarse

en las realidades a la aspiración teórica, maximalista de la Ley.

Se desprende que el objetivo final del estudio es ver, en líneas generales, lo que pueda ser denominador común de unas a otras ciudades, es decir, dejando aparte lo personal, episódico y superable de lo que pueda depender del sistema. No obstante, y aunque pretendo exponer los datos objetivamente, encabezo este artículo avisando que soy arquitecto municipal desde hace treinta y dos años, por lo que mi punto de vista es, quizás, demasiado cercano, al de la fuerza de choque del urbanismo y, además, porque mis errores o falta de capacidad han podido ser una causa —en la medida en que los técnicos podemos ayudar o perjudicar— de que la realidad no sea más satisfactoria. Aunque en urbanismo, hoy por hoy, la distancia entre el esfuerzo y el resultado es enorme, sí creo que si pudiera comenzar de nuevo en las mismas circunstancias, pero con los conocimientos actuales (lo que equivale, claro está, a tener resueltos muchos problemas en vez de tener que resolverlos y a tener más fuerza de convicción en relación a las prescripciones del urbanismo), algún resultado mejor sí habría podido conseguirse.



## 1. Síntesis del desarrollo anterior a la ley del Suelo

Antes de esta Ley —tiempos del Reglamento de Obras, Bienes y Servicios de 1924— teníamos un Plan (que denominábamos de Ordenación de la evolución urbana) que fue algo así como la primera redacción del Plan general vigente para un perímetro más reducido. Hasta el año 1940 la ciudad había crecido estirándose, bastante desparramada, a lo largo de las carreteras —puede observarse en el plano anejo—. En aquel entonces, la construcción particular era de poco volumen y las actuaciones estatales importantes; verificábanse a través del Instituto Nacional de la Vivienda y la Obra Sindical del Hogar en dos grandes —relativamente a la ciudad— sectores, lo que luego se llamó «polígonos»: el de las Huertas de Mena y Esperanza, semiexpropiadas por el Ayuntamiento, y el de Balbuena, conse-

guido por compras sucesivas. Ambos polígonos estaban situados en las áreas lógicas de crecimiento, dentro, desde luego, del perímetro urbano (punto 1.º); la construcción se realizaba por conjuntos que, si bien en sí mismos no son un Plan parcial completo, sí son una ordenación (punto 2.º), y se terminaban con la urbanización completa (punto 3.º).

La promulgación de la Ley del Suelo coincide «grosso modo» con la variación de la política de la vivienda, que sustituye a la Ley de viviendas «protegidas» por la de «renta limitada» (1954, Reglamento 1955) y las inversiones estatales directas por las efectuadas a través de particulares en diversas proporciones, dejándoles la iniciativa del volumen y emplazamiento. Lograr un orden en el desarrollo de la ciudad se pone más difícil y requiere más prescripciones y disciplina. No obstante, el desarrollo es, quizás, lento hasta el año 1964. Por entonces hay posibilidades industriales importantes, y en esta línea se declara Huelva



Huelva



Polo de Promoción, lo que significará, junto con la nueva edificación para la industria, un incentivo a la construcción privada de mucha velemejoría, y si bien hasta esa época se había podido seguir con el Plan de ordenación antiguo sin grandes problemas, ya hubiera sido grave la falta de un Plan consolidado, con su fuerza legal entera. Pero, por fortuna, la ciudad recibió ese «boom» con el Plan general listo, aprobándose en 1964; hace, pues, ocho años.

Lo que no es todo, ni mucho menos, ya lo sabemos, pero sí significó una zonificación, una previsión de red viaria, un encuadramiento legal de las actividades, una estructura de barrios y centros, unas normas, un programa de actuación, un enfoque de los problemas más importantes, es decir, tener preparada una solución para problemas que requieren un estudio previo, una reflexión, y que no deben resolverse aisladamente, porque están conectados con otros.

## 2. Densificación congestiva del casco

Con la nueva legalidad, al aprobarse un Plan general pueden darse licencias de obra en el casco y, en definitiva, en los lugares que creó la legalidad anterior. Gracias a eso no se interrumpe la vida. No así en la «extensión», que queda a la espera de sus Planes parciales. (En este caso, en el Plan general se había integrado todo lo que fue posible del proyecto de ensanche redactado en cumplimiento del Estatuto municipal de 1924 y las parcelaciones particulares incorporadas por aprobaciones municipales sucesivas, lo que pudieramos llamar Planes parciales estilo antiguo.)

La ciudad aspira a casas altas, como las de Madrid o las de Sevilla, como reacción, por la ley del péndulo, contra sus numerosas casas de una planta, en gran parte muy modestas, en donde es adecuada una reedificación. Hay el criterio de que es más económico elevar las construccio-

nes en el casco que crear barrios nuevos. Las Ordenanzas lo fomentan, la rentabilidad lo apoya. La ciudad vieja requiere una reurbanización para presentarse decorosamente y se centran en ella las inversiones. Falta conciencia pública de la necesidad de preparar zonas exteriores para estar en condiciones de actuar sobre el propio casco antes de que no tenga remedio. La atención se aparta de la extensión y se concentra en el interior; predominan la apariencia y el incentivo al desarrollo sobre el propósito de crear unas condiciones de vida gratas para todos. La edificación en altura es motivo de orgullo.

Por otra parte, hay suficientes solares en el ensanche para tener un margen de tiempo en el que preparar los Planes parciales. Con ello, la edificación en los primeros años del Plan puede desenvolverse en el perímetro de los terrenos urbanos, según los define el Plan general, no habiéndose utilizado la extensión del concepto de casco según el artículo 63 de la Ley, más que para la regularización del perímetro hasta las vías principales y, aun así, en contados casos.

Todo ello ha producido, efectivamente, la densificación del casco por encima de su capacidad, lo que lleva consigo los inconvenientes conocidos en el gremio urbanista (circulación y gran déficit de aparcamientos, dotaciones inicialmente escasas para los espacios públicos, que pasan a ser insuficientísimas para mayor población, coexistencia del «desarrollo» y el «subdesarrollo», desorden estético de alturas indefinido), pero cuya notoriedad está diferida, en muchos aspectos, para el hombre medio. Los edificios que se han reedificado alcanzando la altura que prescriben las Ordenanzas, o un poquillo más, no llegarán al 20 por 100 del total, y ya no caben los coches en las calzadas ni los peatones en las aceras; los medianeros aparecen sin miramiento; los niños no se sabe dónde juegan...

Comprobada, pues, la primera hipótesis.

### 3. Chabolismo incontrolado

En Huelva ha habido de siempre barrios extensos de chozas y chabolas; la mayor parte, en terrenos «de nadie» —en concesiones de marismas, que son los de insalubridad máxima, y en márgenes de cauces naturales, principalmente—.

El tema es suficientemente dramático como para justificar un estudio directo —los puntos de partida de la inmigración, los pocos capacitados, los constructores, el desarrollo de la vida, cómo disponen del agua y de la luz, de tiendas, su santidad interior y exterior, sus transportes, la limpieza pública...—. Pero, sin entrar en ello, hay que contar, urbanísticamente, con el hecho de su existencia física, como una parte más de ciudad. Se han hecho muchos esfuerzos y proporcionado muchas viviendas, pero no parecen disminuir. No se sabe qué legalidad urbanística dejan de infringir, pero ¡cuántas veces faltará fuerza moral para impedir las construcciones o para detribar las que estén a medio hacer!

Y va quedando el problema de su transformación paulatina; las chabolas en medio casas y éstas en casas; obras mínimas de urbanización, pero obras al fin; dotación de escuelas y centros asistenciales; en definitiva, *consolidación paulatina* de un emplazamiento inadecuado, a unos niveles inconvenientes; construcción masiva en una planta y en una disposición anárquica que, por ejemplo, tapona la construcción de colectores. ¿Seguirán siendo zonas a extinguir? ¿Habrá que asignar una zonificación permanente para actuaciones sin ley? ¿Habrá que disminuir nuestros «standards»?

No hay que resaltar la complejidad de causas y remedios, muy lejanos en general de la esfera de la competencia municipal, pero cuya afloración física es un grave problema que pesa en el desarrollo urbano y sobre los municipios.

Comprobada, pues, la segunda hipótesis.

### 4. Desarrollo periférico e inconexo

Los Planes parciales hacen falta, pero, indudablemente, no todos a la vez. Tienen que acomodarse, entre otras cosas, a la capacidad urbanizadora, requieren una colaboración municipal importante y una mecánica administrativa, y sólo ya estos aspectos indican que su escalonamiento en el tiempo, las prioridades, son necesarias.

La Ley recaba en el Plan general un plan para la redacción de parciales. En el de Huelva se previó una primera etapa de actuación inmediata, seguida de otra «preferente» para los sectores contiguos al casco (ligados al primer colector de alcantarillado importante, laboriosamente logrado); otra «posterior» para los sectores «periféricos», y la última, para la remodelación del casco.

