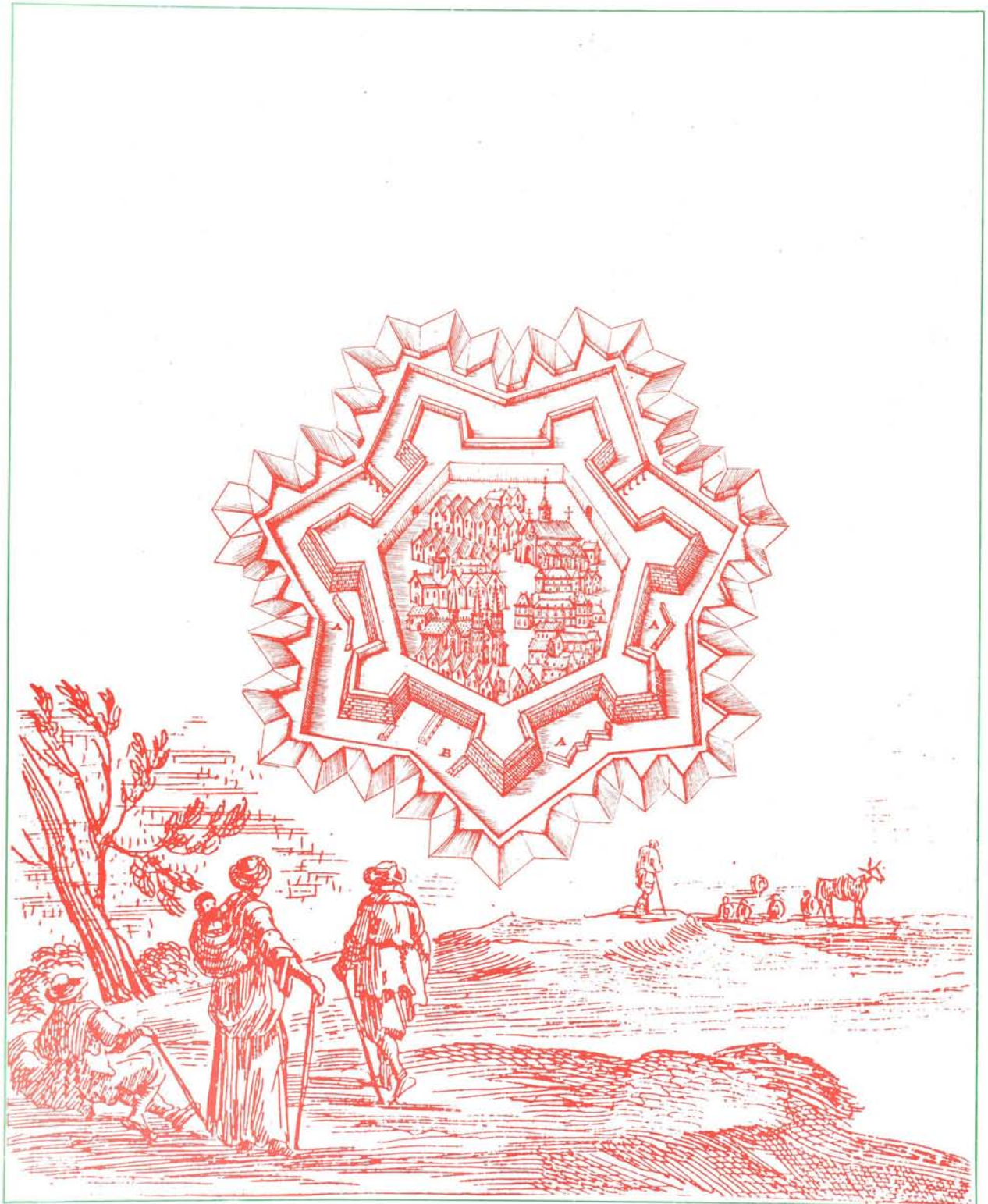


# CIUDAD Y TERRITORIO

JULIO-SEPTIEMBRE 1984

NUMERO 61



# CIUDAD Y TERRITORIO

Julio-septiembre 1984

NUMERO 61

## CONTENIDO

- 5 EL PLANO DE AMADO LAZARO. Notas para una aproximación a los antecedentes del Ensanche bilbaíno  
Ramón Losada Rodríguez
- 13 LA EXTENSION DE TRIANA DE 1924. Una alternativa al problema de la vivienda en Sevilla  
Lilia Maure
- 23 PRIMER URBANISMO COLONIAL DE TRAZADO REGULAR EN LA PROVINCIA DE JAEN Y SU INFLUENCIA EN EL URBANISMO HISPANOAMERICANO  
Virginia Pérez Rodríguez
- 41 PARA UNA HISTORIA "DESDE ABAJO" DE LAS POLITICAS SOCIALES. Invitación a la investigación internacional  
Christian Topalov
- 53 UNA METODOLOGIA PARA LA VALORACION DEL PAISAJE EN ESTUDIOS DE ORDENACION TERRITORIAL. Su aplicación al término municipal de la Granja de San Ildefonso  
Eladio F. Galiano y Rosa-Pilar Abelló
- 59 ESTANDARES Y DESIGN BRIEFS COMO INSTRUMENTOS DE CONTROL DEL DISEÑO URBANO  
Juan Pecourt García
- 65 LAS NUEVAS TECNICAS DE GESTION EN SUELO URBANO Y EL DERECHO DE PROPIEDAD  
Rafael Zorrilla Torras

**EDICION:** Instituto de Estudios de Administración Local • **DIRECCION DE LA REVISTA:** Fernando de Terán • **REDACCION Y COORDINACION:** Centro de Estudios Urbanos del I.E.A.L. • Adjunto a la Dirección de la Revista: Joaquín Jalvo • **Secretaría de Redacción:** Mercedes de Lope y Luis Sanz.

**COMITE DE REDACCION:** Presidente: Luciano Parejo Alfonso, Director del I.E.A.L. • Vicepresidente: Javier García-Bellido, director del C.E.U.R. • Vocales: Enrique Bardaji, Jordi Borja, Eladio Fernández Galiano, Carmen Gavira, Laureano Lázaro, José Mañas, Carlos Sambricio, Arturo Soria.

**CONSEJO ASESOR:** Antonio Bonet, Manuel Castells, José Antonio Fernández Ordóñez, Eduardo García de Enterría, Josefina Gómez Mendoza, Fernando González Bernáldez, Jorge Enrique Hardoy, Emilio Larrodéra, Juan Navarro Baldeweg, Manuel Ribas Piera, Ramón Tamames.

**COLABORADORES CORRESPONSALES:** (Relación inicial): Giuseppe Campos Venutti (Italia), Samuel Jaramillo (Colombia), Claude Lelong (Francia), Jaime Matas (Chile), Rubén Pesci (Argentina), Nuno Portas (Portugal), Allan Randolph Brewer (Venezuela), Agustín Rodríguez Bachiller (Reino Unido), Roberto Segre (Cuba), Gustavo Bacacorzo (Perú).

**Dirección, Redacción y Administración:** Centro de Estudios Urbanos, I.E.A.L., Sta. Engracia, 7, 28010 MADRID, Tel. 446 17 00 • **Diagramación:** Olegario Torralba • **Publicidad:** Exclusivas Barberá, Padilla, 80, 1.º C. 28006 MADRID. Tel. 402 96 57 • **Impresión:** GELSA, Pinos baja, 87. Depósito legal: M-10422-1970.

**Suscripciones:** cuatro números anuales: 2.000 ptas. Número doble: 1.200 ptas. Suscripción estudiantes: 1.700 ptas.

No se mantendrá correspondencia en relación con los trabajos no solicitados.

Los originales se remitirán acompañados de un resumen, de no más de cien palabras, así como con los datos de profesión, dirección y teléfono.

Los artículos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad a todos los efectos.

# EL PLANO DE AMADO LAZARO

## Notas para una aproximación a los antecedentes del Ensanche bilbaíno

Ramón Losada Rodríguez (\*)

La necesidad de ampliar los límites jurisdiccionales de una Villa construida en un territorio con extensión, poco más allá del actual Casco Viejo, pero con una considerable actividad comercial y una burguesía incipiente, posibilitó, en 1862, un estudio de nueva ciudad en la línea del Ensanche de Cerdá, pero menos estricto en sus planteamientos.

El PLANO de Amado Lázaro se presenta así como el antecedente más próximo del Ensanche de Alzola, Achúcarro y Hoffmeyer de 1876.

La tradicional lucha entre la Villa y las Anteiglesias vecinas, dio al traste con el Proyecto, del que apenas se han podido localizar datos.

### INTRODUCCION

Cuando el 1 de enero de 1983 se hacía efectiva la desanexión de los antiguos municipios de Erandio, Lujua, Derio, Sondica y Zamudio del de Bilbao, se producía el hecho de que el ámbito territorial de esta villa planificada, que en el año 1300 fundara D. Diego López de Haro, quedaba constreñido al valle del Nervión. Bilbao, desde entonces, queda así reducido territorialmente al ámbito del Casco Viejo, del Ensanche y su Ampliación, de la denominada Zona Sur, de Deusto y de Begoña.

El desarrollo histórico de la ciudad en los últimos cien años, ha dado lugar a la situación por la que Bilbao se convierte en el lugar central de la Comarca del Bajo Nervión y sobre todo a la sustitución del Casco Viejo por el Ensanche como aglutinante de los agentes de producción del espacio.

A pesar de las modificaciones introducidas en

1916, la estructura general del actual Ensanche bilbaíno es la que en 1876 se aprobaba según Proyecto de Alzola, Hoffmeyer y Achúcarro.

Pero, ¿qué antecedentes más próximos dieron lugar a que Bilbao contara, al igual que otras ciudades, con un Ensanche?

Los propios autores del Proyecto de Ensanche, en su Memoria, hacen referencia, como antecedentes del mismo, a los trabajos realizados por el Ingeniero D. Amado Lázaro. Estos trabajos, posiblemente, por no disponerse de información y documentación sobre los mismos, prácticamente no han sido analizados y por ello han pasado, sin pena ni gloria, a la historia urbanística de Bilbao.

Esta falta de datos sobre el Proyecto de Amado Lázaro fue puesta de manifiesto por Alzola, Achúcarro y Hoffmeyer en la Memoria de su Ensanche.

La oportunidad de tener acceso al original del Plano de Amado Lázaro, nos ha llevado a intentar exponer la importancia de tal antecedente y a sacar a la luz pública dicho documento.

(\*) Dr. Arquitecto.



## EL MARCO HISTORICO DE REFERENCIA

Con Diego López de Haro en el año 1300 y la Carta Puebla se inicia el proceso de formación de la Villa de Bilbao.

La sociedad del País Vasco, en sus rasgos específicos y propios quedaba definida por una peculiar estructura y ordenamiento político-administrativo, cual son los Fueros. En concreto en Vizcaya, la institución foral comprendía la existencia del Señor con sus privilegios y aduanas interiores, que respondía ante el Reino de Castilla. La estructura foral se regía por un órgano comunitario, las Juntas, en el que se representaban los intereses de vecinos, pero sin olvidar el dominio del Señor de Vizcaya.

¿Qué objetivos persiguió el Señor de Vizcaya con la fundación de la villa de Bilbao? Es indudable, que no se pretendía una centralización y unificación administrativa, ni tan siquiera la obtención en exclusiva de un mercado, ya que los propios Señores de Vizcaya fundan Portugalete en 1332, otorgando concesiones rivales, que a lo largo de la historia, han servido de discusión por la hegemonía sobre la Ría del Nervión.

Como han señalado Arpal y Minondo la política fundacional de los Señores de Vizcaya obedece tan sólo, a la obtención pura y llana de rentas. Nos encontramos así, ante una actitud precapitalista-industrial, capaz de organizar una actividad productiva. Organización, que en el caso de Bilbao, durante siglos, se ha visto acotada especialmente en el ámbito del Casco Viejo, dando lugar a un crecimiento demográfico y mercantil importante.

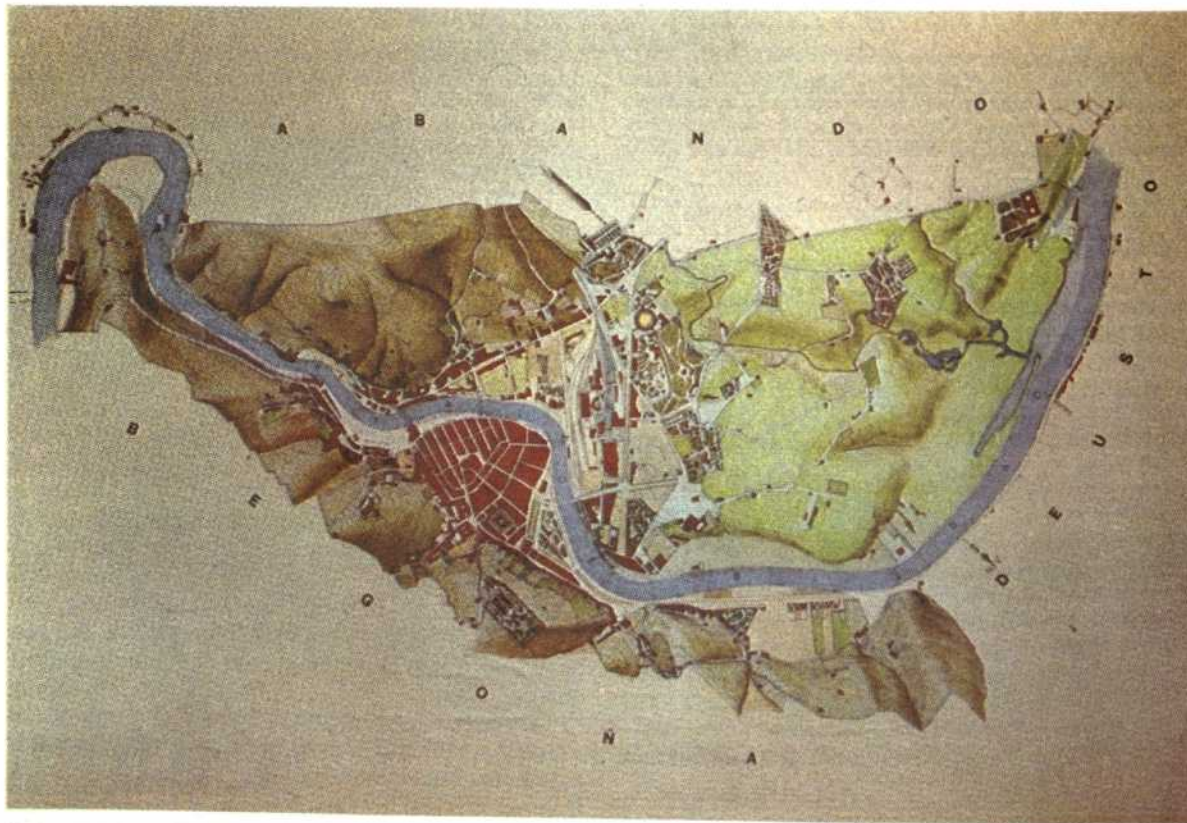
Pero, será el siglo XIX el que aporte nuevas estructuras sociales y enfoque al sistema de produc-



*Plano de la Villa de Bilbao realizado por Coello, año 1851.*

ción. La liquidación del Señorío de Vizcaya, la nueva política económica, especialmente en lo relativo a la minería y navegación, etc., son manifestaciones de un cambio social, que suponen la disolución de un sistema.

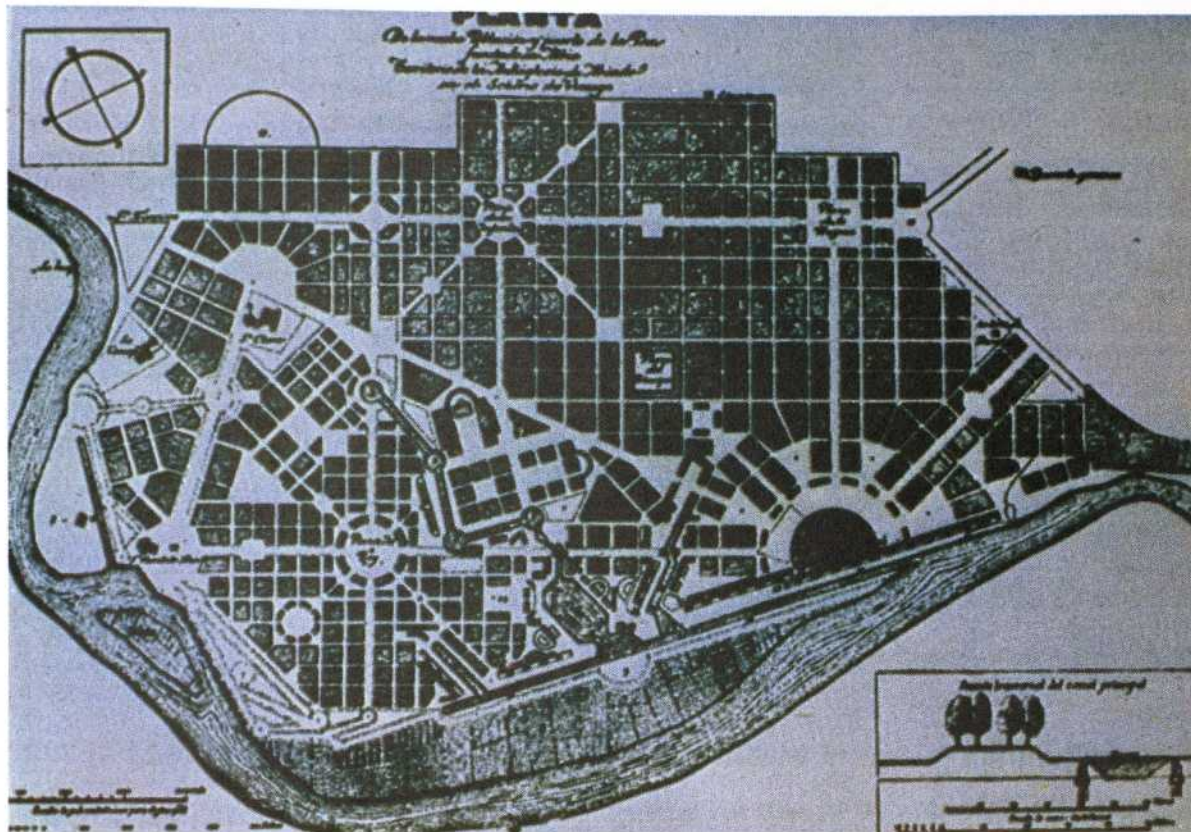
A principios del siglo XIX (1807), la Tierra Llana, es decir, la estructura rural contrapuesta a la de las villas, protegida por las Juntas, pretende oponerse al poderío de Bilbao mediante una actividad urbanística. Zamacola lanza la idea de la creación del Puerto de la Paz, una nueva ciudad en la orilla opuesta al Casco Viejo, en territorio de la Anteiglesia de Abando. Sin embargo, todo quedó en un Proyecto.



*El territorio de Bilbao antes del Proyecto de Ensanche (elaboración propia a partir del topográfico base del Proyecto).*



*Proyecto del Puerto de la Paz realizado por Silvestre Pérez, año 1807. Es el primer intento urbanístico planificado de ocupar los terrenos de Abando, en la orilla opuesta a Bilbao.*



La Revolución Industrial va a suponer en Bilbao un incremento de la producción y circulación de mercancías, y con ello, un desarrollo de mercado y afianzamiento de la Villa como centro mercantil, así como a un progresivo aumento demográfico.

En 1821, formando ya ayuntamientos independientes la Villa y las Anteiglesias vecinas en virtud de la Constitución de 1812, es cuando Bilbao solicita el ensanchamiento de sus confines. Pero las guerras, las expectativas de una invasión extranjera y los trastornos políticos de la época, impidieron que las gestiones culminaran. En 1835, a la muerte de Fernando VII, volvió a intentarse sin éxito.

Será en 1860, cuando el tema de la ampliación de los confines de Bilbao toma su rumbo adecuado, que culmina con la Ley de 7 de abril de 1861, por la que el Gobierno autoriza extender los límites jurisdiccionales de la Villa "hasta donde lo reclamen las necesidades actuales y el incremento, que en un período considerable hayan de producir la mejora de su puerto y la construcción del ferrocarril, que la pone en comunicación con el interior del Reino".

Es precisamente, a partir de dicha Ley de 7 de abril de 1861, cuando se encarga al Ingeniero D. Amado Lázaro, la realización de los trabajos para determinar el alcance que debía de tener la extensión de los límites jurisdiccionales de la Villa, para proceder posteriormente al "ensanche de la población".

Para establecer estos nuevos límites jurisdiccionales, Amado Lázaro, formulará el diseño de una nueva ciudad en función de las demandas de una creciente y desarrollada sociedad bilbaína. El diseño se basará en las teorías urbanísticas de moda y la aportación de Lázaro supondrá la formulación de un Proyecto de Ensanche.

En 1861 habían surgido ya las propuestas de Ensanche para Barcelona y Madrid, y si bien en Bilbao se utilizan las mismas directrices, tanto el Proyecto de Amado Lázaro, como posteriormente el de Alzola, Achúcarro y Hoffmeyer mostrarán unas circunstancias muy peculiares.

Posiblemente, entre otras, las características físicas del territorio, es decir, la necesidad de saltar a la orilla opuesta de la Ría, hacen que los Proyectos de Ensanche de Bilbao no se planteen como ampliación del Casco Viejo, ni como una regulación del desbordamiento del propio casco, sino como una anexión de territorios pertenecientes a Abando y como un mecanismo de obtención o producción de suelo y su correspondiente oferta en el mercado. La incipiente burguesía ampliará así su campo de actuación y consolidará de este modo el control del desarrollo minero-mercantil a lo largo de la Ría del Nervión.

### EL PLANO DE LAS INMEDIACIONES DE LA VILLA DE BILBAO Y PROYECTO DE SU ENSANCHE DEL INGENIERO D. AMADO LAZARO

La documentación localizada está constituida por un plano, grafiado con tinta negra en papel sobre un soporte de tela, de dimensiones de 2,35 por 1,30 mts. y en el que directamente en tinta se grafía lo que se podría denominar Proyecto de Ensanche de Bilbao de Amado Lázaro. El plano está fechado en Bilbao a 6 de octubre de 1862 y su denominación es la de: "PLANO DE LAS INMEDIACIONES DE LA VILLA DE BILBAO Y PROYECTO DE SU ENSANCHE."

Junto a la firma del Ingeniero Jefe de Caminos de





*Proyecto de Amado Lázaro, año 1861.*

2.ª Clase, Amado Lázaro, figura un sello de la Inspección de Obras Públicas y la rúbrica de D. Juan Pedro de Espinosa y Cutillas, como Secretario de la Junta Consultiva de la Policía Urbana y Edificios Públicos, junto al sello de la misma y fechada en Madrid el 20 de Marzo de 1865.

El plano en su espacio central recoge el diseño del Ensanche y la propuesta de límites jurisdiccionales grafiado en rojo.

Aunque los tonos del grafiado se hayan decolorado por el paso del tiempo, de acuerdo con la leyenda del plano en color amarillo se define la superficie ocupada por Bilbao a mediados del siglo XVIII y en verde la construida por la jurisdicción en ambas orillas en aquella fecha.

En el lateral izquierdo figuran las secciones transversales tipo de las calles de 40 mts. y las calles de ronda de 30 mts. de ancho, así como una "ligera reseña del proyecto".

En el lateral derecho se recogen las secciones transversales tipo de la calle paseo de 50 mts. de ancho y de la calle de 20 mts. de ancho, junto con la "leyenda del proyecto".

En la parte superior y centrado, el título del plano y a cada lado, los escudos de la Casa Real (?) y de Bilbao, a su izquierda y derecha, respectivamente.

El plano se completa en la parte inferior izquierda con los grafismos correspondientes a las escalas utilizadas para la elaboración del mismo y que corresponden a 1/5000 para el plano y 1/200 para los perfiles.

### La organización formal del Proyecto

La "ligera reseña del proyecto" incorporada al

plano así como la aportación de Alzola, Achúcarro y Hoffmeyer en la Memoria de su Proyecto de Ensanche nos permite conocer las bases de diseño utilizadas por Amado Lázaro.

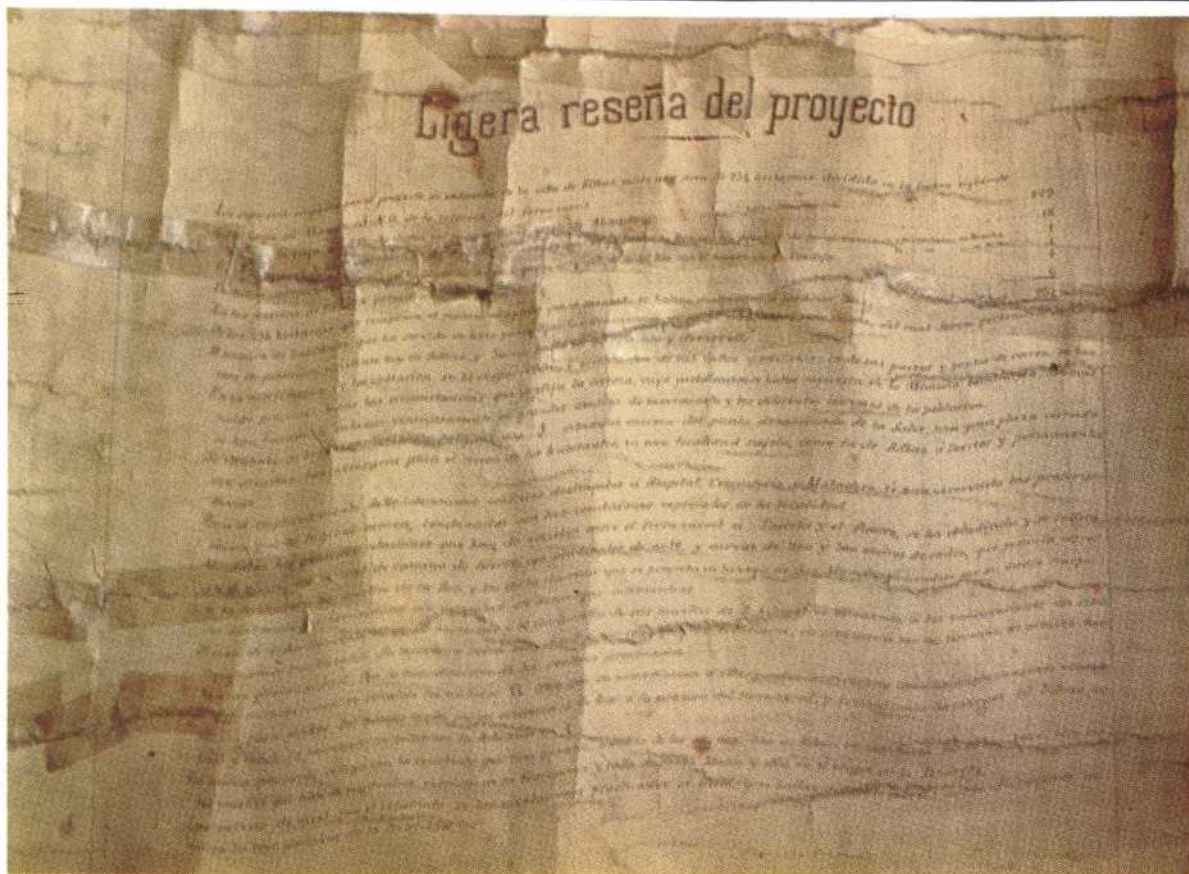
Las preocupaciones fundamentales reconocibles en el Proyecto de Amado Lázaro podrían resumirse en:

- 1.—El establecimiento de las dimensiones del territorio a ocupar.
- 2.—Las comunicaciones de la ciudad tanto en relación con el exterior como consigo misma.
- 3.—Una cierta racionalidad científica en el diseño.
- 4.—Una preocupación matizada por la incorporación de los distintos niveles de equipamiento.
- 5.—Una relativa unión física, más que formal, con el casco histórico.

Las previsiones del Proyecto de Amado Lázaro quedan cifradas en una población de 60.000 habitantes, absorbibles 10.000 de ellos por el exceso de población existente en la fecha y 50.000 habitantes por el incremento y desarrollo de la Villa, a alcanzar en un período de 150 años. Para ello estableció una retícula con manzanas de 110 mts. de lado en la que se localizan los grandes equipamientos colectivos de tipo higiénico-sanitario (cementeros, hospitales, matadero, etc.) fuera de la trama propiamente dicha.

De los datos recogidos por Alzola, Achúcarro y Hoffmeyer se sabe que Lázaro procedió a levantar un plano topográfico del territorio, que iba a ordenar, para después obtener los datos precisos para el conocimiento de las necesidades de Bilbao, sus condiciones higiénicas y las de sus inmediaciones. Después procedió a fijar, a nivel analítico, las condiciones que debía cumplir una población de nueva





Detalle del Plano  
del Proyecto de  
Amado Lázaro  
("ligera reseña del  
Proyecto").

planta, lo que le permitió establecer el adecuado emplazamiento y dimensiones de 35,70 m<sup>2</sup>. de suelo por habitante con una ocupación del 30% para calles, un 35% para patios y jardines y un 35% para edificaciones. Para desarrollar estas previsiones Amado Lázaro llegó a la conclusión de que Bilbao precisaba ampliar sus límites jurisdiccionales a 254 ha., de las que 245 pertenecían a Abando y 7 a Begoña.

En el trazado de Amado Lázaro hay una gran preocupación por la importancia que ha de desarrollar el ferrocarril y sobre todo la relación de éste con el Puerto. Asimismo muestra un gran interés por los jardines dedicando a este equipamiento una superficie de 30 ha.

Formalmente Amado Lázaro procedió a la ordenación del conjunto a partir de dos diagonales, que cruzan el plano, según orientaciones Norte-Sur y Este-Oeste. El punto de cruce de las dos grandes avenidas siguiendo las orientaciones citadas forman, una plaza central, alrededor de la cual da la impresión que organizan las manzanas. Contribuye a esta sensación la singularización de forma casi simétrica de los extremos de las avenidas en las cuales se sitúan los grandes equipamientos. Así en el extremo Norte se localiza una zona de Exposiciones y un lavadero; en el extremo Sur una plaza circular, a partir de la cual se configura la zona portuaria; en el extremo Este, una plaza de forma cuadrado-circular, la estación del ferrocarril y el principal puente de enlace con el casco histórico; y en el extremo Oeste unos grandes jardines, cuya ubicación y planteamiento nos recuerdan al de Besós previsto por Cerdá en Barcelona.

Si bien el trazado del Proyecto de Amado Lázaro

debe enmarcarse dentro de las teorías de Ensanche de Cerdá, hay notables diferencias que se reflejan muy directamente en el tratamiento de los equipamientos a escala de barrio cuyo contenido y sistema de organización en el Proyecto bilbaíno es menos claro y más débil que el proyecto en Barcelona.

#### Vicisitudes en la tramitación del Proyecto

El proyecto de Amado Lázaro, una vez redactado fue tramitado y para ello, se informó por el Ayuntamiento de Bilbao, la Anteiglesia de Begoña y Abando, la Diputación Foral de Vizcaya y las Juntas Consultivas de Policía Urbana y Caminos, Canales y Puertos.

A falta de mayor información hemos de recurrir para el análisis de estas vicisitudes a los testimonios recogidos en la Memoria del Proyecto de Ensanche de Alzola, Achúcarro y Hoffmeyer.

El Ayuntamiento de Bilbao, propulsor del Proyecto, y por tanto, el primer interesado en que se ampliaran los límites jurisdiccionales y se creara esa expansión de la ciudad, manifestó que, "consideraba irrealizable económicamente el proyecto de Ensanche y se creyó impotente para llevarlo a cabo, no aceptando de modo alguno el ancho asignado a las calles, ni el inmenso espacio destinado a plazas y jardines, que, únicamente son admisibles cuando se trata de extender el Ensanche en terrenos incultos que no tienen aplicación alguna".

La Anteiglesia de Abando, siempre contraria a todo proyecto en Ensanche, a la vista de la propuesta considera asimismo, "imposible que pueda ejecutarse por la Villa de Bilbao, pareciéndole de





*Detalle de la trama urbana del Proyecto de Amado Lázaro.*

una exageración sin límites, el tomar una extensión de 229 ha. de su jurisdicción, lo que hubiera reducido a ribazos, donde únicamente podrían habitar pobres pastores”.

La Anteiglesia de Begoña, emitió opinión similar “encontrando tan exagerado lo propuesto por el Ingeniero Lázaro y que a pesar de su oposición a ceder terrenos, se obligaba a hacerlo con tal de que el Ayuntamiento se comprometiese a ejecutar el proyecto en cuestión”.

La propuesta de la Diputación Foral de Vizcaya fue totalmente negativa, en base a juzgar necesario el armonizar los intereses de Bilbao y las Anteiglesias, cosa que a juicio de aquella Corporación no ocurría en el proyecto.

Por último, los informes de las Juntas Consultivas de Policía Urbana y de Caminos, Canales y Puertos, a excepción del evacuado por la mayoría de la primera de ambas Juntas, que únicamente ponía reparos por el ancho de las calles y altura de las edificaciones, fueron negativos en cualquier caso.

Con todo ello, se daba el carpetazo al Proyecto de Amado Lázaro.

Alzola, Achúcarro y Hoffmeyer asumen en cierta medida los criterios expuestos por los organismos e instituciones que juzgaron el Plano de Amado Lázaro, al referir en la Memoria de su Proyecto el siguiente juicio al mismo:

“Tal deseo de simetría y regularidad en el establecimiento de las nuevas poblaciones, da lugar en muchos casos a perjuicios de consideración. Esto ha sucedido en el proyecto que contemplamos, en el que con objeto de darle aquella regularidad y mayor perfección, no se ha tenido en cuenta, al hacer el trazado, las edificaciones ya eje-

cutadas y las estradas o caminos establecidos, dando por resultado el que sea costosísima la expropiación, si hubiera de ejecutarse lo proyectado.

Estas breves consideraciones bastan por sí solas sin entrar en detalles, sobre este trabajo, para creerlo inaplicable al Ensanche de Bilbao, a pesar de que reconocemos el deseo de acierto en el autor, así como, la buena doctrina teórica que en el mismo campea, y que demuestra una ilustración nada vulgar, que nos complacemos en hacer presentes.”

#### **Análisis valorativo del Plano de Amado Lázaro**

Del examen somero de los antecedentes históricos se desprende el indudable valor del plano de D. Amado Lázaro, al suponer el primer “hito” de Bilbao moderno.

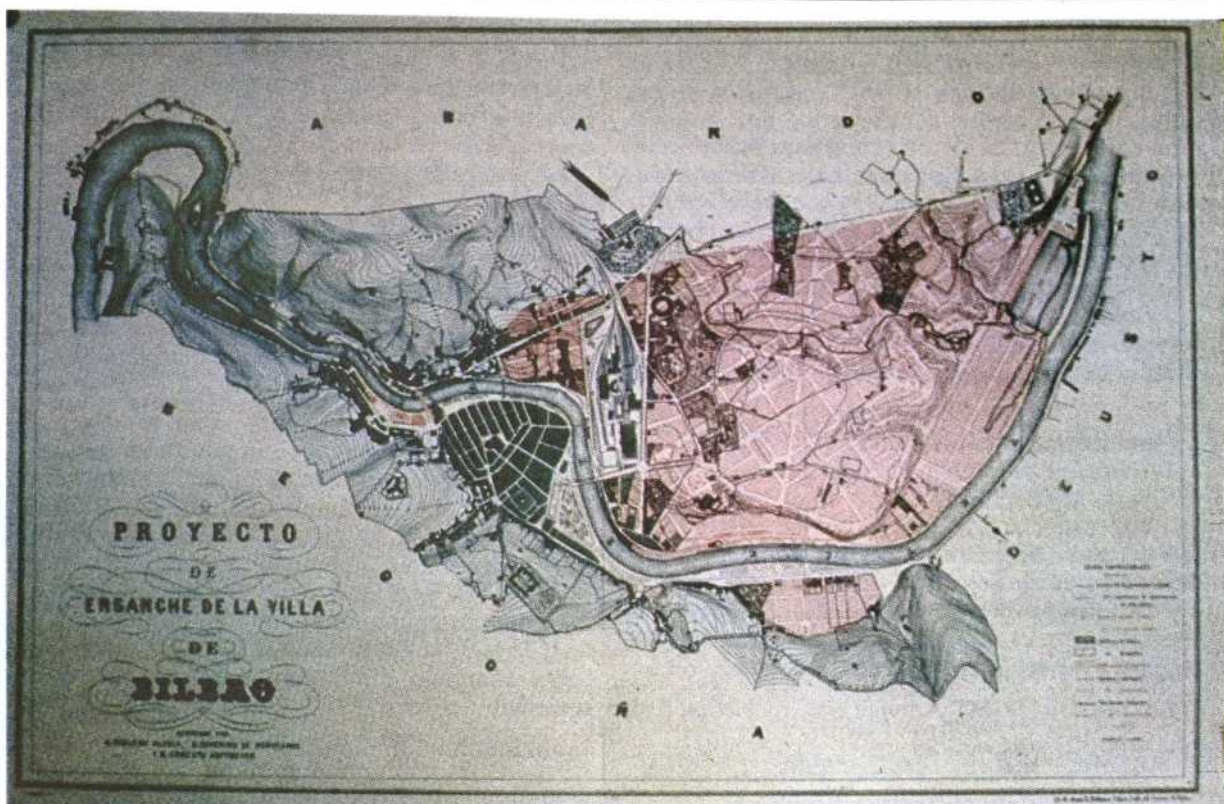
El análisis de la obra de Amado Lázaro nos obliga a hacer una recopilación de las circunstancias que rodearon el trazado del plano, en los primeros años de la década de los sesenta.

Desgraciadamente no hemos encontrado muchos datos sobre la personalidad de D. Amado Lázaro, pero lo que sí se puede afirmar es, que con mayor o menor fortuna, fue un gran profesional de su tiempo, estando al corriente como veremos, de las técnicas urbanísticas más progresivas.

En la “ligera reseña del Proyecto” que Amado Lázaro incluye en el Plano, nos expone que “se han tenido presentes todas las circunstancias que prefija la ciencia, cuya justificación se halla expuesta en la Memoria Facultativa”. Esta afirmación nos hace reflexionar sobre el contenido y alcance de la ciencia a que se hace referencia.



*Proyecto de  
Ensanche de  
Alzola, Achúcarro  
y Hoffmeyer,  
año 1876.*



El Plano de Amado Lázaro está fechado en 1862 y debe, por tanto, enmarcarse en dos antecedentes muy próximos, que aquél tuvo que conocer y que, en consecuencia, constituyen algo de esa ciencia justificativa de su obra. Nos estamos refiriendo al Proyecto del Ensanche de Barcelona de Ildefonso Cerdá, confirmado como tal por Real Decreto de 31 de mayo de 1860 y al Proyecto de Ensanche de Madrid de Carlos M.<sup>a</sup> Castro aprobado por Real Decreto de 19 de julio de 1860.

La metodología de trabajo desarrollada por Lázaro recogida como resumen en la Memoria del Proyecto de Alzola, Achúcarro y Hoffmeyer, no es más que el cumplimiento de la legislación vigente, los antecedentes citados y sobre todo el desarrollo de la ley de 7 de abril de 1861 sobre la extensión de los límites jurisdiccionales de la Villa.

El marco legal de 1861 ordena la realización de "trabajos facultativos", que hoy calificamos como técnicos y en cuyo desarrollo Amado Lázaro muestra una honda preocupación social y política, intentando un mayor bienestar de la población con su mejoramiento del hábitat y de las zonas de esparcimiento.

Del contenido de la citada Ley de 1861, destacaríamos igualmente el hincapié que se hace en la tramitación del expediente; es decir en la no aprobación por parte del Gobierno "después de oídas las Juntas de Policía Urbana y de Caminos, Canales y Puertos". Se está, por tanto, mostrando una actitud centralista en la actividad urbanística, sustrayendo así la auténtica competencia local en orden a la oportunidad, iniciativa y ejecución de los planes y proyectos urbanísticos. No es de extrañar, por ello, que el propio Ayuntamiento de Bilbao, conocido el Proyecto de Amado Lázaro, se opusiera al mismo. Aunque la Corporación había solicitado la expan-

sión de los límites jurisdiccionales, la forma de conseguirlo le venía impuesta desde el Estado. Sería interesante poder analizar el porqué Amado Lázaro obtuvo este trabajo.

Parece lógico que Amado Lázaro bebiera de las fuentes de Cerdá y ello con independencia de los indudables valores intelectuales del catalán, por el hecho de que el encargo recibido era similar en cuanto a contenido y enmarque legal, al realizado para Barcelona. Así, la metodología utilizada por Lázaro no es más que un breve resumen de las "Noticias Estadísticas referentes al plano topográfico de los alrededores de Barcelona" de Cerdá.

Posiblemente Lázaro tuvo conocimientos de la obra de Cerdá a través de la "Revista de Obras Públicas", que en marzo de 1856 se ocupa, en un comentario elogioso anónimo de los "trabajos que ha presentado al Ministerio de la Gobernación el ingeniero D. Ildefonso Cerdá, relativos al ensanche futuro que se proyecta para la ciudad de Barcelona. Según la citada Revista, "el plano topográfico iba acompañado de un bosquejo de la nueva ciudad dibujado en papel transparente para sobreponerlo a aquél".

Amado Lázaro no se limitó sólo a levantar el plano de las inmediaciones o alrededores de la Villa de Bilbao, sino que hizo además la propuesta del ensanche a base de una cuadrícula con chaflanes de 15 mts, construcciones paralelas a los ejes de las calles y fondos edificables de 25 a 28 mts, con posibilidad de espacios libres en el interior de la manzana de formas cuadradas o rectangulares y con longitudes de fachada de 110 mts. Colocó los equipamientos necesarios en la trama urbana, quizá sin un gran contenido estético, y orientó las calles en dirección Norte-Sur y Este-Oeste para evitar los vientos dominantes.



Ya hemos expuesto anteriormente el desenlace de la tramitación del Proyecto de Amado Lázaro de 1862. Lógicamente las Juntas Consultivas en sus dictámenes, debieron considerarlo, que preconizaba el Proyecto de Ley General para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras mejoras de la población, de Posada Herrera (1861) y que fue retirado de las Cortes el 22 de junio de 1862. Dicho Proyecto de Ley, además de establecer anchos de calle y alturas de la edificación en función de los mismos reconocía la inviolabilidad del derecho de propiedad e indirectamente la posibilidad de ejercer la potestad expropiatoria del Estado para el desarrollo de la actividad urbanística.

Pero, habrá que esperar a la Ley de Ensanche de 1864 para que se establezca la posibilidad de declaración de utilidad de las obras de reforma, saneamiento, ensanche y mejora de poblaciones y sobre todo para que alcance al carácter de norma de actuación basada en la cesión de viales. De este modo se institucionaliza un sistema de gestión, aspecto éste esgrimido, por el altísimo costo de las expropiaciones, para desechar el Proyecto de Lázaro.

La postura de las Anteiglesias rechazando el

Plano de Amado Lázaro respondía a la ya tradicional pugna entre éstos y la Villa debido a la potencia anexionista desarrollada históricamente por Bilbao. La actitud de la Diputación Foral no es más que una consecuencia de la de la Tierra llana.

El plano de Amado Lázaro es a nuestro juicio reflejo histórico de una época y de ahí su indudable valor, amén de constituir el precursor del documento base para el ensanche de Bilbao.

Levantó en su tramitación un gran revuelo. Para salir del atolladero se nombró una Comisión, que señaló los nuevos límites jurisdiccionales, con una extensión de 150 ha, y que fueron aprobados por Real Orden de 1867.

Asimismo por Real Orden de 1866, se encargó la formación del Proyecto de Ensanche de la Villa, que fue redactado por los Ingenieros de Caminos Pablo Alzola y Ernesto Hoffmeyer y el Arquitecto Severiano Achúcarro. Se presentó el Proyecto el 1 de agosto de 1873 y fue aprobado por el Ministerio de Fomento por Real Decreto de 30 de mayo de 1876.

Habían cambiado las condiciones político-sociales y la legislación (Ley de Ensanche de 1864) se había adaptado a las nuevas necesidades de la sociedad.

# **FUNDICOT**

## **XI Curso**

# **sobre Ordenación del Territorio**

---

**OCTUBRE 85 - JULIO 86**

---

**INFORMACION E INSCRIPCION (HASTA 30 JUNIO)  
APARTADO DE CORREOS 8324  
MADRID**

**C/. GENERAL ARRANDO, 38 - 28010 MADRID - TEL.: 91-419 73 82**



# LA EXTENSION DE TRIANA DE 1924: UNA ALTERNATIVA AL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN SEVILLA

Lilia Maure (\*)

La propuesta de Secundino Zuazo para Sevilla, realizada entre 1922 y 1924, supone el primer intento nacional por definir un "ensanche" en términos de vivienda. Abandonando la idea decimonónica de ordenar la libre expansión de la ciudad a través de un trazado unitario definido por el sistema viario, Zuazo establece, junto al núcleo suburbial de Triana, una ciudad alternativa, de nueva creación, y que dota al municipio de Sevilla del suelo

urbano suficiente para resolver su acuciante problema de carencia de viviendas. La solución, aun formalista, toma la manzana cerrada con grandes patios semipermeables en su interior como la unidad generadora del tejido urbano. Será el primer paso en la producción urbanística de Zuazo encaminado hacia la búsqueda de la unidad residencial y que tendrá como punto final el bloque racionalista presentado para la "extensión" de Madrid de 1930.

SEVILLA, al igual que tantas otras ciudades españolas contemporáneas, presenta una clara disociación entre el planeamiento que para ella se propuso y las realizaciones que finalmente fueron llevadas a cabo. Este es el caso de la propuesta de Secundino Zuazo para la ciudad y por la cual pretendía, tras establecer el ensanche del núcleo suburbial de Triana, resolver el grave problema de carencia de vivienda que Sevilla presentaba en las primeras décadas del siglo. Como proyecto no fue llevado a cabo aunque sí tuviese ciertas influencias en desarrollos formales de propuestas posteriores. Sin embargo, el principio fundamental sobre el que giraba el proyecto —plantear la extensión en términos de la vivienda—, no fue recogido por aquellos estamentos más preocupados por resolver la ordenación urbanística del extrarradio de Sevilla que por aceptar el verdadero mal de la urbe: la falta de habitación.

El gran desarrollo de la población urbana de Sevilla se produjo en las últimas décadas del siglo XIX y primeras del XX en una trama que difícilmente podía ajustarse al nuevo incremento demográfico. Las causas de tal incremento eran las de las grandes ciudades españolas de ese momento: la crisis de la forma de vida rural y la emigración de sus hombres a las urbes (1).

El proceso de concentración que comienza en este período es controlado inicialmente por medio de un conjunto de regulaciones de policía urbana contenidas en las diferentes ordenanzas municipales que, aunque perseguían unos objetivos muy limitados, apuntaban ya a la importancia que los proble-

(\*) Arquitecto.

(1) Sobre la aceleración del proceso de concentración urbana como consecuencia de la crisis de las regiones agrícolas en contraste con la demanda de brazos en las zonas industriales ver: JORDI NADAL: "La población española, siglo XVI al XX". Ediciones Ariel. Barcelona 1971, pág. 197.



mas urbanísticos iban adquiriendo entonces (2).

La carencia de espacio físico que la ciudad presentaba para albergar la masa inmigratoria, no motivó a los poderes públicos a plantear el tema de su expansión como lo hicieron Barcelona y Madrid a mediados del siglo pasado. Igualmente Valencia aprobó su propuesta de "ensanche" a principios del XX y sin embargo, Sevilla, con su acuciante necesidad de vivienda, no planteará el tema de su extensión de una forma oficial hasta 1917 con el proyecto del arquitecto municipal Juan Talavera y Heredia, aunque ya anteriormente en 1912 Miguel Sánchez-Dalp y Calonge había propuesto su plan de ensanche y ordenación urbana con grandes y nuevas aportaciones para el urbanismo español.

Hasta entonces, el Ayuntamiento limitó su actuación a los estudios de las posibles reformas de su casco interior, dejando su expansión a la libre iniciativa privada. Sin embargo, la urgencia de crear suelo edificable era evidente. Sevilla era a principios del siglo una de las ciudades más insalubres de España como consecuencia de su hacinamiento. Su alta mortalidad frente a la natalidad, denota las ínfimas condiciones de vida que llevaban sus habitantes (3). A pesar de todo, el traslado direccional campo-ciudad, seguía produciéndose: "... la ciudad surgida de este proceso presentaba una situación inesperada de hacinamiento, segregación, crisis de los servicios y deterioración de las condiciones higiénicas, relacionadas todas con las características del proceso de acumulación capitalista" (4).

Dos eran las soluciones que se seguían para abordar los problemas existentes en la urbe como espacio físico: los planes de expansión y las propuestas de reforma interior. Ambas soluciones tropezaban con numerosos conflictos que entorpecían su posible realización, pero el mayor impedimento con que se enfrentarían las dos actuaciones sería la legislación, gran causante en toda Europa del retraso y costo de adaptación de las ciudades a los requerimientos modernos, por un más que prudente respeto hacia la propiedad privada frente al interés general.

Mientras que los planes de extensión fueron generalmente propuestos desde la municipalidad y a través de sus propios técnicos, las propuestas de reforma interior surgieron del interés de la iniciativa privada por los posibles beneficios que éstas les reportasen. La nueva ley sobre Mejora, Saneamiento y Ensanche Interior de grandes poblaciones del 18 de marzo de 1895 resolvía el gran obstáculo de las expropiaciones con el que los particulares emprendedores de este tipo de obras, se encontra-

ban al contratar con los Ayuntamientos para su realización; sin embargo, olvidaba la ley toda posible cooperación económica estatal, ni siquiera a título de subvención, para poder llevar a ejecución este tipo de obras sin que supusiesen un gran riesgo para las empresas contratantes. Esta ausencia de colaboración financiera explica el mayor interés de los particulares por las obras de reforma interior frente a las escasas propuestas de expansión.

En el proyecto de Miguel Sánchez-Dalp y Calonge para Sevilla de 1912, encontramos por primera vez el intento de ordenar la estructura física de una ciudad a través de las dos fórmulas de actuación antes citadas: la reforma de su casco y la expansión de éste hacia su exterior. Dos intervenciones que este particular proponía como paralelas y complementarias para cualquier intento de adaptación de una urbe a las necesidades contemporáneas. Fue el primer plan de ensanche y ordenación de Sevilla y trata, igualmente por primera vez, la urbanización de Triana como elemento de la expansión general.

La propuesta de Sánchez-Dalp se establecía, al igual que los restantes ensanches decimonónicos, mediante la formalización de una trama unitaria que yuxtaponiéndose a la antigua ciudad ordenaba el crecimiento a través del trazado viario. Las ordenanzas aseguraban el respeto a los límites establecidos para la parcelación y edificación de las intervías resultantes en el plano del ensanche. La apoyatura formal de la propuesta no presentaba novedad alguna frente a las de Madrid o Barcelona: una malla ortogonal con manzanas tipo Cerdá que no prevé las irregularidades propias del terreno ni las uniones en el casco interior.

Otra de las aportaciones válidas de la propuesta de Sánchez-Dalp y Calonge al planeamiento teórico sevillano es la negativa al ensanche centralizado manifiesta en la concepción de los nuevos barrios como pequeñas ciudades autónomas a las que dota de los mismos servicios que existen en la ciudad centro (5).

Sin embargo, el proyecto de Sánchez-Dalp no fue llevado a cabo. Se presentaba en un momento en el que el planeamiento europeo rechazaba las propuestas de extensión unitaria a gran escala como consecuencia de una cierta nostalgia por la ciudad premetropolitana.

Posteriormente y ante la desencadenada compactación por parte de la iniciativa privada de los alrededores de la ciudad, aparece un nuevo proyecto, esta vez del arquitecto municipal Juan Talavera y Heredia. Su objetivo: ordenar la expansión urbana planteando como el anterior la reforma interior y el ensanche exterior. Conceptualmente carece de la originalidad del proyecto anterior aunque, sin embargo, va a ser más realista: Incluye en su propuesta los pequeños planes parciales existentes que configuraban la verdadera expansión de la urbe (6).

A diferencia del anterior, Talavera establece su extensión a través de dos ensanches distintos. El

(2) "La denominada policía urbana comprendía una serie de cometidos a cargo de los Ayuntamientos que tenía directa relación con la seguridad, salubridad, comodidad y ornato de las poblaciones; es decir, una serie de cometidos institucionales sobre los que se apoyará el futuro Derecho urbanístico para alcanzar progresivamente su autonomía..." en MARTÍN BASSOLS: "Génesis y evolución del derecho urbanístico español". Editorial Montecorvo. Madrid 1973, pág. 75.

(3) Para cualquier estudio sobre la ciudad de Sevilla, sus características como urbe y su situación en el período analizado, ver: ANTONIO GONZÁLEZ DORADO: "Sevilla, centralidad regional y organización interna de su espacio urbano". Servicio de estudios del Banco Urquijo de Sevilla.

