

Editorial

Siglo y medio de singularidades en el urbanismo español

No deja de ser un tanto hiperbólico decir que este año de 1996 haya de conmemorarse el ciento cincuenta aniversario del «nacimiento» del moderno urbanismo español. Desde las revoluciones del XVIII y la irrupción de las nuevas formas constitucionales de organización socio-política del XIX las viejas relaciones entre estructura social y espacio construido son sustancialmente alteradas, incorporándose dimensiones antes ignoradas o soterradas que desde entonces cristalizarán en el llamado Estado Liberal. Ante estos lentos procesos de penetración de nuevos elementos y reglas sociales, nuevas tecnologías, medios, ideas y conflictos, con todas las mutaciones estructurales que arrastraron –especialmente acusables en la propia regeneración del espacio social de la ciudad– no puede pretenderse asignar inequívocamente una simple fecha como punto de origen de un tan espaciado y difuso proceso de transformaciones de toda índole. Pero, de buscar una, la que ahora se conmemora tiene todos sus merecimientos.

Puede aceptarse la convención de atribuir dicha función insigne de ser el origen de una nueva era en el tratamiento de las ciudades españolas, precisamente a la Real Orden de Isabel, II de 25 de julio de 1846, sobre «planos geométricos de las poblaciones de crecido vecindario», que debían señalar las «líneas convencionales» de las «alteraciones que hayan de hacerse para la alineación futura de cada calle, plaza, etc.» Con ella se identificaría el símbolo de la bifurcación de un camino y el arranque de una nueva dirección: la del planeamiento urbanístico global de las ciudades.

Ciertamente, es a partir de ella cuando se inicia todo un proceso imparable de pensamiento reflexivo, nuevos conflictos, tanteos, medidas, reacciones, normas y leyes típicamente urbanísticas, con identidad y campo propios –incluso con el nacimiento de una nueva disciplina bautizada por Cerdá como «urbanización» y, sólo desde principios de este siglo, ya como «urbanismo»–, que han nutrido el siglo y medio siguiente con cadencia regular y constante, de profundidad y efectos antes desconocidos.

El Gobierno, con esa Real Orden expresaba su preocupación por los «conflictos que suelen ocurrir con motivo de la construcción de edificios de nueva planta y reedificación de los antiguos», no directamente por problemas higiénicos o estéticos o de funcionalidad urbana, aunque también pudieran subyacer tales preocupaciones. Mientras en España la causa legal explícita que desencadena el planeamiento urbano sistemático es el solventar o evitar los conflictos civiles entre propietarios (frente a la manera arbitrista de fijarles las alineaciones urbanas, caso a caso) es notable que, al mismo tiempo, en Inglaterra y Francia el desencadenante sea el análisis de las causas endógenas de las grandes epidemias que asolaron las ciudades europeas en la primera mitad del XIX. Esta aparente excusa va a ser, sin embargo, motivo (o expresión) de dos líneas divergentes que diferenciarán de modo muy singular el urbanismo español de los de otros países europeos.

Efectivamente, en esa misma década de 1840, se produce una de las mayores concentraciones de estudios sobre la causa de la alta morbilidad entre las clases trabajadoras bajo las epidemias de cólera que devastaron Europa. Los informes higienistas ilustraron a los legisladores: los de la

parlamentaria Health of Town Commission, de entre 1840 y 1846 (cuyo impulsor fuera CHADWICK, con su famoso Report on the sanitary conditions of the labouring population, de 1842); el más conocido de ENGELS de 1845 sobre la situación de la clase obrera en Inglaterra; así como el del francés BLANQUI sobre Des classes ouvrières en France pendant l'année 1848.

Pero, lo trascendental fue el hecho de que en los informes oficiales se llegara a inferir que la causa de las pandemias no era la asistencia sanitaria e higiene públicas y su relación con el reparto de la riqueza en sí (fuese en el campo o en la ciudad, y sin olvidar el que en los debates de la época la pobreza se llegó a considerar un problema hereditario determinado por la natural abulia de los pobres!), sino las condiciones físicas e higiénicas de las ciudades en las que estas poblaciones vivían hacinadas, sin servicios ni higiene públicas. Esta causalidad y cosificación apolítica del problema movilizó los esfuerzos para mejorar las infraestructuras de la ciudad, regenerar las viviendas de los pobres y sus servicios de agua y alcantarillado, adoptándola como la causa directa de los males y un problema en sí misma. Las respectivas propuestas reformistas propiciaron dos tipos de líneas divergentes que preconizan los enfoques posteriores de cada uno de estos países.

