

REVISTA DEL
instituto universitario de urbanística
de la universidad de valladolid

ciudades 29

2026

PROCESOS, ACTORES Y
TEMPORALIDADES DE LA
INSTITUCIONALIZACIÓN DEL
PLANEAMIENTO URBANO



ciudades ²⁹₂₀₂₆

EDITA

Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, con la colaboración de Ediciones Universidad de Valladolid

Edición digital:

ISSN-E: 2445-3943

DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.29.2026>

Edición en papel:

ISSN: 1133-6579

Depósito Legal: VA-366-2014

COORDINACIÓN DE LA SECCIÓN MONOGRÁFICA

Céline Vaz, Miguel Fernández Maroto

REVISIÓN EDITORIAL

Luis Santos y Ganges, Federico Camerin, Sara Pedroso Emperador, Alberto Morala Sanz

MAQUETACIÓN

Alberto Morala Sanz

FOTOGRAFÍA DE CUBIERTA

Vista de la fachada principal del edificio de Nuevos Ministerios en Madrid (Eduardo de Santiago Rodríguez, 28 de abril de 2026)

IMPRESIÓN

ULZAMA Digital SL - Huarte (Navarra)

OFICINA EDITORIAL

Director:

Luis Santos y Ganges
revista.ciudades@uva.es
+34 983 184471

Secretario:

Federico Camerin
revista.ciudades@uva.es
+34 983 184471

Sede:

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE URBANÍSTICA DE
LA UNIVERSIDAD DE VALLADOLID
ETS de Arquitectura

Asistencia Editorial:

Alberto Morala Sanz

Fundador y Director Honorario:

Alfonso Álvarez Mora

Avenida de Salamanca 18

47014 Valladolid (España)



Todos los contenidos publicados en ciudades están sujetos a una licencia "Creative Commons Atribución 4.0 Internacional" (CC-BY 4.0).



Reconocimiento (Attribution): en cualquier explotación de la obra autorizada por la licencia hará falta reconocer la autoría.

La revista ciudades está incluida en los índices ESCI (Emerging Sources Citation Index, Web of Science Core Collection), SCOPUS, Avery Index to Architectural Periodicals, ERIH Plus (European Reference Index for the Humanities and Social Sciences) y Latindex (Catálogo 2.0), y en las bases de datos DOAJ (Directory of Open Access Journals), Google Scholar y Dialnet, así como en otros sistemas y bases de datos tanto españolas como internacionales.

Los textos completos de todos los números de la revista están disponibles en su página web (www.revistaciudades.com), en la plataforma de Revistas UVA (revistas.uva.es/index.php/ciudades) y en el repositorio institucional UVADOC de la Universidad de Valladolid (<http://uvadoc.uva.es/handle/10324/5385>).

ciudades **29**
2026

PROCESOS, ACTORES Y
TEMPORALIDADES DE LA
INSTITUCIONALIZACIÓN DEL
PLANEAMIENTO URBANO
EN EL SETENTA ANIVERSARIO DE LA
LEY DEL SUELO ESPAÑOLA DE 1956

CONSEJO DE REDACCIÓN

Luis Santos y Gangas

Geógrafo Director de ciudades
Departamento de Urbanismo y
Representación de la Arquitectura.
Universidad de Valladolid (España)

Federico Camerin

Urbanista Secretario de ciudades
Departamento de Urbanismo y
Representación de la Arquitectura.
Universidad de Valladolid (España)

Giuseppe Bertrando Bonfantini

Arquitecto
Dipartimento di Architettura e Studi Urbani.
Politecnico di Milano (Italia)

María A. Castrillo Romón

Arquitecta
Departamento de Urbanismo y
Representación de la Arquitectura.
Universidad de Valladolid (España)

Laurent Coudroy de Lille

Geógrafo e historiador
École d'Urbanisme de Paris. Université
Paris-Est Créteil (Francia)

Luisa Durán Rocca

Arquitecta
Faculdade de Arquitetura. Universidade
Federal do Rio Grande do Sul (Brasil)

Beatriz Fernández Águeda

Arquitecta
EHESG/Géographie-cités UMR 8504. École
des Hautes Études en Sciences Sociales
(Francia)

Miguel Fernández Maroto

Arquitecto
Departamento de Urbanismo y
Representación de la Arquitectura.
Universidad de Valladolid (España)

Thierry Lulle Bruna

Arquitecto
Facultad de Ciencias Sociales y Humanas.
Universidad Externado de Colombia
(Colombia)

Juan Miró Sardá

Arquitecto
School of Architecture. University of Texas
at Austin (EEUU)

Juan Luis de las Rivas Sanz

Arquitecto
Departamento de Urbanismo y
Representación de la Arquitectura.
Universidad de Valladolid (España)

Jacques Teller

Ingeniero civil arquitecto
Faculté de Sciences Appliquées. Université
de Liège (Bélgica)

CONSEJO CIENTÍFICO ASESOR

Abdellah Abarkan

Arquitecto
Department of Spatial Planning. Blekinge
Tekniska Högskola (Suecia)

Gonzalo Andrés López

Geógrafo
Departamento de Historia, Geografía y
Comunicación. Universidad de Burgos (España)

Carme Bellet Sanfeliu

Geógrafa
Departamento de Geografía y Sociología.
Universitat de Lleida (España)

Elia Canosa Zamora

Geógrafa
Departamento de Geografía. Universidad
Autónoma de Madrid (España)

José María Coronado Tordesillas

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
Departamento de Ingeniería Civil y de la
Edificación. Universidad de Castilla-La
Mancha (España)

Carmen Egea Jiménez

Geógrafa
Departamento de Geografía Humana.
Universidad de Granada (España)

Paolo Galuzzi

Arquitecto
Dipartimento di Pianificazione, design,
tecnologia dell'architettura. Sapienza-
Università di Roma (Italia)

Ana Lúcia Goelzer Meira

Arquitecta
Escola Politécnica. Universidad de Vale do
Rio dos Sinos (Brasil)

Sara González Ceballos

Socióloga
School of Geography. University of Leeds
(Reino Unido)

Olatz Grijalba Aseguinolaza

Arquitecta
Departamento de Arquitectura. Universidad
del País Vasco (España)

Doralice Sátyro Maia

Geógrafa
Departamento de Geociências. Universidade
Federal da Paraíba (Brasil)

Rafael Mata Olmo

Geógrafo
Departamento de Geografía. Universidad
Autónoma de Madrid (España)

Ángela Matesanz Parellada

Arquitecta
Departamento de Urbanística y Ordenación
del Territorio. Universidad Politécnica de
Madrid (España)

Domingos Martins Vaz

Sociólogo
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas.
Universidade da Beira Interior (Portugal)

Carme Miralles Guasch

Geógrafa
Departamento de Geografía. Universitat
Autònoma de Barcelona (España)

Oriol Nel·lo Colom

Geógrafo
Departamento de Geografía. Universitat
Autònoma de Barcelona (España)

Almudena Nolasco Cirugeda

Arquitecta
Departamento Edificación y Urbanismo.
Universidad de Alicante (España)

Mario Paris

Arquitecto
Dipartimento di Ingegneria e Scienze
Applicate. Università degli Studi di
Bergamo (Italia)

Martin Pekár

Historiador
Katedra histórie. Univerzita Pavla Jozefa
Šafárika v Košiciach (Eslovaquia)

Rocío Pérez Campaña

Ambientóloga
Departamento de Geografía. Universidad
Complutense de Madrid (España)

Juan Antonio Rodríguez González

Sociólogo
Departamento de Estudios Sociales.
Universidad de Guanajuato (México)

María Alejandra Saus

Arquitecta
Facultad de Arquitectura, Diseño y
Urbanismo. Universidad Nacional del
Litoral (Argentina)

Xosé Somoza Medina

Geógrafo
Departamento de Historia, Arte y Xeografía
Universidad de Vigo (España)

Rafael Temes Córdovez

Arquitecto
Departamento de Urbanismo. Universitat
Politécnica de València (España)

Carlos Alberto Torres Tovar

Arquitecto
Escuela de Arquitectura y Urbanismo.
Universidad Nacional de Colombia
(Colombia)

Céline Vaz

Historiadora
Laboratoire de Recherche Sociétés &
Humanités. Université Polytechnique Hauts-
de-France (Francia)

Charlotte Vorms

Historiadora
École d'Histoire de la Sorbonne. Université
Paris 1 Panthéon-Sorbonne (Francia)

Max Welch Guerra

Político
Fakultät Architektur und Urbanistik.
Bauhaus-Universität Weimar (Alemania)

Ana Zazo Moratalla

Arquitecta
Departamento de Planificación y Diseño
Urbano. Universidad del Bio-Bio (Chile)

ÍNDICE / INDEX

Carta de despedida del director.....	IX
<i>In Memoriam</i>	XI-XX
Editorial.....	XXI-XXXI

Sección Monográfica / *Monographic Section*

Rodrigo ALMONACID CANSECO

El papel del urbanismo en el intento de fascistización de España durante la inmediata posguerra..... 1-21

Céline VAZ

Definir y orientar la práctica profesional del urbanismo: El diploma técnico del IEAL en el primer franquismo (años 1940-1950)..... 23-42

María Cristina GARCÍA-GONZÁLEZ & Salvador GUERRERO

La Federación del Urbanismo y de la Vivienda (FUV) hacia 1950. Una red transnacional imposible..... 43-63

Felipe IGLESIAS GONZÁLEZ

La actualidad de la ejecución del planeamiento recogida en la Ley del Suelo de 1956 y propuestas de mejora..... 65-80

Juan Antonio LOBATO BECERRA & Pedro GÓRGOLAS

De la concertación a la flexibilidad: tres ciclos de ideología desregulatoria en el planeamiento urbano español (1956-2026)..... 81-96

Paolo GALUZZI & Marika FIOR

Il camino tortuoso della riforma urbanistica in Italia. Per un necessario riordino dei principi per il governo del territorio97-111

Sección Miscelánea / *Miscellaneous Section*

Frățiman ANDREEA-ALEXANDRA & José Ramón SOLA ALONSO

The Shadow of CIA over the Landscape of Brăila: Architectural and Urbanistic Influence of International Actors in a Complicated Context..... 113-132

Camilo Alejandro MORENO IREGUI

Who returned to Bogota's city centre? An approach to the population transition process before the arrival of COVID-19..... 133-154

Carmen BLASCO SÁNCHEZ, Francisco Juan MARTÍNEZ-PÉREZ,
Miguel MANSILLA ADELL, Julia CANO BLASCO

Una revisión actualizada de dos ejes viarios representativos de la reforma interior en Valencia 155-177

Hugo CAPELLÀ MITERNIQUE, Miquel GRIMALT GELABERT & Joan BAUZÀ LLINÀS

Una herencia insular basada en la dualidad urbana:

El caso de la isla de Mallorca 179-197

Sección Final / Final Section

Arturo VICENTE RUIZ

Reseña: Javier Burón, «El problema de la vivienda: Cómo desactivar la bomba de relojería que amenaza con colapsar España» 199-202

Julio César ARNAIZ HOYOS

Reseña: Javier Gil, «Generación inquilina. Un nuevo paradigma de vivienda para acabar con la desigualdad» 203-207

Nerea MORÁN ALONSO

Reseña: Agustín Hernández Aja y Oriol Nel-lo (editor: Angelino Mazza), «Barcelona/ Madrid: un dialogo critico tra due città»..... 209-211

Victoriano SAINZ GUTIÉRREZ

Reseña: María Cristina García González y Salvador Guerrero, «Ceuta circa 1930: la construcción de la ciudad funcional» 213-216

Guillermo PAVÓN TORREJÓN

Reseña: Amadeo Ramos Carranza y Valentín Trillo Martínez (editores y coordinadores), «Manuel Trillo de Leyva. Obra completa 1964-2005»..... 217-220

Carta de despedida del director

Este número 29 es el último en el que compartiré responsabilidades. Y son muchos años de trabajo dedicado con entrega y perseverancia a «Ciudades». Hace poco, Juan Luis de las Rivas decía que la revista es “la joya de la corona” del Instituto. Es una exageración, pero, como también ha dicho Miguel Fernández Maroto —el director del Instituto—, «Ciudades» representa la continuidad y el trabajo bien hecho de un Instituto que celebra ahora sus 35 años de existencia. Y, no creo que esté feo decirlo, siento que el relativo éxito de la revista es también mío. Me satisface enormemente haber convertido a «Ciudades», junto con mis compañeros de aventura, en una revista con los estándares de lo que hoy se entiende por una revista científica, aun persistiendo su factura artesanal.

Allá por el 2004 entré a formar parte del Consejo de Redacción, y fue en 2007 cuando me ocupé de la revista como secretario, coordinando el número 11 de 2008. Desde entonces he estado al frente de la revista, es decir, haciéndome cargo de casi todo, al principio bastante solo. Entre 2009 y 2012 solo pude mantener la calidad, asegurando la regularidad. Sin duda era importante el hecho de que saliera un número al año sin fallos, porque veníamos de tener tres números anteriores de dos años: el 6 de 2000-2001, el 7 de 2002-2003 y el 9 de 2005-2006. Abogué por convertir la publicación en una revista abierta y evaluada por pares ciegos, pero no fue hasta 2013 cuando pudimos dar comienzo a esa alternativa, coincidiendo con el lanzamiento de la serie de monografías «Dossier Ciudades».

En 2014 pasé a ser el director de una revista que debía alcanzar los estándares de una revista científica. Continué con un trabajo personal muy intenso intentando sacar adelante una revista interdisciplinar abierta al mundo académico, así como lograr el reconocimiento de los sistemas de información, bases de datos y entidades evaluadoras. Empezamos por Urbadoc, Latindex y otros más. Sin financiación ni apoyo técnico de nuestra Universidad, se hizo cuesta arriba lograr el reconocimiento de las entidades evaluadoras. Convertimos «Ciudades» en una revista digital, gratuita y en acceso abierto. Hasta que, por fin, hacia 2018, empezamos a obtener algunos frutos: entramos en Scopus y en WoS-ESCI. En 2019, Miguel Fernández entró de secretario, que ha sido lo mejor que le ha pasado a la revista. Trabajé con él de maravilla, pusimos en marcha nuevos consejos y una normativa de funcionamiento de la revista, asentando su indexación. En 2021, cuando entramos por fin en el SJR, nos dio FECYT su sello de calidad, y aquí seguimos, saliendo adelante con el trabajo de todos, desde 2024 con Federico Camerin de secretario y con buenas perspectivas de futuro.

Me despido, pues, y le deseo lo mejor a la revista, a su nuevo equipo de dirección y al Instituto.

Luis Santos y Ganges, mayo de 2026

IN MEMORIAM

Nestor Goulart Reis Filho (1931-2026)

Nuno Portas (1934-2025)

Antonio Teodoro Reguera Rodríguez (1954-2025)

AL MAESTRO, NUESTRO ADIÓS



Nestor Goulart Reis Filho, 2014

Fuente: Federación Panamericana de Asociación de Arquitectos (Léo Ramos)

Falleció el 18 de abril, a los 95 años, Nestor Goulart Reis Filho, pionero en la constitución del campo de la historia de la urbanización y del urbanismo en Brasil. Maestro de generaciones, nos enseñó, con rigor crítico y extraordinaria claridad didáctica, a comprender las ciudades brasileñas en una perspectiva histórica, social y territorial. Partió en plena lucidez, trabajando en la conclusión de sus últimos libros.

Las manifestaciones de pesar de instituciones nacionales y extranjeras atestiguan la dimensión internacional del profesor de la *Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo* (FAU-USP). Referencia ineludible en los estudios sobre el proceso de urbanización en Brasil, colaboró en importantes obras colectivas en España, por invitación de Gabriel Alomar y Francisco Solano.

Graduado en diciembre de 1955, ingresó como asistente en la FAU-USP en enero de 1956, convirtiéndose en el segundo exalumno en integrar el cuerpo docente. Fue pionero en múltiples frentes: el primero en desarrollar investigación académica sistemática en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la USP; en institucionalizar la investigación en régimen de tiempo completo; en defender una tesis, y en cursar una segunda carrera (Ciencias Sociales, en la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas de la USP, 1959–1962) en busca de una mayor densidad teórica. Organizó y dirigió la Cátedra de Historia de la Arquitectura Contemporánea, a la que incorporó “*Evolução Urbana no Brasil*”, eje central de su obra. Se convirtió en el primer catedrático arquitecto de la FAU-USP (1967), fundador del posgrado, orientador de generaciones de docentes, primer director egresado de la Escuela (1972 y 1976), fundador del *Laboratório de Estudos de Urbanização, Arquitetura e Preservação* (LAP, 1992) y coordinador del primer Proyecto Temático de la *Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo* (FAPESP) en la FAU-USP, dedicado a la “*Urbanização Dispersa e Mudanças no Tecido Urbano*” (2003–2008).

Máxima referencia brasileña y latinoamericana en el área, reveló las múltiples facetas de las ciudades brasileñas, desde el siglo XVI hasta el XXI. Su tesis de libre docencia, «*Contribuição ao Estudo da Evolução Urbana no Brasil*» (1964), obra seminal, dio origen al libro «*Imagens de Vilas e Cidades do Brasil Colonial*», posteriormente transformado en una memorable exposición en el Museu de Arte de São Paulo, en el año 2000, reuniendo originales de colecciones brasileñas y europeas.

Con carácter inaugural, su obra se equipara a la de Jorge Enrique Hardoy, en Argentina, al reconocer e interpretar el carácter urbano de los asentamientos en territorios amerindios. En las imágenes encontró su gran pasión intelectual: de ellas extraía, con mirada refinada, articulaciones teóricas innovadoras que cimentaron todo un campo disciplinar. Su último libro publicado, «*Arquitetura e Urbanismo nos primeiros tempos*» (2025), dedicado a los siglos XVI y XVII, se fundamenta en imágenes descubiertas en la Academia de Historia de Madrid.

Si el arquitecto y urbanista reveló la configuración material de las ciudades brasileñas, el sociólogo elucidó las complejidades del sistema urbano nacional: sus redes, temporalidades, disputas, agentes y proyectos de modernización. Su interpretación articuló procesos sociales, formación institucional, planificación urbana e infraestructura, siempre atento a las ambigüedades del patrimonialismo y a las permanencias históricas brasileñas.

Movido por una curiosidad intelectual poco común, transitó con naturalidad entre arquitectura, sociología, geografía, historia y arqueología. Investigó la trama

urbana en sus múltiples escalas, desde las formaciones coloniales hasta la dispersión metropolitana contemporánea. En «*Quadro da Arquitetura no Brasil*», obra clásica originada en textos publicados en el «*Suplemento Literario de O Estado de S. Paulo*» (1963), enseñó a generaciones a percibir las transformaciones del paisaje urbano.

Teoría y método se funden orgánicamente en su producción. El concepto de “urbanización”, central en su obra y hoy ampliamente naturalizado, asumió entre nosotros una singular densidad teórica, distinguiendo a la FAU–USP en el escenario internacional. Mucho antes de la consolidación de la historia urbana como campo disciplinar en Francia e Italia, sus tesis «*Evolução Urbana no Brasil*» (1964) y «*Urbanização e Teoria*» (1967) ya formulaban una interpretación social, sistémica y dialéctica de los procesos urbanos, en perspectiva global y comparada.

En medio de las profundas transformaciones de las décadas de 1950 y 1960, comprendió la urbanización brasileña como fenómeno decisivo de la modernidad nacional. Demostró la imposibilidad de estudiar la ciudad disociada de sus contextos sociales, espaciales y temporales, articulando permanentemente investigación histórica y reflexión urbanística.

Su obra, compuesta por cerca de cuarenta libros, entrelaza pasado y presente con admirable coherencia intelectual. En prácticamente todos ellos, el Brasil urbano emerge como cuestión central, suscitando reflexiones sobre planificación, preservación y políticas públicas. Entre sus síntesis más esperadas se encuentra «*Quadro da Urbanização e do Urbanismo no Brasil*». La Editora da Universidade de Sao Paulo organiza actualmente una colección dedicada a su producción, con veinte títulos en preparación.

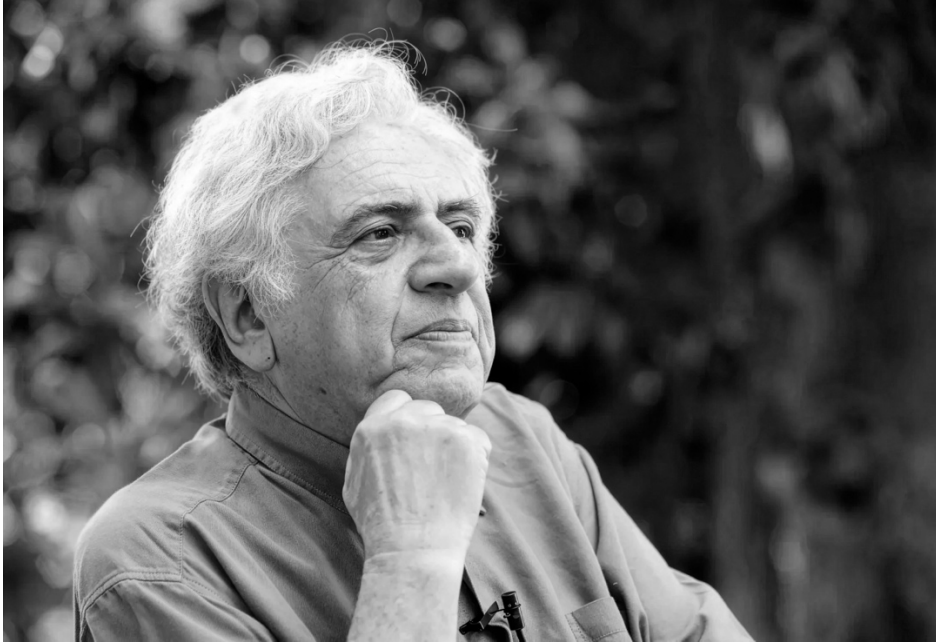
São Paulo ocupó un lugar privilegiado en sus investigaciones. Destacan «*São Paulo: vila, cidade e metrópole*» (2004), «*Dois séculos de projetos no Estado de São Paulo*» (2010) y «*Minas de Ouro e a Formação das Capitâneas do Sul*» (2013), estos dos últimos galardonados con el Premio Jabuti.

En la preservación del patrimonio histórico, tuvo una actuación igualmente decisiva. Coordinó el primer curso de Patrimonio de la FAU–USP, dirigió el CONDEPHAAT (*Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo*) e integró el Consejo Consultivo del IPHAN (*Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*) durante diecinueve años. También fue figura central en la consolidación del área de Arquitectura y Urbanismo en la FAPESP y en el CNPq (*Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico*), otorgándole reconocimiento nacional e internacional.

Tuvo, en vida, el raro privilegio de un amplio reconocimiento intelectual. Solía afirmar que la verdadera realización consistía en ejercer apasionadamente una profesión que permitiera “viajar trabajando” y “trabajar viajando”. Así vivió: con entusiasmo incansable, rigor intelectual y permanente curiosidad ante las ciudades brasileñas y el mundo.

Beatriz Piccolotto Siqueira Bueno

RECORDANDO A NUNO



Nuno Portas, 2015

Fuente: Facebook de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Oporto (Edigio Santos)

El 27 de julio de 2025 fallecía en Santa Iria de Azóia, municipio de Loures, cerca de Lisboa, nuestro querido Nuno. Nacido en Vila Viçosa, en el Alentejo, Nuno Rodrigo Martins Portas (1934-2025) ha sido sin duda uno de los protagonistas en la arquitectura y el urbanismo portugués en los últimos 50 años. Finalizó sus estudios de arquitectura en 1959, en la Escuela de Bellas Artes de Oporto, estudios que había iniciado en Lisboa. Desde muy joven compaginó el trabajo de arquitecto con el trabajo crítico, en la revista «Arquitectura», que pronto fue reconocido al recibir, en 1963, el premio Gulbenkian de crítica de arte. También muy pronto iniciaba su amplia carrera docente, primero en Lisboa y luego en Oporto, donde contribuyó en 1979 a la creación de la Facultad de Arquitectura (FAUP) y donde, desde 1989, fue catedrático de urbanismo. En 1969 había publicado «*A Cidade como Arquitectura*», con prólogo de Fernando Távora, un libro que anticipaba algunas de las ideas que iban a marcar su trayectoria, con una entonces pionera concepción del urbanismo como proceso, en maridaje con la arquitectura, apoyado en el espacio colectivo y atento a las

necesidades sociales, urbanismo abierto al futuro de manera flexible, gracias a una planificación pensada como meta-proyecto. Tras la Revolución de los Claveles, Nuno activó su compromiso político con el nuevo gobierno portugués y fue nombrado, en 1975, Secretario de Estado de Vivienda y Urbanismo, donde fue responsable del SAAL (*Serviço de Apoio Ambulatório Local*), el organismo creado en 1974 por el *Ministério de Equipamento Social* para impulsar un innovador programa destinado a ofrecer vivienda digna a las poblaciones más desfavorecidas, con criterios de participación vecinal afines a lo que el propio Nuno llevaba tiempo defendiendo. Su interés por la vivienda social estaba ya presente en sus primeros trabajos de arquitecto, como los grupos de viviendas en Olivais, Lisboa, que había realizado en su colaboración con el estudio de Nuno Totonio Pereira entre 1957 y 1968. El trabajo intenso en el SAAL, organismo que apenas duraría tres años, marcó sin duda su trayectoria a la vez que fortaleció su prestigio. Pero también su labor crítica e investigadora que se evidenciaba desde sus primeras publicaciones.

Porque no cabe duda de que Nuno ha sido uno de los urbanistas europeos más lúcidos en la segunda mitad del siglo XX y en las primeras décadas del XXI. No es aquí el lugar para narrar con detalle sus ideas y sus logros, de su relevancia dan cuenta tanto la Gran Cruz de la Orden del Infante Don Enrique, que recibió en 2004, como el premio Sir Patrick Abercrombie, que le otorgó la UIA (Unión Internacional de Arquitectos) en 2005. Como escribiera con elocuencia en 2005 Manuel de Solà-Morales, en el prefacio a una valiosa recopilación de sus escritos, Nuno era “el hombre que sabía demasiado”. Solà destacaba allí que el trabajo de Nuno Portas fue siempre “des-cubrir”: buscar lo que no aparece, pero está. Efectivamente, los dos volúmenes de «*Os tempos das Formas*» que recogen los textos de Nuno permiten acercarse con coherencia a una figura poliédrica, a la vez clarividente y compleja, descubriendo con naturalidad sus intereses al hilo de la evolución del urbanismo en paralelo a la de nuestras ciudades, en «*A Cidade Feita e Refeita*» (años 1963-2004) y en «*A Cidade Imperfeita e a Fazer*» (años 1975-2012). Digo nuestras ciudades porque Nuno no sólo analizó e intervino en ciudades portuguesas, sino que colaboró como urbanista en Barcelona, Madrid y Santiago de Compostela. Con Oriol Bohigas desarrolló planes de recuperación urbana en Río de Janeiro y colaboró en la legislación urbanística de Cabo Verde. También fue consultor y docente en ciudades europeas como Milán y París. Su relación con España y con Italia ha sido particularmente intensa, y permanece en la medida que sus trabajos y escritos siguen generando interesantes reflexiones.

Conocí a Nuno en la casa milanesa de Corinna Morandi y Gabriele De Vecchi, en Via Trieste. En este hogar para mí entrañable, cenamos también con Rui Braz, discípulo de Nuno, que realizaba una estancia de investigación en el IUAV de Venecia mientras yo estaba en el Politécnico de Milán. Eran los primeros años 90 del pasado siglo. Para un profesor todavía joven, comprobar la naturalidad, alegría y sencillez con la que Nuno, un urbanista reconocido, me

trataba fue una grata sorpresa. Siempre fue así, lo que me ayudó, sin duda, a fortalecer un interés inconformista por la planificación urbanística a la vez que determinó un afecto mutuo duradero. En octubre de 1995 organicé en la Escuela de Arquitectura de Valladolid unas jornadas tituladas "Planificar la ciudad, proyectar la arquitectura", recogidas en el número 3 de la revista «Ciudades» y motivada por las ideas de Nuno. Su participación fue excelente, anticipando temas que todavía hoy comienzan a consolidarse, como su concepción del plan como estrategia de regulación variable, adaptativa y abierta al objetivo clave de administrar la incertidumbre, afín a la naturaleza misma de la planificación y a su materialización en proyectos concretos. Nuno era un poco caótico, me envió unos papeles con apuntes y esquemas realizados a mano que tuve que traducir y recomponer para cerrar lo que hoy es uno de los artículos más leídos en el repositorio de la revista. Siempre valoré su generosidad y su curiosidad respetuosa por lo que hacíamos en Valladolid. Recuerdo con cierta nostalgia los días que pasamos juntos en 2003, viajando por diversas ciudades portuguesas como miembros de una comisión de evaluación de diferentes Escuelas de Arquitectura, en Oporto, Lisboa, Coimbra y Évora. Yo participaba en el grupo por invitación suya. Incisivo, exigente y siempre alegre, Nuno hacía fácil cualquier tarea. Comprobé que Nuno era a la vez muy querido y respetado, nos sólo por sus colaboradores y compañeros más directos, como Manuel Fernandes de Sá, Alvaro Domingues o el propio Rui Braz, sino por todo el profesorado con el que nos encontrábamos.

Estaba entonces Nuno, en 2003, muy implicado en un atractivo proyecto para el frente de la ría de Aveiro, dentro del programa «Polis». En 1990 había iniciado el proyecto del Campus de la Universidad de esta singular ciudad costera, un proyecto al que daba gran valor y que hoy es una realidad, no sólo en mi opinión, cargada de aciertos. En esta ciudad de agua, de riberas y canales, Nuno había concentrado un peculiar esfuerzo, que él siempre consideraba colectivo. Este era un rasgo singular del carácter de Nuno, su capacidad para trabajar en equipo. Una cualidad que no sólo hacía posible su colaboración en gran diversidad de situaciones, sino que garantizaba el éxito de empeños difíciles. Prueba de ello fueron su empeño temprano en vincular *política urbana e habitação*, y la ambición de su lograda explicación del devenir reciente de la urbanización en Portugal con los dos volúmenes de «Políticas Urbanas», investigación colectiva que publicó la *Fundação Calouste Gulbenkian*, en 2003 «*Tendências, estratégias e oportunidades*» y, en 2012, «*Transformações, regulação e projectos*». Un esfuerzo que amplía sus frutos, como lo demuestra el trabajo casi monumental que coordinó Álvaro Domingues, colaborador en los anteriores, «*Cidade e Democracia: 30 Anos de Transformação Urbana em Portugal*», publicado en 2006.

Nuno nunca se alejó de su compromiso con la política urbanística, que recondujo a la escala municipal como concejal en Vila Nova de Gaia, municipio

riberaño del Duero, junto a Oporto, y segunda ciudad del país, o como miembro de la Asamblea Municipal de Vila Viçosa. Militante de izquierda, la inteligencia en el juicio y la capacidad de diálogo distinguían tanto el pensamiento como el acercamiento a la realidad de Nuno, sin dogmatismo. Casado entre 1957 y 1968 con Helena Sacadura Cabral, relevante profesora de economía y escritora, nacida como Nuno en 1934, sus dos hijos han desarrollado una actividad política relevante en el país luso, aunque desde posiciones muy diferentes. Paulo Portas llegó a ser viceprimer ministro de Portugal y Miguel Portas, tristemente fallecido, realizó una gran tarea como eurodiputado. También su hija Catarina, fruto de su segundo matrimonio con Margarida Gomes de Sousa Lobo, es una periodista y empresaria muy activa. Llegue a toda su familia nuestro recuerdo y el profundo afecto hacia Nuno.