Observemos las actuaciones en el plano adjunto (págs. 20 y 21):

a) Respecto a las de *planeamiento inmediato*, se observa que se aprobaron los Planes parciales números 1, 3 y 4; el 2 es de reforma interior y ha sido suplido, de momento, con unas alineaciones y, como Plan parcial, está en estudio avanzado. Parte del 5 y el 6 han sido abordados por particulares.

b) Los *preferentes* sólo se han acometido en zonas reducidas.

c) De los de la etapa *posterior* se han acometido, en cambio, todos, aunque varios sólo lo hayan sido en una parte.

d) Los de *remodelación*, últimos programados, no se han acometido.

e) Dejemos aparte otras construcciones industriales situadas en zonas del Polo de Promoción para limitar los temas de este artículo. Vemos que todos los Planes parciales se han redactado dentro del perímetro urbano y ninguno fuera, pero que el orden previsto se ha alterado, anticipándose los de la etapa denominada «posterior» respecto a la «preferente», es decir: *los periféricos res-*



Años	Planeamiento	Habitación	Industria
1964-69	Inmediato	1-2-3-4	5-6
1964-69	Preferente	7-8-9-10-11	
1969-74	Posterior	12-13-14-15-16-17	18-19
1974-79	Remodelación	20-21-22	23
1979	Revisión del Plan general.		

Cuadro 1

pecto a los contiguos al casco; y de una manera inconexa. Aún no sabemos cuáles de estas iniciativas se desarrollarán, en qué orden y con qué ritmo; pero, desde luego, vemos que el Ayuntamiento no asume la iniciativa del desarrollo; queda, como ha sucedido siempre, a merced de las fuerzas espontáneas, al arbitrio de que a un particular le interese o no una actuación.

Queda, pues, también comprobada la tercera hipótesis.

## 5. Las actuaciones en relación a la propiedad del suelo

a) Con expropiación. El Plan parcial número 1 es de actuación oficial por expropiación; es parte de un Polígono municipal de Patrimonio del Suelo más extenso, aprobado por el Ayuntamiento con anterioridad al Plan general y cedido a la Gerencia de Urbanización del Ministerio (Polígono San Sebastián). Consecuencia del Plan general anterior, corresponde a una zona desvalorizada que recibía por el Plan la revalorización máxima.

Las otras actuaciones que se programaron para Patrimonio del Suelo (8 a y 12 b) no se efectuaron todavía por una oportunidad de adquisición de una finca (número 16, que está en edificación), si bien se van a acometer inmediatamente.

El Plan parcial número 2 es una reforma interior inevitable por la relación entre la ciudad antigua y la nueva y por el nuevo acceso, ligado a las posibilidades de inversión municipal.

b) Sin expropiación. Los otros Planes de habitación aprobados, 3 y 4, que estaban clasificados como de actuación inmediata, correspondían a propiedades municipales anteriores. El 5 y 6, industriales, son también antiguas y grandes propiedades particulares.

Lo que se ha acometido de los preferentes ha sido sobre patrimonio antiguo: en el número 8, de la Diputación; 9, 10 y 11, extensas propiedades particulares.

Las actuaciones en sectores alejados, en el límite del perímetro urbano, corresponden todas a terrenos que han sido adquiridos para promover construcción de viviendas: en el 12, 13, 14 y 17, de particulares; 16, del Ayuntamiento. (El 18 está ocupado por chabolas.)

Por tanto, del examen de las iniciativas habidas, se deduce:

1.º La única actuación importante bien emplazada ha sido por expropiación, la del Polígono de San Sebastián, que lo fue con oportunidad.

2.º Las actuaciones en terrenos próximos lo han sido por tratarse de terrenos de *patrimonio antiguo*, y esto, tanto en iniciativas oficiales como particulares.

3.º Las actuaciones en terrenos alejados lo han sido allí por tratarse de terrenos que *era necesario adquirir* para la promoción de viviendas, y esto ha ocurrido tanto para la actuación oficial como particular.

En definitiva, la interpretación es que el desarrollo se efectúa sin dirección, que *la fuerza de decisión* en la elección de los terrenos *la han dado los precios*, que *han contrariado el desarrollo correcto* y han forzado el periférico, en el borde del perímetro urbano, dejando vacíos los sectores próximos. Tendencia que ha afectado por igual a la actuación de los organismos oficiales que a la de los particulares. Y tanto a la extensión globalmente como a cada una de las actuaciones dentro del perímetro urbano o dentro de cada Plan parcial, para cada edificio y para cada dotación. El desarrollo de una ciudad planificado es contradictorio con la tendencia espontánea decidida por los precios. Por ello, su realización requiere autoridad continua y medios de lucha. Con palabras de Terán, «no dejan de plantearse serias dudas respecto a la coherencia del resultado final si no se modifican de algún modo las condiciones actuales del derecho de propiedad del suelo». «Mientras que el actual concepto de la propiedad se mantenga, las ciudades saldrán con mucha dificultad del *status* en que están» (Carvajal). «Si no se domina el suelo, no hay posibilidad de progreso urbanístico» (Bigador).

Tema sobre el que deseo exponer en otra ocasión una fórmula de actuación. Pocos medios hay hoy en los Ayuntamientos para vencer en la contienda.

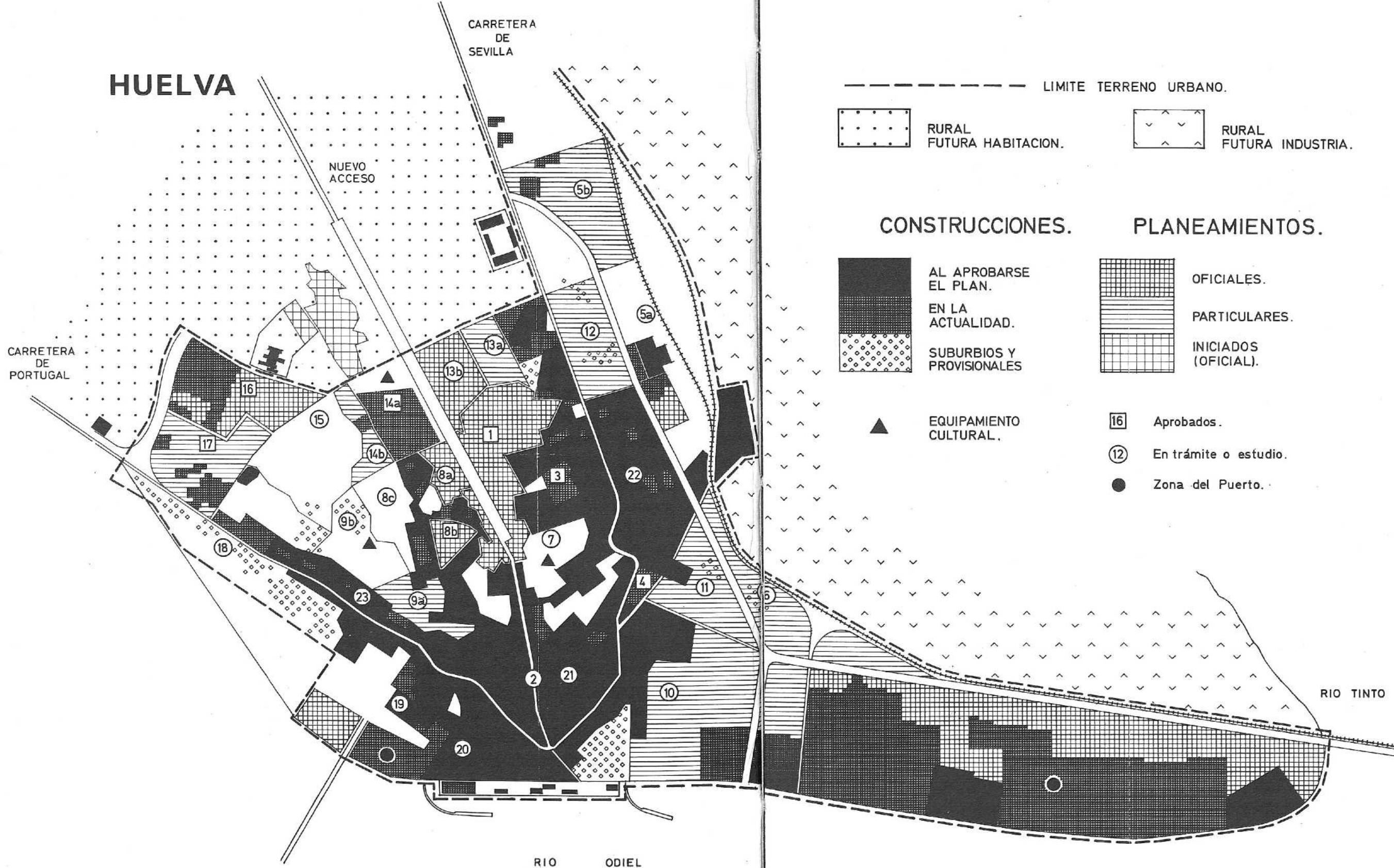
## 6. Utilización de la zona rural

Las solicitudes de urbanizaciones fuera del perímetro urbano se han desestimado, no han prosperado (se inicia ahora una actuación de urgencia del I. N. V. para sustitución de chozas, buscando

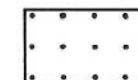


Huelva

# HUELVA



LIMITE TERRENO URBANO.