Así, en Inglaterra, tras aquellos informes sobre la salud en los barrios –prosiguiendo en la línea de atención por la vivienda de la Building Act de 1774– y rehuyendo apoyar el escapismo de las propuestas para nuevas ciudades de los numerosos utopistas sociales urbanos de principios del siglo (Owen, Buckingham, Salt, Cadbury, Fourier, Cabet, Considérant, Godin, etc.), se inicia una potente serie legislativa muy pragmática y reformista centrada en la mejora de los requisitos edilicios, económicos y normativos de la vivienda social, comenzando por la Public Health Act de 1848, seguida de las de 1851, 1875 y 1890 (Housing of the Working Classes Act). El esfuerzo político-legislativo se volcó en comenzar por las renovaciones urbanas de los barrios existentes para dotarles de infraestructuras y condiciones higiénicas (impulsándose indirectamente, incluso, una cartografía urbana minuciosa, modélica en toda Europa, para acometer las obras de ingeniería sanitaria); pero postponiéndose el enfoque de la cuestión de los nuevos suburbs, puntuales y de urbanización privada, de los ‘ensanches’ (el inglés incluso carece de palabra ad hoc) hasta llegar al amplio movimiento de la ciudad-jardín suburbial del cambio de siglo (Howard, 1898-1902) desarrollado ya a comienzos del siglo XX y, desde luego, retrasando el enfoque del planeamiento urbano global hasta la primera ley inglesa en tal sentido de 1909 (The Housing, Town Planning ... Act).

Mientras, en Francia se dotaron de un poderoso bagaje estatal intervencionista, típicamente napoleónico, con una legislación expropiatoria modélica (las leyes de 1807, 1810, 1833, 1841 y 1852, aparte de la primera ley cuasi-urbanística sobre la vivienda obrera, de 13 de abril de 1850), con la que se habilitó al redentor megalómano de Haussmann para desventrar París, con el impulso de sanearlo y engrandecerlo, abriendo al emergente entrepreneur industrial y urbanizador un campo antes inexistente; pero postponiendo igualmente la primera legislación del planeamiento urbanístico comprensivo sobre la totalidad del municipio hasta después de la Gran Guerra (Ley de 1918).

Frente a estas políticas de saneamiento urbano interior y mejora de las condiciones económicas y tipológicas de la vivienda social, por contra, en España el enfoque se centró en los conflictos civilistas y en la definición de derechos y valores económicos de garantía expropiatoria, dominados por los intereses de los propietarios del suelo urbano (cfr. aquí los artículos de BASSOLS), desplazando el problema hacia la creación de los nuevos ensanches extramuros, donde tuviese su asiento la ciudad utópica y, por ende, donde se podrían resolver todos los problemas, así aplazados, sobre las condiciones de vida en el interior de las ciudades.

Este enfoque se inicia claramente con las dos primeras normas europeas que desde España inauguran tal visión del planeamiento, delimitador de tres estatutos de la propiedad por tipos de suelo diferenciados. Primeramente, con la Orden para confeccionar el plano globalizador de las obras inmediatas que habiliten una pautada renovación urbana emprendida por cada propietario al sustituir/reedificar su solar: la mencionada y ahora conmemorada Real Orden de 25 de julio de 1846, con su simple y vagorosa referencia a la definición de las alineaciones físicas interiores y

exteriores al casco. Y, en segundo lugar –ante la absoluta insuficiencia del simple señalamiento del trazado de calles y alineaciones futuras del exterior que implica esta Orden–, tiene que completarse la misma con una visión más precisa del tratamiento de los costes de urbanización y expropiaciones en dicha zona exterior de ensanche y todos sus problemas de gestión financiera: para ello habría que esperar hasta la Ley de Ensanche de Poblaciones de 29 de junio de 1864.

Con esta primera Orden y su idea, innovadora en sí misma, de que todas las grandes poblaciones tuviesen un plano geométrico de todas sus alineaciones, se inicia la percepción clave de que el problema es de comprensión de la escala global, no sólo de resolución de alineaciones aquí y allá, de ensanchamientos o nuevos barrios dispersos añadidos a los existentes. Se inaugura así una comprensión globalizadora de las relaciones entre el viario y plazas públicas y los límites de las propiedades privadas (entre el sintagma privativo y el colectivo), superando el nivel o escala de los conflictos locales que surgían con la alineación de cada casa en cada momento, antes reservada al alarife que arbitraria y discrecionalmente lo podía señalar, según reglas locales o parciales.