Porque el legado de un urbanista como Nuno queda grabado misteriosamente en el paisaje de las ciudades en las que ha trabajado, más allá de los proyectos construidos y de la aspiración de una arquitectura concebida al servicio de la gente. Los resultados de una buena planificación parecen muchas veces intangibles, embebidos en la insatisfacción ante muchos espacios urbanizados o escondidos detrás de los males que se han evitado. Sin embargo, debemos reconocer que, en Europa y en los últimos cincuenta años, nuestras ciudades han mejorado gracias al trabajo de personas como Nuno. Lo escribía él mismo en el primer punto de su decálogo para el urbanismo municipal, “un plan no es un fin en sí mismo, ni un principio, es un medio”. Gracias por todo Nuno.

Juan Luis de las Rivas Sanz

EDITORIAL

Procesos, actores y temporalidades de la institucionalización del planeamiento urbano.

En el setenta aniversario de la Ley del Suelo española de 1956

La publicación de este número 29 de la revista *Ciudades* se produce en coincidencia con el septuagésimo aniversario de la aprobación de la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana, hito del urbanismo contemporáneo español por cuanto fue el primer código urbanístico completo, en el que se establecieron principios e instrumentos para una ordenación sistemática del territorio. Supuso, por tanto, un paso decisivo en la modernización de la legislación urbanística y en la aplicación del planeamiento urbano en España, al que se venía aspirando desde principios del siglo XX. Aprovechando la efeméride, este número aborda esa institucionalización del planeamiento urbano, es decir, los procesos, actores y temporalidades implicados en la emergencia y posterior afianzamiento y despliegue del sistema urbanístico establecido en la Ley del Suelo de 1956.

Sin olvidar los antecedentes anteriores a la Guerra Civil (1936-39), entre los que cabe destacar el Estatuto Municipal de 1924 y su Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales, que reconocieron el urbanismo como competencia municipal y recopilaron los diversos instrumentos que se habían ido regulando a lo largo del último tercio del siglo XIX, la imposición del régimen franquista dio lugar a una nueva fase, inicialmente de experimentación práctica, administrativa y jurídica. Entre otras experiencias, la elaboración y posterior aprobación en 1946, mediante una ley especial, del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, y la creación al mismo tiempo de una Comisaría General encargada de su gestión (un sistema replicado en paralelo en Bilbao y Valencia), sirvieron de base para la Ley del Suelo de 1956, a la que muy poco después, en 1957, se sumó la creación del Ministerio de la Vivienda y de la Dirección General de Urbanismo, desgajada de la Dirección General de Arquitectura, mientras que en 1959 se creó la Gerencia de Urbanización como organismo encargado de la preparación de suelo.

En torno a este nuevo sistema urbanístico institucionalizado (incidiendo en su contexto político y técnico) construyen su discurso los seis artículos que componen la sección monográfica de este número 29 de *Ciudades*, cada uno desde perspectivas distintas que, en su conjunto, cubren sus distintas facetas.

El primer artículo, de Rodrigo Almonacid, se interesa por el papel del urbanismo en el intento de fascistización de España en los años iniciales del franquismo, es decir, atiende al intento de trasladar los principios ideológicos del “fascismo genérico” (totalitarismo, ultranacionalismo y palingenesia) al

urbanismo y hacer así de este un instrumento al servicio del nuevo Estado. A este respecto, aborda las nociones de jerarquía y subordinación del planeamiento municipal al interés nacional, las fuentes de inspiración y legitimación histórica del nuevo urbanismo “orgánico” y el papel del urbanismo en la “reconstrucción” de España como expresiones de una fascistización que, sin embargo, tuvo un limitado alcance por el giro pragmático que experimentó el régimen a partir de mediados de los años cincuenta, siendo precisamente el urbanismo una de sus más claras manifestaciones. De hecho, algunos principios fundamentales de la Ley del Suelo de 1956, como la función social de la propiedad o la jerarquización del sistema de planes, guardan ciertas afinidades con la ideología falangista, si bien fueron sistemáticamente incumplidos en la práctica real, con la aquiescencia o incluso la contribución, más o menos explícita, de los propios organismos encargados precisamente de velar por ellos.

A continuación, el artículo de Céline Vaz estudia la práctica profesional del planeamiento urbano reflejada en el diploma de técnico urbanista del Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL, creado en 1940). En paralelo a la institucionalización del urbanismo en su vertiente normativa y administrativa, el IEAL y los estudios que impulsó desde 1943 tuvieron un papel clave en su consolidación y reconocimiento como disciplina técnica autónoma, rompiendo su vinculación con la administración y la higiene urbanas característica de los modelos previos a la Guerra Civil, y cubriendo las limitaciones que la enseñanza del urbanismo tuvo en las escuelas de arquitectura e ingeniería hasta la implantación de los planes de estudios de 1957 y 1964. Asimismo, a través del análisis de la formación previa de sus estudiantes, de las materias impartidas y del plantel de docentes, el artículo constata que el diploma contribuyó a consolidar la vinculación entre arquitectura y urbanismo. Así, tanto candidatos como egresados eran muy mayoritariamente arquitectos, que también impartían la mayor parte de las clases de un diploma que, aun reconociendo la condición multidisciplinar del urbanismo, lo identificó claramente con la práctica del planeamiento.

En todos estos procesos que contribuyeron a la institucionalización del urbanismo en España tuvieron también una gran relevancia las influencias internacionales, plasmadas en aspectos sustanciales de la Ley del Suelo del 1956, como el sistema de planeamiento municipal, en el que el plan general y el plan parcial tienen un claro correlato en las figuras equivalentes de la ley urbanística italiana de 1942. Asimismo, ya desde principios del siglo XX fueron varios los técnicos españoles que participaron de redes internacionales de difusión del urbanismo, como la *International Federation for Housing and Town Planning* (IFHTP). A esta relevante cuestión se refiere precisamente el artículo de María Cristina García-González y Salvador Guerrero, que se centra en la Federación del Urbanismo y de la Vivienda (FUV), una iniciativa privada impulsada por César Cort, una de las principales figuras del urbanismo español de este periodo. En

concreto, el artículo se centra en los congresos que la FUV organizó en Oporto en 1951 y en Palma de Mallorca en 1954, y que dieron luego paso a la consolidación de la celebración del Día Mundial del Urbanismo en España. Ambos se interpretan como expresión de la puesta en valor de la institucionalización del urbanismo y de incipiente apertura internacional a través de una red trasnacional limitada y que, de hecho, no supo trascender.

Además de su génesis y consolidación inicial, la institucionalización también puede estudiarse desde una perspectiva temporal más amplia, observando el modo en que el sistema urbanístico establecido en la Ley del Suelo de 1956 se ha mantenido y actualizado hasta nuestros días, en función de la evolución política, económica y social. A este respecto, hay que destacar que el retorno de la democracia tras la muerte de Franco no supuso el cuestionamiento del marco legal y de la práctica del urbanismo definidos durante su dictadura, que se han mantenido en buena medida hasta nuestros días. De hecho, la Ley del Suelo de 1956 y su importante reforma aprobada en 1975 fueron una evidente fuente de inspiración para las leyes de urbanismo aprobadas por las Comunidades Autónomas en los años 90 y 2000, por lo que muchas de las normas, procedimientos y prácticas de ordenación del territorio que ayudaron a implantar siguen vigentes, a pesar del tiempo transcurrido y la sucesión de cambios y reformas. Esta perspectiva, que recorre los setenta años transcurridos desde la aprobación de la Ley del Suelo de 1956 y que conecta directamente con el presente, caracteriza precisamente los dos siguientes artículos.

Así, el artículo de Felipe Iglesias se centra en la ejecución del planeamiento recogida en la Ley del Suelo de 1956, analizando sus características básicas y evidenciando tanto su relación con el pasado (las propuestas que ya planteara Ildefonso Cerdá) como con el presente (sus efectos sobre la normativa hoy vigente), para realizar a partir de ello una crítica del actual sistema de gestión urbanística, con propuestas de mejora que inciden en el papel protagonista que siguen teniendo los propietarios del suelo y en el alcance de la cesiones a que se ven obligados. Por su parte, el artículo de Juan Antonio Lobato y Pedro Górgolas identifica y caracteriza tres ciclos sucesivos de modificación del sistema urbanístico establecido en la Ley del Suelo de 1956 que comparten una misma perspectiva desregulatoria: el urbanismo concertado que preconizó la reforma de 1975, la liberalización del suelo que planteó la reforma de 1998 y las tendencias actuales de “simplificación” y “flexibilización” que se observan en numerosas modificaciones de las leyes urbanísticas autonómicas. A este respecto, señalan el riesgo de que se diluya el papel del planeamiento como instrumento rector de la política urbano-territorial, bajo dirección y control de la Administración.

Finalmente, cierra la sección monográfica el artículo de Paolo Galuzzi y Marika Fior, que asume la misma perspectiva temporal que los dos textos anteriores, pero refiriéndola a otro caso, paralelo al de España y de gran interés: el de Italia. Partiendo de la ya mencionada ley urbanística de 1942, que tuvo como

se ha dicho una clara influencia en la Ley del Suelo de 1956, el artículo caracteriza la evolución del sistema urbanístico italiano a través de sucesivas fases de reforma que llegan hasta la actualidad: desde la “reforma gradual” implementada en los años 60 y 70 hasta el “federalismo urbanístico” derivado de la asunción de competencias normativas por parte de las regiones, en un proceso muy similar al ocurrido en España pocos años después. Respecto al momento actual, el artículo expone similares cuestiones a las que protagonizan hoy el debate en España, tales como la obsolescencia del marco normativo en relación con los retos actuales, o la excesiva fragmentación y proliferación de normas sectoriales, para enlazar con la propuesta promovida desde el Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) de una “ley de principios” a escala nacional que plantea una “refundación conceptual y normativa” del gobierno del territorio.

Estos tres últimos artículos evidencian que, en una disciplina consustancialmente proyectiva como es el planeamiento urbano, las miradas al pasado no se agotan en el mejor conocimiento de la historia (sus procesos, sus actores, sus temporalidades), que es ya algo valioso en sí mismo, sino que, además, en muchas ocasiones, estimulan reflexiones útiles sobre la situación del urbanismo en el momento actual. La ordenación integral del territorio y la disposición de instrumentos eficaces para ello impulsó la aprobación de la Ley del Suelo de 1956, que materializó aspiraciones que ya venían manifestándose con anterioridad, y que siguen siendo hoy plenamente vigentes. A este respecto, la sección monográfica de este número 29 de *Ciudades* ha pretendido contribuir a repensar el urbanismo desde “la convicción de la necesidad del planeamiento” y “la idea de que el urbanismo debe ser una función pública al servicio de todos”, que constituyen, de hecho, el propio ideario con que se identifica esta revista.

Junto a los seis artículos que componen la sección monográfica, se añaden a este número 29 los cuatro artículos de la sección miscelánea. El primero de ellos, de Frățiman Andreea-Alexandra y José Ramón Sola, presenta un interesante caso enmarcado en el contexto de la Guerra Fría, concretamente la influencia de la CIA en la ciudad de Brăila (Rumanía). A continuación, el artículo de Camilo Alejandro Moreno aborda la composición social del centro de Bogotá, a partir de fuentes estadísticas que evidencian procesos de transformación. Por su parte, el artículo de Carmen Blasco, Francisco Juan Martínez, Miguel Mansilla y Julia Cano actualiza perspectivas sobre la reforma interior a través de dos de las principales avenidas abiertas en el centro de Valencia, mientras que el artículo de Hugo Capellà, Miquel Grimalt y Joan Bauzà plantea la noción de “dualidad urbana” como elemento interpretativo vinculado a la insularidad, refiriéndose en concreto a la isla de Mallorca y a tres de sus poblaciones.

En último lugar, completan este número las cinco reseñas de libros recientemente publicados que se incluyen en la sección final. Las dos primeras reseñas comparten una misma vinculación con el problema de la vivienda, de plena actualidad en España y que es el objeto de las obras de Javier Burón (*El*

problema de la vivienda: Cómo desactivar la bomba de relojería que amenaza con colapsar España) y Javier Gil (*Generación inquilina. Un nuevo paradigma de vivienda para acabar con la desigualdad*), reseñadas respectivamente por Arturo Vicente y Julio César Arnaiz. Seguidamente, se incluyen las reseñas de Nerea Morán sobre el libro *Barcellona/Madrid: un dialogo critico tra due città*, de Agustín Hernández Aja y Oriol Nel·lo; de Victoriano Sainz sobre el libro *Ceuta circa 1930: la construcción de la ciudad funcional*, de María Cristina García González y Salvador Guerrero; y de Guillermo Pavón sobre el libro *Manuel Trillo de Leyva. Obra completa 1964-2005*, coordinador y editado por Amadeo Ramos Carranza y Valentín Trillo Martínez.

Junto con su función habitual de presentar los contenidos del número, este editorial debe cumplir en esta ocasión otra función adicional, en la medida en que con este número 29 concluye la labor de Luis Santos y Ganges como director de la revista *Ciudades*, que asumió en el año 2014, tras haber sido previamente, desde 2007, jefe de redacción (y miembro del Consejo de Redacción desde 2004). Han sido, por tanto, muchos años de servicio plenamente comprometido y entregado a esta revista, que han hecho posible su continuidad y su crecimiento, para que siga hoy cumpliendo los objetivos con que se fundó en 1993, pero habiéndose adaptado con éxito a los requisitos actualmente exigibles a cualquier revista científica. En consecuencia, el Consejo de Redacción de la revista, y el Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid como entidad editora, desean hacer constar en este editorial su mayor agradecimiento a Luis Santos y Ganges por la excelente labor desempeñada, desde el convencimiento de que ha sentado las bases para que esta revista pueda aspirar a un futuro que, esperamos, sea largo y fecundo.

Valladolid, mayo de 2026

EDITORIAL

Processes, actors and temporalities of the institutionalisation of urban planning. On the seventieth anniversary of the 1956 Spanish Land Law

The publication of this issue 29 of the journal *Ciudades* coincides with the seventieth anniversary of the passing of the Act of 12 May 1956 on land use and urban planning, a milestone in contemporary Spanish urban planning, as it was the first comprehensive urban planning code, establishing principles and instruments for the systematic planning of the territory. It therefore represented a decisive step in the modernisation of urban planning legislation and the implementation of urban planning in Spain, something that had been aspired to since the early 20th century. Marking this anniversary, this issue examines the institutionalisation of urban planning, that is, the processes, actors and temporalities involved in the emergence, subsequent consolidation and implementation of the urban planning system established by the 1956 Land Law.

Not forgetting the developments prior to the Civil War (1936-39), notably the 1924 Municipal Statute and its Regulations on Municipal Works, Services and Assets, which recognised urban planning as a municipal responsibility and compiled the various instruments that had been regulated over the last third of the 19th century, the imposition of the Franco regime ushered in a new phase, initially one of practical, administrative and legal experimentation. Among other initiatives, the drafting and subsequent approval in 1946, through a special law, of the General Urban Plan for Madrid, and the simultaneous creation of a General Commission responsible for its management (a system replicated in parallel in Bilbao and Valencia), served as the basis for the 1956 Land Law, to which, very shortly afterwards, in 1957, was followed by the creation of the Ministry of Housing and the Directorate-General for Urban Planning, separated from the Directorate-General for Architecture, whilst in 1959 the Urban Development Agency was established as the body responsible for land development.

The six articles that compose the monographic section of this issue 29 of *Ciudades* build their arguments around this new institutionalised urban planning system (focusing on its political and technical context), each from a different perspective; taken together, they cover its various facets.

The first article, by Rodrigo Almonacid, examines the role of urban planning in the attempt to impose fascist ideology on Spain during the early years of the Franco regime; in other words, it focuses on the attempt to apply the ideological principles of 'generic fascism' (totalitarianism, ultra-nationalism and

palingenesis) to urban planning, thereby turning it into an instrument at the service of the new state. In this regard, it examines the notions of hierarchy and the subordination of municipal planning to the national interest, the sources of inspiration and historical legitimisation of the new “organic” urban planning, and the role of urban planning in the “reconstruction” of Spain as expressions of a fascistisation which, nevertheless had a limited scope due to the pragmatic shift the regime underwent from the mid-1950s onwards, with urban planning being precisely one of its clearest manifestations. In fact, certain fundamental principles of the 1956 Land Law, such as the social function of property or the hierarchical structure of the planning system, bear some resemblance to Falangist ideology, although in practice they were systematically disregarded, with the acquiescence or even the more or less explicit contribution of the very bodies responsible for upholding them.

Next, Céline Vaz’s article addresses the professional practice of urban planning as reflected in the diploma in urban planning awarded by the Institute of Local Administration Studies (IEAL, established in 1940). In parallel with the institutionalisation of urban planning in its regulatory and administrative aspects, the IEAL and the studies it promoted from 1943 onwards played a key role in its consolidation and recognition as an autonomous technical discipline, breaking away from the links with urban administration and public health characteristic of pre-Civil War models, and addressing the limitations of urban planning education in architecture and engineering schools until the introduction of the 1957 and 1964 curricula. Furthermore, through an analysis of the students’ prior education, the subjects taught and the teaching staff, the article confirms that the diploma programme helped to consolidate the link between architecture and urban planning. Thus, the vast majority of both candidates and graduates were architects, who also taught most of the classes on a diploma programme which, whilst recognising the multidisciplinary nature of urban planning, clearly identified it with the practice of planning.

International influences also played a significant role in all these processes that contributed to the institutionalisation of urban planning in Spain; these were reflected in key aspects of the 1956 Land Law, such as the municipal planning system, in which the general plan and the partial plan have clear counterparts in the equivalent provisions of the 1942 Italian urban planning law. Furthermore, from the early 20th century onwards, several Spanish professionals were involved in international networks promoting urban planning, such as the International Federation for Housing and Town Planning (IFHTP). This significant issue is precisely the subject of the article by María Cristina García-González and Salvador Guerrero, which focuses on the Federation of Urban Planning and Housing (FUV), a private initiative promoted by César Cort, one of the leading figures in Spanish urban planning of this period. Specifically, the article focuses on the congresses organised by the FUV in Porto in 1951 and in Palma de

Mallorca in 1954, which subsequently led to the establishment of World Urbanism Day in Spain. Both are interpreted as an expression of the institutionalisation of urban planning and of an incipient international opening through a limited transnational network which, in fact, failed to gain wider traction.

In addition to its origins and initial consolidation, institutionalisation can also be examined from a broader historical perspective, looking at how the urban planning system established by the 1956 Land Law has been maintained and updated to the present day, in line with political, economic and social developments. In this regard, it should be noted that the return to democracy following Franco's death did not lead to a questioning of the legal framework and urban planning practices defined during his dictatorship, which have largely remained in place to this day. Indeed, the 1956 Land Law and its major reform passed in 1975 were a clear source of inspiration for the urban planning laws adopted by the Autonomous Communities in the 1990s and 2000s; consequently, many of the land-use planning regulations, procedures and practices they helped to establish remain in force, despite the passage of time and the succession of changes and reforms. This perspective, which spans the seventy years since the adoption of the 1956 Land Law and which connects directly with the present, is precisely what characterises the following two articles.

Felipe Iglesias's article thus focuses on the planning execution provisions set out in the 1956 Land Law, analysing its basic characteristics and highlighting both its connection to the past (the proposals originally put forward by Ildefonso Cerdá) and to the present (its impact on current legislation), in order to critique the current urban management system, offering proposals for improvement that address the continuing dominant role of landowners and the scope of the concessions they are obliged to make. For its part, the article by Juan Antonio Lobato and Pedro Górgolas identifies and characterises three successive cycles of modification to the urban planning system established by the 1956 Land Law, all of which share the same deregulatory perspective: the concerted urban planning advocated by the 1975 reform, the land liberalisation proposed by the 1998 reform, and the current trends towards "simplification" and "flexibilization" observed in numerous amendments to regional urban planning laws. In this regard, they highlight the risk that the role of planning as the guiding instrument of urban and territorial policy, under the direction and control of the Administration, may be diluted.

Finally, the monographic section concludes with the article by Paolo Galuzzi and Marika Fior, which adopts the same historical perspective as the two previous texts, but applies it to another case that runs parallel to that of Spain and is of great interest: that of Italy. Starting from the aforementioned 1942 urban planning law, which, as noted, had a clear influence on the 1956 Land Law, the article traces the evolution of the Italian planning system through successive phases of

reform up to the present day: from the “gradual reform” implemented in the 1960s and 1970s to the “urban federalism” resulting from the assumption of regulatory powers by the regions, in a process very similar to that which took place in Spain a few years later. With regard to the present day, the article raises issues similar to those currently at the centre of the debate in Spain, such as the obsolescence of the regulatory framework in relation to current challenges, or the excessive fragmentation and proliferation of sectoral regulations, linking this to the proposal put forward by the Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) for a “framework law” at national level that envisages a “conceptual and regulatory overhaul” of territorial governance.

These last three articles demonstrate that, in a discipline as inherently forward-looking as urban planning, looking to the past is not merely about gaining a better understanding of history (its processes, its actors, its timeframes), which is valuable in itself, but also, on many occasions, stimulates useful reflections on the current state of urban planning. Comprehensive land-use planning and the provision of effective tools for this purpose led to the passing of the 1956 Land Law, which realised aspirations that had already been expressed previously and which remain fully relevant today. In this regard, the special section of this issue 29 of *Ciudades* has sought to contribute to rethinking urban planning from “the conviction of the need for planning” and “the idea that urban planning must be a public function at the service of all”, which constitute, in fact, the very ideology with which this journal identifies.

Alongside the six articles that make up the special section, this issue 29 also includes four articles in the miscellaneous section. The first of these, by Frățiman Andreea-Alexandra and José Ramón Sola, presents an interesting case set against the backdrop of the Cold War, specifically the influence of the CIA in the city of Brăila (Romania). Next, the article by Camilo Alejandro Moreno examines the social composition of central Bogotá, drawing on statistical sources that highlight processes of transformation. Meanwhile, the article by Carmen Blasco, Francisco Juan Martínez, Miguel Mansilla and Julia Cano offers updated perspectives on urban reform through two of the main avenues in the centre of Valencia, whilst the article by Hugo Capellà, Miquel Grimalt and Joan Bauzá proposes the notion of “urban duality” as an interpretative element linked to insularity, referring specifically to the island of Mallorca and three of its towns.

Finally, this issue is rounded off by the five reviews of recently published books included in the final section. The first two reviews share a common focus on the housing crisis, a highly topical issue in Spain and the subject of the works by Javier Burón (*El problema de la vivienda: Cómo desactivar la bomba de relojería que amenaza con colapsar España*) and Javier Gil (*Generación inquilina. Un nuevo paradigma de vivienda para acabar con la desigualdad*), reviewed respectively by Arturo Vicente and Julio César Arnaiz. Next, we include reviews by Nerea Morán of the book *Barcelona/Madrid: un dialogo*

critico tra due città by Agustín Hernández Aja and Oriol Nel·lo; by Victoriano Sainz of the book *Ceuta circa 1930: la construcción de la ciudad funcional* by María Cristina García González and Salvador Guerrero; and by Guillermo Pavón of the book *Manuel Trillo de Leyva. Obra completa 1964-2005*, coordinated and edited by Amadeo Ramos Carranza and Valentín Trillo Martínez.

Alongside its usual role of introducing the contents of this issue, this editorial must on this occasion fulfil an additional function, in that this issue 29 marks the end of Luis Santos y Ganges's tenure as director of the journal *Ciudades*, a role he took on in 2014, having previously served as managing editor since 2007 (and as a member of the Editorial Board since 2004). These have therefore been many years of fully committed and dedicated service to this journal, which have made its continuity and growth possible, ensuring that it continues today to fulfil the objectives for which it was founded in 1993, whilst successfully adapting to the requirements currently demanded of any scientific journal. Consequently, the journal's Editorial Board, and the University Institute of Urbanism at the University of Valladolid as the publishing body, wish to express in this editorial their deepest gratitude to Luis Santos y Ganges for the excellent work he has carried out, in the firm belief that he has laid the foundations for this journal to look forward to a future that we hope will be long and fruitful.

Valladolid, May 2026

Sección Monográfica
Monographic Section

El papel del urbanismo en el intento de fascistización de España durante la inmediata posguerra *

The role of urban planning in the attempted fascistisation of Spain during the immediate post-war period

RODRIGO ALMONACID CANSECO

Doctor en Arquitectura

Profesor Titular de Universidad

Universidad de Valladolid (Valladolid, España)

rodrigo.almonacid@uva.es

ORCID: [0000-0001-5353-7790](https://orcid.org/0000-0001-5353-7790)

Recibido/Received: 30-09-2025; Aceptado/Accepted: 02-03-2026

Cómo citar/How to cite: Almonacid, Rodrigo (2026): “El papel del urbanismo en el intento de fascistización de España durante la inmediata posguerra”, *Ciudades*, 29, pp. 1-21. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.29.2026.1-21>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Resumen: Se plantea una discusión acerca de las concomitancias entre la disciplina urbanística y la doctrina del fascismo durante la reconstrucción de la España de posguerra. Para ello se comprueba la concordancia de los principios del “fascismo genérico” —totalitarismo, ultranacionalismo y palingenesia— y su aplicación conforme al urbanismo pretendido por el Nuevo Estado franquista, observándose una correlación principalmente teórica en su primera década de actividad. Paradójicamente, será también el urbanismo una herramienta decisiva en su evolución, con un progresivo abandono de la doctrina nacional-sindicalista de la autarquía y la adopción de criterios más pragmáticos y menos retóricos, como acaba reflejando la aplicación de la Ley del Suelo de 1956.

Palabras clave: urbanismo franquista, posguerra española, autarquía, fascismo, teoría urbanística.

Abstract: A discussion is raised about the connections between urban planning and fascist ideology during the reconstruction of post-war Spain. To this end, the alignment of the principles of “generic Fascism” —totalitarianism, ultranationalism, and palingenesis— and their application within the framework of the urbanism envisioned by the Francoist New State is examined, revealing a primarily theoretical correlation during its first decade of activity. Paradoxically, urban planning would also become a decisive tool in its evolution, marked by the gradual abandonment of the national-syndicalist

* Este artículo recoge resultados de la investigación realizada dentro del proyecto de investigación nacional “Baukultur urbanística de las ciudades medias españolas: caracterización, perfiles y potencialidades (URBAN. Baukultur)”, financiada por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades del Gobierno de España como parte de los «Proyectos de Generación de Conocimiento» de la convocatoria de 2023.

doctrine of Spanish autarchy and the implementation of more pragmatic and less rhetorical criteria, evidenced afterwards by the application of the 1956 Spanish Land Law.

Keywords: francoist urbanism, post-war Spain, autarchy, fascism, urban theory.

La historiografía del urbanismo español, y especialmente la centrada en los tiempos de la posguerra, se ha ocupado en construir un relato donde prevalecen los fenómenos (técnicos, legislativos, constructivos) sobre las ideas que les dieron soporte. Solo en tiempos de la Transición apareció un cierto interés por indagar en las bases ideológicas del estado franquista desde el urbanismo (Terán, 1976; Sambricio, 1976; Solá-Morales, 1976; Ureña, 1979), si bien fue desestimada como vía de investigación al haber alcanzado escasa repercusión en la realidad española. Tampoco el cambio de paradigma teórico hacia un “fascismo genérico”, aportado en las tres últimas décadas por los estudios comparados del fascismo¹ a nivel internacional, ha incidido en la revisión histórica de aquel fenómeno que vinculó la ideología fascista a la disciplina urbanística en España. En los últimos años, caben ser destacados los ensayos realizados en este sentido por Zira Box (2010), enfocado a sus consecuencias sociológicas y políticas; por María Cristina García González (2018), acerca de la cultura y las teorías urbanísticas de la época; por Max Welch Guerra, Harald Bodenschatz y Piero Sassi (2021), a modo de registro histórico-urbanístico del urbanismo franquista con carácter generalista; y en temas específicos de infravivienda e ideología por Charlotte Vorms (2013), José Candela Ochotorena (2019), Luis Santos y Ganges (2023) y Jesús López Díaz con M^a Adoración Martínez Aranda (2024), que atañen tangencial o puntualmente al estudio del urbanismo durante el franquismo.

De ahí que este texto se presente en forma de revisión crítica sobre el urbanismo del primer franquismo, involucrando a la ideología del fascismo como parte decisiva del discurso urbanístico nacional, como ya hicieran en Italia en trabajos como «Urbanistica fascista: Ricerche e saggi sulle città e il territorio e sulle politiche urbane in Italia tra le due guerre» (Mioni, 1980). Se plantea, en consecuencia, la hipótesis de analizar esa primera etapa del urbanismo de posguerra como una herramienta orientada a la fascistización inicial del régimen franquista, tratando de discernir cuáles fueron sus ámbitos teóricos más

¹ La convergencia conceptual acerca de la existencia de un “fascismo genérico” provino de un cambio de enfoque teórico en los *Fascist Studies* que apostó por reflexionar sobre el fenómeno como una posibilidad histórica en evolución, a escala internacional, y capaz de formular un constructo racional capaz de explicar lo general y compartido por los movimientos fascistas del siglo XX, distanciándose así de los estudios que solo abogaban por resaltar las diferencias geográficas, cronológicas y hasta políticas entre las diversas corrientes fascistas. Véanse los libros corales editados por Griffin (1998) y Eatwell (2009).

permeables, para, finalmente, poder discutir sobre sus consecuencias urbanísticas reales.

Al aplicar al urbanismo los tres grandes axiomas ideológicos del “fascismo genérico” —totalitarismo, ultranacionalismo y palingenesia—, se procederá a analizar críticamente el modo e intensidad en que se produjo esa porosidad ideológica desde FET-JONS. Como ha mostrado Ferrán Gallego (2014) en lo que a la cultura política se refiere, se pretende aquí discutir sobre la evolución del urbanismo, desde una rígida condición instrumental al servicio del orden institucional del Nuevo Estado autárquico (proceso de fascistización) hacia una más flexible y pragmática (proceso de desfascistización), desembocando en la Ley del Suelo de 1956 de la que ahora conmemoramos su 70º aniversario.

1. TOTALITARISMO: JERARQUÍA, PRINCIPIO DE MANDO Y SUBORDINACIÓN DEL PLANEAMIENTO MUNICIPAL AL INTERÉS NACIONAL

Al referirnos a la cuestión del “totalitarismo” nos remitimos a la idea de unidad, de sentido patriótico, con una estricta jerarquía de mando derivada del carácter militar del régimen del general Franco. Esto es trasladado al terreno urbanístico en la elección de un “mando único” en la persona del arquitecto Pedro Bidagor, primero como Jefe de la Sección de Urbanismo en la Dirección General de Arquitectura (DGA) comandada por Pedro Muguruza desde su creación en septiembre de 1939 (desde 1949, Jefatura Nacional de Urbanismo), liderando el intento de fascistización del urbanismo nacional; y años después, como Director General de Urbanismo en el Ministerio de Vivienda, supervisando entre 1957 y 1969 la aplicación de la Ley del Suelo de 1956 ayudando a consolidar el proceso de desfascistización.