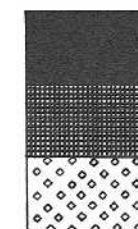


RURAL  
FUTURA HABITACION.



RURAL  
FUTURA INDUSTRIA.

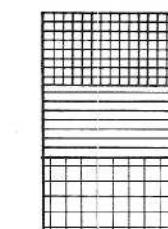
## CONSTRUCCIONES.



AL APROBARSE  
EL PLAN.  
EN LA  
ACTUALIDAD.  
SUBURBIOS Y  
PROVISIONALES



EQUIPAMIENTO  
CULTURAL.



OFICIALES.  
PARTICULARES.  
INICIADOS  
(OFICIAL).



16 Aprobados.  
12 En trámite o estudio.  
● Zona del Puerto.

terrenos baratos y fincas grandes; la legislación la exceptúa de ajustarse a los Planes generales).

Hay que anotar que el hecho de crear urbanizaciones en zona rural presupone que los terrenos no han sido encuadrados previamente por el Plan general, es decir, que *su utilización idónea no ha sido definida por un punto de vista de conjunto*: zonificación, vías principales convenientes que la crucen, división de barrios y centros.

Buscar suelo rural es para la iniciativa privada, en la situación actual de precios, un recurso resignado en su desigual lucha con los propietarios. En principio, el coste de la urbanización interior de los terrenos es del mismo orden; la diferencia está en la preurbanización o urbanización exterior —accesos, conexión de agua, colector de alcantarillado, transformadores, teléfonos—, lo que puede hacer engañosa, como es sabido, la diferencia de coste inicial. Pero *no todo es especulación en los precios de los terrenos*, ni son sólo función de la edificabilidad. Deben valer de diferente modo, según la proximidad al centro de trabajo, al comercio principal, a los cines, a las oficinas, a los médicos, a Correos, según el servicio probable de recogida de basuras, la vigilancia, según el entorno, etc. Con ello queremos decir que, en general, no se buscaría la zona rural disponiendo de terrenos próximos al mismo precio.

Ha podido contribuir a la contención de las iniciativas en zona rural el que el Plan general comprende dentro del perímetro urbano superficies suficientes para satisfacer holgadamente la demanda.

Así, al aprobarse el Plan tenía Huelva 60.000 habitantes; actualmente tiene 100.000, y el perímetro, a superficie llena, 250.000; es decir, *cua-duplica la población inicial*.

Al año 2000, treinta y cinco años, corresponden en la curva de previsiones 200.000 habitantes; los 250.000 resultan con el crecimiento de cuarenta y cinco años.

Todo ello, habiéndose previsto la curva probable con un *índice de crecimiento doble del normal*, por la influencia previsible de la declaración de Polo de Promoción. Como los Planes se revisan a los quince años, hay entonces suficiente oportunidad para reajustar el perímetro y, entre tanto, sólo es buena la política de contención y de preparación de los terrenos idóneos.

## II. PANORAMA DE LA PREPARACION DEL SUELO

### 1. Los planes parciales

La preparación de terrenos urbanos comprende no sólo los planeamientos, adquisición de terrenos y su urbanización, sino todo el complejo mundo de cuestiones derivadas. Pero los planeamientos son el eje del Urbanismo y, en consecuencia, de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, la punta de lanza. Sin ellos, quedan inéditos, prácti-

ticamente, todos los capítulos de la Ley. Un Plan general aprobado significa realmente otro estilo en el desarrollo urbano; los parciales, con la asignación de terrenos para las dotaciones, otro estadio de la evolución, otro mundo de temas y problemas. Costó mucho llegar a tener el Plan general, especialmente por las condiciones en que se desenvolvía su redacción. Costará igualmente llegar a tener todos los Planes parciales y, sobre todo, que sean como debieran ser. ¡Hasta que se logre realizar barrios con una fisonomía especial!

Hoy hay conciencia de la necesidad del planeamiento previo para construir, que la Ley impone con precisión y rotundidad en el artículo 79, que es una de sus claves —un poco escondido, podía haber sido el número 1—. Su aplicación continua ha creado la necesidad. Es difícil de exigir, pero si se cediera, se acabaron los planeamientos.

Entre los aprobados en Huelva hasta el presente, el número 1, de la Gerencia, está urbanizado, aunque a falta de red eléctrica y de alumbrado público. El 3 y 4, municipales, están urbanizados y edificados. El 16, particular, y el 17, municipal, ambos en La Orden, están a medias de lo uno y de lo otro. El 8 b, de la Diputación, está con el Plan parcial aprobado en espera de urbanización.

Están en estudio, rectificación o tramitación los números 2, 6, 10, 11, 12 a, 13 a y 14 a. Está iniciado otro, turístico, en la isla de Saltés.

Vamos, pues, con mayor retraso del que sería de desechar, pero es, quizás, prematuro decir hasta dónde se va a llegar. En este momento son muchas las iniciativas en curso. Como es una labor que se hace entre todos, examinemos el panorama en conjunto.

### 2. Recuerdo a las Comisiones Superiores de Ordenación Urbana de la provincia, anteriores a la Ley del Suelo

A título de ejemplo, dedico un recuerdo a su Oficina técnica, cuya labor era redactar Planes generales y no parciales, y ello con ámbito provincial, caso distinto al presente; pero en aquella fase inicial no podía ser de otra manera. Sin dotación, fue, sin embargo, el germen del urbanismo actual y gracias a ella se terminó el propio Plan de Huelva, que se elaboraba heroicamente en el Ayuntamiento entre expedientes, obras variadas y los mil problemas de una ciudad. Creadas sucesivamente para algunas provincias, las recordamos aquí porque la Ley del Suelo, al establecerlas con carácter general, les quitó la misión de planear, dejándolas como Comisión aprobatoria de los Planes de los pueblos y de los Proyectos de urbanización de la capital, confiando, pues, los planeamientos a los Ayuntamientos y a los particulares.

Pero lo más importante no es aprobar o desaprobar Planes, con serlo mucho, sino crear la



organización que planee, con especialización, continuidad, medios. La Ley del Suelo se autoquitó el instrumento principal de efectividad de sí misma, sin sustituirlo por otra organización de cualquier tipo, pero obligatoria, permanente. Confío en los demás lo que puede ser, pero siempre que se les force a crear una institución eficiente. *Se perdieron quince años de planeamiento* (el que hace un cesto, hace ciento) que algún resultado habrían producido.

### 3. La Gerencia de Urbanización del Ministerio de la Vivienda

Recordemos en segundo lugar a la Gerencia de Urbanización, ya que inició el primer Plan parcial de esta ciudad con la adquisición del terreno, su planeamiento y urbanización.

El largo tiempo que lleva aquí su gestión —aún no ha comenzado la cesión de parcelas— debe servirnos para comprender la naturaleza de las actuaciones urbanísticas, que nunca son a corto plazo; por lo menos son a medio plazo. Se confió en este Polígono por su importancia y como margen de tiempo para preparar otros terrenos, y ahora mismo se espera con impaciencia la venta de parcelas.

No hay que decir que es el organismo más eficiente que tenemos, con la gran ventaja de su independencia, y que es de desear siga su labor *cuento más ampliamente, mejor*, en superficie y en zonas de todo tipo. Nuestro desarrollo urbano se lo agradecerá, especialmente si expropia en los lugares adecuados sin rehuir construcciones ni sectores céntricos, si proporciona solares de todo orden y a toda clase de promotores.

### 4. Los Ayuntamientos

Con la Ley del Suelo quedaron, como siempre, cargados de obligaciones, en gran parte «teóricas», porque en la práctica eran desconocidas. El tema es suficientemente importante como para que muchas personas escriban muchos artículos.

Los Ayuntamientos son complejos; hay bastantes cosas buenas y no pocos problemas que resuelven como Robinsones en la isla de su autonomía, improvisando con el mejor deseo. Los mercados, el matadero, el abastecimiento de aguas, el servicio de incendios, la cooperación a la enseñanza, las fiestas, el tráfico, cementerio. Problemas inmediatos, lo mismo aquí que allá, atender urgencias. Se vive arrollado. Mirando hacia atrás con larga perspectiva, se ve cómo ha habido siempre muchas necesidades del día, muchos barrios y vías principales sin urbanizar —habitados— para que puedan anteponerse fácilmente las previsiones en un programa de preparación de sectores nuevos. Y, sin embargo, es lo que encauza el crecimiento.

El Plan de Planes parciales del Plan general que antes transcribíamos terminaba con esta nota: «La redacción de estos Planes parciales exigirá el encargo, con anticipación suficiente, de los

levantamientos topográficos parcelarios a escala 1: 1000.» Hasta hace unos meses no pudieron contratarse. El propio Plan general está ahora saliendo de la imprenta.