El interés de esta figura del plano global de la ciudad, en sus aspectos geométricos de las dos dimensiones de las alineaciones sobre la planta urbana, vendría inmediatamente complementado por la definición de la tercera dimensión; es decir, por la limitación de las alturas potenciales de las casas que daban a dichas calles: la Real Orden de 10 marzo de 1854, sobre clasificación de las calles y alturas correspondientes de los edificios con frente a ellas, en torno a la regla de altura equivalente a vez y media del ancho de la calle, que tanto alabara Cerdá en su Teoría de la Viabilidad Urbana para la Reforma Interior de Madrid (1861, TVU). Con dichas dos Ordenes se cubría esta definición espacial, no solo de la imagen del «perfil de cornisas» de las alturas en la ciudad, sino del derecho de accesión de la propiedad sobre el volumen futuro que dicha norma generaba y garantizaba. Con ello se consagraban normativamente, como derechos económicos adquiridos, las expectativas de volumen de los solares. Por cierto, ordenanzas éstas de estricta «policía urbana» que implicaban limitaciones a la propiedad en la misma línea que, simultánea y análogamente, se tomaban medidas similares también en Berlín (1853, altura una vez el ancho de la calle), París (1856, vez y media), Finlandia (1856) o Suecia (ya hasta 1874). Dos años después de las de Madrid, Barcelona cubría éste y muchos otros aspectos de usos e higiene ya con unas Ordenanzas Municipales de Construcción y Policía Urbana (R.O. 11 nov. 1856), completas y modelicas.

Con la segunda y singular innovación en el panorama urbanístico europeo de la época, es decir con la Ley de Ensanche de Poblaciones de 1864 (de 18 años después de la Orden de 1846, aunque intentada una primera y genial aproximación a la globalidad con el no-nato Proyecto de Ley de Posada Herrera de 1861), se completaba la estrategia anterior, al cumplirse la condición socio-política necesaria y suficiente para poder dejar como estaba el casco interior existente, sin tocar los derechos y expectativas de los propietarios del interior (así consolidados con las Ordenes de 1846 y 1854), pero abriendo nuevas expectativas esta vez a los de los futuros ensanches de las poblaciones. Dicha condición, en efecto, se cumplía al presentarse los Ensanches españoles en toda la glosística de la época como la mejor vía indirecta para hacer bajar los precios de la vivienda y alquileres en el casco urbano, mediante la creación de vastos ensanches periféricos que más que doblaban la capacidad residencial de los recintos urbanos de entonces. La estrategia que los legitimaba venía sustentada por la decidida convicción de que a mayor oferta de suelo los precios del mismo bajarían en todas partes y, con ellos, los agobiantes alquileres de la vivienda obrera, intra y extramuros. De esta manera se aseguraban Ensanches generosos donde la ciudad utópica del futuro, de amplios paseos y anchas calles y plazas, frondosos parques y amenos jardines públicos, mercados, escuelas, etc. tuvieran su asiento y con él la resolución de los conflictos sociales urbanos engendrados por su menguada higiene, escasas infraestructuras y elevados precios que azotaban también a las demás ciudades europeas. La vía española de los ensanches se manejaba, pues, como un verdadero modelo urbanístico alternativo a los problemas urbanos de la época. El pensamiento utópico de las nuevas ciudades aisladas y rodeadas de campos fértiles, en nuestro país se hacía menos utópico al plantearse como grandes expansiones inmediatas a las ciudades ya existentes.

Con este ambicioso modelo se pudo ir postponiendo la legislación de reforma, saneamiento y mejora del tejido urbano histórico (no las intervenciones aisladas y singulares) hasta finales de siglo, con las Leyes de Reforma Interior de Poblaciones de 1892 (para Madrid y Barcelona) y, en general, con la de 1895 (la de Ensanches de 1876 fue una leve reforma de la precedente de 1864). Cuando los demás países legislaban puntualmente y parcheando los problemas internos, operando en los cascos viejos, saneándolos e interviniendo en la producción de viviendas baratas para las clases operarias en actuaciones aisladas y pequeñas de empresarios animosos, en España se abrían las puertas del campo al planeamiento urbanístico para extender generosamente sobre él la ciudad global prometida, con una concepción material de nueva urbanización, de proyecto de diseño viario, en su sentido y perspectiva globalizadora, de percepción de la totalidad urbana futura en la que sus partes se integran en una visión del todo por venir. No se olvide que hasta principios del siglo XX otros países no promulgaron sus primeras leyes de planeamiento general, cuando nosotros ya llevábamos 40 y 50 años de adelanto experimentando con la gestión urbana, la oferta y la demanda de suelo y viviendas en los Ensanches de nuestras principales ciudades.