Ya en Madrid durante la Guerra Civil —como recogió Sofía Diéguez Patao (Sambricio *et al.*, 2003: 23)— y, sobre todo, tras su conferencia “Plan de Ciudades” (FET-JONS, 1939a: 64) ante la I Asamblea Nacional de Arquitectos organizada en junio de 1939 por los Servicios Técnicos de FET-JONS en Madrid, Bidagor se erige en figura principal del urbanismo nacional. Allí manifiesta su militante compromiso personal con el Movimiento nacional “como perteneciente en estos momentos a la vanguardia de Falange” y reclama enfáticamente una organización profesional totalitaria para planificar la “Ciudad del Movimiento” (*sic*) y, por extensión, el territorio nacional entero:

“La ciudad nuestra, la ciudad del Movimiento, será una creación total, máximo de perfección al servicio de una misión superior: la misión universal y eterna de España. Su planteamiento se hará alcanzando la perfección técnica más alta en la vanguardia de los tiempos, la responsabilidad moral de quienes cumplen una misión, un servicio a la más noble Causa, y sin olvidar el sentido artístico, de plenitud de genio, propio del temperamento español. Desde ahora, la profesión de arquitecto deja de ser liberal; ya no hay libertad ante el Estado para hacer los trabajos según el humor de cada uno; no hay

libertad entre el bien y el mal. Es forzoso rendir el máximo esfuerzo y soportar la máxima disciplina para hacer las cosas bien. La responsabilidad debe exigirse en todas las actividades de dirección. La frivolidad en la creación es un pecado contra Dios y contra la Patria. No la consentimos.” (FET-JONS, 1939a: 60).

Por otro lado, y desde ese “primer acto constituyente” del colectivo de los arquitectos, Bidagor deja claro que su concepción de la ciudad es igualmente jerárquica “como miembros que son de un organismo superior estatal” (FET-JONS, 1939a: 58). Esa supremacía nacional sobre las entidades municipales y comarcales ya fue establecida doctrinalmente por Ramiro Ledesma y Ernesto Giménez Caballero al fundar en 1931 el primer periódico fascista: «La Conquista del Estado». De hecho, la cuestión jerárquica en la planificación urbanística ya es introducida en la Asamblea de Arquitectos de Burgos celebrada en febrero de 1938, en la que Bidagor no participa al estar recluido en Madrid durante la guerra. En el folleto publicado tras aquella reunión profesional se apunta una secuencia para la redacción de un “Plan ideal” a partir de un “concepto del territorio nacional como conjunto de comarcas con las ciudades que las presiden”, seguida de la redacción de “Planes Comarcales” y finalmente de “Planes Municipales” (FET-JONS, 1938: IX)².

Es desde esa estructura de funcionamiento jerárquica como ha de entenderse el subsiguiente capítulo IV del fundamental texto «Ideas Generales sobre el Plan Nacional de Ordenación y Reconstrucción», titulado “Plan de Ciudades” como su conferencia (FET-JONS, 1939b: 35-57) y redactado por Bidagor bajo las premisas corporativistas del Nacional-Sindicalismo. Su contribución puede ser interpretada como alegato doctrinal anti-liberalista y anti-marxista típicamente fascista, al atacar tanto la anarquía edificatoria y la especulación inmobiliaria como la planificación de la ciudad en clave de lucha de clases. Pero lo más relevante de ese texto es su exhortación de “necesidad de la teoría”, diciendo:

“Sin teoría, sin idea no hay unidad; sin unidad no hay disciplina; la teoría es el alma de nuestra unidad y de nuestra disciplina. Hay que estudiarla, mimarla, definirla con precisión y realizarla con elasticidad, conforme pero con exactitud. (...) el punto de unión será la teoría.” (FET-JONS, 1939b: 48)

Para la historiografía estas palabras han pasado desapercibidas, pero, a nuestro juicio, son altamente reveladoras en lo que a declaración de intenciones contienen. Es una apuesta por renovar el urbanismo contemporáneo partiendo de un nuevo modelo teórico de principios “orgánicos”, que en ese plan se avanza sintéticamente como “Teoría biológica” (*sic*) y que años más tarde se mostrará

² En este folleto “fundacional” editado por la Sección de Arquitectura de FET-JONS -recientemente descubierto por el autor- se dedica el “Tema IX- Urbanización” a sentar las bases de unos “Estudios Territoriales de Urbanización” y a fijar una serie de “negociados” vinculados al urbanismo nacional dentro de cada futuro sector gubernamental.

con una inocente figuratividad biomórfica (Bidagor, 1952). Para conocerla en detalle remitimos al magistral análisis de Fernando Terán (1982: 125-133) sobre ese “modelo orgánico” de Bidagor, cuyas raíces e influencias internacionales —Ratzel, Poëte, Bardet, Geddes y Abercrombie— nunca quisieron ser reconocidas por él. La difusión de ese organicismo *sui géneris* tuvo notable repercusión, y es reconocible no solo en su célebre y pionero Plan General de Ordenación de Madrid de 1942, sino en los primeros planes de ordenación municipales redactados por falangistas como Víctor D’Ors y Germán Valentín para Salamanca y Oviedo (1940), e incluso algo más indirectamente en discursos teóricos como los de Luis Pérez Mínguez (1942) y Gabriel Alomar (1947). No en vano se ha calificado a este modelo como “máscara” retórica en lo institucional y como “falsilla” para la redacción de esa primera generación de planes urbanísticos en la autarquía (Luque, 1998).



Figura 1: “Interpretación orgánica” del Plan de Ordenación Comarcal de San Sebastián.
Fuente: Pedro Bidagor (1952: 22).

Al final de esa primera década de posguerra, una vez vista la dificultad en tramitar y en llevar a efecto esos planes, Bidagor empieza a mostrar un cierto pesimismo, sin ese tono exhortativo de sus primeros años, y con una visión más inclinada a un pragmatismo realista, pero sin dejar de sostener las aspiraciones nacional-sindicalistas como se advierte en su conferencia sobre un posible “Plan Nacional de Urbanismo” para la V Asamblea Nacional de Arquitectos (Bidagor, 1949). Ese totalitarismo inicial, surgido como un ideal falangista de ordenación urbanística, se topó con los agentes desarrolladores, públicos y privados, quienes cercenaron su implementación en favor de criterios de índole más puramente

económicos, como analizaron Luis Galiana y Juan Manuel Toledano respecto al “Plan Bidagor” para Madrid (Sambricio *et al.*, 2003: 38-46 y 49-90).

2. ULTRANACIONALISMO: IMPERIALISMO Y TRADICIÓN, FUENTES DE INSPIRACIÓN Y LEGITIMACIÓN HISTÓRICA DEL NUEVO URBANISMO “ORGÁNICO”

Paradójicamente, el exacerbado nacionalismo que fundamentó el fascismo condujo en cada país a una investigación introspectiva sobre la especificidad de su naturaleza patriótica, construyendo unos discursos teóricos que parecían aislar a cada nación del fenómeno ideológico internacional. En esa búsqueda de las “esencias patrias”, la historia nacional y las tradiciones culturales más populares constituyen una fuente de legitimación de los regímenes fascistas, para lo cual no dudan en reescribir ambas a partir de argumentos ciertamente enrevesados, rayando lo inverosímil en algunos ámbitos.

Si para justificar el origen católico de España se acude a la conversión al catolicismo del visigodo Recaredo —renegando de íberos y romanos, por ser pueblos paganos (Gallego, 2014)—, para los teóricos del urbanismo español es mucho más complicado construir un discurso nacionalista convincente que legitime sus desarrollos urbanos en la posguerra. Esto ocurre porque chocan dos referencias ideológicas en el fascismo español de imposible conjunción: por un lado, la puramente histórica, que remite al pasado glorioso del urbanismo imperial reflejado en las ciudades de colonización americanas; y, por el otro, el modelo de la ciudad medieval, una referencia a la *civitas dei* como entidad con un sentido espiritual añadido a la “organización corporativa” de barrios gremiales de artesanos alrededor del alcázar y la catedral, como reza en «Ideas Generales sobre el Plan Nacional de Ordenación y Reconstrucción» (FET-JONS, 1939b: 46-47). La validez universal de la cuadrícula imperialista no tiene encaje con el trazado orgánico adaptado a la topografía de cada emplazamiento y a su *genius loci*.

Hay una cuestión clave que subyace en todo este discurso urbanístico: la identificación de la morfología urbana con la cuestión del “estilo” para la doctrina fascista más joseantoniana (Almonacid, 2024: 171), pues “El estilo en la Falange es tan sustancial que, si se perdiese, nuestro Movimiento habría perdido su raíz”, según palabras del líder falangista a sus camaradas bilbaínos pronunciadas el 8 de abril de 1934. Igual que sucede con la arquitectura de posguerra, la capacidad propagandística de la imagen urbana debe trasladar los valores del Nuevo Estado, por lo que formas e ideas deben ser coherentes. Los principios del Nacional-Sindicalismo se afirman negando el socialismo marxista y el liberalismo democrático, con argumentos políticos fácilmente aplicables al ámbito urbanístico, como muestra esta didáctica reflexión de Germán Valentín en su Plan de Urbanización de Oviedo a finales de 1940:

“No hemos de caer en la solución socialista de disponer para cada clase social una zona residencial separada y diferente; muy al contrario, hemos de procurar que en cada unidad residencial puedan existir viviendas de diferentes categorías, que, dispuestas de un modo jerárquico, expresen en sus formas y disposiciones la estructura social a que sirven, del mismo modo que en el organismo humano cada función, según su categoría, ocupa en el cuerpo un lugar adecuado.

Tampoco hemos de caer en la solución de tipo liberal de ciudad cuadrículada, con calles de ancho uniforme y dotadas de idénticos servicios, como si todos los usos y las necesidades de todos sus habitantes fuesen idénticos...”. (Valentín, 1941: 32)

El trazado en cuadrícula, de orígenes asociados a la colonización hispanoamericana, en realidad ya no es útil para el régimen franquista, pues aquel tuvo éxito al crear ciudades *ex novo* en torno a la gran Plaza Mayor, símbolo máximo del orden imperial y elemento de “concentración de historicidad” (Rojas-Mix, 1978: 58). La cuadrícula de la que se reniega no es aquella sino la racionalista e igualitaria de la Ilustración, y aún más de sus derivadas decimonónicas liberalistas en forma de ensanches para muchas ciudades españolas, tachadas de fracasadas e inoperantes. Tres son las razones esgrimidas por los técnicos del Nuevo Estado: una, que la isotropía de la cuadrícula facilitaba la idea de expansión ilimitada, y con ello una anarquía de las periferias urbanas repletas de suburbios conflictivos, que impiden definir el “espacio vital” de cada ciudad, concepto este transpuesto del *Lebensraum* nazi, según recoge literalmente Víctor D’Ors (1941: 51) en su Plan de Urbanización de Salamanca; dos, que la gestión del suelo de esos ensanches ha facilitado la especulación con los solares, quedando muchos aún vacantes pese a disponer de todos los servicios municipales; y tres, que esa rigidez del trazado ortogonal carece de sentido orgánico al despreciar la ciudad histórica existente y la topografía del lugar, además de no disponer de una jerarquía espacial y volumétrica que permita enfatizar plásticamente ciertos ejes y fachadas representativas de cada población.

El urbanismo del Nuevo Estado, como su política, quiere marcar distancias —al menos en la teoría— con las etapas precedentes y afirmarse ideológicamente. Por eso los trazados cuadrículados son ampliamente rechazados, incluso en los nuevos poblados de la “colonización interior”, donde se impone el casticismo popular en forma de impostado pintoresquismo tanto en las trazas del viario como en su arquitectura doméstica, religiosa e institucional, recogiendo en parte las experiencias rurales del fascismo italiano en el Agro Pontino (Flores Soto, 2013). Como consecuencia del Decreto de Unificación dictado por Franco en 1937 para imponer como único partido político del régimen a FET-JONS, la nueva cultura urbanística ultranacionalista de posguerra pretenderá aunar las dos grandes facciones del Movimiento nacional: la aspiración imperialista del fascismo y el carácter castizo y católico del tradicionalismo.

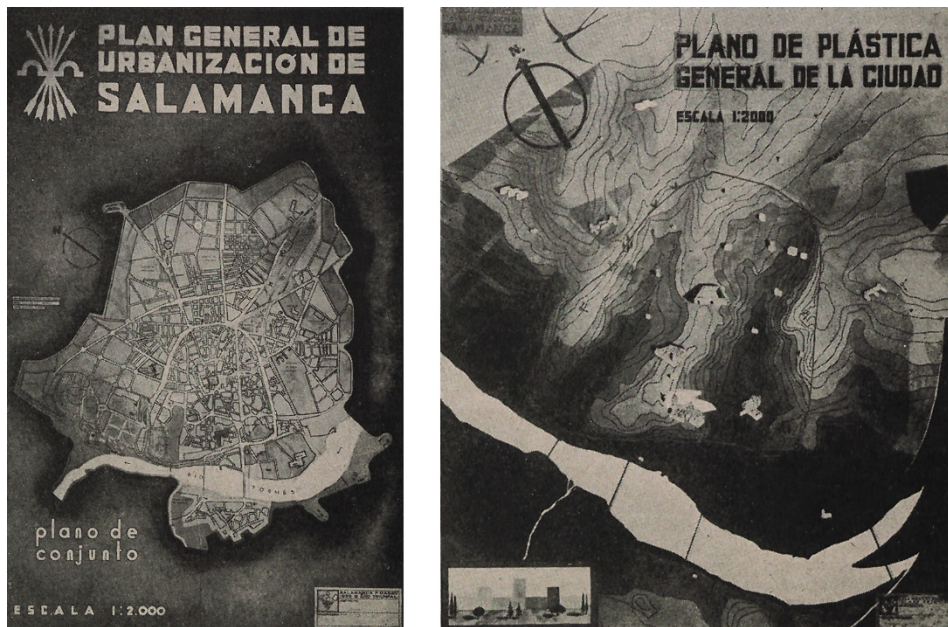


Figura 2: Planos “General de Urbanización” y “de Plástica General de la Ciudad” pertenecientes al Plan de Urbanización de Salamanca. Fuente: Víctor D’Ors (1941: 53 y 57).

La doctrina fascista da lugar a concebir a la ciudad como organismo que impone un nuevo orden espacial en base a una jerarquía dominante. Esto se lleva a todas las escalas urbanas, independientemente del tamaño de la población. Así se entiende que, a escala estatal, Madrid sea designada ya como “capital imperial” en la conferencia pronunciada por Luis Pérez Múñez en la I Asamblea Nacional de Arquitectos (FET-JONS, 1939a: 73-83), reconvertida en el capítulo V del texto «Ideas Generales sobre el Plan Nacional de Ordenación y Reconstrucción» (FET-JONS, 1939b: 59-75). A escala municipal, Madrid contaría con una división administrativa basada en distritos municipales, y estos a su vez, constituidos por barrios parroquiales. Ésta división, presente no solo en Madrid sino en todos los planes generales de otras capitales de provincia, tiene su expresión visible en los centros cívicos de los distritos o barrios, que representan la jerarquía del poder en torno a una solemne plaza pública: los edificios civiles y religiosos son alineados sobre férreas modulaciones en planta que se trasladan a soportales y huecos siguiendo una disciplina castrense, y con una atemporal arquitectura neoclásica al margen de cualquier referencia vernácula.

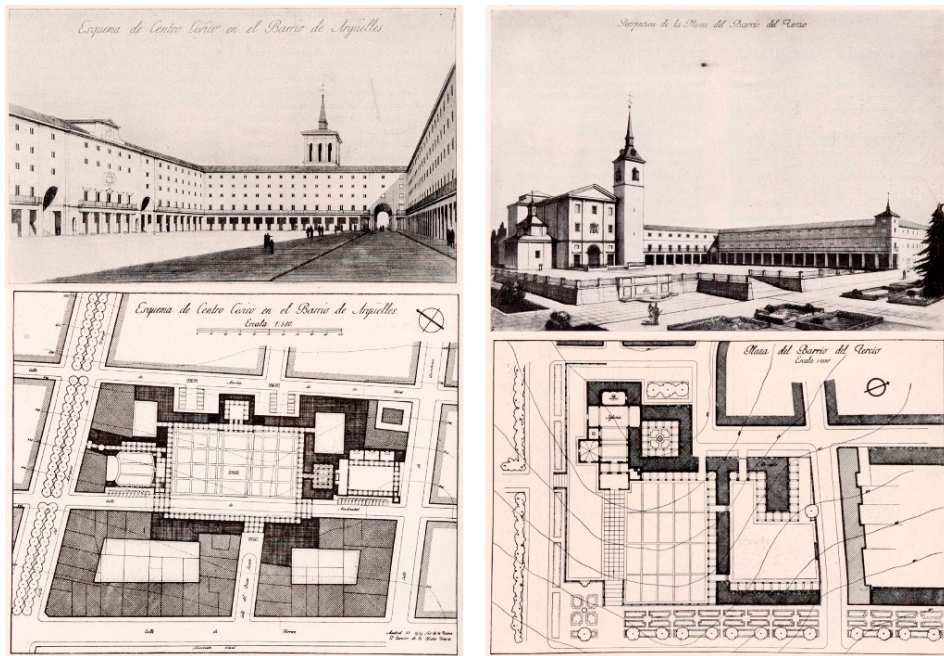


Figura 3: Proyectos de urbanización de plazas para los barrios madrileños de Argüelles y del Tercio. Fuente: «Reconstrucción» nº7, diciembre de 1940, pp. 13-14 y 43-44.

Por su parte, la doctrina tradicionalista tiene mejor encaje en el planeamiento de áreas urbanas periféricas o poblaciones de menor tamaño, incluidos los nuevos poblados del Instituto Nacional de Colonización (INC). El deseado “tránsito armónico y paulatino entre el campo y la ciudad” (D’Ors 1941: 62) extiende una especie de gradiente entre el polo natural del paisaje rural y el polo artificial urbanizado, cuyo máximo exponente sería la Plaza Mayor de la localidad. Se acude a la cultura popular para salpicar la urbanización de esas poblaciones con elementos tradicionales: en las ciudades, con soportales continuos, cinturones y cuñas verdes, miradores urbanos, y casas de pisos con galerías y amplios balcones (D’Ors, 1941); y en los pueblos, con elementos propios de la arquitectura popular, como fuentes, abrevaderos, bancos, vegetación, parterres florales, etc. (Tamés, 1948: 423).

Además de estos aderezos castizos, la sensibilidad hacia la urbanística rural en los años cuarenta —deudora de la iniciada en la preguerra por Gustavo Fernández Balbuena (1932) o José Fonseca (1936), entre otros— se incorpora con pertinencia en el modelo de “urbanismo orgánico” preconizado por Bidagor, aunque aparecerán diversas interpretaciones o enfoques: en «Campos urbanizados y ciudades rurizadas», César Cort se preocupa por la urbanización del territorio con ciudades-satélite en simbiosis con el núcleo urbano principal, llegando a proponer un extraño modelo sincrético denominado como “La ciudad

rural moderna” (Cort, 1941: 244 y ss.); mientras que, en «Teoría de la Ciudad», Gabriel Alomar opta por una “nucleización orgánica” con poblaciones de tamaños adecuados para lograr la identidad social de su comunidad humana en un “ambiente de fraternidad” y arraigadas en un “sentimiento cristiano” (Alomar, 1947: 27). Incluso José Tamés alude al libro «Ruralística, urbanística rurale» (1946) del italiano Amos Edallo para reconocer en los nuevos poblados fascistas del Agro Pontino las tendencias hacia la dispersión o concentración en su morfología urbana (Tamés, 1948: 420), asunto ya estudiado en los Seminarios de Urbanología impartidos en la Escuela de Arquitectura de Madrid por César Cort en la preguerra.

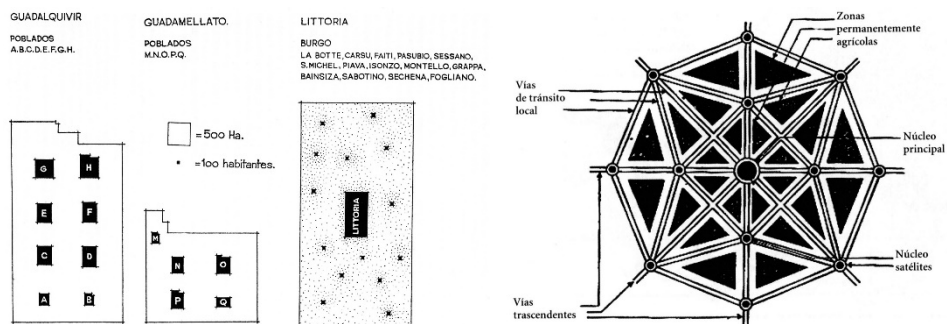


Figura 4: Esquemas de asentamiento territorial presentados por César Cort en el Seminario de Urbanología de la Escuela de Arquitectura de Madrid (1935) y modelo de núcleo urbano radiocéntrico publicado en Campos urbanizados y ciudades rurizadas (1941).

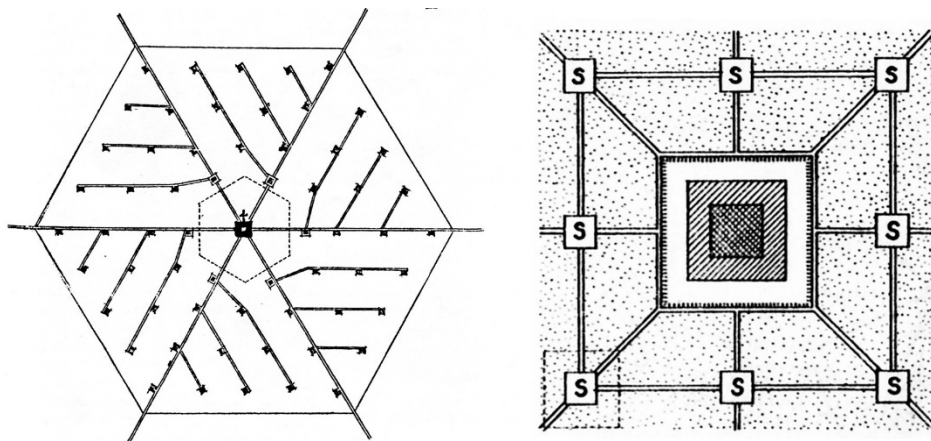


Figura 5: Modelos de núcleos urbanos publicados por José Fonseca como “Asentamiento polinuclear” en la Ordenanza de Colonización (1941) y por Gabriel Alomar como “nucleización orgánica” en Teoría de la Ciudad (1947).

3. PALINGENESIA: EL PAPEL DEL URBANISMO EN LA RECONSTRUCCIÓN DE UN PAÍS DEVASTADO

En la abrumadora tarea de reconstruir la España posbélica, el colectivo profesional de los arquitectos se había auto-reservado un papel protagónico (FET-JONS, 1939b: 10). Retomando el discurso del ideólogo fascista Ernesto Giménez Caballero en «Genio de España» (1932), se reclama para el arquitecto la labor de director y coordinador en cualquier tarea urbanística aduciendo su faceta artística:

“El arquitecto director de una urbanización tiene con todas la actividades y profesiones que trabajan para la misma, idéntica jerarquía y relación que el arquitecto director de la construcción de un edificio con las artesanas y profesiones que intervienen en ella.

La Urbanización, la organización suprema de la ciudad –tarea máxima de creación– solo puede ser entregada a un arquitecto.” (FET-JONS, 1938: IX)

Para el Nuevo Estado, el sentido de la “Reconstrucción” nacional no es una mera apocatástasis, pues “esto nos conduciría a una España análoga a la anterior a nuestra Cruzada” sino enfocada a una “iniciación de nuestro amanecer imperial” (FET-JONS, 1939b: 11). Así se explican obras como las reconstrucciones de los cascos históricos de Teruel (arrasado por la Guerra Civil) y de Santander (incendiado en 1941), en los que se proyectan y realizan nuevos espacios públicos y red viaria, con manzanas edificadas bajo una imagen unitaria con una cierta caracterización vernácula heredera de algún modo con la tradición edilicia de cada lugar.

En este discurso palingenésico, el urbanismo aporta su propia lectura de los hechos pasados para construir el nuevo mito de la nación. Citando la mencionada conferencia “Plan de Ciudades” pronunciada por Bidagor, “la ciudad de nuestros días ha sufrido la enfermedad del maquinismo y no ha reaccionado todavía”, por lo que “hay que exterminar el mal (...) mediante una cuidadosa labor de purificación y ordenación” (FET-JONS, 1939b: 35). Es más, se acude al término “resurrección” —lo cual presupone una decadencia y muerte anteriores—, y así justificar la necesidad de intervención y la promesa de vuelta a la vida de pueblos y ciudades abandonados a su suerte en el pasado. Para ello se crea la Dirección General de Regiones Devastadas y Reparaciones (DGRDyR) dentro de la DGA, y se pone al servicio de la propaganda del régimen su revista «Reconstrucción», donde ya en su número inaugural de abril de 1940 se califica a Franco como “Caudillo de la Reconstrucción Nacional”.

A diferencia de otras actividades, en el urbanismo los trabajos de planificación son lentos y tardan un cierto tiempo en ofrecer resultados tangibles en la realidad urbana. De hecho, en esos primeros años de posguerra, surge un intenso debate entre esa necesidad de planificación a largo plazo y la atención a las urgencias más inmediatas de la situación de devastación en la que se encuentra

el país. Por eso, ya en la I Asamblea Nacional de Arquitectos de Madrid de 1939, Pedro Muguruza advierte de que la reconstrucción “requiere un estudio sumamente profundo y meditado”, capaz de conciliar el idealismo con el realismo a través de un “plan elástico” que facilite “una organización puramente esquemática en principio, acomodables a posteriores resultados” (FET-JONS 1939a: 8). La combinación de ambas demandas urbanísticas a largo y a corto plazo va a ser la que rijan en la autarquía.

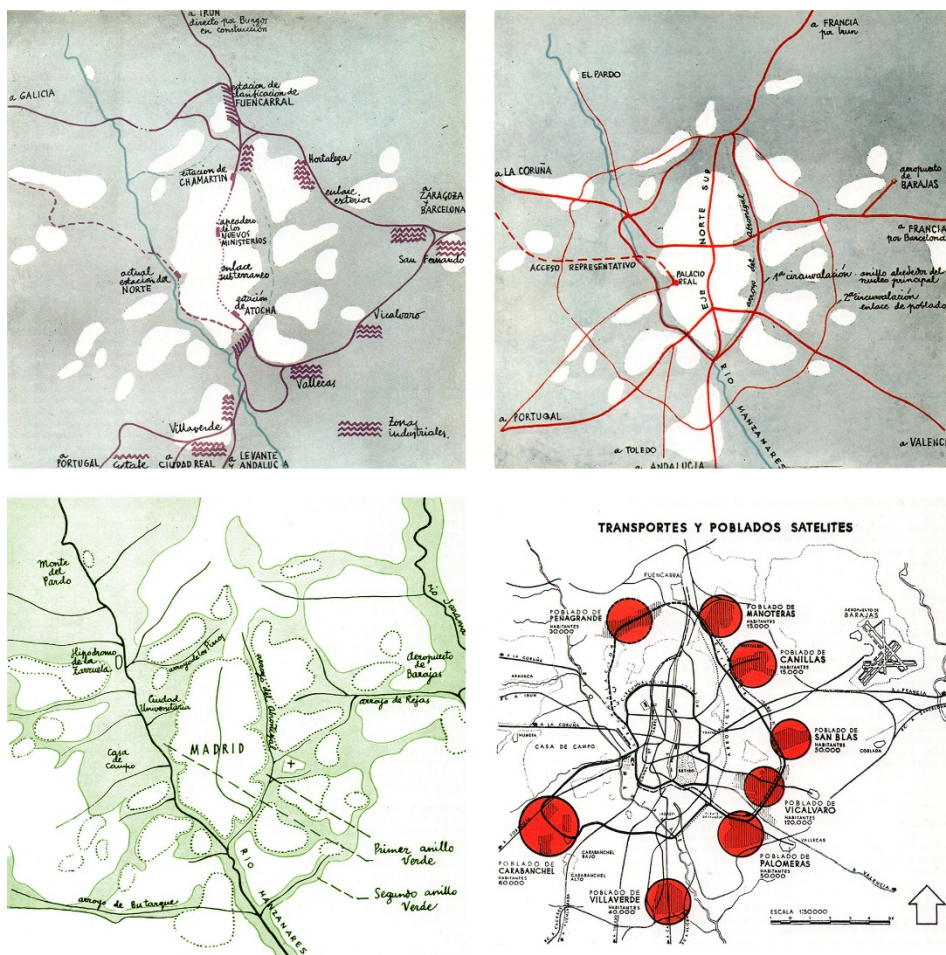


Figura 6: Planos de ordenación de las comunicaciones ferroviarias y de carreteras, de los espacios libres, y de los transportes y núcleos satélites, pertenecientes al Plan General de Ordenación de Madrid (conocido como “Plan Bidagor”) aprobado en 1946. Fuente: Sambricio *et al.*, 2003.

Por un lado, se impulsan esos ideales falangistas a través de planes ambiciosos como el de Madrid (1942-1946), que Bidagor aborda con entusiasmo de pionero a modo de “plan experimental”. Aspira a servir de modelo para otras ciudades por su enfoque metropolitano —como así sucedió con los planes generales para Valencia y el Gran Bilbao o el comarcal para Guipúzcoa, en un principio, y más tarde con el plan comarcal de Barcelona— y por sus nuevos instrumentos de planificación en cascada para la organización y producción del espacio: el plan general, con referencias al área metropolitana y al ámbito comarcal; y los planes parciales, para el desarrollo detallado de nuevas áreas³.

Por otro lado, se acometen actuaciones concretas dirigidas a la reconstrucción rápida y efectiva de poblaciones y zonas urbanas en ruinas, si bien se hace priorizando los criterios propagandísticos por encima de los objetivamente imprescindibles en términos de necesidad social. La divulgación de la reconstrucción de los enclaves bélicos más significativos es tanto o más importante que el hecho reconstructivo en sí, por lo que Belchite y Guernica, Toledo y Oviedo, son erigidas (entre otras) al estatus de “ciudad mártir” con una potencialidad excepcional de trasladar el mensaje palingenésico en la inmediata posguerra (Almonacid, 2024: 175-179). Tal es así que ya en 1940 la DGRDyR se afana en divulgar sus primeras realizaciones celebrando un gran evento en Madrid: la “Exposición de la Reconstrucción de España”. Allí se muestra un mapa nacional con esas localidades arrasadas por la guerra, y se anuncian los 120 “pueblos adoptados” por Franco para acometer su inmediata reconstrucción con especial urgencia. Testimonio de esa interpretación palingenésica del Nuevo Estado visible en aquella exposición son las palabras de Francisco de Cossío publicadas en el diario «ABC» (19-VI-1940):

“Contemplando estos admirables planos y estos magníficos planes, meditamos, primero, en el dolor de España y en sus terribles heridas, y, después, en una gloriosa metamorfosis. Los pueblos indemnes podrán aprender a ser pueblos, de los reconstruidos. En ellos estará el patrón, la pauta y el ejemplo de lo que ha de ser España. Esta Exposición podría titularse: vida, muerte y resurrección de España.”⁴

Hay, además, una planificación estratégica de “proyectos urbanos” que, en la escala menor del urbanismo, tienen también una relevancia especial en esa reconstrucción palingenésica y propagandística (Welch Guerra, Bodenschatz & Sassi, 2021: 48-73). Se trata de intervenciones singulares que involucran al espacio público (plazas, avenidas, áreas urbanas) y a edificios representativos, en tanto que “grandes conjuntos urbanos” como defendía Luis Moya (1949).

³ Véase el Decreto de 1 de marzo de 1946 por el que se aprueba la Ley de Ordenación Urbana de Madrid y alrededores, donde se detallan los contenidos del “Plan General de Ordenación Urbana” y de los “Planes Parciales de Ordenación”, según su denominación publicada en el «Boletín Oficial del Estado» n° 74 de 15 de marzo de 1946, p. 2008.

⁴ Reseña recogida parcialmente en «Reconstrucción» n° 3, junio-julio de 1940.