Es claro que *en los Ayuntamientos no puede faltar el equipo consciente de su misión, estable, especializado, «institucionalizado»*, con medios y dedicación. Es necesario exigir, según la Ley, los planeamientos previos, pero es necesario también crear la organización, independiente del control de obras particulares y de los proyectos de obras municipales, que se dedique a prepararlos con continuidad. Ahora vamos a emprenderlo aquí.

¡Si se viera desde arriba el valor que tendrían unas instrucciones, unas simples indicaciones, unos criterios de actuación, de organización! ¡Cuánto tiempo se hubiera ganado! Es posible que la organización de las ciudades dependa más de la disposición que cree y dote unas oficinas municipales de planeamiento eficiente que de la gran legislación. Oficina que, a medida que se avance en ellos y en sus urbanizaciones, habrá de ser más compleja —gestión, comunidades de propietarios, reparticiones, índices de valores del suelo, expropiaciones, asesoría jurídica, organización administrativa, patrimonio del suelo, preurbanización, urbanización, venta de parcelas, control de urbanizaciones, Registro de solares de edificación forzosa, plazos, exenciones tributarias a las urbanizaciones, programas de actuación, prioridades, etc.—. ¡A cuántos negociados administrativos daría lugar en el Estado!

### 5. Los particulares

Han iniciado varios planeamientos; unos están aprobados, otros en buen camino y algunos no acaban de cuajar. ¿Se puede confiar en su colaboración?

La Ley les autoriza a redactar Planes municipales. El Plan general de Huelva distribuyó el territorio de los Planes parciales haciéndolos coincidir, en lo posible, con la delimitación de barrios y conteniendo, por tanto, un centro principal o secundario con sus dotaciones. Con el fin de hacer más asequible la actuación particular, figuraban entre las normas para la redacción de los Planes parciales las siguientes:

**6.<sup>º</sup> Planeamiento por particulares:** En tanto no estén redactados los Planes parciales por iniciativa municipal, el Ayuntamiento podrá autorizar la redacción de éstos por los arquitectos que designen los propietarios del Polígono correspondiente reunidos en comunidad, para ser posteriormente urbanizado por el sistema de compensación. En este caso, se autorizan menores territorios que los determinados en el Plan general, siempre que estén limitados por vías principales, contengan una Agrupación vecinal núm. 2, según se definirá a continuación (aproximadamente, 700 viviendas, correspondientes al grupo escolar completo) y se destine a parque el 10 por 100 de la superficie. En estos casos se

presentará primeramente al Ayuntamiento un avance de planeamiento.

7.º *Barriadas de viviendas:* Cuando el Plan parcial lleve consigo la simultánea construcción de una Agrupación vecinal núm. 1 (aproximadamente, 100 viviendas), podrá reducirse la superficie planeada a uno o varios Polígonos limitados por vías principales.

De ello se desprende que las iniciativas particulares son independientes de las etapas previstas y que puede soslayarse en muchos casos el problema principal de los planeamientos, las dotaciones del centro del barrio.

Sin embargo, aparecen muchas dificultades en la falta de conocimiento de la Ley y del Plan general, en la falta de medios de unos propietarios en relación a otros o de urgencia para la actuación, en la resistencia a la reserva de espacios no rentables (aparcamientos, edificios de enseñanza, verdes, deportivos...), en la desconfianza de creerse perjudicados por el planeamiento en beneficio de otros, en la falta de conocimiento de lo que es una repartición, en la falta de especialización de los técnicos o de datos sobre la ciudad, en las construcciones antiguas enclavadas, las parcelaciones subrepticias, etc.

Su actuación es más fácil cuando se trata de grandes propiedades, capaces de constituir autónomamente un Plan parcial. Pero *en cuanto se requiera un espíritu de asociación*, se tardará tiempo en asimilarlo, y no digamos para llegar a repartir las cargas y beneficios de la urbanización. El urbanismo es lo contrario de individualismo; los particulares pueden hacer microarquitectura, pero les costará llegar a hacer microurbanismo. ¿Cuánto tardarán estas iniciativas en llegar al final? De todos modos, se ha comenzado a andar el camino. Continuemos.

### III. ¿ESTAMOS A LA ALTURA DE LOS PROBLEMAS DE LAS CIUDADES?

#### 1. El peso de la Ley del Suelo ha sido muy beneficioso; no se puede cejar

Desde otras perspectivas, ¿cómo ha ido el desarrollo urbano de Huelva en conjunto, en relación a los objetivos de la Ley del Suelo? Indudablemente, hay aspectos poco satisfactorios, pero también hay logros positivos.

Uno de éstos es que la propia Ley ha comenzado a irse conociendo; lentamente, un poco a la fuerza. Es difícil, tan rica en conceptos nuevos, terminología, extensión... Su asimilación por nuestra sociedad ha sido lenta. Es variar muchos supuestos, muchas costumbres. No se puede decir a todas horas no. *Se han ido conquistando para el Urbanismo muchas posiciones, pero no pueden ser todas a la vez.* Se ha ido afirmando bastante la autoridad; ahora hay veces que son

ya los «administrados» los que exigen las nuevas normas, a los demás, claro.

El Plan general, instrumento esencial de la Ley, también ha ido conociéndose y pasará a conocerse más con su publicación. En el perímetro urbano se contienen zonas de diversa naturaleza, concepto no desarrollado en la época de los «proyectos de ensanche»; casco antiguo, ensanche, barriadas de protección estatal, ciudad jardín, edificios singulares, plazas de carácter, edificios de mayor altura, gran industria, industria media, tolerancia, verdes de distintos tipos. La red viaria principal aparece en muchas actuaciones. Se ha aprobado la red arterial, concordante con el Plan general. Los enlaces ferroviarios están en realización.

Ha habido expropiaciones, Planes parciales, recursos, índices municipales de valor de los terrenos, Presupuesto especial de Urbanismo para Patrimonio del Suelo y para obras de urbanización. Ordenaciones de manzanas dentro del perímetro urbano. Actuaciones por cesión de viales, por compensación. Registro de solares de edificación forzosa, cédulas urbanísticas, etc., con las múltiples incidencias de la vida de la construcción.

Cada iniciativa, viviendas, dotaciones, servicios urbanos, es un problema de conocimiento de las leyes, de las normas, de los planes y tantas veces un problema de criterio, de avances de planeamientos sobre la marcha, de autoridad. Todo ello ha ido creando otro clima, más complejo, al que se ha tenido que adaptar la mecánica administrativa y de la edificación. Quizá se ha empezado a comprender que no era posible seguir con el espíritu de que cada uno en su solar puede hacer lo que le interesa, que la Ley ha tratado de sustituir por el de hacer en cada sitio lo que es conveniente. Nos hemos ido dando cuenta de que *si la Ley es complicada, es porque lo es realmente una ciudad y su desarrollo*.

Se ha adelantado, indudablemente, en el vigor del Urbanismo. Y se ha adelantado, en gran parte, por la constancia en atenerse a la Ley, *por el peso de ser Ley*. Un criterio, por fuerte que sea, por conveniente que sea, es inoperante. La influencia de la Ley ha sido muy buena. Queda mucho camino. No se puede cejar.

#### 2. Sin embargo, las ciudades no van bien. Algo hay que hacer

Se ha hecho mucho, se ha trabajado mucho; sin embargo, las ciudades no van bien. Estamos por debajo de lo que las necesidades exigen. Salíendonos de las ciudades en que vivimos, viéndonos en conjunto, los años pasados y los venideros, *no tenemos nadie confianza en los resultados*. La cuestión está entre dos velocidades, la del crecimiento de los problemas, ligado al crecimiento demográfico y al aumento del nivel de vida, y la del crecimiento de los medios para dominarlos, por ejemplo, la capacidad de dirigir y de urbanizar ordenadamente. ¿Cuál es mayor?



Si estuvieran bien encauzados los problemas, se supiera que se seguía el buen camino y que nuestros nietos encontrarían unas ciudades razonables, podríamos estar medio tranquilos. Pero el desarrollo no está dirigido, dominado; si no es caótico, lo parece. Las ciudades son un torrente desbordado. La prolongación de la curva, el pronóstico, no es alentador; a lo más, un «laissez faire» conformista con la mediocridad.

Hay muchos motivos para ser pesimistas en cuanto al porvenir de nuestras ciudades. La distancia entre lo que son y lo que podrían ser —lo que deberían ir siendo— es demasiado grande. No es sólo dinero lo que hace falta, ya que falta mucho. Aunque se urbanizasen perfectamente, pongo por caso, seguirían siendo hostiles, anárquicas.

Algo hay que hacer.

### 3. El dedo acusador señala a los Ayuntamientos

Fallan muchas cosas. A la vista de los resultados, de las ciudades antipáticas, agrias, el dedo acusador por toda España señala muchas veces a los Ayuntamientos. Es posible. No cumplen su misión. Están rebasados por los problemas. Aunque también es posible que lo que falle en ellos no dependa de ellos, de las personas por lo menos. Y que fallen más cosas. Cuando se ve con qué buena fe se trabaja siempre, la calidad humana de las personas, y qué ilusión tiene la ciudad en superarse, se piensa que son otras las causas y no los hombres. Y esto es interesante, porque las personas pueden influir mucho, en bien o en mal, y en cierta medida suplir con su cultura, con su preparación profesional o su bondad, una estructura legal deficiente; o bien disminuir con sus complejos unas oportunidades legales. Por esto, es necesario separar lo discrecional de lo preceptivo, lo individual de lo que es legal y común a las situaciones y a las poblaciones. En lo esencial, nuestro régimen municipal es igual, por lo menos, de cien años a esta parte.