La tricotomía del espacio municipal queda de manifiesto desde entonces, diferenciando los contenidos jurídicos, económicos y procedimentales de tres zonas o categorías de suelo que, con el tiempo, devinieron además estatutos diferenciados de derechos y deberes de la propiedad inmobiliaria, a saber: el Interior (la ciudad existente), el Ensanche (la inmediata ciudad futura extramuros) y el Extrarradio (el mundo rural, el espacio anómico), que marcarán y se enraizarán poderosamente en la concepción y práctica jurídica del urbanismo español durante el siglo y medio siguiente. Esta divisoria jurídico-económica que –desde la generosa globalidad del Plan-proyecto general de conjunto y para tiempo indefinido (la distinción plan/proyecto no existía entonces)– implica la identificación física de dos «perímetros urbanos» concéntricos (el del casco urbano y el de separación del ensanche con el extrarradio), configurará las nuevas «cercas fiscales», las pseudo-murallas trazadas por el lápiz voluntarista del planificador, al establecerse tres estatutos incipientes y diferenciados de las propiedades afectadas, siendo éste el gran hallazgo sobre el que se ha montado, desde entonces, el urbanismo español posterior. La clara escisión físico-espacial del municipio en compartimentos estancos jurídico-económicos sería, y sigue siendo aún, la singular base de apoyo para todas las reformas legales subsiguientes. Sus consecuencias han sido transcendentales en la determinación de la senda por la que ha discurrido, lógica y necesariamente a partir de esas premisas estructurantes, los fundamentos jurídico-espaciales y la característica diferencial del urbanismo hispano con respecto a los demás urbanismos europeos.

En efecto. Al querer abarcar una gran superficie externa de oferta de suelo para el desarrollo futuro en el ensanche, se crea una amplia dispersión de la demanda para crear las nuevas infraestructuras de urbanización que permitan la edificación solar a solar, allí donde cada propietario del ensanche lo requiera. Como las finanzas municipales no pueden por sí solas dar abasto por adelantado a esa ingente y extensa labor financiera de expropiación de viales y creación ex novo de obras y servicios públicos, recurren de inmediato a empréstitos y recargos extraordinarios que gravitan onerosamente sobre los recursos municipales y los propietarios afectados, sólo recuperables cuando se edifique por vía de licencias y leves impuestos de contribución urbana. El lentísimo desarrollo y la difícil financiación de estas obras (una especie de incipiente «Estado del bienestar» de los propietarios del ensanche) impelen a la necesidad de crear juntas voluntarias de propietarios del ensanche que cooperen en las mismas, dándose a éstos incentivos fiscales y poderes extraordinarios para gestionar la cosa pública. Para ello se fraccionarán los vastos ensanches en zonas parciales de urbanización (los futuros planes parciales), en los que la gestión financiera sería cuasi autónoma en operaciones público-privadas.

Mas, las garantías de dichos empréstitos e hipotecas a los propietarios del suelo sólo son sólidas si desde el primer momento de aprobación del ensanche su suelo adquiere un valor seguro para poder hacer frente a la devolución los recursos invertidos: nace así la cuantificación certera y definida del volumen edificable en el suelo rústico-urbanizable, gracias a las determinaciones vinculantes del plan de urbanización («seguridad jurídica»). Y con ello los valores del suelo de la ciudad futura del ensanche ascienden proporcionalmente al volumen asignado. Los deberes y derechos de las propiedades involucradas vienen, pues, delimitados por la entrega del proceso

urbanizador a la gestión privada, garantizada y limitada por el perímetro del plan, con lo que ésta se convierte así en el verdadero motor impulsor de la nueva ciudad del ensanche, ante la incapacidad financiera de la Administración para acometer por sí sola todas las zonas parciales a la vez.

Inmediatamente surgirán, desde dentro de la propia estructura del modelo, los problemas de inequidad o desigualdad en las atribuciones necesariamente diferentes de usos y volúmenes de los planes y, por ende, en las atribuciones económicas a las propiedades; lo cual va a nutrir al urbanismo hispano con un principio jurídico que no ha presidido los restantes urbanismo europeos, a saber, el principio de la justa distribución de las cargas y los beneficios, derechos y deberes de la propiedad. Las actuaciones del Ensanche, espacio limitado y confinado por una pseudo-cerca jurídica de certeza en las expectativas económicas generadas por el plan, implica adaptar la parcelación rural al trazado previsto para la nueva ciudad y en ella intervienen múltiples propietarios.