En unos casos, como la madrileña Avenida de la Victoria, que recoge el testigo de la fallida “Vía de la Victoria” del Plan General de Bidagor, crea un eje simbólico en la entrada a la capital desde la Ciudad Universitaria alineando un nuevo arco triunfal conmemorativo en un extremo con el monumento a los caídos de Moncloa; en otros casos, para restituir esos daños materiales vinculados a los valores espirituales de índole patriótico, como la nueva plaza del Pilar de Zaragoza acompañada de nueva casa consistorial, arco triunfal y monumento a los caídos; también, a modo de tentativa, se convocan concursos de proyectos para poner en valor la belleza de algunas joyas del patrimonio histórico nacional, como la plaza de acceso al Acueducto de Segovia; e incluso se lanzan otros concursos de ideas para materializar algunos hitos arquitectónicos vinculados a operaciones urbanísticas singulares, como ocurre con la Avenida del Generalísimo (actual Paseo de la Castellana), para el que se promueven concursos para nuevo estadio de fútbol del Real Madrid o la Basílica Hispano-Americana de Nuestra Señora de la Merced.

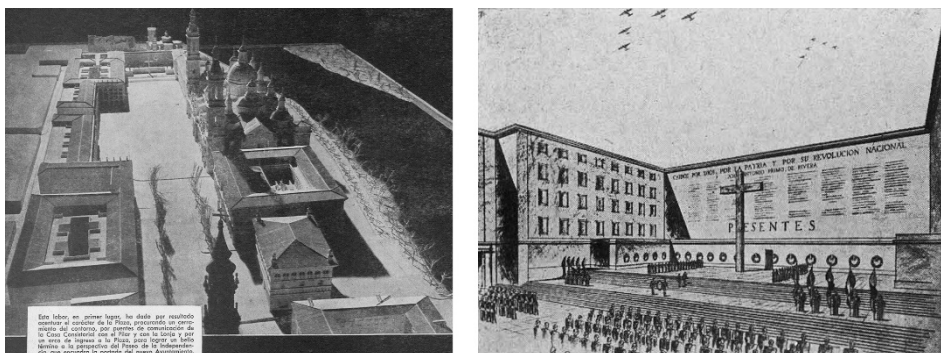


Figura 7: Proyecto de urbanización de la Plaza del Pilar de Zaragoza por Regino Borobio y detalle del “Altar de la Patria” ubicado en uno de sus extremos.

Fuente: «Revista Nacional de Arquitectura», nº 10-11, 1942.

4. DISCUSIÓN FINAL: ¿PUDO SERVIR REALMENTE EL URBANISMO COMO HERRAMIENTA DE FASCISTIZACIÓN DEL RÉGIMEN FRANQUISTA?

Contrastada, *grosso modo*, la aplicación de los principios del “fascismo genérico” en el urbanismo español de la inmediata posguerra, cabe finalmente reflexionar acerca su verdadero alcance. Se trata, al fin, de advertir el grosor de ese estrato ideológico fascista dentro del devenir urbanístico nacional y de reconocer su impacto en la cultura y praxis urbanística española.

A diferencia de la preguerra, el régimen franquista entendió desde el primer momento la potencial utilidad del urbanismo en la planificación del Nuevo Estado conforme a los principios ideológicos del fascismo. La centralización del

poder, expresión del férreo totalitarismo en la autarquía, se ejerció a través de nuevos órganos institucionales (DGA, DGRDyR, INC, etc.), de un aparato legislativo específico de mayores pretensiones, y de una élite ejecutiva formada por una jerarquía de técnicos muy identificados con los principios del Movimiento nacional en general, y del falangismo español en particular (Muguruza, Bidagor). De ahí la publicación de «Ideas Generales sobre el Plan Nacional de Ordenación y Reconstrucción» (FET-JONS, 1939b) apenas unos meses después del fin del conflicto bélico, texto que debe considerarse como una auténtica declaración de intenciones políticas, urbanísticas y territoriales, al someter al planeamiento municipal al interés nacional. Considerado como marco teórico a desarrollar en la inmediata posguerra, lo cierto es que no alcanzó el nivel legislativo necesario para servir de forma práctica al urbanismo nacional, quizá porque adolecía de una afectación reaccionaria posbélica que no supo dar forma concreta a directrices operativas de rápida y efectiva aplicación.

A pesar de esa carencia de rango oficial, la redacción por Bidagor del nonato Plan Nacional y del Plan General de Ordenación de Madrid fueron decisivos en la construcción de un modelo teórico para el urbanismo del régimen. Se cambió así el foco del anterior paradigma urbanístico, centrado en el diseño morfológico, por uno dirigido a la planificación, dejando esa doble huella formalista y planificadora en todos los planes de ordenación municipales y comarcales de los años 40. Más allá de la inconsistente fórmula “orgánica” elaborada por Bidagor —una propuesta utópica y muy básica de trasladar al urbanismo las ideas nacional-sindicalistas y corporativistas del Nuevo Estado promovido por el ala más fascista del régimen—, lo cierto es que el modelo sirvió para reciclar ciertas ideas morfológicas y organizativas de diversas procedencias teóricas para el propósito planificador nacional, aplicadas en cuatro escalas y con resultados diversos; a saber:

- Recualificación estética de las ciudades mediante “proyectos urbanos” de cariz escenográfico, en la línea de lo realizado por los regímenes fascistas italiano (Gentile, 2007) y alemán (Hagen & Ostergren, 2020): para cada población se propuso una selección de elementos y espacios urbanos que, debidamente reforzados por una arquitectura imperialista neoherreriana, procurasen una imagen monumental de cada ciudad y actuasen de forma propagandística para el régimen como símbolos de la prometida reconstrucción palingenésica y de la tradición local. Lo cierto es que muchos de estos proyectos urbanos se realizaron solo una pequeña parte (p. ej. la Avenida de la Victoria en Madrid) o fueron “papel mojado” por motivos presupuestarios (Salamanca), o porque la tardanza en su implementación los convirtió en extemporáneos e inapropiados para el régimen en el contexto español de los años 50, como ocurrió con la madrileña Avenida del Generalísimo, muy criticada en su día (Bidagor *et al.*, 1951).

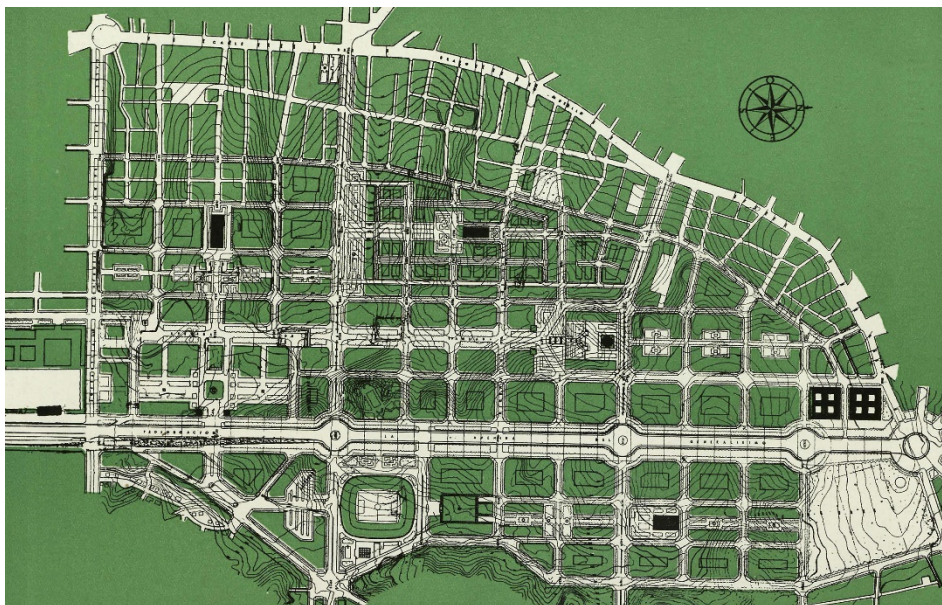


Figura 8: Proyecto fallido de urbanización de la Avenida del Generalísimo en Madrid, actual Avenida de la Castellana, realizado por Pedro Bidagor.
Fuente: «Revista Nacional de Arquitectura», nº 116, 1951.

- Diseño de planes generales municipales sincréticos, aunando los principios funcionalistas modernos con los “organicistas” del modelo de Bidagor: los nuevos planes de posguerra surgieron de una exhaustiva labor de conocimiento del estado actual de cada municipio —lo que hoy llamaríamos una completa información urbanística, insólita hasta entonces—, de donde se derivaron diagnósticos y propuestas que ampliaban la mera consideración del plan urbano como instrumento de control del trazado de calles nuevas y de rectificación de alineaciones a uno que contemplaba muchos más parámetros urbanísticos como la movilidad, las infraestructuras de suministros y servicios, el sistema de espacios verdes o la definición de áreas de futuro desarrollo y su gestión planificada por etapas. El modelo morfológico radio-concéntrico, con núcleo central y poblaciones satélites separados por una corona de espacio libre, auspiciado por el régimen para combatir la especulación con el suelo periurbano y favorecer la mezcla de clases sociales en cada barrio, pronto se mostró incapaz de responder a las fuertes demandas de nuevos asentamientos para la población rural llegada a las ciudades, deviniendo en uno en forma de mancha de aceite que perdura desde entonces. Lo más relevante y positivo fue la incorporación de nuevos

instrumentos de planificación y gestión “en cascada”, desde el plan general al plan parcial, básicos en la Ley del Suelo de 1956 (Terán 1982: 177-179).

- Perspectiva supramunicipal en el diseño de planes generales para las grandes ciudades: se impuso una consideración de todo el territorio periurbano en el futuro desarrollo de las grandes capitales (primero Madrid, y luego Valencia y Bilbao), lo que desembocó en la primera generación de planes comarcales (Guipúzcoa, Barcelona). Esto obligó a aprobar nueva legislación que se encajase esa pretendida planificación territorial en el marco legal, si bien no siempre fue efectiva más allá de la aprobación del plan general en sí.
- Aproximación “tradicionalista” al ámbito rural de nueva planta: pese a la apuesta del falangismo por una estructuración comarcal de territorio debido a su naturaleza más “orgánica”, lo cierto es que la planificación urbanística para pequeñas poblaciones solo se implementó de forma discontinua, sin una idea global, y solo para los casos más graves de reconstrucción de localidades arruinadas por la guerra o para los nuevos poblados de colonización del INC. La preocupación por mostrar esa faceta del tradicionalismo de FET-JONS se hizo más visible gracias a la estética casticista de los primeros poblados, donde los factores tipológicos y morfológicos de un neo-ruralismo popular fueron impuestos como norma edilicia, y siempre subordinado a la simbología de valores tradicionales y católicos representados por la plaza mayor con su iglesia y campanario, ayuntamiento, casa del partido, y soportales aledaños. En ningún caso esta política de urbanismo rural, de escasa relevancia en los años 40, pretendió decididamente servir de “anti-urbanismo” como pretendía el ideario fascista y que en Italia tampoco acabó de retener a la población rural en sus localidades de origen según los estudios de Michele Sernini y Anna Treves (Mioni, 1980; 295-297 y 322-325). Resulta muy esclarecedor ver la evolución del diseño de esos poblados del INC, pues acabarán siendo premiados en los años 50 a nivel internacional por su diseño moderno, alejándose así del pastiche castizo y reflejando ese irreversible proceso de desfascistización del régimen tras la autarquía.

En suma, podemos considerar que la urbanística contribuyó rápidamente a plasmar esos ideales fascistas en la planificación urbana de la reconstrucción nacional gracias al amparo del régimen, si bien las urgencias de toda índole y los cambios en el contexto político de la posguerra demoraron e impidieron su aplicación generalizada. Una vez alcanzada la estabilidad del régimen tras su primera década de dictadura, paradójicamente el urbanismo también contribuyó

a su lenta desfascistización gracias a la progresiva sustitución del ideario nacional-sindicalista por medidas más pragmáticas y liberalizadoras.

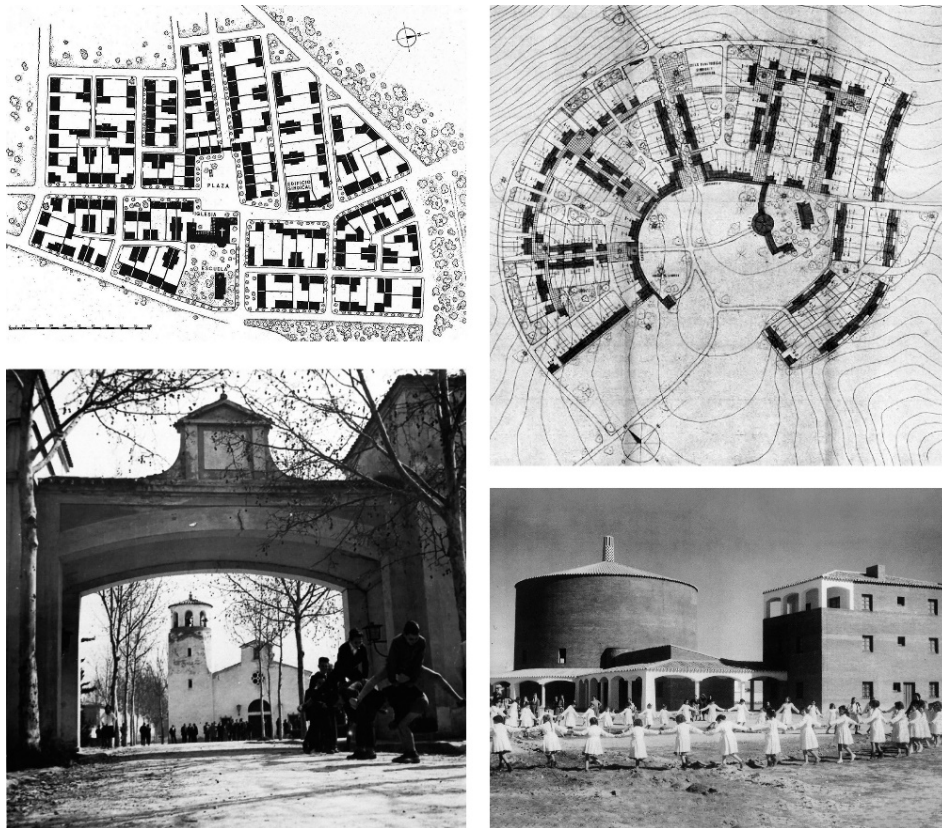


Figura 9: Poblados de colonización del INC de Gimennells (1943-48) y Entrerríos (1953-58) proyectados por Alejandro de la Sota. Fuentes: «Revista Nacional de Arquitectura», nº 83, 1948; y Welch Guerra, Bodenschatz & Sassi, 2021.

Muchas de ellas, ausentes en el discurso durante la autarquía, fueron dirigidas a responder a la ingente demanda de vivienda en las ciudades medias españolas, y acabaron por tener en todas ellas una repercusión espacial y socio-económica de primer orden. La subsiguiente Ley del Suelo de 1956, los planes de vivienda del recién creado Ministerio de Vivienda, y el nuevo contexto económico propiciado por el Plan de Estabilización de 1959 no harían sino reforzar ese proceso de desfascistización reflejado en las fuertes transformaciones posteriores de todas las ciudades españolas sin excepción.

BIBLIOGRAFÍA

- Alomar, Gabriel (1947), *Teoría de la Ciudad. Ideas fundamentales para un urbanismo humanista*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- Almonacid, Rodrigo (2024), “¿‘Arquitectura fascista’ en España? Una discusión sobre su pertinencia conceptual y sobre su desarrollo fáctico en la posguerra española”, *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, vol. 28, nº 1, pp. 158-198. DOI: <https://doi.org/10.35588/dyz01244>
- Bidagor Lasarte, Pedro (1949), “Tema I: Urbanismo. Plan Nacional de Urbanismo”, *Revista Nacional de Arquitectura*, nº 90, pp. 237-251.
- Bidagor Lasarte, Pedro *et al.* (1951), “Del sector de la avenida del Generalísimo de Madrid (Sesiones de Crítica de Arquitectura)”, *Revista Nacional de Arquitectura*, nº 116, pp. 35-46.
- Bidagor Lasarte, Pedro (1952), “Ordenación de ciudades”, *Revista Nacional de Arquitectura*, nº 132, pp. 17-25.
- Box, Zira (2010), *España, año cero. La construcción simbólica del franquismo*, Madrid, Alianza.
- Candela Ochotorena, José (2019), *Del pisito a la burbuja inmobiliaria: la herencia cultural falangista de la vivienda en propiedad, 1939-1959*, Valencia, Universidad de Valencia.
- Cort, César (1941), *Campos urbanizados y ciudades rurizadas*, Madrid, Imprenta Yagües.
- D’Ors, Víctor (1941), “Sobre el Plan de Urbanización de Salamanca”, *Revista Nacional de Arquitectura*, nº 1, pp. 51-65.
- Eatwell, Roger (2009), “The Nature of ‘Generic Fascism’: The ‘Fascist Minimum’ and the ‘Fascist Matrix’”, en C. Iordachi (ed.), *Comparative Fascist Studies. New Perspectives*, Londres, Routledge.
- Fernández Balbuena, Gustavo (1932), *Trazado de ciudades*, Madrid, Otto Czekelius (editor).
- Fonseca y Llamedo, José (1936), “La vivienda rural en España: Estudio técnico y jurídico para una actuación del Estado en la materia”, *Arquitectura*, nº 1, pp. 12-24.
- FET-JONS (1938), *Temas desarrollados en la Asamblea de Arquitectos celebrada en Burgos los días 12-13 y 14 de febrero de 1938*, editado por los Servicios Técnicos de FET-JONS, Sección de Arquitectura.
- FET-JONS (1939a), *Ideas generales sobre el Plan Nacional de Ordenación y Reconstrucción*, editado por los Servicios Técnicos de FET-JONS, Sección de Arquitectura.

- FET-JONS (1939b), *Texto de las sesiones celebradas en el Teatro Español de Madrid por la Asamblea Nacional de Arquitectos los días, 26, 27, 28 y 29 de junio de 1939*, editado por los Servicios Técnicos de FET-JONS, Sección de Arquitectura.
- Flores Soto, José Antonio (2013), “Pueblos de nueva fundación en la colonización de posguerra: comparación con las ciudades de la bonifica italiana del *ventennio*”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. 45, nº 178, pp. 731-750. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76270>
- Gallego, Ferrán (2014), *El evangelio fascista. La formación de la cultura política del franquismo (1930-1950)*, Barcelona, Crítica.
- García González, María Cristina (2018), *César Cort (1893-1978) y la cultura urbanística de su tiempo*, Madrid, Abada.
- Gentile, Emilio (2007), *Fascismo di pietra*, Roma, Laterza.
- Griffin, Roger (coord.) (1998), *International Fascism: Theories, Causes and New Consensus*, Londres, Arnold.
- Hagen, Joshua & Ostergren, Robert C. (2020), *Building Nazi Germany: Place, Space, Architecture, and Ideology*, Lanham (Maryland), Rowman & Littlefield. DOI: <https://doi.org/10.5771/9780742567993>
- López Díaz, Jesús & Martínez Aranda, M^a Adoración (2024), “El chabolismo madrileño bajo el franquismo: urbanismo y control social desde 1939 hasta el Plan de Absorción del Chabolismo de 1961”, *Ciudades*, nº 27, pp. 155-175. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.27.2024.155-175>
- Luque, José (1998), “Urbanismo organicista español: entre la máscara y la falsilla”, en Otxotorena, Juan Miguel; Alonso, Miguel Ángel & Pozo, José Manuel –coords.– *De Roma a Nueva York. Itinerarios de la Nueva Arquitectura Española 1950-1965*, Pamplona, T6 Ediciones, pp. 267-281.
- Mioni, Alberto (coord.) (1980), *Urbanistica fascista: Ricerche e saggi sulle città e il territorio e sulle politiche urbane in Italia tra le due guerre*, Milán, Franco Angeli.
- Moya, Luis (1949), “Grandes conjuntos urbanos”, *Revista Nacional de Arquitectura*, nº 87, pp. 97-115.
- Pérez Mínguez, Luis (1942), “El urbanismo como ciencia moderna”, suplemento “Arquitectura” del diario *Arriba* 7-VI-1942, p. 6.
- Rojas-Mix, Miguel (1978), *La Plaza Mayor. El urbanismo, instrumento de dominio colonial*, Barcelona, Muchnik editores.

- Sambricio, Carlos (1976), “Ideologías y reforma urbana. Madrid 1920-1940”, *Arquitectura*, nº198, pp. 65-78.
- Sambricio, Carlos *et al.* (2003), *Plan Bidagor 1941-1946: Plan General de Ordenación de Madrid*, Madrid, Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid.
- Santos y Ganges, Luis (2023), *Los grupos de casas ultrabaratas de la Obra Sindical del Hogar en los años 1940. Las barriadas del general Yagüe*, Valladolid, Universidad de Valladolid. DOI: <https://doi.org/10.24197/eduva.1760>
- Solá-Morales, Ignasi (1976), “Arquitectura de la vivienda en los años de la autarquía (1939-1953)”, *Arquitectura*, nº 199, pp. 19-30.
- Tamés, José (1948), “Proceso urbanístico de nuestra colonización interior”, *Revista Nacional de Arquitectura*, nº 83, pp. 413-424.
- Terán, Fernando de (1976), “Notas para la historia del planeamiento de Madrid. De los orígenes a la Ley Especial de 1946”, *Ciudad y Territorio*, nº 28-29, pp. 9-26. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/80694>
- Terán, Fernando de (1982), *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900-1980)*, Madrid, Alianza editorial (2ª edición, colección “Alianza Universidad Textos”).
- Ureña, Gabriel (1979), *Arquitectura y Urbanística Civil y Militar en el Período de la Autarquía (1936-1945)*, Madrid, Istmo.
- Valentín y García Noblejas, Germán (1941), “Plan de Urbanización de Oviedo”, *Revista Nacional de Arquitectura*, nº 4, pp. 3-50.
- Vorms, Charlotte (2013). « Madrid années 1950 : la question des baraques », *Le Mouvement Social*, nº 245, pp. 43-57.
- Welch Guerra, Max; Bodenschatz, Harald & Sassi, Piero (2021), *Städtebau als Kreuzzug Francos: Wiederaufbau und Erneuerung unter der Diktatur in Spanien 1938-1959*, Berlin, DOM publishers.

Definir y orientar la práctica profesional del urbanismo:
El diploma de técnico urbanista del IEAL en el primer franquismo
(años 1940-1950)

Defining and guiding professional urban planning practice:
The IEAL diploma in urban planning during the early Franco era
(1940-1950)

CÉLINE VAZ

Docteure en histoire

Maîtresse de conférences en Histoire contemporaine

Université Polytechnique Hautes-de-France (Valenciennes, Francia)

Celine.Vaz@uphf.fr

ORCID: [0000-0001-5400-2835](https://orcid.org/0000-0001-5400-2835)

Recibido/Received: 30-09-2025; Aceptado/Accepted: 20-03-2026.

Cómo citar/How to cite: Vaz, Céline (2026): “Definir y orientar la práctica profesional del urbanismo:

El diploma de técnico urbanista del IEAL en el primer franquismo (años 1940-1950)”, *Ciudades*, 29, pp.

23-42. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.29.2026.23-42>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Resumen: A partir de los años 1920, el urbanismo fue surgiendo paulatinamente como un campo de actividad específico en España. La inestabilidad política y la Guerra Civil (1936-1939) frenaron esta dinámica sin interrumpirla, como lo demuestra la promulgación de la Ley del Suelo en 1956. Pero los años de la posguerra también fueron el escenario de la institucionalización de la práctica profesional del planeamiento urbano con la creación del diploma de técnico urbanista en el Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL). Esta formación multidisciplinar y aplicada contribuyó a establecer la preeminencia de los arquitectos en esta actividad.

Palabras clave: planeamiento urbano, técnico urbanista, IEAL, arquitectos, primer franquismo.

Abstract: From the 1920s onwards, urban planning gradually emerged as a specific field of activity in Spain. Political instability and the Civil War (1936-1939) slowed this dynamic without interrupting it, as demonstrated by the enactment of the 1956 Planning Law. However, the post-war years also saw the institutionalisation of the professional practice of urban planning with the creation of a diploma in urban at the Institute of the Local Administration Studies. This multidisciplinary and applied formation helped to establish the pre-eminence of architects in this activity.

Keywords: urban planning, professional practice, IEAL, architects, first francoism.

A partir de la década de 1920, la penetración de ideas procedentes del extranjero, así como el auge de los encargos urbanísticos contenidos en las obligaciones establecidas por el Estatuto municipal de 1924, abrieron el camino para la afirmación del urbanismo como un campo específico de intervención y reflexión y, también, de luchas entre grupos profesionales para la definición de su contenido y su grado de autonomía frente a la higiene urbana, con la que hasta entonces se confundía en gran medida. Con el desarrollo del planeamiento urbano, los arquitectos comenzaron a preocuparse más por este campo de actividad. Sin embargo, durante la década de 1930, la inestabilidad política e institucional y el estallido de la Guerra Civil (1936-1939) perturbaron esa dinámica. Al final del conflicto, marcado por la victoria del ejército franquista en abril de 1939, varios organismos incluían una actividad urbanística, como la Dirección General de Reconstrucción y Regiones Devastadas (DGRRD), el Instituto Nacional de Colonización (INC) o la Dirección General de Arquitectura (DGA). Pero el urbanismo no se impuso como un campo específico de intervención del nuevo Estado, como esperaba una parte de los arquitectos afines al régimen franquista, en continuidad con los proyectos impulsados por representantes del colectivo profesional antes de la Guerra Civil (García Morales, 1975: 58). La promoción administrativa de la sección de urbanismo de la DGA, dirigida por Pedro Bidagor Lasarte desde 1942, elevada a Jefatura Nacional de Urbanismo (JNU) en 1949, y la promulgación de la primera ley de urbanismo en 1956 —Ley sobre régimen del Suelo y ordenación urbana—, marcaron el desarrollo de una política nacional de urbanismo en la España franquista, identificada con la ordenación urbana y territorial (véase figura 1).

Se trató de etapas fundamentales y obvias, en el ámbito administrativo y normativo, de la institucionalización del urbanismo entendido como técnica de previsión orientada a organizar y controlar el desarrollo urbano (Vaz, 2026). La formalización del contenido concreto de la práctica profesional del urbanismo, a partir de la definición de esta disciplina y su enseñanza, fue otro avance, paralelo, pero menos visible, de este proceso de institucionalización que tuvo lugar durante la posguerra. Para quienes afirmaban la especificidad de este ámbito de actividad, definir en qué consistía la técnica del urbanismo era, en efecto, un reto para afirmar su preeminencia profesional sobre el mismo. Ahora bien, ¿qué mejor manera de definir la actividad del urbanista que formalizando la enseñanza del urbanismo? Esta tarea se llevó a cabo a partir del Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), un organismo del Estado, creado en 1940. En el seno del IEAL se puso en marcha una formación de especialización en urbanismo reconocida por el Estado: el diploma de técnico urbanista.

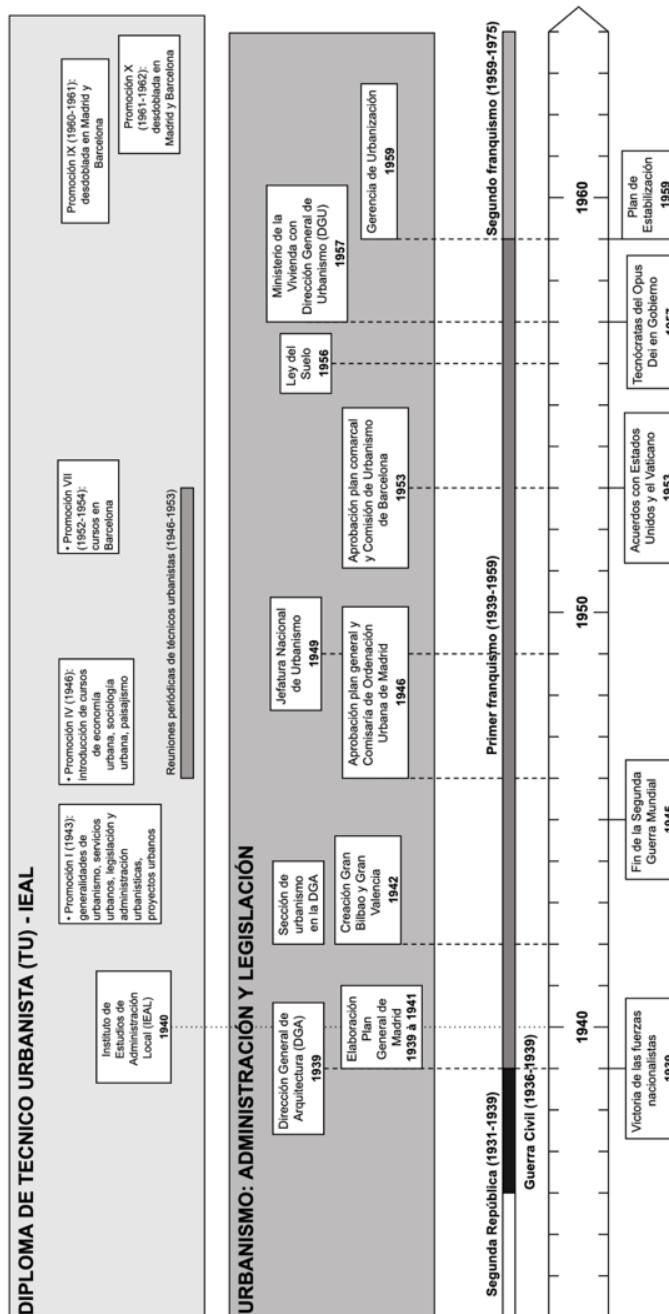


Figura 1. Etapas de la institucionalización del urbanismo en España en el primer franquismo (años 1940-1950). Fuente: elaboración propia.

A partir del análisis de la producción editorial del IEAL, en particular de su revista, la «Revista de estudios de la vida local» (REVL), este artículo pretende reconstruir el momento y proceso de institucionalización disciplinar del urbanismo —es decir, cómo el urbanismo se afirmó como una técnica o ciencia definida por ciertos conocimientos y habilidades transmisibles y adquiribles— al que el IEAL sirvió de soporte. ¿Por qué y en qué circunstancias surgió en esta institución la primera formación especializada en urbanismo? ¿Cuáles fueron los modelos o antecedentes que inspiraron esta creación? Dado que la intervención en la ciudad era un campo disputado entre varios grupos profesionales que buscaban imponer su propia concepción del urbanismo acorde con su perfil y sus cualificaciones (Claude, 2006), ¿qué definición de la técnica urbanística se impuso en el marco de esta formación y qué grupos profesionales lograron imponer su preeminencia?

El papel del IEAL como promotor de reflexiones reformistas y críticas sobre el urbanismo y su práctica a finales de los años 60 y en los años 70 —a través de la revista «Ciudad y Territorio», primera revista española especializada en cuestiones urbanísticas, dirigida por Fernando de Terán, o la renovación de la enseñanza del urbanismo desde una perspectiva pluridisciplinar— está, en general, mejor documentado y conocido, sobre todo gracias a los testimonios (Mesones, 2001: 117-119). Pero el instituto ya había sido inicialmente el centro de gravedad de las reflexiones sobre urbanismo en la España de la posguerra¹. Este artículo pretende precisamente arrojar luz en esta etapa inicial, menos conocida, que se corresponde con el primer franquismo, en la que el IEAL desarrolló una considerable actividad alrededor del urbanismo y los estudios urbanos —siendo el diploma de técnico urbanista solo una parte— gracias a los esfuerzos de los “nuevos” defensores de la causa del urbanismo bajo la dictadura. Muchos arquitectos que habían liderado debates sobre urbanismo o habían elaborado planes de extensión en las décadas de 1920 y 1930, se vieron obligados al exilio o fueron víctimas de la depuración política o profesional debido a sus convicciones progresistas, o por haber ocupado cargos durante la Segunda República². Fueron sustituidos por nuevas figuras profesionales partidarias de la dictadura, que encarnaron el urbanismo de la posguerra, no sin cierta continuidad con las perspectivas de antes de la guerra.