En este momento en que tantas personas doctas se ocupan del tema, con toda su complejidad, es un atrevimiento por mi parte hacer unas observaciones, siquiera sean sobre algunos aspectos parciales, deslavazadas y sin pretensiones. Pero van surgiendo insensiblemente al tocar cualquier tema urbanístico, al mirar en conjunto las ciudades, que se han ido haciendo desde mucho tiempo atrás y son el resultado de muchas actividades. Las culpas, si acaso, son de muchos y es el régimen municipal mismo el que está en juicio.

Desde dentro estamos obligados a pensar sobre las causas.

### 4. Causas ajenas a la competencia municipal

Ya al examinar el desarrollo de Huelva en relación a las hipótesis expuestas por Terán, iban surgiendo implicaciones con temas más hondos,

generales, muy lejanos a veces, de la competencia municipal.

Así, surgía que el desarrollo había sido más ordenado y coherente cuando la principal actividad constructiva era a la escala de grupos de viviendas o barriadas, en vez de a la de construcciones aisladas de iniciativa particular y, en general, por empresas de poca potencia —problema de *escala* de las actuaciones, de mucho fondo, ajeno a los Ayuntamientos—. Cómo el espíritu imitativo, la apariencia y el *incentivo al desarrollo antepuesto a un objetivo predominante de crear unas condiciones de vida gratas* —sentido de la vida actual, pero también producto de la falta de cultura arquitectónico-urbanista— y la atención centrada en el casco, en vez de en la extensión, estaban produciendo la densificación congestiva de éste. Cómo en sus causas y en los remedios, *la génesis del chabolismo* depende poco de la actividad municipal que se encuentra con su secuela. Cómo ha faltado el dominio sobre la dirección del desarrollo, que está, efectivamente, a merced de otras iniciativas esporádicas e incoexas, lo que es debido en gran parte a los precios de los terrenos y, en definitiva, a los derechos asignados a la propiedad del suelo. Las dificultades para la gestión urbanística de particulares, por la *poca afición a la coordinación de actividades e intereses y su resistencia a las reservas no rentables*. Cómo los Ayuntamientos están *desasistidos de directrices y organización para poder afrontar con eficacia los problemas del desarrollo*, teniendo que atender a necesidades de todo orden como mejor pueden y, aun así, improvisadamente.

¿Son todos ellos problemas de la competencia municipal?

### 5. La desconexión Administración Local y Urbanismo, por un Ministerio de las Ciudades

Ya es sabido que los Ayuntamientos están regulados por la Ley de Régimen Local y sus Reglamentos y dependen administrativamente de la Dirección General de Administración Local, integrada en el Ministerio de la Gobernación. El Urbanismo se regula especialmente por la Ley de Ordenación urbana, etc., centrada en la Dirección General de Urbanismo del Ministerio de la Vivienda, que aprueba los planeamientos.

Pero el *Urbanismo se realiza en gran parte desde los Ayuntamientos*; el desarrollo de una población es uno y continuo y no se sabe si empieza en la vitalidad de la ciudad, o en los planeamientos, o en la decisión de encargarlos, o de financiarlos y si termina en las licencias de habitar o de apertura de establecimientos, en el cobro de las contribuciones especiales de una obra de urbanización, en su conservación, o en la vida de sus habitantes, los proyectos y las posibilidades del Banco de Crédito Local, la selección del equipo de funcionarios y técnicos o la organización para llevar adelante el desarrollo de la ciu-

dad. La Ley del Suelo marca los objetivos fundamentales, el Ministerio actúa sobre los puntos clave, la vida se desarrolla según sus exigencias, y en el medio hay una laguna de la que se resiente el resultado final.

Pienso que una de las causas por las que no se haya desarrollado la inspección urbanística, el examen de las interioridades de funcionamiento, de los logros, ha podido ser el embarazo por la interferencia de jurisdicciones. Y que uno de los retrasos de la implantación de la Ley del Suelo, y por tanto del nuevo Urbanismo en la realidad nacional —lo que no es cuestión de proyectos, sino de leyes—, ha sido seguramente que en los Ayuntamientos se conocen perfectamente la Ley de Régimen Local y sus Reglamentos y que su aplicación está intervenida por la Dirección General correspondiente; por el contrario, la Ley de Ordenación urbana les es extraña. Es posible que también ocurra la viceversa.

Administración Local y Vivienda juntos sería una oportunidad para centrar más eficazmente el desarrollo de las ciudades. Sólo bienes podrían derivarse de que se aunasen la preparación teórica, la investigación, la documentación, la aspiración legal, los planeamientos con la experiencia de las ciudades, viviendo las dificultades de realización, la construcción en ellas, las licencias de obra, las zonas sin urbanizar, la presión del ambiente, de los problemas apremiantes, de las decisiones sin maduración posible, de los precedentes, de la necesidad de actuar con normas incompletas, de «suplir con su celo» múltiples faltas, del chabolismo incontrolado, de la falta de formación técnica en el medio, de los requerimientos de las Haciendas locales, los trámites administrativos, la reacción de los interesados en las contrariedades, los casuismos, la difícil autoridad.

En la futura Ley de Régimen Local hay oportunidad de distribuir las competencias de la Dirección General de Administración Local y de la Dirección General de Urbanismo y de reconocer explícitamente la jurisdicción urbanística de ésta sobre los Ayuntamientos, asesora, inspectora, interventora. ¿Lo sostendrá?

Actualmente se elaboran por separado y sobre materias comunes una Ley de Régimen Local y una reforma de la Ley del Suelo. ¿Tiene ello lógica?

El hecho es que esta disparidad administrativa —dos compartimientos estancos— es perniciosa para las ciudades; y que hay que aspirar a que alguna vez *los Ayuntamientos (la Administración Local) y el Urbanismo estén reunidos en un mismo Ministerio de las Ciudades*. (En Inglaterra se llama precisamente Ministerio de la Administración Local y de la Vivienda; podrían buscarse otros ejemplos.) Por el contrario, Administración Local está en el mismo Ministerio que Correos, la Dirección General de Seguridad y la Guardia Civil.

Si reunirlos en un mismo Ministerio no puede ser, al menos, en tanto no se llegue a otra estructuración de la Administración Pública de este orden, ¿no podría funcionar de un modo continuo

una *Comisión interministerial* que interviniere en todos los problemas mixtos?, ¿que preparese instrucciones y órdenes conjuntas de Gobernación y Vivienda sobre tantos temas apremiantes —Presupuesto especial de urbanismo, Oficinas de planeamiento, tráfico, aparcamientos, alturas de edificación, colectores, disciplina urbanística...—, a semejanza de las surgidas de Educación Nacional y Vivienda? Comisión que reuniese funcionarios técnicos y jurídicos, procedentes directamente de los Ayuntamientos con los del Ministerio. ¿No significaría en cada problema la integración de puntos de vista complementarios?

¿Autonomía municipal, centralismo? ¿Gobernación, Vivienda? El desarrollo urbano, las ciudades, son una gran tarea común de la Sociedad y de sus instrumentos, los organismos administrativos.

## 6. Las ciudades, coordinación de actividades. Un Consejo de la Ciudad

Otra implicación extramunicipal: Las ciudades son el marco de múltiples actividades, el fruto de la colaboración de todos. O de muy poca colaboración: cada uno va a lo suyo. Al fin y al cabo, casi todas las inversiones de los organismos estatales y de los particulares —el «equipamiento», las «dotaciones»— se centran en ellas, ellas realizan la ciudad. Sólo ya eso hace patente que debieran coordinarse, preverse. ¿Tiene para ello competencia y fuerza el Ayuntamiento? ¿Hay alguien, que no ellos, que las coordine? ¿Valdría la pena? Esto ya se sabe, pero ¿por qué no volver a decirlo?

Es posible que fuera útil algo así como un *Consejo de la Ciudad*, formado por representaciones de todos los sectores y organismos y presidido por el Alcalde. Que tuviese *sus funcionarios especializados*, trabajase en Comisiones limitadas, según el tema y para asuntos concretos y aprobase en reuniones plenarias.

No se ha ensayado nunca. Sería como una *programación* de la actuación deseada por cada servicio para los años próximos y la *preparación del suelo para ello*. Es muy frecuente la petición al Ayuntamiento por los distintos organismos públicos de solares para sus edificios y servicios, con la amenaza de que si no se les proporciona, se quedaría la ciudad sin ellos. ¿Y dónde tienen los Ayuntamientos solares de todo tipo? Y si los tuvieran, ¿cuánto tardarían en venderlos para reunir unas pesetas con que poder realizar alguna obra? En todo caso, para poder proporcionar unos solares hay que conocer su necesidad con anticipación. Y viceversa, la realización de un Polígono plantearía la necesidad de su equipamiento; coordinación, pero ¿someter nuestras jurisdicciones excluyentes a la opinión de los demás?