Desde el primer momento se plantean las grandes alternativas: o actúa el Estado sobre las totalidades parciales (modelo expropiatorio francés con concesionario público) o se deja que cada empresario urbanizador promueva y urbanice voluntariamente cuando y donde quiera y pueda (modelo liberal inglés), en ambos casos sin atribución de derechos/deberes vinculantes de la propiedad desde el plan general (el zoning, mero señalamiento de usos del suelo permisibles); o se obliga o incentiva a los propietarios del suelo a intervenir en paquetes solidarios por zonas parciales de urbanización del ensanche, con atribución vinculante y garantista de derechos-valores para incentivar dicha actuación conjunta (modelo español). La respuesta hispánica era internamente lógica ante el hecho manifiesto de la insuficiencia del tejido empresarial, incapaz de abordar con capitales suficientes operaciones de urbanización a medio y largo plazo (como ya estaba ocurriendo con los ferrocarriles, minas, etc.), dada la lentitud administrativa y las crónicamente exangües áreas públicas.

Mas, en este último caso, ¿cómo se reparten los costes y los beneficios de la operación? La primera idea inmediata vino del genio del primer urbanista europeo, Ildefonso Cerdá, que ya en 1861 concibió la «mancomunidad de reparto» para la «subdivisión o trituración de los terrenos» con la forma de una «sociedad anónima por acciones»; lo que, nada menos, que hasta un siglo después no vería la luz en la Gaceta Oficial, con la que llamaríase «reparcelación urbanística» traída por la Ley del Suelo de 1956 (aunque no exactamente como sociedad mercantil privada con que la concibiera Cerdá). Entre tanto, a lo largo de ese siglo entero, se siguieron consolidando las poderosas Juntas o Comisiones del Ensanche, lentas y pesadas, pero única vía legalmente prevista, así como las mucho más ágiles actuaciones dispersas en los extrarradios rústicos de todas las grandes poblaciones, donde la ciudad ilegal tuvo su asiento y morfología propias.

Las leyes de Saneamiento interior de 1892 y 1895 intentaron abrir las puertas y ventanas de la reforma interior de poblaciones a la vía liberalizadora de la competitividad industrial entre las grandes empresas urbanizadoras, al modo haussmanniano y como propuesta de la corriente liberal incipiente frente al proteccionismo retardatario. Pero, incluso durante toda la primera mitad del siglo XX, el tejido empresarial dispuesto a urbanizar era débil e incierto y, tras la apertura de algunas «grandes vías» de saneamiento interior muy atractivas y seguras, el peso del desarrollo urbano siguió gravitando sobre los ensanches y las Juntas o Comisiones de propietarios organizados, que disponían aún de generosos espacios en los ensanches por urbanizar y edificar.

Tras las destrucciones de la Guerra civil, la Ley del Suelo de 1956 funda las bases técnicas y conceptuales del urbanismo actual, si bien sólidamente asentadas sobre las estructuras socio-políticas, económicas y jurídicas heredadas del siglo XIX, ya experimentadas por el siglo de pruebas y errores acumulados en la producción de suelo exterior de los ensanches. Su enfoque fue el de cristalizar, depurar y tecnificar las instituciones urbanísticas anteriores. Así esta Ley del 56 seguiría siendo esencialmente de ensanche, aunque por vez primera incorpora conceptual y técnicamente la globalidad del término administrativo, mediante el documento unitario del Plan General Municipal, vinculante y garantista en todas sus determinaciones o previsiones del presente y del futuro.