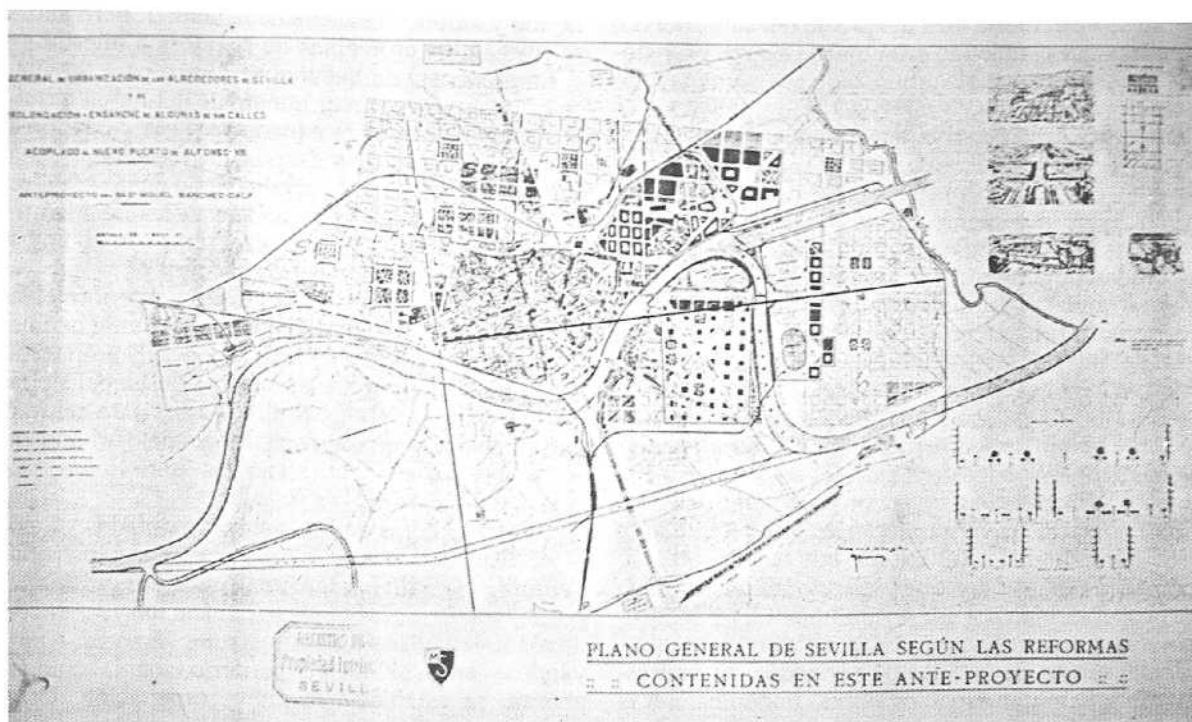
(4) HORACIO CAPEL: "Capitalismo y morfología urbana en España". Los libros de la Frontera. Barcelona 1975, pág. 16.

(5) MIGUEL SÁNCHEZ-DALP Y CALONGE: "Memoria del plan general de urbanización de los alrededores de Sevilla". Sevilla 1912.

(6) Para consultar la propuesta de Juan Talavera y Heredia de 1917, ver: ALBERTO VILLAR MOVELLAN: "Arquitectura del regionalismo en Sevilla". Sevilla 1979, pág. 139.



Sánchez-Dalp  
y Calonge.  
Propuesta general  
de ensanche y  
reforma de la  
ciudad de  
Sevilla, 1912.



uno, yuxtaponiéndose a la ciudad existente, presenta un desarrollo radioconcéntrico apoyado en las vías prolongadas del casco que lo estructuran en distintos elementos parciales del trazado ortogonal. El otro, toma la zona no edificada al sur de Triana y en la que establece un trazado que gira radialmente en torno a una gran plaza de dimensiones monumentales con una clara influencia formal de las propuestas del movimiento americano "city beautiful".

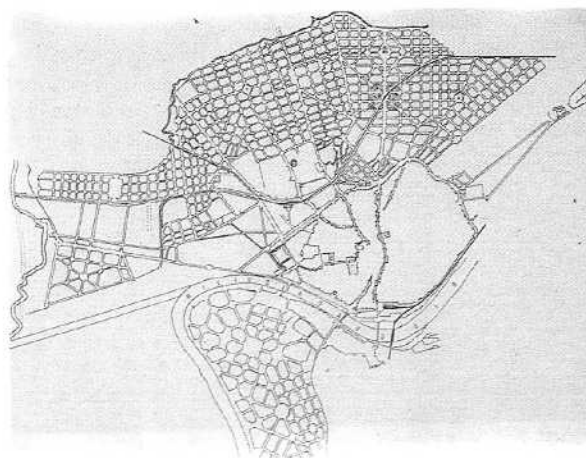
El proyecto de Talavera, al igual que el de Sánchez-Dalp, respondía al concepto de expansión desarrollado en el XIX y por el cual se limitaba la intervención en la ciudad a la formalización de un trazado y la redacción de unas ordenanzas. El plano de alineaciones y rasantes era la preocupación máxima de aquellos organismos municipales que exhortados por la iniciativa privada, veían en el "ensanche" el fin último de sus preocupaciones.

Pero tampoco el proyecto de Talavera pudo llevarse a la práctica. El Ayuntamiento carecía de los

medios económicos que hubieran permitido la viabilidad de la propuesta. Como ya enunció el alcalde Antonio Halcón y Vinent de una manera oficial, con motivo de su plan de reformas para la ciudad de 1912, no era posible plantear intervenciones en ciudad, sin arbitrar los medios económicos necesarios (7). Y es esta preocupación de hacer económicamente factible la extensión de Sevilla, la que constituye una de las bases sobre la que gira la propuesta de urbanización de Secundino Zuazo de 1924.

Por R.O. del 17 de agosto de 1923 se le concede a Cristóbal y Mañas —administrador de Propiedades, Rentas y Arbitrios del Ayuntamiento de Madrid— la autorización necesaria para formular, en virtud del derecho reconocido a los particulares y empresas por la Ley del 18 de marzo de 1895 y a su costa, el proyecto definitivo para la "Mejora, Saneamiento y Ensanche interior de Sevilla" sobre el sector meridional de Triana y con arreglo al anteproyecto y memoria que acompañaba del arquitecto Secundino Zuazo (8).

La razón del proyecto se basaba en el acuciante problema producido por la falta de viviendas que Sevilla sufría desde el siglo pasado y que se había acentuado en el período de la guerra europea, refle-



Talavera y Heredia.  
Propuesta de  
ensanche de  
Sevilla, 1918.

(7) Antonio Halcón y Vinent inició el estudio del ensanche interior de Sevilla con su llegada a la alcaldía en 1909, dándolo por finalizado con posterioridad a la redacción del plan de Miguel Sánchez-Dalp, del que admitió su valía pero sin que éste le indujera a plantear, paralelamente a su reforma, el ensanche exterior, en el que no parecía estar muy interesado. Ver: ALBERTO VILLAR MOVELLAN: ob. cit. pág. 116.

(8) Ya en 1919, Manuel Cristóbal y Mañas solicitó del ministro de la Gobernación, le fuera concedida la autorización para realizar el proyecto de reforma viaria parcial del interior y ensanche de Sevilla, según la base de un anteproyecto que presentaba, realizado por el arquitecto Secundino Zuazo: "Anteproyecto de reforma viaria parcial del interior y ensanche de la ciudad de Sevilla". Madrid 1920.



jándose en el fuerte alza del precio del subarriendo. De aquí que el objetivo principal de Zuazo y Cristóbal fuese el crear suelo urbanizado que permitiese de una forma rápida, recibir el flujo inmigratorio, abriendo a su vez los límites que encerraban la actividad de los individuos dentro del antiguo recinto de la urbe, concentración que había traído como consecuencia un incremento del valor del suelo.

Estas preocupaciones sobre la situación física de la ciudad no eran nuevas para Secundino Zuazo ni para Manuel Cristóbal y Mañas, quienes en 1919 presentaron un anteproyecto de "reforma viaria parcial del interior y ensanche de la ciudad de Sevilla" motivado por el aterrador coeficiente de mortalidad —35/1.000— de una urbe encerrada sobre sí misma y sobre la que pretendieron llevar a cabo una intervención de descongestión a través de la creación de espacio urbanizado para la construcción de casas y posteriormente el saneamiento del casco en su interior: "Insistiendo en el criterio que tenemos repetidamente expuesto, de que toda reforma interior que se proyecte, bien por ese Ayuntamiento, o por particulares o empresas, vendrá a agravar aquel problema, efecto de la falta de viviendas, es imprescindible habilitar espacios libres, lindantes con el recinto edificado, para construir casas que preparen la natural expansión y la posibilidad de la reforma interior" (9).

La propuesta de Cristóbal y Zuazo recogía los mismos principios enunciados por Sánchez-Dalp en 1912: preparar a la ciudad con nuevo suelo urbano que recogiese no sólo el excedente poblacional, sino a todas las familias afectadas por las reformas del interior del casco. El plano se configuraba a través de la creación de unos nuevos ejes en la prolongación del Paseo de las Delicias y a continuación del Parque de María Luisa. Un trazado ortogonal a la prolongación de dicho paseo, que definía unas intersecciones rectangulares. Urbanizaba igualmente el ya tan conflictivo Prado de San Sebastián.

En la segunda propuesta que Mañas presenta en colaboración con Zuazo se sigue manteniendo la preocupación inicial: la apremiante necesidad de un

rápido y amplio ensanche de la ciudad. Pero ahora se relegan los problemas de la reforma interior.

La propuesta de Secundino Zuazo para Sevilla, va a constituir el primer intento de definir en términos arquitectónicos la expansión de la ciudad, así como la negativa al prototipo de agregación urbana periférica que se estaba produciendo en las grandes ciudades españolas. Igualmente va a ratificar la utilización de la vivienda intensiva frente a la tipología abierta de los asentamientos periféricos.

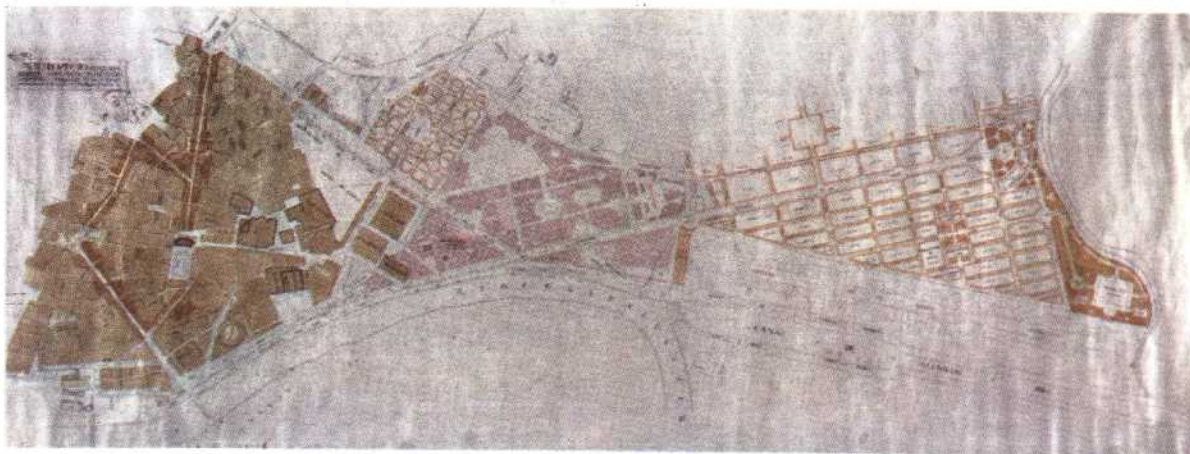
El proyecto, a diferencia de los anteriormente citados, no aborda la ordenación de Sevilla de una forma conjunta —lo que tampoco hacía la propuesta de 1919—. Pospone la urbanización global de la ciudad, de sus anárquicos alrededores para centrar la solución en la rápida creación de suelo urbano en el que poder edificar viviendas para todas las clases sociales.

Los alrededores de Sevilla, muy poblados ya, no ofrecían un lugar muy adecuado para una expansión unitaria. Se eligió finalmente la parte sur de Triana por sus condiciones óptimas de ubicación y ausencia de planes en relación a los restantes sectores. Apoyándose en este núcleo periférico en la ciudad abierta, se establecía la nueva ordenación. Una estructura autónoma que pretendía incidir en la organización interna de la ciudad. Pero la realidad es que la extensión así entendida, suponía más el deseo de crear un nuevo asentamiento, abandonando el caos de la concentración urbana a su propio destino, que el pretender organizar la globalidad de la ciudad.

Hasta qué punto puede ser la propuesta de Zuazo y Mañas incluida en la historiografía de los ensanches españoles, es lo que vamos a pretender ver. Si bien el intento de los autores es dotar a la ciudad de Sevilla de nuevo suelo edificable mediante una fórmula unitaria de ordenación de los terrenos agrícolas adyacentes, lo que finalmente están creando es una ciudad alternativa a la existente, yuxtapuesta al núcleo suburbial de Triana y que en ningún momento ordena al natural crecimiento expansivo que se estaba produciendo en la urbe.

El proyecto entendido como ensanche de Triana, se convierte en una ciudad de nueva creación, monocéntrica, y con un equilibrado desarrollo radioconcentrico. Con respecto a Sevilla, la propuesta ha de

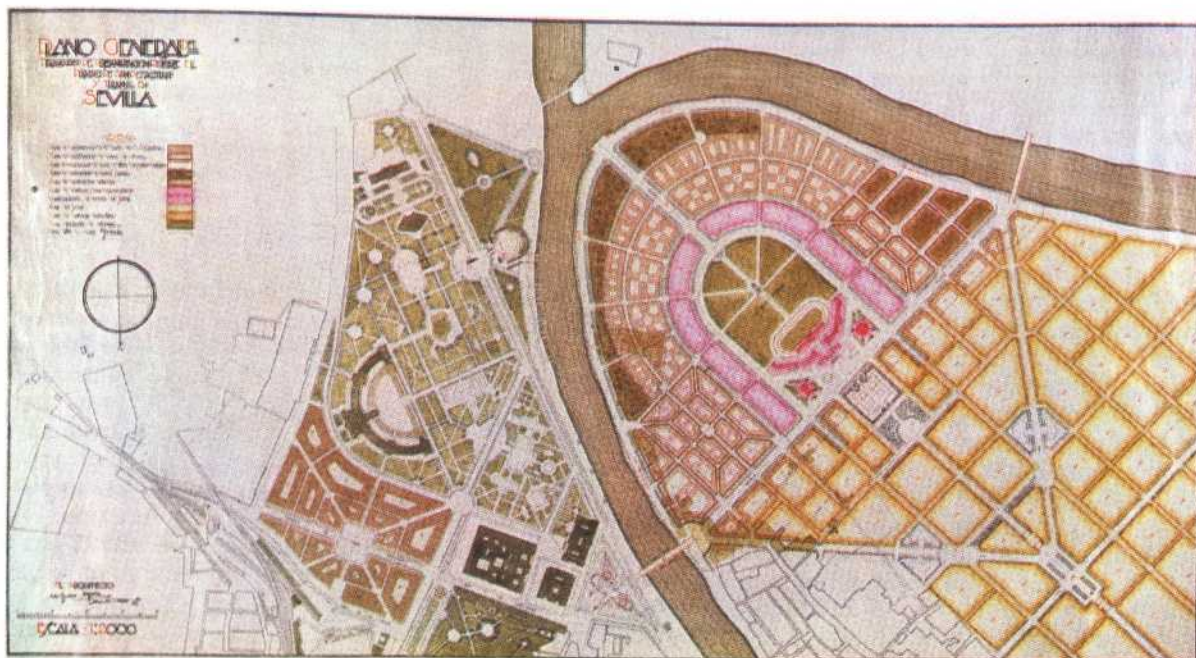
(9) MANUEL CRISTÓBAL Y MAÑAS: "Anteproyecto de reforma viaria parcial y ensanche de la ciudad de Sevilla". Madrid 1920, pág. 38.



Secundino Zuazo.  
Anteproyecto de  
reforma viaria  
parcial y ensanche  
de la ciudad de  
Sevilla, 1920.



Secundino Zuazo.  
Urbanización del  
Prado de San  
Sebastián y Triana.  
Sevilla, 1922.



ser entendida a través de la creación de suelo urbano y la consiguiente descongestión de su casco con la dotación de nueva vivienda.

El plan de Zuazo va a significar, frente a los proyectos de sus antecesores y frente a las realizaciones que el planteamiento nacional estaba definiendo, el intento de no limitar la configuración del proyecto a la realización de un trazado viario, iniciando la búsqueda que seguirá posteriormente en sus futuros proyectos urbanos de Zaragoza, Madrid y Barcelona: la formalización del plan en base a la vivienda. De la manzana cerrada presentada en Triana, al bloque racionalista de Madrid y Barcelona, pasando por la tipología semiabierto de Zaragoza.

La preocupación de Zuazo por poder traducir gráficamente la ciudad-vivienda que propone a Sevilla como solución idónea para su expansión, le lleva a una solución figurativa que nos obliga a realizar dos lecturas distintas del plan: la formal y la conceptual.

Si bien es cierto que el planeamiento europeo había rechazado a lo largo de las dos primeras décadas del siglo actual la rígida ordenación en malla ortogonal de los ensanches decimonónicos, dando como resultado nuevas alternativas urbanísticas de trazado irregular en vivienda de baja densidad que pretendían abandonar el planeamiento a gran escala, observamos que cuando las necesidades obligaban a abordar la planificación de grandes dimensiones, los proyectistas se veían forzados a retomar el esquematismo geométrico como único medio de dirigir de una forma rápida y viable el desarrollo de la edificación en la expansión. Este va a ser el caso de las propuestas para ciudades de nueva creación como los proyectos de Griffin y Saarinen para Cambera o el plan de este último para el Gran Helsinki, ordenaciones todas ellas que sustituyen la malla ortogonal por la secuencia de distintos sistemas estelares que dan como resultado complejas estructuras axiales. En ellos la perspectiva y los focos

monumentales constituyen la herencia más inmediata del "City Beautiful Movement".

Aunque la propuesta de Secundino Zuazo rescata del esquematismo formal de la "City Beautiful" los grandes focos monumentales de desarrollo radioconcéntrico, su proyecto va a estar más cerca de los modelos pragmáticos de organización urbana establecidos en Alemania. La recuperación de la manzana cerrada de grandes dimensiones realizada por Hermann Jansen y por Paul Bonatz para el ensanche de Colonia en 1919 y 1920 respectivamente, la manzana irregular del Gran Helsinki de Saarinen y de su posterior propuesta para Reval, constituyen junto a la ordenación del Amsterdam Sur, claros intentos por definir un nuevo urbanismo en función de la vivienda intensiva y no de buscar nuevas formulaciones que resolviesen los acuciantes problemas que las ciudades presentaban por la carencia de habitación.

La representación planimétrica en la que se definía la utilización del suelo, el esquema de circulación y la localización de algunos equipamientos, seguía siendo la solución urbanística de la mayoría de las ciudades europeas. La vivienda y la red viaria se garantizaban mediante la formalización del plano. Sin embargo, con la confrontación establecida en 1910 por Eberstadt entre el "verdadero plano de extensión" y el "plano de alineaciones" se iniciaba la polémica sobre el valor global del plano y de las propuestas a través de él definidas (10).

(10) "Uno dei momenti più significativi del dibattito sul piano è dato dal concorso per il piano della Grande Berlino nel 1911. La relazione di Eberstadt al congresso internazionale organizzato dal Royal Institute of British Architects a Londra nel 1910, benché insista di preferenza, concordemente con gli interessi dell'autore, sul problema dell'abitazione, non manca di sottolineare l'importanza di un "vero e proprio piano di sviluppo" e non di una "carta dettagliata degli allineamenti". Ha così inizio una non conclusa polemica sul valore globale delle proposte di piano, regolarmente smentite dal preponderante interesse per gli aspetti edilizi, essenziali per la formazione della rendita". GIORGIO PICCINATO: "La costruzione dell'urbanistica". Officina Edizioni. Roma 1977, nota 57, pag. 163.



La propuesta de Secundino Zuazo retomaba el plano como el único elemento que garantizaba la realización unitaria de las distintas intervenciones en la creación de la nueva ciudad. Secundaba por otra parte, los planteamientos de aquellos proyectistas europeos que deseaban abordar de una forma directa el problema de la vivienda. A excepción de Inglaterra donde la vivienda unifamiliar se había constituido en el modelo característico de crecimiento urbano, la casa intensiva o de pisos, fue ratificada como el modo de crecimiento de las grandes ciudades industriales.

El resultado final al que llega Zuazo va a ser el deseo de ajustar la unidad básica del trazado, la manzana cerrada de grandes dimensiones, al esquema geométrico parcialmente preestablecido.

Al no yuxtaponer su propuesta a la trama antigua de Sevilla, no tenía el proyecto ningún condicionante edilicio a excepción de un puente que se consideraba como elemento fundamental del ensanche y que venía a descongestionar el único existente de enlace entre Triana y el casco. El trazado parece ser el producto de un intento de ajuste a la forma preestablecida del barrio de los Remedios por sus límites con el río, pero será más bien el resultado de esa voluntad formalista que anteriormente citábamos y que nos hace recordar el proyecto de urbanización del Cortijo de Maestrescuela de Aníbal González (11) y mucho más especialmente los proyectos para el concurso de ordenación del Reinickendorf de Berlín (12).

Pero no hay que olvidar tampoco esa admiración de Zuazo por el número, por la matemática, por la dimensión exacta, por la simetría, que veremos traducida no sólo en esta propuesta de esquematismo geométrico, sino en sus posteriores planes de urbanismo y en sus proyectos arquitectónicos.

A partir del obligado puente sobre el Guadalquivir entre los jardines de María Cristina y la calle de Sebastián el Cano en Triana, se establecía el primer punto de acceso al llamado ensanche: una gran plaza circular de la que saldría en línea recta una gran avenida de 1.228 metros de longitud por 35 de ancho que se dirigía a la entonces ribera opuesta del río. Esta gran avenida se constituía en la línea base de la trama viaria, receptora del movimiento de las restantes calles y a partir de la cual y hacia la zona más meridional, se extendía el resto del trazado viario en forma de herradura.

(11) El proyecto de urbanización del cortijo de Maestrescuela de Sevilla realizado en 1911 por Aníbal González Álvarez, constituye una propuesta de parcelación en lotes de manzanas en las que ubicaba viviendas unifamiliares. Existía una clara intención compositiva en el proyecto: "... una cruz viaria principal constituida por bulevares que se cruzan en el corazón de la urbanización, una gran plaza focalizada por la iglesia, a la que se da una visión perspectiva a lo largo de uno de los ejes y recogida compositivamente por una articulación del viario en dos sucesivas vías semicirculares que crean dos accesos diagonales a la plaza..." VÍCTOR PÉREZ ESCOLANO: "La arquitectura de Aníbal González". En *Hogar y Arquitectura*. Madrid, mayo-junio 1969, n.º 58.

(12) En el concurso para el Reinickendorf de Berlín de 1915, los proyectistas apoyaron su propuesta de ordenación en un trazado radioconcentrico en el que la edificación en manzana cerrada —rectangular o trapezoidal—, se constituye en el elemento generador del conjunto urbano. Es la recuperación de la edificación intensiva frente a las propuestas de baja densidad que se habían propuesto en las décadas anteriores como modelo ideal.

El elemento fundamental de la propuesta desde el punto de vista formal, lo constituía el gran núcleo monumental ubicado en el centro de la herradura, destinado a equipamiento y espacios verdes y cuya perspectiva era potenciada mediante un gran eje de simetría que desde este gran centro salía perpendicular a la dirección base, la gran avenida. Se conjugaban las rectas y las curvas bajo la estructura radioconcentrica que aislaba el centro monumental (13).

Pero era esa misma estructura radioconcentrica la que le permitía hacer un reparto equitativo de los solares en torno al gran núcleo central. No se daba la posibilidad especulativa ofrecida por la malla ortogonal que permitía una libertad total de actuación para la iniciativa privada. Una propuesta aparentemente rígida que intenta controlar lo que un proyecto de urbanización a largo plazo hubiera implicado en su ejecución: un negocio de inversión.

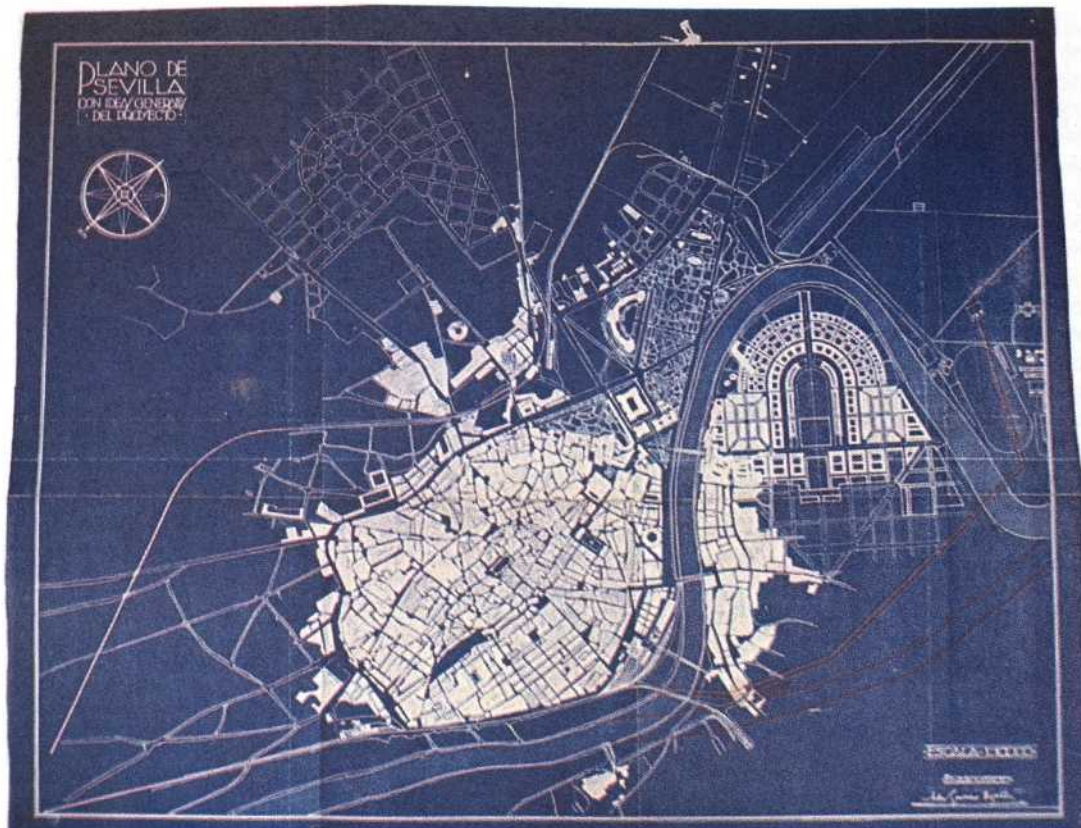
A esta preocupación formal que definió el proyecto de Zuazo hay que añadir un nuevo objetivo: la viabilidad circulatoria. La vivienda y la red viaria eran los elementos básicos a resolver por cualquier "plano" de ordenación. Su buena resolución garantizaba el natural desarrollo de la ciudad, frente a la actividad especulativa de la propiedad del suelo. El trazado viario resultante es el producto de una voluntad técnica que no se limita a la parcelación del área a urbanizar a través de dicho trazado, sino que lo individualiza como elemento clave para la buena ejecución del plan. Para conseguir un mejor reparto del flujo circulatorio radial en los paseos de circunvalación, al primer paseo, el que rodea al parque central, sólo acceden tres vías radiales, reduciendo de esta forma los puntos conflictivos circulatorios; al segundo acceden cinco y nueve al tercero, aumentando los puntos de encuentro de una forma gradual desde el parque hacia la zona de vivienda.

Existe por otro lado un claro deseo de jerarquizar el sistema viario: variarían sus anchuras en función de la capacidad receptora, transmisora o distribuidora que éstas tengan. Para garantizar el soleamiento y aireación de los edificios se mantiene una armonía entre la anchura de las vías y la altura de la edificación. A excepción de la zona comercial de edificación densa, cuyas plantas bajas se disponían en arcada o soportal, los restantes edificios no podían tener una altura mayor al ancho de la vía a que diesen fachada.

La mayor aportación de la propuesta la encontramos en el nuevo concepto expuesto por Zuazo como base de la ordenación del ensanche: la definición de la vivienda. Mientras que en el ámbito alemán se seguía discutiendo sobre la tipología edilicia en sus dos posibles alternativas, la vivienda unifamiliar o la casa intensiva, Zuazo retoma la línea establecida por Stübben en torno a 1910, sobre la superioridad

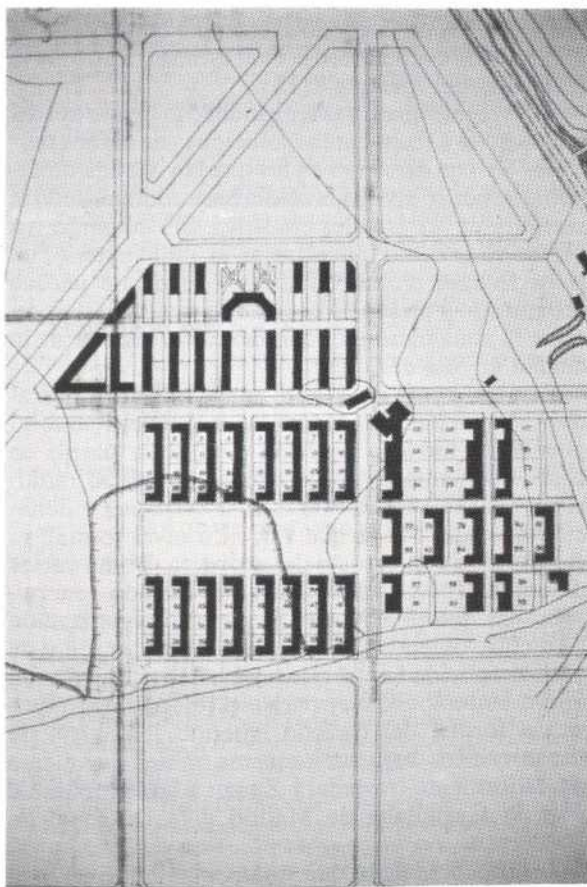
(13) "Armonizando las direcciones normales a la línea base con las curvas y sin desdeñar de modo absoluto, las comunicaciones en diagonal, allí donde se han estimado necesarias, creemos haber formado la diatrosis viaria de toda la planta a urbanizar bajo la misma composición anatómica del cuerpo humano que cuanto más perfecta en sus diversas líneas y movimientos encierra más belleza". SECUNDINO ZUAZO: "Memoria del proyecto de mejora, saneamiento y ensanche interior de Sevilla". Triana. (Documentación inédita).





Secundino Zuazo.

Ensanche de  
Triana.  
Sevilla, 1924.



Secundino Zuazo.

Barrio obrero en el ensanche de Triana. Sevilla, 1924.

del sistema mixto, pero con una mayor proporción de la casa colectiva. Disiente de las teorías de Rud Eberstadt sobre el peso que la selección tipológica tiene en la formación de la renta, aunque participa de su objetivo de transformar la vivienda y resolver los problemas de la especulación del suelo. En contra de lo establecido por Eberstadt, según el cual el aprovechamiento edilicio intensivo provoca un aumento del precio de los terrenos (14), Zuazo recupera la tipología cerrada como base fundamental del plan, en el que la reducción económica viene dada por el uso de la vivienda intensiva. Intenta crear una nueva ciudad en la que al tipo predominante de casa unifamiliar, a la que no podía acceder la clase media, le sustituyese en mayor proporción la casa colectiva o de pisos en la que la población encontrase albergue cómodo, sano y agradable, y bajo otro tipo de edificación colectiva encontrase el obrero casa higiénica en la que no existiera el hacinamiento.

El proyecto de urbanización resultante será una ciudad alternativa a Sevilla, como extensión de Triana y sobre 136 hectáreas a edificar del barrio de los Remedios. Una ciudad en la que se distribuían las viviendas para todas las clases sociales ordenándose a través del sistema viario. No pretendía esta nueva ciudad resolver la incómoda situación que

(14) "Per Eberstadt il valore di un terreno urbano deriva dalla somma di un valore fisso cosiddetto di edificabilità, assunto quando il terreno perde la destinazione agricola originaria, di un valore di posizione variabile e di un valore derivante dall'adozione di un tipo edilizio. Ciò sta a significare come non sia l'alto prezzo del terreno ad imporre praticamente una edificazione intensiva, ma piuttosto il contrario: l'adozione di un alto indice di fabbricabilità ha il preciso scopo di far lievitare il prezzo dei terreni". GIORGIO PICCINATO: ob. cit. pag. 90.



sufría la burguesía en un casco hacinado, dotándola de suelo urbano en el que establecer su nueva residencia, objetivo perseguido por los restantes ensanches españoles. Tampoco era su deseo el ofrecer a esta burguesía nuevas posibilidades de inversión, convirtiendo el terreno agrícola en suelo urbano, mediante la confección de un simple trazado. Zuazo para evitar que se repitiese la situación del ensanche madrileño, congelado por las libertades de actuación ofrecidas por el propio plano, realiza un intento de zonificación, ubicando las distintas clases de vivienda en las intervías del trazado viario, y estableciendo en el centro de la herradura las áreas destinadas a equipamientos especiales junto a las zonas verdes.

Sitúa las viviendas unifamiliares en el paseo de circunvalación exterior constituyendo un anillo de parque urbanizado, que armoniza con la extensa zona verde de la ribera opuesta del río. Concéntricamente y hacia el interior, se suceden cuatro anillos de edificación en manzana cerrada con amplios espacios interiores a los que se puede acceder desde el exterior. En estos anillos Zuazo sitúa a la clase media. Junto a la vía base, la gran avenida directriz de la urbanización, dos grandes manzanas de edificación densa con comercio, situadas a izquierda y derecha del gran eje de simetría del proyecto. Estas manzanas se desarrollaban en cinco plantas, mientras que la edificación especial ubicada en el foco del conjunto, en la zona parque del interior, podía alcanzar gran altura, convirtiéndose en el elemento representativo de la nueva ciudad.

Las exigencias de clasificación y de zonificación del área urbana enunciadas por los teóricos alemanes en los años 10, eran recogidas por Zuazo. Sus justificaciones eran diversas: motivos higiénicos, funcionales y sociales. Las áreas mejores eran destinadas a residencia para los habitantes de renta elevada. A la clase media las zonas de menor cuantía. Las clases trabajadoras se situaban en aquellos ambientes en los que se respetaban los estándares mínimos de habitabilidad.

Para el comercio, las zonas más aptas eran aquellas próximas al centro, donde igualmente debían ir ubicadas todas las funciones representativas de la ciudad. Los principios establecidos para analizar el valor funcional del centro, servían no sólo para la creación de nuevos asentamientos, sino para todas aquellas intervenciones de transformación del casco de las antiguas urbes —propuesta de la reforma interior de Bilbao de Secundino Zuazo de 1921.

La nueva ciudad así zonificada se presenta no sólo como una alternativa a la problemática situación de la vivienda en Sevilla, sino como elemento de descentralización. Los ensanches decimonónicos no supieron resolver el agotamiento espacial que presentaban los cascos de sus ciudades. Por el contrario, empeoraron su situación al superponer los servicios requeridos para la nueva expansión sobre el trazado irregular de estos cascos. La malla ortogonal, formalmente igualitaria, fue incapaz de acoger de una forma distributiva, los distintos equipamientos que hubiesen asegurado un desarrollo económicamente más equilibrado que el que caracterizó la compactación de estos ensanches.

Secundino Zuazo que, hasta el momento sólo había intervenido como urbanista en la reforma interior de su ciudad natal, Bilbao, mostró ya en el "ensanche de Triana" cuál iba a ser la base de sus posteriores actuaciones en ciudad. Mientras que en Bilbao, Zuazo se limitó a resolver un sistema viario como único problema de adaptación de la urbe a los nuevos condicionantes contemporáneos, en Sevilla, como posteriormente en Zaragoza, Madrid y Barcelona, Zuazo va a unir a esta preocupación de la viabilidad del tráfico en la ciudad, lo que posteriormente será la clave fundamental de la extensión de la capital: la definición de la habitación como la célula generadora del tejido urbano.

Sin embargo, aunque la idea de definir la ciudad en función de la vivienda queda patente en la propuesta que estamos analizando, Zuazo no va a llegar en ella a traducir gráficamente la concepción que entiende como básica en la configuración de cualquier propuesta urbana. Se va a limitar a configurar las grandes manzanas cerradas en las que la edificación se desarrolla hacia la vía y hacia el interior. Pero no nos deja el posible desarrollo de las viviendas en dichas unidades cerradas que generan el trazado urbano.

Existió, entre los teóricos urbanistas europeos, un claro deseo de sustituir el estudio de la unidad ideal de baja densidad, por la búsqueda del barrio obrero modelo, en el que a menudo identificaron el modo ideal de crecimiento urbano. Según Baumeister, la edificación popular estaba siempre prevista al margen del área urbana, llevando al extremo la hipótesis de segregación social sobre la cual estaba construida la estrategia del "zoning" (15).

Es evidente que Zuazo, siguiendo la línea de estos teóricos, va a rechazar las soluciones de planes parciales de baja densidad en los que la vivienda unifamiliar se constituye en la célula base configurando la periferia de las grandes ciudades. Sin embargo, ya hemos visto cómo introduce en el anillo exterior de la herradura, dichos hotelitos a modo de parque urbanizado y pretendiendo que sirvan de transición entre la zona natural circundante y el interior de la ciudad en alta densidad.

Paralelamente a la gran avenida, base de la herradura, y en el extremo opuesto a su inicio junto al puente de Sevilla, proyecta Zuazo un barrio de casas económicas. Segregado de la unidad radioconcéntrica de la herradura, desarrolla una ordenación que nada tiene que ver, ni a nivel formal, ni conceptual, con el resto del proyecto. Toma varias de las intervías trapezoidales del trazado general, sobre las que establece su modelo de organización de dichas viviendas. Un esquema de ordenación de gran simplicidad en el que las casitas agrupadas en hilera, son colocadas en paralelo, relegando la imposición formal del trazado anterior. Tipología de urbanización, bajo un esquema racionalista, que posteriormente trasladará Zuazo a sus propuestas para la Castellana de Madrid y la Diagonal de Barcelona.

A diferencia de lo que veíamos anteriormente al hablar de las manzanas para la clase media, aquí

(15) R. BAUMEISTER: "Stadterweiterungen in technischer, baupolizeilicher und wirtschaftlicher Beziehung". Ernst und Korn, Berlin, 1876.



Zuazo realiza un estudio de detalle definiendo las plantas y los alzados de este tipo de viviendas, de estos bloques económicos de una planta, que vienen a contradecir en cierta manera la idea original de Zuazo de crear casas colectivas en las que el obrero encontrase su vivienda higiénica.

La solución arquitectónica que presentan estas casas económicas queda dentro del tipismo barroco de la tradición de la vivienda popular. No existe ningún intento de nueva búsqueda formal que respondiese al esquema funcionalista de ordenación del conjunto de dichas casas.

De las 136 hectáreas a urbanizar, construye un 42,8% dedicando a zonas libres de esparcimiento, parques, jardines y campo de deportes el 12% y un 19% para espacios abiertos en los edificios. El 26% restante lo constituyen los viales, cifras enunciadas por el francés Joyant en su tratado de urbanismo de 1923 (16).

Aunque ya anteriormente tanto Sánchez-Dalp como Talavera dieron propuestas de urbanización de esta zona como parte de sus respectivos planes de conjunto, Zuazo fue el primero en querer dar viabilidad económica a su propuesta —al igual que lo hará con sus posteriores proyectos de urbanización—, realizando el estudio financiero de la ejecución del plan. Establecía las bases sobre las que el proyecto debía girar para que su realización fuese productiva para la empresa o particular emprendedor de las obras. Tal estudio preveía la cesión gratuita al Ayuntamiento de los terrenos destinados al viario público (17). Dichas bases eran las exenciones y rebajas tributarias que disfrutaban las expropiaciones, así como el producto de la venta de los nuevos solares y las edificaciones que sobre éstos se levantasen.

Además de hacer una descripción del procedimiento de ejecución más conveniente para evitar los riesgos económicos y animar de este modo a los particulares a emprender tan grandes obras, realiza un estudio de los valores mínimos en venta de los solares según su situación y clase de edificación realizable, ofreciendo suelo urbanizado a un precio mucho menor que el que se estaba ofreciendo por suelo rústico en los alrededores de Sevilla.

El 13 de agosto de 1925 se aprobaba, según un informe del arquitecto Lorite, el proyecto de ensanche del barrio de Triana, formulado por el arquitecto Secundino Zuazo (18). En 1928 se procedía a la subasta de las obras que comprendían el proyecto (19).

(16) Los principios enunciados por Joyant en su tratado de Urbanismo de 1923, aconsejaban que para una extensión de terreno en zona suburbial con vías estrechas, dado su objetivo, el área de las vías debía ser el 15% de la total urbanizable, proporción que puede subsistir cuando el ancho medio de las vías del plan, sea algo más de 12 metros, elevándose del 18 al 22% cuando la anchura media sea de 15 a 18. Estas cifras, al igual que tantas otras citadas por Joyant, fueron muy manejadas por Zuazo para la realización de esta segunda propuesta suya de urbanización.

E. JOYANT: "Traité D'Urbanisme". París 1923.

(17) "Es éste el primer caso que se conoce en España de un ensanche que, lejos de implicar desembolsos a la comunidad, le supone un beneficio metálico, sin el menor riesgo". "Los concesionarios que son el citado arquitecto y D. Cristóbal Mañas, no han ejercido el derecho que tenían de tanteo, limitándose a percibir los honorarios del proyecto..." En la *Construcción Moderna* 1928, pág. 304.

(18) *La Construcción Moderna* 1925, pág. 320.

(19) *La Construcción Moderna* 1928, pág. 304.

Pero la propuesta de Zuazo no era entendida como un plan de conjunto de la ordenación urbanística de la ciudad. Era un elemento productor de suelo urbano que dejaba al margen toda la serie de operaciones que los particulares estaban realizando en los alrededores de la urbe. El Ayuntamiento entendiendo la necesidad de establecer un control unitario sobre estas anárquicas propuestas, marca las directrices de posteriores actuaciones, olvidando el proyecto de Zuazo.

En 1930 se convocaba un concurso para el "ensanche" de Sevilla, en el que vemos se recuperaba la idea de querer ordenar de una forma unitaria todos sus alrededores, pero insistiendo en el grave problema que continuaba sin resolverse en Sevilla: la falta de viviendas.

El proyecto de Secundino Zuazo, retomado en cuanto a su mayor aportación, el deseo de traducir en términos de vivienda la propuesta del trazado, fue la base del trabajo presentado por García Mercadal, quien formalizó su composición mediante la configuración de una tipología cerrada que tanto nos recuerda a las grandes manzanas de Zuazo. Pero si en este proyecto Mercadal se limitó a retomar la unidad tipológica, no podemos decir lo mismo de su propuesta de urbanización para los Remedios de Triana de 1929. En ésta, traduce formalmente la propuesta de su antecesor, haciendo ligeras variaciones en la configuración de las intervías. De nuevo la base del trazado la encontramos en la manzana cerrada.

Zuazo se vio obligado a esperar a un futuro cambio conceptual del urbanismo que abandonase la preocupación exclusivista de ordenación mediante un trazado. En su posterior propuesta de ensanche para Zaragoza, de 1928, vemos cómo ya es la unidad residencial —manzana semiabierta— la célula que va a generar la unidad a urbanizar. Un ensanche parcial en el que el trazado viario está en función de la casa y en el que Zuazo define cada una de las unidades tipológicas, ofreciendo plantas de vivienda para las distintas posibilidades económicas.

En la Propuesta para Madrid, Zuazo superará las limitaciones del crecimiento en ensanche, marcando las directrices de la extensión mediante un crecimiento discontinuo, pero sin dejar la definición de la célula habitacional generadora del tejido urbano. La manzana deja lugar al bloque racionalista que configurará los distintos planes parciales de la extensión general.

La ordenación parcial de la Diagonal de Barcelona, responde a la misma intención funcionalista que configuró el eje norte-sur de Madrid: los bloques abiertos orientados en busca del sol. Bloques ubicados paralelamente a la gran avenida, configurando una longitudinal pantalla de cierre frente a la ordenación ortogonal de la Castellana madrileña.

Una evolución formal en la solución urbanística de Zuazo para cada una de estas cuatro ciudades enunciadas y una maduración conceptual de la necesidad de entender un planeamiento mediante la solución del problema de la vivienda: su carencia y su deficiente definición. La transformación de la casa, como citaba Eberstadt, era la única clave para resolver el urbanismo futuro.



# PRIMER URBANISMO COLONIAL DE TRAZADO REGULAR EN LA PROVINCIA DE JAÉN Y SU INFLUENCIA EN EL URBANISMO HISPANOAMERICANO

Virginia Pérez Rodríguez (\*)

Análisis de la morfología urbana e investigación sobre la historia de la fundación de tres ciudades en la provincia de Jaén, posibles antecedentes del urbanismo hispanoamericano.

Se contemplan aquí tres ejemplos de trazado regular experimentados en ciudades de tipo colonial, cuya fecha de fundación, descubierta recientemente en este trabajo, es anterior a la conocida hasta ahora.

## PRESENTACION

Me es muy grato presentar aquí un extracto del trabajo de investigación y estudio que llevé a cabo durante tres años y medio bajo la prestigiosa dirección del profesor D. Antonio Bonet Correa (cuyo interés por los temas de urbanismo es bien conocido) y que defendí como tesis de Licenciatura en la Universidad Complutense de Madrid.

Las primeras visitas que realicé a la Sierra de Jabalcuz sirvieron para darme una idea del emplazamiento geográfico de dichas poblaciones: un frondoso paisaje que contrastaba con la sequedad y el olivo como elemento único en gran parte del panorama jienense. La abundancia de aguas y feracidad del suelo me situaban en un enclave geográfico distinto. El antiguo camino de Jaén a Granada, la antigua frontera pasaba por la Sierra de Jaén.

Además llamaba la atención a primera vista la morfología urbana, tan regular, de estas poblaciones. Un tipo de ciudad de trazado hipodámico. Y sin embargo, la fecha divulgada de su fundación databa de la época de Felipe II (\*). Y la referencia urbanística más conocida de este tipo colonial era de las poblaciones de La Carolina y Linares. (De estas últimas se contaba con datos suficientes).

No ocurría lo mismo con las poblaciones de la Sierra de Jaén. Había una serie de incógnitas que era importante desvelar y me puse a trabajar sobre ellas, con el propósito de conocer a fondo: el por qué de su morfología urbana, su origen, su función, la fecha de fundación, su intencionalidad política, infraestructura, equipamiento, estructura económica, esquema de sus trazados primitivos, construcción de sus edificios, demarcación de sus solares, etcétera.

(\*) Doctora en Historia

(\*) TORRES BALBAS y CHUECA GOITIA. "Planos de las ciudades iberoamericanas y filipinas" (Prólogo). Ed. Instituto de Estudios de Administración Local (Seminario de Urbanismo), 1951.



Poco a poco, en el proceso de investigación, se fueron poniendo de manifiesto una serie de datos algo sorprendentes; como el hecho de que la fecha de su fundación fuera muy anterior a lo que Torres Balbás, Chueca y otros estudiosos de la historia del urbanismo suponían. Este descubrimiento y el trazado de estas poblaciones del mismo tipo y con características tan similares a las de las ciudades hispanoamericanas, nos hacen pensar en una estrecha relación entre ambas, incluso en una fuerte influencia.

## DATOS GENERALES

La ciudad "creada" nace un día por voluntad de un hombre y con un plan preconcebido, a diferencia de las espontáneas que primero han sido pueblos y luego han ido evolucionando y agrandándose. No es fácil la distinción entre unas y otras, hace falta un estudio histórico y una declaración de intención.

La creación ha podido hacerse en un sitio que no era virgen y añadirse elementos existentes ya.

Se considera una nueva creación cuando se ajusta a un plano previamente concebido.

La ciudad creada nace de una *necesidad*. El estudio de las necesidades y su papel aclara bastante el trabajo: por alimentación, defensa o por comercio. Además de una sola razón fundamental, como necesidad, se añaden otras (defensa y comercio, por ejemplo).

Las islas, colinas, meandros, etcétera, son caracteres físicos que ayudan a la defensa.

A veces para que la aglomeración nacida por la necesidad de protección o defensa se convierta en "ciudad" era necesario también la existencia de un mercado, o una feria periódica que se suele situar a las afueras.

Según Pirenne (Henri Pirenne "Histoire d'Europe des invasions au XVI siècle". Bruxelles, 1936), la economía determina en gran parte la formación de las ciudades. Es decir, las ciudades serían obra de los comerciantes sobre todo. Esto no es del todo cierto, si bien es necesario tenerlo en cuenta, aunque existan de hecho ciudades de índole agrícola.

La política resulta asimismo un factor de suma importancia en la ciudad: los soberanos fundan ciudades para implantar su autoridad o consolidarla (1). Esta será la razón de ser de las ciudades reales, de las que nos vamos a ocupar en este trabajo. Se trata de atraer a sus habitantes con beneficios jurídicos, comerciales o de cierta independencia política. Pero además las coordenadas culturales de cada época resultan también de suma importancia.

Valdepeñas, Mancha Real y los Villares son tres urbes de trazado regular, cuya fecha de fundación (siglo XVI) las sitúa cronológicamente en el Renacimiento. Sin embargo, no podemos afirmar que se trate de auténticas ciudades renacentistas. Trataremos de dilucidar el por qué.

En el Renacimiento se pone de manifiesto, en la creación de ciudades, el estudio de los problemas relativos a su planificación, como nos demuestran

los tratados de Filarete y de Francesco di Giorgio Martini (siglo XV) punto de partida para el estudio de la ciudad moderna (2).

El renaciente platonismo de esta época influyó de manera decisiva en la temática urbana. La forma de entender al hombre y sus relaciones dentro de nuevas estructuras políticas y sociales diferentes a las de la Edad Media hace que el tema de la "ciudad" se plantee bajo la inspiración neoplatónica y neovitrubiana.

Las formas de economía postfeudal, el creciente auge de la burguesía, el aumento de la burocracia y la necesidad política de una organización más controlada jerárquicamente llevó a un renovado interés por la creación de ciudades.

Además de estas condiciones, la renovación de valores que trajo el Renacimiento y la apoyatura en los clásicos como búsqueda de un ideal llevaron a la necesidad de crear nuevas ciudades, que plasmaran una imagen nueva para reflejar tiempos nuevos.

Existía en esa época, como ya dijimos, un "deseo de representar simbólicamente una sociedad renovada en su estructura" (3). La organización vertical del poder que se centraba en las familias burguesas más poderosas y en el comercio cambió radicalmente la estructura agro-conventual de la Edad Media y repercutió en el auge e importancia que adquirieron las ciudades. Existe además un mayor interés en el orden técnico y funcional.

Aparece asimismo la figura del arquitecto-ingeniero, a diferencia de la anterior tarea colectiva de los talleres medievales, y de los gremios. Esta figura "atrajo a nivel teórico un proceso esencial de renovación y de especialización profesional" (4). El intelectual especialista en arquitectura empieza a desempeñar un papel ambiguo con respecto al poder. (Esto se confirma en los tratados del siglo XV). El trata de influir en la prefiguración planificadora de las ciudades, lo cual hacía que chocara casi siempre con la voluntad regresiva de la clase dominante.

De todas maneras la influencia de Oriente, la propaganda política y sobre todo la necesidad del control Real de las crecientes comunidades culminó en una cierta apertura a las nuevas ideas sobre creación de ciudades.

A la ciudad medieval que crecía desordenadamente (como dice Garin) (5), se la quiere sustituir por una nueva ciudad planificada según un *plano racional*. En el momento en que una sociedad se repliega sobre sí misma, esto se refleja sobre todo en las propias estructuras y busca en la lección del pasado una sugerencia para el futuro.

Se empiezan a considerar las asociaciones de tipo *visual y espacial* con un interés por la escena y la perspectiva espacial (siglo XV).

Considerando ante todo la actitud racional y estructural del individuo como centro motor de estas

(2) MARTINI. Ed. de Maltese. Codices Saluzziano y Maglihecchiano.

(3) MURATORE, Giorgio. "La Ciudad Renacentista". Colección "Hombre, Sociedad, Ciudad". Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1980.

(4) MURATORE, Giorgio. Idem.

(5) GARIN, "Scienza a vita Civile nel Rinascimento italiano". Bari, Laterza, 1965; pp. 34.

(1) LAVEDAN, Pierre e HIGUENEY, Jeanne. "Urbanisme au Moyen Age". Ed. Droz. Genève, 1974.



nuevas ideas urbanísticas. Incluso los motivos de orden sacro dejan de tener una función simbólica para pasar a ser el objeto de una teoría de creación estética.

La relación entre el individuo, el edificio y la ciudad, se realiza mediante la validez universal de la creación estética, enriqueciéndose de significados y sobreponiéndose a los modos medievales (6).

Se hace derivar el motivo de la centralidad de un complejo sistema de repercusiones de diversos órdenes que descendían del plan ideológico hasta el práctico de la posibilidad teóricamente más adecuada a una representación más racional del espacio real.

Los teóricos de la ciudad intentan transformar los planteamientos urbanísticos en aras de una mayor racionalidad.

Se va a tener en cuenta los tratados de *Vitrubio* que en su LIBRO PRIMO (cuatro últimos capítulos) (7), nos habla de que se debe elegir un lugar, para la fundación de una ciudad, con condiciones de *salubridad* "alto, no umbroso, bien aireado, ni muy frío ni muy caluroso sino templado, que no haya cerca lagos. *No situarlo contra el curso del sol*, pues no podrán conservarse mucho tiempo las cosas".

"Los antiguos sabían si una zona era saludable o no al analizar las entrañas de los animales; si hallaban los bazo e hígados bosciosos e corrompidos mudaban las regiones *buscando salud* en todas las cosas...". "Hay que observar los pastos. La *distribución de las calles según los vientos*".

En el capítulo séptimo podemos leer: "Divididas las calles e constituyedas las plazas ase de declarar la elección de los espacios anchos e plazuelas para la oportunidad y uso común de la ciudad para las cosas e templos sagrados e para el mercado e para el ande-riçe e para los otros usos..."

Los templos deberán situarse en la parte más alta debajo de cuya tutela está la ciudad.

Estas normas de *Vitrubio* se tuvieron muy en cuenta en el Renacimiento: escoger un lugar seco, con buena aireación, luz, frutos abundantes, granos ("acuae mobili luci de non nifcofe") huir de las aguas estancadas y pestilentes que podían traer enfermedades, etcétera, son condiciones idóneas para hacer la elección de un lugar en la época renacentista.

La prueba de que las teorías vitrubianas se tratan de llevar a la práctica en el urbanismo renacentista está en que las mismas LEYES DE INDIAS están impregnadas de este espíritu:

En el TOMO II de la RECOPIACION, Libro IV, Título VII, "De la población de las Ciudades, Villas e Pueblos" en la Ley 1ª (Elección del lugar) leemos:

"Cuidar de que el sitio de la costa sea sano y fuerte teniendo en consideración el abrigo, fondo y defensa del Puerto y si fuera posible no tenga el Mar al Mediodía ni Poniente."