Abordamos en primer lugar por qué el IEAL se convirtió en el lugar de asilo y reunión de los defensores de la ordenación urbana dentro del aparato estatal, desde la inmediata posguerra. Exponemos en segundo lugar la organización del diploma de técnico urbanista, que recibió muy buena acogida por parte de los

¹ El papel global del IEAL en el campo del urbanismo durante el franquismo se estudia más a fondo en nuestra tesis doctoral (Vaz, 2013).

² El 16 % de los miembros de los colegios de arquitectos españoles fueron sancionados de alguna manera, según la Orden de 9 de julio sobre sanciones a arquitectos, «Boletín Oficial del Estado» (BOE), nº 198, 17 de julio de 1942.

arquitectos e ingenieros españoles con anhelos de especializarse en el urbanismo. El estudio de las orientaciones y el contenido de la formación, así como el perfil de los titulados, muestran que contribuyó de manera significativa a situar a los arquitectos como los especialistas por excelencia de la técnica del planeamiento urbano que se impartía en el IEAL.

1. EL IEAL, UN HOGAR PARA LA CAUSA DEL URBANISMO

El IEAL fue fundado en 1940³. Adscrito al Ministerio de Gobernación, tenía una personalidad jurídica propia, y un presupuesto aportado a partes iguales por el Estado y las entidades locales. Mediante una estructura cuya forma era compatible con el Estado dictatorial, centralizado e intervencionista instaurado en 1939, se trataba de dar cierta continuidad a la Unión de Municipios Españoles (UME), creada en 1925, durante la dictadura de Primo de Rivera (1923-1930), como el ente “defensor de los municipios frente al Estado” (Orduña, 2006: 331-360). A pesar de la diferencia de estatuto y autonomía, la filiación entre la asociación municipalista y el IEAL era innegable. Los bienes materiales de la UME, incluida su documentación, fueron transferidos al Instituto⁴. Varias figuras vinculadas a las actividades de la UME antes de la Guerra Civil, y partidarias del nuevo régimen, iban a desempeñar funciones en el IEAL, como el ingeniero de caminos José Paz Maroto (1900-1973) o José Gascón y Marín (1875-1962), catedrático de Derecho Administrativo, figura del reformismo social y municipal antes de la guerra (Jordana de Pozas, 1962: 641-672). No es de extrañar que, gracias al instituto, los contactos entre los municipalistas españoles y otros municipalistas extranjeros se mantuvieran tras la Guerra Civil (de Faria, 2022).

Como su antecesor, el IEAL tenía por misión llevar a cabo actividades de información, investigación y formación en materia de administración local. Para ello, se organizó en tres secciones: Biblioteca, Documentación y Publicaciones, dirigida por José Gascón y Marín; Estadística e Investigación, confiada inicialmente al profesor de estadística Olegario Fernández Baños, al que sucedió Ruiz Almansa; y la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos (ENAEU). Esta última estaba dirigida por el propio director del IEAL, Carlos Ruiz del Castillo (1896-1984), jurista y catedrático de derecho político de la Universidad de Santiago de Compostela antes de la guerra, cuyos “servicios prestados a la causa nacionalista” le permitieron obtener este puesto y también la cátedra que Fernando de los Ríos había ocupado en la Universidad de Madrid (San Andrés, 2022: 255-285). La creación de una escuela de formación del personal de la administración local, inspirada en particular por la Escuela de

³ Sobre el estatuto, los medios y las misiones del IEAL ver la Ley de 6 de septiembre de 1940, por la que se crea el IEAL, BOE, nº 261, 17 de septiembre de 1940.

⁴ Artículo 21 de la Ley de 6 de septiembre de 1940, por la que se crea el IEAL, BOE, nº 261, 17 de septiembre de 1940.

Administración Pública de Cataluña, que formaba a secretarios municipales desde 1912, así como por ejemplos extranjeros (Sarrión, 1983)⁵, ya figuraba entre los proyectos de la UME (García González & Cort, 2011: 88). Pero este proyecto no logró concretarse antes de la Guerra Civil y se materializó finalmente con la creación de la ENAEU, cuyo objetivo era formar a funcionarios y técnicos locales.

La organización de formaciones especializadas en el ámbito del urbanismo y, en particular, la creación de un “diploma de técnico urbanista”, se recogían expresamente en la ley fundacional del IEAL de 1940⁶. A principios de 1943, se destacó que los cursos destinados a técnicos urbanistas respondían a “un anhelo que [tenía] en España larga tradición y en el extranjero [había] inspirado la creación de instituciones de vida propia”⁷.

Las instituciones extranjeras aludidas que servían de referencia para diseñar una especialización en urbanismo, ya antes de la Guerra Civil, eran la *School of Landscape Architecture* de Harvard en Estados Unidos; la *Town Planning School* de Liverpool; el *Seminar für Städtebau* de Berlín; o la *École des hautes études urbaines*, fundada en 1919 por iniciativa del consejo general del Sena y convertida, en 1924, en *Institut d'Urbanisme* de la Universidad de París (Sambricio, 2001: 85). Esos centros eran bien conocidos por los municipalistas españoles gracias a su fuerte y regular presencia en los congresos de la Unión Internacional de Ciudades entre las dos guerras mundiales (Sánchez de Juan, 2003: 123-148). Ya en los años 1910-1920, estas formaciones atraían a técnicos españoles interesados en las cuestiones urbanas, convencidos de la necesidad de mejorar la enseñanza del urbanismo en España. Habiendo pasado por las instituciones de Berlín y París, el arquitecto Fernando García Mercadal (1896-1985) lamentaba la situación del urbanismo español en los siguientes términos en 1926 durante el VI Congreso Nacional de Arquitectos (el I Congreso de Urbanismo):

“Casi ninguno de nuestros municipios dará cumplimiento al Estatuto [municipal], y la causa no será otra que la falta de técnicos, y ésta no tendrá otro origen que las deficiencias de la enseñanza profesional, porque, si bien figura desde hace algunos años la urbanización en los planes de estudios de nuestras escuelas de arquitectura, no creemos que con la extensión que allí se estudia sea capaz ninguno de nuestros colegas de hacer, con conocimiento de causa, no diremos un plan de extensión, sino tampoco la más pequeña reforma urbana” (García Mercadal, 1927: 56-57).

⁵ La escuela catalana se inspiraba en una institución similar existente en Düsseldorf.

⁶ Véanse los artículos 5 y 6 de la Ley de 6 de septiembre de 1940, por la que se crea el IEAL, BOE, nº 261, 17 de septiembre de 1940.

⁷ “Los estudios de Urbanismo en España”, «Revista de estudios de la vida local», nº 7, enero-febrero de 1943, pp. 101-129.

Si bien antes de la Guerra Civil no existió una formación específica o especializada en urbanismo a pesar de los proyectos existentes, los conocimientos urbanos o urbanísticos, en el sentido de conocimientos relacionados con la ciudad y su ordenación, que oscilaban entonces entre la técnica sanitaria y la gestión urbana, aparecían en los planes de estudios de los técnicos superiores y en unas formaciones vinculadas a la administración pública. En el plan de estudios de los ingenieros de caminos, canales y puertos de Madrid, que desde mediados del siglo XIX reivindicaban ser los verdaderos técnicos de la “urbanización”, las cuestiones de higiene, circulación y gestión de flujos ocupaban un lugar importante. La formación se había enriquecido con el paso de los años al incorporar otros conocimientos útiles para la ordenación de las ciudades. A finales de la década de 1920, las obras de urbanización, los parques y jardines, la salubridad de las viviendas, etc., se abordaban, por ejemplo, en el curso dedicado a la arquitectura (Gómez de Membrillera, 1926: 86-87). En las dos escuelas de arquitectura, de Madrid y Barcelona, los conocimientos relacionados con lo urbano se sistematizaron y unificaron en el plan de estudios de 1914 en el curso “Trazado, Urbanización y Saneamiento de Poblaciones”, denominado años más tarde “Urbanología”, término creado por el arquitecto e ingeniero César Cort (1893-1978), muy activo en la UME, que la definía como la técnica, arte y ciencia de la composición, urbanización y funcionamiento de ciudades (García González & Cort, 2011: 45-50).

Los conocimientos urbanos “técnicos” también tenían cabida en la *Escola d'Administració Pública de Catalunya* (EAPC) y en la Escuela Nacional de Sanidad (ENS). En la EAPC, el segundo ciclo de enseñanza de los secretarios municipales incluía un curso titulado “Conocimiento de los servicios municipales de carácter técnico” —rebautizado “Urbanismo” en 1930— dedicado a las infraestructuras y el urbanismo, así como a los problemas de higiene pública (Sarrión, citado en Santamera, 1994: 211). La ENS, fundada en 1924, se centraba más en formar a técnicos en salubridad urbana. El plan de estudios seguido por los médicos candidatos al diploma de “oficial sanitario” de la administración central incluía una introducción a las cuestiones urbanísticas con la enseñanza “ingeniería sanitaria e higiene urbana”. Sobre todo, el diploma de “técnico sanitario”, abierto a ingenieros y arquitectos, era en realidad un curso de técnica sanitaria y urbana⁸.

La filiación del IEAL con la UME facilitaba sin duda alguna el vínculo con la cultura urbanística de antes de la guerra y los proyectos ya esbozados en aquella época para consolidar el ámbito disciplinar del urbanismo a nivel profesional, pero la formación de técnico urbanista que finalmente vio la luz en el instituto también era muestra de una voluntad de especificar más su contenido.

⁸ Sobre las formaciones del ENS, véase Bernabeu, 1994: 65-89.

2. UNA ESCUELA DE URBANISMO: EL DIPLOMA DE “TÉCNICO URBANISTA”

“Establecido por vía de ensayo, [el primer curso de técnico urbanista] será indicio del interés que las enseñanzas de Urbanismo susciten en las zonas profesionales y cabe esperar que el intento, nuevo en España, forme con el tiempo ambiente adecuado en que puedan prosperar las iniciativas urbanísticas y los estímulos de las Corporaciones locales en el mejoramiento de sus servicios” (REVL, noviembre-diciembre 1942: 128-135).

Experimental y pionera, así se caracterizó la puesta en marcha de la formación de técnico urbanista. Si bien presentaba puntos en común con cursos y proyectos de cursos anteriores a la guerra, supuso una ruptura en el sentido de que consagraba el urbanismo como un campo de actividad distinto de la administración urbana, por un lado, y de la higiene urbana, por otro. Al igual que fue observado en el *Institut d’Urbanisme de Paris*, el IEAL fue el lugar donde se disociaron la esfera del urbanismo y de la gestión urbana⁹. En efecto, dentro de la ENAEU, la sección de estudios urbanos funcionaba de forma autónoma, con poca o ninguna relación con la actividad de formación y perfeccionamiento de los funcionarios locales (secretario, depositario, interventor).

La ruptura con los modelos anteriores a la Guerra Civil fue también visible en la evolución del esquema de la formación de técnico urbanista entre 1941 y finales de 1942. El reglamento provisional del IEAL de junio de 1941 preveía que este diploma fuera accesible a arquitectos, ingenieros y médicos, y que su obtención estuviera supeditada a la realización de una tesis y a la asistencia a un mínimo de tres cursos entre los siguientes, citados a título indicativo: organización sindical aplicada a la vida local; municipalización de los servicios; historia de la ciudad; problemas sanitarios locales; el régimen de la Carta; arte urbano y técnica de construcción de ciudades; la ciudad-jardín; abastecimiento, tráfico y transportes; legislación municipal; administración urbana¹⁰. Esta fórmula daba lugar a una formación poco especializada, que amalgamaba los conocimientos de urbanismo y administración de las ciudades, más adecuada para familiarizar a sus destinatarios con las problemáticas urbanas que para prepararlos a prever y controlar el desarrollo urbano¹¹.

Esos contenido y orientación iniciales fueron profundamente modificados al constituirse el consejo de enseñanza de la sección de estudios urbanos del ENAEU. Sus miembros, designados como “representantes de distintas técnicas

⁹ Sobre la disociación de ambas esferas en el *Institut d’Urbanisme de Paris*, véase Payre (2005: 97-116).

¹⁰ Véanse los artículos 36 y 52 del Decreto de 24 de junio de 1941 por el que se aprueba el reglamento provisional del IEAL, BOE, nº 190, 9 de julio de 1941.

¹¹ Es probable que el modelo del *Institut d’Urbanisme de Paris* en el que se impartían cursos de historia urbana, arte urbano, higiene y acción social, y gestión administrativa de las ciudades, pudiese haber servido de modelo a la hora de establecer este programa (Gaudin, 1989: 301; Baudouï, 1988).

del Urbanismo”, eran el ingeniero de caminos José Paz Maroto, también titular del diploma de técnico sanitario de la ENS, el ingeniero industrial Adelardo Martínez de Lamadrid, profesor en la Escuela de Ingenieros Industriales de Madrid, que acababa de participar en la redacción del plan general de Madrid y sus alrededores en el seno de la Junta de Reconstrucción¹², José Gascón y Marín, director del departamento de Biblioteca, Documentación y Publicaciones, bastante al tanto de las cuestiones urbanísticas¹³, y los arquitectos Gaspar Blein Zarazaga (1902-1988) y Germán Valentín-Gamazo y García-Noblejas (1908-1962).

Aunque no formaba parte de este consejo pedagógico, Pedro Bidagor Lasarte (1906-1996) se implicó mucho en la sección de estudios urbanos de la ENAEU desde su creación. A los treinta y tres años, sin experiencia práctica notable en urbanismo, fue elegido para dirigir la Oficina Técnica de Reconstrucción de Madrid, encargada de elaborar el plan general de la capital (1939-1941). Junto con Blein y otros, afines al nuevo régimen, fueron las nuevas figuras profesionales de la arquitectura promotoras del urbanismo, sustituyendo a las que lo habían encarnado antes de la guerra, como Mercadal o Zuazo Ugalde (Zuazo, 2003), que pagaron profesionalmente el hecho de no formar parte de los vencedores o de no haberse sumado. Aunque asumieron el discurso de ruptura del nuevo Estado en la Asamblea Nacional de Arquitectos de junio de 1939 organizada bajo los auspicios de los servicios técnicos de la Falange (VV.AA., 1939), estos nuevos arquitectos urbanistas eran los portadores del paradigma urbanístico del planeamiento urbano que había surgido en los años 1920-1930, correspondientes a sus años de formación o a sus primeros años de actividad. Consideraban el restablecimiento de la paz, tras la victoria franquista, como una oportunidad para retomar la fase de consolidación urbanística interrumpida por la Guerra Civil. Según Pedro Bidagor, tras el Plan General de Madrid, era necesario multiplicar y acumular experiencias en la elaboración de planes generales de urbanismo, a diferentes escalas y en diferentes regiones del país, con el fin de conseguir una ley de urbanismo, tarea que se llevó a cabo en la década de 1940 desde la sección de urbanismo de la DGA, dependiente del Ministerio de la Gobernación, que él dirigía (Bidagor, 1967: 29). Además, Bidagor y sus homólogos consideraban que era necesario definir los conocimientos técnicos necesarios para el planeamiento urbano y difundirlos mediante cursos especializados, de ahí su implicación en el Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL).

¹² Sobre su puesto en la escuela de ingenieros, véase Lusa, 2008: 25. En relación con el plan de Madrid, su aportación es recopilada en «Reconstrucción», nº 7, diciembre de 1940, pp. 45-47.

¹³ En el congreso internacional de ciudades celebrado en Sevilla y Barcelona en 1929, presentó una conferencia sobre la cuestión de la expropiación y, en 1941, ante la Asociación para el Progreso de la Ciencia, una memoria sobre la ciudad y la vivienda.

Al igual que el diploma de técnico sanitario existente antes de la Guerra Civil, el diploma de técnico urbanista fue conformado como una formación de especialización accesible a arquitectos, ingenieros de caminos e ingenieros industriales, autorizándoles a acoplar a su título inicial la calificación de “urbanista”, excluyendo a los médicos. La adopción de la fórmula del diploma tenía como objetivo no interferir con las formaciones impartidas por las escuelas de ingenieros y arquitectos.

Los candidatos se seleccionaban en función de sus méritos y trabajos, así como por su interés por los estudios urbanísticos. En la práctica, esta última condición se identificaba con el ejercicio de funciones técnicas para ayuntamientos y diputaciones provinciales o el deseo de ejercerlas, en el caso de jóvenes titulados. Las modalidades de la formación se establecieron de manera que fuese compatible con el ejercicio profesional. Para la primera promoción, las clases se impartieron de forma continua, todas las tardes de la semana, en dos cursos de cuatro meses (febrero-mayo de 1943 y octubre de 1943-enero de 1944). A partir de la segunda promoción, iniciada en marzo de 1944, se adoptó otra organización para adaptarse mejor a las obligaciones profesionales de los aspirantes al diploma: cada uno de los dos cursos de formación se dividía en cuatro períodos intensivos de ocho a diez días de duración, más una semana dedicada al balance de los trabajos realizados y exámenes. El esquema de la formación y las materias también cambiaron en ese momento, organizándose en torno a cuatro bloques principales: generalidades de urbanismo, legislación y administración urbanas, servicios urbanos, esquemas y proyectos urbanos. A diferencia de las demás materias, que eran clases magistrales, las clases de “Proyectos urbanos” eran trabajos prácticos que ocupaban casi la mitad del tiempo de formación (véase figura 2). Su objetivo era la elaboración de proyectos urbanos por etapas y, en particular, de planes de ordenación urbana a diferentes escalas y destinos.

El plan de estudios no experimentó cambios sustanciales a lo largo de las diez promociones de técnicos urbanistas formadas entre 1943 y 1962, pero se enriqueció paulatinamente. La asignatura de generalidades de urbanismo, impartida por Pedro Bidagor Lasarte, fue ganando importancia al ser desarrollada en los dos cursos de formación, y no solo en el primero. En la segunda mitad de la década de 1940, a partir de la cuarta promoción (marzo-diciembre 1946), se introdujeron también nuevas asignaturas con el fin de favorecer la comprensión del fenómeno urbano (véase figura 2). Sin embargo, su peso quedaba secundario en la formación. Entre estas enseñanzas se encontraban: un curso de economía urbana, dado por Román Perpiñá Grau (1902-1991), economista formado en Alemania; un curso de sociología urbana, impartido por el arquitecto Gabriel Alomar Esteve (1910-1997) tras su formación en *City and Regional Planning* en la escuela de arquitectura del *Massachusetts Institute of Technology*; y un curso de paisajismo a cargo del arquitecto Lluís Riudor i Carol (1906-1989), director

de parques y jardines de Barcelona desde 1940. Estas novedades no fueron el resultado de una evolución programada de la formación, sino que surgieron mediante los contactos que se establecían en torno a las actividades del IEAL y con el objetivo de movilizar perfiles con competencias raras —a menudo adquiridas en cursos realizados en el extranjero— que se consideraban útiles para la práctica del urbanismo.

Primer Curso (118 h)		Segundo curso (117,5 h)	
Materia	Titulares	Materia	Titulares
Generalidades del Urbanismo (historia del urbanismo español, geografía y tipología de las ciudades, organización urbana, planeamiento urbano, etc.) – 24h	<i>Arquitecto</i> Pedro Bidagor Lasarte	Generalidades del Urbanismo – 24h	<i>Arquitecto</i> Pedro Bidagor Lasarte
Legislación y Administración Urbanísticas (organización administrativa, jerarquía de las fuentes, expropiación, competencias municipales, etc.) – 5h	<i>Jurista</i> Eugenio Pérez Botija	Régimen jurídico en materia de urbanismo (sistemas de recursos) – 5h	<i>Jurista</i> Segismundo Royo-Villamora y Fernández-Cavada
Servicios urbanos		Servicios urbanos	
– Vialidad y saneamiento (abastecimientos, alcantarillados, etc.) – 18h	<i>Ingeniero</i> José María Paz Maroto	– Vialidad y saneamiento – 6h	<i>Ingeniero</i> José María Paz Maroto
– Servicios urbanos de carácter industrial (localización industrial, ordenación, abastecimientos, servicios eléctricos, etc.) – 4h	<i>Ingeniero</i> Adelardo Martínez de Lamadrid	– Servicios urbanos de carácter industrial – 18h	<i>Ingeniero</i> Adelardo Martínez de Lamadrid
		– Servicios de arquitectura municipal – 11h	<i>Ingeniero</i> Mariano Nasarre Audera
Economía urbana (principios, necesidades urbanas, precios en la urbanización, ideas generales de política económica urbana) – 4h	<i>Economista</i> Román Perpiñá Grau	Economía urbana – 4h	<i>Economista</i> Manuel de Torres Martínez
Sociología urbanística (preliminares, ecología urbana, grupos sociales, desintegración social de la ciudad, etc.) – 4h	<i>Arquitecto</i> Gabriel Alomar Esteve		
Paisajismo (el paisaje natural en el campo urbanístico) – 6h	<i>Arquitecto</i> Lluís Riudor i Carol		
Esquemas urbanos (núcleo rural, unidad urbana-satélite, barrio residencial urbano, capital comarcal) – 5h	<i>Arquitectos</i> Gaspar Blein Zarazaga German Valentín-Gamazo	Proyectos urbanos – 49,5h	<i>Arquitectos</i> Gaspar Blein Zarazaga German Valentín-Gamazo

Figura 2. Plan de estudio y equipo docente de la sexta promoción de técnicos urbanistas (oct. 1949-junio 1951). Fuente: elaboración propia, a partir de los números de la revista REVL de los años 1949-1951. La descripción de los cursos es muy variable, no es nada detallada, sobre todo en el segundo curso.

Excepto en el caso de los juristas, muchos de los cuales ocupaban una cátedra en la universidad, la gran mayoría del personal docente de la formación (que no se limitaba a los titulares o responsables de las principales asignaturas) no era universitario, sino profesional; eran “profesionales experimentadores”¹⁴ en

¹⁴ Retomamos la expresión de Gaudin, que así califica a los profesionales que imparten clases en lo que se convertirá en el *Institut d’Urbanisme de Paris* (Gaudin, 1989: 296-313, 309).

todos los sentidos de la palabra. Todos ellos consolidaban sus competencias urbanísticas al mismo tiempo que las enseñaban, en un momento en el que la práctica del urbanismo aún no se había estabilizado ni institucionalizado y en el que algunas disciplinas o subdisciplinas no existían en el mundo académico español, como es el caso de la sociología urbana. Se trata, por tanto, de una formación impartida por profesionales y dirigida a ellos. Y el grupo de ponentes se renovaba constantemente con los alumnos de la formación, como fue el caso del arquitecto Emilio Larrodera López, que impartió unas clases de Generalidades del urbanismo, al lado de Bidagor, a partir de la octava promoción (1954-1956).

El número de solicitudes de participación en la formación demostraba su buena acogida en los círculos profesionales. El IEAL recibió 123 solicitudes para formar parte de la primera promoción de técnico urbanista. Cincuenta profesionales fueron seleccionados para formar parte de ella: 30 arquitectos, 13 ingenieros de caminos y 7 ingenieros industriales. Solo 16 aprobaron los exámenes del primer curso y 13 los del segundo (REVL, enero-febrero 1943: 113). Estos números daban testimonio de que se trataba de una formación selectiva y exigente. El interés que suscitaba era real y trascendía el mundo de los técnicos madrileños. A petición del Colegio Oficial de Arquitectos de Cataluña y Baleares (COACB) y del Colegio de Ingenieros Industriales de Barcelona, la formación de la séptima promoción de técnicos urbanistas se trasladó incluso a Barcelona entre octubre 1952 y junio 1954 (REVL, julio-agosto 1952: 596-597), con los profesores habituales, pero también con profesionales locales: José Soteras Mauri, Manuel Baldrich Tibau, Manuel de Solà-Morales i de Rosselló impartieron clases de generalidades de urbanismo con Bidagor, Carlos Trías Bertrán y Manuel Ballbé Prunés fueron encargados de las de derecho. En los años siguientes, el número de candidatos no disminuyó. Así, se recibieron 294 solicitudes para la novena promoción. De hecho, se duplicaron las promociones nueve (1960-1961) y diez (1961-1962), con cursos impartidos paralelamente en Madrid y Barcelona, para formar a un mayor número de candidatos.

La ventaja que ofrecía el diploma no era ajena a su popularidad entre los profesionales, y en particular entre los arquitectos. Si bien no era un requisito indispensable para ocupar un puesto técnico en la administración local, sí situaba a su titular en una posición privilegiada para aspirar a dicho puesto. El interés para la formación también se relacionaba con la demanda creciente de técnicos especializados para la elaboración de planes generales de ordenación urbana a partir de la década de 1940, reforzada posteriormente por las disposiciones contenidas en la Ley del Suelo promulgada en 1956. De manera indirecta, ponía de manifiesto las persistentes limitaciones de la enseñanza del urbanismo en las escuelas de arquitectura e ingeniería, muy similar a lo que era antes de la guerra civil (1936-1939), con pocos cambios hasta finales de la década de 1950 y la formulación de nuevos planes de estudios en 1957 y 1964, a raíz de la reforma de

la enseñanza técnica superior. El arquitecto Manuel Ribas i Piera, quien formó parte de la séptima promoción de técnicos urbanistas, calificaba la enseñanza recibida de “muy formativa”, ya que estaba basada en “una comprensión del urbanismo que las escuelas de arquitectura aún no habían entendido”¹⁵.

Las novedades introducidas por la formación en la enseñanza del urbanismo eran, en efecto, considerables: se daba prioridad a los ejercicios prácticos, ofrecía una iniciación al derecho urbanístico y daba cabida a otros factores determinantes del urbanismo, además de los técnicos, con cursos de economía y sociología urbanas.

La importancia de la formación hasta fue recalcada por figuras del urbanismo republicano. En 1950, el arquitecto Bernardo Giner de los Ríos, que tuvo que exiliarse en Francia por sus convicciones y sus funciones ministeriales durante la República, elogiaba los avances registrados por el urbanismo español de posguerra. La formación especializada organizada en el IEAL, de la que tenía un conocimiento bastante preciso obviamente, no era uno de los menos importantes en su opinión:

“En el «Instituto de Estudios de Administración Local» se ha creado una sección de urbanismo, donde se estudian, entre otras cosas: «Teoría y práctica del urbanismo», «Servicios urbanos», «Legislación, sociología y economía urbanísticas», «Proyectos de planificación urbana», etc.; es decir, todo lo necesario en un país como el nuestro, donde no existe una Escuela Especial de Arquitectura Urbanística” (Giner de los Ríos, 1952: 106-107).

3. EL TÉCNICO URBANISTA, UN ARQUITECTO, ANTE TODO

“El urbanismo debe considerarse con un criterio generoso y comprensivo de totalidad. La urbanología es una ciencia compleja que se nutre principalmente de los conocimientos del arquitecto, del ingeniero en sus diversas especialidades y del jurista. Estas profesiones están representadas en el Consejo Docente” (REVL, enero-febrero 1943: 101).

El urbanismo como ciencia —«urbanología», tal y como se denominaba en la época en las escuelas de arquitectura— no se definía por su objeto, ni por sus objetivos o métodos, sino por la pluralidad de conocimientos y saberes profesionales que movilizaba, lo que la caracterizaba como una ciencia multidisciplinar y aplicada. Esta definición, propuesta en el momento en que se anunció el primer curso de técnico urbanista, a principios de 1943, tenía el mérito de recordar que el campo del urbanismo era disputado por varios grupos profesionales, que no compartían forzosamente la misma definición de la disciplina. Si bien la formación de técnico urbanista concretaba la aspiración de

¹⁵ Entrevista con Manuel Ribas i Piera del 25 de junio de 2009, Barcelona.

todos a la profesionalización del urbanismo y, por ende, a su reconocimiento, el lugar y el estatus que se concedía en la formación a cada uno de los conocimientos profesionales designados como fundamentales para el urbanismo no eran los mismos.

Los conocimientos jurídicos y administrativos se presentaban como uno de los tres pilares de la formación. El intervencionismo urbano, promovido a partir de la década de 1920, había favorecido la toma de conciencia, en el ámbito de los profesionales del urbanismo, del papel fundamental de la regulación jurídica para la materialización de los proyectos y planes urbanos, como medio para conciliar los objetivos de interés público y los intereses particulares. La aparición de técnicos con formación jurídica era prueba de ello. Así, el ingeniero José Paz Maroto, había completado su formación con estudios de derecho antes de la guerra (Paz Maroto, 1930: 287-289)¹⁶. Aunque los conocimientos jurídicos fueran considerados indispensables para la práctica del urbanismo, no constituían su esencia, sino más bien un instrumento. El número de horas que se les dedicaba era, en definitiva, limitado (véase figura 2). No se trataba de formar a técnicos-juristas, sino más bien de familiarizar a ingenieros y arquitectos con el derecho urbanístico, una rama del derecho público cuyo auge iría desarrollándose con la Ley del suelo de 1956.

Los conocimientos de ingeniería ocupaban un lugar importante en la formación. Se referían a la realización de infraestructuras y redes urbanas e industriales. Se les dedicaba más de la cuarta parte del volumen horario (véase figura 2). Estos conocimientos se consideraban indispensables para la práctica del urbanismo, pero no como un fin en sí mismos. Se trataba de un conocimiento aplicado y sectorial movilizad por y para la realización de planes urbanos. Esta relación instrumental relegaba a los ingenieros a un segundo plano en la actividad de planeamiento urbana para la que, en definitiva, formaba el técnico urbanista. Además, los objetivos higienistas, que aún eran la base del intervencionismo urbano antes de la Guerra Civil, quedaron marginados en la sección de estudios urbanos del IEAL. Años más tarde, José Paz Maroto, haría un balance amargo al respecto:

“La guerra civil truncó estos cursillos [de técnico sanitario]. Y desgraciadamente para la Sanidad, la aparición de una nueva disciplina (en el argot técnico llamada «urbanismo») derivó esta actividad docente y profesional hacia la organización en el Instituto de Estudios de Administración Local de cursillos especiales, para Ingenieros y Arquitectos, también, para la consecución del título o diploma de «Urbanista», que vino así, prácticamente, a sustituir a aquel otro de «Diplomado Sanitario», más homogéneo y, quizás, más eficaz. Es cierto que, en estos cursos de Urbanistas, de los que también he sido (y sigo siendo) profesor, precisamente para impartir la disciplina de «Vialidad y Saneamiento», no se ha olvidado la especialización sanitaria. Pero,

¹⁶ Ostenta por primera vez el título de abogado en un artículo publicado en 1930.

lógicamente, ni su intensidad ni su nivel han podido ser los que las circunstancias exigen cada vez más” (Paz Maroto, 1969: 6-7).

La “técnica urbanista” impartida en el IEAL se identificaba con el urbanismo de plan, una concepción de la disciplina defendida especialmente por los arquitectos españoles interesados en el urbanismo a partir de los años 1920. De manera significativa, la asignatura de “Generalidades del urbanismo” (la quinta parte del volumen horario de la formación) y las clases de esquemas y proyectos urbanos dedicadas a la realización de planes de ordenación a distintas escalas y con distintos fines (casi la mitad del volumen horario) correspondían a los arquitectos. Esta distribución se ajustaba a las competencias tradicionalmente reivindicadas por los arquitectos: la arquitectura como arte de la síntesis y del proyecto dibujado (Gaudin, 1987: 181). Garantizaba su preeminencia, desde el punto de vista teórico y práctico, en la formación de técnicos urbanistas, y tendía así a erigir a los arquitectos como los verdaderos directores de orquesta del urbanismo, relegando a los ingenieros a un rango de facto secundario.