El perfeccionamiento lógico que arrastra la anterior consideración de los propietarios del suelo como agentes de la gestión directa de la obra pública urbanizadora, en tanto que sustitutos del capital e iniciativa públicos, induce la obvia reconsideración técnico-jurídica de que –para poder hacerles obligados urbanizadores de sus propios terrenos y poder exigirles en contrapartida las inversiones y cesiones de suelo equitativamente distribuidas con la reparcelación– su derecho a urbanizar no puede ser ya una simple limitación de sus derechos civiles de propiedad, antes sólo rústicos, sino que han de proceder de la atribución administrativa del nuevo contenido urbanístico o delimitación expresa y concreta que de dichos derechos y de sus correspondientes deberes se deriven del plan, en cada caso espacialmente concretado. Este cambio de la simple limitación del derecho a edificar a la definición ex novo del deber de urbanizar se articula como expresión de la función social que la propiedad ha de prestar al interés público. Como meras limitaciones de un preexistente «derecho a edificar» no hubiera sido posible sostener la responsabilidad urbanizadora de las agrupaciones de propietarios que venían ejerciendo las Comisiones del Ensanche. No es que con la Ley del Suelo del 56 se hubiera producido un «giro copernicano», teórico y en abstracto, en la concepción del derecho de propiedad, sino que es la necesidad práctica de mantener y legitimar el proceso urbanizador sobre los hombros de la iniciativa y el capital privados de los propietarios del suelo lo que requiere asignarles, por atribución delimitadora del plan, junto con los derechos económicos vinculados al volumen virtual del futuro (el aprovechamiento urbanístico medio de cada plan parcial o polígono de actuación; esto es la zanahoria), los deberes de cesión de suelo y la financiación por adelantado de todas las obras de urbanización precisas (esto es, el palo).

El Suelo de Reserva Urbana y su desarrollo por Planes parciales, entonces sin límite temporal preclusivo, acogería la continuidad de las originarias Juntas de Ensanche público-privadas que acabaron configurando las Juntas de Compensación y las Asociaciones Administrativas de Cooperación de Ayuntamiento-propietarios de dicha Ley del 56, inconsútiles desde entonces y anómalas en todo el Derecho europeo comparado. La recuperación moderna de la cerdiana concepción de la reparcelación ha sido, por necesaria consecuencia interna, el instrumento clave del urbanismo español, la técnica e institución jurídica más intensamente aprovechada, duradera y extendida en el seno del mismo, caso único en el panorama europeo. Su lógica se basa en las garantías de reparto igualitario de ese aprovechamiento delimitado y atribuido por el planeamiento público, en aras de evitar que de las arcas públicas haya de salir el dinero para ejercer la odiosa expropiación aislada o singularizada, como antes ocurriera, obteniendo en cambio gratuitamente el suelo necesario en especie para fines públicos; y con la consecuencia de implicar un reparto fundamentalmente de los beneficios previamente atribuidos como garantía hipotecaria a los propietarios del suelo. De este modo la Administración puede mantenerse al margen de las operaciones privadas de urbanización, pasando la obligación de hacerlo en su nombre a los propietarios agraciados. Y, por ende, a cambio de tales beneficios cuantificados y garantizados, podrá imponerles deberes urbanísticos crecientes para recuperar las plusvalías, sin más límite que no confiscar la rentabilidad mínima de la actuación.

La recuperación de las plusvalías creadas por el planeamiento legitimará la introducción de las fórmulas de crecientes estándares de cesión para las reservas públicas, o de oscilantes cuantías de la proporción de cesión de suelo lucrativo asignado a la colectividad en cantidades variables del aprovechamiento «medio» o «tipo» delimitado con los planes en cada «clase» de suelo y según el tamaño de cada municipio. Simultáneamente, como la atribución del aprovechamiento expectante es un valor real que crece con el tiempo y con la progresiva escasez del suelo del ensanche –lo cual induce y propicia la lentitud de su desarrollo y la retención de los confinados espacios urbanizables–, las dos reformas sucesivas de la Ley del 56 irán incrementando las medidas de control temporal y programación obligatoria de la urbanización de dichos suelos y de su edificación, con amenazantes medidas cuasi-sancionatorias (como el registro de solares, la venta forzosa, la expropiación, la reducción de la mitad del aprovechamiento, etc.), nunca eficazmente ejecutivas. En ayuda de tales crecientes estándares y de las medidas de intervención y control temporal estará la concepción de la función social de la propiedad, hasta el extremo de que la legislación urbanística española es la que, con mucho, ha extendido los deberes, obligaciones y contramedidas cuasi-sancionadoras de la propiedad inmueble, tanto subjetivas como temporales, más lejos que ningún otro Derecho europeo, a cambio de garantizar el fundamento económico de la

propiedad del suelo mediante el aprovechamiento urbanístico y sus múltiples variantes, según las clases de suelo y el tipo de plan.

En efecto, la diferente articulación de los estatutos de las propiedades creadas por la ley y los planes, en pura lógica con lo anterior, va a cristalizar en la sutil y trascendente distinción entre clasificación jurídica de los suelos y calificación de los usos urbanísticos por zonas, introducida ya por la ley de reforma de 1975, y desde entonces fuertemente arraigada en la lógica del urbanismo español. Institución ésta de la clasificación jurídica de la propiedad del suelo desconocida en el resto de Europa y América, donde sólo se concibe la zonificación (el zoning) de los usos del suelo, soportados por un sólo contexto homogéneo de la propiedad privada, con relativa e incierta referencia a sus valores económicos expectantes, mas no por sus eventuales categorías jurídicas a priori, garantes de su estatuto y distintivas de sus futuros fines y valores consagrados, que en nada atañen a los propietarios fundiarios sino sólo a los empresarios-urbanizadores de la ciudad futura, los encargados de abordar el proceso urbanizador.