Alguien también habría de regular la actuación de estos Consejos, de dar instrucciones. El Ministerio de las Ciudades habría de tener facultades coordinadoras sobre los proyectos de los demás



Ministerios en cuanto a sus repercusiones locales, facultades que ya tenía por la Ley del Suelo el Consejo Nacional de Urbanismo; las ejecutivas podría tenerlas su presidente.

## 7. El régimen municipal en conjunto. Lo extranjero; lo nuestro

En lo que la marcha de las ciudades depende de los Ayuntamientos, será debido a las leyes o a las personas. Habrá que pensar en los dos aspectos.

Estamos tan habituados a verlos como son ahora, tienen tanta tradición, que no se nos ocurre que podrían ser también de otra manera. Como sucede con tantas materias de la vida.

Recuerdo lecturas antiguas, «El Régimen municipal de la ciudad moderna», de don Adolfo Posada, 1933. El sistema tradicional inglés con su «self-government», algo así como autonomía más democracia, con diversos controles centrales que han ido acentuándose. El Alderman preside el Consejo Local, pero no lo gobierna.

Otro estilo, el francés, eco de la creación napoleónica, centralizado, uniforme, ministros, prefectos, subprefectos, «maîtres», con sus circunscripciones, una red de funcionarios del poder central que desde arriba ejerce su función interventora y de impulso. Con sus Consejos Locales.

*El alemán*, con su fetichismo de la organización, la preocupación por el bienestar de la masa y la autoridad, tiene el Oberbürgermeister, que gobierna la ciudad. Perito de larga experiencia administrativa, con buen sueldo y jubilación, una profesión, designado por el Consejo Municipal por doce años prorrogables; con los «magistrat» ejecutivos, cada uno de los cuales está al frente de un departamento.

No se puede olvidar a Norteamérica, que en un momento estimaba los Ayuntamientos como un fracaso de la democracia, y buscó la solución en la imitación de las grandes empresas; los ciudadanos, accionistas, nombran su Consejo de cinco miembros, presididos por el Mayor. Pero este Consejo elige un «manager» por tiempo indefinido, un profesional que se piensa es el hombre adecuado para dirigir el equipo de funcionarios. El éxito del sistema depende un poco de encontrar el hombre. ¿Una de las profesiones actuales? ¿Una nueva? ¿Basta la competencia técnica? Continuidad, especialización.

¿Y nosotros? Extremando las cosas, para hacerlas más expresivas, pudiera decirse que nuestros Ayuntamientos arrastran con retoques una organización adaptada a los problemas de otros tiempos, pensada para poblaciones pequeñas, casi estáticas, sin industrias, sin tráfico, casi sin servicios. Seguramente funciona muy bien en los pueblos actuales en que, para las cuestiones que han de resolverse, bastan el sentido común, la calidad humana, la confianza de los vecinos; en que los problemas no necesitan técnica o es de una manera marginal.

El gobierno de nuestras ciudades no se asemeja al gobierno de la Nación, con sus Directores generales, Secretaría Técnica, etc., sino más bien a un Parlamento. Tampoco a algunas de sus Delegaciones provinciales —Hacienda, por ejemplo—, aunque lo que se decide en ellas repercute grandemente en la colectividad; tampoco se parece a una pequeña ni gran empresa, ni se asciende a los puestos directivos como, muchas veces, en ellas, después de haber pasado sucesivamente por varias secciones.

En tiempos se hablaba del Alcalde «por oposición». Un director de Banco de Sevilla decía hace poco: «Hay que ir a la gerencia de esa empresa que es la ciudad, hay que tener al frente de ella a unos expertos, habría que distinguir entre el Alcalde representativo y el Alcalde director-gerente.»

Otro aspecto a tener en cuenta es que las Corporaciones las componen vecinos de la ciudad, lo que impregna su gestión de un acogedor valor humano que no debería nunca perderse, pero que hará para ellos, muchas veces, difíciles las soluciones objetivas, a la larga más eficaces.

Pero con ser importante la elección de los mandos, no es eso sólo; elegidos de una forma u otra, siempre serán personas selectas. El problema no es ese, es toda la estructura administrativa. Una ciudad de hoy es más complicada y necesita no sólo de esas cualidades, sino de una organización bien preparada, potente, con medios, con eficacia.

Sí, la ciudad es una empresa, con un fuerte presupuesto; pero es también, más que una empresa, una de las bases más importantes del bienestar social.

## 8. Los criterios modernos en la administración municipal. Pragmatismo

¿Se han planteado nuestros legisladores el definir con un criterio moderno cuál sería la organización, la configuración del equipo más idóneo para regir ese gran problema común que es en la actualidad una ciudad? Tendrán que hacerlo, cuanto antes, mejor. Con un sentido pragmático, buscando la eficacia, lo que daría mejores resultados, es decir, una ciudad más grata, más visible para todos.

Una de las aspiraciones que de tiempo en tiempo se oye es la de dar mayor *perdurabilidad* a la función de los rectores para aprovechar su experiencia y lograr una especialización. Los concejales, y más directamente el Alcalde, necesitan un gran sacrificio de tiempo para su gestión, a costa de sus intereses y de sus propias actividades. Y ello gratuitamente. Quizá una de las razones de perdurabilidad de nuestro sistema sea lo barato que resulta a las ciudades. Pero si estos puestos lo fueran por tiempo indefinido y remunerados, serían, en cierto modo, incompatibles con su carácter representativo y electivo. De ahí que ello llevaría consigo cambios estructurales importantes con una subdivisión en *Corporación represen-*

*tativa, deliberante, informativa de las necesidades y de fiscalización, electiva, presidida por el Alcalde y un órgano de gestión ejecutivo, burocracia de más o menos altura, dirigida por el gerente, el cual sería nombrado por la Corporación representativa. Se ha sugerido también que los concejales correspondiesen a los distintos barrios definidos en el Plan de la ciudad o a la suma de varios hasta reunir una cifra de población, fueran elegidos por éstos y fueran como su cónsul defensor.*

Con el gerente, los jefes de Departamentos que hoy por hoy tendrían que cubrirse con profesionales actuales, pero que habrían de prepararse en cursos complementarios del Instituto de Estudios de Administración Local para tratar de rodearlos de todas las garantías de competencia, y que en un futuro serían profesiones o especialidades nuevas. Muchos servicios, muy diversos, comprende una ciudad; su dirección debe ser fruto de conocimientos especiales. En el aspecto del Urbanismo, y no digamos en la ordenación territorial, hoy se vislumbra la superación de las profesiones actuales, para reunir las técnicas urbanas y las de gerencia, económicas y sociológicas. En la dirección de las ciudades hay un aspecto relativamente pasivo, de cumplimiento de las leyes, de control de las iniciativas de los demás; y otra creativa, de iniciativa, «operativa». Esta es la que requiere mayores conocimientos, mayor experiencia, más que porque lo que se haga de otro modo no sea bueno, *por lo que puede dejar de hacerse*.

Otra tendencia muy difundida es la de la progresiva *tecnificación* de las decisiones. Materias que estaban en lo discrecional, pasarían a estar reglamentadas; funciones confiadas al buen sentido o al consenso ciudadano, se transfieren a reglamentos y a decisiones técnicas. Algo así como interpretar las enfermedades de las ciudades como las de las personas, diagnóstico y tratamiento en equipo. Pueden éstos revisarse, pero por especialistas de mayor categoría, estilo de organización de un hospital.

También se estudia la cuestión de *diversificar la estructura de los Ayuntamientos*. No puede haber una organización uniforme para todos, pueblos con demografía decreciente o *ciudades con crecimiento acelerado*. No son los mismos problemas cuando no hay Plan general redactado, o cuando hay parciales en realización. Con pueblos anexionados por el crecimiento. Con industria importante o sin ella, con desarrollo turístico, etcétera. Puede convenir distinta estructura, en muchas cuestiones, legislación común; en otras, diferente. Para los pueblos, que son muchísimos (8.500), podría continuarse con la organización actual; cien ciudades necesitarían otra legislación y otro concepto de la Administración Central; las Areas metropolitanas, otro régimen local.

Otra faceta es la de la subdivisión de la organización en distintas secciones, incluso separando especialmente las funciones a corto plazo y a largo plazo o medio. Quiero referirme especialmente a este aspecto, porque ello afecta a la preparación del suelo, necesidad nueva, producto de la aflu-

cia creciente a las ciudades, para lo que no necesitaba organización el Régimen municipal del siglo pasado y para lo que ya la Ley de Ordenación urbana instituyó la posibilidad de la *Gerencia urbanística* para el estudio y ejecución de los planeamientos, con gerente nombrado por el Ministro de la Gobernación a propuesta del Ayuntamiento en quien reuniese especiales condiciones de capacidad. Con este sistema se proponía independizar y dar continuidad a esa función dejando libre al resto de la organización, mucho más compleja y variada, que resolverse con la premura propia del caso *los problemas de la vida diaria*, que no son pocos (funcionamiento de los servicios, tráfico, sanidad, construcciones, cultura, recreo, conservación, etc.). Pero después de quince años, sólo ha sido utilizado, que sepamos, por el Ayuntamiento de Madrid. Y es que son necesarias leyes que hagan posible esto o lo otro, pero también disposiciones que dispongan que eso se haga y que preparen la organización y la doten. Y hasta podría pensarse en que el Estado intervenga en ellas con sus funcionarios, juristas, técnicos, y aportasen criterios e iniciativas, especialistas procedentes de la Dirección General de Urbanismo y de la Gerencia de Urbanización (hasta la venta de parcelas, hay mucho camino que recorrer). Mezcolanza en el trabajo de funcionarios del Ministerio de la Vivienda con los de los Ayuntamientos, extraño administrativamente, pero...