Y en otro lugar leemos:

"Procuren tener el agua cerca. No se elijan sitios altos por la molestia de los vientos y dificultad del servicio y acarreo, ni muy bajos porque suelen ser enfermos. Mejor son los medianamente levantados que gocen descubiertos los vientos del Norte y Mediodía y si hubieran de tener simas que estén por la parte de Levante y Poniente. Que no estén sujetos a nieblas haciendo observación de lo que más convenga a la salud." (8).

Todas estas teorías y leyes que se tienen muy en cuenta para la construcción de ciudades en la época renacentista, van a dejarse sentir lógicamente a la hora de la fundación de estos tres lugares de la Sierra de Jaén, que son el objeto de nuestro estudio.

Sin embargo, están más patentes en ciudades típicamente renacentistas como Ubeda o Baeza (de la misma provincia de Jaén), que no presentan una traza regular. A diferencia de las ciudades de la Sierra, Ubeda y Baeza podemos decir que están imbuidas de ese espíritu ideal del Renacimiento. Las reformas renacentistas: la creación de plazas, donde se implantan las leyes de la perspectiva (mero método para proyectar que se empleará a partir del cuatrocientos), y que serán además centros monumentales, o esplendor y ornato de los palacios de los nobles, o de las hermosas iglesias de ricas fachadas.

(Sebastián Servio expresaba la conveniencia de que delante de toda fábrica monumental exista una plaza cuadrada o que esté relacionada en sus dimensiones mediante una proporcionalidad simple con el frente del monumento).

Sus amplias calles y casas solariegas elevan, en estas ciudades, la arquitectura a una severa grandeza y rigor conceptual.

Sin embargo, siendo un claro ejemplo del urbanismo renacentista, como dijimos, no se puede identificar urbanismo racional con regular y mucho menos con urbanismo renacentista.

Las poblaciones de la Sierra de Jaén (Valdepeñas, Mancha Real y los Villares) son de índole más modesta que estas hermosas ciudades del Renacimiento. *Son poblaciones regulares con una pervivencia de tradiciones medievales*. Su tradición es medieval, una tradición de las ciudades-mercado medievales de implantación colonial, a pesar de que el Renacimiento contribuya a darles regularidad y de que se adopten en su fundación medidas que se pueden inspirar en *Vitrubio*, estas poblaciones son un caso interesante en el urbanismo medieval, puesto que su tradición enlaza con el tipo de urbanismo de las famosas "bastidas francesas".

Son ciudades del tipo de las aglomeraciones concebidas desde el principio por el Rey, para defensa de los caminos, creadas con un *Acta Fundacional Real* (como ocurrió con algunas ciudades en la Edad Media).

Sin embargo, no tienen nada que ver con las ciudades amuralladas, de urbanismo caótico, cuyo único objeto es la explotación agrícola, ciudades

(6) P. SICA. "L'immagine della città da Sparta a las Vegas". Bari, Laterza, 1970; pp. 103.

(7) Libro de arquitectura de Hernán Ruiz el Joven. Estudio y edición crítica por Pedro NAVASCUES. Palacio Escuelas de Arquitectura. Madrid.

(8) Leyes de Indias, de Poblaciones. Ley primera, título 5, libro 4, fol. 88. T. II Recopilación. Madrid, 1841.

tipicamente medievales que respondían a un esquema de sociedad feudal.

En épocas posteriores el comercio y la aparición de una nueva clase social "el patricio" (9), hace que la ciudad se vuelva objeto e instrumento estable de un poder. Esto es lo que ocurre en la Edad Media. Sin embargo, estas ciudades tienen su propia línea de arranque, sus propias características y su evolución. La de las ciudades de trazado regular.

### Antecedentes y evolución de las ciudades de traza regular

Tanto en el caso de Valdepeñas como de Mancha Real y los Villares nos enfrentamos a un tipo de trazado urbanístico de tipo "damero" o ajedrezado.

Un esquema con una clara herencia antigua. Como primer precedente nos fijaremos en los "castros" o campamentos romanos, asentamientos de población de forma, en un principio transitoria o eventual y que posteriormente quedaron como poblaciones fijas. Son recuerdos históricos de los que encontramos vestigios en diversos lugares de Europa.

*La utilización de la "cuadrícula" como base de esquema urbanístico arranca del racionalismo griego, y pasa por el espíritu práctico de Roma, como ocurre con el caso de los "castros".*

Eran ciudades de origen militar con un perímetro rectangular rodeado de murallas, cortado por dos grandes ejes N-S y otro E-O.

Las manzanas eran regulares y tenían siempre sus ejes principales "vía cardo", "vía decumana" (10).

Así ocurre con las colonias españolas romanas, Mérida, Tarragona, etcétera.

Ya en la Edad Media nos encontramos también, como ejemplo de ciudad con trazado regular, de construcción "ex novo", las famosas "bastidas francesas" situadas en viejas tierras aquitanas, entre Garona y la Dordoña.

Las razones históricas de su planificación fueron las guerras que sostuvieron los reyes de Francia e Inglaterra en Garona y en el Macizo Central, así como las de los reyes de Francia y los Condes de Tolosa. En ambos casos se procuraba una buena fortificación y defensa, ésa era la función de estas ciudades.

Las "bastidas" tienen trazados regulares en tablero de damas (11).

### Características generales de las bastidas

Las bastidas, a diferencia de Valdepeñas, Mancha Real y los Villares, estaban casi todas fortificadas, incluso las iglesias, pues estaban creadas para la defensa. El contorno estaba definido por la muralla.

La plaza pública solía ser regular, bien diseñada, bordeada de pórticos cubiertos. Aquí se situaba el mercado, los servicios municipales, lo cual definía su función económica y administrativa.

Una plaza cuadrangular puede inscribirse en el plano de dos formas. Con acceso por los ángulos, la plaza es un solar sustraído a la construcción privada, es el caso de las bastidas francesas: el otro caso es sin acceso en los ángulos, solamente en el medio de cada lado, es la fórmula piemontesa que triunfa en las grandes plazas clásicas del siglo XVII, también lo encontraremos en algunas bastidas con un plano establecido sobre un solo eje. Por ejemplo Grimont, la Bastide-Clairence.

Hay que fijarse también en las cornisas y tejados, los pórticos, etcétera, de las bastidas del Suroeste de Francia. Las cornisas en ángulo en las plazas con acceso por los cuatro ángulos crean una sensación de espacio cerrado.

La línea de construcción a veces es continua y otras no. Es difícil saber cómo eran en un principio, pues muchas cornisas se suprimieron en el siglo XIX para ensanchar las calles y han demolido las casas en ángulo para dar paso a los coches.

Tejados, forma y material (madera, teja, etc.) son datos a tener en cuenta.

Los mercados en las plazas servían también de Alcaaldía (en las ciudades de la Sierra de Jaén ocurre lo mismo y se emplea como casa de la Carnicería).

Otra función de la plaza es la de encontrarse en ella el don más precioso, el agua: fuentes, etc.

La iglesia es otro elemento de gran importancia en las bastidas. Raramente se eleva en la misma plaza. En cambio en Valdepeñas, Mancha Real y los Villares, como también ocurrirá después en Hispanoamérica, sí se eleva en la plaza principal.

Otra característica de las plazas principales de estas bastidas francesas, origen de las ciudades de la Sierra de Jaén, es el de los pórticos con arcadas. Característica que no aparece en las ciudades objeto de nuestro estudio.

Otros ejemplos de ciudades similares a las bastidas por su traza regular, y de esta misma época son algunas ciudades que forman el Camino de Santiago, como: Puente la Reina; Sangüesa, ciudad real y cosmopolita que se pobló con burgueses franceses; Estella, como ciudad-camino, las casas bordean el camino con dos o cuatro perpendiculares y paralelas. La plaza pública no tiene emplazamiento previsto.

Ciudades medievales creadas por las rutas jacobinas, y como consecuencia con esta influencia francesa son: Salvatierra y Vitoria. Asimismo, Briviesca con un plano ortogonal establecido sobre dos ejes perpendiculares, encuadrando la plaza principal en el centro, ofrece una mayor semejanza de estructura con las ciudades de la Sierra de Jaén.

Algo parecido ocurre con Villarreal (1272-1273) que presenta un plano muy regular, ortogonalismo riguroso. Plaza trazada con ángulos cerrados, cuadrada, con accesos por el medio de los lados. Es una estructura poco frecuente en la Edad Media, aunque este esquema de plaza enlaza totalmente con los ejemplos del Sur de Francia y de Premont (Gatti-

(9) BAREL, Ives. "La ciudad medieval". Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.

(10) CHUECA GOITIA. "Breve historia del Urbanismo". Alianza Editorial. Madrid, 1978.

(11) Idem. Idem.



nara, Cherrasco). Está muy desfigurada por una no muy lejana reconstrucción.

En el *Sur de España*, Andalucía, la creación de ciudades es un fenómeno internamente *ligado a la marcha de la Reconquista*. Los ejemplos más característicos son Villacarrillo (1.212), Villanueva del Arzobispo en Jaén, recibe el Título de Villa en 1536 y sobre todo el caso de Santa Fe, en Granada, creada por los Reyes Católicos con motivo de la conquista de Granada. De ser un campamento pasó a convertirse en ciudad; enlaza plenamente con este tipo de ciudad medieval de origen militar de finalidad defensiva y que presenta características y estructura muy enraizadas en esa tradición de las bastidas en que vamos a inscribir las ciudades de Jaén objeto de este artículo.

Presenta un plano ortogonal sobre dos ejes que se cortan en cruz, con cuatro puertas. La plaza principal se sitúa en la intersección de los dos ejes.

Se puede decir que tiene también gran semejanza con los castros romanos, con las proporciones clásicas del campamento romano: un rectángulo de 400 x 310 y una plaza de 70 x 60 donde se elevan los edificios más importantes: el Ayuntamiento y la Iglesia.

Como resumen podemos decir que *no existe*, a través de los ejemplos *que hemos descrito*, una gran *uniformidad en las morfologías urbanas*. Habrá pues que estudiar cada caso particular, si bien hay una serie de rasgos que nos permiten considerar las *"bastidas como base de estudio y como punto clave en la línea de tradición urbanística de las ciudades regulares"*.

Este tipo de ciudades con esquema de cuadrícula culminaron y se ampliaron profundamente en dos vertientes: por una parte en la *colonización americana con el impulso de una gran tarea urbanística (como queda patente en las Leyes de Indias)*, y por otro lado insertándose de lleno en la que se ha llamado ciudad moderna. Esquema urbanístico de amplia aceptación por su *utilidad práctica, ductilidad* y flexibilidad con vistas a posteriores ampliaciones, así como racional en su planteamiento.

Con este trazado se facilitaba la defensa de las ciudades. Teniendo un núcleo central con los edificios del Gobierno, las calles rectas salen hasta las puertas donde se permite una buena vigilancia para acudir con refuerzos si fuera necesario (12).

## TRAZADO

### Urbanismo regular de implantación colonial a principios del siglo XV en la provincia de Jaén

Como ya vimos se trata de analizar aquí un caso interesante de urbanismo medieval cuya tradición enlaza con el tipo de trazado de las bastidas y los castros romanos.

Ciudades mercado de implantación colonial en fecha muy próxima a las ciudades hispanoamericanas.

(12) CHUECA y TORRES BALBAS. "Planos de ciudades, etcétera..." pp. 13 y 14.

Se trata de contar con un plano previo de su traza. Los expertos competentes trazan los límites y el perímetro del plano (un cuadrilátero). Las calles son rectas y se cruzan en ángulo recto (cuatro se cortan hacia el centro, dejando un espacio libre, el esquema urbanístico de todas ellas tiene aspecto de damero).

Pero no hay que pensar que todos los casos presenten características idénticas. Esto hay que matizarlo. Detallaremos a continuación las trazas y morfología urbana de cada uno de los tres casos aquí presentados.

## VALDEPEÑAS

"A tres leguas de la ciudad de Jaén, entre Mediodía y Occidente, cercada por la sierra y los arroyos de Susana y Badillo, en un lugar conocido desde antiguo como el lugar de los Osarios, cerca del antiguo Castillo de Susana (1.238), está situada la villa de Valdepeñas" (13).

En este caso la peculiaridad más interesante es que la morfología urbana debe adaptarse a un terreno no muy llano, puesto que la ciudad se sitúa sobre una colina.

Se trata de una ciudad de traza regular, con un plano muy sencillo que se acopla perfectamente a las curvas de nivel y se presta a posibles ampliaciones sin romper demasiado su esquema primitivo. De hecho puede decirse que ha llegado hasta nosotros sin apenas modificaciones en su estructura urbana desde la fecha de su fundación (1539).

Su traza y ordenación primitiva nos aparece especificada en la misma copia del Acta de Fundación:

"... y les ordenó trazasen ciento cincuenta y seis solares de casas y cada una de veinte varas (14) en delantera y treinta de fondo, formando sus correspondientes calles, trazando además la iglesia de cuarenta varas cuadradas y que amojonasen la plaza, de todo lo cual se firmó esta diligencia...", etcétera. En otro lugar consta: "... la plaza había sacado cincuenta y cuatro varas de largo y cuarenta y seis de ancho, todo lo mejor trazado, pues las calles habían quedado de treinta pies (15) las principales y de veinte las que menos" (16).

Por lo tanto queda demostrado que existe desde el principio la intención de realizar un trazado regular con una jerarquización en el tamaño de las calles: las principales de mayor tamaño y anchura que las secundarias.

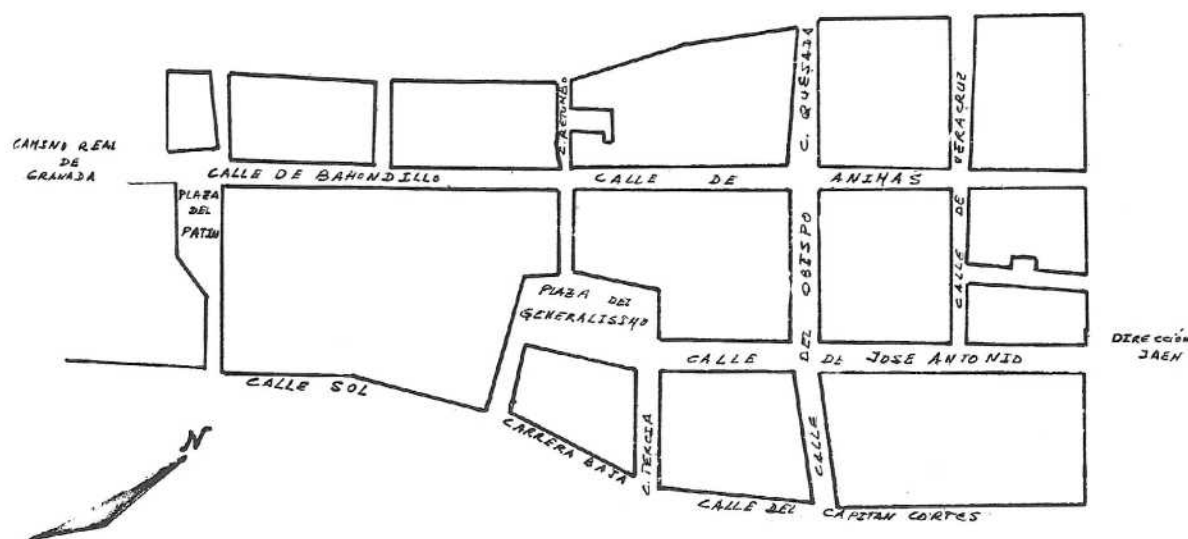
El perímetro del plano primitivo quiere ser el de un rectángulo que no resulta muy regular a causa de las curvas de nivel, pues como dijimos, está situada sobre una colina. La ciudad parece haber empezado a trazarse a partir de la calle del Sol (siguiendo las instrucciones de Vitrubio), antiguo camino, que continúa con la Carrera Baja (a diferente altura y

(13) "Atlante español", de ESPINAULT. Comentario de la Villa de Valdepeñas de Jaén. Instituto de Estudios Giennenses. Jaén, 1980.

(14) Vara: equivale a 0,8359 m.

(15) Pie: equivale a 1/3 de vara o 12 pulgadas o 0,278 m.

(16) Revista Lope de Sosa. "La fundación del pueblo de Valdepeñas en la Sierra de Jaén". 1922, pp. 276.



## VALDEPEÑAS DE JAÉN

(Casco Antiguo)

Valdepeñas de Jaén  
(casco antiguo).



Valdepeñas de Jaén.  
Plaza principal.  
Calle José Antonio  
(antigua calle Real).

conduce al Canal de los Molinos), nombre que confirma la hipótesis de que se trata de un antiguo camino natural, y a partir de ahí se llega por un callejón, a la plaza principal, donde se sitúa la iglesia o templo parroquial y el Ayuntamiento, Correos, etcétera (las instituciones públicas). Todo trazado a cordel. Se pretende hacer un urbanismo racional en un lugar abrupto.

La plaza no nos queda en la parte central del plano sino más bien en un lado. Tiene cierta similitud con las ciudades al borde del mar, con la iglesia hacia el extremo del plano. Desde lejos el edificio de la iglesia sobresale por encima de los demás. Siguiendo aquí también las indicaciones de Vitrubio.

La plaza quedó en forma trapezoidal y cerrada, con cuatro ángulos: dos de ellos se comunican con el resto de la estructura urbana por callejones; otro queda cerrado casi en ángulo recto en la esquina con la iglesia; del último parte el eje principal, el eje axial de Valdepeñas: la calle José Antonio (antigua calle Real), que atraviesa el plano y continúa con el camino a Jaén, termina pues en uno de los accesos principales a la ciudad, y a la inversa conduce directamente de la puerta de la ciudad hasta la misma plaza.

Existe otra arteria principal en el plano que es paralela a la primera, se trata de la calle Capitán Cortés, antigua calle Parras. Esta no sale directa-



mente de la plaza, sino de la Carrera Baja, y trazada a escuadra entre ambas, la calle Tercia (es decir, la tercera trazada) que enlaza directamente con la plaza.

En la misma plaza, frente a la Iglesia, se ubicó el solar para la Casa del Concejo (hoy Ayuntamiento), carnicerías y tiendas, así como se señala también el emplazamiento (que continúa hoy de igual manera) de la casa del clérigo y Sacristía (17). Corresponden exactamente al único ángulo cerrado de la plaza.

Como queda demostrado, las tiendas y carnicerías se situaban en la plaza principal. Cumplía pues una función pública administrativa, como ocurre en las ciudades hispanoamericanas y en las bastidas.

Otra tercera calle de gran importancia y anchura, es la calle Animas (porque existía una antigua capilla a las ánimas). No es una arteria que parta de la plaza, pero sí es paralela a las otras dos (José Antonio y Capitán Cortés). Se continúa en la calle Bahondillo, nombre que alude a la bajada de las curvas de nivel del terreno. Puede decirse que es la arteria más larga del esquema planificado.

En cuanto a la zonificación, los solares de las calles principales, y por orden de acercamiento a la plaza principal, gozan de mayor amplitud y envergadura; en esta zona del plano, partiendo de la plaza hacia Jaén (calle José Antonio o Real, Capitán Cortés, etcétera) se situaron las casas principales.

Los solares que se alejan de esta zona que se manifiesta como mucho más regular, son de proporciones más desiguales (zona de expansión actual).

Existe otra plaza secundaria que enlaza con la calle Bahondillo, se trata de la Plaza del Patín (que en esta zona significa patio), corresponde lógicamente al antiguo patio de una casa señorial que se sitúa allí mismo. Es decir, es una plaza señorial cuya función es dar realce y amplitud a la casa señorial de los Gamboa.

La única fuente disponible para constatar la evolución de este plano primitivo se encuentra en el *Catastro del Marqués de la Ensenada* del año 1752.

Consultado dicho Catastro entresacamos algunos datos de interés:

En este año la población consta en su mayor parte de "jornaleros" y trabajadores de la lana, hijodalgo D. Sebastián de Salazar, y un maestro de escuela, diez sacerdotes, un capellán. De todo ello da fe el juez D. Antonio Bentura.

Poseen viñas y ganado, y las casas suelen tener: *cocina, bodega, cámara y corral* (en la zona se denomina cámara a los sobrados y buhardillas, donde se almacenan los frutos).

Algunos nombres de calles eran distintos en un principio: así figura la calle Real, calle las Parras y S. Blas, Vaondillo (con distinta grafía pero igual denominación).

Otro dato interesante es que la mayor parte de las casas, debido a su estructura (tienen corral) cuentan con una menor anchura de fachada que de fondo: un ejemplo, 8 varas de frente por 23 de fondo; o 10 por 24, o bien 8 por 20 varas, etc. Luego podemos deducir que la forma de los solares solía ser de rectángulo.

Y por último también se hace referencia a ciertas casas con soportales situadas en la plaza, con 10 varas de frente por 24 de fondo (18).

Actualmente estos soportales han desaparecido, pero es un dato que nos pone de nuevo en contacto con la referencia a las bastidas como línea de arranque y desarrollado posteriormente como se ve en el esquema de estas ciudades y en las hispanoamericanas de forma muy similar.

## MANCHA REAL

En cuanto a Mancha Real hay que puntualizar que efectivamente es una ciudad de características históricas, ubicación y estructura muy parecidas a la de Valdepeñas.

Situada en otro de los pasos de la Sierra de Lucena y Sierra Mágina, concretamente en el lugar más conocido por los jiennenses como Sierra de la Pandera, en el camino a través de la Sierra de Jaén al antiguo reino de Granada. Pero a diferencia de Valdepeñas, Mancha Real es una ciudad más llana, no está sobre un risco, sino sobre una superficie más uniforme; una altiplanicie que permite un urbanismo de características parecidas a Valdepeñas, en cuanto a modelo, pero con un trazado más distendido y de mayor envergadura en amplitud de calles y en los solares.

Es también una zona cercada por torrentes y arroyos que permiten amplios cultivos de huerta y frutales, así como ricos pastos para el ganado. Bosques de alcornoques y nogales junto al típico cultivo del olivo, hacen de estos hermosos parajes, lugares maravillosos para la caza y la pesca.

Siguiendo el *Atlante Español* podemos decir que: "La villa de Mancha Real está situada en paraje llano a doce grados y cincuenta y seis minutos de longitud y treinta y siete grados, y cuarenta y ocho minutos de latitud, distante dos leguas de la ciudad de Jaén a su Oriente."

En el comentario de Francisco Olivares Barragán se nos puntualiza que no dista 11 kilómetros de Jaén sino 19.

Su altitud sobre el nivel del mar es de 759 metros. y la extensión de su término municipal es de 98,78 kilómetros cuadrados.

En cuanto a su topografía no presenta curvas de nivel. Se trata, como ya dijimos, de un llano entre montañas, lo cual favorece un mayor enriquecimiento de las estructuras urbanas, una mayor amplitud y perspectiva en las calles y plazas a diferencia de lo que ocurre en los Villares y Valdepeñas que deben adaptarse a los accidentes del terreno.

### Perímetro. Trazado de las calles y la zonificación

Mancha Real es una ciudad de trazado regular cuyas características de simetría y paralelismo se aprecian más claramente dadas las condiciones del terreno.

(18) "Catastro del Marqués de la Ensenada". 1752 (Valdepeñas de Jaén). Archivo Provincial de Jaén.



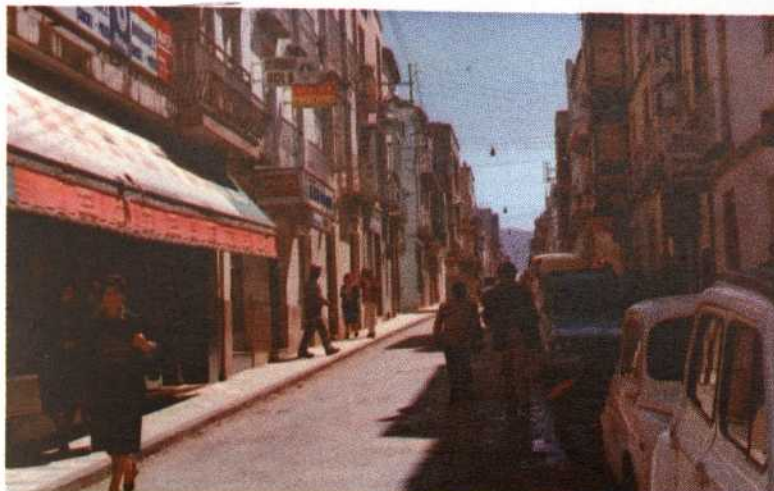




*Mancha Real.  
Plaza principal.*



*Mancha Real. Iglesia de San Juan Evangelista (fachada principal).*



*Mancha Real.  
Calle José Antonio.*



*Mancha Real. Iglesia de San Juan Bautista. Magnífica Iglesia columnaria que enlaza con la tradición murciana.*



*Los Villares.  
Plaza.*



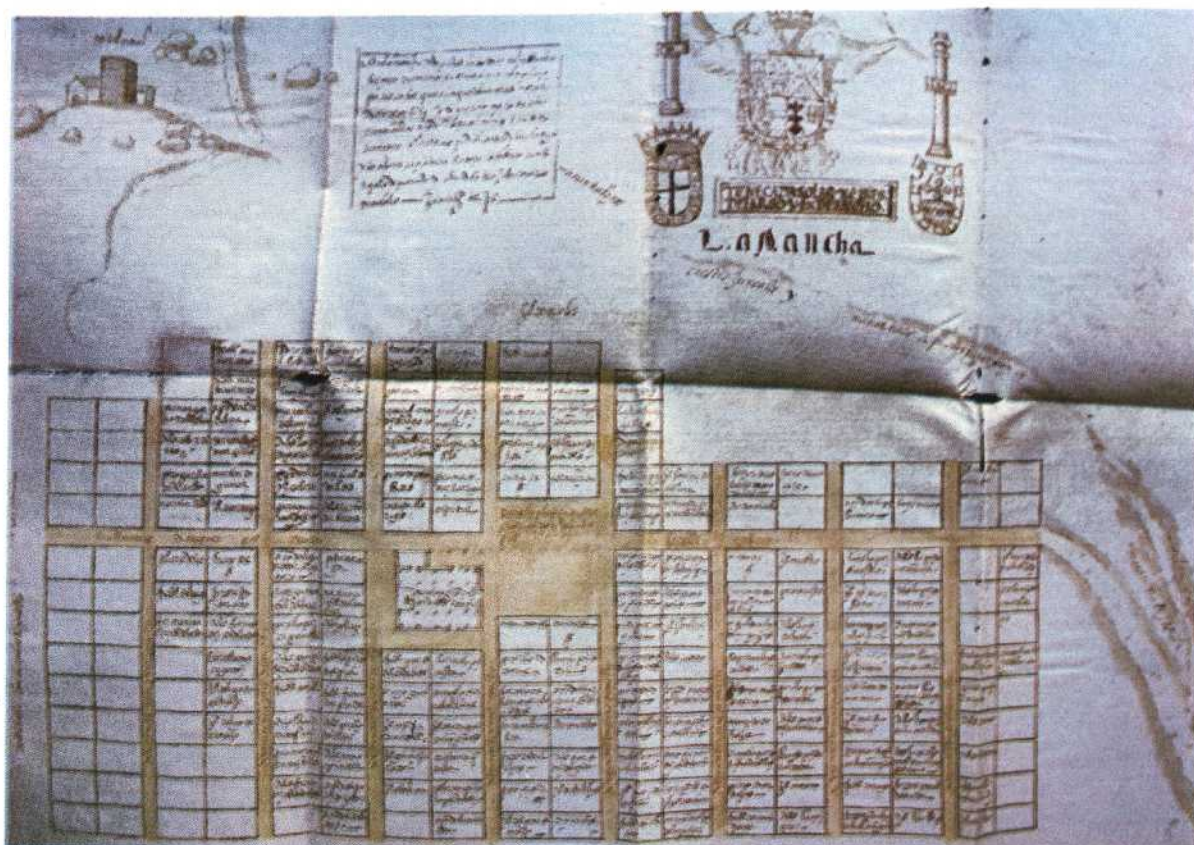
*Los Villares. Casa de la calle de las Parras que, junto con el Ayuntamiento, son las construcciones más antiguas de la localidad.*

higiene y salubridad dictadas por Vitrubio y recogidas en las Leyes de Indias. En la práctica las carnicerías se instalaban en la parte más céntrica y concurrida de la ciudad, se suelen situar en espacios anchos: "Que los solares para carnicerías, pescaderías, tenerías y otras oficinas que causan inmundicias y mal olor se procuren poner azia el Río o Mar"

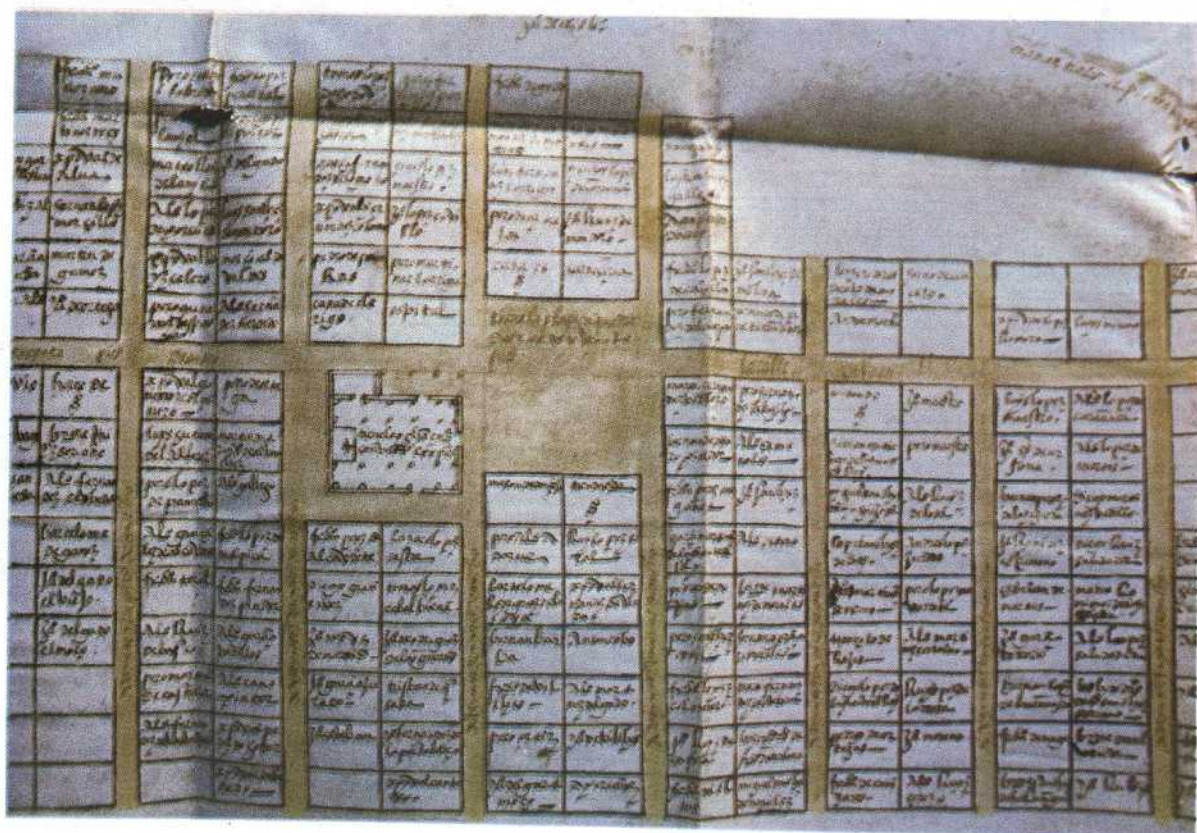
(21). Así rezan las Leyes de Indias y estas recomendaciones no fueron muy tenidas en cuenta en muchas ocasiones en las colonias hispanoamericanas.

(21) Leyes de Indias. (Tomo IV). Poblaciones, título VII, pp. 90-96. "De la población de las ciudades, villas y pueblos". Ley primera: "Elección del lugar".





Mancha Real  
(Jaén)  
Plano de la Ciudad



Mancha Real  
(Jaén)  
Plano de la Ciudad  
(detalle)



La calle General Mola, se denomina en el Catastro del Marqués de la Ensenada, como calle Tercia (y efectivamente es la tercera calle trazada a partir de la plaza hacia el Norte). También recibe otro nombre la calle General Sanjurjo, calle de la Cruz; Jesús Morillas era la antigua calle San Marcos, pues se hallaba allí ubicado el Hospital de San Marcos, Rodríguez Acosta era calle San Francisco, etcétera. Actualmente existe ya el proyecto por parte del Ayuntamiento de devolver a las calles sus nombres primitivos, como se está haciendo en gran parte de las ciudades españolas después del franquismo. Pero lo que aquí nos interesa es que estos nombres nos permiten una pista clara sobre la primitiva estructura urbana de la ciudad.

Los edificios importantes permanecen ubicados en su lugar primitivo: la plaza y las calles anexas.

Sólo los servicios modernos y las industrias se encuentran en la periferia: grupos escolares, fábricas de aceite, cuartel de la Guardia Civil, parques, etcétera.

La ubicación antigua de los conventos y hospitales era también en el perímetro del plano. Así ocurre con el Convento de Carmelitas de la Mancha Real. Hoy desaparecido, el solar es ocupado actualmente por una moderna industria de maquinaria agrícola.

## LOS VILLARES

La ilustre villa de los Villares está situada en la parte sur de la provincia de Jaén.

Se encuentra encuadrada entre montañas por un lado (al Este) las Sierras de Cazorla y Segura; al Norte, Sierra Morena; al Sur, Huelma y la villa de Valdepeñas; abierta al Oeste por las llanuras del valle del Guadalquivir, formando parte de la cuenca hidrográfica junto al Jándula y Guadiana Menor.

El paisaje se define por enormes acumulaciones de olivares que limitan los perfiles abruptos de las sierras.

Limita asimismo, con Torredelcampo y Jaén al Norte; al Sur con Valdepeñas y al Oeste con la Fuensanta de Martos y Jámilena hacia el Noroeste.

Las zonas montañosas más importantes están situadas al Sur y al Norte: en el Sur la Sierra de la Pandera, con cotas de altitud entre los 1.500 y 1.800 metros; en el Norte la sierra de Jabalcuz, con cotas de 1.100 y 1.600 metros, siendo el más importante el pico de Jabalcuz de 1.614 metros.

El sistema hidrográfico (22) está compuesto por una amplia red de arroyos y barrancos que recogen las aguas de las sierras antes mencionadas, y vierten sus aguas en el río Eliche que nace en Martos y cruza el término de Oeste a Este, recogiendo el caudal más importante del río Frío, que nace en la Sierra de la Pandera, sirviendo sus aguas para el abastecimiento de la ciudad.

Cuenta con una red viaria:

- Carretera comarcal de Jaén a Alcalá la Real.
- Camino vecinal de Martos a los Villares; camino vecinal a Fuensanta de Martos.

Presenta, pues, esta pequeña ciudad las características geográficas típicas de los pueblos agrícolas de la Sierra de Jaén.

El casco urbano se sitúa en la margen izquierda del río Frío, y el camino vecinal que comunica con Martos.

**Topografía general.** Es la de una pradera con la cota más elevada en el Sur, donde se sitúa el depósito de agua, y alcanza su nivel más bajo en el Norte, siendo éste el acceso de la Carretera de Jaén a través de la Fuente del Nogueral.

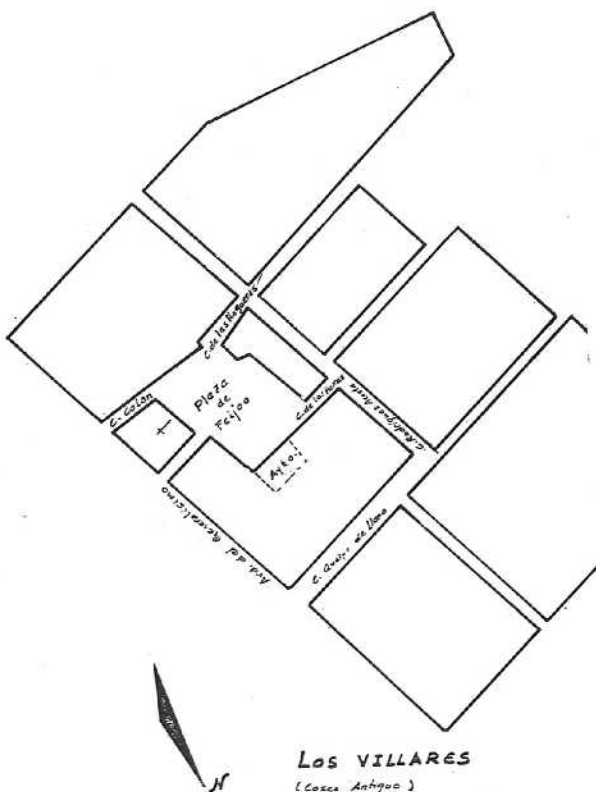
Presenta un desnivel muy pronunciado entre las edificaciones de la calle Carril y río Frío.

La riqueza de agua, el clima fresco, así como el hecho de estar rodeado de fértiles huertas, hacen de este lugar otro de los emplazamientos que siguiendo las teorías de Vitrubio, serían aconsejables para el asentamiento de una población.

En una latitud de 37° 41' y 20", longitud 0° 7' y 55" y con la altitud de 634 metros. Su superficie es de 87,9 kilómetros cuadrados y la temperatura media de 18° a 21°. Los vientos dominantes son los de Suroeste.

La ciudad se sitúa hacia el Este. Y cuenta con una riqueza agrícola (almendro, cereales, pastos, monte bajo, olivar y arboleda varia); riqueza ganadera (caballar, mular, vacuno, ovino, cerda) y explotación forestal, como fuentes de recursos básicos.

Resumiendo, esta ciudad se sitúa en alto, las condiciones de salubridad son buenas, abundancia de aguas, riqueza agrícola y con riqueza de pastos para el ganado. No es extraño que fuera una zona poblada desde antiguo y repoblada después de la Reconquista, como colonia en la época de Carlos V, igual que ocurrió con Valdepeñas y Mancha Real.



Los Villares (casco antiguo).

(22) Informe del Colegio Oficial de Arquitectos de Andalucía Oriental (Jaén).

## La ciudad. Perímetro y zonificación

La ciudad de los Villares abarca un perímetro alargado de escasas dimensiones.

En cuanto al casco antiguo, abarca un pequeño perímetro rectangular alrededor de la antigua plaza y la Avda. del Generalísimo.

La plaza queda situada a la derecha de la avenida que resulta la arteria principal.

Los solares se distribuyen a partir de las cuatro pequeñas calles que salen de dicha plaza, son de dimensiones muy amplias y sin diferenciación apenas, como en el caso de Mancha Real, entre los del Norte y los del Sur, del Este y del Oeste.

Se trataba sin duda de una zona agrícola de gran riqueza, donde las necesidades ciudadanas se resumían a un eje central y punto de partida y reunión: la plaza con las instituciones del poder civil y religioso (Ayuntamiento e Iglesia parroquial), junto con unos cuantos amplios solares que albergarían casas con amplios huertos y establos.

El eje principal que atraviesa el pueblo de Sur a Norte es la Avda. del Generalísimo. Por ella se penetra en la ciudad y es continuación del camino de Martos. A semejanza de las ciudades-itinerantes crece a ambos lados, pero sobre todo hacia el Este, donde se encuentra situada la plaza principal, que se denomina plaza de Feijóo.

Esto es algo que la diferencia de las otras dos ciudades, Valdepeñas y Mancha Real. La arteria principal no sale de la plaza, se comunica con ella por otras pequeñas calles más estrechas y perpendiculares, quedando así la plaza algo arrinconada, y recoleta. La vida del pueblo se va a desarrollar más hacia la Avda. del Generalísimo, como calle comercial y de bares, bullicio y encuentro.

Esta calle termina en la llamada plaza de José Antonio, que es más bien un ensanchamiento triangular, de donde parten dos calles de forma radial, mucho más moderna, claro, a imitación de la morfología urbana actual, las dos conducen a las afueras del pueblo.

La plaza queda con un trazado de cuadrado irregular, bastante encajonada, debido a la escasa anchura de las cuatro calles que de ella parten, en ángulo recto, pero no exactamente desde cada ángulo, sino haciendo, alguna, hasta un pequeño recodo.

La casi totalidad de los comercios y edificios públicos se encuentran en las calles de Calvo Sotelo y Queipo de Llano, que junto con la plaza de José Antonio, forman el núcleo moderno más importante y que sustituye al antiguo de la plaza de Feijóo, quedando ésta relegada a las tradicionales funciones de servir de enclave al Ayuntamiento y la Iglesia principal, pero ya no como lugar de encuentro y reunión. La antigua plaza ha perdido aquí su poder de convocatoria para ser sustituida por un urbanismo con visos de modernidad a imitación de las arterias urbanas de la época franquista. Rompiéndose así la continuidad entre lo antiguo y lo moderno, y privando a su primitivo urbanismo de una nueva vitalidad o vigencia, a diferencia de lo que ocurre en las otras dos ciudades analizadas.

La anchura de las calles es en general de unos 5 me-

tros. La pavimentación media es buena y está bien conservada (23).

## FUNDACIONES. DATOS HISTORICOS

Hemos analizado hasta aquí el trazado y esquema urbanístico de tres casos de implantación colonial en la provincia de Jaén encuadrándolos en la línea de evolución de la ciudad hipodámica.

Ahora trataremos de demostrar que la fecha de su fundación es anterior a lo que se tenía noticia.

### Valdepeñas

Por ser esta zona fronteriza con el reino de Granada, en la época de la Reconquista, quedó como tierra baldía y despoblada. Y a partir de ahí se puede decir que comienza la historia de su fundación que es más bien el intento de repoblar una zona para la protección de los caminos de la sierra, dentro de un programa político de fundación de colonias en la Sierra de Jaén después de la Reconquista.

Con posterioridad a las guerras púnicas, el asentamiento romano y la época árabe existe un vacío hasta llegar a la noticia histórica de su colonización en tiempos de los Reyes Católicos y más concretamente del emperador Carlos V.

La fundación de Valdepeñas como tal ciudad (tal y como se conserva en gran parte hasta nuestros días), no se realiza hasta esta fecha.

Concretaremos todo esto con los datos que nos ha aportado la investigación histórica realizada.

En primer lugar tratamos de hallar el documento de la fundación, es decir el Acta de Fundación de la ciudad que no se hallaba en el Ayuntamiento de Valdepeñas. La consulta de la revista Lope de Sosa en el Instituto de Estudios Giennenses nos resultó una grandísima ayuda, pues allí existían una serie de noticias que esclarecían totalmente la fecha y circunstancias de la fundación de Valdepeñas y las demás ciudades.

En la revista del año 1922 (24) se cuenta cómo visitó Valdepeñas, D. Lope de Sosa y cómo el alcalde de la localidad le mostró "un cuaderno que lleva por título *Copia de la fundación y población de Valdepeñas*". Dicho cuaderno no figura actualmente en el Archivo Municipal, pero además siguiéndole la pista encontramos otra noticia de él también en la revista de D. Lope de Sosa del año 1929 (25), donde consta:

*"Para su estudio como importante historial y valioso documento de Colonización de España, el ministro de Trabajo ha pedido al gobernador civil jiennense que interese del Ayuntamiento de Valdepeñas de Jaén el legajo que conserva de la fundación de aquella villa hecha a principios del siglo XVI y la cual llevó a cabo el juez de Comisión*

(23) Colegio Oficial de Arquitectos de Jaén. Andalucía Oriental. Normas Subsidiarias de Planeamiento. Memoria de Información.

(24) Revista Lope de Sosa. "La Fundación del pueblo de Valdepeñas en la Sierra de Jaén". 1922, pp. 271.

(25) Idem.



*Rivadeneira que tomó parte activa y valiosa en la fundación de lugares en la Sierra de Jaén, autorizado por la Reina Doña Juana en nombre de su hijo Carlos I."*

Queda aclarado, pues, que dicho legajo de la fundación de Valdepeñas puede encontrarse en el Ministerio de Trabajo de Madrid, o en cualquier otro archivo histórico, pero que gracias a la copia que de él nos adjunta Lope de Sosa podemos tener una noticia exacta de su fundación y poblamiento.

En primer lugar un testimonio literal de la *Real Cédula de Doña Juana del 17 de marzo de 1508*. En ella se nos cuenta cómo habiendo conocido Doña Juana la necesidad de fundamentación de lugares en la Sierra de Jaén, al hallarse despoblada y por tanto desprotegida, y conociendo que dichos lugares eran habitables, pues tenían huertas y agua abundante, así como molinos de pan (vertiente de Jabalcuz) dispone lo necesario y ante la petición de la ciudad de Jaén para la fundación de poblaciones en dicho lugar. "Los caminos serían más seguros pues eran peligrosos por estar la citada Sierra despoblada especialmente el lugar que conduce de Jaén a Granada, ... lo cual visto por los de mi Consejo y que el año 1508 había sido presentada otra petición al católico rey D. Fernando V, fue acordado que se debía dar esta carta sellada y firmada por mí, la Reina Doña Juana."

Como puede apreciarse, existían peticiones y requerimientos desde la época de los Reyes Católicos, al final de la Reconquista, cuando estas tierras quedaron despobladas al ser lugar fronterizo entre el reino de Jaén y el de Granada ganado a los moros.

Pero siguiendo la historia de la fundación de Valdepeñas, vemos que existieron una serie de dificultades desde que Doña Juana emite su Real Cédula hasta que por fin se lleva a cabo la fundación.

Valdepeñas se quería fundar en un lugar que pertenecía a la jurisdicción de la ciudad de Jaén, y fue precisamente dicha jurisdicción (como se ve en la Real Cédula) quien lo solicita. Sin embargo, por otra parte una serie de particulares apelan al Consejo con el mismo propósito.

No se trata del tipo de ciudades típicas medievales, ni feudales, ni de defensas, ni tampoco en torno a un monasterio, pero sí de adquirir poder por parte de esta burguesía alta a través de los privilegios que se iban a otorgar a estas ciudades y que ellos querían aprovechar.

De hecho comprobaremos después cómo estos Señores Notables o patricios, como dice Barel (26) poseerán casas principales en el pueblo (aunque ellos vivan regularmente en Jaén). Existen poderes civiles y poderes religiosos (como era el caso del obispo que tendrá también casa y propiedades en dicha ciudad).

El auge y crecimiento de esta burguesía alta (en el texto se nos habla de particulares), el poder que alcanza corre parejo al poder e incremento de las ciudades.

La ciudad dependerá del Rey pero existe un pleito

que es sentenciado por el Consejo a favor de los particulares (27).

Con posterioridad se adjuntó el asunto al licenciado D. Francisco Sálbago, juez de Residencia de la ciudad de Jaén, pero fue sobornado por los regidores y oficiales del Consejo, Justicia y Regimiento de la ciudad de Jaén para que abandonara el asunto. Visto lo cual por los particulares, recurrieron de nuevo al Rey, quien puso el asunto en manos, primero de Gerónimo de Herrera, juez "encargado de la Comisión en lo tocante al repartimiento de la Sierra de Jaén" y más tarde le relevó el licenciado señor D. Juan de Rivadeneira que fue quien lo llevó a cabo.

Quedan aquí patentes algunos rasgos característicos de lo concerniente a la fundación de las ciudades medievales (que hablábamos en el apartado anterior). Existe una clase, la burguesía alta que tiene interés en la fundación de ciudades. Los colonos son atraídos por privilegios y tierras, y todos ellos serán controlados por el juez y el obispo, que en esta época no es sólo un poder espiritual, sino también económico como queda patente en las propiedades eclesiásticas que nos detalla el Catastro.

Todo ello queda demostrado en la siguiente noticia:

"Dada la Comisión con vara de justicia dio un decreto Su Majestad a todas las autoridades para que lo respetasen (se refiere al juez Rivadeneira) en cuanto dispusiera, dada la comisión por dicho *Consejo en la ciudad de Toledo, el 12 de marzo de 1539*." Esto significa que el Rey delega en Rivadeneira, que goza de amplia autonomía.

Y suscriben el documento: el Sr. Cardenal Licenciado Aguirre, Doctor del Corral, Licenciado de Aybar, Licenciado Alderete y Licenciado Buceño.

Como se ve la alta burguesía y las autoridades religiosas eran los poderes regentes en estas ciudades. Su estrato social, el "patricio", convertirá la ciudad en un instrumento estable de poder. Además de la explotación agrícola, estas ciudades alcanzarán un desarrollo artesanal, ganadero y como consecuencia comercial. Serán ciudades-mercado con la creación de una feria temporal, de la que queda impronta en su morfología urbana. Y esta clase señorial ejercerá el control de todo esto. Su interés será determinante para la fundación de Valdepeñas y las otras dos ciudades.

Esta fundación se lleva a cabo en el caso de Valdepeñas en el año 1539: "Yo Rodrigo Alvares, escribano de Su Majestad real... digo que por un libro de la población de la dicha villa (se refiere a Valdepeñas) que está en mi poder firmado y signado de Juan Vázquez, escribano de Su Majestad, consta y parece como el licenciado Juan de Rivadeneira, juez de Comisión de Su Majestad... hizo poblar un lugar en la Sierra e término de la ciudad de Jaén entre Susana, Osario y Ranera con el nombre de Valdepeñas y dio posesión de dicho lugar a los vecinos del, el año del nacimiento de nuestro Salvador del mil quinientos y treinta y nueve años" (28).

(27) "Real Cédula de Doña Juana ordenando la Fundación de lugares en la Sierra de Jaén". 17 marzo de 1508.

(28) Transcripción del "Acta por la que se hace Villa a la Ciudad de Valdepeñas" que se encuentra en el Archivo del Ayuntamiento de la ciudad.

(26) BAREL. "La ciudad medieval". Instituto de Estudios de Administración Local.

En la documentación que nos aporta la Revista Lope de Sosa se cita textualmente: "Siendo requerido el Sr. Juez en la ciudad de Toledo a diez y nueve de marzo del año 1539, el Sr. Juez pasó a la ciudad de Jaén a entender en los asuntos de fundación y población y después de vistas las diligencias que hizo el Licenciado Sálbago y algunos autores que hizo Bustamante... puso por obra la ejecución de la carta ejecutoria y el Sr. Juez fue al lugar de Susana y Ranera que es uno de los sitios que su Majestad mandó poblar" (29).

Después de esto el Sr. Juez mandó se reconociera el lugar, dando fe de que existía buena tierra y suficiente espacio para dar a cada vecino "las treinta y siete fanegas y media de la cuerda de Jaén; que son cincuenta de la de Granada para la labor de pan". También dan cuenta de la existencia de un río de abundante agua y tierras para huertas.

Se puede apreciar aquí un intento de urbanización "ex novo" al estilo renacentista, pues la elección del lugar no se hace caprichosamente, o por azar, sino teniendo en cuenta la abundancia de aguas, los cultivos posibles, el tipo de tierra, etcétera. Y otro detalle de importancia es que se *demarca la tierra* cumpliendo una *serie de formalidades jurídicas*:

"A los veinte y seis días del citado mes y año en el sitio de los Osarios, comparecieron el Sr. Juez y Escribano Juan de Requena, Juan de Reolid, entallador y Juan Molina, medidor y juramentados, prometieron decir verdad en lo que practicasen, de lo que formaron con el Sr. Juez de que yo el escribano doy fe" (30).

Después volvieron a comparecer ante el Sr. Juez los anteriormente citados e interrogados dijeron que, de todos los sitios que había les parecía éste el más idóneo para el poblamiento, entre Susana y Ranera, el llamado lugar de los Osarios, por la cañada de riego que cae junto, el Vadillo de los Berros, pues es el *lugar más sano, teniendo despedida todas las aguas y el sol a Levante* pues parece por ciertos indicios que hubo población en la antigüedad...

Posteriormente a estas diligencias Valdepeñas fue tomando carta de naturaleza y fue creciendo como ciudad, fue el momento en que sus pobladores, en especial el poder señorial que la regenta, desearon ser independientes de la jurisdicción de Jaén y convertirla en villa sólo dependiente del poder real. Esto sucede en el año 1558, ya en la época de Felipe II, el 19 de abril (31).

La ciudad compró este privilegio con el pago de "un ciento y trescientas y sesenta mil maravedies" por razón de los "ciento y sesenta vecinos" que la poblarían ya en esta fecha.

Para concluir podemos decir que las razones para que se fundara Valdepeñas y estas otras dos ciudades de Jaén, fue la de defensa y protección de los pasos de la sierra en el camino de Jaén a Granada, así como la fuerte presión existente por parte de una burguesía alta ansiosa de poder que inclinó la voluntad del monarca a favor de la fundación de ciudades.

El incremento del comercio, la ganadería, el artesanado, población excedente a consecuencia del aumento demográfico, etcétera.

El privilegio de hacerla villa e independiente de la jurisdicción de Jaén obedece al esplendor que alcanzó, al poderío de esta misma clase que la creó como ciudad y que por medio de nuevas presiones consiguió este privilegio, bajo el pretexto de la recompensa merecida por el servicio de *guarda y custodia de los caminos* y provisión de las fronteras.

Se trataba de un compromiso y un servicio con Felipe II directamente, el cual después de algunos pleitos les otorgaba la independencia de Jaén.

La ciudad *se regía por un Concejo*, que constaba de dos alcaldes ordinarios, cuatro regidores, dos alcaldes de la Santa Hermandad, un alguacil y un juez, que eran elegidos cada año.

Esta organización democrática sufrió algunos cambios posteriores con el correr de los tiempos.

Las elecciones se realizaban siempre en la plaza, centro neurálgico de la ciudad.

## Mancha Real

En cuanto a la fundación de Mancha Real se mueve en circunstancias muy parecidas a Valdepeñas.

Sabemos que la Real Cédula de Doña Juana del año 1508 (32), se refería también a Mancha Real. En ella se autoriza la fundación de algunas poblaciones en la Sierra de Jaén entre las que se cita a Letraña (es decir Mancha Real):

*"E que así mismo a la parte de la villa de Torres, ay un sitio que se dice Letraña en que podría haber población para cien vecinos, con la Mancha e Torre el Moral e con cierta parte de Dehesa, que se dice de Riez, en el cual hay muy buenas aguas e muchas tierras de pan e para viñas, el qual está tres legüas desa ciudad"* (Jaén).

Se tiene noticias de que en la época medieval, alrededor de la torre del Moral, en la sierra existían agrupaciones de 30 o 40 casas. Luego es una repoblación de tierras baldías, como consecuencia de la Reconquista, para salvaguarda y defensa de los caminos.