La clave del éxito de esa rara institución reparcelatoria jurídico-económica reside pues en la cuantía numérica del aprovechamiento conferido por los planes como derecho garantizado a todos los propietarios por igual, desde antes de urbanizar. Frente a este valor fijo en cada plan y zona determinada, las oscilaciones proyectuales de la edificabilidad puntual de cada edificio devienen así irrelevantes o mera referencia geométrica del diseño para cuantificar las obligaciones y derechos de cada uno. Las variaciones de los parámetros cuantitativos, que no conceptuales, de esa institución clave van a configurar las sucesivas reformas de la legislación urbanística desde 1956, concretamente las tres de 1975, 1990 y 1996, junto con las crecientes obligaciones temporales positivas de hacer que gravitan sobre las propiedades y sus correlativos mecanismos sancionadores indirectos por incumplimiento de aquella función social exigible.

El urbanismo español se ha podido concentrar así en el ejercicio de asignar volúmenes y aprovechamientos, con eficientes garantías de seguridad jurídico-económica, al poder ponderar sutilmente las cifras de las obligaciones y cesiones, haciendo que sea esta certidumbre y equidad su principal función socio-económica y que de ella dependa la apreciación precisa a priori de la viabilidad económico-financiera de las intervenciones urbanísticas, así pensadas para ser ejecutadas por numerosos propietarios privados de suelo. La oportunidad de impulsar y generar un tejido productivo empresarial urbanizador competitivo –que se iniciara con las Leyes de 1892 y 1895– ha venido siendo soslayada desde 1864 en aras de dar incentivos al propietario privado de suelo, que deviene así en comisionado por la Ley para emprender las obras públicas de la ciudad en provecho de toda la colectividad (ver aquí el luminoso artículo de R. MÁS).

* * *

Los trabajos que se han preparado expresamente para este número conmemorativo se estructuran en dos partes claramente distinguibles. En la primera parte se sigue la secuencia histórica del lento proceso de formación y desarrollo de las instituciones básicas del urbanismo español, expresadas mediante su legislación fundamental y sus contextos político-culturales respectivos. Para ello se ha contado con el extenso y rico análisis sobre la segunda mitad del s. XIX y primer tercio del XX abordado por el especialista de este período, Martín BASSOLS. La legislación moderna española de este último medio siglo viene certera y valiosamente explicada –incluso en aspectos humanos, casi de memorias personales, hasta ahora inéditos– por los valiosos trabajos de los propios responsables de la elaboración de la misma, sus auténticos autores o, al menos, sus principales impulsores políticos e intelectuales –que, con inusitada fortuna, se han podido reunir aquí las tres generaciones de ellos a la vez–, desarrollando los procesos que motivaron y justificaron tanto la Ley del Suelo de 1956, debido al magisterio de D. Pedro BIDAGOR, como las dos reformas fundamentales posteriores, la primera, la de 1975, por Francisco PERALES y la segunda, la de 1990, por Angel MENÉNDEZ REXACH. Estos análisis han sido secundados por la síntesis transversal de la evolución de las principales instituciones urbanísticas durante este siglo y medio abordada por Luciano PAREJO, como cierre de esta primera parte, básicamente legislativa.

La segunda parte afronta los enfoques estructurantes sectoriales que expresan y explican las causas y lógicas propias de la evolución histórica del urbanismo español, en cuyo contexto

determinante hay que situar las reformas legislativas precedentes. Empezando por los aspectos espaciales de las transformaciones urbanísticas, Fernando de TERÁN desarrolla las sucesivas formalizaciones teóricas del planeamiento español, como técnica expresiva de los procesos sociales y metodológicos subyacentes, precisamente iniciada con la Real Orden que conmemoramos. Las transformaciones espaciales de la población, motor de todo cambio, son desarrolladas por Julio VINUESA y las de los medios de transporte, revulsivo tecnológico estructurante del espacio interior de nuestras ciudades y de la entera organización territorial, son explicadas por Javier MONCLÚS y José Luis OYÓN. Finalmente, la base económica de la organización de las ciudades y su tejido empresarial es desarrollada por Rafael MÁS HERNÁNDEZ. La imposibilidad de contar a tiempo con quien desarrollara la cuestión central de la vivienda y los cambios sociológicos ocurridos en la estructura social española no nos han permitido incluir ahora este aspecto substancial del urbanismo.