La formalización, en el marco de la formación de los técnicos urbanistas, de tal distribución de funciones entre arquitectos e ingenieros invita a tomar conciencia de las divisiones que existían dentro de estos mismos grupos profesionales. No todos los arquitectos de la inmediata posguerra eran fervientes defensores del urbanismo. En realidad, estos se reducían a un pequeño grupo de profesionales muy activos que gravitaban en torno al IEAL y la DGA, de los que Bidagor era un enlace fundamental. Por parte de los ingenieros de caminos, la hostilidad hacia el urbanismo de los arquitectos era real, como lo demostró la oposición del ministro de Obras Públicas al plan general de ordenación urbana de Madrid cuando se presentó en el Consejo de Ministros (Bidagor, 1991: xxvi), tanto para defender el terreno de su administración —el control de los proyectos de infraestructura— como la autonomía de los ingenieros de caminos frente a los arquitectos. Pero, al mismo tiempo, también había ingenieros convencidos de la utilidad de una ordenación urbana y territorial sistemática para racionalizar y organizar las ciudades y su desarrollo. Fue el encuentro y la alianza de estas minorías profesionales dentro de la sección de estudios urbanos del IEAL la que permitió dar cabida a la formación de técnico urbanista.

La preeminencia otorgada a los conocimientos y habilidades de los arquitectos se traducen en el predominio de los arquitectos en las promociones de técnicos urbanistas. La preeminencia otorgada a los conocimientos y competencias se reflejaba en el predominio de estos entre los técnicos urbanistas titulados. En el conjunto de las promociones VII, VIII, IX, X y XI, para las que se dispone de información sobre la profesión de origen de los titulados, los arquitectos representaban tres cuartas partes (véase la figura 3). También eran más numerosos entre los candidatos. Para la promoción VIII, de las cien candidaturas recibidas, 94 procedían de arquitectos, 4 de ingenieros industriales

y 2 de ingenieros de Caminos (REVL, 1954: 617). Para la promoción IX, de los 294 candidatos, 231 eran arquitectos, 9 ingenieros agrónomos, 31 ingenieros de caminos y 23 ingenieros industriales (REVL, 1959: 735-736). Dicho de otro modo, la formación de técnicos urbanistas constituyó a la vez una operación de consolidación del urbanismo y de legitimación profesional de los arquitectos para ejercerlo. En efecto, el urbanista se asociaba a ciertos conocimientos y competencias, que coincidían en gran medida con los de los arquitectos, quienes se encontraban, por tanto, en la mejor posición para ocupar el ámbito profesional del urbanismo.

Título profesional	Número entre los titulados	Porcentaje entre los titulados
Arquitecto	195	73,6
Ingeniero de caminos	41	15,5
Ingeniero industrial	24	9
Ingeniero agrónomo	2	0,7
Ingeniero de montes	1	0,4
Ingeniero de telecomunicaciones	1	0,4
Ingeniero militar	1	0,4
Total	265	100

Figura 3. Título profesional inicial de los miembros de las promociones VII, VIII, IX, X y XI de técnicos urbanistas del IEAL. Fuente, elaboración propia, a partir del análisis sistemático de la «Revista de estudios de la vida local» (1952-1964).

CONCLUSIÓN

Durante el primer franquismo, el IEAL se convirtió en el hogar de los promotores del urbanismo, que les permitió concretar la creación de la primera formación especializada en España: el diploma de técnico urbanista. Esto fue solo una faceta del papel del Instituto en el ámbito. También fue un foro de estudio y debate sobre las experiencias urbanísticas gracias a la creación de un seminario de urbanismo y a la reunión periódica de técnicos urbanistas entre 1946 y 1953, dos aspectos que, sin embargo, no han podido exponerse en el limitado espacio de este artículo. Esto lleva a reconocer el papel fundamental, y no anecdótico, del IEAL, en su fase fundacional, como lugar de institucionalización disciplinaria del urbanismo en España, mientras que la sección de urbanismo de la DGA, dirigida por Bidagor, fue el lugar de su institucionalización normativa y administrativa con la elaboración de la Ley del Suelo. De hecho, las mismas personalidades participaron en ambos procesos, en particular los mismos arquitectos

“urbanistas”: Pedro Bidagor Lasarte, Gaspar Blein Zarazaga y Gabriel Alomar Esteve.

La formación de técnico urbanista propuesta a partir de 1943 por el IEAL contribuyó a la autonomización del urbanismo como ámbito de actividad específico, distinto de la administración y la higiene urbana, que ya estaba gestándose antes de la Guerra Civil. Pero se impuso una definición específica del urbanismo, o más bien, los arquitectos urbanistas lograron imponer su definición del urbanismo como arte de la ordenación urbana y territorial, asegurando así su preeminencia en este ámbito de actividad.

Pero si bien el IEAL contribuyó a formar a cientos de arquitectos e ingenieros para la realización de planes parciales y generales de ordenación o proyectos de urbanización, este esfuerzo no correspondía con las necesidades de técnicos —por no hablar de los medios financieros y las resistencias sociales y políticas— para hacer frente al capítulo más intenso de la urbanización del país. Hasta tal punto que Leonardo Benevolo, ya en la época de la democracia, clasificaba a España —en parte, de forma errónea— entre los países que no habían logrado aclimatar los principios del planeamiento urbano (Benevolo, 1993).

BIBLIOGRAFIA

- Benevolo, Leonardo (1993), *La ville dans l'histoire européenne*, Paris, Ed. du Seuil.
- Bernabeu Mestre, Josep (1994), “El papel de la Escuela Nacional de Sanidad en el desarrollo de la salud pública en España, 1924-1934”, *Revista de Sanidad e Higiene Pública*, nº 68, pp. 65-89.
- Bidagor Lasarte, Pedro (1967), “Situación general del urbanismo en España (1939-1967)”, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 4, pp. 23-70.
- Bidagor Lasarte, Pedro (1991), “Comentarios a las circunstancias que concurrieron en la formulación y puesta en marcha del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid”, en Díez Patao, Sofía, *Un nuevo orden urbano: “El Gran Madrid” (1939-1951)*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, Ayuntamiento de Madrid, 1991, p. XXVI.
- Claude, Viviane (2006), *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XXe siècle*, Marseille, Éditions Parenthèses.
- Faria, Rodrigo de (2022), *Urbanismo e municipalismo na Espanha: instituições, profissionais e ideias (1925-1967)*, Brasília, Universidade de Brasília. DOI: <https://doi.org/10.26512/9786587781051>

- García González, María Cristina (2011), *César Cort y la cultura urbanística de su tiempo*, tesis doctoral, Universidad Politécnica de Madrid, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.
- García Mercadal, Fernando (1927), “La enseñanza del urbanismo”, *La construcción moderna (LCM)*, año XXV, n° 4, 28 de febrero, pp. 56-57.
- García Morales, Mariano (1975), *Los colegios de arquitectos de España, 1923-1965*, Valencia, Editorial Castalia.
- Gaudin, Jean-Pierre (1987), “«A l'avance, avec méthode». Savoirs, savoir-faire et mouvement de professionnalisation dans l'urbanisme au début du siècle”, *Sociologie du travail*, n° 2, pp. 177-197. DOI : <https://doi.org/10.3406/sotra.1987.2362>
- Gaudin, Jean-Pierre (1989), “La genèse de l'urbanisme de plan et la question de la modernisation politique”, *Revue française de science politique*, n° 3, pp. 296-313. DOI: <https://doi.org/10.3406/rfsp.1989.411463>
- Gaudin, Jean-Pierre (1989), “La génesis del urbanismo de plan y la cuestión de la modernización política”, *Revue française de science politique*, n° 3, pp. 296-313. DOI: <https://doi.org/10.3406/rfsp.1989.411463>
- Giner de los Ríos, Bernardo (1952), *Cincuenta años de arquitectura española (1900-1950)*, México, Editorial Patria.
- Gómez de Membrillera, Francisco (1926), “El ingeniero de Caminos es el ingeniero sanitario, y también debe ser el ingeniero de los Municipios”, *Revista de Obras Públicas*, año 74, n° 2446, 1 de febrero, p. 86-87.
- Jordana de Pozas, Luis (1962), “El profesor Gascón y Marín y su obra”, *Revista de estudios de la vida local*, n° 125, pp. 641-672. DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.vi125.7237>
- Lusa Monforte, Guillermo (2008), “Depuración y autarquía (1939-1940)”, *Documentos de la Escuela de Ingenieros Industriales de Barcelona*, n° 18, p. 25.
- de Mesones, Javier (2001) “Los cursos de «Técnico urbanista» en el IEAL y en el INAP: experiencias de 1962 a 1990 que, después, se extienden hasta el 2000”, en *La formación de funcionarios en España*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas - INAP.
- Orduña Rebollo, Enrique (2006), “La unión de municipios españoles, antecedentes y evolución del municipalismo asociativo”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, n° 300-301, pp. 331-360.
- Payre, Renaud (2005), “Le stade de l'expérience. Une incertaine « science communale » et la question de l'institutionnalisation disciplinaire des savoirs urbains”, *Revue d'histoire des sciences humaines*, n° 12, pp. 97-116. DOI: <https://doi.org/10.3917/rhsh.012.0097>

- Paz Maroto, José (1930), “Orientaciones sanitarias”, *ROP*, año 78, n.º 2550, pp. 287-289.
- Paz Maroto, José (1969), *La medicina y la ingeniería en la sanidad ambiental. Discurso de recepción en la Real Academia de Medicina Ingeniero leído el 14 de enero de 1969*, Madrid, p. 6-7.
- Rémi Baudouï, Rémi (1988), *La naissance de l'École des hautes études urbaines et les premiers enseignements de l'urbanisme en France des années 1910 aux années 1920*, rapport de recherche pour le plan, ronéo.
- Reconstrucción (1940), “Aspectos industriales de la ordenación de Madrid”, *Reconstrucción*, n.º 7, diciembre de 1940, pp. 45-47.
- REVL (1942), “IEAL. Sus actividades y proyectos”, *Revista de estudios de la vida local*, n.º 6, noviembre-diciembre 1942, pp. 128-135.
- REVL (1943), “Los estudios de Urbanismo en España”, *Revista de estudios de la vida local*, n.º 7, pp. 101-129.
- REVL (1943), “Actividades del Instituto”, *Revista de estudios de la vida local*, n.º 7, p. 101.
- REVL (1943), “Noticiero del Instituto”, *Revista de estudios de la vida local*, n.º 7, p. 113.
- REVL (1952), “Cursos de técnicos urbanistas”, *Revista de estudios de la vida local*, n.º 64, p. 596-597.
- REVL (1954), “Nuevos cursos para técnicos urbanistas (VIII promoción)”, *Revista de estudios de la vida local*, n.º 76, p. 617.
- REVL (1959), “Convocatoria IX promoción de técnicos urbanistas”, *Revista de estudios de la vida local*, n.º 107, pp. 735-736.
- Sambricio, Carlos (2001), “El urbanismo”, en San Antonio, Carlos (coord.), *Revista arquitectura (1918-1936)*, Madrid, Ministerio de Fomento.
- San Andrés Corral, Javier (2022), “De la escuela de Granada al Clan Mudéjar: supervivencia académica y viraje intelectual de los discípulos de Fernando de los Ríos en el primer franquismo (1936-1953)”, *Historia y Política*, n.º 47, pp. 255-285. DOI: <https://doi.org/10.18042/hp.47.09>
- Sánchez de Juan, Joan-Anton (2003), “Il movimento di riforma municipale in Spagna e i rapporti con la reti intermunicipali europee (1900-36)”, en Dogliani, Patrizia & Gaspari, Oscar (dir.), *L'Europa dei comuni. Origini e sviluppo del movimento comunale europeo dalla fine dell'Ottocento al secondo dopoguerra*, Roma, Donzelli editore, pp. 123-148.

- Santamera Sánchez, Juan A. (1994), *Reformismo social y urbanismo en España de la Restauración a la Segunda República. Institucionismo y Urbanismo*, Tesis doctoral, Universidad Politécnica de Madrid, ETSI Caminos, Canales y Puertos de Madrid.
- Sarrión i Gualda, Josep (1983), *Història de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (1912-1939)*, Barcelona, EAPC.
- Vaz, Céline (2013), *Politiques du logement et de l'urbanisme, mondes professionnels et savoirs urbains en Espagne des années 1930 aux années 1970*, thèse d'histoire contemporaine, Université de Nanterre.
- Vaz, Céline (2026), “De l’expertise professionnelle à la loi d’urbanisme: l’institutionnalisation de l’urbanisme de plan dans les débuts de la dictature franquiste (1939-1956)”, *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° 44.
- VV.AA. (1939), *Texto de las sesiones celebradas en el Teatro Español de Madrid por la Asamblea Nacional de arquitectos los días 26, 27 y 28 de junio de 1939*, Madrid, Servicios Técnicos de FET y de las JONS, Sección de Arquitectura.
- Zuazo Ugalde, Secundino (2003), *Madrid y sus anhelos urbanísticos. Memorias, 1919-1940*, Madrid, Comunidad de Madrid.

La Federación del Urbanismo y de la Vivienda (FUV) hacia 1950. Una red transnacional imposible

The Federación del Urbanismo y de la Vivienda (FUV) around 1950. An impossible transnational network

MARÍA CRISTINA GARCÍA-GONZÁLEZ

Doctora Arquitecta

Profesora Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio

Universidad Politécnica de Madrid (Madrid, España)

mariacristina.garcia@upm.es

ORCID: [0000-0001-5381-7055](https://orcid.org/0000-0001-5381-7055)

SALVADOR GUERRERO

Doctor Arquitecto

Profesor Titular de Composición Arquitectónica

Universidad Politécnica de Madrid (Madrid, España)

salvador.guerrero@upm.es

ORCID: [0000-0001-6766-8695](https://orcid.org/0000-0001-6766-8695)

Recibido/Received: 30-09-2025; Aceptado/Accepted: 02-03-2026.

Cómo citar/How to cite: García-González, María Cristina & Guerrero, Salvador (2026): “La Federación del Urbanismo y de la Vivienda (FUV) hacia 1950. Una red transnacional imposible”, *Ciudades*, 29, pp. 43-63. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.29.2026.43-63>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Resumen: Los dos últimos congresos organizados por la Federación del Urbanismo y de la Vivienda (FUV) se celebraron en la primera mitad de la década de 1950, en un momento clave para la institucionalización del urbanismo en España. Analizar las circunstancias que rodearon estos encuentros en su contexto histórico contribuye a entender la cultura urbanística de esta singular coyuntura. Su ambicioso objetivo de consolidar una red de debate transnacional y multidisciplinar en torno al urbanismo y la vivienda no era ajeno al sentir de los profesionales españoles del régimen franquista, que buscaron referentes más allá de nuestras fronteras.

Palabras clave: Gabriel Alomar, Federación del Urbanismo y de la Vivienda, día mundial del urbanismo, César Cort, España.

Abstract: The last two conferences organized by the Federación del Urbanismo y de la Vivienda (FUV) were held in the first half of the 1950s, at a key moment for the institutionalization of urban planning in Spain. Analyzing the circumstances surrounding these meetings in their historical context helps us understand the urban planning culture of this unique juncture. Their ambitious goal of consolidating a transnational and multidisciplinary network for debate on urban planning and housing was not foreign to the sentiments of Spanish professionals under the Franco regime, who sought references beyond our borders.

Keywords: Gabriel Alomar, Federación del Urbanismo y de la Vivienda, world urbanism day, César Cort, Spain.

El objetivo de este artículo es presentar y analizar la labor de la Federación del Urbanismo y de la Vivienda (FUV) (García & Guerrero, 2014), una iniciativa privada dedicada a la difusión del urbanismo, durante la primera mitad de los años cincuenta del siglo XX, que complementó su actividad con otra iniciativa de promoción del urbanismo de alcance global: el Día Mundial del Urbanismo. Para ello se toma como referencia el análisis del contexto en el que se desarrollaron sus actividades, el papel de sus protagonistas y las repercusiones coetáneas, lo que nos permite acercarnos al singular momento de cambio y transformación que se barrrunta en España al inicio de la década de 1950.

Lo cierto es que ese momento de cambio estaba presente también en la escena internacional. El aforismo “Cuando una obra parece adelantada a su tiempo, es simplemente porque su tiempo está retrasado respecto a ella”, atribuido a Jean Cocteau, sirvió al arquitecto Alberto Sartoris para explicar lo que estaba sucediendo con el urbanismo a principios de la década de los años cincuenta, una reflexión que formaba parte de la conferencia que pronunció en la sede barcelonesa del Colegio Oficial de Arquitectos de Cataluña y Baleares en 1950 (Sartoris, 1952). En ese particular momento se asistía en España a la consolidación del urbanismo como nuevo ámbito disciplinar, proceso de institucionalización que culminaría con la aprobación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Territorial de 12 de mayo de 1956. Fue en ese preciso contexto en el que se desarrollaron los dos últimos congresos organizados por la Federación del Urbanismo y de la Vivienda (FUV).

La FUV constituye una valiosa fuente de conocimiento sobre el proceso de desarrollo del urbanismo moderno en España. Se parte de la puesta en valor de las redes de difusión del urbanismo, como ha reivindicado Carola Hein (2014), desde el papel de los marcos estructurales en la generación y la recepción de los avances urbanísticos. Ejemplo de ello ha sido puesto de manifiesto en las publicaciones de Riboldazzi (2009) y Wagner (2020) sobre la *International Federation for Housing and Town Planning* (IFHTP), la más reciente sobre la Unión Internacional de Arquitectos (UIA) (García & Guerrero, 2025) o las aproximaciones de «Continent of Urban Planning» (Welch, *et al.*, 2022). Más tangencialmente, los trabajos relativos al contexto social, político y económico de Saunier (2021) son una muestra de la base contextual de este trabajo.

1. DEL AISLAMIENTO INTERNACIONAL A LA LEGITIMACIÓN DE UN RÉGIMEN

El número de la «Revista Nacional de Arquitectura» (1952) dedicado a la vivienda en España constituye un ejemplo ilustrativo de la situación española en relación con el contexto internacional. El monográfico reproducía un extracto del informe elaborado por la Comisión Económica para Europa de la ONU (1947) sobre la vivienda, resultado de la resolución 53-Vivienda y Urbanismo de la ONU fechada el 14 de diciembre de 1946. En ésta se proponía la realización de un informe internacional sobre el estado de la cuestión con el fin de implantar una oficina técnica permanente, tal y como había pedido el primer congreso de la *International Federation for Housing and Town Planning* (IFHTP), celebrado al acabar la Segunda Guerra Mundial en Hastings (Reino Unido) en 1946,¹ en el cual la vivienda y el urbanismo habían pasado a ser considerados un problema de orden global. Pero España no había formado parte del mencionado informe, pues en esos momentos estaba sancionada con el aislamiento en sus relaciones con los Estados miembros por su connivencia con el nazismo.² Sin embargo, el número era un buen exponente del interés de los arquitectos españoles por la internacionalización, afianzado tras el inicio de la apertura que supuso el reconocimiento del régimen por parte de los Estados Unidos en 1949.

Desde el exterior, Francis Rowland Yerbury, secretario y fotógrafo de la *Architectural Association* de Londres,³ escribía un artículo en mayo de 1950 para la revista del *Royal Institute of British Architects* (RIBA) en el que, además de alabar la calidad de la docencia en las dos escuelas de arquitectura españolas, Madrid y Barcelona, dejaba constancia del extraño papel de la organización profesional de los arquitectos españoles, los colegios profesionales (1951). No sólo fiscalizaban los proyectos, sino también los ingresos. Otro detalle que suscitaba una gran curiosidad sobre el caso español y que se destacaba también en el citado artículo era el bajo nivel impositivo del Estado. Y ciertamente, la calidad de los profesionales, el corporativismo y la escasa financiación, como era la local basada en la imposición vinculada a los bienes inmuebles, eran algunas características de la particular idiosincrasia española en pleno régimen franquista.

Un año después, Frederik J. Osborn (1952), en la crónica de un viaje por España con treinta y seis miembros de la *Town and Country Planning Association* inglesa escribía lo siguiente: “Castillos, castañuelas, corridas de todos y fiestas no preludiaban unos estudios serios de los problemas del urbanismo” y terminaba

¹ Pedro Muguruza asistió al encuentro, que tuvo lugar del 7 al 12 de octubre de 1946, y participó en el debate de la reconstrucción, tal como se muestra en las actas. El primer número del «Boletín» [de Información de la Dirección General de Arquitectura], de diciembre de 1946, lo recoge: “El Congreso Internacional de Arquitectura y de la Vivienda”, pp. 15-18.

² Resolución 39 de Naciones Unidas de 12 de diciembre de 1946.

³ Reproducido en 1951 en «Journal of the American Institute of Architects».

el texto con la siguiente frase: “¡Eso también es urbanismo!”. Dejaba ver la sensación positiva de un país que intentaba sobreponerse a una cruenta guerra civil y a una dura posguerra.

<p>I CONGRESO MADRID Del 11 al 18 de octubre de 1940</p> <p>Pequeños municipios José Gascón y Marín</p> <p>El exodo rural Fernández de Velasco, Mariano García Cortés</p> <p>El problema de la vivienda "La vivienda" por Blas Sierra, "Consideraciones generales sobre el problema de la vivienda y propuesta para su solución" por César Cort, "Estudio preliminar acerca del problema de la vivienda" por Pedro Irujo García, "Colonización evolutiva" por José Fonseca, "Alquileres y normas", por Alejandro Herrero Aylón</p> <p>Estructuración de las ciudades y comarcas "El problema de la urbanización en las ciudades de arte" por Victor d'Ors</p> <p>Pérez-Peix, "Regulación de solares" por Guillem Busquets, "Emplazamiento de los pueblos" por Gonzalo de Cárdenas, "Las comunicaciones en España" por Iribas y Suárez de Otero.</p> <p>Divulgación de las enseñanzas urbanísticas "Formación y divulgación de las enseñanzas urbanísticas" por José Paz Maroto, "La enseñanza del urbanismo" por Guillem Busquets.</p>	<p>La vivienda modesta Mesa: Amadco Llopert, Ernesto Martínez, Marqués de Valdeavía, César Cort, José María Ros Vila, "iniciativas y sugerencias", por Alfonso Zbikowski.</p> <p>Ponencia "Acondicionamiento urbano", por Lorenzo Monclús, Blas Sierra Rodríguez, Cámara Marín y Alcázar.</p> <p>El problema de los cementerios A. Domingo Verdager, "Los cementerios en los planes urbanos" por José Paz Maroto, Cámara de la propiedad de Albacete y de Barcelona, Asociación de vecinos de la Gran Vía</p> <p>Sesión plenaria con Luis del Río y Estanislao Segurota</p>	<p>La vivienda modesta en grandes urbes (portugués-castellano) A. Couto Martins, Porfirio Pardal Monteiro, Carlos Rebelo de Andrade, Antonio María Veloso Reis Camelo, "La vivienda obrera en las grandes ciudades" por José Fonseca, "El problema de la vivienda vuelve a revestir en el mundo la gravedad que en la anterior guerra" por Mariano García Cortés.</p>	<p>La vivienda como auxilio a la industria José Fonseca, Pérez del Pulgar.</p> <p>El problema jurídico y económico del suelo urbano Francisco Javier Goerlich, José Paz Maroto</p> <p>Juan Antonio de Zaluzeta, José Paz Maroto, J. Salazar, secretario de Ayuntamiento de Villanueva del Arzobispo, José Fonseca.</p>
<p>II CONGRESO BARCELONA Del 21 al 30 de octubre de 1942</p> <p>Las comarcas y las agrupaciones industriales, tomando como base la región de Barcelona Ponencia de Guillem Busquets, "Ordenación industrial de ciudades. Núcleos y zonas industriales" por Abelardo Martínez de Lamadrid, Ponencia de José Paz Maroto, "El cinturón verde de las ciudades" por Enrique Pecourt Botés y Luis Costa Serrano, "La propiedad mercantil como impedimento de las reformas urbanas" por Jaime Algara, "El urbanismo y los monumentos históricos" por Jeroni Martorell.</p>	<p>III CONGRESO MADRID-SEVILLA-LISBOA Del 4 al 16 de octubre de 1944</p> <p>"Los problemas nuevos y los problemas viejos en arquitectura" por Porfirio Pardal Monteiro, "La reconstrucción urbana en España", de José Moreno Torres y conferencia de José Fonseca.</p> <p>Protección de los campos contra las infiltraciones de la urbanización defectuosa (portugués-castellano) "La defensa del campo contra la edificación desordenada" por A. Couto Martins, por Antonio María Veloso Reis Camelo, por Porfirio Pardal Monteiro, por Guillem Busquets, por Gonzalo de Cárdenas, Valentin Gamazo, José María Martino, Pedro Bidagor, "La minería, sus industrias derivadas y el urbanismo" por José Luis Pastora Cherot, "Las obras sanitarias en la expansión de las grandes poblaciones" por José Paz Maroto, Carlos Ruiz del Castillo, "Influencia de las obras del ingeniero en la urbanización del campo", "Racionalización económica urbana" por José Antonio de Artigas.</p>	<p>IV CONGRESO LISBOA Del 28 de junio al 6 de julio de 1947</p> <p>Las restricciones de alquileres y la economía general de las naciones "Las restricciones de alquileres y la economía general de las naciones" por Alfonso Zbikowski, Antonio María Veloso dos Reis Camelo, Alberto Saraiva e Sousa, Antonio do Couto Martins</p> <p>Conclusiones de Pardal Monteiro y Alberto Saraiva e Sousa, César Cort y José Fonseca.</p> <p>Conservación de los valores artísticos e históricos de poblaciones "El Urbanismo y los Monumentos Históricos" por Jeroni Martorell, "La conservación de los ambientes históricos y artísticos en las poblaciones-La obra del Ayuntamiento de Barcelona (1927-1947)" por Adolf Florensa, "Conservação dos valores históricos e artísticos nas povoações" por Cottinelli Telmo, António José de Brito e Cunha, por Miguel Jacobetty Rosa, por Mario de Oliveira, "Toledo" por Florian Celestino.</p>	<p>V CONGRESO OPORTO Del 17 al 23 de junio de 1951</p> <p>Datos para las urbanizaciones Da Costa, César Cort, Manuel Baldrich, Luis Oliveira Martins y Carlos Ramos, Manuel Manzano Monis y Manuel Muñoz Monasterio.</p> <p>Condiciones mínimas de las viviendas Matos Veloso, Ignacio Pérez Fernández.</p> <p>VII CONGRESO PALMA DE MALLORCA Del 10 al 17 de octubre de 1954</p> <p>Los espacios libres y los jardines urbanos, ponente Gabriel Alomar, "Protección de jardines y arbolados urbanos" por Luis Ruidor, "Criterio sobre la jardinería" por Gabriel Bornis, "Urbanismo-radioactividad-alergias" por Alfonso Zbikowski.</p> <p>Incorporación del paisaje a las perspectivas urbanas "El paisaje desde la ciudad y la urbe desde el campo" ponente César Cort, "Incorporación suave y gradual" por Gabriel Bornis, "Paisaje natural y ciudad artificiosa" por Luis Ruidor, Gabriel Alomar.</p>
<p>V CONGRESO GALICIA, ASTURIAS Y PAÍS VASCO Del 20 de septiembre al 4 de octubre de 1948</p> <p>Discusiones: César Cort, Marcelo Usra (Asociación de propietarios de Madrid), Carlos Trias, Manuel Gutiérrez, de la Universidad Católica de Chile, Santiago Iglesias, de Puerto Rico, Juan Guerrero Ruiz.</p>			

Figura 1. Comunicaciones por líneas temáticas y participantes en los congresos de la FUV.
Fuente: Elaboración propia.

2. LOS CONGRESOS DE LA FEDERACIÓN DEL URBANISMO Y DE LA VIVIENDA (FUV) HACIA 1950

La Federación del Urbanismo y de la Vivienda (FUV) había sido una iniciativa privada impulsada por César Cort (García, 2018) en 1939, convertida en un ámbito de reflexión y debate urbanístico que tuvo en la organización de sus

congresos su mayor reconocimiento. Estos congresos testimonian tanto el esfuerzo por articular un discurso nacional coherente como la voluntad de inserción en los circuitos internacionales del pensamiento y la práctica profesional del urbanismo.

Aglutinó todas las corrientes del momento, todavía pendientes de la toma de posiciones en el nuevo régimen vencedor de la Guerra Civil. En la idea de atender a la diversidad de ámbitos profesionales que confluían en el urbanismo, no sólo fue necesaria la presencia de arquitectos, también de ingenieros, abogados y municipalidades, personalizadas en representantes de perfil técnico y político, así como la representación de las Cámaras de la Propiedad Urbana.



Figura 2: Los arquitectos españoles César Cort y Pedro Muguruza, y los arquitectos portugueses Cassiano Branco, Porfirio Pardal Monteiro, José Cottinelli Telmo y Cristino da Silva, entre otros, en uno de los encuentros de la FUV celebrados en Portugal, probablemente en 1944.

Fuente: Fundación Calouste Gulbenkian.

Los tres primeros congresos de la FUV se desarrollaron en una España en la que el régimen del general Franco se acercaba a algunos de los regímenes totalitarios europeos: con el *fascio* italiano en 1940, en la admiración por las obras del Agro Pontino; con la Alemania nazi en 1942, con su implicación en la organización de la exposición dedicada a la nueva arquitectura alemana; y a partir de 1944, con Portugal, a través de sus estrechos contactos con el régimen de Salazar, creando una especie de asociación hispano-lusa. En esta alianza ibérica

se contaba con la participación directa de Pedro Muguruza, el elegido por el régimen franquista para liderar la reconstrucción del país, y de César Cort, con intereses empresariales en el país luso. Los encuentros tenían lugar con la complacencia de las autoridades de ambos países (Fig. 2).

2.1. El congreso de Oporto (1951): el protagonismo luso en la escena internacional

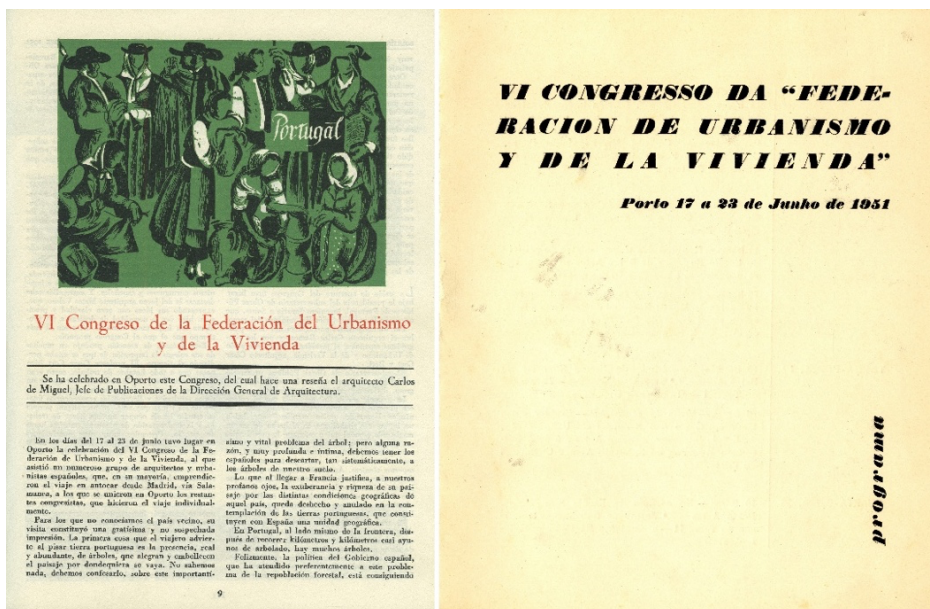
Si Lisboa, la capital lusa, participó en el tercer congreso de la FUV y fue sede del cuarto congreso, el sexto congreso de la FUV se organizó en Oporto, y fue considerado por los medios como la III Reunión Hispano-Lusa. El arquitecto portuense Carlos Ramos, que ejerció como anfitrión, ya había participado en el congreso celebrado en Lisboa en 1947. Su conferencia inaugural, titulada “Algunos problemas de Urbanismo”, fue impartida en el *Salão do Ateneu Comercial do Porto*, ante la exposición de los trabajos de la *Organização em Defesa de uma Arquitectura Moderna* (ODAM), que se inauguraría al día siguiente.