Pronto se convertiría en ciudad-mercado. La feria de ganado que se celebraba a las afueras de la ciudad (Alameda de las Pilas) en el costado del Mediodía, en este lugar todavía hoy se conserva como testimonio, un *edículo del repeso*. El hecho de ser tanto Valdepeñas, como Mancha Real como los Villares ciudades pequeñas situadas a corta distancia unas de otras y con entradas y salidas fáciles permitía la posibilidad de volver en poco tiempo, adquiriendo en seguida una cierta independencia y poder municipal lo que será característico de las *ciudades reales*.

Esta coyuntura influirá de manera decisiva en la necesidad de la creación de Mancha Real con un trazado regular.

(29) Revista Lope de Sosa. Jaén, 1922.

(30) Idem. pp. 274.

(31) Acta por la que Valdepeñas se independiza de la ciudad de Jaén y se hace Villa. Archivo Municipal. Valladolid, 19 de abril de 1558.

(32) "Real Cédula de Doña Juana". (Burgos), 17 de marzo de 1508. Revista Lope de Sosa, 1922.



Tenemos, pues, constancia exacta de su fundación en dos *Actas de diferentes Cabildos*: uno del 12 de diciembre de 1772 y otro del 17 de octubre del mismo año; en ellas recoge textualmente las siguientes noticias:

*"Su fundación y establecimiento (lo debe este pueblo) a la benignidad del Señor Rey Emperador Carlos V, que con un ministro de su Concejo, artifices e ingenieros competentes, hizo se demarcase el suelo, división de calles a cartabón, erección de casas y que se diese la hermosura planta que hasta hoy se conserva"* (33).

El reparto de sus casas y solares se llevó a cabo en el año 1537, bajo el reinado del Emperador Carlos V (34).

Y en el año 1557, Felipe II concede la independencia de Jaén a la ciudad de Mancha Real, haciéndola villa en virtud de Cédula Real expedida en Valladolid a 5 de mayo por la serenísima princesa de Portugal, Doña Juana, gobernadora de estos reinos, por ausencia de S. M. el rey D. Felipe II. En virtud de dicha Cédula (35) refrendada por el secretario Juan Vázquez de Molina se declara a la Mancha:

*"Libre y exenta de la ciudad de Jaén, se le da el título de villa con jurisdicción civil y criminal alta y baja mero mixto imperio para que la pudiera ejercer en su sitio y término, según como estaba amojonada y deslindada."*

El *Concejo Municipal* constaba de dos alcaldes ordinarios, cuatro regidores, dos alcaldes de la Santa Hermandad, un alguacil mayor ordinario y un juez personero. Estos oficios eran renovables cada año, se designaban por elección que hacían los oficiales salientes, teniendo señalado para este acto el día de S. Bernabé, once de junio, de cada año. Este procedimiento duró hasta el año 1569, en que por provisión real, se manda a las justicias que adopten el procedimiento de las suertes en la renovación de sus concejos, nombrando la mitad de oficios por los "caballeros cuantiosos" de la villa y la otra mitad, por las personas honradas. Desde este año, los autos de elección se verifican en la plaza pública, en concejo abierto, a las puertas de la Iglesia parroquial, convocando a los vecinos a toque de campana (36).

## Los Villares

En cuanto a la fundación de los Villares podemos decir que va a ser otra de las poblaciones incluida y citada entre los lugares que se quieran fundar en la sierra de Jaén. Y de ello tenemos constancia de

nuevo en la *Real Cédula de Doña Juana* autorizando la fundación de dichos lugares, y que ya citamos anteriormente.

También aquí surgen una serie de pleitos o inconvenientes que hacen que la fundación práctica de la ciudad no se lleve a cabo en seguida. Se va posponiendo por distintas diferencias y episodios caciquiles, hasta llegar al 16 de mayo de 1538 en que por fin se lleva a cabo el repartimiento de las tierras a gusto de todos, la zonificación y la traza de la ciudad, de la forma más racional y ecuaníme y así quedaron zanjados los pleitos anteriores que, como figura en su *Archivo Municipal en diferentes documentos*, habían interferido en la puesta en marcha de la ciudad, por considerar que el reparto y demarcación de los solares se querían realizar no conforme al plano previsto por los "artífices ingenieros", sino en beneficio únicamente de la figura del repartidor.

Es el Juez Licenciado Sálbago, Juez de Residencia de la ciudad de Jaén el que "señala los lugares más convenientes para edificar" (37).

"Visitado todo con personas espertas e savias todos los términos que se han de poblar (se hizo) el límite de señales..."

## EDIFICIOS MAS NOTABLES

Entre las construcciones de mayor envergadura de estas tres poblaciones debemos destacar la de mayor importancia tanto por su riqueza artística y monumental (uno de los mejores de la diócesis, según puntualiza el profesor Pedro Galera en su libro sobre la "Arquitectura de los siglos XVII y XVIII en Jaén") como por tratarse de una iglesia de carácter y tradición columnaria, que no había sido catalogada hasta ahora. Me estoy refiriendo al *templo parroquial de San Juan Evangelista de Mancha Real*. Se podría hablar mucho sobre esta edificación pero de una forma resumida podemos afirmar que se trata de una obra cuyos primeros intentos de realización datan del 1539. Después lo mandó edificar Felipe II, y las obras fueron costeadas por el obispo Baltasar de Moscoso y Sandoval. Su planta es de "salón" y nos hace pensar en una posible obra de Vandelvira o de su escuela. De tradición columnaria, como ya dijimos, tiene grandes columnas, de entablamiento y pilar exento. Cuatro tramos, con bóvedas esféricas en la nave central y vaídas en las laterales. Se podría fechar en la primera mitad del siglo XVII. Con una amplia torre en el costado S. O. y un espacio en ancho muro para el coro. Todo ello labrado en piedra. El empuje de las fuerzas se contrarresta en la parte exterior por medio de 4 estribos que jalonan la fachada principal. Esta portada principal tiene un esquema de retablo manierista: dobles columnas sobre labrados pedestales y un relieve del santo titular, flanqueado por pilastras en la parte superior (38).

En VALDEPEÑAS se pueden destacar algunas casas de importancia:

(33) Libros de Actas Capitulares (Archivo Municipal). Cabildo de la villa con fecha 16 octubre de 1772. Cabildo de la villa con fecha 12 diciembre de 1772.

(34) Idem.

(35) "Real Cédula de Felipe II". Con fecha 5 mayo de 1557, Valladolid. "Por la que se concede a M. Real la independencia de la ciudad de Jaén."

(36) Actas capitulares de distintas fechas, que se conservan en el Archivo Municipal.

(37) "Archivo Municipal". Leg. varios de los Villares.

(38) GALERA ANDREU, Pedro. "Arquitectura de los siglos XVII y XVIII en Jaén". Ed. Caja de Ahorros de Granada, 1977.

Vestigios de construcciones nobles con cochera y corral con repertorio de herrajes del siglo XVII y XVIII. Algunos ejemplos son la situada en la calle del Obispo, esquina a Capitán Cortés, cuyo rasgo más sobresaliente es el de poseer un chaflán con *torre y galería con ménsulas dobles*. Otra en la misma calle presenta un alero curvo del siglo XVII. En la *calle Quesada*, en el lugar donde antiguamente vivía D. Pedro de Quesada, Marqués de Navasequilla (actual casa del Juez) tenemos un ejemplo de construcción en piedra con herrajes del siglo XVII. Y así alguna más con *carpintería y herrajes del siglo XVIII*. Se tuvo muy en cuenta en el momento de la fundación la existencia de *buenos materiales para la edificación de las casas*: "Pues había mucha piedra buena y también cantera de yeso por bajo del Puentezuelo de Ranera... que basta para fundar cuatro ciudades" (39).

La *Red de Desagües* en general se puede decir que existía desde un principio, y se realizaba por medio de "cobijas" hechas de piedra para conducir el agua. Al estar situada Valdepeñas en una loma, tiene además buenos desagües naturales. Las calles que están en *sección curva llevan canales de desagüe a ambos lados*.

Los edificios civiles de MANCHA REAL de más importancia están situados en la calle José Antonio (antigua calle Real) o calle Mayor, pues se trata como dijimos del eje vital de la ciudad. Su función sigue vigente y en ella se sitúan los mejores comercios, y los bancos, junto con las casas nobles, testimonio de valor histórico: casas burguesas, oficinas, agencias comerciales son un reflejo de la vida de esta ciudad. Las fachadas de las calles adquieren importancia al carecer de numeración en un principio, era necesario que tuvieran características singulares que las diferenciara dentro de la uniformidad renacentista (*balcón de esquina*, *sobrado*, etc.). Los solares de esta calle están divididos en *parcelas estrechas y casi iguales en tamaño (lotificación del suelo)*. Casas notables son las del n.º 36 y del 58 con sobrados y arquerías del siglo XVIII, esquina con balcón y arquerías de la misma fecha. Presentan un repertorio de rejería del siglo XVII y XVIII.

Esta población de MANCHA REAL se expande actualmente hacia el Este, conservando perfectamente su casco urbano antiguo que ha sufrido muy pocas modificaciones a lo largo del tiempo.

Tienen un *sistema de desagües* similar al de Valdepeñas con buenos desagües naturales en tres lomas con dos "cañás" que son las calles 13 de Septiembre y la calle Animas. Al estar situadas en *sección curva llevan canales de desagüe a ambos lados*. El perímetro urbano es de 29 hectáreas. *Riqueza agrícola, fábricas de aceite, maquinaria agrícola* (talleres Hermanos Guerrero), etcétera son las principales fuentes de riqueza de esta ciudad en la actualidad.

En LOS VILLARES, más notable y de mayor envergadura que el Ayuntamiento es la casa noble que encontramos en la calle que parte de uno de los cos-

tados de la plaza principal y que corta la perspectiva con ese ansia de encajonamiento tan diferente al esquema urbano de Mancha Real. Se trata de una casa solariega de piedra, con hermoso patio y fachada del siglo XVI. Puerta de acceso con pilas-tras adosadas y frontón rectangular. Balcón regular sobre la puerta y en la parte alta, unas pequeñas arcadas de medio punto le confieren una gracia especial.

El resto de construcciones de la plaza presentan un mobiliario moderno de aluminio y madera de escasa calidad.

*Otros servicios*: Cuenta también Los Villares con fáciles accesos, fábricas de aceite, con construcción de estilo muy propio de la zona (azulejos en fachada con imagen piadosa, etc.). Manufacturas Metálicas, talleres de cestería, etc. son las fuentes de riqueza de esta población que tiende a expandirse en otras direcciones, quedando el casco antiguo algo apartado, pues en ese caso y a pesar de tratarse de un urbanismo a cuadrícula, *los accidentes del terreno y la falta de expansión, han dificultado un crecimiento armónico a partir del plano primitivo*. La zona urbana de posible desarrollo, se sitúa hacia el Noroeste, fuera de la ciudad, *buscando una mayor amplitud, que rompería la forma alargada e itinerante del plano actual*.

## CONCLUSION

Hemos visto las ciudades de Mancha Real, los Villares y Valdepeñas, como claros ejemplos de un urbanismo colonial hipodámico del tipo de las ciudades medievales de origen militar (las Bastidas) (40), heredado a su vez de los "castros romanos". Ciudades-mercado que aquí van a tener la misma característica de colonias que las ciudades hispanoamericanas (nuevo asentamiento, plano previo preconcebido de forma racional y práctica, serie de facilidades para los colonos, prebendas, etc.). La fecha de su fundación (recién descubierta) nos pone de manifiesto aún más su fuerte *relación con las ciudades hispanoamericanas* que con morfología, función y origen tan parecidos nos llevarían a pensar en ser antecedentes o al menos experiencias urbanísticas en España del mismo tipo que en América y en fechas muy próximas.

Queda aún un interrogante por resolver: tanto las poblaciones de Jaén como las hispanoamericanas están influidas por las normas vitrubianas en cuanto, sobre todo, a la elección del lugar (41) que se tuvo muy en cuenta en el Renacimiento y a su vez siguen al pie de la letra muchas indicaciones de las Leyes de Indias (42) como ocurre en el urbanismo hispanoamericano.

Entonces, ¿cómo se llegó, en el medio cultural y

(40) LAVEDAN, Pierre e HIGUENEY, Jeanne. "L'Urbanisme au Moyen Age". Ed. Droz. Geneve, 1974.

(41) VITRUBIO. Libro primero, capítulo 4.º. "Della electione de il loghi all'uso comune della città".

(42) Recopilación de las Leyes de Indias. Tomo VII. "De la población de las ciudades, villas y pueblos". Ed. Instituto de Estudios de Cooperación Iberoamericana. 1973.

(39) Revista Lope de Sosa. 1922. "La fundación del pueblo de Valdepeñas en la Sierra de Jaén". pp. 227.





*Mancha Real. Vista aérea.*



*Los Villares.  
Vista aérea.*

social de principios del siglo XVI, a concebir la idea de utilizar este tipo de urbanismo, como más pragmático y útil, para las ciudades coloniales que se crearon en esta época, tanto en España como en

Hispanoamérica, y cuyo esquema está contenido en las Leyes de Indias?

Esta investigación se acaba justamente en el punto en que habría que iniciar otra.



# PARA UNA HISTORIA "DESDE ABAJO" DE LAS POLITICAS SOCIALES

## Invitación a la investigación comparativa internacional\*

Christian Topalov (\*\*)

El desarrollo de las investigaciones sobre las políticas sociales realizadas en los últimos años desde una perspectiva marxista, ha puesto en cuestión el mito del Estado benefactor, Topalov, en el presente texto, propugna un cambio de sentido y centrarse en los efectos de las políticas sociales, a partir del estudio de las transfor-

maciones históricas de los modos de vida y de trabajo de las clases populares. Para ello, analiza los obstáculos y vacíos tanto teóricos como metodológicos, existentes en las investigaciones realizadas desde el punto de vista del aparato estatal.

**D**ESDE hace una decena de años, se vienen desarrollando en numerosos países una serie de trabajos sobre las políticas sociales, inspirados por una problemática marxista. Estas investigaciones, especialmente numerosas en el campo de la vivienda y de los equipamientos colectivos de consumo, tienen desde ahora en su haber importantes resultados empíricos y teóricos. Se conocen mejor las contradicciones sociales de la urbanización, la organización capitalista de la producción de la vivienda, los conflictos que han dado forma a las políticas urbanas. Se está más capacitado para coordinar las diferentes políticas sectoriales referidas al desarrollo global de las sociedades capitalistas.

Un resultado importante de esta corriente de investigación es la puesta en cuestión del "mito del Estado bienhechor" (1), que dominaba hasta ahora todos los trabajos sobre el tema. Se suponía que el Estado reconocía las necesidades de las clases más desfavorecidas de la población, que los mecanismos de mercado no conseguían satisfacer. Cada vez más democrático y, por consiguiente, más sensible a las presiones de estas clases subalternas, intervendría más en su favor, para que el interés general no fuera sacrificado a los intereses particulares, ni los más débiles a los más fuertes, ni el progreso social al desarrollo económico. El Estado manifestaría en este terreno, como en los otros, una doble función: garantizar el equilibrio entre los intereses de las clases ciudadanas y favorecer la racionalización del desarrollo y la modernización de la sociedad.

(\*) El presente artículo fue presentado en el Congreso Mundial de Sociología celebrado en México en agosto de 1982 y cedido amablemente por su autor para su traducción y publicación en Ciudad y Territorio.

(\*\*) Christian Topalov es investigador en el C.S.U. contando con una amplia e interesante aportación en temas urbanos y especiales, en especial sobre la renta del suelo y la promoción inmobiliaria. Traducción de Adelina Martínez. Revisado por Maite Martínez Pardo.

(1) Retomando la expresión de P. Marcuse en su análisis crítico de la política de la vivienda en los Estados Unidos (MARCUSE, 1978).

El estudio detenido de la puesta en marcha de las instituciones del "Welfare state" (Estado del bienestar) y de su funcionamiento real, disipa rápidamente estas ilusiones que el discurso estatal produce y el discurso académico mantiene. En lo sucesivo, podemos ver mejor cómo estas políticas encuentran su fundamento en las contradicciones de las sociedades capitalistas y evolucionan históricamente con los conflictos de clases.

Más allá de esta experiencia, creo, sin embargo, que estos trabajos presentan en su conjunto una persistente debilidad en un punto decisivo: la dificultad para poner eficazmente en el centro de la explicación de los fenómenos, el conflicto capital-trabajo. Se le invoca formalmente a menudo, pero sólo en raras ocasiones entra de forma convincente en los análisis concretos. Este texto tiene por objeto participar en la reflexión colectiva sobre esta dificultad, sentida por numerosos autores, sobre los obstáculos teóricos y metodológicos encontrados y sobre los medios para superarlos (2).

### 1. El paradigma marxista de los años 1970 y su tendencia funcionalista

Recordaré brevemente las principales formulaciones teóricas a las que llegaron los investigadores de inspiración marxista que trabajaron en políticas sociales y, muy especialmente, en políticas de vivienda. Subrayaré la tendencia recurrente a llevarlas a cabo de manera funcionalista, e indicaré también lo que me parece ser hoy día un "punto ciego" que requiere al mismo tiempo reformulaciones teóricas y trabajos empíricos sobre objetos construidos en forma diferente (3).

Las políticas sociales no nacen de la toma de conciencia por parte de las élites ilustradas y del Estado democrático de las necesidades de la población y de los medios de satisfacerlas. Tampoco son el resultado de un complot de las clases dominantes que hubieran decidido imponer su dominación a través de cualquier liberalidad social. Estas políticas se forman a lo largo de un proceso histórico, de unos conflictos sociales en los que están comprometidas clases dominantes y clases dominadas, así como ciertas fracciones particulares de estos dos conjuntos. Tales conflictos entre grupos manifiestan y transforman las contradicciones de la estructura social capitalista, ¿cuáles? El paradigma que quisiera discutir designa algunas grandes categorías que trataré de esquematizar al máximo.

(2) Estas reflexiones se deben enormemente a las discusiones con Susanna Magri y Michel Freyssenet, y a las investigaciones que llevan a cabo en la actualidad en el Centro de Sociología Urbana, París. Tienen la ambición de desarrollar uno de los ejes de investigación que David Harvey enunciaba en el coloquio del Comité de Investigación de Sociología del Desarrollo Urbano y Regional, Nueva York, mayo 1980 (HARVEY, 1980).

(3) El enunciado de una axiomática común de varios autores conduce a que ninguno de ellos se reconozca completamente. Me parece no obstante que las tesis generales que voy a formular se encuentran con múltiples matices, por ejemplo en: CASTELLS, 1976; CLARKE, GINSBURG, 1975; GOUGH, 1979; LOJKINE, 1977; MAGRI, 1972; MARCUSE, 1981; MERRET, 1979; TOPALOV, 1973. Las referencias que siguen, escogidas entre una vasta literatura, conciernen a autores que han insistido sobre tal aspecto particular.

1. Las políticas sociales actúan sobre la contradicción de la realización del valor a escala macroeconómica. Distribuyen el beneficio directamente a las familias o por medio de la financiación pública de la producción. Juegan un importante papel en las políticas de "stop and go", particularmente en las crisis periódicas de la realización entre 1930 y 1975 (4). Desde un punto de vista estructural han contribuido al montaje de una nueva norma de consumo popular que ha permitido al capitalismo el entrar en el proceso de acumulación intensiva (5). Más específicamente, las políticas de vivienda deben ser analizadas, como un apoyo a la industria de la construcción, sector donde la contradicción de la realización es particularmente aguda.

2. En la producción del espacio construido, los caracteres específicos del proceso de valorización del capital inducen al mismo tiempo obstáculos estructurales para la rentabilidad y contradicciones entre las fracciones especializadas de capital implicadas. Las políticas de la vivienda actúan sobre las contradicciones entre los agentes —propietarios financieros, promotores, empresas constructoras, bancos— modificando así las condiciones de la acumulación desigual entre fracciones de la burguesía (6). El financiamiento público selectivo de la acumulación en el sector inmobiliario podrá, en algunos casos, ser contradictorio con otro efecto de las políticas de vivienda: el financiamiento público del coste de reproducción de la mano de obra (7).

3. En efecto, las políticas sociales intervienen en las contradicciones de la reproducción de la fuerza de trabajo. La producción de plusvalía requiere que la industria disponga de la mano de obra necesaria al menor costo para el sector privado. La fuerza de trabajo debe estar disponible en cantidad y calidad en los lugares apropiados. Debe ser producida y reproducida, así como obligada a entrar y permanecer en la relación salarial y a someterse a la disciplina industrial (8). Estas necesidades de la acumulación tropiezan con una serie de obstáculos internos del modo de producción capitalista. En primer lugar, el mantenimiento de los trabajadores en la relación salarial y su adaptación-sumisión a las transformaciones de la división del trabajo tropiezan con la resistencia obrera e implican cambios profundos de los modos de vida y de consumo. En segundo lugar, el salario directo financia solamente las necesidades de los trabajos que están directamente ligados a un puesto de trabajo, lo que puede llevar a bloquear la reproducción de conjunto de la mano de obra (9). Por último, determinados bienes y servicios, necesarios para la reproducción, no pueden ser objeto de una producción capitalista más que en los límites de una contradicción permanente entre la rentabilidad en los sectores implicados y la del capital en su conjunto (10); sobre todo por medio de la presión sobre los salarios: tal es el caso de numerosos servicios colectivos, como de la vivienda popular.

(4) FOLIN, ; FRANK, 1982; MARCUSE, 1978.

(5) AGLIETTA, 1976.

(6) Sobre el caso francés: TOPALOV, 1974.

(7) Sobre el caso francés: MAGRI, 1977.

(8) DE BRUNHOFF, 1976; PIVEN, CLOWARD, 1971.

(9) GREVET, 1976.

(10) PRETECEILLE, 1977.



4. Además de sus efectos sobre la reproducción de la fuerza de trabajo, las políticas sociales transforman también las contradicciones sociales globales entre clases dominantes y clases dominadas. Recíprocamente, las luchas de clases contribuyen al nacimiento y la evolución de estas políticas. A partir de la explotación en la producción y sus efectos en la reproducción, nacen conflictos sociales que van desde la resistencia cotidiana hasta los movimientos de masas que amenazan al orden social. Las políticas sociales constituyen las respuestas a estos conflictos, a menudo desplazados en relación con su lugar de origen. El Estado actúa en tales casos, con el objeto de mantener la dominación de clase, usando la represión al mismo tiempo que construyendo las bases materiales, institucionales y políticas del consenso social. Distribuye satisfacciones reales, al menos a una parte de los dominados, ensancha su control burocrático o el del empresariado, transforma los objetivos de las organizaciones obreras e incluso la cultura material e ideológica de los propios trabajadores. Esta función integradora de las políticas de la vivienda puede, en ciertos casos, entrar en contradicción con las necesidades más inmediatas de la reproducción de la mano de obra o, a menudo, con las exigencias de la acumulación del capital en el sector inmobiliario.

Los procesos históricos que dan lugar al nacimiento y evolución de las políticas sociales son el resultado del juego de este conjunto de contradicciones y de las luchas sociales a que dan lugar —cuya suerte nunca está trazada de antemano.

Incluso cuando se hace referencia a esta problemática de conjunto, las investigaciones llevadas a cabo, no ponen en práctica, generalmente, más que una parte. A veces ponen el énfasis en el análisis de las instituciones, en la financiación y sus efectos económicos sectoriales, con alguna referencia alusiva o ritual a la lucha de clases. Otras veces, se insistirá en los efectos de control social de las políticas, ignorando su marco económico.

En uno y otro caso, a menudo se produce en los análisis concretos un deslizamiento de una problemática fundada en el concepto de contradicción, a otra de tipo funcionalista. Y entiendo aquí por funcionalismo la concepción según la cual se supone que el Estado resuelve o al menos maneja las contradicciones sociales y económicas que la teoría ha identificado. El esquema interpretativo es, por tanto, y generalmente, el siguiente: puesto que la función del Estado capitalista es negociar la contradicción X, podemos relacionar sus prácticas con esta función y postular que producen los efectos objetivamente necesarios para la reproducción social. Se demostrará de esta forma que las políticas de vivienda o algunos de sus aspectos están durante un periodo determinado en función de la regulación coyuntural, o de la acumulación monopolística, o de la integración social, o de la reproducción de tal segmento de la mano de obra.

Puede que sea éste el hecho real por el que no se ha producido ninguna revolución social en un país capitalista que tienda a esta interpretación (11). Sin

embargo, ya se sabe que las contradicciones estructurales no se resuelven: se desplazan a medida que sus términos se modifican históricamente. Las políticas estatales, aunque actúen sobre las contradicciones, no saben “resolverlas”. El desplazamiento funcionalista no está pues inscrito en la teoría. Me parece que es el resultado de una selección de objetos y métodos de investigación, que comportan, quierase o no, unos efectos teóricos.

Creo que las dificultades provienen de un comienzo arbitrario: aceptar el considerar “la política de la vivienda” como un objeto de investigación (12). Se estudia lo que hace el Estado, sus organismos centrales o locales. Se examina la cronología de la legislación, de las instituciones, de la financiación y de las realizaciones. Se analizan las continuidades y los cambios, los procesos de decisión, los conflictos que aparecen en la escena política o entre los grupos de intereses. Se observan las estrategias de los gestores y las dificultades o los éxitos de su puesta en marcha. Todo esto produce un importante y preciado bagaje de conocimientos concretos. Llegados a este punto se empieza a interpretar y es entonces cuando comienzan las dificultades, pues se trata, nada menos, que de identificar los efectos de una política estatal sobre las contradicciones económicas y sociales. En el peor de los casos, se decide que estos efectos señalan las intenciones o las metas enunciadas por los gestores; en el mejor, se infiere a partir de la observación de las prácticas estatales los objetivos supuestos y los efectos sociales postulados.

Se pueden, sin duda, analizar con eficacia los efectos directos de una política de vivienda sobre la acumulación del capital, en particular en los sectores económicos directamente implicados. Pero ello no obvia, sin embargo, el estudiar el movimiento propio de esta acumulación y sus contradicciones, pudiendo así descubrir cómo se insertan las actuaciones del Estado y evitando postular por su funcionalidad respecto a la acumulación en unos términos que harían suponer que resuelven las contradicciones.

En cambio, cuando se abordan los efectos sociales de una política sectorial del Estado, encontramos dificultades metodológicas serias e incluso insuperables. Podemos suponer, razonablemente, que las políticas sociales han contribuido a cambiar las cosas. Pero pensar esta relación en términos de causalidad directa comporta evidentemente dos presupuestos lógicos: hay que saber qué es lo que ha cambiado en el fenómeno considerado como resultado, y hay que poder imputar este cambio a la acción o acciones del Estado que pudieran ser la causa. En cada uno de estos puntos nos tropezamos con una gran dificultad: la no deducibilidad de los procesos sociales por una parte (13) y la unidad concreta del Estado y de la sociedad civil, por otra.

Cada política sectorial del Estado tiene un objeto

“A fuerza de centrarnos en aquello que deseamos que haya ocurrido, podemos pasar al lado de lo que ha pasado efectivamente.”

(12) En este punto, la duda ha sido sembrada en particular por: MARCUSE, 1981; TOPALOV, 1979.

(13) En el debate actual en Francia, J. R. Pendarès ha iluminado muy claramente este punto.

(11) Permitáseme citar esta pequeña frase, tan pertinente, de un editorialista de la *Radical History Review* (vol. 3, número 3, spring 1976):

específico, pero la transformación de los modos de vida, los procesos de instauración de control social y de la resistencia a éste, la formación o la descomposición del consenso o de la hegemonía, son fenómenos globales. Adoptar una metodología que pretenda analizarlos a partir de una política estatal determinada no permite captar el objeto del que se quiere hablar y lleva, en cambio, a ignorar los otros procesos que contribuyen a transformarlo.

La gente, especialmente las capas populares que son el blanco de las políticas sociales, se encuentran en el nudo de una multitud de relaciones sociales cuya síntesis se opera en sus prácticas efectivas. Estas no pueden deducirse a partir de ninguna de las relaciones tomadas por separado. Es por tanto del todo ilegítimo postular los efectos sociales de tal sistema de concesión de vivienda, o de la disposición física de los espacios residenciales, o del nivel de los alquileres y los salarios, o de tal organización de los seguros sociales o de la enseñanza. No se puede partir ni de lo que hace el Estado ni de un aspecto particular de las prácticas sociales. Importa por el contrario estudiar la realidad de los modos de hábitat (que no pueden deducirse de las condiciones de la vivienda) y también resituarlos globalmente en los modos de vida reales, dentro y fuera del trabajo. En otros términos, es obligado salirse del objeto preestablecido —las políticas de vivienda y sus efectos— para desplazarse hacia otro —las prácticas sociales y sus determinantes.

Al estudio de las diversas políticas sociales —vivienda, salud, asistencia, educación...— se han incorporado otras tantas especialidades que se comunican difícilmente entre ellas (14). ¿Cómo se han producido estas separaciones de objetos? A causa del Estado, precisamente, desde la época en que la "cuestión social" fue descompuesta en una serie de problemas particulares y fueron montadas las instituciones y los procedimientos susceptibles de responder a cada una de las "necesidades" así constituidas. Nuestras especialidades no proceden de una construcción científica de su objeto sino de una predeterminación (15). Esto no sorprende a un sociólogo aunque le resulte incómodo. Lo que importa es controlar los efectos epistemológicos de esta situación e intentar superar las complicaciones que resulten de ella.

Por si fuera poco, la brecha persistente entre las investigaciones acerca de las políticas de la vivienda, de los modos de vida y de las conductas en el trabajo favorecen el deslizamiento de las primeras hacia el economicismo o hacia el análisis decisorio y el de las segundas hacia el culturalismo.

Creo que es precisamente esta segmentación de los objetos de investigación la que conduce a que se produzca el "punto ciego" de los trabajos sobre políticas sociales que evocaba al comienzo. Lo digo ahora: simplemente se trata de los trabajadores, y por tanto del conflicto capital-trabajo.

## 2. Un "punto ciego": los trabajadores en la lucha capital-trabajo

La problemática teórica formalizada más arriba, no ignora evidentemente a los trabajadores y, por extensión, a las capas populares: que están presentes en su centro como fuerza de trabajo movilizable o como fuerzas sociales en movimiento que hay que neutralizar. Constantemente invocadas, están, no obstante, sorprendentemente ausentes de los análisis concretos que se llevan a cabo. Creo que esta dificultad en captar una problemática inspirada en Marx y señalada como central, es el resultado de unas opciones metodológicas y conceptuales, que es preciso intentar superar. Los progresos realizados en los dominios de la historia social y en el estudio de los procesos de trabajo nos invita a ello y nos ayudan.

Las investigaciones críticas sobre las políticas de vivienda y, más ampliamente, de las políticas sociales, me parece que encuentran tres obstáculos principales: la fascinación del Estado, un uso reducido del concepto de reproducción de la fuerza de trabajo y las limitaciones del análisis tradicional de los conflictos de clase. El examen de estas insuficiencias tal vez nos indique los medios para superarlas.

### 2.1. Las limitaciones de las investigaciones centradas en el Estado

Toda investigación sobre una política estatal que acepte la delimitación de su objeto tal como se da en la evidencia empírica, hace desaparecer de su campo a los trabajadores.

Esto va unido a la naturaleza de las cosas. El Estado capitalista, democrático o autoritario, es el de la clase dominante, no sólo porque realiza sus intereses generales, sino también porque el personal político o administrativo que lo gestiona, y se encuentra en el prosenio, surge en su mayor parte de esa clase dominante. Indudablemente, los Estados democráticos pueden hacer un hueco a las clases dominadas en los aparatos locales o centrales, o pueden verse impulsados por las luchas sociales a tomar en consideración ciertos intereses de los dominados. Pero esto se produce generalmente en el modo de desplazamiento de los intereses y de la delegación de poderes.

El Estado no está evidentemente a salvo del conflicto social: es su producto. En consecuencia, no cesa de interpretar y de tratar a su manera la realidad de la sociedad civil, y esto en forma diferente. Cuanto más fácilmente puedan ser discernidos en las prácticas estatales los intereses de las clases dominantes, más ilegibles quedarán las necesidades de las clases dominadas, incluso sabiendo que están presentes de alguna manera.

El periodo en el que se crean progresivamente las instituciones del "Welfare state" (Estado del bienestar) —entre 1880 y 1950, con fechas variables según los países— es característico en este aspecto. Las reformas llevadas a cabo son a menudo, al principio, indiferentes a gran parte del movimiento obrero, incluso a veces fuertemente combatidas.

(14) Existen felizmente tentativas muy interesantes para superar este desglose. En particular sobre el caso británico: GINSBURG, 1979.

(15) Desde luego, los modos de financiación de los programas de investigación de las ciencias sociales en los años 1970, han jugado aquí un papel determinante.



Sólo después, la misma existencia de las políticas sociales transforman los intereses de las reivindicaciones obreras, que de esta forma son, en parte, reorganizadas por el Estado. Por regla general, éste otorga lo que no se le había pedido. Cuando el movimiento obrero reivindica la jornada de 8 horas, mejores salarios, control de las normas de trabajo y reconocimiento de los sindicatos, obtiene la legislación industrial, la escuela obligatoria, algunas viviendas con condiciones de salubridad y el seguro de accidentes (16). Estas reformas se realizan a veces en el marco de un clima social relativamente apacible y con más frecuencia, en coyunturas en las que el orden parece seriamente amenazado y donde un progreso notable de las políticas sociales viene a completar las medidas normales de represión: por ejemplo durante la gran depresión de 1875-1895, en los "años rojos" de 1917 a 1930, en la crisis de los años treinta. Si las políticas estatales intervienen en el conflicto social, lo hacen en forma desplazada respecto a los intereses definidos por los movimientos populares.

Entre las exigencias nacidas de la explotación y de la resistencia a la misma, de la condición obrera en suma, y las políticas públicas que se supone responden a las necesidades de la población, existe un proceso de transformación, de reformulación, de desplazamiento. Será por tanto excepcional poder relacionar directamente una medida de política social con una reivindicación popular. Será necesario, por consiguiente, estudiar cómo se produce la traducción de los conflictos de clase en medidas concretas de políticas sociales, en prácticas del Estado, de la patronal o de los reformadores burgueses.

Generalmente, e incluso en el detalle, los proyectos reformadores son sorprendentemente iguales en todos los países de la revolución industrial a partir de 1880-1890. Proceden de la toma de conciencia de que no basta con reprimir las revueltas obreras sino que hay que prevenirlas. No basta tampoco con deplorar la inadaptación o la insubordinación de los trabajadores a la disciplina industrial, es necesario crear un obrero sumiso y eficiente. La misma división del trabajo se esboza por todas partes. La patronal modernizará su ley en la empresa "racionalizando" la producción, despojando cada vez más a los productores de todo control sobre el proceso de trabajo. Los reformadores sociales y el Estado se esforzarán por transformar radicalmente las costumbres del ocio obrero, especialmente remodelando el entorno urbano.

La historia positivista admite, sin dudar, que los filántropos, los reformadores y los administradores han tenido que reconocer los problemas sociales que se planteaban: vivienda, alcoholismo, tuberculosis, natalidad. La discusión se centrará en su capacidad para encontrar o desarrollar soluciones eficaces

(16) Una comparación internacional sistemática de la historia de las posturas del movimiento obrero organizado frente a las políticas sociales, está aún por emprender. Creo que conduciría por lo menos a matizar ciertas afirmaciones como ésta: "Es la presión obrera la que ha hecho de la vivienda una cuestión política y por tanto una responsabilidad del Estado. El Estado ha respondido a la presión obrera proporcionándole la vivienda obrera" (CLARKE, GINSBURG, 1975, 24).

(17). Esta postura epistemológica tiene un fundamento social extremadamente sólido. El desglose de los problemas sociales efectuado hace un siglo, ha tomado la fuerza de la evidencia gracias a las realidades a las que ha dado forma: disciplinas científicas, conocimientos estadísticos, profesiones, administraciones públicas, políticas sectoriales e, incluso, reivindicaciones populares.

No obstante, numerosas investigaciones han demostrado que este discurso era ideológico de cabo a rabo. No se trata de suponer de los filántropos y hombres de Estado un maquiavelismo tal que les hiciera disfrazar sus objetivos inconfesables bajo las apariencias de una preocupación humanitaria por mejorar la suerte de los desfavorecidos. Algunos son muy explícitos sobre sus objetivos de control social y, de todas formas, el tema de las motivaciones individuales sólo tiene interés para los moralistas. Una ideología, en el sentido en que yo la entiendo aquí, no es un discurso destinado a engañar, sino un conocimiento social, una forma en la que un actor ve la realidad desde el lugar que le corresponde y los objetivos prácticos que éste le asigna.

El obrero es el objeto del discurso de los reformadores burgueses. En la medida en que se han impuesto la tarea de transformarlo, deben imaginar a un ser al que sus investigaciones relacionan directamente con la vida obrera o con fenómenos "objetivos" particulares —la enfermedad, el tugurio, el alcoholismo, la delincuencia— produciendo conocimientos prácticos acerca de las clases trabajadoras y peligrosas. Estos conocimientos se van elaborando desde principios del siglo XIX y se organizan poco a poco en una antropología social, ingenua o sabia, que se constituye desde los años 1870-1880. Es la matriz de la ciencia nueva que nace en esta época con la profesionalización académica de la idea reformadora: la sociología. Esta antropología obrera se construye del mismo modo que otros saberes prácticos destinados a pensar lo impensable —el criminal, el loco y, más aún, el colonizado— tratando el problema social que plantea.

Aunque lleno de controversias, el pensamiento reformador está basado en unas categorías generales de análisis que funcionan simultáneamente a varios niveles. Se construyen a partir de prenociones concretas: la identificación de comportamientos inadecuados, los cuales harán posible una observación sistemática. El lenguaje moralizante cederá pronto frente al lenguaje moderno de la objetividad científica y a las técnicas de la estadística social, lo cual no cambia para nada la cuestión. Las categorías utilizadas deben permitir relacionar los comportamientos a sus causas, según unas teorías en las que la estructura epistemológica y, eventualmente, el vocabulario serán los de las ciencias naturales y muy particularmente los de la patología. Indicando así la naturaleza de los remedios que garantizan la legitimidad al mismo tiempo que la eficacia.

El volumen de las informaciones recopiladas será considerable. De Villermé a Halbwachs, de Mayhew a Booth, de Brace a Riis, se acumula un conoci-

(17) Es el supuesto de notables trabajos descriptivos de los años 1960 sobre los orígenes de las políticas de la vivienda como: GUERRAND, 1966; LUBOVE, 1962.

miento enciclopédico sobre las clases trabajadoras y peligrosas de las metrópolis industriales. Paralelamente a las grandes encuestas administrativas o parlamentarias que acompañan la preparación de las reformas legislativas, se crean dispositivos permanentes de observación y se movilizan las administraciones locales y las sociedades estatales. Las organizaciones benéficas y las misiones en los barrios depauperados, son relegadas por profesionales del trabajo social que ellas mismas han engendrado, recopilando y elaborando un sinfín de observaciones cualitativas.

Sin embargo, será una excepción que estos conocimientos recompongan la realidad de las prácticas obreras y hagan inteligibles las lógicas específicas que las atraviesan. Lógicas determinadas por la realidad de la explotación y por su resistencia cotidiana a la disciplina impuesta fuera del lugar de trabajo (18). Las costumbres obreras son pensadas desde el punto de vista de otra clase y, por consiguiente, de forma incompleta. Lo atestigua el uso sistemático de un criterio peyorativo para caracterizarlas: inmoralidad, intemperancia, imprevisión, irreligión. Los conceptos más sofisticados de la nascente sociología no modifican este punto de vista: la anomía de Durkheim o la débil valoración de la familia y de la vivienda de Halbwachs. Las prácticas obreras son observadas y tergiversadas en función de un desglose de la realidad social en objetos tratables por las políticas reformadoras. Los conceptos básicos son por tanto categorías prácticas que pueden expresarse por medio de verbos transitivos: clasificar, civilizar, sanear.

Clasificar las categorías populares. Tanto el mercado de trabajo como las instituciones asistenciales se dedican a esta clasificación. Cualificados, descalificados o no cualificados; trabajadores permanentes o temporales; obreros de fábrica, de taller o a domicilio; nacionales o inmigrantes; pobres a los que se asiste o marginados a los que se encierra. Se trata de dar inteligibilidad a estos múltiples apartados. Lo cual se hará señalando qué disposiciones morales —qué sistema cultural se dirá después— acompañan a la diversidad de condiciones materiales a fin de poder llevar a cabo la clasificación práctica esencial: señalar entre los que merecen la pena y los irrecuperables, aquellos a los que se puede esperar salvar y civilizar. Esta será la meta esencial de las políticas reformistas destinadas a crear las conductas necesarias para la sumisión a la disciplina de un trabajo asalariado en plena transformación. En cuanto a los descalificados, se trata de reducir su número, de reprimirlos y, si es posible de encerrarlos o deportarlos.

Civilizar a los que pueden serlo no es cosa fácil. Divididas en cuanto a medios y prioridades, las distintas corrientes reformistas convergen en un proyecto coherente y bien conocido de transformación de las costumbres. Es preciso crear las condiciones para el uso racional del tiempo y del salario: asegurar la presencia y la regularidad en el trabajo, reducir el tiempo que se "mata" fuera de la producción o de

la vida doméstica, suprimir los despilfarros de dinero ordenando todos los gastos del mantenimiento de la fuerza de trabajo, promover la previsión y el ahorro. Hay que estabilizar el empleo y la residencia. La constitución de la familia obrera está en el centro de esta estrategia. Eliminar las familias dispersas, las parejas inestables, la cohabitación de los no parientes. Fijar los papeles en el seno de la familia nuclear, en particular encerrando a la mujer en el seno de las tareas domésticas en tanto que los niños se envían a las escuelas; separar a la familia nuclear de las asociaciones de trabajo y de barrio; promover conductas corporales y afectivas nuevas desde la higiene personal al sentimiento maternal. Simultáneamente, hay que disolver las formas sólidas y autónomas de sociabilidad popular, retirar a las asociaciones y organizaciones obreras el control de las redes y de las instituciones que estructuraban la vida cotidiana y la socialización del consumo.

Sanear es la palabra de orden práctico que designa una de las vías esenciales de la reforma: transformar el entorno físico de la vida obrera para cambiar la realidad social. El higienismo del siglo XIX es la matriz de un proyecto de reforma urbana que desarrollarán de manera más técnica los arquitectos del movimiento moderno, los gestores de la política de vivienda, los planificadores del desarrollo urbano. La "cuestión social" es descompuesta en elementos tratables por políticas sectoriales: su supuesta eficacia descansa en el determinismo ecológico y su legitimidad social en una definición racional de las necesidades.

La existencia de rasgos comunes en las diferentes corrientes reformistas, no debe conducir a concebir éstas como un todo coherente ni a prejuzgar su eficacia. Los reformadores se dividen según lo que cada grupo considera como esencial, se especializan. Están en conflicto entre sí y con facciones importantes de la patronal, de la burguesía rentista, de las élites políticas, del movimiento obrero sobre los programas a desarrollar y, especialmente, acerca de los papeles respectivos del Estado y de la iniciativa privada. Sería una ilusión paralizante postular el éxito de sus actuaciones, por una parte, las políticas reformadoras han tropezado en cada sector con los límites surgidos de la resistencia de los intereses capitalistas particulares o de la lucha global por el reparto entre las clases del producto social, por otra, la realidad obrera corresponde tan poco hoy en día al mito del productor-consumidor normalizado como correspondía antaño a la imagen del bárbaro mal lavado.

Este breve retorno a los orígenes de las políticas reformistas indica hasta qué punto la aceptación del desglose estatal de los objetos de investigación, presupone una definición de las necesidades sociales extraña a las prácticas obreras y producida, en cambio, para cambiarlas. Cualquier investigación fascinada por el Estado se condena a no ver a las gentes más que como objetos de administración.

## 2.2. Límites de una concepción economicista de la reproducción de la fuerza de trabajo

El paradigma resumido más arriba, invoca, para explicar las políticas sociales, las exigencias de la

(18) A. Cottareau, aclara este punto, ha intentado y logrado un apasionante descifrado de un texto escrito en 1870 sobre el obrero parisino por un patrono reformista (COTTAREAU, 1980).



reproducción de la fuerza de trabajo (19). En realidad, nada asegura que la fuerza de trabajo se presentará siempre en el mercado en cantidad suficiente, dotada de las cualificaciones sociales y técnicas necesarias y en las localizaciones convenientes.

Ciertos trabajos insisten sobre la resistencia permanente de los obreros a entrar y permanecer en el sistema salarial. La norma del trabajo capitalista debe ser impuesta a una mano de obra que, en gran parte, la rechaza e intenta escapársele. Los cambios tecnológicos y las crisis coyunturales reenvían, además, de forma regular, a una parte de los trabajadores al ejército industrial de reserva, que será difícil volver a movilizar cuando el capital vuelva a necesitarlo. Las políticas sociales tendrán por función esencial la de impulsar el trabajo asalariado, asegurando al mismo tiempo el mantenimiento mínimo de las reservas de mano de obra apartadas provisionalmente del mercado. Jugando así el mismo papel que tenía la disciplina del hambre cuando el movimiento obrero era todavía débil o inexistente. Al inculcar un consumismo comercial ejercen una presión sobre la venta de la fuerza de trabajo. En la misma medida que las políticas sociales, distribuyen beneficios por otra vía que la del salario, se organizan de manera que no ofrezcan refugio a una mano de obra que rechaza la norma del trabajo.

Otras investigaciones se interrogan sobre la forma en que las políticas sociales modifican las condiciones de consumo. Estas políticas prevén los recursos de un modo distinto al salario, dando acceso a bienes y servicios que el salario directo o la producción comercial no proporcionan a los trabajadores. Aunque las luchas sociales son decisivas para que las nuevas necesidades sean parcialmente satisfechas, no pueden justificar su aparición. Estas necesidades nacen a la vez de cambios en las condiciones de producción y de la reproducción. Las posibilidades de obtener mano de obra fuera de los límites del modo de producción capitalista se van reduciendo, mientras que el nuevo marco material y social de la vida obrera, la ciudad y el consumismo comercial, dan lugar a necesidades específicas. Por otra parte, las fuerzas productivas se transforman y exigen una mano de obra dotada de nuevas cualificaciones que se supone comportan una elevación cuantitativa y cualitativa de las necesidades. Un esquema alternativo contemplará el principio de la expansión de las necesidades, no en las exigencias directas de la producción sobre la mano de obra, sino en la necesidad de asegurar un mercado regular y creciente para la producción en masa (20).

Estas orientaciones de investigación son fecundas, pero dejan en la sombra un punto esencial: la relación entre las luchas sociales en el propio proceso de trabajo y los cambios de los modos y las condiciones de la reproducción.

(19) Los que prefieren evitar este concepto, hablarán simplemente de las necesidades en cuanto a mano de obra de la industria. Esta expresión más simple recubre muy exactamente el deslizamiento economicista del que escapa raramente el concepto de reproducción de la fuerza de trabajo.

(20) Se habrá reconocido, caricaturizándolos un poco, a los teóricos del capitalismo monopolista de Estado y de la revolución científica y técnica por un lado, y por otro, a los teóricos del régimen intensivo de acumulación y del keynesianismo de izquierda.

Las explicaciones centradas sobre la imposición de la norma de trabajo postulan que el conflicto social tiene como problemática esencial la entrada en la producción capitalista. El control social se organizaría a continuación de forma natural alrededor de los roles profesionales. Los conflictos susceptibles de poner en tela de juicio el orden social, desaparecerían cuando la presencia en el trabajo garantice la socialización de la ética de mercado (21). En otros términos, el capitalismo sólo conocería otros conflictos que los del exterior. A la inversa, las explicaciones centradas en la reproducción de la fuerza de trabajo o en la creación de una norma de consumo de masa, tienen en cuenta contradicciones internas al modo de producción: las que nacen del obstáculo que oponen el nivel de los salarios o la misma reforma salarial, a la reproducción ampliada del capitalismo. Queda la cuestión esencial de la génesis histórica de las necesidades sociales, que no pueden atribuirse mágicamente al "desarrollo de las fuerzas productivas humanas" o a la necesidad de crear mercados de masa.

La dificultad principal que revelan, en mi opinión, estos esquemas explicativos tiene su origen en lo que podríamos llamar una concepción economicista de la fuerza de trabajo y de su reproducción. Entiendo tal punto de vista teórico el que considera a los trabajadores solamente como una fuerza de trabajo y a la fuerza de trabajo solamente como una mercancía.

El concepto de fuerza de trabajo tiene un contenido teórico preciso y limitado. No designa simplemente a los trabajadores, sino a éstos en tanto en cuanto son un momento del proceso de valorización del capital. La fuerza de trabajo es una forma del capital, como también lo son los objetos y los medios de trabajo. Aquella forma parte del capital variable y éstos del capital constante. El uso de este concepto conduce a considerar las necesidades de los trabajadores sólo desde el punto de vista del capital, ya sea de aquel que los explota directamente o del capital en su conjunto. Por otra parte, se produce con frecuencia un segundo deslizamiento. La fuerza de trabajo se reduce a su cualidad de simple mercancía, en tanto que se descuida su valor de uso, movilización en el proceso de trabajo concreto. No es una casualidad que las necesidades del capital en cuanto a mano de obra sean enumeradas generalmente en términos abstractos, cuantitativos y estáticos: tal volumen de mano de obra, tal precio. Las cualificaciones se enumeran a partir de la dicotomía cualificados/no cualificados. Estamos en el espacio semántico y teórico del mercado, no en el de la explotación. En el mercado se negocia la venta y el precio de una mercancía. En el proceso concreto de trabajo, por el contrario, se encuentran y se enfrentan no unas categorías económicas —el capital y el trabajo— sino unas fuerzas sociales unidas y opuestas por la relación de explotación —la dirección capitalista del trabajo y los trabajadores.

El desarrollo reciente de las investigaciones sobre los procesos del trabajo capitalista (22) comienza a

(21) Esta tesis es desarrollada por F. Piven y R. Cloward en sus estudios de los sistemas de asistencia en los Estados Unidos (PIVEN, CLOWARD, 1971, 3-38).

(22) Pienso evidentemente en las corrientes de investigación, ilus-

producir resultados que ponen en cuestión esta conceptualización y las metodologías utilizadas en los estudios de las políticas sociales. Me gustaría subrayar las aportaciones que me parecen esenciales a este respecto.

La transformación de las tecnologías industriales, de las máquinas y de las cualificaciones de los productores, no son la resultante de un proceso natural independiente de las relaciones de producción que se llama progreso técnico o desarrollo de las fuerzas productivas. Estos cambios están determinados por la lucha de las direcciones de las empresas capitalistas y de los trabajadores, son a la vez un producto y un medio esencial. La problemática de esta lucha en el lugar mismo de la explotación, es el control del proceso de trabajo. Del desarrollo de este conflicto fundamental surgirán los resultados de las luchas plasmándose en objetos aparentemente independientes: los salarios, las clasificaciones, los ritmos de trabajo, los derechos sindicales (23).

El principio de esta lucha, por parte de los empleadores, está perfectamente formulado por Taylor, que expresa una tendencia esencial del capitalismo que precede y sobrevive a los métodos peculiares del "taylorismo": "reunir del lado de la dirección todo el saber que estaba antes en las cabezas de los obreros". Es importante estudiar este proceso históricamente, analizar cómo las luchas sociales pueden modificar su curso, considerar el cambio de sus ritmos y de sus formas. Se ha reprochado justamente a numerosos estudios sobre el proceso de trabajo, descansar sobre el mito del oficio artesanal como punto de partida y alternativa ideal de la descualificación capitalista (24). Las diferentes fases del proceso de la división del trabajo deben ser diferenciadas (25). Si el obrero de oficio de la manufactura es el objeto (citado) en el paso a la mecanización, ésta crea a su vez cualificaciones nuevas, diferentes, y unos modos de resistencia específicos, que a su vez serán combatidos por una nueva forma de división de trabajo, la automatización. Esta periodicidad de las fases de la división del trabajo me parece que es una clave importante del análisis de las políticas sociales, pues el cambio no va al mismo paso según sean las relaciones de fuerza que se establezcan en las diferentes ramas industriales y en los diferentes países.

Este proceso de división del trabajo es el principio organizador de los modos de resistencia cotidiana y de las luchas colectivas que elaboran las diferentes categorías de trabajadores en la empresa y fuera de ella. Modifica los términos del problema de la reproducción de los trabajadores. Así, la necesidad de "estabilizar" la fuerza de trabajo se invoca con frecuencia para justificar las políticas patronales o estatales de vivienda. Y, sin embargo, según sean los

desarrollos de la lucha por el control del proceso de trabajo, esta estabilidad del empleo y de la resistencia obrera cambian de sentido (26). En tanto que el obrero de oficio sea el centro del proceso de trabajo, su movilidad será para él un medio esencial de resistencia a una patronal que intenta estabilizarlo. Por el contrario, cuando la mecanización progresa en una rama, elimina los oficios antiguos y constituye unos nuevos, la estabilidad se convertirá en un objetivo de la lucha de los obreros de oficio. Al mismo tiempo, los antiguos modos de formación profesional basado en la pareja maestro-peón desaparecerán y el problema de la imposición de las molestias de la cadena a los nuevos obreros especializados se planteará en términos inéditos. El turn-over "excesivo" en la gran industria mecanizada, ya no concierne a los mismos trabajadores y la lucha patronal para reducirlo tomará formas distintas.

Estos análisis, apenas esbozados hoy en día, pueden hacer progresar mucho las investigaciones sobre las políticas sociales a partir de una simple hipótesis central. Las luchas sociales por el control del proceso de trabajo producen el proceso histórico de la división capitalista del trabajo que está en el origen de la cambiante diversificación de las categorías obreras. Estas luchas definen al mismo tiempo cuál será la problemática para cada categoría de trabajadores, del conflicto relativo al control del proceso de consumo y de reproducción. Las condiciones y modo de vida fuera de la empresa no son un terreno neutral donde puedan ser expresadas "las necesidades de la reproducción" de los empleadores y de los asalariados simultáneamente. Tampoco son el lugar de expresión de unos modelos "culturales" exteriores o integrados en el capitalismo. Se trata, por el contrario de una problemática que puede llegar a ser esencial en la lucha de los explotadores y de los explotados en la propia empresa y en la sociedad.