Las reflexiones que puedan hacerse tras la lectura de este número monográfico sobre las vicisitudes e historia del urbanismo español durante este siglo y medio ayudarán, sin duda, a plantear correctamente las reformas legislativas necesarias y por hacer, en las que desde hace ya seis años estamos inmersos y expectantes ante una mejor y más esclarecedora percepción de los problemas que nos agobian.

* * *

Con el fin de apoyar documentalmente al estudioso interesado en este largo período y extensa temática se ha seleccionado en una sección final ad hoc la **Bibliografía** más relevante del mismo, con el doble propósito de prestar una ayuda de recopilación (ni mucho menos exhaustiva) y de concentrar en ella las remisiones de todas las referencias bibliográficas que los autores de los respectivos artículos de este número de **CYTET** hayan citado en sus artículos, evitando duplicidades y lógicas repeticiones. El sistema de citas en el texto, por autor, año y página entre paréntesis, exigido en esta Revista, permite así mostrar su utilidad al poder concentrar la bibliografía homogénea en un sólo listado alfabético final de autores, evitando las tediosas y aisladas referencias en nota a pie de página de cada artículo.

Para completar la visión contextual de la evolución histórica del urbanismo español se ofrece una muy somera referencia del marco político y legislativo europeo en que paralelamente se desenvuelven otros urbanismos, contando con el apoyo de las crónicas de nuestros ilustres corresponsales de la Sección de **Internacional** J RODRIGUEZ LORES (Alemania), R PESCI (Argentina), C LELONG (Francia), CAMPOS VENUTI y F OLIVA (Italia), N PORTAS y M SOUZA LOBO (Portugal), J L RAMIREZ (Suecia) y T F GLICK (USA), aunque no hemos podido contar a tiempo para este tema con las de Brasil y Países Bajos que esperamos poder ofrecer en el próximo número.

* * *

La nueva sección **Memoria histórica** que se inserta en la parte de **Documentación** de este número pretende ir resucitando aquellos textos que han contribuido a la configuración del urbanismo español, tanto legislativos como discursos o artículos inéditos, ya de difícil accesibilidad. Esperamos que esta sección pueda contribuir a la mayor difusión de los lentos y polémicos procesos de elaboración del pensamiento urbanístico y de su práctica. Si se inicia ahora con un mínimo criterio historicista de ir desde atrás hacia adelante, empezando con los documentos legislativos fundamentales que arquitecturan el marco de referencia institucional de los ensanches de poblaciones, no necesariamente va a ser siempre así, intentando recuperar textos cuya oportunidad sea más adaptable a los debates del presente.

Esta sección va precedida de un listado o Síntesis cronológica, de A DE LA CRUZ, con casi todas las normas legales que han construido el urbanismo español hasta el presente –sustituyendo para esta sólo ocasión la recopilación de las últimas normas estatales y autonómicas españolas–; de nuevo con el exclusivo ánimo de prestar una valiosa ayuda al lector que, de otro modo, habría de reunir y secuenciar las legislaciones de períodos dispersos en fuentes así mismo diversas.

La importancia de estos primeros documentos legales que ahora se recogen en la Memoria histórica radica en que constituyeron los primeros pasos por el urbanismo de base constitucional en el que hoy seguimos caminando; referencias de las que somos inexcusablemente no sólo herederos deudores, sino incluso continuadores forzosos y de las que difícilmente hubiéramos podido zafarnos, dada la potente inercia histórica por la que pequeños cambios acumulativos en las instituciones y estructuras sociales complejas van marcando trayectorias políticamente ineluctables en cada país, difícilmente alterables de manera rupturista.

Una última aclaración: el número correlativo de los volúmenes anuales de CyTET –aquello que refleja el peso, continuidad y antigüedad de una revista– ha pasado a recuperarse con relación al de la vieja numeración de CIUDAD Y TERRITORIO, iniciada por Fernando DE TERAN en el IEAL, al igual que ya se hizo con los números trimestrales de la Revista al comienzo de su Tercera época, por lo que éste número doble 107-108 sería el del inicio del XXVIII volumen anual de la misma; de manera que ahora se celebraría también el XXVIII aniversario del nacimiento de la Revista.

EL DIRECTOR