En la exposición de la O DAM participaban cincuenta arquitectos lusos bajo el lema “Nuestros edificios son diferentes a los del pasado porque vivimos en un mundo diferente”. La crónica sobre el evento escrita por Carlos de Miguel (Figs. 3 y 4), jefe de Publicaciones de la Dirección General de Arquitectura, relata su similitud con los encuentros del GATEPAC, en los que destacaba la nutrida presencia de jóvenes arquitectos (Miguel, 1951). Tuvo lugar también una exposición de planos de poblaciones y de viviendas, como el *Plano Regulador Cidade do Porto*, 1947-1952, del ingeniero Antão de Almeida Garrett; y la visita a la *Escola Superior de Belas Artes do Porto*, donde se exponían los trabajos de los estudiantes de los *Serviços de Urbanização*. En aquellos momentos, eran veinte alumnos de urbanismo con dos profesores entre los cuatrocientos estudiantes de la titulación de Arquitectura. Carlos Ramos, profesor desde 1940, llegaría a ser director del centro en 1952.

Acompañaron a César Cort en este congreso Pedro Bidagor, arquitecto responsable desde 1949 de la Jefatura Nacional de Urbanismo, Carlos de Miguel, José Fonseca, Rodolfo García-Pablos, Manuel Baldrich, Manuel Manzano-Monís y Manuel Muñoz Monasterio, de la Dirección de Arquitectura, Antonio Marsá y Gabriel Alomar, con la atenta mirada de Juan Guerrero Ruiz, secretario técnico de la Dirección General de Administración Local y, a su vez, secretario de la FUV, donde había sucedido en 1948 al abogado Mariano García Cortés. Guerrero Ruiz era, además, un reconocido fotógrafo y un hombre de letras próximo a los poetas Juan Ramón Jiménez y Jorge Guillén, y además había colaborado como fotógrafo con César Cort en su libro «Murcia, un ejemplo sencillo de trazado urbano» (1932).

Las dos ponencias de los bloques temáticos llevaron por título “Los datos necesarios para la puesta en marcha de las urbanizaciones” y “Las condiciones mínimas de las viviendas” (FUV, 1953). Con ellas se ponía en valor la toma y la elaboración de datos como herramientas indispensables para la realización de los planes de urbanización. La alusión a la necesaria exposición y divulgación de los

planes, de tal modo que fueran entendidos por la ciudadanía, cierra este bloque. En cuanto a la cuestión de la vivienda, se concibe no como un problema urbanístico sino de índole social. Y la situación española lo justificaba: desde la Jefatura de los Servicios Técnicos del Instituto Nacional de la Vivienda, José Fonseca reclamaba la participación de todos los agentes implicados, públicos y privados, para poder generar una política de vivienda pública destinada a apoyar al 70 % de la población española, que era el porcentaje de los que no podían acceder al producto que la iniciativa privada les ofrecía. El dato era apabullante: la cifra oficial a fecha de 31 de diciembre de 1951 era de un déficit de 800.000 viviendas, de las cuales el 25 % eran viviendas para clase media, 15 % para clase modesta y 60 % para clase muy modesta.



Figuras 3 y 4: Crónica del VI Congreso de la FUV. Programa portugués del VI Congreso. Fuente: Carlos de Miguel (1951), “VI Congreso de la Federación del Urbanismo y de la Vivienda”, «Boletín», septiembre, pp. 9-16.

Y Portugal volvió a reclamar la atención internacional, esta vez desde Lisboa, con la organización del XXI Congreso de la IFHTP (1952). César Cort, como presidente de la FUV; Pedro Bidagor, como director general de Urbanismo y representante del Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL); José Fonseca y Gabriel Alomar volvieron a Portugal, aunque todavía como profesionales independientes y no dentro de la representación oficial española. En su crónica, Alomar constataba la activa participación española a pesar de la ausencia del español como idioma oficial del congreso (Fig. 5).



Fig. 5: Los arquitectos Pedro Bidagor, Rodolfo García-Pablos, Antonio Marsá, César Cort y Gabriel Alomar en Lisboa (1952). Fuente: Fundación Arquitectura COAM.

Los temas abordados en el congreso fueron: “Política urbana de tierras”, por Emile Vink; “Vivienda y clima tropical”, por Karl Brunner; “Reconstrucción a largo plazo”, por Almeida Garret, y “La relación entre el tipo de vivienda y la base del bloque residencial”, por Maxwell Fry. Hubo seminarios de trabajo acerca del uso de materiales locales, el coste de la vivienda en relación con las rentas familiares, el papel de las asociaciones voluntarias para la vivienda, la medición de la calidad de la vivienda, las áreas recreativas e industriales, los parques nacionales, el papel de los cinturones verdes y la educación en el urbanismo.

Se acompañó de una exposición en la que se presentaron unos paneles de las propuestas de desarrollo orgánico de las principales ciudades españolas a modo de analogías con elementos tan dispares como la madre madrileña, el arcángel barcelonés, el pez valenciano y el pájaro donostiarra, que constituyen para Fernando de Terán, “uno de los episodios más pintorescos y vergonzantes del urbanismo español” (Teran, 1982: 249) (Fig. 6).

Una figura a destacar, que estuvo presente en el encuentro, fue la de Manuel Baldrich, que presentó la comunicación titulada “Ante el crecimiento desmesurado de los aglomerados urbanos. La ciudad-comarca” (1952). En ella, Baldrich exploraba las posibilidades de las once comarcas catalanas como herramientas para la búsqueda del equilibrio territorial y proponía la comarca, en sustitución del municipio, como la entidad supramunicipal que representase la escala intermedia en el planeamiento regional y nacional (Figs. 7 y 8).

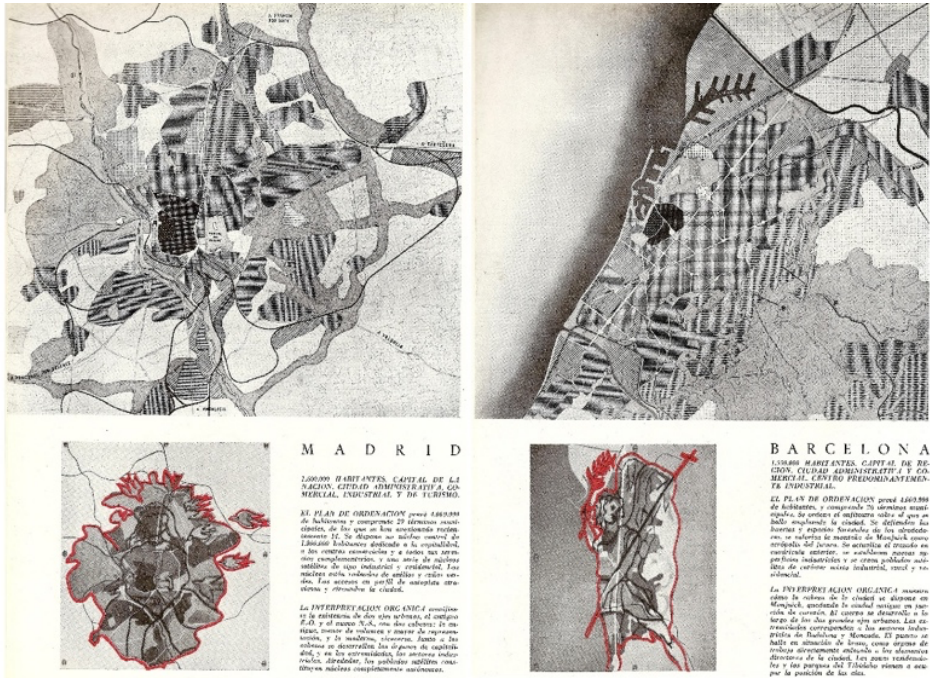
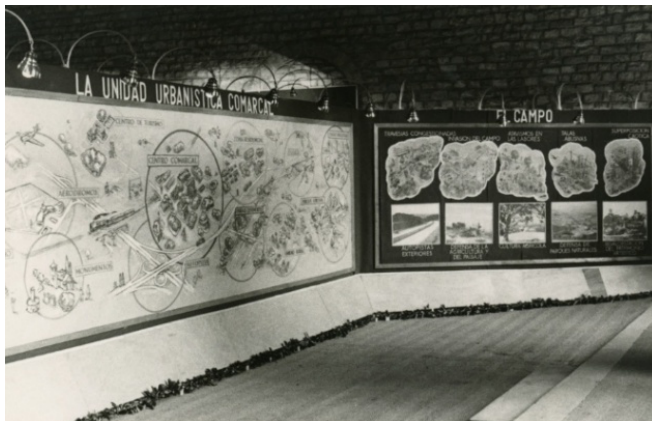
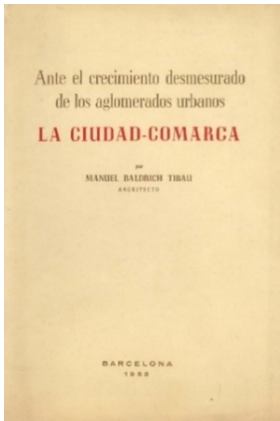


Figura 6: Material enviado al congreso de la IFHTP de Lisboa (1952).
 Fuente: Pedro Bidagor (1952), “Ordenación de ciudades”,
 «Revista Nacional de Arquitectura», nº 132, pp. 18 y 20.



Figuras 7 y 8: Folleto de la comunicación de Manuel Baldrich en el Congreso IFHTP de Lisboa (1952). Paneles de la unidad urbanística comarcial en la exposición celebrada en el Salón del Tinell de Barcelona con motivo del Día del Urbanismo en 1950.
 Fuente: Archivo del Ayuntamiento de Barcelona.

Gabriel Alomar aprovechó su crónica sobre el XXI Congreso de la IFHTP en la «Revista de Estudios de la Vida Local» (REVL), publicada por el IEAL, para reivindicar la “absoluta necesidad” de disponer de una “Ley del Suelo Urbano, Ley de Urbanismo, o como se quiera llamar” (Alomar, 1952: 714), con el fin de responder “al gravísimo problema de la falta de viviendas” y a la necesaria modernización de las ciudades españolas. España presentaba un considerable atraso en este punto en comparación con los demás países europeos, que disponían de leyes equivalentes en sus respectivas legislaciones, como era el caso de Portugal, con leyes de 1933 y 1944.

El tercer gran evento internacional luso en el que participaron representantes españoles fue el III Congreso de la Unión Internacional de Arquitectos (UIA), celebrado en Lisboa del 20 al 27 de septiembre en 1953 y organizado por Carlos Ramos, que en 1950 había sido elegido presidente de la sección portuguesa de la UIA, con la colaboración de Pardal Monteiro y Keil do Amaral, entre otros. Una de las primeras medidas del equipo portugués fue solicitar a la FUV el retraso de su congreso previsto en Palma de Mallorca para ese mismo año con el fin de evitar la coincidencia de los dos eventos. Este hecho demuestra la alta consideración de la FUV en Portugal.

Bajo el lema “*Arquitetura no Cruce de caminos*” y con la presidencia de Patrick Abercrombie, la colaboración de Helena Syrkus y de Pierre Vago, entre otros, se celebró el encuentro con una numerosa presencia española. Esta vez sí figuraba España como país invitado, con representantes como César Cort, en su calidad de presidente de la FUV, Luis Cervera Vera (Hacienda), Diego Rivera (Ayuntamiento y Diputación de Madrid), Antonio Vallejo y Mariano García Morales (secretario y decano del COAM) y Juan Guerrero Ruiz (Instituto de Estudios de la Administración Local), entre otros. Se debatió sobre la posición social del arquitecto, la relación con los ingenieros y con las artes plásticas, sobre construcciones escolares e industrialización de la construcción, entre otros asuntos. Uno de los más significativos tuvo lugar con respecto a la profesionalización del urbanismo, para el que se propuso la subordinación de la profesión de urbanista a otras, como arquitecto-urbanista, jurista-urbanista e ingeniero-urbanista. Con este encuentro, Portugal cerraba sus tres años de destacada presencia internacional y de alianza hispanoportuguesa en el ámbito del urbanismo liderada por la FUV, que tras este congreso quedaría diluida.

2.2. El congreso de Palma de Mallorca (1954): la influencia norteamericana en Gabriel Alomar

Las profesionales del ámbito mediterráneo español habían mantenido un mayor contacto con el exterior y prueba de ello lo constituye la presencia internacional en la V Asamblea Nacional de Arquitectos, celebrada en 1949 en las ciudades de Barcelona, Valencia y Palma de Mallorca. Gio Ponti participaría como ponente invitado por la Dirección General de Regiones Devastadas y

Reparaciones, lo que demuestra el interés en la internacionalización, a pesar del aislamiento que vivía el país. También se contó con la presencia de Alberto Sartoris —profesor de la Universidad de Lausana—, de Bruno Zevi y del belga Alfred Ledent. Sartoris y Ledent habían participado con anterioridad, junto con Alomar, en una serie de conferencias dedicadas a la arquitectura y el urbanismo organizadas en Barcelona por el Colegio Oficial de Arquitectos de Cataluña y Baleares. Gabriel Alomar intervendría con las conferencias tituladas “De la arquitectura al urbanismo, del urbanismo al planeamiento” y “Momento actual de la arquitectura norteamericana” (1950).

No es de extrañar, por tanto, que la FUV organizara el que fuera su último encuentro en Palma de Mallorca (FUV, 1956), bajo el soporte del arquitecto mallorquín Gabriel Alomar. En cuanto a la orientación temática del congreso balear, el protagonismo correspondió en exclusiva al urbanismo y, más concretamente, a los espacios verdes que, para César Cort, eran una de las grandes aportaciones del urbanismo moderno.

Además de Gabriel Alomar participaron Luis Riudor, jefe del Servicio de Parques y Jardines de Barcelona entre 1940 y 1961, y el ingeniero agrónomo Gabriel Bornás, director general de Agricultura. Estos dos últimos habían coincidido en los encuentros de la *International Federation of Landscape Architects* (IFLA). La primera conferencia de la IFLA, celebrada en Londres en 1948, representó la consolidación del campo disciplinar de la arquitectura del paisaje, su evolución, su relación con la vivienda, la industria y el esparcimiento, la cuestión económica y la formación del arquitecto paisajista (Riudor & Martino, 1950). Víctor D’Ors asistió acompañado de José María Martino, de la Oficina de Estudios de la Comisión Técnica Especial de Urbanismo del Ayuntamiento de Barcelona, y del mencionado Luis Riudor, los cuales intervinieron sobre los sistemas de parques. La Dirección General de Regiones Devastadas y Reparaciones y el Instituto Nacional de Colonización enviaron paneles de intervenciones paisajísticas en las localidades de Monforte de Lemos y Castilleja de Guzmán.

A pesar del aislamiento internacional, y no exenta de polémica, la segunda conferencia se celebraría en Madrid, en septiembre de 1950, con la presencia de 172 delegados de 22 países y con Víctor D’Ors nombrado vicepresidente de la IFLA.⁴ La reunión de Madrid, con el apoyo del Ministerio de Agricultura, se clausuró en la Escuela Superior de Arquitectura, lo que incidía en la necesidad de delimitar o coordinar la responsabilidad profesional entre agrónomos y arquitectos, («Cuadernos», 1950). Se trataron dos temas: “Jardines y zonas verdes en la urbanización moderna” y “Colaboración de las Bellas Artes y el paisajismo”. Gabriel Bornás participó como ponente con “La agronomía en el

⁴ Aparte de excursiones alrededor de Madrid, se realizó un viaje de nueve días por Andalucía.

paisajismo y los jardines”. Destacaron así mismo las intervenciones “Colaboración de las bellas artes con la jardinería”, conferencia de Nicolau Maria Rubió i Tudurí, y el “El jardín hispano-árabe”, ponencia de Francisco Prieto-Moreno, director general de Arquitectura y, simultáneamente, arquitecto conservador de la Alhambra de Granada. De la participación extranjera destacó, sin duda, la presencia del paisajista danés Carl Theodor Sørensen (1950). En la exposición celebrada en el Palacio de Cristal del Parque del Retiro, organizada como parte del evento, los espacios verdes y la jardinería se complementaban con propuestas integradas de vivienda (Coleman, 1951).

En cuanto a Gabriel Alomar, éste había consolidado su posición como urbanista con el Plan de Reforma Interior de Palma, elegido por concurso público en febrero de 1941. El concepto de barrio-parroquia y la importancia de la estructura urbana habían sido dos de los puntos más destacados de su plan.

Alomar representaba el aura de haber realizado en 1945 una estancia universitaria de posgrado en Estados Unidos, más concretamente en el prestigioso *Massachusetts Institute of Technology* (MIT). El viaje se produjo desde su periplo puertorriqueño, dado que su esposa pertenecía a una acaudalada familia oriunda de Puerto Rico. Este hecho le había permitido el acceso a los Estados Unidos en un momento de tensas relaciones con España. Su estancia en el MIT le ayudó a superar la frustración ante la deriva de su Plan de Ordenación Urbanística de Palma de Mallorca, oficialmente aprobado el 12 de febrero de 1943, y, por otra parte, saciar la necesidad de aportar nuevos conceptos e ideas a una práctica profesional anquilosada en España, y que él había experimentado en la Escuela de Barcelona bajo la docencia de Amadeo Llopart.

La situación que encontró en el MIT contrastaba indudablemente con la docencia en las dos escuelas de arquitectura que había entonces en España (Welch *et al.*, 2022: 51-61). La “urbanología” impartida en la Escuela de Barcelona, de estricta ascendencia alemana se basada en la *Stadtebau*, mientras que el programa de Madrid, con César Cort como catedrático, se desarrollaba desde la tradición anglosajona centrada en la “nucleología”.

En esos momentos, la *Architectural and Planning School*⁵ del MIT incluía la enseñanza del *City and Regional Planning*, con Frederick J. Adams como responsable.

El exhaustivo estudio del archivo de Buswell (2022) revela que en el MIT Gabriel Alomar cursó la asignatura de *City and Regional Planning* durante el semestre de primavera de 1945 y asistió a las clases de la asignatura de *Urban Sociology*, dedicada a las comunidades tanto rurales como urbanas. Según consta en el anuario del curso 1944-1945 del MIT, Lewis Mumford fue profesor visitante durante la semana del 7 al 13 de mayo de 1945, durante la cual impartió dos

⁵ En 1950 su director era William W. Wurster, que más tarde sería nombrado decano de la *UC Berkeley School of Architecture* y allí fundaría en 1959 el *UC-Berkeley College of Environmental Design*.

conferencias y sendos seminarios, uno para arquitectos y otro para *planners* al que asistiría Gabriel Alomar. De la asignatura de *Urban Sociology*, y más concretamente, de las enseñanzas de Lewis Mumford, surgiría su ideal del urbanismo humanista. Aunque fuera poco tiempo y no parece posible que obtuviera ningún título oficial, se convirtió en una experiencia decisiva para él (Nasarre, 1989: 93). La «Revista Nacional de Arquitectura» publicó el trabajo realizado por Gabriel Alomar bajo la dirección de Frederik J. Adams. El título del proyecto, *Design for a new self-contained manufacturing community*, es toda una declaración de intenciones (Alomar, 1948).

Gabriel Alomar volvió a España con la intención de poner en marcha lo que denominó un “urbanismo humanista”. Alomar reivindicaba el axioma cortiano de la “rurización” de la ciudad y la urbanización del campo (Figs. 9 y 10), reflexión que había desarrollado en su artículo “El hábitat humano. Organización territorial en el aspecto ecológico” (Alomar, 1954). Desde los principios del planeamiento ecológico, Alomar se centró en el aspecto social de los espacios verdes. En su enfoque presentaba una fuerte influencia de la tradición norteamericana: *City Planning* debía ser interdisciplinar, no sólo arquitectura e ingeniería, sino también economía, sociología y gobernanza, pero manteniendo su propia identidad.

En el momento del congreso de la FUV celebrado en Palma de Mallorca Gabriel Alomar venía trabajando con Gaspar Blein desde 1952 en el Anteproyecto de la Ley de Régimen del Suelo y de Ordenación Urbana (1956). Sin embargo, los contenidos de la nueva ley no formaron parte de su discurso, que se centró en la accesibilidad de los espacios libres. (Fig. 11)



Figuras 9 y 10: Sobrecubierta de libro con la planimetría del proyecto para la ciudad-satélite de San Fernando correspondiente a la propuesta de Cort-Stübben para el concurso de anteproyectos para la urbanización y extensión de Madrid de 1929. Esquema de la teoría de la ciudad de Gabriel Alomar. Fuentes: César Cort (1941), «Campos urbanizados y ciudades rurizadas», Madrid, Federación de Urbanismo y de la Vivienda de la Hispanidad; Fernando de Terán (1982), «Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980)», Madrid, Alianza, p. 213.

Además de César Cort, con un discurso titulado “La incorporación del paisaje en las perspectivas urbanas”, otro participante en el encuentro fue Alfonso Zbikowski, con el significativo título “Urbanismo-radioactividad-alergias”, sobre salubridad. Se reclamaba para la ciudad la provisión generosa de espacios verdes, considerandos desde el punto de vista social además de estético, para dar respuesta a la demanda de espacios de ocio de la ciudadanía. Las conclusiones incluían propuestas para incorporar a los proyectos de urbanización un sistema de parques conectados por medio de *park-ways*, así como establecer cinturones verdes que limitasen la extensión de los núcleos urbanos, cuidando la transición entre el campo y la ciudad, estimular la participación de la iniciativa privada en los jardines mediante ayudas y exenciones tributarias, la protección de los espacios verdes en sus distintas escalas, resaltando su papel como agente activo de la imagen de la ciudad desde las distintas aproximaciones, tierra, mar o aire. Un punto que destacar es la importancia dada al emplazamiento en base a criterios medioambientales.

A pesar de las alabanzas de Pedro Bidagor en la sesión de clausura del congreso, donde se comprometió a recopilar y poner en práctica las conclusiones no sólo del último, sino de la totalidad de los congresos, la FUV se disolvió finalmente en 1956.

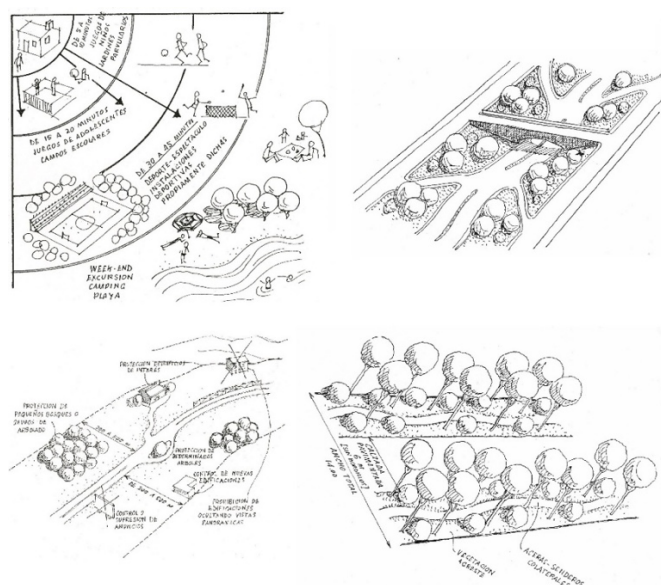


Figura 11: Gráficos de Gabriel Alomar presentados en el VII de la FUV celebrado en Palma de Mallorca. Fuente: (1956), «VII Congreso de la Federación de Urbanismo y de la Vivienda, Palma de Mallorca, octubre 1954». Madrid: FUV.

3. LA FEDERACIÓN DEL URBANISMO Y DE LA VIVIENDA Y EL DÍA MUNDIAL DEL URBANISMO EN ESPAÑA

Después del congreso celebrado en Palma de Mallorca en 1954 la FUV se desactivó. Su relevo fue asumido por el Día Internacional del Urbanismo (8 de noviembre), iniciativa que había llegado a España en 1950 y que subsiste hasta nuestros días. El ingeniero argentino Carlos María Della Paolera (Novick & Piccioni, 1994; Gutiérrez, *et al.*, 2021), que había sido el promotor de la iniciativa a nivel mundial y conocedor de las actividades de la FUV, contactó con César Cort con la finalidad de introducirla en España. Paolera había creado el Día Mundial del Urbanismo en 1949 (Figs. 12 y 13) y utilizado como símbolo el logotipo diseñado por él, que había hecho público en un manifiesto fechado en noviembre de 1934 durante su labor como responsable de Urbanización de la Municipalidad de Buenos Aires. El logo representaba la tríada formada por el aire, el sol y la vegetación como soporte del urbanismo.



Figuras 12 Y 13: Carlos María Della Paolera y el símbolo del Día Mundial del Urbanismo.
Fuente: Día Mundial del Urbanismo.

El funcionamiento de la iniciativa del Día Mundial del Urbanismo se basaba en unos encuentros anuales de expertos en la materia que tenían lugar cada 8 de noviembre en las ciudades adheridas con la finalidad de divulgar las diferentes cuestiones vinculadas al urbanismo.

La coincidencia de objetivos entre ambas instituciones “con el propósito de fomentar la creación de ambiente público necesario para que la urbanización se encauce y sean atendidos los requisitos fundamentales, que son procurar que las ciudades sean humana y dignamente habitables” (Cort, 1968: 2), haría que la FUV se involucrara en su organización. Así, asumió la publicación de textos conmemorativos editados con motivo de la celebración del Día Mundial del Urbanismo y lideró los actos madrileños con la presencia de su presidente, César Cort. Organismos oficiales como la Dirección General de Arquitectura, la Jefatura Nacional de Urbanismo, el Instituto de Estudios de Administración

Local, los Colegios Oficiales de Arquitectos, y demás instituciones, también se involucraron en esta iniciativa. En la prensa diaria y en los medios especializados se daba cuenta de la efeméride y se destacaba el papel de liderazgo de los arquitectos.



Figuras 14 y 15: Folleto del primer Día Mundial del Urbanismo, publicado por la FUV, y entrada a la exposición celebrada en el Salón del Tinell de Barcelona en 1950 (aire, sol y vegetación) con motivo del Día Mundial del Urbanismo. Fuente: FUV (1951): «Día Mundial del Urbanismo». Madrid (ETSAM); Archivo del Ayuntamiento de Barcelona.

La FUV publicó las actas de la jornada de la primera conmemoración del Día Mundial del Urbanismo en España, celebrada el 8 de noviembre de 1950 (Guerrero, 1951). Su secretario, Juan Guerrero Ruiz, fue el editor del folleto que incluyó los textos presentados en las actividades conmemorativas que tuvieron lugar en distintas ciudades españolas, auspiciadas por las asociaciones profesionales de arquitectos (Fig. 14). En Madrid, en el aula magna del IEAL, participaron en un acto académico, entre otros, el director general de Arquitectura, el jefe nacional de Urbanismo, el fiscal superior de Vivienda, el subdirector de Regiones Devastadas, el arquitecto jefe del Instituto Nacional de la Vivienda y el presidente de la FUV

En Barcelona se inauguraría con tal motivo una exposición en el Salón del Tinell (Fig. 15) con la muestra del Plan General de Ordenación Urbana de Sabadell, uno de los primeros trabajos de la Comisión Provincial de Urbanismo de Barcelona. Destacó la puesta en valor de la unidad urbanística de la comarca por parte de Manuel Baldrich (Fig. 7). En Bilbao, Ricardo de Bastida habló en el

Hotel Carlton sobre el desarrollo urbanístico de la capital vizcaína. En Sevilla, desde la sede del Colegio Oficial de Arquitectos de Andalucía Occidental, Badajoz y Canarias, el acto se centró en cómo la política urbanística afectaba directamente a la vida ciudadana. En Valencia, desde la Real Academia de Bellas Artes de San Carlos, Francisco Mora Berenguer demostró que sin belleza no podía haber ciudad. En Zaragoza, en la sede del Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón, disertaron Regino Borobio, que habló sobre los planes de urbanización de la ciudad; Ricard Giralt Casadesús, que pronunció el discurso “Frente al futuro del Urbanismo” y Joaquín Vilaseca, con la disertación titulada “Restauraciones arquitectónicas de la ciudad de Barcelona”. Como conclusión del acto, una petición al jefe del Estado sobre la necesidad de promulgar una ley del urbanismo en España.

El 8 de noviembre de 1951 Alberto Sartoris impartiría la conferencia titulada “*Necesidad de un Urbanismo Humano*” en la sede del IEAL, en la que destacó los principales nombres que para él centraban el urbanismo español en ese momento: Francisco Prieto-Moreno, con Pedro Bidagor, Manuel Muñoz Monasterio y Rodolfo García-Pablos por su “bellísimo” plan de ordenación de Tángier; Josep Lluís Sert, aludido por Sartoris a pesar de su exilio en Estados Unidos, cuyos conceptos están fundados en la escala humana, el respeto al campo y la eliminación progresiva de la metrópoli tentacular; Gabriel Alomar, por la reforma de Palma de Mallorca, y su teoría del urbanismo humanista; Ángel Hernández Morales, por el plan de Santander; Manuel Baldrich, por los nuevos planes de ordenación de algunas comarcas de Cataluña; Joan Margarit, ordenador de la nueva Gerona. Y finalizó su disertación con alabanzas a Pedro Bidagor Lasarte, director general de Urbanismo, y sus planes para el Gran Madrid, Gran Bilbao, San Sebastián y “de tantos otros Planes de ordenación realmente prometedores” (Sartoris, 1952: 502) (Fig. 16).



Figura 16: Acto conmemorativo del Día Mundial del Urbanismo celebrado en Madrid (1951) en la sede del IEAL con Antonio Rubio, decano del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Pedro Bidagor, jefe nacional de Urbanismo, Alberto Sartoris, profesor de la Universidad de Lausana, Francisco Prieto-Moreno, director general de Arquitectura y César Cort, presidente de la FUV.

Fuente: (1951), «Boletín», diciembre, p. 32.

Los actos se sucedían anualmente. Así, en 1953 la FUV organizó los eventos con motivo de la capitalidad del Día Mundial del Urbanismo en Madrid, ocupando la primera página de algunos medios de la prensa, como el diario *ABC* (1953). En el Museo de Arte Moderno se realizó una exposición del Plan General de Urbanismo de Madrid con planos, fotografías y maquetas, además de unas jornadas de urbanismo en la sede del IEAL. Esa capitalidad pasó en 1956 a Barcelona. Sin embargo, habría que esperar hasta 1959 para que se celebrase con brillantez la conmemoración del Día Mundial del Urbanismo en Barcelona. Ese año tendría lugar el I Congreso Nacional de Urbanismo (que obviaba el celebrado en Madrid en 1926), el centenario del Plan Cerdá y la celebración del Día Mundial del Urbanismo. Pero esa es otra historia.