### 2.3. Los límites del análisis tradicional del conflicto de clases

Ya se sabe que, globalmente, las políticas sociales responden a la máxima del viejo aristócrata siciliano de Lampedusa: "Es preciso que todo cambie para que no cambie nada." Contribuyendo a transformar las relaciones de consumo, permiten la reproducción de las relaciones de producción. Nacen de la lucha de clases asegurando al mismo tiempo el mantenimiento del orden social. Estas afirmaciones generales son extremadamente difíciles de movilizar en las explicaciones históricas. O tal vez demasiado fáciles: según las conveniencias de la causa, se invocará, para interpretar fenómenos singulares, unas veces al conflicto y otras al control. La cuestión de la presentación de la prueba podrá ser así frecuentemente esquivada. Las dos corrientes de investigación que se oponen en esta cuestión, encuentran ambas esta misma dificultad metodológica.

tradas en los Estados Unidos por H. Braverman (BRAVERMAN, 1974), en el Reino Unido por los trabajos de la Conference of Socialist Economists (CONFERENCE OF SOCIALIST ECONOMISTS, 1976) o de A. Fridman (FRIDMAN, 1977), en Francia por M. Freyssenet (FREYSSENET, 1977) o B. Coriat (CORIAT, 1979).

(23) Sobre el caso de los Estados Unidos: MONTGOMERY, 1974.

(24) CUTLER, 1978.

(25) Es el análisis emprendido por Marx en el libro I del *Capital* con la ayuda de los conceptos de cooperación, manufactura y gran industria.

(26) Este análisis ha sido hecho sobre el caso de la siderurgia francesa (FREYSSENET, 1978).



La primera insiste en los efectos de control social de las políticas del "Welfare state". Todo ocurre como si los proletarios rebeldes del siglo XIX fueran objeto de un proceso implacable de integración (27). Este resulta de una multitud de intervenciones estatales y privadas que modelan una mujer y un hombre nuevos por medio de disposiciones disciplinarias cada vez más eficaces y diversificadas: la familia, la vivienda con condiciones de salubridad, la taylorización, la escuela, las mass media, la burocratización. En particular, el modo de hábitat que se extiende a partir de principios de siglo, crea una inmensa capa media que se separa de los que se han convertido definitivamente en los pobres, asegurando la estabilidad del sistema social. El proyecto reformador ha producido su efecto. Esta visión idílica lleva evidentemente al impasse en la recurrencia de los conflictos sociales de gran amplitud y en la realidad menos visible de la resistencia cotidiana.

Una segunda corriente de investigación, por el contrario, insiste sobre el hecho de que si las políticas sociales han aportado a los trabajadores beneficios reales, éstos no han podido ser obtenidos más que por las luchas populares. El capitalismo no distribuye buenas obras por su propia voluntad. Toda ventaja acordada a las clases dominadas, incluso si se revela finalmente funcional para la reproducción ampliada del sistema social, debe ser arrancada siempre a las clases dominantes. La prueba es que estas ventajas vuelven a cuestionarse parcialmente cuando cambia la coyuntura económica y política que permitió obtenerlas. Esta línea de investigación, se esfuerza por encontrar a qué movimiento social puede relacionarse tal medida determinada. En ciertos casos, todo va bien: una reivindicación que se supone revela una necesidad, progresa en una lucha colectiva e impone al Estado una respuesta parcial. Pero, como ya hemos dicho, las cosas ocurren a menudo de forma diferente. El Estado toma también la iniciativa en unos aspectos donde no se ha producido ninguna reivindicación, y esto en las coyunturas más diversas: ya sea porque el movimiento obrero pone en peligro el orden social, porque exprese unas peticiones distintas de las que le han sido concedidas, e incluso porque esté en retroceso. Quedará por último por comprender por qué proceso histórico unas reivindicaciones populares se han formado en los dominios de las propias políticas sociales: aquí tampoco es ajena la iniciativa estatal.

Ciertamente, la historia política de los movimientos sociales y de las organizaciones obreras tienen mucho que enseñarnos sobre estas cuestiones. Se observa no obstante que la investigación histórica se orienta de forma creciente en otra dirección. Antes de tomar formas colectivas y/u organizadas, históricamente más visibles, las luchas sociales son cotidianas. Aparecen en los procesos de dominación y de resistencia que prestan su dinámica a los modos de vida populares, en el trabajo y fuera de él. En otras palabras, la hegemonía de la clase dominante

se construye o se cuestiona en la vida civil, los procesos políticos traducen esto en el Estado. La temporalidad histórica de estos dos órdenes de fenómenos son muy distintas. Gramsci lo constata al final de los años 1920, cuando en toda Europa la "guerra de movimiento" entre las clases deja sitio a la "guerra de posiciones".

Estas "posiciones" se establecen en lo cotidiano al mismo tiempo que cristalizan en ideologías y organizaciones. Es esta toma de conciencia lo que ha renovado profundamente la historia obrera, desde hace más de veinte años en el Reino Unido y más tarde en Estados Unidos y en otros países. Hasta entonces, únicamente había reinado una tradición histórica de inspiración marxista o resueltamente reformista, que se consagraba exclusivamente a la historia del movimiento obrero organizado y al cuadro económico de su desarrollo (28). Una de las corrientes más fecundas de la "nueva historia social" que emerge en el curso de los años 1960 trastoca radicalmente la perspectiva. Pasa a un segundo plano el estudio de las huelgas, de los sindicatos y de los partidos obreros y a primero el de la vida cotidiana concreta de los propios trabajadores (29). Esta historia "desde abajo" permitirá un reexamen complejo de los resultados que había acumulado anteriormente la historia "desde arriba".

Los ensayos de análisis marxistas de las políticas sociales han sido durante mucho tiempo impermeables a esta revolución metodológica. Creo que deben hacerla, a su vez, para evitar las dificultades simétricas que producen, por un lado, la mitología de la integración social y, por otro, la invocación ritual de las luchas. Ya que la cuestión planteada por los historiadores de la vida obrera es la misma que está en el centro de todos los estudios de las políticas sociales: ¿por qué procesos y bajo qué directrices se han transformado los modos de vida de las clases trabajadoras en el curso de la historia de los países capitalistas desarrollados?

Sin duda, la expresión genérica "modo de vida" al igual que la de "cultura", más frecuentemente utilizada, son muy vagas. Es evidente que la construcción de los objetos de investigación de los historiadores, aunque sean resueltamente empiristas, están presididos por unas opciones teóricas explícitas o no. Lo que determina estas opciones, son precisamente las concepciones alternativas de la naturaleza de las resistencias opuestas por las "culturas obreras" a la integración armónica en la sociedad industrial-capitalista. En otros términos, son las teorías de las contradicciones sociales.

La corriente de investigación pionera y siempre dominante, se basa en una problemática de la modernización y de la industrialización. Las revoluciones industriales implican el moldeamiento de una clase obrera sometida a la disciplina del trabajo de fábrica. Pero esta mano de obra está compuesta por inmigrantes nacionales o extranjeros que suelen ser

(27) Esta orientación está ilustrada, en Francia, por los trabajos inspirados en M. Foucault (por ejemplo: DONZELOT, 1977; MURARD, ZYLBERMAN, 1976), en los países anglosajones por una reinterpretación de izquierdas de las teorías del control social (por ejemplo en una apasionante historia social de la vivienda en los Estados Unidos: WRIGHT, 1981).

(28) Tradición antigua, simbolizada en el Reino Unido por B. y S. Webb, G. D. H. Cole, o R. Page Arnot, en los Estados Unidos por J. R. Commons, R. T. Ely, S. Perlman, pero también por P. Foner del lado del marxismo tradicional.

(29) Los pioneros son bien conocidos: E. P. Thompson y E. J. Hobsbawm en el Reino Unido, H. G. Gutman en los Estados Unidos, M. Reberlioux y M. Perrot, a continuación, en Francia.

campesinos, artesanos. Así pues, la disciplina industrial no es una cuestión de simple aprendizaje técnico: descansa sobre un estilo de vida totalmente nuevo, sobre una ética que establece la aceptación de la autoridad en la empresa y los estímulos monetarios del mercado. La modernización tropieza por tanto con la resistencia de las culturas preindustriales. Los optimistas describirán, sobre todo a propósito del caso americano, los procesos de rápida asimilación a la ética de mercado y al evangelio del darwinismo social (30). Los culturalistas consecuentes, demostrarán por el contrario, la vitalidad de las culturas tradicionales, cuya supervivencia será tanto más madura cuanto más se renueve la mano de obra, e insistirán en la recurrencia de los problemas que plantean a los empleadores y al orden industrial (31). Este, no obstante, será establecido por fin cuando haya triunfado la modernización. En otros términos, los conflictos sobre los modos de vida aparecen en el paso de un estado estable a otro: entre la edad preindustrial y la industrial, cuyos sistemas culturales son coherentes, interviene un período de turbulencia, la edad de la reforma.

Esta problemática, que ha dado lugar a admirables trabajos históricos, presenta el inconveniente de presuponer un orden capitalista idílico, cuyas contradicciones sólo provienen de la supervivencia del pasado en el presente. No ofrece, por tanto, ningún instrumento para orientar la investigación sobre los conflictos específicos que nacen en el corazón mismo del capitalismo industrial. Así pues, las luchas de los obreros artesanales de los años 1880-1890 no son las de los artesanos amenazados por la competencia, sino las de productores totalmente integrados durante mucho tiempo en el capitalismo manufacturero. Las de los obreros de las cadenas mecanizadas, a partir de los años 1920, no están necesaria ni exclusivamente unidas a una entrada reciente en la industria. Las fracciones de la clase obrera "hechas" desde hace tiempo, siguen resistiendo, de otro modo, a una dominación y una explotación que también ha cambiado. Por ello será necesario, con la nueva revolución industrial, "rehacer" esta clase obrera (32).

Emerge pues una nueva problemática que puede caracterizarse por dos orientaciones que trascienden la tesis culturalista. En primer lugar, esta realidad obrera que se resiste al orden capitalista no es un fenómeno de transición. Es específica de la era industrial y pone de manifiesto las contradicciones del propio capitalismo. Por otra parte, las formas de vida obrera ya no se interpretan solamente en términos de "cultura" o de "sistemas de valores". Son analizadas como el producto de la transformación de las condiciones materiales y sociales: de la división del trabajo, de la estructura urbana, de las instituciones que manipulan la vida cotidiana y el consumo colectivo.

Empieza a aparecer con más claridad cómo la resistencia a la explotación en la empresa y las for-

mas de vida obrera fuera del trabajo se apoyan mutuamente y crean problemas a la clase dominante. Este sistema de resistencia empieza a ser muy conocido en el período 1880-1914. Es la época en que, en el seno de la división manufacturera del trabajo, se están desarrollando los elementos de un nuevo principio industrial: el de la mecanización. Es también la época en que se elaboran y empiezan a ponerse en práctica parcialmente las políticas de reforma que apuntan a transformar en profundidad los modos de vida populares.

El obrero manual se encuentra en el centro del proceso de trabajo manufacturero. Sus tareas serán en lo sucesivo especializadas y parceladas, pero conserva todavía el control de la forma de producir, los ritmos de trabajo e incluso la formación de los precios a través del sistema de regateo. En la pareja obrera maestro-peón, el primero juega un papel esencial en los modos de empleo y aprendizaje (33). La resistencia de estos trabajadores cualificados a la explotación, se apoya en estas características del proceso de trabajo y en una gran movilidad entre una empresa y otra. Resistencia y movilidad reposan también en la densidad del tejido industrial, en la existencia de espacios urbanos obreros donde se mezclan viviendas y empresas, y en una gran "inestabilidad" residencial que simboliza la "mudanza a escondidas".

La estructura de la familia obrera y su inserción en las comunidades de trabajo y de vecindad refuerzan poderosamente esa resistencia en el lugar de trabajo (34). La despreocupación por la vivienda y la inmoralidad que subrayan los reformadores burgueses describen esta realidad desfigurándola. Ponen de manifiesto la frecuencia de obreros y obreras solteros, las parejas y los nacimientos ilegítimos, la frecuencia de las familias numerosas que aceptan extraños en ellas —huéspedes para dormir—, también hablan del trabajo domiciliario, integrado en la división capitalista del trabajo. Las viviendas son pequeñas, hacinadas, desprovistas de comodidad. Al mismo tiempo, el trabajo doméstico privado es reducido al mínimo, en tanto que las mujeres se ganan la vida. Las tareas ligadas a la reproducción son distribuidas entre generaciones o aseguradas en el exterior de la familia. La taberna es un sitio esencial tanto para el consumo como para asegurarse la solidaridad del barrio o del oficio. Sirve a un tiempo de mercado de trabajo y de local de las organizaciones obreras en formación.

Sobre la base de estas estructuras de producción y reproducción, se desarrollan en la clase obrera unas relaciones sociales muy densas, autónomas, muy impermeables a los esfuerzos civilizadores de los filántropos burgueses. Se establece una sociabilidad multifuncional donde se mezclan rituales y tiempo libre, consumismo y mutualismo, defensa económica y organización política (35). Un denso tejido

(30) BENDIX, 1956.

(31) THOMPSON, 1963 y 1967; GUTMAN, 1976.

(32) Según la expresión de G. Stedman Jones, cuyos trabajos ilustran el paso a una nueva etapa del estudio de la "cultura obrera" (STEDMAN JONES, 1972).

(33) Los trabajos recientes sobre este tema han pasado por un replanteamiento de la noción de aristocracia obrera, rehabilitación necesaria para un redescubrimiento de las luchas de los obreros de oficio.

(34) Estos temas son especial objeto de los trabajos en curso de A. CO-TEREAU y S. Magri sobre París.

(35) V. de Grazia utiliza para caracterizarla, el término de "mixed" o "confused sociability" (DE GRAZIA, 1981b). Su investigación



de instituciones obreras se va construyendo y va a dar una fuerza considerable al movimiento obrero en las coyunturas en que éste va a expresarse por medio de la lucha reivindicativa, el motín y la insurrección.

Esta descripción, demasiado rápida y general, permite no obstante indicar cómo, en el umbral de la transición al estadio mecanizado de la división capitalista del trabajo, los modos de vida obrera pueden ser analizados como sistemas de resistencia a la explotación y a la dominación y no como deplorables consecuencias de la miseria.

Tal estructura social obstaculiza la reproducción-transformación de la fuerza de trabajo desde el punto de vista del capital. Las empresas manufactureras deben someter a sus obreros allí donde los necesitan, mientras que las grandes empresas en vía de mecanización tienen que modificar este sistema de cualificaciones. Además, la dominación social y política de la clase capitalista se ve periódicamente amenazada cuando la resistencia cotidiana se transforma en movimiento social. He ahí, sin duda, la materia prima donde las distintas políticas sociales sectoriales tendrán la tarea histórica de transformar. El debate será muy vivo acerca de las medidas a tomar y las diferencias entre las vías nacionales de la reforma, considerables.

Las políticas públicas no son, evidentemente, los únicos factores que introducen nuevas disciplinas. Intervienen de manera autónoma y a veces contradictoria, los cambios en la empresa industrial, en el desarrollo urbano, en los mercados de bienes de consumo. En unas sociedades donde aumenta rápidamente y cambia el estatus de los empleados y de los cuadros subalternos los obreros tampoco son el único blanco. Queda por saber en qué medidas y según qué directrices las políticas sociales han transformado los modos de vida populares. No será el postulado de una integración social exitosa, ni el estudio de los movimientos sociales más visibles, y menos aún la investigación sobre el Estado lo que permita responder a esta cuestión. Sino tal vez un estudio "desde abajo" de los modos de vida populares y de cómo se transforman con y contra las intervenciones concretas del Estado.

### 3. Breves conclusiones metodológicas

He intentado en las líneas que preceden, discernir unas tendencias ya implantadas en la investigación sobre las políticas sociales. Las dificultades y los límites enunciados han sido constatados por muchos investigadores, si bien han sido esquivados muy a menudo con el fin de poder llevar a cabo los trabajos emprendidos. Una de las direcciones en las que es posible progresar, nos viene indicada por las corrientes de investigación que se desarrollan, a veces desde hace tiempo, a veces desde hace poco, en otras disciplinas o especialidades: principalmente en la historia social y en las investigaciones sobre la división del trabajo en la empresa. La discusión teórica y metodológica a que invita este texto no signi-

fica evidentemente que sea preciso rechazar las investigaciones sobre las políticas estatales, sino solamente que las limitaciones encontradas no podrán ser superadas en tanto no se produzcan resultados a propósito de objetos de investigación contruidos de forma completamente distinta.

Cada política social sectorial constituye un campo de estudio procedente del desglose administrativo de un problema social. No cabe duda que interviene sobre unas contradicciones específicas y que da lugar a unos conflictos, a unas instituciones, a unas prácticas que deben ser estudiadas en su singularidad. Pero todas estas actuaciones particulares del Estado inciden también conjuntamente sobre la reproducción-transformación de los trabajadores como fuerza de trabajo y como amenaza para el orden capitalista en la producción y en la sociedad. A este nivel de análisis, ya no es posible estudiarlas por separado, ni a partir de las propias prácticas estatales. Para llevar a cabo un análisis lo más completo y demostrativo posible de una política social, es preciso dejar de considerarlo, en un momento dado, como un objeto científico pertinente.

Es necesario que desarrollemos unas investigaciones que planteen las políticas sociales a partir del estudio de las transformaciones históricas de los modos de vida y de trabajo de las capas populares. Ahí volvemos a encontrar, en una trayectoria que arranca de los trabajos marxistas de los años setenta, uno de los dominios más clásicos de la sociología de inspiración culturalista. Es, por tanto, particularmente importante construir los objetos y los métodos de manera que conserven toda la experiencia de nuestros trabajos anteriores y no caer en un empirismo sin salida.

Me parece que el esfuerzo debe recaer sobre el estudio de la articulación entre las transformaciones del proceso de trabajo y las de los modos de vida. La "norma de trabajo" invocada frecuentemente no es una abstracción que escape a la historia. Si la relación salarial comporta unas constantes, también se transforma profundamente en su contenido, constituido por el binomio explotación-resistencia. La esfera exterior al trabajo se organiza a partir de ahí. Los modos de vida, las estructuras familiares, las formas de consumo pueden ser analizados como lugares donde se desarrollan a la vez los procesos de dominación que establecen las condiciones de la explotación, y los procesos de resistencia a esta dominación. Ciertas expresiones de este combate cotidiano y a menudo silencioso, son descritas, a su manera, por la sociología tradicional, bajo los conceptos de cultura obrera, cultura de la pobreza, o marginación. Otros aspectos de este mismo conflicto los hace desaparecer detrás de las imágenes tranquilizantes que construye la sociología del ocio, del consumo de masas o de la cultura urbana. En todas estas investigaciones hay un gran ausente: el trabajo, cómodamente evacuado hacia otra sociología especializada. Desgloses eficaces, que producen naturalmente sus efectos teóricos en los resultados empíricos.

Los progresos recientes de las investigaciones sobre las transformaciones históricas de los procesos de trabajo, proporcionan las bases a una nueva

sobre la organización del ocio obrero en la Italia fascista, analiza la articulación de la represión y de la reforma para destruir el tejido asociativo, bastión de la autonomía obrera (DE GRAZIA, 1981a).

pregunta acerca de los modos de vida obreros. Al mismo tiempo, la reflexión que se desarrolla sobre la articulación de las relaciones de sexo y de las relaciones de clase, permite captar mejor las complejas relaciones entre modos de vida y explotación. Nos encontramos ahí en un orden de fenómenos cuya temporalidad es diferente de la de los procesos políticos, de la de las políticas sociales estudiadas a partir del Estado. Deben construirse otras periodizaciones que habrá que intentar articular a las que hemos elaborado hasta aquí.

Los trabajos comparativos internacionales sobre las políticas sociales, inspirados por el paradigma crítico de los años setenta, se han empeñado en analizar las diferencias en las modalidades de la acción del Estado, y a relacionarlas con la diversidad de las estructuras productivas. A lo mejor podemos progresar ahora en la dirección de una comparación internacional de las transformaciones históricas de los modos de vida populares, e interpretar por ahí las diferencias y los desfases que se notan en el Estado pero que continúan ininteligibles a este nivel.

### BIBLIOGRAFIA

- AGLIETTA, M. 1976. *Régulation et crises du capitalisme. L'expérience des Etats-Unis*. Paris, Calman Levy.
- BENDIX, R. 1956. *Work and authority in industry. Ideologies of management in the course of industrialization*. Berkeley, University of California Press.
- BRAVERMAN, H. 1974. *Labor and monopoly capital*. New York, Monthly Review Press.
- CASTELLS, M. 1976. Crise de l'Etat, consommation collective et contradictions urbaines. In: POULANTZAS, N. (ed.). *La crise de l'Etat*. Paris, Presses Universitaires de France, 179-208.
- CLARKE, S.; GINSBURG, N. 1975. The political economy of housing. In: *Political Economy and the housing question*. London, Housing Workshop of the Conference of Socialists Economists, 3-33.
- CORIAT, B. 1979. *L'atelier et le chronomètre. Essai sur le taylorisme, le fordisme et la production de masse*. Paris, Christian Bourgeois.
- COTTEREAU, A. 1980. Vie quotidienne et résistance ouvrière à Paris en 1870. In: POULOT, D. *Le sublime, ou le travailleur comme il est en 1870 et ce qu'il peut être*. Paris, Maspero, 7-102.
- CONFERENCE OF SOCIALIST ECONOMISTS. 1976. *The labour process and class strategies*. London, Stage 1.
- CUTLER, T. 1978. The romance of "labour". *Economy and Society*, 7, 1, February, 74-95.
- DE BRUNHOFF, S. 1976. *Etat et capital. Recherches sur la politique économique*. Paris, Maspero.
- DE GRAZIA, V. 1981a. *The culture of consent. Mass organization of leisure in fascist Italy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- DE GRAZIA, V. 1981b. The social politics of leisure, 1900-1940. In: *Architecture et politiques sociales. Les principes architecturaux à l'âge du réformisme, 1900-1940* (Colloque organisé par l'Institut Français d'Architecture, 3-5 décembre 1981, Paris). Textes préparatoires, 39-66.
- DONZELOT, J. 1977. *La police des familles*. Paris, Editions de Minuit.
- FRANK, H. 1982. Y-a-t-il continuité dans la politique allemande du logement entre les deux guerres? *Les cahiers de la recherche architecturale*, 9, janvier, 64-71.
- FREYSSINET, M. 1977. *La division capitaliste du travail*. Paris, Savelli.
- FREYSSINET, M. 1978. Division du travail, pratiques ouvrières, pratiques patronales. Les ouvriers sidérurgistes chez de Wendel, 1880-1974. Paris, Centre de Sociologie Urbaine, dactyl.
- FRIDMAN, A. 1977. *Industry and labour*. London, Macmillan.
- GINSBURG, N. 1979. *Class, capital and social policy*. London, Macmillan.
- GOUGH, I. 1979. *The political economy of the welfare state*. London, Macmillan.
- GREVET, P. 1976. *Besoins populaires et financement public*. Paris, Editions Sociales.
- GUERRAND, H. 1966. *Les origines du logement social en France*. Paris, Editions ouvrières.
- GUTMAN, H. G. 1976. *Work, culture and society in industrializing America: essays in American working-class and social history*. New York, Knopf.
- HARVEY, D. 1980. Housing. A prospectus for research, Conference of the International Sociological Association. Columbia University. New York, may.
- LOJKINE, J. 1977. *Le marxisme, l'Etat et la question urbaine*. Paris, Presses Universitaires de France.
- LUBOVE, R. 1962. *The progressives and the slums. Tenement house reform in New York City, 1890-1917*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- MAGRI, S. 1972. *Politique du logement et besoins en main d'oeuvre*. Paris, Centre de Sociologie Urbaine.
- MAGRI, S. 1977. *Logement et reproduction de l'exploitation. Les politiques étatiques du logement en France, 1947-1972*. Paris, Centre de Sociologie Urbaine.
- MARCUSE, P. 1978. Housing policy and the myth of the benevolent state. *Social Policy*, January-February, 21-26.
- MARCUSE, P. 1981. "The determinants of housing policy. The United States and west Germany". In: *The state under capitalism*. Sage Press.
- MERRET, S. 1979. *State housing in Britain*. London, Routledge and Kegan Paul.
- MONTGOMERY, D. 1974. The "new unionism" and the transformation of workers consciousness in America, 1902-22. *Journal of Social History*, 7, 4, summer, 509-529.
- MURARD, L.; ZYLBERMAN, P. 1976. Le petit travailleur infatigable ou le prolétaire régénéré. Villes-usines, habitat et intimités au XIXe siècle. *Recherches*, 25, novembre.
- PENDARIES, J. R. 1982. De l'indéductibilité des pratiques. In: CUTURELLO, P.; GODARD, F. *Familles mobilisées*. Paris, Plan Construction.
- PIVEN, F. F.; CLOWARD, R. A. 1971. *Regulating the poor. The functions of public welfare*. New York, Pantheon Books.
- PRETECEILLE, E. 1977. Besoins sociaux et capitalisme monopoliste d'Etat. In: DECAILLOT, M. et al. *Besoins et mode de production. Du capitalisme en crise au socialisme*. Paris, Editions sociales, 137-230.



# UNA METODOLOGIA PARA LA VALORACION DEL PAISAJE EN ESTUDIOS DE ORDENACION TERRITORIAL

## Su aplicación al Término municipal de la Granja de San Ildefonso

Eladio F. Galiano y Rosa-Pilar Abelló (\*)

Un paisaje puede ser evaluado atendiendo tanto a sus características físicas como a sus valores estéticos. Si bien los componentes físicos del paisaje pueden ser estudiados y descritos de forma relativamente objetiva, no ocurre lo mismo para sus elementos estéticos, al existir complejas reacciones de percepción que condicionan las preferencias de unos u otros usuarios. Se estudia la posi-

ble universalidad de la preferencia ante algunas características del paisaje y se propone una metodología de evaluación que combina la valoración de aspectos físicos (visibilidad) con otros de percepción obtenidos mediante encuestas. Dicha metodología se aplica a los paisajes de La Granja de S. Ildefonso.

**E**L paisaje, según González Bernaldez (1981), puede definirse como la percepción plurisensorial de un sistema de relaciones ecológicas. Este aspecto plurisensorial de la percepción de un medio dificulta extraordinariamente su estudio y valoración. Por su propia naturaleza el paisaje es, además, cambiante. Ante la imposibilidad material de considerar simultáneamente todos sus aspectos (táctiles, visuales, olorosos, de confort, etc.) hay que recurrir a la selección de aquellos que se consideren de mayor relevancia para un propósito concreto de planeamiento. Es conveniente, por tanto, limitarse en muchos casos a la evaluación de los aspectos visuales del medio, dejando al margen otras formas de percepción diferentes de la visual que, sin embargo, pueden ser de interés en algunos casos concretos (los olores, por ejemplo, tienen importancia en los estudios de localización de vertederos,

depuradoras o instalaciones industriales con emisiones de gases contaminantes).

La dificultad en valorar los aspectos visuales de un territorio viene condicionada por la existencia de dos tipos fundamentales de fenómenos que concurren en el paisaje. Existen, por una parte, elementos puramente físicos (aspectos de relieve —laderas, valles, horizontes—, presencia de láminas de agua, masas de vegetación, insolaciones, etc.) que pueden ser estudiados y descritos de forma razonablemente objetiva e impersonal a través de la medida de un número adecuado de variables del medio físico. El segundo fenómeno, de más difícil valoración, lo constituye la percepción, es decir, el modo en que una particular disposición de los elementos físicos del paisaje es percibida o valorada por un usuario de ese paisaje. Un mismo paisaje puede desencadenar reacciones de muy diversa índole (rechazo, agrado, indiferencia, seguridad, hostilidad, interés, aburrimiento, etc.), en función de la experiencia previa del

(\*) Dpto. de Ecología. Universidad Autónoma de Madrid.

sujeto que lo contempla y de las perspectivas que, como usuario, tiene ante ese paisaje. Los estudiantes de la Universidad de Sevilla, por ejemplo, demostraron tener muy diferentes preferencias paisajísticas a las detectadas para las amas de casa sevillanas o los agricultores del bajo Guadalquivir, según unas experiencias llevadas a cabo por González Bernáldez *et al.* en 1973. Mientras que los primeros valoraban altamente los paisajes poco ordenados y con un cierto carácter agreste, tanto los agricultores como las amas de casa mostraban preferencia por paisajes ordenados con abundantes signos de humanización (casas, tierras labradas, carreteras, etcétera).

En una experiencia reciente, llevada a cabo en el colegio de EGB de la Universidad Autónoma de Madrid, Benayas *et al.* (1983) comprobaron que la edad y el aprendizaje representan un papel importante en la determinación de la preferencia ante el paisaje. Los niños de más corta edad preferían paisajes vegetales con abundancia de elementos geométricos (tales como los jardines del parque del Retiro madrileño) que implicaban una mayor previsibilidad (y, seguramente, evocaban seguridad), mientras que sus compañeros mayores se inclinaban por paisajes menos previsibles, con más elementos que despertaban su curiosidad por explorarlos.

En la bibliografía científica al respecto se encuentran básicamente dos actitudes ante la evaluación del paisaje, que se traducen convenientemente en sendas metodologías de estudio y valoración. Numerosos autores se muestran partidarios de la valoración del paisaje por "expertos" (véase, por ejemplo, Linton, 1968; Fines, 1968; Wright, 1974) y rechazan la realización de encuestas de preferencia para su evaluación. Argumentan que la estética del paisaje sólo puede ser valorada adecuadamente por personas que han recibido un cuidadoso entrenamiento en este sentido y poseen, por tanto, una educación estética sólida respecto a la apreciación del medio natural. El gusto popular, a su juicio, no es capaz de poder apreciar todos los matices históricos, culturales y de uso del territorio que han configurado el aspecto de un área y que se traducen visualmente en unos paisajes concretos. Una persona no entrenada sería incapaz —utilizando la terminología de González Bernáldez (1981)— de percibir adecuadamente el sistema de relaciones ecológicas subyacentes —o criptosistema— del cual el paisaje es la manifestación visible —o fenosistema—. Sin embargo, la crítica más importante a la toma en consideración de los gustos paisajísticos del público a la hora de realizar la valoración de un paisaje para ordenación territorial se apoya en lo cambiante de los gustos populares y en la falta de universalidad en los criterios de preferencia. Es cierto que las preferencias estéticas del público se modifican —por lo menos en algunos aspectos— con el tiempo, pero no es menos cierto que lo mismo ocurre respecto a las preferencias de los expertos o "críticos del paisaje". Los jardines de hoy día se diseñan y ornamentan de modo muy diferente a como se hacía en los siglos XVIII o XIX. En otro campo estético, como es el de la pintura, los críticos nos tienen acostumbrados al redescubrimiento inces-

sante de grandes valores estéticos en pintores que pasaron desapercibidos para sus contemporáneos o que, tras épocas de gran estima, habían quedado en el olvido.

La falta de universalidad en las preferencias estéticas ante el paisaje se toma generalmente de forma axiomática al contrastar que distintos grupos de población difieren en cuanto a sus gustos estéticos frente al medio natural. Maciá (1979) señala incluso que dichas diferencias tienen un origen en las propias experiencias individuales de cada persona y encuentra fuertes correlaciones entre las preferencias estéticas ante el paisaje y ciertas características de la personalidad medidas por los "tests" de personalidad habitualmente utilizados en Psicología. El hecho de que existan diferencias entre personas o grupos socio-culturales o de edad en la apreciación de los paisajes no implica necesariamente que algunas características importantes del paisaje no sean universalmente apreciadas. Abelló *et al.* (1984) encuentran que la variabilidad en las respuestas de preferencia, en grupos de personas sometidas a pruebas de elección entre pares de fotografías de paisajes presentadas simultáneamente, puede descomponerse en dos tipos de factores: factores de acuerdo (o consenso) y factores de conflicto (o contraste). El factor de consenso (que absorbe un porcentaje muy alto de la variabilidad) refleja la existencia de un amplio acuerdo o coincidencia entre todas las personas que responden a la prueba de paisaje en cuanto a la preferencia por determinadas características de los paisajes mostrados. Los factores de contraste expresan las diferencias en la preferencia dentro de la población muestreada. Una característica que es apreciada universal y positivamente por *todos* los sujetos es lo que los autores llaman "fertilidad", que está relacionada con la presencia de abundante biomasa vegetal, árboles sanos y ausencia de suelos yermos o erosionados. Se produce un rechazo general de las imágenes que presentan árboles con ramas desnudas o signos de enfermedad e, igualmente, de aquellas que muestran suelos sin cobertura herbácea o con claros indicios de erosión (las imágenes analizadas pertenecían a diferentes paisajes vegetales del Monte de El Pardo y Casa de Campo, en las proximidades de la ciudad de Madrid). Del mismo modo, paisajes con mayor contenido en árboles y otras formas de vegetación eran sistemáticamente preferidos a paisajes con poca cobertura vegetal. La presencia de elementos recurrentes (paisajes con "pattern" o pautas repetitivas) también se valoraba, generalmente, de forma positiva por algunos sectores de la población muestreada.

La preferencia sistemática —y universal— por algunas características del paisaje puede estar relacionada con la importancia que la percepción del medio tiene para la supervivencia. Los paisajes que poseen una buena cobertura vegetal y suelos fértiles son más aptos para su utilización humana que aquellos de escasa vegetación y suelos desnudos, de modo que la preferencia general ante ellos puede tener un valor adaptativo. Estos paisajes presentan lo que la literatura anglosajona denomina "survival-promoting-characteristics", esto es, características



que promueven o facilitan la supervivencia. No es, por tanto, de extrañar, que la valoración positiva de estas características sea universal, ya que facilitarían la supervivencia independientemente de las diferencias socio-culturales o individuales de la persona.

Aceptando que algunas características visuales del paisaje posean una validez universal, como parecen indicar las experiencias anteriormente citadas y otras, se puede dejar de lado, en cierta medida, el dilema entre la valoración del paisaje por expertos o por el público, e intentar diseñar una metodología de estudio y valoración del paisaje que pueda ser aplicada a reconocimientos territoriales para planeamiento o para estimar el impacto ambiental. Con algunas limitaciones que se comentarán más adelante se ha diseñado tal metodología, que ha sido aplicada al estudio del paisaje del término municipal de La Granja de San Ildefonso (Segovia), dentro del marco del Plan Especial de Protección del Medio Físico de dicho territorio, trabajo realizado para el CEOTMA y dirigido por Jaime Lafuente y Eladio Fernández-Galiano.

## MATERIAL Y METODOS

Se ha comentado anteriormente que la valoración del paisaje requiere la consideración, tanto de los elementos puramente físicos de éste, como de las preferencias estéticas de los usuarios del territorio. Dado el alto número de características físicas que pueden ser objeto de estudio de un área (visibilidad, formas, horizontes, presencia de elementos singulares, etc.) se prefirió escoger únicamente aquellas que pudieran tener un valor no cuestionado en relación con el propósito de planeamiento. Se terminó descartando un cierto número de variables para su estudio y se eligió la visibilidad como parámetro de mayor relevancia.

La visibilidad de un punto es un parámetro objetivo para estimar los impactos visuales que se podrían derivar de una actuación desfavorable. Dicha actuación será tanto más grave cuanto mayor visibilidad posea el área donde se realice, al afectar ésta a un mayor número de puntos del territorio. A menudo, los mapas de visibilidad relativa se acostumbra a elaborar a partir de un mapa topográfico del área de estudio en el que se señalan, por una parte, los puntos notorios del territorio (picos, cuerdas, collados, miradores, etc.) —a los que se asignan valores de mayor visibilidad— y, por otra, las zonas relativamente ocultas a las vistas (cursos de ríos, gargantas, valles cerrados, etc.) —los cuales reciben bajos valores de visibilidad—. El resto de los puntos del territorio reciben valores intermedios de acuerdo con su mayor o menor proximidad a puntos de alta o baja visibilidad. Este tipo de aproximación relativamente grosera puede ser de gran utilidad en estudios de poco detalle, pero parece necesario el desarrollo de una metodología de evaluación más completa al abordar estudios de mayor detalle. Se ha desarrollado, por tanto, una metodología adecuada a este fin y que estima, para cada punto del territorio, el porcentaje del área del propio término desde las cuales

se puede ver ese punto. Este parámetro se define como visibilidad relativa y varía de 0 a 100.

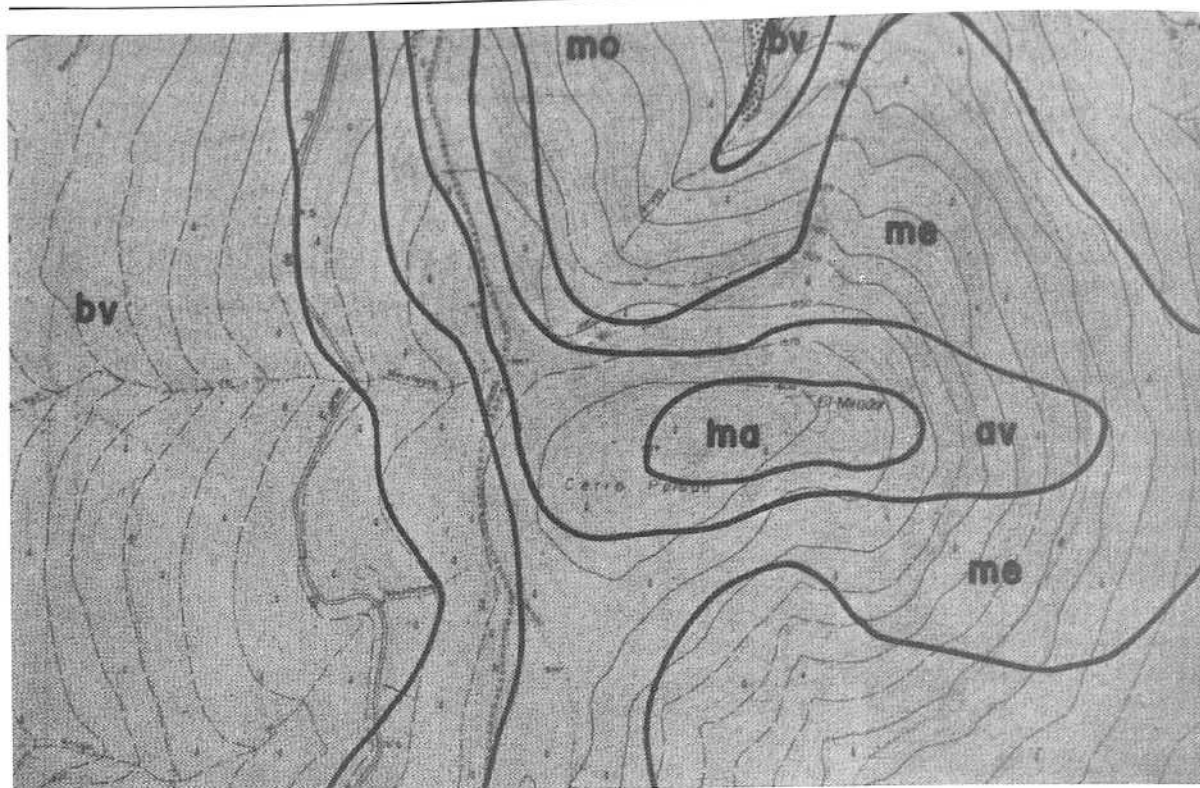
## ELABORACION DEL MAPA DE VISIBILIDAD RELATIVA

El cálculo de la visibilidad relativa no es tarea fácilmente abordable por procedimientos manuales de cálculo debido a la gran masa de datos que es necesario manejar por lo que se procedió, en el caso de La Granja, a la elaboración de un programa de cálculo automático que simplificara dicha tarea. La información de base se recogió del mapa topográfico del término a escala 1:10.000. Se estimó suficiente la lectura de la altitud en los nudos de una trama reticular con cuadrículas de 250 m. de lado. Desde cada uno de los nudos se calculó el número de puntos del territorio desde los cuales el punto en cuestión era visible. Con objeto de simplificar los cálculos —y evitar, de paso, un consumo innecesario de tiempo de ordenador—, se comprobaba únicamente la visibilidad de todos los puntos que se encontraban en las ocho direcciones principales de la rosa de los vientos (N, S, E, W, NE, NW, SE y SW) en relación al punto considerado. El valor absoluto de la visibilidad (número total de puntos visibles desde el punto evaluado) era corregido en función del número total de puntos muestreados y su valor se expresaba en porcentaje.

Los valores de visibilidad relativa fueron agrupados en siete clases diferentes: visibilidad excepcional, muy alta, alta, media, moderada, baja y muy baja, con objeto de hacer posible su representación cartográfica. La elección de las diferentes clases e intervalos se puede prestar a discusión. Evidentemente, se pueden definir un mayor o menor número de clases y no hay una regla universalmente válida para su elección. En el caso que nos ocupa, el número de clases se eligió de tal manera que las áreas de semejante visibilidad tuvieran una dimensión espacialmente adecuada para ser llevadas a una escala 1:10.000. Tal nivel de detalle, sin embargo, resultó excesivo en la información producida a escala 1:25.000, por lo que en este caso se redujo el número de clases. La figura 1 muestra un ejemplo del mapa de visibilidad relativa elaborado para La Granja.

## DETERMINACION DE PREFERENCIAS DEL PAISAJE

Con objeto de conocer las preferencias de los usuarios ante el paisaje se preparó una prueba basada en la elección de pares de fotografías ("pair-wise comparisons"; Sancho Royo, 1974; Ródenas *et al.*, 1975; González Bernáldez & Parra, 1979) que representaban diferentes formaciones vegetales. Con este propósito se realizaron unas 250 fotografías del término municipal recogiendo su variedad de paisajes y atendiendo, fundamentalmente, al aspecto y estructura de la vegetación. Se lograron diferenciar, por sus características fisionómicas,



Mapa de visibilidad relativa de un área del término municipal de La Granja. Se divide el territorio por medio de isolíneas de igual visibilidad.

hasta 9 tipos de paisajes vegetales diferentes, cuyos nombres constan en la tabla I. De cada tipo de paisaje se seleccionaron 8 fotografías, cada una de las cuales fue utilizada dos veces, de modo que el conjunto de 144 fotografías fue ordenado de tal manera que se dispusieron 72 pares de fotografías en las que un paisaje era comparado por igual con los 8 restantes (así, por ejemplo, distintas fotografías del paisaje tipo robledal fueron emparejadas con 16 fotografías de los restantes paisajes —dos fotografías por cada tipo de paisaje—).

TABLA I

|                 | G   |            | E   |            | T   |            |
|-----------------|-----|------------|-----|------------|-----|------------|
|                 | x   | $\sigma^2$ | x   | $\sigma^2$ | x   | $\sigma^2$ |
| Pinar altura    | 9,9 | 3,8        | 8,6 | 5,1        | 9,0 | 5,0        |
| Pinar           | 8,2 | 12,6       | 9,0 | 9,3        | 8,8 | 10,2       |
| Pinar y Matas   | 8,9 | 2,3        | 9,1 | 3,1        | 9,1 | 2,8        |
| Robledal        | 7,7 | 4,7        | 9,1 | 3,1        | 8,7 | 3,9        |
| Pastos          | 5,9 | 5,4        | 4,7 | 6,2        | 5,0 | 6,2        |
| Fondos de Valle | 7,2 | 9,2        | 7,7 | 8,5        | 7,6 | 8,6        |
| Encinar-jaral   | 8,7 | 10,9       | 7,3 | 8,5        | 7,7 | 9,4        |
| Matas           | 6,7 | 5,3        | 7,6 | 5,4        | 7,4 | 5,4        |
| Riofrio         | 8,7 | 5,0        | 8,7 | 5,8        | 8,4 | 5,5        |

Valores medios y varianzas de las preferencias en las dos poblaciones estudiadas (G = población de La Granja, E = estudiantes, T = ambas poblaciones conjuntamente). El valor máximo posible de preferencia es 16.

Los 72 pares de fotografías, en cada uno de los cuales se buscaban semejanzas de tono, enfoque, encuadre, etc., fueron mostrados a dos grupos distintos de población, uno formado por habitantes del término municipal (16 personas) y otro por estudiantes de 4.º curso de Ciencias Biológicas de la Universidad Autónoma de Madrid (39 personas). Estos dos grupos de población representaban a los

usuarios tradicionales del territorio y a los visitantes ocasionales de éste, respectivamente. Los 72 pares se presentaron con una cadencia de 20 segundos, aproximadamente, y en cada par se les preguntaba qué paisaje preferían de los dos que se les presentaban simultáneamente. La figura 2 recoge uno de los pares de fotografías mostrados en la prueba de preferencia ante el paisaje.

## RESULTADOS

### Resultados de las pruebas de preferencia ante el paisaje

El valor de preferencia de cada tipo de paisaje corresponde al número de veces que éste ha sido preferido frente a otro, de modo que el valor medio máximo que un tipo de paisaje puede alcanzar es de 16, en el caso de que siempre fuera preferido a los demás, y el mínimo de 0. En la tabla I se detallan los valores medios de preferencia y su dispersión (varianza) obtenidos para los nueve tipos de paisajes en las dos poblaciones y en su conjunto. Al realizar un test de comparación (prueba *t* de Student) entre las preferencias de las dos poblaciones para los nueve tipos de paisajes, sólo se obtuvo una diferencia significativa en la preferencia por el robledal, que era notablemente más preferido por los estudiantes que por los habitantes de La Granja.

Al ordenar los paisajes por su rango de preferencia (tabla II), se puede observar que los paisajes más preferidos fueron los pinares, seguidos de los paisajes de Riofrio (grandes árboles dispersos en un paisaje predominantemente llano y abierto) y los robledales. Siguen en orden de preferencia los encinares-jarales, fondos de valles y matas y, finalmente, los pastizales sin arbolado.



Para fines de ordenación se estableció un rango de 4 tipos de paisajes de acuerdo con las preferencias mostradas por el total de la población:

1. Pinares.
2. Robledales y paisajes arbolados de Riofrío.
3. Paisajes con arbolado disperso o predominancia de vegetación arbustiva (encinares-jarales, fondos de valle y matas).
4. Pastos.

TABLA II

| G                  | E               | T               |
|--------------------|-----------------|-----------------|
| 1. Pinar de altura | Robledal        | Pinar y matas   |
| 2. Pinar y matas   | Pinar y matas   | Pinar de altura |
| 3. Encinar-jaral   | Pinar           | Pinar           |
| 4. Riofrío         | Riofrío         | Robledal        |
| 5. Pinar           | Pinar de altura | Riofrío         |
| 6. Robledal        | Fondos de valle | Encinar-jaral   |
| 7. Fondos de valle | Matas           | Fondos de valle |
| 8. Matas           | Encinar-jaral   | Matas           |
| 9. Pastos          | Pastos          | Pastos          |

Rangos de preferencia de los paisajes (G = población de La Granja, E = estudiantes, T = total).

Puede observarse que las preferencias intrínsecas de los paisajes están relacionadas, en primer lugar, con la proporción de vegetación arbórea presente en la imagen (así se prefieren más los pinares, generalmente con grandes árboles y siempre con un gran predominio del estrato arbóreo), seguidos de masas de árboles de menor porte (robledales) o más dispersas (paisajes de Riofrío). Los paisajes menos preferidos son aquellos en los que predomina el sustrato subarbóreo (matas y jarales-encinares), los árboles son muy escasos (fondos de valle) o están totalmente desarbolados (pastos, que aparecen en el lugar más bajo de la escala de preferencia). Estos cuatro niveles de preferencia han sido llevados a la cartografía mediante tramas de diferente intensidad.

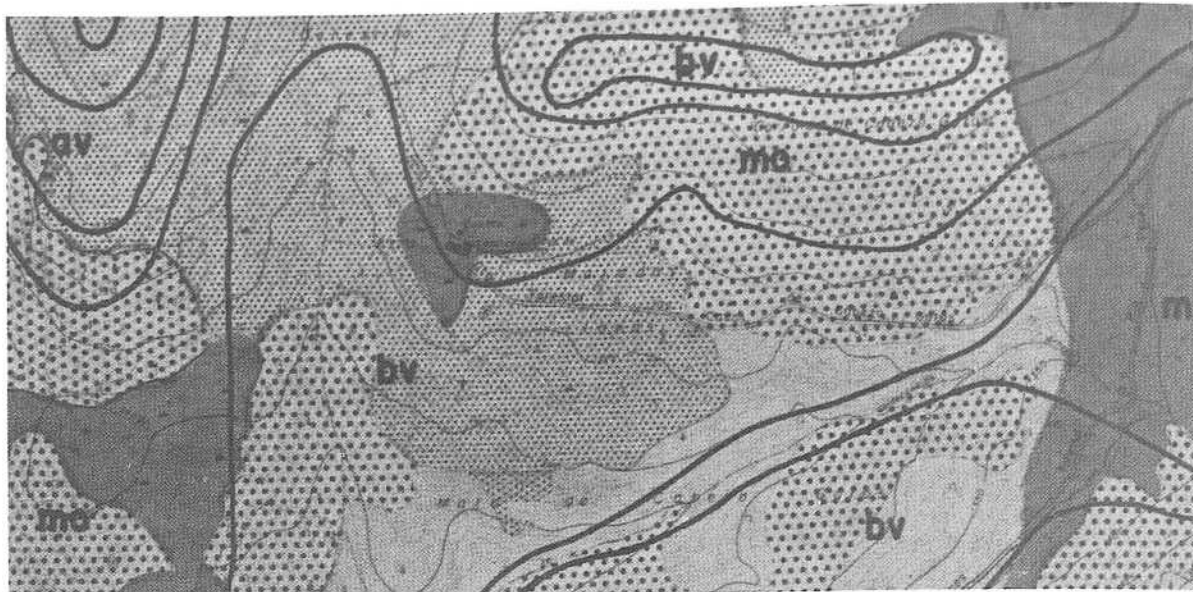
Con objeto de conocer con precisión los factores que determinan la estructura de las preferencias, se realizó un análisis de los datos utilizando una

variante del análisis de componentes principales cuya descripción puede verse en González Bernáldez *et al.* (1981). El método utilizado permite tratar los datos binarios (elección de una de las fotografías de cada par) de forma equilibrada, obtener coordenadas para la posición de los individuos en el espacio de las fotografías e interpretar los factores de preferencia por inspección de los pares con más altos coeficientes de carga. Los resultados del análisis matemático de las preferencias son los siguientes:

1. Se obtiene un primer componente (que absorbe el 19,5% de la varianza total) que muestra una clara oposición entre aquellas imágenes con mayor proporción de arbolado y los paisajes donde predominan los suelos descubiertos (pastizales) o vegetación de matorral que no alcanza porte arbóreo. Existe un gran consenso en la preferencia por el primer tipo de imágenes, que es el responsable de los rangos totales de preferencia antes elaborados.
2. El segundo eje del análisis (8,4% de absorción de la varianza) hace referencia a una dimensión bien conocida en la bibliografía (González Bernáldez *et al.*, 1981), relacionada con la oposición entre las formas grumosas y redondeadas frente a texturas fibrosas (formas verticales y ramificaciones). Las formas fibrosas se identifican con el concepto de legibilidad tal como es definido por Kaplan (1979) para las imágenes en las que predominan las formas de vegetación con profusión de detalles y en las que se aprecian con más claridad las rasgos de la estructura interna de la vegetación. Haciendo referencia a la población total, este componente se puede definir como un eje diagnóstico, puesto que parte de la población prefiere formas redondeadas y grumosas y otra parte formas ramificadas y fibrosas.
3. El tercer eje del análisis (7,3% de varianza absorbida) es también un eje diagnóstico, al



Ejemplo de uno de los 72 pares de fotografías elaborados para el test de preferencia de paisaje.



Mapa de paisaje de un área del término municipal de La Granja. Las isolíneas unen puntos de igual visibilidad y las tramas indican zonas de preferencia semejante.

separar la población en dos grupos. Uno prefiere zonas transitables, abiertas, de buena penetrabilidad, que sugieren la posibilidad de pasear por ellas y otro grupo muestra mayor preferencia por zonas enmarañadas, de baja penetrabilidad y mayor misterio (véase, para mayor detalle, Lee, 1979).

Debe hacerse notar que los resultados presentados permiten confirmar las ideas de Abelló *et al.* (1984) sobre la existencia de características del paisaje universalmente apreciadas como promotoras de la preferencia (o desencadenantes de la elección). Los rangos de preferencia encontrados siguen una escala de mayor a menor cobertura vegetal en los paisajes. La fertilidad y abundancia de la vegetación genera respuestas unánimemente favorables. Igualmente puede observarse la importancia de las formas repetidas ("recurrent pattern") en la elección. Los paisajes con mayor previsibilidad y regularidad —los pinares— son los que ocupan el primer lugar en el rango de preferencia al darse, simultáneamente en ellos, una gran biomasa y formas repetitivas.

### Elaboración del mapa sintético de paisaje

El mapa final de paisaje se construyó superponiendo el mapa de visibilidades relativas y un mapa de paisajes vegetales en el que cada una de las unidades era valorada en función de su rango en la escala de preferencia manifestada por los distintos usuarios en la prueba de paisaje. Se consiguió de este modo integrar en un solo mapa (y, por tanto, en un solo documento de planeamiento) características de tipo físico valoradas objetivamente —la visibilidad— y características de preferencia de los distintos paisajes valorados por los usuarios habituales y ocasionales del territorio. La figura 3 presenta un área del término municipal del mapa de paisaje elaborado.