Dediquemos otro recuerdo a las Comisiones Superiores de Ordenación Urbana de las provincias, anteriores a la Ley del Suelo, organizadas y orientadas por la Jefatura Nacional de Urbanismo, si bien entonces integrada en Gobernación, y cuya Ponencia técnica estaba presidida por un técnico delegado de la misma.

¿Sirve el sistema municipal vigente para las ciudades de hoy? ¿Se puede seguir retocándolo o hay que replantearlo más a fondo? ¿Las ciudades han ido bien? ¿Se puede dejar que pase el tiempo sin hacerlo?

Nada más difícil, por mi parte, que proponer fórmulas en estas materias, sólo preocupaciones, porque inclusive con sistemas de origen muy diferente puede llegarse a una organización eficaz. Habría que empezar por ver cómo están organizados en algún país donde funcionen bien.

Nada perdurable se improvisa; todo necesita ensayarse, corregirse, preparar a las personas. Cualquier organización necesita tiempo, y la transferencia de funciones tendría que ser paulatina. Es posible, además, que muchos progresos pudieran lograrse sin nuevas leyes, desarrollando las actuales o simplemente usándolas.

#### IV. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LO URBANISTICO

##### 1. La disciplina, la convicción, la infracción, la inspección «a posteriori»

Ordenación urbana y libertad de iniciativa son conceptos frecuentemente antitéticos. En un prin-



cipio, la construcción ha vivido en libertad y los resultados han ido provocando restricciones progresivamente. El propietario, el promotor, el hombre medio, inicialmente piensa en sus deseos, necesidades o ambiciones, y cuando va a realizarlos se encuentra con unas leyes, unos planeamientos, unas Ordenanzas que normalmente los contrarían; ha de sustituirlos por otra solución impuesta, más o menos de su gusto.

Esto quiere decir que ordenación urbana y «disciplina urbanística» son inseparables. Problema continuo de autoridad, de haberse cubierto los trámites y la información pública, de fuerza de la Ley y de los Planes. Pero después de tener la autoridad «en el papel», es muy fácil perderla; la debilidad, la condescendencia, la inadvertencia, los rincones olvidados de las disposiciones de las normas. Los peores son los demás organismos oficiales. La autoridad se pierde al deteriorarse la fuerza moral para mantenerla. En todo caso, no hay más que una regla: no aceptar ningún mal precedente. Si alguna vez se hizo mal, ese no puede ser el camino a imitar: reclama de aquéllo.

Sólo se puede valorar la importancia de la disciplina urbanística examinando los desaguisados que se observan en las ciudades. (A veces son fallo del cumplimiento de las normas; otras, son las mismas normas.) Se oye hablar de infracciones por desconocimiento de los Planes, por ingenuidad de los criterios; otras, son infracciones conscientes por «razones más fuertes» que respetar la ordenación o por los juicios autodidactas. A veces, debilidad ante la presión de los intereses. Cosas de la vida.

No basta que haya una Ley; el control de las actuaciones requiere una conciencia previa de lo conveniente. Luchar contra resistencias e incomprendiciones, dentro y fuera, contrariar intereses, pero, sobre todo, cambiar de dirección afanes nobles, frenarlos cuando van a satisfacer necesidades apremiantes, requiere que la Ley sea conocida por administradores y administrados, estar respaldado, tener fuerza moral, autoridad, valor; pero sobre todo, *convicción*, conciencia de que es el buen camino. Y eso sólo lo da la formación urbanista, la experiencia de los errores propios y ajenos.

Esto, en una situación de autonomía autorresponsable. Pero hay otras posibilidades en la inspección «a posteriori» de la actividad municipal.

En los Ayuntamientos no pueden adoptarse acuerdos en contra de las leyes. Pero ya aquí comienza la primera parte, pues las infracciones urbanísticas no parecen infracciones legales, y si a cada licencia se le da otro trámite previo a su concesión, además de la demora, es albarada sobre albarada. El Ministerio sí podría revisarlas «a posteriori» enviando expertos, por ejemplo, anualmente. Ya estaría responsabilizada la concesión de licencias. Se sabría que la inspección, inevitablemente, va a producirse.

Efectivizar la inspección instaurada por la Ley del Suelo puede ser beneficioso. Por lo menos, habría que ensayarla. Esto tiene que ser desde

arriba, desde el Ministerio, entre otras cosas, porque vista desde las provincias es una revisión abstracta, no personalizada. Empezando por identificar sobre un fotoplano las nuevas construcciones.

Pero cuando se habla de infracciones urbanísticas suele darse como solución demoler o grandes responsabilidades personales. Unas y otras pueden ser aconsejables cuando se produzcan casos de daño muy grave, pero no sirven para lo corriente. Entre la falta y la pena debe haber una proporción; generalmente no es para tanto, y si nos pasamos, se convierte en残酷, dando una lección en una persona por un pecado en el que hay precedentes sin sancionar. En definitiva: se queda sin sanción.

Hay que tratar, primero, de que las cosas no ocurran y, después, inventar unas sanciones menores, que no supongan reconocer el hecho consumado y se apliquen «entre tanto se realice la demolición ordenada». No dar el agua y la luz puede ser eficaz, pero el sancionado es el futuro inquilino, y ¿con los apremios de entrar en la vivienda? ¿Contribuciones anuales dobles? Hay que dar con la fórmula.

En las personas bastaría la simple constancia; hay que distinguir la infracción consciente de la inadvertencia (las disposiciones y normas son más extensas y complejas de lo que parece; proceden de fuentes muy distantes; hay que resolver con prisa). También es diferente la actuación del contrabandista de la del carabinero al que se le pasa un contrabando o de la del que lo deja pasar. La del que yerra o la del que se sirve de su posición en su favor, la del que rodea el obstáculo técnico y busca la influencia o sorprender con argumentos hábiles.

En todo caso, entiendo que la inspección debería ser el complemento de la aprobación de los Planes y, por tanto, si a los Servicios centrales les corresponde la aprobación de los de las capitales de provincia y ciudades de más de 50.000 habitantes, a ellos debe corresponder su inspección; a los Servicios provinciales correspondería la de los pueblos.

## 2. La autonomía municipal en lo urbanístico, un poder sin control. El asesoramiento de las corporaciones locales; en vez de censuras, orientaciones

Con independencia de las infracciones, la gestión urbanística en sí, el acierto o desacuerdo de las acciones u omisiones, ¿quién lo examina? Si la actuación del organismo entero en el aspecto urbanístico es o no competente, ¿qué mirada experta la revisa?

Los Ayuntamientos, en este aspecto, son hoy, prácticamente, un poder sin control. ¿Quién vigila, por ejemplo, si el crecimiento se desenvuelve en forma conveniente, si la elección de terrenos para la inversión en Patrimonio del Suelo es la

debida? ¿Si se dispone de una oficina capaz? ¿Si se lleva con continuidad la labor de preparación del suelo, si la conservación de los servicios está bien organizada, si es buena la regulación del tráfico, si son acertadas las prioridades? Hoy por hoy, sólo juzga la posteridad local.

Tenemos entendido que todo el mundo, todos los poderes, están controlados por otro, tienen jerarquía superior. En los Ayuntamientos así es en algunos aspectos; en el presupuestario tiene el control de los Ministerios de Hacienda y Gobernación, pero en su gestión general perdura el concepto de autonomía.

En la Dirección General de Administración Local funciona el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, con los fines que su nombre indica, que actúa en los aspectos relacionados con la vida económica, la organización administrativa, los procedimientos y modos de gestión. De él parten los modelos de Presupuesto y las normas de contabilidad. Los funcionarios que lo nutren, concordantemente con la función y especialmente las Jefaturas, proceden en primer lugar de los Cuerpos nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios, junto con otros del Ministerio de la Gobernación y Hacienda. Lo consideramos de la máxima utilidad. Algo de esto habría de hacerse en los Servicios técnicos.

Pero no es lo más esencial *controlar* a los Servicios, sino a *las ciudades*. La labor principal de una Sección de Asesoramiento urbanístico sería, después de la información pertinente, unos buenos consejos: las censuras, no. Lo que las ciudades necesitan es sentir que existen para los poderes centrales, que son motivo de su atención y de su preocupación. Bastaría con poner de manifiesto las anormalidades, con dar unas orientaciones para evitarlas, seguras, expertas. Una revisión anual. También para esta labor hay que crear la organización, los medios, la experiencia. Requiere tiempo. Conquistar la autoridad, que la visita sea recibida con satisfacción. Que suponga un acertado golpe de timón, un impulso hacia adelante. No es fácil, no se llega. ¿No nos decepcionaría?

### **3. La influencia de los funcionarios. Los técnicos municipales, Cuerpo nacional**

Un Alcalde me decía una vez que él era como el conductor de un automóvil, y los funcionarios, los mecánicos; si el coche no está en condiciones de marchar, no se puede ir muy lejos.

Los Secretarios, Interventores y Depositarios forman Cuerpos nacionales, ingresan por oposición en Madrid y tienen diferentes categorías, según el censo de la población; el resto del personal administrativo de los Ayuntamientos, no; los ingenieros, arquitectos, peritos, delineantes, tampoco. El Cuerpo nacional lleva consigo un cambio de residencia que equivale a un ascenso. Su número, su tradición y ser el eje de tantos Ayuntamientos ha dado lugar a una buena regu-

lación de la vida administrativa, también más tipificada que la de los Servicios técnicos.

Creo que sería bueno que éstos formaran también Cuerpo nacional, ingresasen por concurso-oposición o, mejor, cursillo-oposición. Son funciones especializadas y necesitan, como un otorrino o un cirujano, unos años de especialización. Tampoco creo que fuese malo que cambiase alguna vez de población, tuvieran incluso su escalafón y, sobre todo, una conexión entre sí y un intercambio de experiencias y de discusión de problemas. Una voz común sobre las cuestiones de las ciudades y las suyas propias. Es más: lo que es hoy un disparate, una de tantas barreras de los conceptos «administrativos», considero que sería normal: que, indistintamente, pudieran prestar servicios en las ciudades o en los Servicios centrales, es decir, en la Dirección General de Administración Local, si eran útiles, o, especialmente, en la Dirección General de Urbanismo, en la que deberían estar integrados jerárquicamente.

Estabilidad, especialización en la función, biblioteca, revistas técnicas (¿por qué no llegan a los técnicos municipales las interesantísimas publicaciones de la Secretaría Técnica del Ministerio de la Vivienda?), instrucciones comunes, Boletines legislativos, dedicación «casi» plena, viajes a conocer realizaciones, normalización. Modo de vida habitual en otras oficinas públicas, en los estudios profesionales, en las empresas; lejano hoy en los Ayuntamientos.

Los Municipios están llenos de obligaciones, sin medios para afrontarlas, olvidados. Dentro de ese mundo, los técnicos, desconectados de sus congéneres, olvidados por la legislación, marginados, sin voz en ningún servicio central, sin otra autoridad que la que en algunas etapas personalmente se les concede, han sido unos navegantes solitarios en lucha contra los elementos. Todo podría ser de otra manera, pero es así. La mayor desasistencia de Madrid es la moral.

### **4. Obtener doctrina de la experiencia. Las provincias no cuentan**

Hay que mirar hacia adelante, pero no es solamente las leyes, el urbanismo teórico, los objetivos, lo que hay que conocer. También del examen de los resultados, de la experiencia, de la interpretación de los fallos (con causas muy diversas), de la observación de la vida, podrían salir unas reglas de actuación, una doctrina; paradójicamente, una teoría. Aprendiendo de los errores aumentamos nuestra capacidad de acción y el trabajo es más útil. Sólo con sentido práctico se podrá conseguir una legislación que afronte con eficacia los problemas que, hoy por hoy, escapan a todo control. Y sólo con la previsión, la actuación a largo plazo —la teoría práctica—, se podrá evitar que los males sean inabordables. Alguien decía: el futuro ha comenzado.

Los problemas del desarrollo de las ciudades, de su «subdesarrollo», se viven especialmente en



las propias ciudades. Y los de los Ayuntamientos, en ellos. Hay pueblos grandes, pequeños, ciudades pequeñas, grandes, del interior, costeras, industriales, turísticas, de funcionarios, con poco o mucho desarrollo, con barrios históricos o sin ellos, con realizaciones urbanísticas actuales, reformas interiores, rascacielos, aciertos y desaciertos. De sus dolores podría salir una lección; su experiencia podría ser útil a los otros. El urbanismo puede progresar en el laboratorio, pero su realización es en gran parte pragmática; de lo que resulta bien o mal se obtiene una enseñanza, sobre todo para su implantación en la realidad nacional. (Un método del que se podía obtener mucha utilidad es el de las encuestas; con pocas preguntas y claras, sin prisas y, quizás, con respuesta pagada, se podrían aclarar algunos problemas y conocer, realmente, la opinión pública. Muestreo de los puntos de vista dispares.)

No creo hayan participado en la elaboración de la nueva Ley de Régimen Local los propios Municipios, gestores, funcionarios. Hubiera sido útil hacerles detenerse a examinarse de cómo funcionan, de cómo puede mejorarse la parcela que cada uno conoce. ¿No se habría Enriquecido la Ley? Se la encontrarán, después, solemne, lejana, llamémosla teórica, desarraigada de la realidad, inoperante en gran parte, resolviendo lo que desde Madrid son los problemas, pero no los que lo son desde los pueblos.

Desde provincias nos parece que a los Ministerios llegan los problemas de los Ministerios y al salir a la calle les llegan los problemas de Madrid; pero las provincias quedan muy lejos. Y ojos que no ven...

Las provincias no cuentan. No debe hacer falta para la intervención en la mejora de nuestro medio legal que las personas que se han de ocupar de la vida de los pueblos «asciendan» a Madrid, sino considerar que los problemas, en unos aspectos al menos, los conocen los que los padecen. La nación la componen todos. «Participación». *Las provincias deben incorporarse a la elaboración de la legislación, de las decisiones, sin dejar de serlo.*

## 5. Difundir la cultura urbanística

El desarrollo urbano vive del ambiente, del clima cultural medio de las ciudades, de la nación. Por ello, es muy importante que lleguen a él las ideas esenciales del urbanismo actual.

Es necesario, porque ocurre que todo se imita y las ciudades menos importantes copian a las más importantes, que se convierten en la fuente de las iniciativas. Esto es normal y no es malo, siempre que se corresponda con la ejemplaridad. Pero, en todo caso, ocurre que lo que se imita son realizaciones, edificios, urbanizaciones, jardines, de los cascos antiguos. Los conocimientos del urbanismo actual no están a la vista sino en la bibliografía, en los equipos técnicos, en las

leyes, y, por tanto, no aparecen para el hombre medio en las poblaciones que visita. De ello se deduce un «desfase» bastante importante en las iniciativas. Y la necesidad de divulgar, de difundir los conceptos principales del Urbanismo. Hoy hay medios de difusión suficientes, pero quizás no hay el equipo dedicado a la preparación de los artículos, películas, noticias, conferencias, excursiones, «slogans», necesarios para que las iniciativas del desarrollo urbano broten de un ambiente preparado. Es necesario crearlo y que actúe extensamente sobre la sociedad, tanto en su conjunto como en algunos estamentos de un modo más concreto, promotores, propietarios de terrenos, técnicos, juristas, para los que debe prepararse otra información más especializada.

¿Cómo se puede llegar de otro modo, funcionarios, gestores, opinión pública, si no es por la cultura urbanística o deduciendo enseñanzas de una experiencia de fracasos? Este método es el que seguimos. Sólo el estudio técnico, la observación del problema en otros lugares, los fracasos de los demás, pueden sustituir a los propios; sólo la previsión, cuando los males no han llegado a ser una realidad pública para el hombre medio, cuando todavía les sueña extraño, puede evitar equivocaciones. Difundir la cultura urbanística es tener sentido práctico, que ayudará a que las poblaciones estén a la altura de la misión que pesa sobre ellas.

## 6. Las ciudades, problema nacional no valorado suficientemente

Qué poca gente se ha dado cuenta de la gran cantidad de problemas que tienen en esta época las ciudades, de lo peligroso que es su desarrollo, quizás por su tamaño, quizás por aquello del crecimiento acelerado.

Con la Ley del Suelo se toma conciencia de lo que tendrían que hacer los Ayuntamientos, pero se los lanza inertes a una lucha desproporcionada y en gran parte superior a su ámbito de actuación. *Los problemas son muchos; y las fuerzas, pequeñas.*

No pueden olvidarse más las ciudades; son un problema nacional grave y lo serán cada vez más. Requieren mucha atención, manos expertas, más tutela moral, más organización, más leyes por si fueran pocas, más medios, muchos más. Pero no sólo eso; podría llegar del cielo un aumento de riqueza y se podrían hacer más cosas, pero otras *no se improvisan*: la difusión de los conceptos del Urbanismo en la sociedad, la asimilación de las nuevas normas, la organización, la especialización técnica, las etapas hasta las realizaciones y hasta lograr una vida normal en ellas.

Llegamos siempre tarde, pero nunca es tarde del todo. Además, lo ya realizado en las ciudades, mejor o peor, ya está hecho. Hay que salvar el futuro. ■