El mapa final de paisaje permitió el reconocimiento en La Granja de cuatro grandes zonas paisa-

jísticas que coincidían con cuatro cuencas visuales que diferían en la estructuración que presentaba la visibilidad y en su diferente valor de preferencia. La descripción en detalle de tales áreas paisajísticas ocuparía varias páginas y no se ha juzgado conveniente su inclusión en este trabajo.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABELLO, R. P.; GONZÁLEZ BERNALDEZ, F. y GALIANO, E. F. (1984): "Consensus and contrast components in landscape preference analysis". *Env. y Behav.* (aceptado).
- BENAYAS, J.; HERRERO, C. y RUIZ, J. P. (1983): "Percepción del medio por escolares. Dos ensayos metodológicos". *IV Seminario sobre investigaciones actuales en Psicología Evolutiva y Educación*. ICE. Universidad Autónoma de Madrid.
- FINES, K. D. (1968): "Landscape evaluation: a research project in East Sussex". *Reg. Studies*, 2: 41-55.
- GALIANO, E. F.; ABELLO, R. P.; LAFUENTE, J. *et al.* (1984). "Plan Especial de Protección del Medio Físico del Término Municipal de San Ildefonso-La Granja" (Segovia). CEOTMA. M.º de Obras Públicas y Urbanismo.
- GONZÁLEZ BERNALDEZ, F. (1981). "Ecología y Paisaje". H. Blume. Madrid. 256 pp.
- GONZÁLEZ BERNALDEZ, F.; SANCHE ROYO, F. y GARCIA NOVO, F. (1973). "Analyse des réactions face au paysage naturel". *Options Méditerranéennes*, 17: 66-81.
- GONZÁLEZ BERNALDEZ, F. y PARRA, F. (1979): "Dimensions of landscape preferences from pairwise comparisons". *Proc. Nat. Conf. Appl. Tech. for Anal. Manag. of Visual Resource*. Nevada. USA: USDA.
- GONZÁLEZ BERNALDEZ, F.; PARRA, F. y GARCIA QUINTAS, M. A. (1981): "Environmental preferences in outdoor recreation areas in Madrid (Spain)". *J. of Env. Manag.*, 13: 13-26.
- KAPLAN, S. (1979): "Perception and landscape. Conceptions and misconceptions". *Proc. Nat. Conf. Appl. Tech. for Anal. Manag. of Visual Resource*. Nevada. USA: USDA.
- LEE, M. S. (1979): "Landscape preferences assessment of Louisiana River Landscape: a methodological study". *Proc. Nat. Conf. Appl. Tech. for Anal. Manag. of Visual Resource*. Nevada. USA: USDA.
- LINTON, D. L. (1968): "The assessment of scenery as a natural resource". *Scott. Geogr. Mag.*, 84(3): 219-232.
- MACIA, A. (1979): "Factores de personalidad y preferencias en la elección de paisajes". Tesis doctoral. Universidad Autónoma. Madrid.
- RODENAS, M.; SANCHE ROYO, F. y BERNALDEZ, F. G. (1975): "Structure of Landscape Preferences". *Landscape Planning*, 2: 159-178.
- SANCHE ROYO, F. (1974): "Actitudes ante el paisaje". Tesis doctoral. Pub. Univ. de Sevilla. Sevilla.
- WRIGHT, G. (1974): "Appraisal of visual landscape qualities in a region selected for accelerated growth". *Landscape Planning*, 1: 107-327.



# ESTANDARES Y DESIGN BRIEFS COMO INSTRUMENTOS DE CONTROL DEL DISEÑO URBANO

Juan Pecourt García (\*)

Un objetivo fundamental del planeamiento urbano es la mejora del diseño de la ciudad. En nuestro entorno la actuación de la Administración es pasiva, de control: la ejecución corresponde mayoritariamente a los grupos de interés. De aquí que el afine de los medios de control de diseño resulte esencial, mejorando instrumentos tradicionales como el trazado, los índices y los estándares urbanísticos.

El trabajo que sigue contempla críticamente dos instrumentos complementarios: el estándar y el "design brief". El primero es monotématico, de aplicación mecánica y poco matizado. El segundo es más comprensivo y sofisticado, explicativo, además de normativo.

## 1. La necesidad de control

EL presente trabajo intenta exponer el propósito, contenido y formato de dos instrumentos de control del diseño utilizados en Gran Bretaña: los estándares y el "design brief". Los primeros son conocidos en España, utilizados en el desarrollo legal del planeamiento y debatidos a nivel académico (1). El "design brief", cuya traducción, difícil, podía ser algo así como programa-para-el-diseño, no cuenta aquí con un concepto equivalente que se revise en el campo académico o profesional (2).

El control público de la forma de las ciudades, se

confiere a las autoridades locales británicas por medio de "by-laws", a finales del siglo XIX. Aquéllas se referían principalmente a la intervención en los edificios por razones de seguridad y salubridad, pero ya en 1909 la "Planning act", otorga la competencia para que las autoridades locales puedan controlar el aspecto formal de los edificios desde la vía pública. El impacto popular y la importancia del control público sobre las condiciones higiénicas, es la causa del olvido de la historia en citar la función pública del control de las condiciones estéticas de la ciudad a comienzos del presente siglo. Con el tiempo la Psicología Ambiental ha demostrado cómo la forma del hábitat humano tenía una clara incidencia en las condiciones de salud mental, e incluso física del individuo (3).

(\*) Arquitecto urbanista.

(1) Ver M. RIBAS PIERA. *Los denominados "estándares" urbanísticos*. Ciudad y Territorio. IEAL, n.º 1. Enero-marzo, 1973, págs. 6-11.

(2) No obstante, existen excepciones como el trabajo de L. CLO-TET y otros, 1979. *La introducción de la calidad del diseño en el planeamiento urbano* (CEUMT, n.º 15, junio, 1979).

(3) J. HAZAN, 1979. *The treatment of aesthetics in urban planning*, página 24, dice:

"Se ha coleccionado suficiente evidencia que prueba que los individuos responden a su entorno visual. Si éste está totalmente falto de ciertos atributos puede tener devastadoras consecuencias."

Así, en contra de alguna postura cínica —o tal vez romántica— que propone la doctrina del "laissez faire" al diseño urbano, hay que proclamar que la regulación pública del diseño es indisputable. *Lo que sí es debatible es el tipo de regulación a proponer desde el planeamiento*. Si aquélla es detallada y rígida puede frustrar "diseños audaces y de alta calidad" (4). Vale la pena citar a I. Haywood 1978 quien dice:

"El intento de codificar conceptos de diseño en regulaciones concretas representa, en mi opinión un fallo en el entendimiento de la naturaleza dinámica del diseño. Ni los valores, ni la técnica asociados con el diseño de los edificios son estáticos, y es un espejismo el creer que podemos generar buen diseño por medio de la diligente búsqueda de principios de armonía y reposo cuidadosamente enunciados" (5).

Los peligros en el resultado formal, cuando se aplican normas demasiado estrechas en el control estético de los edificios son, así, advertidos. Pero tales controles no tienen por qué ser de este tipo. En la actualidad es evidente en Gran Bretaña un cambio en el modo de intervención del planeamiento en la forma de los edificios, cambio que supone un abandono de la obligatoriedad de los estándares para aplicar "design briefs", o guías para el diseño (6).

El objetivo de imponer condiciones al diseño no es tanto crear lo bueno, como impedir lo malo. Vale aquí la opinión de Einstein cuando Le Corbusier le presentaba "El Modulor", "este conjunto de dimensiones hará difícil lo malo y fácil lo bueno", citado en P. Blake, 1960. Le Corbusier (Penguin. Middle sex).

## 2. Estándares: Problemas y oportunidades

Efectivamente, hasta los años sesenta el control del entorno edificado en Gran Bretaña adoptaba la forma de estándares, cuyo origen era la regulación de edificios ejercida primero por la Administración Central y luego por la Local. Esta última, equivalente a nuestros Ayuntamientos, establece unas políticas de diseño en sus planes y las exige a través del "development control". El estándar es un instrumento para este "development control" y así aquél ha podido ser definido del siguiente modo:

"Los estándares son cantidades fijas, que normalmente se aplican como requerimientos mínimos, y se obligan por medio de la sanción de no conceder licencia de obras en el caso de que tales estándares no sean cumplimentados... a menudo se expresan por medio de rígidas condiciones físicas, más que condiciones deseables, por lo que pueden conducir a entornos duplicados e indiferenciados" (7).

(4) ROYAL INSTITUTE BRITISH ARCHITECTS. Comunicación, 1981.

(5) I. HAYWOOD, 1978. *Design in development control* (The Planner, julio, 1978).

(6) De gran influencia ha sido la "Essex Design Guide" del Essex County Council, que provee de un gran detalle, desde un análisis de las principales características de la arquitectura vernácula, a consejos en cuanto a propuestas de composición, de materiales, tipo de tejados, etc.

(7) S. OWEN, 1979. *Detailed control and guidance in local planning* (Gloucestershire Institute of Higher Education).

Por tanto, los estándares deben ser expresados en términos numéricos y, aplicados a algún atributo cuantitativo del elemento que se controla; son exigidos de un modo inflexible sin consideración a los casos-frontera. Del mismo modo la aplicación de los estándares opera en amplias áreas sin atención a las peculiaridades de cada sitio.

Un uso tal de los estándares es conflictivo. Aquí se intentará un enfoque crítico a dos niveles: primero se señalarán los puntos débiles de los estándares comúnmente empleados; luego la crítica será más general aplicándose a todos los estándares.

Un recorrido por los estándares al uso comprendería:

**Densidad.** Se aplica como un regulador comprensivo para imponer condiciones sanitarias en un área, pero también es considerado un estándar con potencial para influir en el aspecto del asentamiento. En efecto, se piensa que al fijar el número de viviendas por Ha. estamos, indirectamente, operando sobre parámetros como apariencia, silueta de la edificación, soleamiento, privacidad... Pero un entorno agradable y con valores estéticos y funcionales es posible de conseguir con grados de densidad diferentes, tal y como han demostrado L. MARTIN y L. MARCH, 1972 (8). Por tanto un estándar de densidad *por sí* no asegura privacidad, soleamiento o un buen aspecto formal, cada uno de estos aspectos debe tratarse específicamente.

**Soleamiento.** El control habitual se logra a través de la exigencia de un cierto espacio entre edificios. Pero la única consideración de este espacio no es suficiente, ya que *todo* el entorno tiene que ser considerado. La cantidad de luz y el brillo dependen de la orientación y del tipo de superficie que cierra los edificios, tipo de pavimento, clase de árboles en el sitio, etc.

**Privacidad.** Esta es entendida como protección contra vistas del exterior, gente ruidosa y contactos sociales no deseados. Un tal entendimiento ya advierte que la privacidad es totalmente subjetiva. Un contacto social, eludido por alguno, puede, por el contrario, ser deseado por otro. El estándar de aplicación se refiere a una separación entre edificios o, en los casos más específicos, "la distancia mínima horizontal entre dos ventanas de habitación mutuamente visibles en diferentes viviendas". Esta cualidad de lejanía es puesta en cuestión, pues la privacidad no sólo depende de la distancia, sino del tipo de cierre de huecos, disposición y uso del terreno, forma y posición de las ventanas, y, en definitiva, de práctica de diseño.

**Aspecto.** La regulación formal es sumamente difícil al ser la fruición estética algo totalmente subjetivo. No hay proporción divina, universalmente aceptada. No obstante, la fijación de algunos parámetros como alturas, pendientes de tejados, etc., tienden a controlar este aspecto exterior. Un intento de objetivar la valoración de la escena urbana es el método llamado "view benefit". En él se ponderan los componentes visuales de aquélla; a algunos se les supone una influencia positiva (como la vegetación)

(8) L. MARTIN y L. MARCH, 1972. *La estructura del espacio urbano*. Gustavo Gili, Barcelona.



y a otros negativa (como las superficies asfaltadas). Entonces la valoración sería el agregado de los componentes placenteros corregido por los negativos. Un enfoque positivista como éste no puede pretender una valoración estética, pero puede contribuir a asegurar la presencia en la escena urbana de algunos elementos beneficiosos.

**Protección al exterior.** El entorno exterior inmediato a la vivienda es como una prolongación del hogar. Aquél ha de ser habitable y placentero, pues sólo de este modo puede actuar como catalizador de interacción social. Por el contrario un entorno exterior inhóspito no invita a su disfrute por lo que, junto con el abandono, corre el peligro de ser vandalizado y convertirse en el hábitat de hechos delictivos. Los estándares para el tratamiento del exterior de los edificios son difíciles de articular. Algunos aspectos referentes al microclima son medibles y, de hecho, existe una escala, que relaciona la velocidad del viento con el confort de las personas, que refiere al grado de exposición al exterior. Pero, en general, se puede decir que una buena protección exterior no se consigue, sino a través del diseño mismo del espacio.

**Tranquilidad.** Este atributo de las áreas de viviendas se relaciona y solapa con otros como la privacidad. Pero en el primero, el énfasis está en el ruido, y el estándar de aplicación es un número de decibelios determinados, en función del tipo de asentamiento. Pero aun esta objetivación es difícil, porque sólo es aplicable a actividades continuas o periódicas como la industrial o el tráfico rodado. Otras fuentes de ruido más esporádicas, como campos de juego o rutas de peatones, son más difíciles de evaluar. Una vez más, el diseño del área residencial —junto al macrodiseño del zoning— es el que tiene que proveer la solución, más que estándares numéricos.

**Acceso.** Las rutas por las que personas y vehículos tienen que moverse para alcanzar su destino se regulan a veces en forma de estándar. Para un amplio entendimiento de este tema es imprescindible el estudio de los diferentes tipos de usuarios y los servicios necesarios. Así, no bastan estándares sobre la forma geométrica de las vías (anchura, radio de giro, fondos de saco), materiales de acabado y distancia mínima a viviendas o servicios de importancia. Como cada uno de los elementos citados está interrelacionado con los otros, habrá que contemplar el diseño conjunto y ver cómo el cumplimiento de los distintos estándares es compatible para cada movimiento deseado.

**Aparcamiento.** Asegurar el estacionamiento de vehículos es una de las políticas más constantes de las autoridades locales. El estándar en uso es una relación vehículos-vivienda (o vehículos-industria, comercio, etc.), siendo la relación más normal la 1:1. El criterio guía para fijar la relación se basa en proyecciones de la tasa de posesión de automóviles, evaluando las necesidades de aparcamiento/vivienda por la tasa estimada vehículos/familia. Pero los datos estadísticos que se disponen para este criterio casi nunca tienen el nivel de desagregación necesario para atender las necesidades reales. Además de esto, el estándar suele referirse solamente a unos

metros cuadrados de terreno, sin atención a otros aspectos relevantes como apariencia, seguridad de vehículos y peatones, accesibilidad, control y manejo del aparcamiento y coste para el usuario. El espacio requerido para aparcamiento puede ocupar una importante cantidad de terreno, produciendo escasez de terreno para otros usos o confinando las viviendas en edificios altos. Así pues la determinación de un estándar de aparcamiento tiene que hacerse en relación con consideraciones más generales de política de uso del suelo, así como las más concretas de diseño de accesibilidad, seguridad, tranquilidad, calidad visual, etc. Aún más, razones sanitarias, como el freno en la polución pueden llevar a minimizar el estándar, y de este modo disuadir del empleo del automóvil en las áreas congestionadas como el centro de las ciudades.

**Accesibilidad a equipamiento.** El acceso del usuario al equipamiento, operado a través del diseño del asentamiento, es la base de un importante concepto de planeamiento como la "unidad vecinal". Este concepto fue el pionero de posteriores estándares. Así, fue Clarence Perry el primero que estableció que el 10% del área se dedicaría a zonas libres y la distancia máxima de una vivienda a la escuela la fijó en 400 m. Estos estándares se han venido repitiendo mecánicamente y se les han añadido otros estándares, de tal modo que se determina una distancia a cada uno de los tipos de equipamiento. Cada uno de ellos tiene un área de acción —el "catchment area"— en la ciudad, estableciéndose de un modo jerárquico las distintas áreas servidas: unidad vecinal, barrio, distrito, dentro de lo que se ha llamado teoría nuclear de la ciudad. Esta fue la base de la primera generación de nuevas ciudades en Inglaterra. Pero una rígida aplicación de este método falla cuando ocurren cambios en la comunidad y, en todo caso, traduce una visión simplista de la interacción social, tal como denunció Ch. Alexander. En efecto, las distintas áreas de la ciudad no se articulan como las ramas de un árbol, sino que tienen vínculos entre sí, lo mismo que con áreas de superior rango jerárquico. Aplicada esta idea a la distribución de equipamiento en la ciudad no se obtendría un único equipamiento por área, sino una cierta redundancia del mismo, permitiendo la selección por parte del individuo.

**Provisión de recreo.** La cantidad total de espacio para el recreo no se fija normalmente, aunque en algunos casos un 50% o más de toda el área se dedica a espacio abierto activo. Pero una práctica más habitual y acertada es desagregar el espacio total en espacios de función específica, como parques públicos, espacio abierto privado, zona de juego de niños, etc. (9).

El estándar es fijado en una cantidad de m<sup>2</sup>/vivienda, m<sup>2</sup>/niño, etc. No obstante el requerimiento de espacio, por sí mismo, no asegura ningún beneficio y hay muchos espacios abiertos yermos y peligrosos, como testimonian todos los barrizales

(9) En España un estudio de dotación de equipo con un gran nivel de desagregación fue producido por J. M. ALONSO VELASCO, aún antes que se detallara en la nueva L. S. 75 (Ciudad y Territorio). "El equipo urbano en el plan de ordenación". IEAL, n.º 1, mayo-agosto, 1969, págs. 24-35.

encerrados por bloques de viviendas del extrarradio de las ciudades. Los estándares al uso se refieren a la cantidad de terreno, a la geometría de la superficie del terreno, al soleamiento... Pero su contribución a la calidad visual de la escena urbana, su accesibilidad, su seguridad y fácil mantenimiento son aspectos raramente contemplados que, únicamente, se logran mediante el diseño.

**Seguridad al tráfico.** Para evitar los peligros del tráfico se acostumbra a usar algunas especificaciones dimensionales, para vías de circulación y caminos de peatones: anchura y curvatura de vías, espacio en los cruces, separación de peatones y vehículos, etc. Pero sólo mediante estas medidas no se soluciona el problema de seguridad y hace falta un mayor conocimiento de cómo el entorno afecta a las conductas de peatón y conductor. Así, para la seguridad de los niños las condiciones no son sólo dimensionales; señales de tráfico y ausencia de elementos que resten visibilidad, son condiciones importantes; más todavía, el comportamiento de los niños (influenciado por su educación) y el control ejercido por los padres interviene también.

En la revisión hecha de los estándares más usuales quedan apuntadas algunas de las dificultades de tipo más general. Son éstas:

1. *La calidad formal del entorno no puede lograrse mediante estándares de control.* No hay un vínculo claro entre valor estético y parámetros numéricos del objeto. La aplicación de cánones puede ayudar pero la fruición del espacio es dinámica y multisensorial, lo que añade dificultad a cualquier intento de traducir la belleza en índices.

2. *La interacción entre individuos y el entorno, no es estándar.* Es difícil presuponer actitudes y conductas, y de aquí extraer una buena solución para todos. Cuanto más compleja sea la mezcla social tanto más difícil será la generalización.

3. *Los estándares se aplican de un modo pragmático.* Aquéllos están basados en tradición, sin apenas investigación o comprobación de resultados en la práctica.

4. *El cumplimiento de un estándar puede ser incompatible con otro.* Sin una explícita expresión de la prioridad entre estándares es difícil elegir entre situaciones de conflicto.

5. *El control se aplica sólo a un aspecto del entorno.* Cuando se impone un cierto soleamiento en fachadas, la sombra arrojada sobre espacios públicos o privados es comúnmente ignorada.

6. *Los estándares no son específicos para un sitio.* El estándar suele aplicarse a áreas amplias estableciendo condiciones generales que no suelen adaptarse a las condiciones específicas de sitios concretos.

La posición crítica ante los estándares *tal y como son usados* no significa que no puedan ser útiles. A veces se les ha visto como un positivo avance, tal como lo hace Buchanan, 1963, quien dijo que "en muchas ocasiones el progreso en el planeamiento sólo se ha conseguido cuando se han elaborado estándares y se han aceptado" (10). De hecho está muy extendida la opinión sobre su facilidad de

empleo y eficiencia en el control. Así la pura verificación de unos índices cuantitativos es una tarea sencilla que puede ser realizada por personal no especializado. Pero el campo de aplicación de los estándares es limitado.

"Dado que los estándares pueden referirse a criterios visuales y físicos, parece que es evidente el que algunos estándares físicos pueden ser formulados para toda una nación" (11).

Ciertamente los estándares tienen su origen en la intención higienista de poner unas condiciones físicas al entorno (seguridad, salubridad) y como tales pueden perdurar. Referente a los criterios visuales, éstos se tratan mejor con principios de diseño. Estos son conjuntos de normas —escritas y gráficas— que disciplinan la forma de un edificio o espacio urbano. El "design brief", que pasamos a tratar, contiene estándares, principios de diseño y, además, estudia los efectos socioeconómicos de los posibles diseños.

### 3. El "design brief" como pauta de diseño

El "design brief" es una normativa detallada contenida o no en planes, y formada por regulaciones de criterios o índices, referente a las políticas visuales de una autoridad local para un área determinada, políticas que se incardinan en un contexto más amplio de planeamiento. El hecho de condicionar aquellas políticas al planeamiento implica un enfoque global del diseño, considerando sus componentes físicas, sociales y económicas. De algún modo el "design brief" relaciona las tareas de planeamiento y diseño de la autoridad local. Así ha sido visto por S. Owen, 1980, quien dice que el "design brief":

"Constituye el puente entre objetivos y políticas por un lado y diseño por el otro, a través de la relación entre la guía general que establece la política de diseño y las características específicas de los lugares. Así, debería relacionar los requerimientos humanos de actividades y equipamiento con las apropiadas adaptaciones de los asentamientos físicos existentes" (12).

El contenido documental del "design brief" lo componen regulaciones y criterios más generales. Las regulaciones serán a veces inevitables, como en el caso de condiciones de salubridad y seguridad o cuando políticas generales deban prevalecer sobre las necesidades locales. De hecho el "brief" será una mezcla de regulaciones y criterios, cuya proporción caracterizará el estilo de control.

"Muchos 'briefs' están formados por un rígido conjunto de reglas, mientras que otros se usan más flexiblemente para guiar o sugerir el desarrollo conveniente. Los 'briefs' que adoptan la primera línea citada, actúan como controles negativos, asegu-

(11) M. DUNTAR, 1976. *The Essex experience* (Design Guide Conference, Lancaster Polytechnic), pág. 41.

(12) S. OWEN, 1980. *The use of design briefs in local planning* (Gloucestershire Institute of Higher Education), pág. 1.

(10) C. BUCHANAN, 1963. *Traffic in towns* (H.M.S.O.), pág. 26.



rando estándares mínimos, pero produciendo una proliferación de monótonos conjuntos edificad-  
dos" (13).

Así la actuación en el diseño debía ser consejo y guía, apoyado por la explicación de objetivos y prioridades.

El fundamento del "brief" es el lugar, y en consecuencia Percy Johnson Marshall & Associates, 1978 (14), produce la siguiente clasificación del objeto de los "briefs":

**Reformas.** O regulación de edificaciones que no alteran la estructura general del edificio. Sólo debería controlar aquellos aspectos que afectan a la composición general de la fachada, esto es, su impacto en la escena urbana.

**Edificios entre medianeras.** En los que las colindancias están condicionando el nuevo desarrollo.

**Calle.** Puede prepararse el "design brief" para una sola calle. Se indicaría cuál es la contribución visual de los edificios en la definición de la forma de la calle, el tratamiento de las esquinas o cambios de dirección, etc.

**Polígono.** Intentaría coordinar los aspectos visuales del desarrollo de un área homogénea. Debería detallarse qué características del entorno existentes han de ser recogidas en el nuevo desarrollo, con especial incidencia en el volumen aparente o el perfil de la calle.

**Áreas a rehabilitar.** En ellas el "brief" puede ser más estricto que en otras áreas e incluiría detalle como diversos grados de protección de los edificios, y normativa detallada sobre el tratamiento de éstos.

**Centro de la ciudad.** Debería contemplar una rigurosa regulación de actividades e intentar establecer un control visual del área. La rica mezcla de actividades en el centro y la intensidad de las mismas determina que el peso de los factores del planeamiento —flujo de personas y vehículos, eficiencia económica del área, mercado del suelo, seguridad, etc.— tengan un peso decisivo en el diseño.

El "brief", pues, puede referirse a distintas áreas, especializándose por su extensión o por sus características. En cualquiera de estos formatos la metodología sería la misma y seguiría la pauta establecida por P. Geddes para los planes. El tríptico información-análisis-plan se convertiría en análisis-objetivos-control.

Primero se procederá a la evaluación del entorno, en sentido amplio, lo cual será siempre el fundamento de cualquier política. Esto exigirá un examen minucioso del área. S. Owen, 1980, lo expone en los siguientes términos:

"Penetrar las cualidades esenciales de un lugar requiere pasar días, incluso semanas, deambulando por el área, sentarse tranquilamente y observar, charlar con la gente del lugar" (15).

Efectivamente, en esta propuesta de búsqueda del "alma" del lugar resuenan las palabras de Geddes, cuyo análisis del entorno incluye los elementos físicos y no físicos. La forma es expresión de los primeros y simboliza los segundos. Así, el análisis requerido es en definitiva un *análisis formal* del asentamiento, tanto del lugar específico como de su entorno. Este análisis es el objeto de la morfología urbana, la cual provee de distintas herramientas conceptuales para producirlo. Distinciones entre espacios abiertos (públicos y privados) y formas edificadas (16), el estudio de la parcelación, urbanización y edificación (17) o catálogos de modelos de asentamientos urbanos como los de K. Lynch (18), todos ellos ayudan al profesional del urbanismo a ordenar sus análisis del entorno edificado.

Producido el análisis se entrará en la definición de los *objetivos*. Especial énfasis requieren las oportunidades para conseguir un buen diseño. Los ejes visuales, el movimiento peatonal y la envolvente espacial deberían indicarse, todo ello de un modo esquemático que comunicara fácilmente las ideas. Aquellos aspectos menos cuantificables del control del diseño, como los criterios de armonización con el carácter de los edificios del área, también deberían ser incluidos en esta fase.

El estudio de los componentes del entorno urbano y sus interrelaciones nos conducirán al conocimiento de su estructura, de la que se derivarán las "leyes" que deben exigirse al nuevo desarrollo. Lo que importa es la identificación de las reglas apropiadas de interrelación. Ellas serán la base para proponer los *principios de control* del nuevo desarrollo. Estos deben constituir un cañamazo en el que pueda insertarse el diseño, y ese cañamazo será fundamentalmente dimensional. El control volumétrico será flexible, con técnicas como las del citado P. Johnson-Marshall.

"Una clase de envolvente de edificio, que combina una envolvente máxima y mínima, para formar una 'piel' de grosor variable dentro de la cual el edificio debe inscribirse. Donde la 'piel' es fina el control es estricto, y si es gruesa el control es más flexible" (19).

Esta regulación junto con criterios sobre composición (aspecto, textura y color) de tejados, muros de cerramiento, ventanas, construcciones auxiliares, fachadas de tiendas, mobiliario urbano, árboles, etcétera, son los principales ingredientes de diseño, que deberán instrumentarse como control.

Pero todo este proceso de adecuación formal al entorno existente tiene un contenido más amplio que el hasta ahora explicado, ya que la regulación del diseño debe hacerse desde la previsión de los recursos para ejecutar el desarrollo. El "design brief" debe trazar los límites financieros existentes. Su conocimiento ayudará al diseñador a conocer la respuesta de la promoción privada al "design brief". En

(13) S. OWEN, 1980, op. cit., pág. 3.  
(14) P. JOHNSON-MARSHALL & ASSOCIATES, 1978. *Design briefing in towns*.  
(15) S. OWEN, 1980, op. cit., pág. 12.

(16) M. GEBAUER, 1983. *Urban morphology. Oxford, a place for a forum* (Jerd. Oxford Polytechnic).  
(17) M. SOLA MORALES, 1974. *Las formas de crecimiento urbano* (L.U. de la E.T.S.A.B.).  
(18) K. LYNCH, 1981. *A theory for good city form* (MIT Press. London).  
(19) P. JOHNSON-MARSHALL & ASSOCIATES, 1978, op. cit., pág. 19.

otras palabras, hará falta un perfecto conocimiento de la conducta del promotor inmobiliario, ya que las normas para un buen diseño, por sí mismas, no materializan el desarrollo. La falta de atención de los diseñadores urbanos a los estudios de viabilidad del diseño ha merecido la crítica de I. Bentley, 1979:

“Sus diseños... llevan implícitos objetivos sociales y visuales que no pueden asumirse razonablemente como económicamente viables. No obstante, debido a su modo arquitectónico de operar, el diseñador urbano se comporta como si él pudiera asumir la viabilidad de cualquier cosa que diseñe” (20).

Como se ha dicho las normas son necesarias pero no suficientes para lograr un buen diseño. La conducta del promotor ha de ser prevista, pues él está en el extremo del proceso del desarrollo. Por tanto, la comunicación entre diseñador y promotor es esencial.

“Cada una de las partes tiene modelos de entorno, completamente diferentes. El promotor lo ve primordialmente como el medio conveniente para invertir, mientras que el diseñador urbano, al menos en teoría, lo ve como algo necesitado de calidad. Es esencial un modelo compuesto del entorno capaz de aceptar ‘inputs’ económicos del promotor e ‘inputs’ de calidad del diseñador urbano” (21).

(20) I. BENTLEY, 1979. *The urban designer as a socially conscious developer* (Jcud. Oxford Polytechnic), pág. 43.

(21) I. BENTLEY, 1979, op. cit., pág. 46.

Todo este estudio debería extenderse por las tres fases citadas análisis-objetivos-control. Pero la práctica corriente es la de una justificación económica del diseño cuando éste está terminado.

#### 4. Conclusiones

Los estándares y los “design briefs” pueden ser vistos en el tiempo como dos momentos de un continuum de la acción pública para mejorar el entorno. La preferencia hoy es para el “design brief”, que es una herramienta más completa y sofisticada. Pero los estándares pueden ser componentes del “design brief”, por lo que cualquier mejora en su aplicación puede ser provechosa.

Por otro lado, el “design brief”, por su enfoque comprensivo, puede contribuir a que converjan dos visiones distintas del asentamiento urbano: la del diseño urbano, de base arquitectónica y la del planeamiento urbano, de base socioeconómica. La mezcla de la tradición estética en arquitectura y la tradición científica del planeamiento sólo puede ser beneficiosa. Para decirlo con palabras de S. Owen:

“Una combinación de pensamiento convergente y pensamiento creativo tiene mayores oportunidades de producir un entorno físico más satisfactorio que cualquiera de aquellos enfoques tomado en solitario” (22).

(22) S. OWEN, 1980, op. cit., pág. 11.



# LAS NUEVAS TÉCNICAS DE GESTIÓN EN EL SUELO URBANO Y EL DERECHO DE PROPIEDAD\*

Rafael Zorrilla Torras (\*\*)

El cumplimiento de los deberes de cesión de terrenos para equipamientos que afecta a los propietarios de suelo urbano es un objetivo que se cumple muy rara vez en la gestión urbanística diaria, y ello a pesar de que está previsto de forma expresa desde la Ley del Suelo de 1956.

Aún en la actualidad muchos municipios destinan cuantiosas inversiones para dotar de suelo para colegios o parques a las zonas clasificadas como urbanas.

Frente a esta situación surgen técnicas como las T.A.U. o como la reparcelación económica uno de cuyos posibles desarrollos se explica en el artículo que pretenden facilitar a los propietarios de suelo urbano cumplir con sus deberes, aliviando así los presupuestos municipales de cargas que no les corresponden.

## I. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PROPIETARIOS DE SUELO Y ESTÁNDARES URBANÍSTICOS

La evolución de la ciudad, y la de las distintas funciones que ésta asume en la historia, impulsa el cambio del contenido de la propiedad referida al suelo susceptible de edificación.

Como ha señalado Gómez-Ferrer (1) "La formulación del ordenamiento jurídico responde a la existencia de necesidades sociales que son cambiantes

con el paso del tiempo. De aquí que sea necesario observar cuál es el entorno social de cada época para explicar las modificaciones legales que se van produciendo en la regulación de una determinada materia".

Hasta la Ley del Suelo de 1956 la actividad de la Administración en el campo de la edificación se restringía fundamentalmente a regular el ejercicio que del derecho de propiedad, regulado por el Código Civil, hacían los particulares. Este, en sus artículos 348 y 350 prevé la sujeción de este ejercicio a los Reglamentos, pero entendiendo a éstos no como la base del ejercicio del derecho, sino como la frontera o el límite del mismo. Nuestra moderna legislación urbanística supuso un cambio total de perspectiva, que fue ya entendida en 1958 por García de Enterría cuando observó: "Hasta el momento, la dirección pública de la actividad urbanística se operaba por el sistema de las limitaciones y deberes impuestos a la propiedad privada. El paso consiste, dicho llana-

(\*) Este artículo es parte del trabajo que dirigido por el Catedrático D. Martín Bassols Coma he presentado con el título "Las nuevas técnicas de gestión urbanística y su influencia en el derecho de propiedad urbana", en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

Su realización no hubiera sido posible sin la colaboración de mis compañeros de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Madrid.

(\*\*) Abogado.

(1) Rafael Gómez-Ferrer Morant, Las zonas verdes y espacios públicos como problema jurídico, pág. 9, Ed. Tecnos, Madrid 1971.

mente, en privar a la propiedad privada de todas las expectativas urbanísticas y en considerar éstas como derivadas directamente del plan público... Lo que el plan efectúa, pues, no sólo es una privación de expectativas, sino una atribución positiva de las mismas a los terrenos señalados por él como de desarrollo urbano" (2).

Cada época tiene, pues, una forma de entender la ciudad, y aun dentro de cada época, los distintos grupos sociales entienden que existen necesidades distintas. Tampoco pueden compararse las necesidades de zonas verdes que existen en las urbanizaciones de vivienda unifamiliar de lujo, con el problema que representa la ausencia de éstas para los habitantes de zonas antiguas consolidadas. Pero el problema fundamental sigue estando, sin duda, en la contraposición interés público-interés privado (3), representado aquí el primero a aquéllos que no son propietarios de suelo frente a los que lo son.

Sin embargo, el problema no reside únicamente en lograr trazar la raya de lo que puedan considerarse necesidades de suelo para la colectividad, sino, en un segundo momento, en determinar si todas esas necesidades han de ser resueltas con cargo a los propietarios de suelo susceptible de uso lucrativo.

Pero la determinación de esas necesidades mínimas, para las que viene utilizándose el término de estándares urbanísticos, constituye un paso muy importante en la materia.

La fijación de esos estándares resulta fundamental dado el mismo carácter de la actividad de planeamiento, que es asumida por los entes municipales, habida cuenta de la disparidad de criterios con que los mismos pueden ejercer dicha actividad planificadora. Es lógico, pues, que el Estado fije unos mínimos que considera imprescindibles para poder satisfacer las necesidades básicas de todos los ciudadanos. Pero ciertamente, estos estándares, más que un corsé para la actuación municipal podemos decir que son una verdadera tabla de salvación. Efectivamente, en muchos casos, los municipios, en especial los de escasa entidad, no podrían materialmente sobreponerse a la presión de los grandes grupos inmobiliarios, que con tal de aumentar sus derechos de edificación recurren a todo tipo de prácticas. Por otra parte el control jurisdiccional sobre esa materia es imposible si no se fijan unos mínimos de seguimiento obligatorio. Por todo ello Gómez-Ferrer señaló en 1971 que "la discrecionalidad de la Administración en el momento de la formulación de los planes debería limitarse estableciendo una regulación mínima de fondo —en forma de estándares urbanísticos—..." (4).

En esta materia la reforma de la Ley del Suelo llevada a cabo en 1975 ha supuesto un avance muy importante. La Ley de 1956 sólo fijó como estándar

de cumplimiento obligatorio la reserva de un diez por ciento de la superficie de los polígonos para parques y jardines públicos (Artículo 3.1, G). La exposición de motivos de la Ley de Reforma señala en su punto IV: "Por primera vez se señalan con carácter general y con una formulación adecuada las dotaciones mínimas para parques y jardines públicos, para templos, centros docentes y culturales y aparcamientos."

Al margen de la problemática específica que esta regulación plantea, y entre la que se encuentra la consideración de públicos o privados de los terrenos reservados para usos docentes, por ejemplo, se ha de subrayar que supone un paso histórico en nuestra legislación urbanística. En virtud de la deslegalización de la materia que supuso la autorización al Gobierno para regular los estándares, contenida en la disposición final sexta de la Ley, el Reglamento de Planeamiento amplió notablemente las dotaciones y reservas mínimas que se regulaban en el Art. 13 de aquélla. Esto ha provocado como problema fundamental el que esa ampliación de dotaciones no significa la ampliación de las cesiones obligatorias y gratuitas que se regulan en el Art. 84 de la Ley para el suelo urbanizable, y que no comprenden buena parte de dichas dotaciones, dado que las de cesión obligatoria han de estar calificadas de públicas según algunas interpretaciones, mientras que el Reglamento de Planeamiento no distingue en muchos casos el carácter público o privado de las reservas. Es curioso por otra parte que el Reglamento no haga referencia expresa a los templos, como lo hacía la Ley, sin duda por el giro fundamental que vivió la política española entre la aprobación del texto legal y el reglamento, y que refleja una vez más el carácter cambiante y en constante evolución de los estándares.

Si un error cabe achacar a la reforma de 1975, éste es sin duda el no haber vislumbrado que la época del crecimiento estaba tocando a su fin, al menos con las características que éste tuvo en España en el ámbito urbanístico desde mediados de los años cincuenta, y especialmente en la década de los sesenta. Como decíamos antes, no es totalmente cierto que la reforma regulara con carácter general las reservas para dotaciones. Una vez más el carácter expansionista de la Ley de 1956 impide ver a sus reformadores la imperiosa necesidad de abordar el tratamiento del suelo urbano. Y una de las medidas hubiera sido sin duda la regulación de unos ciertos estándares en suelo urbano.

Como ha señalado Gómez-Ferrer "Si prosigue la tendencia actual, si se siguen produciendo resultados que son prácticamente irreversibles, si no se adoptan ya medidas adecuadas para cambiar de signo este proceso y para recuperar los déficit de las zonas más congestionadas, la posibilidad de desarrollar una vida auténticamente humana en nuestras ciudades quedará gravemente comprometida" (5). Pues bien, esas medidas se siguen abordando exclusivamente para el nuevo suelo urbanizado, sin tener en cuenta que en la actual fase de desarrollo urbanis-

(2) Eduardo García Enterría, *La Ley del Suelo y el Futuro del Urbanismo*, en *Anuario de Derecho Civil*, tomo XI, págs. 501 y ss., 1958.

(3) Rafael Gómez-Ferrer, en la obra antes citada señala "La contraposición interés público-interés privado subyace en toda la legislación aplicable a los espacios libres y... esta contraposición de intereses sigue subsistiendo, dando lugar a que los espacios libres proyectados no se construyan...".

(4) Rafael Gómez-Ferrer. Obra citada, pág. 258.

(5) R. Gómez-Ferrer, *En torno a los Estándares Urbanísticos*, pág. 80, Rvta. Española de Derecho Administrativo, Civitas n.º 4. Enero-marzo de 1975.





Nuevo edificio en el barrio madrileño de Tetuán. Foto cedida por Timoteo Guijarro.

tico de nuestro país, la mayor parte de la actividad edificatoria se produce en el suelo urbano, si bien éste agotará su potencial actual en un periodo no muy largo. Dentro de los cascos quedan todavía gran número de núcleos industriales que tienden a desaparecer, así como una importante cantidad de edificaciones obsoletas o que no absorben su edificabilidad potencial, que son los suelos que por su bajo coste en materia de urbanización, se van a utilizar preferentemente en los próximos años. Pero una vez acabadas estas bolsas, que son el potencial edificatorio que puede servir para mejorar las dotaciones del suelo urbano, la actividad edificatoria en este ámbito será verdaderamente puntual, y será difícil, por tanto, contar con su empuje para mejorar la ciudad.

Sin duda el tratamiento del suelo urbano es técnicamente más difícil, pero desde luego no inabordable. En primer lugar el tratamiento de los estándares en suelo urbano no admite la aplicación de un cuadro general como el elaborado para los planes parciales. Sólo algunas actuaciones especiales, como pueda ser la actuación por expropiación con objeto de realojar a habitantes de viviendas deficientes, o la remodelación de zonas industriales enteras, pueden dar lugar al cumplimiento de unos estándares generales. Sin duda es a través de los Planes Especiales de Reforma Interior cómo se pueden abordar actuaciones de reequipamiento en barrios parcialmente consolidados y en estos casos cabría la solución de marcar una cantidad mínima de nuevo suelo dedicado a equipamiento comunitario, si bien, sería el PERI el que fijara el uso concreto al que él mismo debe adscribirse. Esta superficie no podría ser lógicamente muy grande, por una parte por las dificulta-

des objetivas de obtenerla y por otra, porque presuimos que el suelo urbano sobre el que se actúa, ya tiene algunas dotaciones, como por ejemplo viales.

Por lo expuesto, una cifra en torno al quince por ciento del suelo ordenado por el PERI parece adecuada (6).

El legislador fue consciente del vacío que dejaba y por ello en la disposición final tercera, 2 autorizó al Gobierno "para establecer mediante Decreto los criterios con arreglo a los cuales los Planes Generales hayan de fijar la cuantía de las reservas y previsiones aplicables al suelo urbano".

Pero lo que parece que determinó la indecisión del legislador en este punto, y luego la pasividad de los sucesivos Gobiernos, no fue tampoco la dificultad técnica de fijar unos de los estándares mínimos en suelo urbano sino la ausencia de instrumentos prácticos para que la obtención de los mismos pudiera hacerse realidad. El primer obstáculo insalvable lo constituye el contenido dado al Art. 83 de la Ley cuando establece las obligaciones de los propietarios en suelo urbano. Estas se limitan en cuanto a las cesiones obligatorias y gratuitas a los viales, parques, jardines públicos y centros de Educación General Básica al servicio del polígono o unidad de actuación.

No debe olvidarse el gran avance de la Ley refor-

(6) Cabe recordar que tanto la Ley Especial para el Municipio de Madrid (de 11 de julio de 1963) en su Art. 67.2 como la Ley Especial para el Municipio de Barcelona (de 23 de mayo de 1960) en su Art. 51.2, fijaron un estándar suplementario al 10% para zonas verdes contenido en la Ley de 1956. Este estándar suplementario consistía en la cesión obligatoria y gratuita del 5% de la superficie edificable con destino a servicios públicos. La suma de ambas cantidades son el 15% que se toma como modelo de cesión gratuita que al menos en estas dos grandes ciudades está históricamente consolidado.

mada en cuanto al texto de 1956, que partía del sistema de cesión de viales para establecer como obligación únicamente la cesión de los viales, y parques y jardines públicos, y aun esto con diversas limitaciones contenidas en el Art. 116 de aquella.

Pero constatado el gran avance que la reforma ha significado debe precisarse que se ignora en la misma que aunque en suelo urbano las necesidades de cesiones son en cantidad de superficie menores, lo son para unos usos diferentes que los previstos en los suelos urbanizados por primera vez. Por ello, de la misma forma que no se puede establecer un sistema rígido en cuanto al tipo de estándares que es necesario, tampoco se debía haber señalado de una forma cerrada cuáles eran los usos a que debían adscribirse los terrenos de cesión obligatoria.

En definitiva, parece que se debe caminar a establecer un máximo de terrenos de cesión obligatoria y gratuita en suelo urbano, máximo que cabría cuantificar en superficie de suelo o en valor, y facultar al municipio para que en ejercicio de sus potestades en el ámbito del planeamiento pueda señalar los usos, públicos desde luego, a que deben adscribirse esos terrenos, y la cuantía de los mismos en cada caso.

Al abordar el problema de la "cuantía" de las cesiones de los propietarios en suelo urbano no cabe olvidar que estamos ante un problema en cierta manera cualitativamente diferente al que se aborda en el suelo urbanizable. Es habitual que en el suelo urbanizable se establezca por el planeamiento un coeficiente de edificabilidad por la superficie bruta del polígono que es objeto de actuación, y con posterioridad dicho volumen se concentra en determinadas áreas y deja libres los espacios de cesión obligatoria y gratuita, espacios que en términos económicos no valen nada para el promotor que obtiene íntegro su volumen edificable. Por el contrario en suelo urbano la edificabilidad se atribuye sobre superficies netas, esto es, el aumento de superficie de cesión limita directamente la edificabilidad total del polígono, mientras que en el suelo urbanizable un aumento de la superficie de cesión no tiene por qué producir este efecto porque una construcción en más altura absorbe ese "déficit" de superficie (7). Por tanto, en suelo urbano el aumento de superficies de cesión supone directamente una disminución de la edificabilidad así como del valor de las propiedades afectadas.

Para los "especialistas" de la gestión urbanística siempre cabe la tentación de que se sufraguen las cargas con un "exceso" de edificabilidad. Esta argumentación se ampara en la posibilidad en una trama de edificación cerrada, de construir edificios singulares, que absorban ese exceso, y con la justificación de que, en definitiva, si una Ordenanza depende, como lo demuestra su cambio a lo largo del tiempo,

(7) En el régimen de edificación abierta en bloques aislados, que es el más frecuente en polígonos "nuevos" existe una mayor flexibilidad en las alturas admisibles. Por el contrario en edificación cerrada, que es la más frecuente en el suelo urbano, las Ordenanzas de Edificación establecen unos límites estrictos para las alturas en estrecha dependencia con la anchura de las calles.

Estas dos situaciones vienen condicionadas por circunstancias técnicas y estéticas, que aconsejan introducir en edificación cerrada alturas diferentes, en los mismos tramos de calle, mientras que en edificación abierta este condicionante no existe.

del criterio o incluso del capricho del que la redactó, esa misma superficialidad puede amparar excepciones que faciliten la gestión. Parece, sin embargo, que con esa perspectiva se trastoca el criterio básico de la subordinación de la gestión al planeamiento, sin duda uno de los pilares fundamentales del quehacer urbanístico. Si eso se aceptara, los gestores acabarían siendo los planificadores, y resolviéndose los pequeños problemas cotidianos se perdería la visión de conjunto y se abandonaría la posibilidad de rehacer la ciudad.

Cuando se aborda esta reconstrucción de la vieja ciudad hay que optar entre el viejo recurso de financiarla con cargo al sobrebeneficio que un alto índice de edificabilidad proporcionaría, o mantener un índice de edificabilidad bajo, con lo cual parte de dicha reconstrucción va a cargar desde luego sobre la hacienda municipal, en la medida en que determinadas acciones no serán desde luego rentables para la iniciativa privada.

Por lo expuesto parece que el régimen de cesiones en suelo urbano y urbanizable no puede tener un tratamiento homogéneo, esto es, para que sea justo debe ser necesariamente diferente. Pues bien, ocurre que los propietarios de suelo urbanizable están obligados no sólo a realizar unas cesiones para equipamientos mucho más amplias, que hemos visto que no afectan al valor de sus terrenos, sino también una obra urbanizadora muy importante y la cesión además del 10% del aprovechamiento medio. En cuanto a la obligación de urbanizar, si bien está impuesta formalmente a los propietarios de suelo urbano, es evidente que no es comparable a la que deben abordar los propietarios de suelo urbanizable, porque por definición el suelo urbano tiene un grado de urbanización muy superior.

Se podría argüir que en definitiva el propietario del suelo urbano ha comprado ya un suelo con unas características, y que por tanto, ha pagado más en el mercado y no es lógico equipararlo con el que compró a bajo precio suelo sin urbanización ninguna. Pero este argumento no puede ser válido si se está intentando redefinir el estatuto de la propiedad del suelo, al cual el mercado se adaptará desde luego muy pronto, sin que esto, en su primera aplicación pueda evitar disminuciones o alteraciones de valor no previstas por los propietarios, pero que en ningún modo pueden llevar a que se renuncie a una definición más precisa de los derechos y las obligaciones.

Pues bien, si el propietario del suelo urbanizable, al margen de abordar unos gastos de urbanización superiores, cede el 10% de su aprovechamiento, y el 10%, por tanto, de su valor, parece que es justo que el propietario del suelo urbano realice asimismo esa cesión, que se concentrará no en edificabilidad sino en los nuevos terrenos de cesión para equipamientos.

Enlazando, pues, con lo expuesto al referirnos a los estándares en suelo urbano, no cabe oponer objeción alguna a que se formule de una forma distinta y más flexible el contenido de las obligaciones de los propietarios de esta clase de suelo, formulación que equipara en definitiva a los propietarios de una y otra clase de suelo, puesto que ambos a partir de ese



momento se verían obligados a ceder una parte del valor que su suelo tiene en favor de la colectividad, si bien, en un caso ceden suelo objeto de aprovechamiento lucrativo, y en otro, suelo vinculado directamente a usos públicos.

La cantidad de la cesión en suelo urbano es desde luego muy discutible. En primer lugar cabría establecerla tanto en superficie como en valor. El establecerla sobre valor permitiría al municipio la obtención de más superficie calificando como zonas de cesión las de menos valor, y además esta valoración encajaría perfectamente con los mecanismos de reparcelación económica. El elegir uno u otro sistema dependerá en definitiva del sistema de valoraciones elegidos. Si se optara por valorar todo el suelo urbano de la misma forma, aplicando por ejemplo el sistema francés del "plafond de densité" (1 m cuadrado de edificabilidad por metro cuadrado de suelo bruto) da igual utilizar uno u otro sistema, porque al final el tanto por ciento de superficie cedido coincidiría exactamente con el tanto por ciento del valor de cesión obligatoria y gratuita. Pero si se opta por el sistema más conservador, y que es el único aplicable en la actualidad con nuestro marco legal, de respetar las valoraciones existentes, parece fuera de duda que la aplicación del sistema de cesión por tanto por ciento de valor es más adecuado, pues en otro caso, mediante la calificación de cesión de pequeñas superficies de gran valor cabría imponer a los propietarios cesiones desmesuradas.

Partiendo, pues, de que la cesión ha de realizarse en valor, la cuantía del mismo debería establecerse como un máximo exigible a los propietarios, pero sin un mínimo, pues sin duda en muchas actuaciones no cabrá, por la inexistencia de suelo vacante por ejemplo, imponer dicha cesión. Este último fenómeno, que beneficia, sin duda, a las zonas superurbanizadas y sin potencial edificatorio es ineludible.

Ese máximo de valor de cesión, que se establecería lógicamente para el conjunto de un polígono o unidad de actuación parece que podría situarse en el 15%, esto es, por encima del 10% del suelo urbanizable dados los menores costes de urbanización y la consideración de máximo de este tope, que en muchos casos podrá ser menor. Debe tenerse en cuenta que ese máximo del 15% absorbe por una parte la cesión del 10% de aprovechamiento medio, las diferencias en gastos de urbanización, y además la circunstancia de que si bien una mayor superficie de cesión no provoca una disminución directa de la edificabilidad, como ocurre en suelo urbano, sí produce de forma indirecta una cierta merma.

Se está intentando argumentar la validez de ese 15% de valor como máximo a ceder por parte de los propietarios de suelo urbano por entender que puede ser una interpretación de la legislación vigente. Evidentemente un nuevo precepto legal podría sin duda imponerlo. Y parece aplicable porque dada la necesaria flexibilidad con que se ha de actuar en el suelo urbano, si en zonas con potencial edificatorio no se aplica un sistema que permita que efectivamente se realicen las cesiones, se estará incumpliendo claramente la Ley. Y puede entenderse que cualquier sistema que respete como principios básicos la igualdad entre los propietarios frente a la carga, que ésta

signifique nada más una carga pero no una expropiación, y que por otra parte signifique dotar a la ciudad de sus carencias básicas de equipamientos públicos, es ajustado a la Ley vigente.

Poniendo un ejemplo, ¿cabría calificar de ilegal una cesión gratuita impuesta por un plan de un espacio destinado a centro de ancianos, en una zona urbana semiconsolidada, donde no existe necesidad de centros de Educación General Básica, siempre y cuando el costo del suelo en uno y otro caso fueran equivalentes? Entiendo que no, que esa interpretación literalista que niega esta posibilidad busca en la Ley un amparo para disminuir las obligaciones de los propietarios.

Pues bien, si se evalúa precisamente, como se ha intentado, la carga máxima que puede imponerse a un conjunto de propietarios de una unidad de actuación, éstos sin duda no repararán en si ese suelo obtenido, se destina a paliar una u otra necesidad social.

Como en otros muchos aspectos, el carácter de Ley de Ensanche del Texto Refundido de la Ley del Suelo, ha provocado que los equipamientos previstos en suelo urbano sean los mismos que en suelo urbanizable, cuando sin duda las necesidades son distintas.

Sin duda, la infracción más clara de la Ley es la que se viene produciendo en la actualidad, en la medida en que ningún propietario de suelo urbano puede siquiera cumplir sus obligaciones, mientras que éstas se pueden exigir de forma muy contundente al del suelo urbanizable. Por ello si una interpretación finalista de la Ley, permite equilibrar este agravio, y además descargar a las haciendas municipales del ingente gasto que suponen las expropiaciones aisladas en suelo urbano, esta interpretación debe ser defendida (8).

## II. LA DELIMITACION DE POLIGONOS COMO TECNICA IMPRESCINDIBLE PARA LA EJECUCION DEL PLANEAMIENTO

En las páginas anteriores, al ver las obligaciones que la Ley impone al propietario del suelo urbano, se ha visto que el Art. 83 limita las cesiones obligatorias y gratuitas que éste ha de realizar a ciertos equipamientos "que prestan servicio al polígono o unidad de actuación". Evidentemente, el legislador, que no había señalado estándares en suelo urbano, quería así poner coto a la amplitud de las cesiones gratuitas. Sin embargo, se ha comentado ya, que la actuación por polígonos o unidades de actuación es realmente la excepción dentro del suelo urbano. Por tanto, todo propietario de suelo urbano al que el municipio reclame cualquier cesión podría reclamar previamente la delimitación del polígono correspondiente, y oponerse entre tanto a realizarla.

(8) En este momento se está redactando por expertos designados por la Dirección General de Urbanismo el anteproyecto de Ley "sobre obtención de dotaciones en suelo urbano", que aborda problemas como el de los estándares en suelo urbano.



*Mercado en la calle en el barrio madrileño de Tetuán. Foto cedida por Timoteo Guijarro.*

Para comprender, no obstante, la complejidad del problema que se aborda debe definirse con carácter previo sobre qué suelo se actúa. Efectivamente, por suelo urbano podemos entender tanto el resultante del derribo de un viejo cine en plena Gran Vía madrileña, como la actuación sobre antiguos terrenos industriales en el límite del casco de una ciudad de tamaño medio. En ambos casos el suelo admite la clasificación de urbano, y sin embargo estamos ante situaciones totalmente diferentes. Tan difícil sería intentar reparcelar la Gran Vía, como grave el no lograr que el propietario de los antiguos terrenos industriales, ceda los necesarios equipamientos para las viviendas que va a construir. Existirán casos dudosos, desde luego, pero un principio claro podría ser que, siempre que se aumenta el volumen construido, o se cambia el uso en la nueva edificación (el cambio típico de colegio, a edificio para oficinas), se generan no tanto unas plusvalías, que desde luego existen, como unas nuevas necesidades de dotaciones que no estaban anteriormente previstas y que deben realizarse con cargo al que genera el cambio de uso o su intensificación.

Esta diferenciación no se puede realizar para cada inmueble, sino que habrá que señalar aquellos barrios que por estar totalmente colmatados no admiten actuación de reparcelación o compensación ninguna, y donde las actuaciones de la Administración para la obtención del suelo se realizarán por la vía de la actuación aislada en suelo urbano, de aquellas zonas, dentro de suelo, donde existe un potencial de edificación que permite y exige que a su cargo se avance en la obtención gratuita de terrenos para equipamientos. En el primer grupo estarían únicamente los cascos históricos, que en muchos

casos gozan además de planes especiales de protección. En el grupo de zonas que pueden ser objeto de mecanismos de reparto de los derechos y cargas, el resto del suelo urbano (9).

Tanto la Ley de 1956 (Art. 104) como el Texto Refundido, señalan como camino obligado para la ejecución del planeamiento la delimitación de polígonos de actuación. Así el Art. 117 de la Ley vigente señala: "La ejecución de los Planes y de los Programas de Actuación Urbanística se realizará por polígonos completos, salvo cuando se trate de ejecutar directamente los sistemas generales o alguno de sus elementos o de realizar actuaciones aisladas en suelo urbano."

A su vez, en virtud de lo dispuesto en el Art. 119, estos polígonos habrán de ejecutarse por los sistemas de compensación, cooperación o expropiación, lo cual exige también la fijación de uno de ellos, bien en el trámite de aprobación del planeamiento, bien a través de los procedimientos que prevé la Ley para los casos en que no se haya producido así.

Los sistemas de gestión que se pueden calificar de privados; los de compensación y cooperación, llevan implícitos la correspondiente reparcelación (no otra cosa es el proyecto de compensación), que admite sin embargo sus excepciones.

No cabe duda, por tanto, de que en todo el suelo susceptible de edificación, esto es, tanto en el

(9) Esta división del suelo urbano no excluye, desde luego, la posibilidad de que los propietarios soliciten, en cualquiera de ambos casos, la reparcelación al efecto del reparto equitativo de cargas, con arreglo a lo dispuesto en los Arts. 97.2 y 117.3. Será poco probable que esto suceda si las ampliaciones del viario o las nuevas zonas de equipamiento se obtienen mediante la expropiación, en las zonas de suelo urbano "colmatadas".



urbano como en el urbanizable, es indispensable la fijación de polígonos con carácter previo a la ejecución del planeamiento.

¿Qué importante función cumplen los polígonos para que ambos textos legales hayan recogido el sistema con tan pocas posibilidades de excepción? A través del binomio polígono-sistema de actuación, la Administración puede controlar perfectamente el cumplimiento de las cargas de todos los propietarios. Así, si antes de solicitar la licencia el propietario tuviera que delimitar el polígono y fijar el sistema de actuación, y acometer la correspondiente reparcelación o compensación, tanto las cargas relativas estrictamente al proceso de urbanización física, como las derivadas de las cesiones obligatorias y gratuitas de suelo se realizarían, puesto que antes de aprobarse definitivamente la reparcelación no es posible conceder licencias de edificación (Art. 133). Dicho proyecto, al igual que el de compensación, fija la medida de los derechos y las obligaciones de los propietarios, y determina pues la posibilidad de cada propietario de ejercer sus derechos, que hasta ese momento estaba teóricamente vedada por la imposibilidad de cumplir sus obligaciones.

Dos han sido las "vías de escape" a este sistema tan "perfecto". Por una parte la ya criticada definición de solar contenida en la Ley, en la que las obligaciones se formulan de forma tan abstracta, que el mero hecho de contar el solar con acceso rodado, encintado de aceras, alumbrado público y suministro y evacuación de agua parece que otorga el derecho a edificar. Así el Art. 83 señala que el suelo urbano estará sujeto a la limitación de no poder ser edificado "hasta que la respectiva parcela mereciere la calificación de solar", lo cual parece que puede interpretarse en el sentido de que, cumplido este requisito, no existe más condicionamiento. El citado Art. 83 relega a su número cuatro la afirmación de que "el reparto equitativo de las cargas... se efectuará a través de las reparcelaciones que procedan". Esto es, se subraya que las reparcelaciones pueden o no proceder, lo cual es evidente. Pero mientras la calificación de solar del terreno se describe como una limitación, la obligación de contribuir a las cargas a través del instrumento reparcelatorio se postula simplemente como una posibilidad, no como una condición previa. Esta posible interpretación que en mi opinión es la que se viene aplicando de forma generalizada se ve frontalmente desautorizada por numerosos preceptos, de los cuales sólo vamos a citar el Art. 188 del Reglamento de Gestión, que regula los casos en que, aplicándose el sistema de cooperación se declara innecesaria la reparcelación. Dicho artículo otorga al acuerdo de la Administración por el que se declara innecesaria la reparcelación, los mismos efectos, en cuanto a las cargas que a la aprobación del proyecto de reparcelación cuando es necesario: la cesión de derecho al municipio de los terrenos de cesión obligatoria, y la afectación real de las fincas al cumplimiento de las cargas y pago de los gastos inherentes al sistema de cooperación.

La segunda "vía de escape" tiene, sin embargo, una posible coartada en la referencia que el Art. 117 realiza a la posibilidad de actuaciones aisladas en

suelo urbano. Con base en esta referencia cabe plantear que se pueden ejercer los derechos derivados de la Ley y el planeamiento en ciertos casos sin necesidad de acudir a la "engorrosa" figura del polígono. Pero como precisó Antonio Carceller "la expresión actuación aislada la introdujo la Ponencia en sustitución de la de expropiación parcial utilizada —más inexactamente— en el Proyecto de Ley (10). Esta excepción al sistema de ejecución por polígonos, ha permitido a Grau Avila formular la postura de que nos encontramos ante un cuarto sistema de actuación aplicable en suelo urbano, y para cuya aplicación dicho autor exige los siguientes requisitos:

- A) Que se trate de una actuación puntual, como concepto opuesto a una operación global de renovación urbana.
- B) Que se trate de una actuación que implique adquisición de suelos por la Administración, y que esta adquisición no pueda efectuarse a través de la cesión obligatoria y gratuita.

Más bien cabría pensar que estamos ante una variedad de actuación expropiatoria de la Administración, aunque la expropiación normal tenga como ámbito una actuación poligonal. Grau Avila precisa que en definitiva se pueden identificar los casos en que es aplicable este sistema con aquellas situaciones en que concurren "limitaciones singulares que no pueden ser objeto de distribución equitativa entre los interesados" (11).

Pero como venimos viendo, la Ley no contempla claramente la actuación aún hoy más frecuente que es la edificación discontinua o salteada dentro de zonas de suelo urbano con distintos grados de urbanización. Este problema no ha sido abordado de forma sistemática casi por ninguno de nuestros tratadistas, cuando, como conviene insistir, representa probablemente el mayor volumen de edificación ejecutado. Si lo tratan García de Enterría y Parejo, que al fijar los requisitos previos para la legitimación de la actividad de ejecución, señalan como imprescindibles los requisitos de poligonación previa, salvo en dos supuestos: "las obras de urbanización y los actos puntuales de aprovechamiento de suelo, de ejercicio del *ius aedificandi* no incardinados en actuaciones completas de ejecución" (12).

Se sostiene, pues, por los autores citados, con apoyo en los Arts. 39 y 40 del Reglamento de Gestión "que la autorización de la edificación en suelo urbano sólo precisa el cumplimiento del requisito de la condición de solar de la parcela o, en su caso, el aseguramiento de que esa condición se va a producir en el momento de la ultimación de la edificación".

Como antes se ha señalado el Art. 83, que es el desarrollado por los Arts. 39 y 40 del Reglamento de

(10) Antonio Carceller Fernández, La Ejecución de los Planes de Ordenación en el Texto Refundido de la Ley del Suelo, Rvta. de Estudios de la Vida Local, n.º 193, enero-marzo 1977, pág. 48.

(11) Sebastián Grau Avila, Las Actuaciones aisladas en suelo urbano, IEAL, Madrid 1981, págs. 62 y 63.

(12) Eduardo García Enterría y Luciano Parejo Alfonso, Lecciones de Derecho Urbanístico, II. Ed. Civitas, Madrid 1981, págs. 32 y 33.

Gestión, señala como condiciones para el ejercicio del *ius aedificandi* distintos tipos de requisitos:

- A) Requisitos de urbanización: el terreno ha de reunir la condición de solar, salvo que se asegure simultáneamente la ejecución simultánea de la urbanización. (Párrafo 1.º).
- B) Que se realicen de forma gratuita las cesiones obligadas. (Párrafo 3.º).
- C) Estar a las limitaciones que puedan derivarse de la necesidad del reparto equitativo de las cargas que se deriven de los deberes de ceder y urbanizar. (Párrafo 4.º).

El Art. 40 del Reglamento de Gestión señala la forma y las condiciones en que se ha de garantizar la realización de las obras de urbanización, con lo que se cubre el primer tipo de los requisitos expuestos.

Pero todos los terrenos, incluso aquellos que puedan no estar incluidos en polígonos o unidades de actuación han de cumplir con los otros dos requisitos, esto es, han de realizar las cesiones a las que legalmente vienen obligados, y han de someterse a los mecanismos de compensación y redistribución de cargas que procedan, aunque el Art. 40 no haga referencia a ello.

El Art. 76 del Texto Refundido establece el vínculo inexorable existente entre el cumplimiento de los deberes y el ejercicio de los derechos en el ámbito urbanístico. Por tanto, el propietario ha de acreditar, con carácter previo a la solicitud de la licencia de edificación, que ha cumplido con esos deberes. El deber de urbanizar ya hemos visto que se regula en el Art. 40 del Reglamento de Gestión, y ha de aclararse como puede acreditarse que se han realizado las obligadas cesiones. Este extremo resulta imposible de determinar, si no existe delimitado polígono o unidad de actuación. Efectivamente, es esta delimitación la que va a señalar cuál es el equipamiento pendiente de obtener, y por tanto cuál es la carga de todos los propietarios. Lo que sí cabría, desde luego, es que una vez delimitado el polígono y determinadas, por tanto, las cesiones, calcular cuáles son las cesiones "tipo", y aceptar que en los casos en que los propietarios cedan de forma gratuita al órgano urbanístico actuante la superficie correspondiente a esas cesiones "tipo", garantice sus obligaciones en relación con la urbanización en la forma prevista en el Art. 40 y edifique. De esta forma el propietario cumple con sus obligaciones tanto de cesión, como en relación con el resto de los propietarios en cuanto a la redistribución de cargas, puesto que él ha satisfecho las que le corresponden. Ha de advertirse, no obstante, que este tipo de gestión no es posible cuando el planeamiento implica que se realicen gastos de urbanización muy altos, pues, entonces no cabe esa asunción individual de la carga de urbanización que se regula en el Art. 40.

Por tanto, no cabe interpretar el Art. 40 rompiendo el marco de las obligaciones que configura el Art. 83 del Texto Refundido, como han hecho en cierta manera los profesores García de Enterría y Parejo en la obra antes citada. Parece que debe prevalecer efectivamente ese marco legal sobre la regulación reglamentaria que sólo pretende regular la

forma en que se garantiza el pago de los gastos de urbanización.

Si se examina el Art. 39 del Reglamento de Gestión, que hace referencia a los terrenos que, clasificados como suelo urbano, reúnen la condición de solar, vemos como tampoco se hace referencia a la poligonación, ni a la obligación de realizar las cesiones pertinentes. ¿Cabe interpretar entonces que los terrenos que reúnen la condición de solar están exentos de realizar cesiones? Si se diera una respuesta afirmativa, mediante la previa urbanización quedarían todos los propietarios de suelo urbano eximidos de realizar cesiones.

Como se ha señalado en otro lugar, esta ruptura de la sistemática de la Ley con apoyo en el concepto de solar tiene un origen histórico pero es insostenible con el marco legal vigente. La ausencia de mecanismos ágiles de reparcelación, y de reparto de las cesiones ha obligado sin duda a este tipo de soluciones, que de hecho se vienen aplicando, y que perpetúan el caos en la ciudad consolidada, y la injusticia. Porque si un propietario ve, por ejemplo, calificado parte de su terreno como equipamiento, pero tiene una parte edificable mayor o menor, se allana y cede ese terreno de equipamiento con tal de poder construir. Y en el otro extremo, el propietario que tiene calificado todo su terreno como edificable lo construye sin realizar aportación alguna. ¿Cabe justificar esta situación por lo señalado en los Arts. 39 y 40 del Reglamento de Gestión? La respuesta debe ser negativa.

Por tanto, si los propietarios han de cumplir con su obligación de ceder los terrenos de equipamientos correspondientes, y si la medida de esta cesión se establece en los planes a través de la determinación de unidades de actuación y polígonos debe entenderse que la delimitación de los mismos es un requisito imprescindible también en suelo urbano.

### Los Polígonos y las Unidades de Actuación Discontinuos en Suelo Urbano

El problema fundamental en la gestión del suelo urbano reside sin duda en las diferentes situaciones a que afecta. Esta diferencia se manifiesta tanto en los usos, como en la situación de las edificaciones. (Véanse las figs. n.º 1 y 2, que expresan distintas tipologías de vivienda y usos del suelo en el madrileño barrio de Tetuán). En el momento actual, la tendencia en el planeamiento no pretende abordar la realización de grandes operaciones de renovación urbana, con derribo de importante número de edificaciones ocupadas y la nueva parcelación del terreno, sino que se parte habitualmente de la trama, incluso de la división de propiedad existente, para intentar mediante operaciones puntuales crear nuevos equipamientos, abrir algunos viales o paseos, operaciones en fin que no exigen unos gastos de urbanización desmesurados, pero que implican la obtención en cualquier caso de nuevos espacios públicos.

Ello permite que se introduzca una nueva perspectiva que consiste en "separar" o diferenciar el tratamiento del suelo según precisamente su distinta



0 100 200 300 400 500  
mts

Figura extraída de la publicación *TÉTUAN, Documentos para Difusión y Debate*, elaborado sobre un estudio realizado bajo la dirección de José Ramón Menéndez de Lurca, y publicada con la autorización de la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid.

# LEYENDA

- INFRAVIVIENDA
- EDIFICACION BAJA SIMPLE
- EDIFIC. BAJA ELABORADA
- EDIFIC. ALTA POPULAR
- EDIFIC. ALTA CULTA
- EDIFIC. ALTA 30 - 40
- EDIFIC. ALTA 50
- EDIFIC. ALTA RECIENTE
- OTROS



Fig. 1

TIPOLOGIAS DE VIVIENDA



Figura extraída de la publicación  
TETUAN, Documentos para  
Difusión y Debate, elaborado  
sobre un estudio realizado bajo la  
dirección de José Ramón  
Menéndez de Lurca, y publicada  
con la autorización de la  
Consejería de Ordenación del  
Territorio, Medio Ambiente y  
Vivienda de la Comunidad de  
Madrid.

#### LEYENDA

-  EDIFICACION EN BUEN ESTADO
-  EDIFICACION TALLERES E INDUSTRIA
-  EDIFICACION EN REGULAR O MAL ESTADO
-  VIA, SOLAR O EDIFICACION EN MAL ESTADO QUE PASA A NUEVA EDIFICACION PARA VIVIENDA.
-  VIA, SOLAR O EDIFICACION QUE PASA A ZONA VERDE
-  VIA, SOLAR O EDIFICACION QUE PASA A EQUIPAMIENTO
-  SOLAR O EDIFICACION QUE PASA A CALLE DE TRAFICO RODADO

ZONA DE ACTUACION INTENSIVA Nº 1



situación. Dentro de las diferentes circunstancias en que el suelo de propiedad privada puede encontrarse existe una diferencia básica, que a efectos de gestión puede ser clave: que el suelo se encuentre o no edificado. La gran ventaja del suelo no edificado es que no existen gastos derivados de indemnización por derribo de edificaciones e incluso gastos de rescisión de contratos de arrendamiento. Por ello, si se forma una colectividad con estos propietarios, lo único que debe repartirse es el coste de los terrenos de cesión obligatoria, operación técnica relativamente sencilla.

No cabe duda de que la técnica de la poligonación tiene su origen en actuaciones de ensanche o de suelo, en definitiva, sin urbanizar que aconsejaba una actuación de conjunto. Al efecto, se crearon los medios adecuados para obligar a todos los propietarios a participar en las nuevas promociones. No conocemos que esta "imposición" a los propietarios de suelo, que si no se incorporan a una Junta de Compensación se ven expropiados, haya sido objeto de especiales críticas por parte de la doctrina, porque es evidente, que no cabe otra solución. Así pues, el polígono se creaba como una zona donde todos los propietarios debían compartir las cargas y ejercer sus derechos.

Por tanto, y dado su origen, y el carácter de ensanche de nuestra legislación urbanística, no es extraño que en el proyecto de reforma de la Ley del Suelo no se tuviera en cuenta de una forma expresa la posibilidad de polígonos discontinuos, que son en realidad unidades de actuación, donde los propietarios serán solidarios en sus derechos y deberes.

En el Reglamento de Gestión se introdujo ya sin embargo, la posibilidad, en suelo urbano y en los casos de reparcelación voluntaria, de que la unidad reparcelable fuera discontinua e incluso se refiriera a parcelas aisladas. Este precepto (Art. 78, 3 RGU) ha sido la base fundamental para la puesta en práctica de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico que se analizarán más en detalle en las páginas siguientes.

En ocasiones se ha intentado dar una interpretación más amplia al citado Art. 87,3 partiendo de considerar que en suelo urbano cabe siempre esta posibilidad, e incluso que es posible en otra clase de suelo si se trata de reparcelaciones voluntarias. No interesa ahora tanto el apoyar esta interpretación extensiva, que parece plausible, como el intentar encontrar los motivos de fondo, del porqué se puede entender que la unidad de actuación discontinua contraviene los fundamentos y objetivos de la Ley.

El Texto Refundido ya recogió la dificultad de delimitar polígonos en suelo urbano y autorizó por ello una nueva figura, las unidades de actuación, que debían cumplir un único requisito: permitir la distribución justa entre los propietarios de los beneficios y cargas derivados del planeamiento.

La principal objeción que se plantea contra la delimitación de unidades de actuación discontinua, que delimitaría por ejemplo los solares edificables dentro de un barrio dentro de la unidad, y excluiría a las fincas edificadas, es la injusticia comparativa entre los propietarios de ambos tipos de suelo, por-

que los propietarios de solares cargarían ellos solos, pero en beneficio del conjunto, con el equipamiento del barrio. A ello deben hacerse varias puntualizaciones:

- Los terrenos edificados han contribuido en la forma establecida en cada momento a satisfacer las cargas que les correspondían.
- El equipamiento del barrio no va a depender normalmente sólo del suelo afectado a la unidad de actuación discontinua, sino que otros equipamientos serán obtenidos mediante actuaciones aisladas de carácter expropiatorio, con cargo por tanto a todos los habitantes de la ciudad.
- Los propietarios de solares quedarían de esta manera exonerados de contribuir a sufragar los numerosos gastos de urbanización que se pueden producir en una unidad en que se incluyan edificios a demoler.
- Los terrenos edificados, una vez demolidos con vistas a una nueva edificación pueden ser en definitiva vinculados a satisfacer una carga para terrenos de cesión equivalente a la fijada para las unidades discontinuas (13).

Naturalmente el valor de la carga impuesta no deberá ser tan alto que impida la realización de las nuevas edificaciones, y deberá además tener una cierta relación con las cargas impuestas en el conjunto de la ciudad, pues, en otro caso, las zonas con mayor carga sufrirían una paralización de la actividad de construcción.

En definitiva, pues, la discontinuidad en las unidades de actuación puede ser una de las técnicas que colabore a que los propietarios de suelo urbano contribuyan de forma equitativa en la obtención del nuevo suelo público necesario, lo cual, no sólo no se opone a los principios de la Ley sino que sienta las bases para que se cumpla uno de los principales, como lo es la igualdad de los propietarios en el proceso de ejecución del planeamiento.

### III. LA EVOLUCION EN EL AMBITO URBANISTICO DEL DERECHO DE PROPIEDAD

Al estudiar, en los antecedentes de este trabajo, las regulaciones del régimen del suelo en el Siglo XIX se subrayaba la defensa dogmática propia de la época que entendía el concepto de propiedad como algo absoluto frente al poder real.

Esta tendencia se prolongó hasta finales del siglo y una de sus expresiones más acabadas fue la Constitución de 1876, que a los efectos de justificar la expropiación forzosa empleó la fórmula de la "utilidad común" frente a la menos restrictiva de la "utilidad pública" que habían empleado las Constituciones de 1837, 1845 y 1869.

(13) Como señaló Rafael Gómez-Ferrer (Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico, Tecnos, Madrid 1971, pág. 118) por una parte, implicar a todos los propietarios en la reparcelación convierte esta técnica en ineficaz, y por otra, parece lógico que la reparcelación sólo afecte a los propietarios que van a beneficiarse de las plusvalías resultantes de la obra urbanizadora.



*Las diferencias de tipología de edificación expresan el lento desarrollo urbano. Foto del distrito madrileño de Tetuán cedida por Timoteo Guijarro.*

Sin embargo, como han señalado Martín Bassols y Rafael Gómez-Ferrer (14), pronto la doctrina señaló la conveniencia de ampliar el ámbito de causas justificadas de la expropiación, precisamente como una forma de proteger la propiedad individual. Esta se justifica por el cumplimiento de una función social, y cuando el propietario no cumple con su cometido la Administración debe estar legitimada para expropiar. Los autores citados han subrayado el cambio que en este ámbito supuso la Constitución de 1931 que en su Art. 44 subordinaba toda la riqueza del país a los intereses de la economía nacional.

La corriente conservadora que de hecho se impone en la materia después de la guerra civil, tiene sin embargo, su contrapunto en las necesidades que el desarrollo urbanístico impone, en la medida en que cualquier regulación, cualquier plan, por tímido que sea en cuanto al tratamiento del derecho de propiedad, debe tener capacidad para realizar la calificación del suelo, que en definitiva, afecta al núcleo básico del concepto de propiedad.

La Ley del Suelo de 1956 fue en este sentido una auténtica revolución. Ya entonces García de Enterría señaló (15) que "la cesión gratuita de terrenos

libres de gravámenes, para viales y zonas verdes... es algo que por de pronto parece atentar contra la garantía de la propiedad definida en el Art. 32 del Fuero de los Españoles..."

En relación con la situación anterior a 1956, tres son los aspectos que influyen de manera decisiva en la nueva definición del marco del derecho de propiedad en cuanto al suelo urbano:

- A) La preeminencia del Plan como instrumento de calificación del suelo, y con capacidad para ordenar el conjunto del término municipal (planes generales), esto es, rompiendo el marco de los ensanches y las alineaciones en el casco que eran las dos técnicas utilizadas hasta entonces.
- B) El segundo elemento que transforma radicalmente la situación es la definición de las cesiones obligatorias y gratuitas de terrenos como el sistema ordinario cuando la gestión de los planes se lleva a cabo por la iniciativa privada, excluyendo por tanto en estos casos la expropiación.
- C) Por último, el Art. 81 de la Ley consagró el principio de la igualdad de los propietarios dentro de cada una de las clases de suelo (urbano, de reserva y rústico), facultando a los de suelo calificado como urbano o de reserva urbana a solicitar reparcelación cuando sus derechos sufrieran una lesión superior al sexto.

Curiosamente en este periodo es la doctrina la más "retrasada" en la comprensión de la evolución que se está produciendo. Así Perales Madueño sostiene en 1974 que "el concepto del derecho de pro-

(14) Martín Bassols Coma y Rafael Gómez-Ferrer Morant. "La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos", págs. 42 y ss., Edición del Instituto de Estudios Administrativos, Madrid 1976. Según estos autores esta tendencia se encuentra reflejada en la obra El Instituto de Trabajo, Madrid 1903, en la que intervinieron Canalejas y Posada, y en la de García Oviedo, El Concepto Moderno de Expropiación Forzosa por Causa de Utilidad Pública, Madrid 1927. También en las obras de Alcalá-Zamora, Los Derroteros de la Expropiación Forzosa, Madrid 1922 y de Martín Retortillo (Cirilo) Expropiación Forzosa, su Concepto Jurídico y Nuevas Orientaciones. Madrid, 1928.

(15) Eduardo García de Enterría. Problemas Actuales del Régimen Local. Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1958. Pág. 113.



piEDAD no se ha modificado. Lo que se ha alterado, reduciéndose correlativamente a las crecientes exigencias de la función social a que está llamado, es el conjunto de las facultades que lo integran" (16).

Late en esta defensa del Art. 348 del Código Civil el deseo de no romper con los principios básicos, olvidando quizá la clásica afirmación de Joserand de que es imposible reconducir los diversos regímenes de propiedad a uno solo (17). Parece un sofisma el reconocer que ha cambiado el contenido pero que el concepto sigue siendo el mismo, porque lo que interesa a todos los efectos es el contenido, su significación real, y en definitiva el valor económico de mercado de ese derecho. Y este contenido, se ve sin duda variado en su raíz por la nueva legislación urbanística.

Las posturas doctrinales citadas, se encuentran situadas entre la concepción civilista clásica y las doctrinas más modernas. Un análisis detallado de las posturas civilistas, nos llevará a concluir sin embargo, que se amparan tanto o más en posturas ideológicas, que en criterios de técnica jurídica para rechazar las nuevas doctrinas.

El profesor Castán Tobeñas es un ejemplo en esta lucha de la doctrina civilista contra los nuevos conceptos de la propiedad. Así, Castán se opuso de manera frontal a la teoría de la función social de la propiedad. En un trabajo de 1962 (18) el profesor Castán, después de citar la definición de la propiedad como función social realizada por Leon Duguit, afirmaba que "la función es una potestad que se ejerce no en interés propio, sino para satisfacer un interés ajeno o un interés colectivo o general. Función social es la que se desempeña con miras al interés social general. Y como el intérprete de este interés es el Estado, la función social implica una función pública, cuya disciplina compete, más que al Derecho privado, al Derecho público". Pero se podría argüir que en este caso lo que hay que criticar no es la intervención del Estado en relación con la propiedad, que por otra parte no es general, sino que afecta de manera muy diferente a los distintos tipos de propiedad, sino en general al nuevo tipo de Estado del bienestar que surge después de la segunda guerra mundial de una manera mucho más decisiva, pero que tiene sus orígenes en la misma configuración de los Estados modernos y de la era industrial. Esto es, debe criticarse el Estado social, pues éste es el origen de la concepción de la función social. Por ello, se señalaba antes que la cuestión reviste en gran medida tintes ideológicos y políticos, y debe resaltarse cómo el profesor Castán recurre entre otros

argumentos a señalar que la teoría de la función social había sido acogida con éxito en los países autoritarios, como la Italia fascista. También se apoya en gran medida el ilustre civilista en la doctrina de los Pontífices de la Iglesia Católica, para rechazar esta teoría.

Sin embargo, el mismo Castán mantiene en su Tratado una postura más matizada cuando afirma (19) que "tan inexacto y peligroso es considerar la propiedad cual un derecho absoluto, como conceptualizarla una mera función social. Con razón se estima hoy, que debe ser considerada la propiedad privada como un derecho subjetivo al que va ligada una función social o, lo que es igual, un derecho subjetivo establecido fundamentalmente para proteger el interés particular del propietario, pero que satisface a la vez los intereses públicos y está subordinado a la realización del bien común". Se intenta así conjugar de forma abstracta un fin y otro, sin que se explique sin embargo el problema clave: quién es el que debe señalar hasta dónde llega uno y otro interés, si bien la respuesta es única: sólo el Estado, bien por vía legislativa, bien a través de la actuación administrativa, está habilitado para señalar los "límites" del ejercicio de los derechos particulares.

Además del repudio desde el punto de vista político, y téngase en cuenta que el Profesor Castán presidía en 1962 el Tribunal Supremo, se revela también la tensión corporativa, el enfrentamiento histórico entre civilistas y administrativistas, pues si, como se decía en el primero de los textos citados, la función social implica una función pública, será el Derecho Administrativo a través de cualquiera de sus derivaciones el que acabará definiendo también el contenido, y por tanto, el derecho de propiedad.

Sin embargo, obras de Derecho Civil más recientes mantienen una postura mucho más abierta. Así Lacruz Berdejo (20) después de reconocer la profunda transformación de que ha sido objeto el mismo concepto del dominio, admite llanamente la teoría de la función social al afirmar que "la propiedad del suelo se halla vinculada al cumplimiento de una función señalada en cada caso por la Administración o por Ley".

Espín Cánovas realiza una comprensión muy profunda del problema, al señalar (21) cómo el vuelco decisivo se produce cuando los textos constitucionales recogen la concepción de la propiedad-función social, reflejando así las posturas políticas dominantes que inspiran una intervención más profunda del Estado en todos los ámbitos sociales. Esta nueva concepción se refleja en las Constituciones posteriores a la primera guerra mundial, y es contenido común en las europeas a partir de esa época. Se produce entonces una dislocación entre los textos de los Códigos Civiles decimonónicos que siguen vigentes, y estas normas constitucionales, que en vez de producir entre los civilistas un movimiento de

(16) Francisco Perales Madueño. Régimen Jurídico de las Licencias de Edificación en zonas sujetas a reparcelación. Revista de Derecho Urbanístico n.º 36, Madrid 1974, pág. 46.

(17) "No hay propiedad; hay propiedades, porque el interés de la sociedad, exige que la apropiación de los bienes se sujete a estatutos en armonía con los fines perseguidos, los cuales varían mucho". Joserand, Cours de Droit Civil, t. 1, n.º 1517, págs. 755 y ss. París, Sirey 1930, citado por J. Castán en la Propiedad y sus problemas actuales.

(18) José Castán Tobeñas, La Propiedad y sus Problemas Actuales, 2.ª Edición, Ed. Reus, Madrid 1963, que recoge una cita de la obra de Duguit, Le Droit Social, Le Droit Individuel et la Transformation de l'Etat, París 1908 "El detentador de una riqueza no tiene derecho a ella; se da una nueva situación de hecho que le obliga a realizar una cierta función social; y su apropiación es protegida en la medida, y sólo en la medida, en que él la cumple."

(19) José Castán Tobeñas, Derecho Civil Español Común y Foral, Tomo II, Volumen 1, pág. 128, 11.ª Ed. Reus, S. A. Madrid 1978.

(20) José Luis Lacruz Berdejo, Elementos de Derecho Civil, Tomo III, Volumen 1.º Ed. Bosch, Barcelona 1979, pág. 250.

(21) Diego Espín Cánovas, Manual de Derecho Civil Español, Volumen II, Ed. Rvta. de Derecho Privado, 5.ª Ed. 1977, pág. 73 y ss.

adaptación, producen el rechazo, con lo cual es la teoría administrativa la que elabora y configura esta evolución. Finalmente, se imponen las nuevas concepciones. Como señala en el texto citado el profesor Espín, "para el Derecho privado la situación que surge de las leyes urbanizadoras crea una nueva situación de la propiedad urbana, que puede ser calificada de estatuto de la misma, ya que trasciende del régimen legal tradicional configurado por el Código Civil".

Existen no obstante autores como José María Chico y Ortiz que siguen rechazando las nuevas concepciones, y que estiman que existe un derecho de la propiedad que se puede definir de una manera abstracta y uniforme estáticamente a pesar del paso del tiempo "que ha sufrido un duro golpe al aparecer modernamente una legislación específica, administrativa, pública y casi estatutaria referida a la propiedad urbana" (22).

Este enfrentamiento ha provocado, en ocasiones, un auténtico divorcio entre la situación urbanística de las fincas, y el reflejo registral de las mismas, lo que a su vez han traído consigo una gran inseguridad en cuanto al tráfico de inmuebles, hasta el punto de que en la actualidad en muchos casos el comprador no pregunta tanto por la situación registral de una finca, sino sobre si existe o no licencia de edificación concedida. La labor de algunos ilustres profesionales del Registro, ha permitido que últimamente esta situación comience poco a poco a cambiar (23).

En definitiva, la doctrina se ha encontrado ante una situación que cambiaba aceleradamente, y las respuestas han sido diferentes por parte de los civilistas y los administrativistas. Intentaremos a continuación recoger algunos de los elementos contenidos en la evolución de la doctrina administrativa.

Parte esta última de la teoría de la función social, contenida ya, como hemos visto, en los trabajos de ilustres tratadistas de comienzos de siglo, y que se apoya en la moderna teoría de la concepción social del Estado. Son los deberes del Estado, en cuanto garantía de la vida comunitaria y social, los que justificarán la creciente intromisión de la Administración también en este ámbito.

La propiedad ha de cumplir, pues, una determinada función social que resulta imposible definir de forma general. Estamos ante un concepto jurídico indeterminado que exige un acercamiento mayor a la realidad objeto de regulación para que pueda expresarse su verdadero sentido. Como han señalado Martín Bassols y Rafael Gómez-Ferrer (24), estos conceptos jurídicos indeterminados se han de precisar a través de las leyes ordinarias, y esta precisión en las leyes ordinarias puede no ser todavía suficiente, lo que dará lugar a que las leyes remitan a la Administración —a través de normas reglamenta-

rias, planes y actos administrativos— la delimitación de las facultades, los límites, los deberes de cada tipo de propiedad.

La tesis de la concepción-función social ha tenido a nivel dogmático expresiones variadas, con origen todas ellas en el reconocimiento del carácter concreto del concepto de propiedad, y de la capacidad del Estado para definir su contenido. En la regulación vigente en Alemania Federal, la discusión se ha polarizado entre los que entienden que los límites (frontera, en la traducción literal) del contenido del derecho son la única definición del mismo (*Eigentumbegrenzung*) y aquéllos que señalan que existe un concepto general y abstracto de la propiedad que se ve limitado por la regulación concreta de cada tipo de propiedad (*Eigentumsbeschränkung*). Esta discusión no tiene sentido en nuestro ordenamiento, por cuanto en Alemania Federal tiene por objeto fundamental el poder llegar a definir cuáles son las limitaciones indemnizables y cuáles no. El principio general de no indemnizabilidad que definió la Ley de 1956, inclina la balanza de forma decisiva en favor de las tesis que sostienen la capacidad de la Ley, y por remisión, del Plan, para fijar el conjunto de los derechos y deberes de los propietarios. Citando al profesor Salas "lo que la Ley del Suelo y los Planes llevan a cabo es una delimitación del contenido del derecho de propiedad fundiaria... asignando en función de la clasificación y de la calificación del suelo un aprovechamiento económico concreto para el titular de cada parcela de terreno" (25).

Otra expresión de la concepción social es la recogida por el profesor Bassols en la obra antes citada (26) con el concepto de vinculación, que es "la expresión de la idea de deber o de sujeción de la propiedad (personificada en su titular) ante la potestad de la planificación que detenta la Administración Pública... una especie de *status subjectionis* de la propiedad frente al Plan", subrayándose por este autor que la naturaleza jurídica de estas vinculaciones es la de auténticas cargas reales *ex lege* de origen administrativo que gravan la propiedad con independencia de su titular (Art. 71 L.S.).

Sin embargo, la polémica del límite de las obligaciones, de cuál sea el contenido esencial de la propiedad que haya de respetarse surge de forma constante. Así Gómez-Ferrer en un trabajo más reciente (27) ha planteado la pregunta de si se puede admitir, en el contexto del Art. 53.1 de la Constitución, el contenido cambiante de la propiedad siempre que se respete el contenido esencial de la misma.

Si la Constitución ha consagrado la participación de la comunidad en las plusvalías, la necesidad de impedir la especulación y la obligación de ejercer el derecho de propiedad de acuerdo con su función social, función que por otra parte es un concepto

(22) José María Chico y Ortiz, El derecho de Propiedad ante la Nueva Legislación Urbanística, en el n.º 33 de la Rvta. de Derecho Urbanístico, 1973.

(23) Entre otras contribuciones debe resaltarse la obra de José Luis Laso Martínez, Derecho Urbanístico, y especialmente el tomo III, La Propiedad ante el Planeamiento Urbanístico, Ed. Montecorvo, Madrid 1982.

(24) Martín Bassols Coma y Rafael Gómez Ferrer Morant, La Vinculación de la Propiedad Privada por Planes y Actos Administrativos, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid 1976.

(25) Javier Salas, Beneficios y Cargas Derivados de la Ordenación Urbanística, Revista de Administración Pública n.º 92, mayo-agosto 1980, pág. 60, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

(26) Martín Bassols Coma y Rafael Gómez-Ferrer Morant, La Vinculación de la Propiedad Privada por Planes y Actos Administrativos, pág. 72, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid 1976.

(27) Rafael Gómez-Ferrer Morant, La adaptación de los Planes Generales, Pág. 119 en XVII. Temas de Derecho Urbanístico. Ed. del Colegio de Aparejadores de Asturias, Oviedo 1980.



jurídico indeterminado, parece que podría admitirse que la legislación urbanística consagrará la exclusividad o al menos la prevalencia de la actuación pública en la tarea urbanizadora, única forma en que parece que todos esos principios pueden cumplirse a la vez.

La propiedad del suelo no supone ya una facultad de edificar sobre el mismo, y por el contrario, esta posibilidad no sólo no ha de estar limitada o prohibida, sino que ha de contar con la "autorización" expresa del plan, esto es, ha de estar prevista por el mismo. En palabras de García de Enterría "lo que el plan efectúa, pues, no sólo es una privación de expectativas, sino una atribución positiva de las mismas a los terrenos señalados por él como de desarrollo urbano; esta atribución positiva de expectativas urbanísticas implica un enriquecimiento de los fundos..." (28).

Se trata de la disociación entre la propiedad del suelo y el *ius aedificandi* vinculado en el Derecho romano al mismo, que se produce como consecuencia de la conciencia social sobre el carácter colectivo de la tarea urbanizadora y la responsabilidad que la colectividad debe asumir en la misma.

En la actualidad se puede plantear de forma paralela un nuevo matiz al antes expuesto en relación con la gestión. Si ahora es exigible que el plan contemple expresamente la posibilidad de edificar para que ésta se pueda ejercer, en relación con la gestión, y dada la obligación legal que el propietario tiene de compartir derechos y deberes, cabría concluir que sólo es posible ejercer ese derecho de edificación, cuando está comprobado que el propietario ha contribuido en la forma legalmente establecida a las cargas obligatorias, esto es, cabe tomar la presunción actualmente en vigor, de hecho de que se puede edificar sobre el propio suelo edificado adecuadamente salvo lesión a tercero, por la necesidad de que se produzca de forma general una contribución a las cargas urbanísticas de desarrollo de la ciudad por los agentes privados de la tarea urbanizadora. Consideraciones de orden similar han llevado a Luciano Parejo (29) a plantear, que el derecho a edificar queda sujeto a la condición suspensiva del cumplimiento efectivo de los deberes y cargas de la ordenación urbanística, y este cumplimiento es condición misma "de la válida patrimonialización por los titulares del suelo, de los aprovechamientos configurados por dicha ordenación".

El problema real, es que los responsables del planeamiento no han sido conscientes ni de su facultad para imponer y señalar los deberes que los particulares debían cumplir, ni de la importancia de este señalamiento, porque los gestores se encontrarían luego con la imposibilidad de fijar muchas veces ese reparto, especialmente en zonas urbanas donde la reparcelación clásica era imposible. En este sentido, cualquier sistema que permita una individualización de la carga por propietarios, y consecuentemente la posibilidad de cumplir con la misma con indepen-

dencia del resto de los propietarios, facilitará enormemente la tarea de gestión.

Para concluir, debe llamarse la atención sobre el carácter esencialmente cambiante de la propiedad del suelo susceptible de edificación. Se ha hablado por ello de que el propietario se encuentra ante una situación estatutaria (30) definida por la norma y sometida a la soberanía absoluta de la Ley, y siendo ésta "mudable e innovable por otra Ley posterior, el contenido de la situación estatutaria del propietario variará a tenor de las innovaciones legales".

La Exposición de Motivos de la Ley del Suelo de 1956, recogía ya los puntos fundamentales que se acaban de comentar. Así, al tratar del régimen jurídico del suelo, en su apartado III recogía expresamente la teoría de la función social de la propiedad, aun cuando intentaba que el cambio apareciera simplemente, como la necesidad de "armonizar" los intereses públicos y privados.

Dicha Exposición de Motivos, definía el derecho de propiedad como un estatuto jurídico en el que estaban indisolublemente unidos las facultades y los deberes del propietario. Esta concepción estatutaria parece que se adecúa especialmente a ese carácter cambiante, que históricamente ha tenido la propiedad del suelo edificable, y la evolución que su mismo núcleo ha experimentado.

Por ello, parece fuera de lugar que ese instrumento regulador que es el Derecho, que en materia urbanística ha supuesto desde 1956 un auténtico bastión en la defensa de la ciudad, se erija en un muro que, al socaire de la defensa del derecho de propiedad, impida el empleo de medios más ágiles y eficaces para salvar no ya el nuevo desarrollo urbanístico, sino la ciudad consolidada, que no admite las técnicas de gestión creadas para los ensanches.

Carlos Lasarte ha afirmado que "en realidad, la esfera de autonomía del propietario ha sido siempre configurada en atención a la naturaleza del bien objeto de titularidad dominical" (31) y poca duda cabe que el suelo, los solares, sólo mantendrán y elevarán su valor si se logra salvar los núcleos urbanos donde se encuentran, y esa salvación es la que exige en definitiva un concepto de la propiedad ajustado a la nueva función que la sociedad exige, y unas técnicas de gestión que permitan a estos propietarios un cumplimiento rápido de sus obligaciones y derechos.

#### IV. LAS NUEVAS TECNICAS DE GESTION EN SUELO URBANO

Podemos afirmar que el urbanismo se encuentra en la actualidad en nuestro país en una interesante encrucijada: la demanda social de nuevos espacios públicos es creciente, y la lucha contra la especulación del suelo figura prácticamente en el programa

(28) Eduardo García de Enterría, en *La Ley del Suelo y el Futuro del Urbanismo*. Anuario de Derecho Civil, Tomo XI, pág. 501 y ss. 1958.

(29) Luciano Parejo Alfonso, *Régimen Urbanístico de la Propiedad y Responsabilidad Patrimonial de la Administración*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid 1982, pág. 62.

(30) Pedro Alvaro Jiménez Luna, *El Estatuto de la Propiedad Urbanística*, en la publicación *Los Derechos de los Propietarios de Suelo y los Nuevos Planes de Urbanismo*, Ayuntamiento de Madrid, 1981.

(31) Carlos Lasarte, pág. 168 del estudio *Consideraciones Previas al Estudio de Derecho de Edificación*, en el trabajo colectivo *La Vinculación de la Propiedad Privada por Planes y Actos Administrativos*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid 1976.

de todos los partidos políticos. Esta coincidencia de los partidos no es rara si se tiene en cuenta la dificultad de defender abiertamente los derechos de los propietarios del suelo. Así, se podrá decir en unos casos que se está frenando la construcción por la negligencia municipal en la concesión de las licencias, pero nadie sostiene que se ha de seguir pagando el suelo susceptible de edificar a precio de oro.

Mientras el suelo urbanizable ha encontrado un marco adecuado a las actuales exigencias, en la medida precisamente en que la ley permite a los Planes Generales modular el aprovechamiento medio y por tanto la rentabilidad, en esta clase de suelo, la situación en cuanto al suelo urbano es muy otra.

El abandono de la gestión de los núcleos consolidados por parte de los Ayuntamientos, el mayor interés en el pasado de los promotores por los planes parciales que creaban artificialmente suelo urbano, y las mismas dificultades y problemas que plantea el suelo urbano han conducido a la actual situación.

No cabe duda, de que pronto veremos una nueva legislación específica que permita en definitiva a las corporaciones locales una actuación distinta y coherente también en este campo. Tanto por la dificultad que puede entrañar esta nueva legislación, como por agotar las posibilidades que ofrece la actual legislación merece la pena detenerse y comparar los distintos sistemas que han "inventado" distintos grupos de urbanistas para atajar la situación.

El factor común de todas las nuevas técnicas reside en diferenciar, también en suelo urbano, el volumen que puede consolidarse sobre un terreno del derecho que al propietario de dicho terreno

corresponde en el mismo. El Texto Refundido de la Ley del Suelo, hace referencias diversas al derecho de propiedad, pero sin fijar de una manera taxativa un límite máximo o mínimo a éste, en la forma en que por ejemplo el "plafond légal densité" lo ha señalado en Francia. Se define así de una manera abstracta, por una parte, la obligación de realizar determinadas cesiones de forma gratuita, pero siempre supeditadas a que pueden ser sufragadas de forma igualitaria por el conjunto de los propietarios del polígono o unidad de actuación. Por tanto, es precisamente la delimitación poligonal, como se ha señalado, la que permitirá fijar el contenido de las obligaciones de cada propietario, y también sus derechos. De esta forma, si fuera factible delimitar polígonos en suelo urbano de forma sencilla, se determinarían también de la misma manera los derechos y obligaciones de los propietarios afectados, y nada cabría objetar desde el punto de vista dogmático.

Se trata por tanto de conseguir que se cumpla la ley y que los propietarios de suelo urbano contribuyan a la reconstrucción del centro de la ciudad, de las zonas donde tienen enclavados sus solares, mediante la aportación gratuita al municipio del suelo necesario para ello, que en muchos casos no incluirá ya las calles, por ser éstas ya de dominio público, pero sí el suelo necesario para la instalación de los nuevos equipamientos que la sociedad demanda.

Como ha señalado Granelle (32), el precio del suelo es un indicador de los servicios ofrecidos por la

(32) Jean Jacques Granelle, *Espace Urbain et prix du sol*, pág. 237. Ed. Sirey, París, 1970.



*Zonas sin urbanizar en el madrileño barrio de Tetuán. Foto cedida por Timoteo Guíjarro.*



ciudad. Ello prueba que la instalación de nuevos servicios hará aumentar el precio de los solares privados de la zona donde ello tenga lugar, y es parte de ese aumento la que el propietario debe entregar para indemnizar a su vez al propietario del terreno que ha sido calificado como público.

Si tenemos en cuenta, como se ha indicado anteriormente, que en países como Francia, que no se considera normalmente como adelantada en estos temas, los coeficientes de aprovechamiento del suelo fueron empezados a aplicar en 1960, y que incluso en Estados Unidos se vienen aplicando desde 1971 (33) parece que quizá haya llegado el momento de utilizar alguna de estas nuevas fórmulas, que se pueden adaptar, o crear en su caso a partir de los principios de la Ley del Suelo de 1956. Hay que resaltar además que el desarrollo y la sustitución de la edificación en el centro de nuestras grandes ciudades es en la actualidad relativamente lento, de forma que cualquier "experimento" puede ponerse en marcha sin por ello hacer peligrar el mercado de suelo que por otra parte es previsible que atraviese aún una cierta atonía en los próximos años.

Y sin duda la introducción de cualquier nueva técnica, ya sea por vía legislativa, o partir de la situación actual en una interpretación finalista del Texto Refundido de la Ley de 1975, comporta unos determinados riesgos, en especial de incomprensión, pero nunca como ahora ha estado la sociedad sensibilizada sobre un problema como es el de la recuperación de nuestras ciudades.

Como señaló Gómez-Ferrer, "lo único que no puede admitirse es que la colectividad tenga que soportar las cargas mientras un sector de ella se aprovecha de las beneficios" (34).

En definitiva sólo si se corre el riesgo que supone la aplicación de un nuevo sistema, se podrá dar al final con el mecanismo más adecuado.

Por lo expuesto, ha parecido interesante exponer en primer lugar la técnica de las Transferencias del Aprovechamiento Urbanístico (TAU) que es la primera que fue puesta en marcha, y que supone una experiencia clave en torno a la cual se ha articulado tanto la discusión jurídica como la posibilidad de plantear alternativas, una de las cuales es la experiencia de Mieres, que también se expone y que es la primera de las variedades de reparcelación económica que ha sido proyectada. Por último, se expone una técnica proyectada, durante la revisión del Plan General, en la Gerencia Municipal de Urbanismo de Madrid y en la que colaboré como técnico de esta entidad.

## 1) EL SISTEMA DE LAS TRANSFERENCIAS DE APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO

No se pretende aquí ni explicar en profundidad el sistema de las transferencias de aprovechamiento

urbanístico, ni tampoco señalar su origen y sus fundamentos legales. Todo ello está realizado desde hace tiempo tanto por sus creadores (35) como por ilustres tratadistas (36).

El objetivo fundamental es mostrar, partiendo de la bondad del sistema, en especial por ser el primero de los creados y el único que ha obtenido refrendo por el Tribunal Supremo (37), las fallas del mismo, y compararlo con los surgidos posteriormente.

El concepto básico utilizado es el aprovechamiento tipo. Este concepto pretende establecer, de forma uniforme por zonas homogéneas, el coeficiente máximo de aprovechamiento del suelo que el propietario puede disfrutar sin contraprestación alguna. Esto es, se rompe la equivalencia entre la edificabilidad que tiene derecho a disfrutar la propiedad y la edificabilidad que es capaz de soportar el terreno objeto de dicho derecho. Es decir, todos los propietarios de una misma zona homogénea tienen el mismo derecho de aprovechamiento por cada metro cuadrado de suelo aportado.

Por otra parte, este aprovechamiento tipo no es el aprovechamiento que podría obtenerse en una reparcelación clásica, sino que se establece un aprovechamiento menor al objeto de que exista un aprovechamiento residual, teóricamente no atribuido a nadie, que actúa de colchón del sistema y lo hace funcionar de una manera más flexible.

Parece que no cabe discutir desde luego la capacidad del Plan para establecer el aprovechamiento general, y su división por zonas homogéneas: se están delimitando polígonos o unidades de actuación. Se plantea el primer problema con la atribución posterior de dicho aprovechamiento general entre los propietarios. Efectivamente el texto refundido exige que la valoración en suelo urbano no se realice por la extensión del solar, sino por el valor urbanístico del mismo, y este valor depende fundamentalmente de la edificabilidad. Esta edificabilidad será desde luego en zonas homogéneas parecida sobre parcela neta, pero en ningún caso sobre parcela bruta y se dará el caso de que parcelas inedificables, que han perdido todo su valor en el mercado por este carácter, o parcelas con muy poca edificabilidad real por su forma (gran profundidad y escaso frente en edificación cerrada, por ejemplo) pasen ahora mediante este sistema a ser mucho más valiosas que las parcelas netas que han sido adquiridas por el elevado precio de la edificabilidad que eran capaces de soportar.

Parece que esta ruptura del sistema de valoraciones en el suelo urbano no tiene una justificación legal fácil, aunque evidentemente la técnica se simplifica muchísimo. Ello no significa que el Plan no pueda realizar directamente el señalamiento del aprovechamiento tipo, esto es, la relación entre derechos y obligaciones. Pero si este aprovechamiento tipo se

(33) Recogemos el dato del artículo de García-Bellido-Enríquez de Salamanca-Russinés, *Transferencias del Aprovechamiento Urbanístico*, Pág. 43, Ciudad y Territorio, n.º 3/79.

(34) Rafael Gómez-Ferrer Morant, *Las zonas verdes y espacios públicos como problema jurídico*, Tecnos, Madrid 1971. Pág. 257.

(35) Luis Enríquez de Salamanca y Javier García-Bellido han expuesto este sistema ideado por ellos mismos, entre otras publicaciones, en la revista *Ciudad y Territorio*, n.º 3/1979.

(36) Eduardo García de Enterría y Luciano Parejo Alfonso, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2.ª Edición, 1981. Págs. 483 y ss.

(37) Nos referimos a la Sentencia dictada por la Sala 4.ª del Tribunal Supremo el 22 de junio de 1981 que, en relación con el recurso presentado por el Ayuntamiento de Ibi, estimó ajustado a derecho el sistema.

quiere "individualizar", ha de realizarse entonces en relación con el valor de cada parcela aportada, esto es, sin igualar a priori todo el valor del suelo afectado.

Los autores (38) han justificado su sistema de valoraciones interpretando el art. 105 del Texto Refundido de la siguiente manera:

1. Cuando el artículo citado hace referencia en primer lugar al aprovechamiento permitido por el Plan como criterio de valoración, debe entenderse según García Bellido y Enríquez de Salamanca que se está haciendo referencia precisamente al aprovechamiento tipo autorizado. Parece, sin embargo, posible otra interpretación, más "conservadora", sobre la base de entender que la referencia se hace al volumen total que es posible edificar de acuerdo con la Ordenanza, al margen de que el mismo pueda ser atribuido en la reparcelación a un propietario u otro.

2. Sin embargo, la anterior crítica no tiene mucho fundamento porque el art. 105 se refiere en segundo lugar a los supuestos en que se haya fijado aprovechamiento medio en los polígonos sujetos a reparcelación. Debe entenderse por tanto, que existiendo aprovechamiento medio (tipo en el caso de las TAU) fijado, prevalece esta valoración sobre la anterior. Cabrían, sin embargo, en este caso dos opciones: que el aprovechamiento medio se refiriera a parcela bruta o parcela neta. En el segundo caso, se respetaría en alguna forma el valor de mercado vigente hasta ahora, mientras que la adopción del criterio del suelo bruto, como antes se ha mencionado, trastoca radicalmente los valores de suelo vigentes hasta el momento, sin beneficio apreciable para nadie. Esta claro, sin embargo, que el sistema de las TAU sólo puede funcionar, en la forma original, con aprovechamientos sobre suelo bruto, puesto que el aprovechamiento sobre suelo neto privaría de valor entre otras cosas a los suelos objeto de cesión, que tendrían entonces valor cero.

Otra crítica posible, se refiere a la circunstancia de que la suma de los aprovechamientos tipo da un volumen inferior al volumen potencial del Plan. Esto supone efectivamente, una disminución de los derechos de los propietarios que no parece tampoco tener justificación legal en el sistema vigente. Entre otras cosas, porque esa edificabilidad en definitiva al final habrá de comprarse de una forma u otra al municipio, lo cual carece también de todo apoyo jurídico. Entiéndase bien que no se trata ahora de juzgar la bondad del sistema en sí, sino su adecuación al marco legal vigente.

En cambio no parece que el defecto criticado por algunos autores (39) de la discontinuidad de las Unidades de Actuación tenga una especial trascendencia. Efectivamente, la Ley lo que pretende es, que en suelo urbano se encuentre un sistema de distribución de derechos y deberes adecuado, y esto es lo verdaderamente importante. En el sistema estudiado

dado que en cada Unidad de Actuación se respeta el aprovechamiento tipo, y dado que éste precisamente expresa la relación querida por el Plan entre derechos y suelo aportado, parece que se cumple perfectamente ese requisito legal.

Por último, el sistema merece dos comentarios de carácter más general. Como la formalización del sistema se realiza a través de las denominadas reparcelaciones voluntarias, esta voluntariedad puede utilizarse como "tapadera" de cualquier falla legal. Esto es, si los propietarios voluntariamente han aceptado un sistema de valoración, no cabe decir que ello pueda contravenir la Ley, aunque el art. 105 de la misma señale que el valor urbanístico se calculará por el aprovechamiento permitido por el Plan. Pero dicha voluntariedad, en definitiva no existe, ya que el propietario no puede construir la edificabilidad que le otorga el aprovechamiento tipo, sino que ha de hacerlo sobre la máxima admitida por su terreno.

El sistema se basa fundamentalmente en el acuerdo entre propietarios de suelos con defecto y exceso de aprovechamiento, para que sea posible la concentración de edificabilidad. Ello somete el mercado inmobiliario a un ritmo "lento", en el sentido de que el promotor, una vez localizado el solar edificable y comprado el mismo, se habrá de poner a localizar al propietario de suelo con exceso de aprovechamiento, para comprarle el terreno o construir en aportación. En definitiva, estamos ante un sistema basado en el trueque, mucho menos ágil no sólo en el tiempo, sino también en cuanto a la determinación de "restos", dado que será difícil encontrar dos solares con defecto y exceso que casen de forma exacta. El sistema por lo tanto puede ser adecuado para mercados cerrados, pequeños, tradicionales, donde un par de intermediarios controlan el conjunto de las transacciones pero no para ciudades grandes donde además existen gran cantidad de terrenos en manos de todo tipo de instituciones e incluso de propietarios desconocidos, que hacen mucho más difícil el trueque.

Resumiendo, pues, las críticas realizadas diríamos:

a) Que el sistema de valoraciones rompe de forma radical con el valor en mercado actual del suelo, que se fija por su edificabilidad y no por su superficie, con lo que el sistema encontrará la oposición cerrada de los propietarios afectados.

b) Con este sistema, la falta de intervención de la Administración tiene como contrapartida la dificultad de programar la obtención de espacios públicos, y la imposibilidad de definir las prioridades con lo que se irán sin duda obteniendo los solares menos valiosos, quedando el resto en manos privadas "sine die" con la posibilidad de que sus propietarios pidan ser expropiados.

c) Por último, los autores no han hecho ni siquiera mención al problema de los gastos de urbanización. Al aparecer, se pretende que soporte cada propietario "los suyos", lo que provocará que las edificaciones deficientes, pero habitadas por inquilino no lleguen a derribarse nunca, esto es, que cualquier suelo con gastos de urbanización quede congelado. Esto, al margen de consideraciones lega-

(38) Javier García Bellido y Luis María Enríquez de Salamanca. Transferencia del aprovechamiento urbanístico: Fundamentación Jurídica de una Nueva Técnica de Gestión, en Revista de Derecho Urbanístico n.º 65, págs. 72 y ss.

(39) Eduardo García de Enterría y Luciano Parejo, Lecciones de Derecho Urbanístico, 2.ª edición, Madrid 1981, Editorial Civitas, pág. 487.



les, es lo que viene ya ocurriendo de alguna manera en el suelo urbano, en el que se edifican los terrenos libres, y quedan congeladas viejas edificaciones sin interés alguno por los gastos que su derribo conlleva. En el caso en que se califiquen como terrenos objeto de cesión, aquellos que se encuentren ocupados, será prácticamente imposible que se lleguen a obtener por las TAU, dado que éstas no contemplan dichos gastos de urbanización.

Lo expuesto no debe, sin embargo, empañar lo que parece un paso decisivo para plantear los problemas de gestión en suelo urbano, teniendo además el sistema grandes ventajas como es precisamente su agilidad, esto es, la posibilidad de individualizar de forma prácticamente automática los deberes y derechos de todos los propietarios del suelo urbano, permitiendo así la actuación individual de los mismos, sin tenerse que someter a las presiones y condiciones de los propietarios miembros del polígono.

Y esta agilidad precisamente es la que va a permitir que todos los propietarios del suelo urbano cumplan con sus obligaciones de cesión de suelo, cosa que ahora no ocurre. Efectivamente, llega un momento en que la Administración actuante no puede definir una zona en estado de reparcelación, cuando sabe que, la imposibilidad de la reparcelación en el esquema clásico, va a condenar a los propietarios del polígono a congelar la posibilidad de ejercer sus derechos de edificación, con lo que el resultado final es, que se autoriza la actuación individual de los propietarios, sin exigir a cambio las cesiones, dada la imposibilidad de evaluar de forma individual el coste de las mismas, si no es precisamente por el mecanismo del aprovechamiento tipo que la técnica de las TAU ha utilizado por primera vez en nuestro país.

## 2) PROPUESTA DE REPARCELACION ECONOMICA DEL PLAN GENERAL DE MIERES

Con posterioridad a la formulación de la propuesta de Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico (TAU) realizada por Enriquez de Salamanca y García-Bellido, y materializada en diversas ciudades, han surgido diversos sistemas para paliar el enorme déficit de suelo público que sufren las zonas urbanas. Una de las propuestas más interesantes es la realizada en el Plan General de Mieres, que, si bien, contiene algunas lagunas importantes desde el punto de vista jurídico, aporta como sugerencia más importante la posibilidad de que, las diferencias de aprovechamiento, se compensen en forma económica, y no a través del "trueque" de suelo.

Esta propuesta, es además interesante por cuanto está formulada por parte del equipo técnico que fue contratado por el Ayuntamiento de Madrid para la revisión del Plan General de esta ciudad, compuesto por Eduardo Leira, Jesús Gago e Ignacio Solana.

La propuesta se puede resumir contestando a las siguientes preguntas: ¿Qué suelo pretende obtenerse por este mecanismo? Debe advertirse previamente que no todo el suelo urbano queda afectado a este

sistema de gestión, sino sólo aquellas áreas consolidadas en más del 50% por la edificación, pero con un potencial edificable suficiente como para absorber las cargas necesarias.

Dentro de estas áreas el Plan determina cuáles son los viales, parques, jardines públicos y centros de Educación General Básica que deben ser obtenidos por cesión gratuita por los propietarios de cada Unidad de Actuación. Por tanto, se establecen los terrenos de cesión que fija el art. 83,3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo para el suelo urbano, pero sin excluir la posibilidad de cesión de terrenos o edificaciones que no estén incluidos en este concepto, en este caso de forma alternativa a las cesiones contempladas como obligatorias.

¿Cómo se valoran los terrenos de cesión? La valoración se realiza de acuerdo con lo dispuesto en el art. 99,4 del Texto Refundido, que dispone que, en el suelo urbano, los derechos de los propietarios en la reparcelación se regularán por el valor de sus respectivas parcelas en la fecha de aprobación del Plan que motivare la reparcelación.

Esta disposición es interpretada por los autores del Plan de Mieres en el sentido de que es el aprovechamiento anterior al Plan el que determina el valor de las fincas, mientras que, como antes se vio, en la propuesta de las TAU la valoración se hace estrictamente de acuerdo con el aprovechamiento que el Plan concede, con lo cual en este último la valoración coincide precisamente con el aprovechamiento tipo. El sistema propuesto en Mieres parte, pues, de las hipótesis clásicas de valoración, que eran de aplicación indudable en los casos de expropiación por actuaciones aisladas, o en general en el sistema expropiatorio por cuanto por una parte, se intentaba evitar que el propietario se apropiara del valor de la nueva calificación de los terrenos cuando se iba a desarrollar en ellos una actividad lucrativa, y en los otros casos se pretendía que el propietario no se viera perjudicado por la calificación de su espacio como zona de equipamiento, que por ello debía de ser expropiada, de forma que pudiera recuperar el valor que la parcela tenía antes del nuevo Plan que motiva la expropiación.

Pero este criterio "clásico" en la actuación expropiatoria, no parece aplicable cuando lo que se pretende es un trato igual a todos los propietarios, y cuando además el Art. 105,2 señala que el valor urbanístico en suelo urbano vendrá determinado por el aprovechamiento medio fijado a la Unidad de Actuación. Parece claro que el art. 105 se está refiriendo al nuevo Plan, y no a la situación anterior, por lo que en definitiva este sistema de valoración, además de complicar la valoración de forma notable, no parece que se adecue a los sistema de gestión privados.

¿Cuáles son los sujetos que han de sufragar la carga? Como se ha venido exponiendo, los terrenos objeto de cesión se valoran desde el punto de vista económico, dentro de cada Unidad de Actuación, para averiguar así el montante total en pesetas del valor de esos terrenos que han de ser cedidos de forma gratuita.

Una vez determinado ese montante total, ha de determinarse cuáles son los sujetos que han de sufra-

gar el coste de dichos terrenos. En el modelo expuesto se parte del principio de que los propietarios que consolidaron su derecho de edificación en un momento anterior al Plan cumplieron en el momento histórico en el que ejercitaron sus derechos con las obligaciones que en ese momento eran exigibles, y contribuyeron también en esa época en la forma legalmente establecida a la urbanización de la ciudad, por lo que deben quedar excluidos del reparto de la carga actual, que recaerá así de forma exclusiva en los propietarios de los terrenos sobre los que existe una expectativa de edificación. La determinación de dónde y cuáles sean estos terrenos donde existe esta expectativa, es una tarea técnica difícil y no exenta de necesarios errores, pero imprescindible para el sistema.

¿Cómo han de contribuir los propietarios de suelo susceptible de nueva edificación a las cargas? Determinado, pues, el montante total a obtener y cuáles sean los propietarios que han de contribuir a sufragar la misma, el último paso consiste en determinar la forma en que ha de repartirse dicha cantidad entre éstos.

Se intenta respetar aquí también el criterio de valoración antes expuesto, de acuerdo con el cual son las condiciones del Plan anterior las que determinan los derechos de los propietarios.

Los propietarios han de contribuir de acuerdo con la adjudicación de derechos que el Plan hace, pero obligándose a aportar aquellos propietarios que obtienen una edificabilidad por encima de la media.

Dada la complejidad técnica de realizar la valoración exacta del derecho de los propietarios de acuerdo con el Plan anterior, se parte de la hipótesis de que el nuevo Plan impone unas condiciones de ordenación y edificación, que reflejan fielmente el valor anterior de las parcelas en lo que atañe a la ocupación de suelo, localización y uso, pero que en cambio, la altura de edificación permitida no refleja esos valores anteriores.

Esto es, no han de compensarse entre unas parcelas y otras por motivo de la situación, el uso o el suelo edificable neto, porque estas componentes son iguales en el Plan anterior y el nuevo; además en lo que atañe a las alturas se entiende que el Plan marca una media, una altura promedio que impone a todos los propietarios y que define, en relación con las variables antes citadas, el derecho de edificación de cada propietario.

Sin embargo, ocurre que existen parcelas que pueden de hecho ser objeto de edificación en alturas superiores al promedio, esto es, su capacidad de portar edificación excede el promedio establecido. Este exceso se atribuye al propietario, pero a cambio, y entre todos los propietarios de excesos, se reparte la carga del importe del suelo que se debe obtener de forma gratuita para equipamientos.

La diferencia más importante entre este sistema y las TAU en cuanto a lo anteriormente expuesto es, en primer lugar, que el derecho de edificación es una variable en las TAU, únicamente dependiente de la superficie del terreno aportado por el propietario, mientras que en este sistema el derecho del propietario es una variable del suelo edificable, esto es, de la

parcela neta, multiplicada la superficie de ésta por la altura promedio o tipo. Ello lleva a una valoración más ajustada a los valores reales de mercado e introduce una lógica más adecuada al funcionamiento de éste.

En cuanto al reparto, éste se produce también de forma ajustada al valor anterior, puesto que la parcela neta refleja ya ese valor anterior.

El propietario contribuirá por su exceso de edificabilidad, pero referido éste a esa altura de más, sin que pague más en cambio por esa ocupación superior del suelo que ha realizado y que ha sido considerado como "derecho tipo" por el Plan.

¿Cuál es la forma material de pago? La cantidad total se ha repartido, pues, entre todos los propietarios que tienen excesos de altura, en proporción únicamente a esos excesos y el resultado es una suma de dinero, un "canon" que el propietario respectivo habrá de satisfacer en el momento de edificar. Para ello se prevé que la reparcelación económica tenga una eficacia demorada, en el sentido de que hasta ese momento no se exige al propietario el abono del canon, sin perjuicio de que el mismo se vaya actualizando anualmente de acuerdo con un índice que en el caso del Plan de Mieres hace referencia al aumento de los módulos del precio máximo autorizado para la venta de viviendas de protección oficial.

Los mayores inconvenientes del sistema propuesto hacen referencia por una parte, a la complejidad del método de cálculo, que lo hace por lo demás susceptible de diversas interpretaciones, y puede dar origen a numerosos recursos y reclamaciones, y unido a ello la circunstancia, de que exige un aparato de gestión verdaderamente interesado en el problema y muy cualificado técnicamente.

En cuanto a los problemas jurídicos que plantea debe resaltarse que no está resuelto en absoluto la forma de abono de "indemnizaciones" a los propietarios de parcelas que deben ser objeto de cesión, puesto que para ello se plantea el sistema expropiatorio, cuando es sin duda la misma cuenta de liquidación de la reparcelación, complementada con las operaciones registrales pertinentes, la que debe dar solución a dicho trámite.

En cuanto a las ventajas del sistema cabe señalar, en relación con las TAU, que en este caso el órgano urbanístico actuante mantiene la autonomía en la dirección de la gestión urbanística, y señalará en el proceso de reparcelación qué solares son los que tienen más interés en adquirir con prioridad, mientras que esta posibilidad no existe en el otro sistema. Como todo sistema en que el cambio o compensación se realiza en dinero, parece que la solución va a ser más favorablemente acogida por los promotores que se verán liberados del engorroso trámite de localizar los terrenos objeto de cesión.

### 3) UN NUEVO MODELO DE REPARCELACION ECONOMICA

El análisis económico realizado para determinar en el caso de la ciudad de Madrid el coste de obtención del suelo necesario para rematar determinadas



actuaciones dentro del suelo urbano, y previstas para los primeros ocho años de vigencia del Plan, daban como consecuencia que era necesaria una cifra cercana a los 7.000 millones de pesetas para poder adquirirlo, incluyendo en este precio únicamente las cantidades a abonar a los propietarios, pues con gastos de gestión incluidos, la cifra se incrementaría al menos otro 30% más, dado el elevado coste de gestión de las actuaciones expropiatorias (40).

Por otra parte, la aplicación generalizada del sistema de las actuaciones aisladas como método expropiatorio supone el aceptar un tratamiento muy desigual a los propietarios afectados por este sistema, por cuanto la Administración intenta siempre dar las indemnizaciones más bajas posibles, que en caso de no ser aceptadas, suponen para el propietario fuertes gastos para poder interponer los recursos necesarios.

Por último, esta situación carece de justificación cuando el texto legal vigente consagra como de cesión obligatoria y gratuita todos esos espacios libres, de viales y verdes, que la Administración no podía obtener gratuitamente por la imposibilidad de aplicar un sistema de reparcelación adecuado.

La solución, cualquiera que se dé, es en nuestro actual marco legal bastante precaria, por cuanto el problema básico, la posibilidad de establecer a partir de los planes el contenido del derecho de propiedad de una forma sencilla y automática, a través de "coeficientes", aprovechamientos tipos o medios, etc. no se contempla de forma expresa en la Ley (41).

La necesidad de buscar un mecanismo adecuado al caso de Madrid nacía tanto del mismo volumen económico del suelo que era necesario obtener como de la necesidad de buscar un sistema más ágil que el del trueque en el que se basa la propuesta de las TAU, sin duda el proyecto de mayor importancia dentro de los nuevos métodos de gestión.

Por último, el hecho de tener que tratar grandes cantidades de suelo implicaba la necesidad de conseguir un sistema de gestión sencillo en su cálculo, y especialmente en su aplicación. Ello ha llevado a la consideración de la reparcelación económica como uno de los sistemas más idóneo en principio para conseguir los objetivos deseados.

## a') El tema clave: La Valoración

La inexistencia de un módulo de aprovechamiento fijado al estilo del "plafond légal de densité" plantea la necesidad de estudiar las diversas formas de valoración posible. Es decir, en la fase de elaboración de un plan, cuando ese módulo de aprovechamiento no está prefijado, cabe plantear las distintas alternativas posibles de valoración.

(40) Según Joaquín Clusa, Estudio Económico y Financiero. La Inversión del Ayuntamiento de Madrid, Oficina Municipal del Plan, febrero 1983, la tendencia de inversión municipal en adquisición de suelo es de 2.300 millones de pesetas anuales.

(41) Rafael Gómez-Ferrer planteó en 1977 (Rvta. Derecho Urbanístico, octubre-noviembre-diciembre) la posibilidad de que la reforma de la ley hubiera incluido la fijación del aprovechamiento máximo para los propietarios, por encima del cual, el exceso quedará en beneficio de la colectividad.

Vamos a partir en este caso de un ejemplo (42) al que se van a aplicar cuatro formas de valoración distintas, al objeto de comparar sus efectos.

Formas de valoración:

- A) En este primer supuesto el valor de la propiedad, según el esquema de las TAU resulta de multiplicar el aprovechamiento tipo ( $1,5 \text{ m}^2/\text{m}^2$ ) por la superficie total del solar.
- B) En este supuesto valoraremos la aportación, de acuerdo con el valor que la finca tuviera en el Índice Municipal de Valoraciones, en el trienio anterior a la entrada en vigor del Plan.
- C) En este caso aplicaremos el criterio de fijar el valor de aportación de acuerdo con la superficie neta entre alineaciones, multiplicada por 2,5 que suponemos que es la altura media.
- D) En este último supuesto se valora la aportación haciendo coincidir, en el caso de fincas edificables, el valor con la edificabilidad otorgada por el nuevo Plan.

La diferencia entre el valor al que tiene derecho el propietario (o edificabilidad de derecho) y el valor de hecho (o edificabilidad de hecho, la que materialmente puede realizarse en su terreno), viene a constituir un saldo positivo o negativo que el propietario debe abonar o recibir, en edificabilidad, en el sistema de aprovechamiento tipo, y en dinero en la reparcelación económica.

## A. VALORACION SEGUN EL APROVECHAMIENTO TIPO

En el ejemplo que examinamos, y cuyos resultados figuran en el cuadro anexo (Hipótesis A), el resultado de aplicar el aprovechamiento tipo es que, de las seis parcelas objeto del ejemplo, tres tienen saldo positivo y otras tres tienen saldo negativo.

Esto supone el gravísimo problema de que la Administración deberá asegurar el cobro de esos saldos negativos no sólo a los propietarios de parcelas de cesión obligatoria (en el ejemplo, la parcela 1) sino también a otras parcelas edificables que tienen un bajo índice de aprovechamiento, debido en el presente caso no a que las parcelas en cuestión tengan poca altura, sino al hecho de que buena parte de las mismas resultan ineducables. Fácilmente se comprenderá que estas parcelas con un fondo tan profundo nunca habrán tenido el valor en el mercado que parcelas con un aprovechamiento relativo mucho mayor, como en el ejemplo las parcelas 4 o 6.

Ocurre además que al operar con un número superior de parcelas la variedad de resultados sería mucho mayor y en definitiva resultarían gran número de propietarios que deberían ser indemnizados, cuando de hecho ningún perjuicio sufren, perjuicio específico, por el Plan, porque dada la forma de sus parcelas, desde tiempo inmemorial tenían un valor por  $\text{m}^2$  inferior a otras con mejores aprovechamientos relativos.

(42) Las bases del ejemplo fueron elaboradas por D. José Luis Ochoa, Arquitecto Técnico de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Madrid, sin cuya colaboración hubiera sido imposible llevar a cabo el proyecto que se expone.

## HIPOTESIS A — APROVECHAMIENTO TIPO

| FINCA | EDIFICABILIDAD DE DERECHO |                                               |                                   | EDIFICABILIDAD DE HECHO E/H m <sup>2</sup> | DIFERENCIA E/H-E/D m <sup>2</sup> | SALDO DEBE - HABER + PTAS. (1) |
|-------|---------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|
|       | SUPERFICIE                | APROVECH. TIPO m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup> | EDIFICABILIDAD E/D m <sup>2</sup> |                                            |                                   |                                |
| 1     | 460                       | 1,5                                           | 690                               | 0                                          | - 690                             | + 6.900.000                    |
| 2     | 430                       | 1,5                                           | 645                               | 300                                        | - 345                             | + 3.450.000                    |
| 3     | 685                       | 1,5                                           | 1.028                             | 540                                        | - 488                             | + 4.880.000                    |
| 4     | 378                       | 1,5                                           | 567                               | 1.100                                      | + 533                             | - 5.330.000                    |
| 5     | 1.100                     | 1,5                                           | 1.650                             | 2.040                                      | + 390                             | - 3.900.000                    |
| 6     | 400                       | 1,5                                           | 600                               | 1.200                                      | + 600                             | - 6.000.000                    |
| TOTAL | 3.453                     |                                               | 5.180                             |                                            |                                   |                                |

(1) Se valora el m<sup>2</sup> de edificabilidad a 10.000,—Ptas.

## HIPOTESIS B — INDICE DE VALORACIONES

| FINCA N.º | SUPERFICIE | VALOR APORTACION INDICE PLUS-VALOR RELATIVO | PUNTOS VALOR       | EDIF. DERECHO CUOTA PARTICIP. | EDIF. DERECHO m <sup>2</sup> ED | EDIFICABILIDAD DE HECHO m <sup>2</sup> EH | DIFERENCIA EH - ED m <sup>2</sup> | SALDOS NEGATIVOS (1) |
|-----------|------------|---------------------------------------------|--------------------|-------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------|----------------------|
| 1         | 460        | 17.010/1,5                                  | 690                | 13,36                         | 690                             | 0                                         | - 690                             | + 6.900.000          |
| 2         | 430        | 11.340/1                                    | 430                | 8,32                          | 431                             | 300                                       | - 131                             | + 1.310.000          |
| 3         | 685        | 11.340/1                                    | 685                | 13,26                         | 688                             | 540                                       | - 148                             | + 1.480.000          |
| 4         | 117<br>261 | 11.340/1<br>22.680/2                        | 117<br>522/639     | 12,37                         | 642                             | 1.100                                     | + 458                             | - 4.580.000          |
| 5         | 944<br>156 | 22.680/2<br>17.010/1,5                      | 1.888<br>234/2.122 | 41,08                         | 2.129                           | 2.040                                     | - 89                              | + 890.000            |
| 6         | 400        | 17.010/1,5                                  | 600                | 11,61                         | 600                             | 1.200                                     | + 600                             | - 6.000.000          |
|           | 3.453      |                                             | 5.166              | 100                           | 5.180                           | 5.180                                     |                                   |                      |

(1) Se valora el m<sup>2</sup> de edificabilidad a 10.000,— Ptas.

## HIPOTESIS C — ALTURA TIPO

| FINCA N.º | SUPERFICIE EDIFICABLE EN PLANTA | ALTURA TIPO | EDIFICABILIDAD DE DERECHO ED | EDIFICABILIDAD DE HECHO EH | DIFERENCIA EH-ED     |            | SALDO FINAL DEBE - HABER + (1) |
|-----------|---------------------------------|-------------|------------------------------|----------------------------|----------------------|------------|--------------------------------|
|           |                                 |             |                              |                            | TOTAL                | PORCENTUAL |                                |
| 1*        | 1                               |             |                              |                            |                      |            | + 6.900.000,—Ptas              |
| 2         | 100 m <sup>2</sup>              | 2,5         | 250 m <sup>2</sup>           | 300 m <sup>2</sup>         | + 50 m <sup>2</sup>  | 3%         | - 207.000,—Ptas                |
| 3         | 175 m <sup>2</sup>              | 2,5         | 437 m <sup>2</sup>           | 540 m <sup>2</sup>         | + 103 m <sup>2</sup> | 6%         | - 414.000,—Ptas                |
| 4         | 300 m <sup>2</sup>              | 2,5         | 750 m <sup>2</sup>           | 1.100 m <sup>2</sup>       | + 350 m <sup>2</sup> | 21%        | - 1.449.000,—Ptas              |
| 5         | 560 m <sup>2</sup>              | 2,5         | 1.400 m <sup>2</sup>         | 2.040 m <sup>2</sup>       | + 640 m <sup>2</sup> | 40%        | - 2.760.000,—Ptas              |
| 6         | 280 m <sup>2</sup>              | 2,5         | 700 m <sup>2</sup>           | 1.200 m <sup>2</sup>       | + 500 m <sup>2</sup> | 30%        | - 2.070.000,—Ptas              |

(1) El saldo negativo (6.900.000,—Ptas.) se reparte porcentualmente entre los propietarios según su respectivo saldo positivo.

## HIPOTESIS D — EDIFICABILIDAD DEL NUEVO PLANEAMIENTO

| FINCA N.º | EDIFICABILIDAD DE HECHO | EDIFICABILIDAD S/APROVECHAMIENTO MEDIO (1)    | VALOR APORTACION (2) | COEFICIENTE DE DERECHO | VALOR DE HECHO (3) VH | VALOR DE DERECHO VD | SALDO DEBE - HABER + VD-VH |
|-----------|-------------------------|-----------------------------------------------|----------------------|------------------------|-----------------------|---------------------|----------------------------|
| 1         | 0                       | 1,5 m <sup>2</sup> x 460 = 690 m <sup>2</sup> | 6.900.000,—          | 12%                    | 0                     | 6.216.000,—         | + 6.216.000,—              |
| 2         | 300 m <sup>2</sup>      |                                               | 3.000.000,—          | 5%                     | 3.000.000,—           | 2.590.000,—         | - 410.000,—                |
| 3         | 540 m <sup>2</sup>      |                                               | 5.400.000,—          | 9%                     | 5.400.000,—           | 4.662.000,—         | - 738.000,—                |
| 4         | 1.100 m <sup>2</sup>    |                                               | 11.000.000,—         | 19%                    | 11.000.000,—          | 9.842.000,—         | - 1.158.000,—              |
| 5         | 2.040 m <sup>2</sup>    |                                               | 20.400.000,—         | 35%                    | 20.400.000,—          | 18.130.000,—        | - 2.270.000,—              |
| 6         | 1.200 m <sup>2</sup>    |                                               | 12.000.000,—         | 20%                    | 12.000.000,—          | 10.360.000,—        | - 1.640.000,—              |
|           |                         |                                               | 58.700.000,—         |                        | 51.800.000,—          |                     |                            |

(1) Aprovechamiento medio x superficie del solar.

(2) Edificabilidad x precio de repercusión estimado en el presente caso en 10.000 Ptas./m<sup>2</sup>.

(3) Se obtiene multiplicando el coeficiente por el valor resultante del Plan, que es la suma de la columna valor de aportación excluida la parcela a ceder que tiene a estos efectos valor cero.



# IMPORTE TOTAL DEL VOLUMEN DE INDEMNIZACIONES SEGUN EL SISTEMA

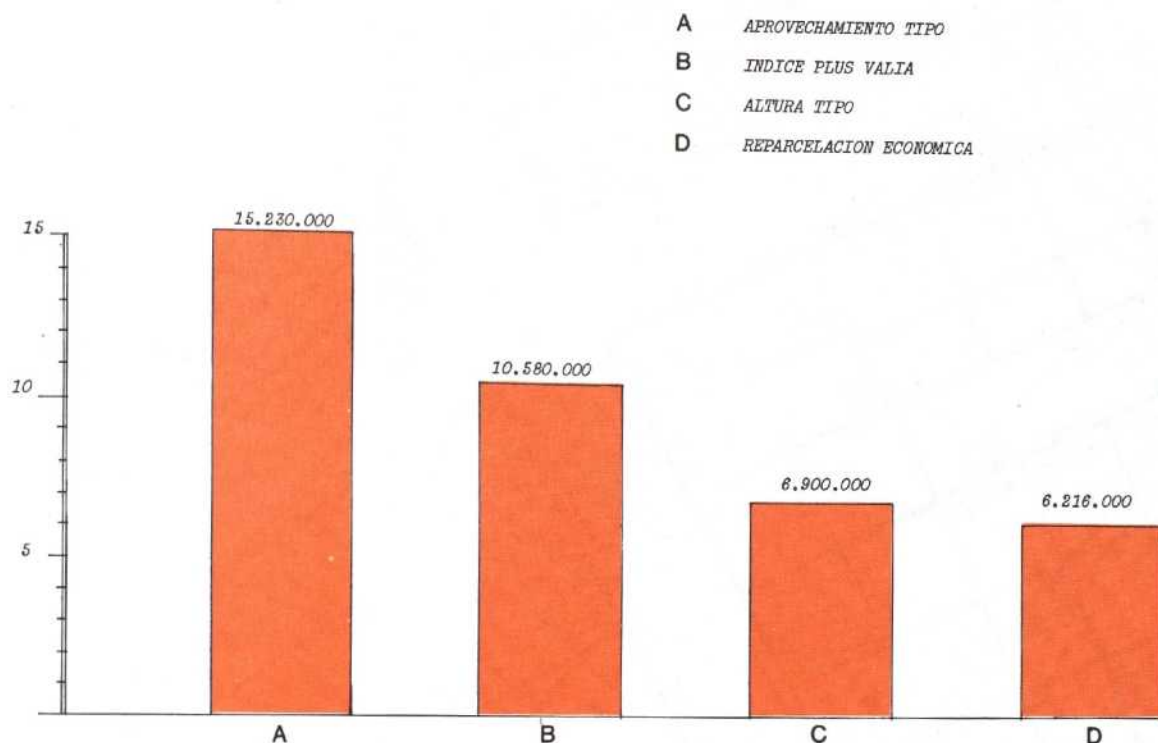


Figura nº 3

Además, y en confirmación de lo expuesto, la suma de transacciones entre los particulares para llevar a cabo la compensación, es muy elevada, y dobla el valor de la indemnización a satisfacer al propietario de la finca inedificable. En definitiva se está ante una propuesta de reparcelación "universal" que pretende igualar a todos los propietarios, pero creando al efecto tal número de "damnificados", que la operación resulta imposible. (Ver la comparación del total de indemnizaciones de cada sistema en la figura n.º 3).

Otra cosa sería señalar un aprovechamiento tipo muy por debajo del medio, por ejemplo en este caso 1 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> de diferencia se lo apropiaría la Administración sin justificación alguna.

Esta fórmula, pues, puede funcionar, con un aprovechamiento tipo menor al medio para las transferencias voluntarias de aprovechamiento, donde además el propietario supuestamente deficitario, renunciará en muchos casos a ese déficit teórico, pero no cabe plantearla para una fórmula de reparcelación económica donde la Administración ha de garantizar el buen fin de las compensaciones entre los propietarios.

## B. VALORACION SEGUN EL INDICE MUNICIPAL DE VALORACIONES

En este caso, y según se expresa en el cuadro (Hipótesis B), se toma el Índice Municipal del valor de cada parcela, se calcula el valor relativo de cada valoración en un Índice de Plus Valor Relativo, que al multiplicarse por la superficie de las parcelas, nos da la cuota de participación en la edificabilidad

resultante, que es en definitiva el valor. Este valor se compara con la edificabilidad de hecho que el Plan otorga a la parcela y obtenemos un saldo positivo, en este caso sólo para dos parcelas, y negativo, en este caso para cuatro. Como en el ejemplo anterior resulta que han de compensarse diferencias que históricamente venían reflejando los valores de los solares, y que un propietario de solar con gran aprovechamiento neto, que por ello había pagado, puesto que la compra se realiza exclusivamente en función de la edificabilidad, se encuentra en la obligación de indemnizar a un propietario que ha comprado un solar edificable con poca edificabilidad relativa, pero por el que sólo había pagado esa edificabilidad.

Se agudiza en este caso más la tendencia antes expuesta por el hecho de que el Índice Municipal de Valores opera de hecho con una edificabilidad media por parcela bruta, que al aplicarse a solares de muy diferente "parcela neta relativa", provoca esas grandes diferencias.

## C. VALORACION SEGUN ALTURA TIPO

En este caso ver cuadro Hipótesis C, y siguiendo en parte la metodología del Plan de Mieres (43)

(43) Terminada la preparación de este artículo, el día 18 de junio de 1984 la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Oviedo estimó el recurso interpuesto por diversos particulares interesados contra el Plan General de Mieres, considerando que diversos aspectos del proyecto de "reparcelación económica" infringen la normativa vigente. La Sentencia que entra con profundidad en los problemas planteados considera que la discontinuidad no es admisible en la delimitación de unidades de actuación, salvo cuando está prevista expresamente, y realiza también una aplicación literal del Art. 83.3.1.º del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aspectos ambos que se contemplan con un criterio diferente en este trabajo.







se parte de valorar el solar no por su edificabilidad bruta, sino por su superficie edificable, partiendo del supuesto de que esta superficie entre alineaciones recoge un valor histórico que la parcela ha acumulado. Se plantea entonces una altura media, en el ejemplo, dos alturas y media ( $2,5 \text{ m}^2/\text{m}^2$ ) y multiplicando ambos módulos se obtiene una cantidad que es por así decirlo el aprovechamiento tipo, el aprovechamiento al que el propietario tiene derecho sin obligación de compensación alguna. Se establece entonces que habrán de compensar al propietario de la parcela inedificable únicamente los propietarios que gocen de un exceso sobre ese aprovechamiento tipo, y que la compensación de cada uno estará en relación directa con la cuantía de dicho exceso. Hallado, pues, el coeficiente de exceso de cada propietario, se obtiene su aportación a la compensación.

Una primera ventaja de este sistema es que no existen saldos negativos más que para las parcelas inedificables, por cuanto se puede establecer una altura media tan baja como se quiera, pues no hay obligación de llegar a la fórmula aprovechamiento tipo = aprovechamiento medio, como en los otros sistemas antes vistos, ya que en este caso esa altura media no determina tanto un derecho como la forma de cálculo de la indemnización que cada propietario ha de satisfacer al de la parcela inedificable.

Este sistema, como se puede ver por la comparación con el sistema siguiente, hace recaer un mayor peso de contribución sobre los propietarios de fincas con más alturas, desconociendo también el mercado de suelo que abona precios menores en las calles estrechas donde las Ordenanzas, ya desde mediados del pasado siglo, vienen permitiendo alturas menores.

#### D. VALORACION EN FUNCION DE LA EDIFICABILIDAD ATRIBUIDA POR EL NUEVO PLAN

Se parte en este sistema de la hipótesis de que la nueva ordenación recoge el valor histórico de las parcelas, a excepción de las parcelas inedificables. Por ello, no es necesario realizar una valoración de las parcelas edificables, sino únicamente determinar su edificabilidad, que marcará a su vez el índice de su contribución para el abono de la indemnización o compensación de las parcelas inedificables.

Se pretende, pues, respetar las leyes del mercado en cuanto al valor de las fincas edificables, para señalar a cada una de éstas un canon en relación directa con su edificabilidad absoluta. Se subraya pues que el suelo vale exclusivamente por su situación, que no se corrige y que por lo tanto no ha de ser compensada y por su edificabilidad, que responde como decíamos, de modo general, a la que históricamente ha tenido. Evidentemente, los índices de edificabilidad han ido bajando, esto es, la sucesiva modificación de Ordenanzas ha ido estableciendo alturas menores, pero esta disminución de alturas se

aplica de modo general a todos los propietarios y por tanto no es compensable.

Es importante subrayar que, como en el sistema anterior, no se pretende tanto corregir las desigualdades entre los propietarios de terrenos edificables, como entre este grupo y los propietarios de terrenos no edificables. Por ello, la valoración es sobre todo una forma de determinar la manera en que cada propietario de suelo edificable, ha de contribuir a la indemnización o compensación del propietario del suelo de cesión obligatoria y gratuita.

La consecuencia de la aplicación de este criterio de valoración, como se ve en el ejemplo anexo es, en primer lugar, que sólo tienen saldo negativo lógicamente los propietarios de suelo inedificables (parcela 1), y en cuanto al resto, todos ellos contribuyen de una forma estrictamente proporcional al volumen que el Plan les otorga, lo cual permitirá una repercusión más equilibrada de la contribución a realizar o canon.

La valoración del suelo que es de cesión obligatoria y gratuita, se realiza de acuerdo con el aprovechamiento medio de la unidad de actuación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 105 del Texto Refundido de la Ley.

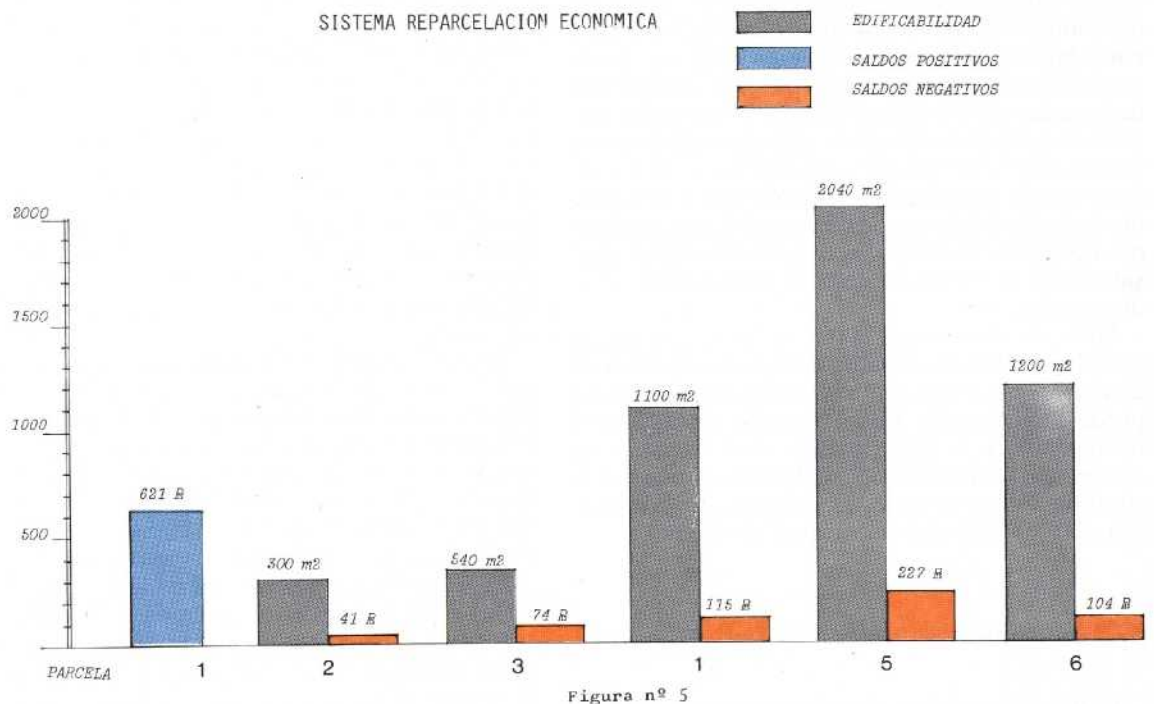
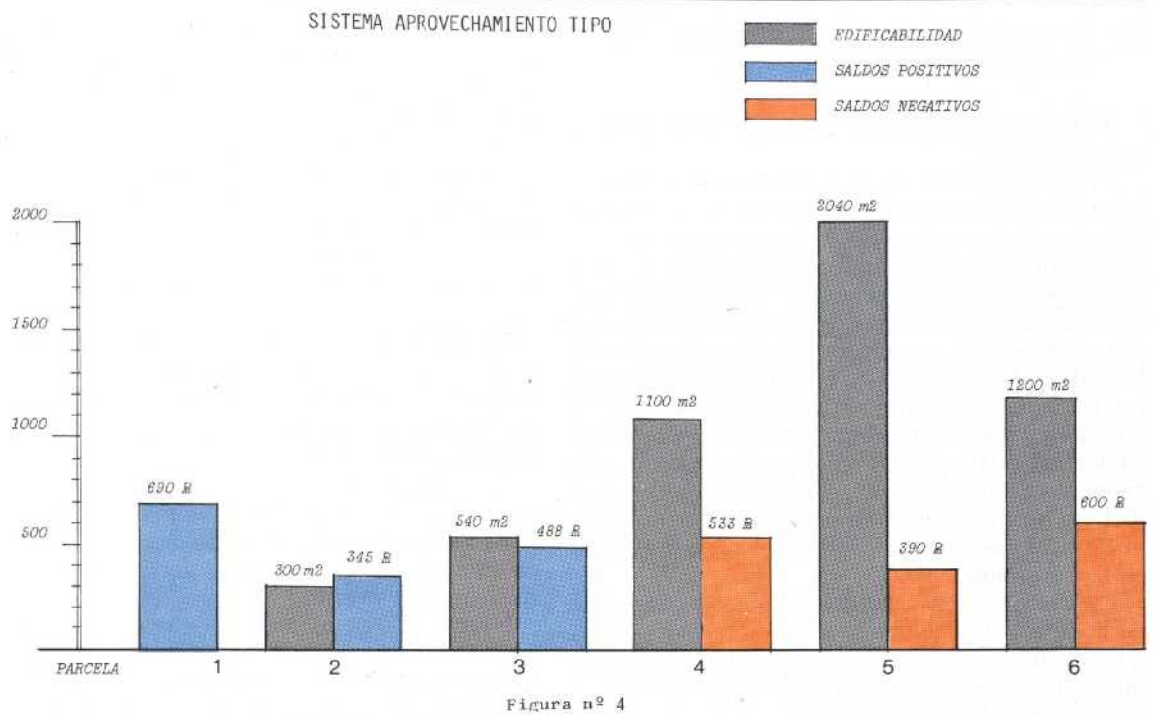
#### b') La elección del sistema de valoración

De la exposición anterior se deduce que existe, en cuanto a la reparcelación económica, dos alternativas de valoración enfrentadas: las dos primeras expuestas, pretenden establecer un aprovechamiento único tipo en función de la superficie bruta de parcela, lo que provoca, en suelo urbano, la aparición de fortísimas diferencias de valor que no tienen por qué ser compensadas, al ser simplemente el reflejo de la "vida" histórica de cada finca. Ello provoca la aparición de saldos negativos en la mitad de las fincas, esto es, en muchas más que las que son de cesión gratuita. La única solución para paliar el problema es fijar un aprovechamiento tipo muy bajo, de manera que ninguna parcela quede por debajo del mismo, a no ser que sea inedificable (Ver figura n.º 4 y 5).

Ello lleva a plantear el interesante problema de si el aprovechamiento tipo en suelo urbano, deberá ser igual al aprovechamiento medio, esto es si el Plan puede fijar un aprovechamiento tipo que sea inferior al aprovechamiento medio. La pregunta no es ociosa, porque puede que incluso en el mecanismo de las TAU se haya fijado un aprovechamiento tipo bajo para que el mercado de suelo sea más fluido.

Estimo que al Plan le es dado fijar un aprovechamiento tipo en suelo urbano, pero éste debe ser la resultante matemática de la división entre edificabilidad resultante y terrenos afectados a la misma, incluidos en estos últimos los de cesión.

Por lo expuesto, parece claro que el sistema de valoración que más se ajusta al modelo deseado es la valoración por la edificabilidad adjudicada por el Plan, valorándose los suelos de cesión en función del aprovechamiento medio o tipo, que es el último de los sistemas anteriormente explicados.



### Diferencias esenciales entre sistema de aprovechamiento tipo y sistema de reparcelación económica

a) En el sistema de aprovechamiento tipo se debe indemnizar no sólo al propietario del terreno de la parcela 1 destinada a equipamientos como en la reparcelación económica, sino además a los propietarios de parcelas con una edificabilidad relativa baja. Esto, además de aumentar el volumen de las indemnizaciones, provoca una complejidad enorme en materia de indemnización.

b) En el sistema de aprovechamiento tipo, un propietario puede llegar a verse obligado a ceder más de un 50% de la edificabilidad que se puede realizar sobre su parcela. Por el contrario, en la reparcelación económica la cesión puede graduarse y es igual para todos, en relación con la edificabilidad que se puede realizar sobre la parcela de cada uno (en el ejemplo de reparcelación económica el porcentaje aproximado de cesión es del 13%).



### c') Desarrollo del sistema de reparcelación económica propuesto

Terrenos que quedan afectados a este sistema de reparcelación.

Como tantas veces se ha repetido, la dificultad de la gestión del suelo urbano reside en la variedad de situaciones que se han de intentar regular. La propuesta de reparcelación económica que se está exponiendo, parte del principio de que cada situación de suelo debe tratarse de forma diferente, y esta propuesta intenta por ello tratar únicamente el suelo libre de edificaciones, esto es, los solares potenciales. Ello tiene una importantísima consecuencia y es que se eliminan casi totalmente los gastos de urbanización material, que por tanto puede soportar cada propietario sin problemas, porque no existe necesidad de indemnizar industrias o realojar inquilinos, que son los gastos más elevados que hay que abordar en suelo urbano.

Por tanto, se seleccionan los solares susceptibles de edificación, y también aquellos terrenos libres que se han fijado como de cesión obligatoria y gratuita, para viales, zonas verdes o Centros de Educación General Básica (art. 83).

Esta selección de terrenos afectados por la reparcelación provoca necesariamente la discontinuidad de la unidad de actuación, discontinuidad que no se encuentra expresamente prohibida en la Ley, y que no sólo no contradice ninguno de los principios fundamentales de la misma, sino por el contrario permite su cumplimiento, dado que el resultado es un reparto de las cargas más equitativo, sin perjuicio para ningún propietario, y permite que éstos cumplan con su obligación de ceder, con un mecanismo que no impide además su actuación individual, pues satisfecho el canon, el camino para edificar queda expedito.

Debe observarse que el terreno de cesión que ha de obtenerse de esta manera no es todo el terreno de equipamiento, y que además la medida de la cesión puede realizarse de forma sencilla extrayendo o incluyendo en la bolsa más o menos terreno de cesión. En la situación legal vigente, parece que la contribución general de los propietarios estará en torno al 10-15% del valor de su propiedad.

### d') Planteamiento jurídico del sistema

La idea básica ya expuesta es que no procede una redistribución de las propiedades, sino únicamente una compensación, y ello con base en lo dispuesto en el art. 99,3 del Texto Refundido que dispone que no procede la reparcelación material en los casos en que la diferencia entre el aprovechamiento que al propietario le corresponde por el planeamiento, y el derecho que le corresponde en la reparcelación no sea superior al 15%.

Como se ha expuesto se trata por todos los medios de evitar la reparcelación material, y además, de permitir la actuación individual de los propietarios. Los dos objetivos se consiguen así. La contrapartida es que habrá de compensarse económicamente a los

propietarios de suelos de cesión obligatoria y gratuita, que al menos obtendrán una cifra económica ajustada al aprovechamiento medio de la unidad de actuación.

En relación con el art. 99.3 antes citado debe señalarse que el Reglamento de Gestión Urbanística ha añadido un nuevo requisito, al menos aparentemente, al señalado, al exigir que "el propietario lo solicite y justifique dentro de los tres meses siguientes a la aprobación de la delimitación del polígono".

El Reglamento se está refiriendo sin duda al supuesto de reparcelaciones de iniciativa privada, tratando de garantizar la participación y el acuerdo de los propietarios afectados, de forma que no se perjudique a ninguno.

Estas garantías están contempladas con carácter general en el procedimiento administrativo por el que se tramita la reparcelación de oficio, por lo que en este caso ningún sentido tiene plantear como requisito la "solicitud" del propietario.

El proyecto de reparcelación se reducirá en este caso a una cuenta de liquidación, en la que consten los saldos positivos y negativos de los propietarios (se adjunta como anexo la cuenta tipo planteada en el ejemplo estudiado en Madrid y la Hipótesis D), sin que ello exima de localizar no solamente a nivel físico las fincas y su titularidad, sino también su situación registral, que habrá de tratarse de forma especial en los casos en que las fincas de cesión se encuentran gravadas. En cuanto al título de la reparcelación, parece que el mismo deberá únicamente hacer referencia a las fincas de cesión, que son las que varían su situación registral, pues en cuanto al resto, será suficiente con oficiar al Registro, una vez aprobada la reparcelación y satisfecho el saldo por el propietario, para que cancele la anotación marginal realizada al comenzar el expediente (RGU. art. 102).

Debe resaltarse que, en tanto cada finca no satisfaga su saldo, quedará afectada, con carácter real, al pago de la cuenta de liquidación, y esta afección será preferente a cualquier otra y a todas las hipotecas y cargas anteriores, excepto los créditos en favor del Estado a que se refiere el art. 1923 del Código Civil, todo ello de acuerdo con lo dispuesto en el art. 126 del Reglamento de Gestión Urbanística.

El hecho de que el abono del saldo permita levantar la afección se deriva de la circunstancia de que la cuenta de liquidación aprobada junto con el proyecto tendrá el carácter de provisional y definitiva dado que, al no existir gastos de urbanización las únicas variaciones que afectarán a la misma serán las derivadas de la actualización de los saldos, que será simultánea para los positivos y los negativos, y no tiene por tanto que incidir en los propietarios que hayan pagado o hayan cobrado ya.

### e') El desarrollo en el tiempo de la reparcelación

Como se ha ido planteando, uno de los objetivos básicos es permitir la actuación individual de los propietarios, una vez abonado su saldo, que lo será

## CIUDAD Y TERRITORIO / julio-septiembre 1984

93

- (1) Calle y número.
- (2) Superficie del terreno.
- (3) Residencial, Industrial y otros o equipamiento.
- (4) Edificabilidad total en m<sup>2</sup> a techo sobre rasante.
- (5) Sólo para fincas edificables. El factor corrector depende del uso.
- (6) Valor según índice plusvalía = superficie x índice correspondiente años 82-84.

Valor según aprovechamiento medio = a. m x superficie x valor medio repercusión.

El aprovechamiento medio se calcula dividiendo el total de la columna edificabilidad corregida por el total de la columna superficie.

El valor medio de repercusión es único para el ámbito y es una corrección del valor medio del distrito que se obtiene del estudio de Clusa (p. ej.).

(10) Es el resultado de restar a la columna 9 la columna 8.



normalmente al solicitar la licencia de edificación. El pretender que los propietarios abonen dichos saldos de forma inmediata, al margen de ser perfectamente posible de acuerdo con lo dispuesto en la Ley, no parece congruente con el espíritu del método de gestión propuesto, que pretende respetar la diferencia de situaciones que se dan en el suelo urbano.

Pero esta dilación en el tiempo del proceso reparcelatorio sólo puede mantenerse por un periodo máximo de siete años, que es el tiempo máximo de acuerdo con lo dispuesto en el art. 126.3 del Reglamento de Gestión en que puede permanecer vigente la nota registral de afección, sin perjuicio claro está de que antes de que transcurra este plazo se exija por la vía de apremio el saldo.

Existiría también la posibilidad, antes de agotado el plazo, de incluir a las fincas con saldos pendientes en un nuevo proyecto de reparcelación, del que se excluirían aquellas que pagaron o cobraron su saldo en el periodo anterior, y en el que se incluirían nuevas fincas.

Esta posibilidad parece mucho más interesante, aún con sus problemas, que la vía de apremio, siempre que los propietarios de parcelas destinadas a cesión, y con saldos positivos, no hayan exigido el pago de dichos saldos, aunque en este caso cabe estudiar la posibilidad de que el órgano urbanístico actuante sea el que adelante dicha cantidad para subrogarse en los correspondientes créditos contra las fincas deudoras. Ello no resulta sencillo por cuanto los saldos de la cuenta de liquidación se administran a través de una cuenta de valores auxiliares e independientes, que es una cuenta cerrada, y donde en principio el Ayuntamiento no puede intervenir ni para añadir ni para detraer dinero.

A su vez, el desarrollo en un periodo dilatado de tiempo del proceso, plantea la necesidad de actualizar el valor de los saldos de acuerdo con las variaciones del índice de precios o cualquier índice similar.

Todo ello plantea además la necesidad de órganos especializados de gestión, que en cada momento determinan los saldos existentes y que formalicen las distintas operaciones de pago y cobro, así como de la preparación de los proyectos de reparcelación

y de los títulos. Ello sin duda es complicado, pero existe en muchos grandes Ayuntamientos en suficiente capacidad para llevarlo a cabo. Por otra parte la puesta en marcha de este sistema permitiría la simplificación y normalización del procedimiento, con lo que sería más sencilla su utilización.

#### **f) Ventajas e inconvenientes del sistema propuesto**

Sin duda el mayor inconveniente del sistema que se acaba de exponer es en la actual situación, y dada la falta de experiencia de su práctica, la complejidad del cálculo y la necesidad de tener un "aparato" de gestión que permita su seguimiento.

Los propietarios de fincas edificables obtienen ventajas indudables en relación con otros sistemas, dado que la carga se ajusta al volumen edificable, y se evitan otras reparcelaciones por los sistemas tradicionales mucho más largas en el tiempo. Los propietarios de zonas de cesión gratuita ven garantizada una indemnización, que se ajustará al aprovechamiento medio, y aquellos propietarios que tengan terrenos de cesión y zona edificable podrán compensar su carga económica, de acuerdo con lo que dispone el art. 127 del Reglamento de Gestión.

Desde el punto de vista de los principios de la Ley el sistema asegura la cesión de los terrenos marcados por la misma, y equilibra las cesiones entre los propietarios de forma precisa, evitando así la situación actual en la cual determinados propietarios se ven en la obligación de realizar determinadas cesiones sólo porque sus terrenos han sido afectados por viales o equipamientos, mientras que otros no realizan cesión alguna.

El sistema contribuye también a la transparencia sobre las obligaciones de los propietarios, y descarta cualquier posible trato desigual en materia de cesiones por parte de la Administración, al estar éstas fijadas objetivamente. La clarificación de las cargas permitirá además, a medio plazo, trasladar el precio de la carga al propietario del suelo, de forma que el promotor podrá comprar el terreno con un nivel de riesgos mucho menor que el actual.

# CIUDAD Y TERRITORIO

JULIO-SEPTIEMBRE 1984

NUMERO 61