4. CONCLUSIÓN

Los encuentros celebrados por la FUV en la década de 1950 son una significativa muestra de la cultura urbanística de su tiempo. Las crónicas alrededor de los congresos, las actas publicadas, los lugares visitados y los participantes que asistieron nos ayudan a entender un momento complejo donde confluyen una incipiente apertura internacional por parte de un régimen dictatorial, aislado, autárquico y empobrecido, y unos profesionales que intentaban abrirse camino en la escena extranjera para nutrirse intelectualmente. Para ello no dudaron en utilizar todos los medios que las distintas estructuras públicas y privadas de los diferentes sectores involucrados ponían a su alcance.

En este sentido, los congresos de la FUV y su prolongación en la iniciativa del Día Mundial del Urbanismo constituyen una representación del esfuerzo realizado en la puesta en valor de la institucionalización del urbanismo. Destaca especialmente la acción internacional portuguesa, aprovechada por los arquitectos españoles para consolidar y estrechar lazos con el país vecino, y la puesta en valor de la España de las ciudades, consagradas desde la visión municipalista que impregnaba el posicionamiento español desde el Estatuto Municipal y consagró el franquismo. Este es otro punto de coincidencia que se pone de manifiesto con la celebración del Día Mundial del Urbanismo, no por parte de países, sino de ciudades. La red transnacional tejida, aunque modesta y limitada en sus conexiones, no pudo o no supo trascender. La desaparición de la FUV nos ayuda a comprender cómo los retos que presenta el urbanismo requieren una constante actualización especialmente en momentos de incertidumbre como el actual.

BIBLIOGRAFÍA

- ABC*, “Cincuenta y dos países celebran hoy en Madrid el Día Mundial del Urbanismo”, *ABC*, 8 de noviembre de 1953.
- Alomar, Gabriel (1980), *Teoría de la ciudad*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local.
- Alomar, Gabriel (1954), “El Habitat Humano”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 74, pp. 183-202. DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.vi74.6600>
- Alomar, Gabriel (1952), “El XXI Congreso de la Federación Internacional de Urbanismo y de la Vivienda, celebrado en Lisboa”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 65, pp. 710-716. DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.vi65.6475>
- Alomar, Gabriel (1950), “De la arquitectura al urbanismo y del urbanismo al planeamiento”, *Cuadernos de Arquitectura*, nº 11, pp. 22-27. Disponible en: <https://raco.cat/index.php/CuadernosArquitectura/article/view/106904>
- Alomar, Gabriel (1950), “El momento actual en la arquitectura norteamericana”, *Cuadernos de Arquitectura*, nº 11, pp. 28-37. Disponible en: <https://raco.cat/index.php/CuadernosArquitectura/article/view/106905>
- Alomar, Gabriel (1948), “Un trabajo escolar de urbanismo en los Estados Unidos”, *Revista Nacional de Arquitectura*, nº 74, septiembre, pp. 56-59.
- Baldrich, Manuel (1952), *Ante el crecimiento desmesurado de los aglomerados urbanos. La ciudad-comarca*, Barcelona, Impremta-Escola de la Casa de la Caritat.
- Baldrich, Manuel (1950), “El Plan de Ordenación de la provincia de Barcelona en la Exposición del Día del Urbanismo”, *Cuadernos de Arquitectura*, nº 14, pp. 12-22.
- Bidagor, Pedro (1996), “Circunstancias históricas en la gestación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 107-108, pp. 91-100. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84120>
- Buswell, Richard (2022), *Urbanismo. Gabriel Alomar Esteve: Mallorcan Town Planner*, Paragon Publishing.
- Coleman, Richard H. (1951), “International Conference at Madrid”, *Landscape Architecture Magazine*, pp. 129-132. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/i40194999>
- Cort, César (1968), “Prólogo a José Luis Torroba”, en *El tráfico en su dimensión humana*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.

- Cuadernos de Arquitectura (1950), “2º Congreso Internacional de Arquitectos Paisajistas. Madrid, septiembre de 1950”, *Cuadernos de Arquitectura*, nº 13, pp. 23-24.
- FUV (1956), *VII Congreso de la Federación del Urbanismo y de la Vivienda, Palma de Mallorca, octubre 1954*, Madrid, FUV.
- FUV (1953), *VI Congreso de la Federación del Urbanismo y de la Vivienda, Oporto*, Madrid, FUV.
- García-González, María Cristina, & Guerrero, Salvador (2025), “Architecture, Planning, and Policy Around Two Spanish Trips to the Soviet Union: I Réunions Internationales des Architectes (1932) and V International Union of Architects Congress (1958)”, *Journal of Urban History*, nº 51 (5), pp. 1092-1112. DOI: <https://doi.org/10.1177/00961442241247136>
- García-González, María Cristina, & Guerrero, Salvador (2014), “The National Federation of Town Planning and Housing, 1939–1954: A Network for Town Planners and Architects in Franco’s Spain”, *Journal of Urban History*, nº 40 (6), pp. 1099-1122. DOI: <https://doi.org/10.1177/0096144214536869>
- García-González, María Cristina (2018), *Cesar Cort (1893-1978) y la cultura urbanística de su tiempo*, Madrid, Abada Editores.
- Guerrero Ruiz, Juan (1951), *Reseña de los actos del día 8 de noviembre de 1950, con motivo del Día Mundial del urbanismo*, Madrid, FUV.
- Gutiérrez, Ramón; Cacciatore, Julio & Radovanovic, Elisa (2021), *Carlos María Della Paolera y el urbanismo científico en la Argentina*, Buenos Aires, CEDODAL.
- Hein, Carola. (2014), “The Exchange of Planning Ideas from Europe to the USA after the Second World War: Introductory Thoughts and a Call for Further Research.” *Planning Perspectives*, nº 29 (2), pp. 143-151. DOI: <https://doi.org/10.1080/02665433.2014.886522>
- Journal of the American Institute of Architects (1951), *Architectural Practice in Spain*, AIA Journal, vol. 15, nº 3.
- Miguel, Carlos de (1951), “VI Congreso de la Federación del Urbanismo y de la Vivienda”, *Boletín de la Dirección General de Arquitectura*, septiembre, pp. 9-16.
- Nasarre, Fernando (1989), “Gabriel Alomar”, *Urbanismo*, nº 8, septiembre, pp. 91-97.
- Novick, Alicia & Piccioni, Raúl (1994-1995), “Carlos María della Paolera o la amnesia del urbanismo argentino”, *Anales del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas Mario J. Buschiazio*, nº 30.

- Osborn, Frederick J. (1952), "Spanish Tour 1952". *Town and Country Planning*, nº 12, pp. 548-556.
- Revista Nacional de Arquitectura (RNA)* (1952), monográfico sobre la vivienda, nº 125, mayo de 1952.
- Riboldazzi, Renzo (2009), *Un'altra modernità: L'IFHTP e la cultura urbanistica tra le due guerre 1923-1939*, Roma, Gangemi.
- Riudor, Luis & Martino, José María (1950), "Arquitectura paisajista", *Revista Nacional de Arquitectura*, nº 97, pp. 31-35.
- Sartoris, Alberto (1952), "Necesidad de un Urbanismo humano", *Revista Nacional de Arquitectura*, nº 64, julio-agosto, pp. 489-503. DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.vi64.6453>
- Saunier, Pierre-Yves (2021), *La historia transnacional*, Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- Sørensen, Carl Theodor (1950), "Skrammellegerpladser o campos para juegos infantiles", *Cuadernos de Arquitectura*, nº 133, pp. 33-35.
- Terán, Fernando de (1982), *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980)*, Madrid, Alianza Editorial.
- Wagner, Phillip (2020), "Urban Planning and the Politics of Expert Internationalism, 1920s-1940s", *Journal of World History*, nº 3 (1), pp. 79-110. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/26904322>
- Welch Guerra, Max; Abarkan, Abdellah; Castrillo Romón, María A. & Pekár, Martin (2022), *European Planning History in the 20th Century. A Continent of Urban Planning*, Nueva York, Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781003271666>

La actualidad de la ejecución del planeamiento recogida en la Ley del Suelo de 1956 y propuestas de mejora

The current status of planning implementation as set out in the 1956 Planning Law and proposals for improvement

FELIPE IGLESIAS GONZÁLEZ

Doctor en Derecho

Catedrático de Derecho administrativo

Universidad Autónoma de Madrid (Madrid, España)

felipe.iglesias@uam.es

ORCID: [0000-0002-1380-6738](https://orcid.org/0000-0002-1380-6738)

Recibido/Received: 30-09-2025; Aceptado/Accepted: 25-02-2026.

Cómo citar/How to cite: Iglesias González, Felipe (2026): “La actualidad de la ejecución del planeamiento recogida en la Ley del suelo de 1956 y propuestas de mejora”, *Ciudades*, 29, pp. 65-80.

DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.29.2026.65-80>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Resumen: Se estudian las características básicas de la ejecución del planeamiento en la Ley del Suelo de 1956, su encaje en las propuestas de Cerdá y sus evidentes efectos sobre la normativa urbanística vigente. Se concluye realizando una crítica y propuestas de mejora del actual sistema de gestión urbanística, enfatizando la necesidad de una verdadera industria urbanizadora y la recuperación de la distinción entre redes locales y sistemas generales.

Palabras clave: Ley del Suelo de 1956, gestión urbanística, deberes de los propietarios, equidistribución de cargas y beneficios.

Abstract: This work analyses the Spanish 1956 Planning Law basic aspects, its relationship with Cerdá-fostered proposals and its evident effects on current urban planning regulations. This study formulates critiques and proposals for improving the current urban management system, emphasising the need for a true urban development industry and the restoration of the distinction between local networks and general systems.

Keywords: 1956 Planning Law, urban planning, property owners' responsibilities, equitable distribution of burdens and benefits.

Cualquier estudiante del urbanismo español se sorprenderá al comprobar las enormes similitudes existentes entre el actual sistema urbanístico (perfilado fundamentalmente por la legislación autonómica) con respecto a la Ley de 12 mayo 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana (en adelante, la LS/56). En esta Ley inaugural del urbanismo español ya se encuentran las clases de suelo,

el sistema de planeamiento, la equidistribución de cargas y beneficios, la parcelación, los sistemas de actuación por compensación, cooperación, expropiación... suma y sigue... Como afirma Tomás-Ramón Fernández (2016: 106) la huella de la LS/56 en lo bueno y en lo malo no ha podido ser más profunda.

Nos quejamos (y con razón) del obsoleto sistema de planeamiento, incapaz de adaptarse a los constantes y cada vez más ágiles cambios de la sociedad, de la complejidad (cada vez mayor) de su tramitación o del largo tiempo que se tarda en convertir los planes en planos, en urbanizar los suelos ya planificados como urbanizables. Pero al mismo tiempo, deberíamos enfatizar el gran valor que supone que el 83 por 100 de todos los municipios españoles cuente con una herramienta de planeamiento general y que, por lo tanto, únicamente el 17 por 100 de los municipios no disponga de planeamiento urbanístico. El esfuerzo realizado en los últimos 50 años es sencillamente espectacular, puesto que en 1976 el porcentaje de municipios sin planeamiento era del 73,4 por ciento (De Santiago, 2023: 954). Contar con una herramienta de planeamiento en vigor es un tesoro, aunque se encuentre desfasada, que se lo pregunten a los municipios con planeamiento general anulado. Y lo mismo cabría decir del esfuerzo urbanizador (quizá excesivo) de los últimos pongamos 30 años, que ha cambiado el perfil de muchas ciudades; Prieto (2014: 80) ha estimado una tasa de aumento de la superficie artificial de suelo natural entre los años 2000 y 2005 de 76 hectáreas al día, esto es unas 3 hectáreas a la hora.

Nuestro sistema urbanístico debe mucho, para bien o para mal, al modelo implantado por la LS/56. Pero no puede dejar de tenerse en cuenta que, en gran medida, la LS/56 trae causa de las ideas de Ildefonso Cerdá y, por lo tanto, la normativa vigente es heredera de los principios enunciados por Cerdá a mediados del siglo XIX, nada más y nada menos. A estos efectos, Pascual (2015: 11) afirma, con razón en nuestra opinión, que “no cabe sino mantener que el camino recorrido por nuestra legislación hasta la actualidad, en lo que se refiere a la gestión urbanística, no ha sido sino el largo proceso de implantación de las ideas cerdianas”.

1. LA GESTIÓN URBANÍSTICA EN LA LS/56 Y SUS ANTECEDENTES

Existen bastantes referencias sobre el largo proceso de redacción de los distintos borradores que dieron lugar a la LS/56 y de su complicado debate parlamentario. Alomar (1980: 60) enfatiza que el primer borrador de 1949 fue redactado por un grupo de técnicos, comandados por Pedro Bidagor, “sin la intervención de ningún jurista”; esta ausencia de juristas se corrigió en borradores posteriores, aunque únicamente fuera porque el ministro de Gobernación, de quien dependía el texto normativo, era catedrático de Derecho Civil. Alomar (1980: 61) referencia la constitución de una comisión mixta de juristas y técnicos en 1951 y la decisiva participación de dos juristas de primera fila, Manuel Ballbé

y Antonio Carro. Por lo tanto, no cabe la menor duda del evidente protagonismo de Bidagor, pero también resultó esencial la participación, desde el punto de vista jurídico, de Ballbé, Catedrático de Derecho Administrativo. Un buen relato de este proceso se puede encontrar en Terán (1982: 301), en Bassols (2006: 49), en Fernández Torres (2009: 53) o en Vaquer (2018: 97).

Cabe sintetizar en dos las grandes novedades que aporta la LS/56 en materia de ejecución del planeamiento, por una parte, la atribución a los propietarios de los costes de urbanización (con mayor o menor alcance) y, por otra, la equidistribución de cargas y beneficios a través de la fijación de la técnica de la reparcelación. Naturalmente, ninguna de estas novedades nace de la nada, sino que traen causa de antecedentes más o menos inmediatos. Lo que es claro es que ambas novedades precipitan en la LS/56 con tal éxito que continúan vigentes en la actualidad y con visos claros de permanencia.

Resulta necesario separar el estudio de ambas innovaciones normativas.

1.1. Atribución de los costes de urbanización a los propietarios

Una de las claves de la construcción jurídica de la ejecución del planeamiento en la LS/56 reside en su artículo 114.1 que establece que

“los propietarios de fincas emplazadas en sectores que fueren objeto de urbanización deberán subvenir a la misma, en justa compensación a los beneficios que su ejecución habrá de reportarles, mediante la cesión de terrenos libres de gravámenes y costeamiento de las obras”.

Un análisis de este precepto y de sus consecuencias se puede encontrar en García de Enterría (2007: 130) y en Lora-Tamayo (2002: 422).

Se trata de un cambio relevante con respecto a la regulación precedente, como enfatiza la propia exposición de motivos de la LS/56, que afirma (apartado IV) que:

“la regulación de los sistemas de ejecución de las obras responde al principio de que, en todo caso, el propietario de los terrenos debe satisfacer los gastos de la urbanización, como compensación y dentro de los límites que implica la plusvalía determinada por la transformación de terrenos en solares o la mejora de sus condiciones de edificador”.

La idea es nítida, los costes de urbanización deben ser asumidos por los propietarios (no por la Administración), dado que son los propietarios quienes se van a beneficiar directamente del beneficio económico (plusvalía) generado por el planeamiento, que es aprobado por la Administración.

Con el ímpetu del neófito, la LS/56 va a vincular, de una u otra forma, todos los sistemas de ejecución a los propietarios o, al menos, a la iniciativa privada, incluido el concesionario en el sistema de actuación por expropiación, bien lejos

de la actuación directa de la Administración municipal. A estos efectos, Rastrollo (2015: 128), en referencia expresa a la LS/56, afirma que “pese a que la urbanística se configura como una función pública, la preferencia en la gestión le corresponde a la iniciativa privada, y dentro de la misma, al propietario”¹.

Así, el sistema de actuación por cooperación (arts. 115 y ss.) se explica en los siguientes términos en la exposición de motivos de la LS/56: “sobre la base de que la iniciativa individual debidamente estimulada y dirigida es insustituible, el régimen de cooperación tiende a estimular la urbanización y edificación por los propietarios”, enfatizando a continuación la crítica a la situación antecedente que se trata de superar afirmando que:

“ciertamente, la lentitud de la movilización económica para la expansión de las poblaciones ha venido acompañada con la excesiva centralización de las obras por los Ayuntamientos, cuando la orientación certera debe consistir en atraer el mayor número posible de colaboraciones individuales, sin perjuicio de las funciones de dirección o fiscalización que a la Administración están reservadas”.

Similar esquema se produce en relación con el sistema de expropiación (arts. 121 y ss. LS/56) en el que la Administración expropia la totalidad de los terrenos comprendidos en un polígono “para urbanizarlos por sí o a través de empresa concesionaria”. Por su parte, el sistema de compensación (arts. 124 y ss. LS/56) se define en la exposición de motivos en los siguientes términos:

“Es conveniente ofrecer la oportunidad de transformar los terrenos en solares a todos los propietarios de un polígono, vinculándolos al resultado de la gestión urbanística mediante un régimen de compensaciones, que podrá ser promovido por ellos mismos o por la Administración”.

Finalmente, en relación con el sistema de cesión de viales (arts. 129 y ss. LS/56) la exposición de motivos de la LS/56 comienza afirmando que “este sistema es el que instauró, aunque con limitaciones, la Ley de Ensanche”, que en la LS/56 se vigoriza:

“con la obligación de los propietarios de aportar los terrenos viales, zonas verdes y costear las obras de urbanización, en grado semejante al señalado para el régimen de cooperación, pero con la diferencia de que serán sufragados mediante contribuciones especiales, permitiéndose en cuanto a éstas su exacción anticipada, por lo que habrá de facilitar la eficacia del tributo”.

¹ En similar sentido, Bassols (2018: 82) enfatiza que la LS/56 recoge las primeras referencias legales a las empresas urbanizadoras, pero su participación se produce sobre la base de concertar con los propietarios.

El sistema de cesión de viales era el sistema normal que se utilizaba hasta el momento y que encontraba su regulación en el art. 5 de la Ley de ensanche de Madrid y Barcelona de 26 de julio de 1892, pero, tal y como enfatiza Carro (1956: 530), la LS/56 introduce dos novedades tendentes a evitar que las obras conlleven desembolsos para los Ayuntamientos, la primera consiste en la obligación de los propietarios de ceder los terrenos viales y de parques y jardines y la segunda estriba en que las contribuciones especiales pueden ser exaccionadas con una anticipación de seis meses a la realización de la obra urbanizadora, cuando con la regulación anterior había que esperar a su finalización.

Es conocido que este énfasis en la relevancia de los propietarios y de la atribución a su costa de los gastos de urbanización encuentra su antecedente inmediato en la actuación de la prolongación de la Castellana en el marco del Plan General de Madrid cuyas bases se establecieron mediante Ley de 25 de noviembre de 1944² en lo que se denominó como sistema de urbanización por manzanas (Carballo, 1950: 129); en realidad, el conjunto de la LS/56, y no únicamente la gestión urbanística, encuentra su antecedente inmediato en el planeamiento madrileño³. Esta evolución la ha narrado Bidagor (1996: 95), artífice principal la LS/56 y de su evolución; como indica De Terán (1982: 160) son 30 años de total continuidad de Bidagor “en un puesto clave, que obligan a personalizar un tanto la historia del urbanismo español en este periodo en una forma que no es frecuente en tareas semejantes”.

En efecto, el artículo 12 del Decreto de 13 de febrero de 1948 por el que se dictan normas para la urbanización del Sector de la prolongación de la avenida del Generalísimo (BOE de 12 de marzo de 1948) establece que:

“Los propietarios de una manzana a quienes se autorice para edificarla, vendrán obligados: Primero. A ceder gratuitamente la extensión de terreno que comprende la zona exterior y a costear las obras de urbanización que en ella se ejecuten. Segundo. A contribuir económicamente al coste de las obras de las plazas, parques o grandes avenidas proyectadas en el polígono en el que radica la manzana; aportación que se fijará proporcionalmente al valor de los solares resultantes de la parcelación. Las aportaciones de los propietarios para la construcción de las redes de alcantarillado, agua potable y electricidad se establecerán mediante un canon determinable en relación con el coste total de las instalaciones y en proporción a los beneficios que les han de reportar”.

Pero no puede dejar de tenerse en cuenta que, en realidad, el énfasis en la necesidad de la cesión por parte de los propietarios con base en los beneficios que obtenían, ya había sido elaborada por Ildefonso Cerdá, quien afirmaba (1860: 461):

² Vid. base decimotercera de la Ley de 25 de noviembre de 1944 de Bases para la Ordenación urbana de Madrid y sus alrededores (BOE de 26 de noviembre de 1944).

³ Así lo reconoce expresamente García Hernández en su presentación del dictamen del proyecto de la LS/56 a las Cortes (Cortes Españolas, nº. 529, de 8 de mayo de 1956, pág. 10574).

“Volviendo a los gastos ordinarios y buscando una manera justa de cubrirlos, encontramos en la recta razón y en el buen sentido un principio de equidad intachable que puede conducirnos a una aplicación acertada y conveniente. En cualquier obra de utilidad pública, los gastos que son siempre reproductivos han de correr de cuenta de aquellos que hayan de reportar las ventajas provenientes de la misma obra. Tal es el principio que ha de adoptarse y que no es otro que el derecho escrito me da como regla, a saber: «quid sentit commodum et incommodum sentire debet» y aquella otra que establece que nadie puede enriquecerse a costa de otros”.

Pero, Cerdá no definió únicamente gastos que debían corresponder a los propietarios, sino también otros que debían corresponder a las Administraciones públicas, afirmando al efecto (1860: 461):

“Todos los gastos ocasionados por la reforma tienen por objeto inmediato y positivo el saneamiento de la población; y el saneamiento de la población destruyendo focos pestilentes, dando la entrada al aire y al sol, abriendo vías anchurosas facilísimamente practicables y que no ha de ser posible embarazar, es una garantía efectiva de salubridad y de seguridad públicas. Y como, según dejamos demostrado más arriba, la salubridad y el orden son objetos sagrados que interesan al municipio, a la provincia y al Estado, ¿qué decimos al Estado? A la humanidad entera; es de ahí que el Estado, la provincia y el municipio, a tenor del principio antes sentado, han de contribuir a los gastos de la reforma”.

Resulta evidente la concomitancia de esta distinción entre gastos ordinarios y extraordinarios del ensanche que proyecta Cerdá y el binomio dotaciones locales / sistemas generales que tan relevante ha sido, enfatizo el pasado, en nuestro sistema urbanístico y al que nos volveremos a referir más adelante; en idéntico sentido, se manifiesta Pascual (2015: 99).

Como enfatiza García-Bellido (1995: 182), Cerdá propone

“la reparcelación equitativa de gastos y beneficios en proporción al suelo aportado, con la cesión gratuita de viales a la colectividad. Pero él no lo vería nunca, ni sus hijos, ni nietos, lo vieron sus biznietos”.

Aunque, como afirma Pascual (2015: 131), la novedad es relativa puesto que ya había antecedentes en la normativa de reforma interior. Sea como fuere, es claro que las tesis de Cerdá se recogieron normativamente en la LS/56 casi un siglo después de su formulación, sin perjuicio del fallido intento del Proyecto de Ley General para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras mejoras de las poblaciones presentado en 1861 por el ministro de la Gobernación José de Posada Herrero (Bassols 1999: 41).

1.2. Equidistribución de cargas y beneficios a través de la reparcelación

La segunda gran innovación que introduce la LS/56 en materia de ejecución del planeamiento es la equidistribución de cargas y beneficios a través del instituto de la reparcelación. La explicación realizada en la exposición de motivos de la LS/56 es especialmente didáctica, afirmando (apartado III) que:

“se considera la reparcelación como una pieza fundamental. En su virtud, y con el fin de superar la desigualdad con que los propietarios perciben y soportan los influjos de la ordenación, a la que hay que atribuir, en gran parte, la escasa superficie dedicada a espacios libres en nuestras ciudades, se da lugar, entre todos los propietarios de un polígono o manzana, a una comunidad en la que cualquier propietario podrá exigir la reparcelación de los terrenos cuando resultaren destinados a viales o zonas verdes en desproporción con la superficie que le perteneciere respecto a la de otros y a la total del polígono o manzana, o fueren edificables en volumen inferior al general”.

El art. 70.3 de la LS/56 no es menos sintético y claro al afirmar que “en todo caso será procedente la reparcelación de terrenos para distribuir justamente los beneficios y cargas de la ordenación entre los propietarios de cada polígono y manzana, considerados al efecto en comunidad”⁴.

De nuevo, los conceptos de equidistribución y de reparcelación no surgen de la nada, sino que traen causa de la creación de Cerdá, que bien tempranamente propone un sistema equitativo de reparto de beneficios y perjuicios entre los propietarios. Para Cerdá (1861: 587), los beneficios del Ensanche:

“no deben repartirse entre los propietarios por el mero capricho del acaso o de la suerte como los premios de la lotería, se hace preciso que los propietarios mismo se apresuren, cada uno por su parte, a hacer que esta distribución sea igual y equitativa. Es decir que aquellos que por casualidad se encuentren más favorecidos han de ser los primeros en ceder una parte de sus mayores ventajas, inmerecidas e injustas, a los que por esa misma casualidad se vieren menos beneficiados. Y este deber es todo punto imprescindible, necesario, hijo de la misma naturaleza de las cosas, hijo de la justicia inmutable y eterna cuyos preceptos no se infringen nunca ni por nadie impunemente”.

La definición de Cerdá (1861: 587) es bien cercana a la definición actual de la reparcelación:

⁴ En similar sentido, el art. 81.1 LS/56 establece que “si en virtud del planeamiento resultaren terrenos de un propietario destinados a viales, jardines, zonas verdes o no susceptibles de edificación privada, en proporción de más de un sexto con la superficie que le perteneciere respecto a la de los otros y a la total del polígono o manzana, podrá exigir la reparcelación de unidad superior para que se atribuya a todos los propietarios la extensión proporcionada de terreno edificable y no edificable”.

“debe suponerse que la extensión superficial comprendida dentro de cada manzana considerada en bruto, cualquiera que sea el número de propietarios partícipes de terrenos en dicha extensión situados, no forma más que una sola entidad a la cual tienen derechos iguales y confundidos (pro indiviso) todos los propietarios cuyos terrenos o porciones de terreno abarque la manzana, sin otra diferencia que la mayor o menor cantidad de dichos terrenos que a cada uno de ellos haya aportado, si así cabe decirlo, a este fondo común, cantidad que debe tenerse muy en cuenta para que proporcionalmente a ella pierda cada uno para calle ni más ni menos que la parte que le corresponda. Después de esto la superficie edificable, se divide en tantos solares de figura regular cuantos sean los propietarios co-participes o comuneros también en justa proporción a la cantidad de terreno por cada uno de ellos representado”.

El propio Cerdá (186: 588) reconocía que la equidistribución traía causa de la legislación de concentración parcelaria alemana, pero, como enfatiza Bassols (1999a: 195), la genialidad de Cerdá radica en la extensión del modelo de concentración parcelaria alemana al mundo de la reparcelación urbanística, anticipándose en más de cuarenta años a la propia realidad alemana. Con acierto, el propio Bassols (1996: 40) afirma que en este párrafo de Cerdá se reconocen claramente los dos principios que informan el urbanismo moderno español, la interdicción de la lotería del planeamiento urbanístico y el reparto entre los afectados de los beneficios y cargas derivados del planeamiento.

En lo que se refiere a la técnica de la reparcelación y del concepto “proyecto de reparcelación”, se consolida claramente en la LS/56, pero ya había sido utilizado con anterioridad. La primera referencia oficial que hemos encontrado a los proyectos de reparcelación se encuentra en diversos acuerdos de la Comisión Gestora del Ayuntamiento de Madrid en sesión de 23 de agosto de 1935⁵, aunque sin duda era un término utilizado con habitualidad en la práctica como muestra que en la Memoria del “Plan General de Extensión” del Ayuntamiento de Madrid (1926: 65) se incorpore una definición del proyecto de reparcelación.

2. CRÍTICA Y PROPUESTAS DE FUTURO

Las herramientas de ejecución del planeamiento recogidas por la LS/56 se han mantenido, en lo básico, en las sucesivas leyes estatales aprobadas hasta la hecatombe provocada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, esto es, la LS/76 (Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana) y la LS/92 (Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana) a pesar de las inevitables variantes y es también perfectamente

⁵ En concreto, se encuentra una referencia a la presentación de un proyecto de reparcelación en el acuerdo 113 de la Comisión 3^a de Ensanche (Boletín del Ayuntamiento de Madrid, nº. 2017, de 28 de agosto de 1935, pág. 524)

perceptible esta vinculación en las 17 legislaciones urbanísticas autonómicas, por supuesto con mayor énfasis en unas que en otras.

En el apartado anterior, hemos enfatizado dos de los cambios que, en materia de ejecución del planeamiento, introdujo la LS/56, que son, en primer lugar, la atribución de los costes de urbanización a los propietarios y, en segundo lugar, la dinámica de la equidistribución de beneficios y cargas a través de la reparcelación. A continuación, estudiaremos si estas novedades de la LS/56 se mantienen y si, en su caso, es necesario modificarlas a la vista de las actuales necesidades de la sociedad.

2.1. Participación de los propietarios en la ejecución del planeamiento

Uno de los vectores de la evolución normativa de la ejecución del planeamiento ha sido la sucesiva atribución de competencias a los propietarios, priorizando la ejecución por el sistema de actuación por compensación. La mejor imagen de este encumbramiento de los propietarios a través del sistema de compensación se encuentra la LS/76 que permitía imponer el sistema de actuación, por encima de cualquier otro, si lo solicitaban propietarios que representaran más del 60 por ciento de los terrenos del ámbito de actuación⁶.

Una primera quiebra de esta preeminencia se produce con ocasión de la LS/90 (Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo), que rompe esta prioridad permitiendo que la Administración pública elija motivadamente cualquier sistema de actuación⁷, liberándose así de cualquier solicitud vinculante por parte de los propietarios⁸.

La segunda quiebra se produce con la aparición del agente urbanizador, que permite el liderazgo en la ejecución urbanística por parte de empresas urbanizadoras, cuenten o no con la colaboración de los propietarios. La brillante idea del agente urbanizador, nacida en la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística, de la Comunidad Autónoma de Valencia,

⁶ En concreto, el art. 119.3 de la LS/76 establecía: “Cuando el Plan de ordenación o Programa de Actuación Urbanística no precisaren el sistema, su determinación se llevará a cabo con la delimitación del polígono o unidad de actuación. Si los propietarios que representen el sesenta por ciento de la superficie total del polígono o unidad de actuación solicitasen, en el trámite de información pública del procedimiento para su delimitación, la aplicación del sistema de compensación, la Administración lo acordará previa audiencia de los demás propietarios del polígono o unidad de actuación”.

⁷ El art. 40.1 de la LS/90 establecía que “las unidades de ejecución se desarrollarán por el sistema de actuación que la Administración elija en cada caso”.

⁸ El art. 142.2 LS/92 establecía que “(...) Cuando el mencionado sistema (se refiere al de compensación) no venga establecido en el planeamiento, será requisito para la adopción del mismo que igual porcentaje de propietarios lo soliciten en el trámite de información pública del procedimiento para delimitar la unidad de ejecución. Dicha solicitud, no obstante, no vinculará a la Administración que resolverá, en todo caso, según se establece en el número primero del artículo anterior”.

aunque no surge de la nada y no deja de ser una versión mejorada del sistema de actuación por cooperación y de los concursos para la ejecución de los programas de actuación urbanística que regulaba la LS/76⁹, representa una auténtica bocanada de aire fresco, que, al menos en teoría, permite que operadores o agentes urbanizadores empresariales puedan competir entre sí, superando el modelo de “auto-gestión fundiaria” implantado por la LS/56 (García-Bellido, 1999: 7).

A pesar de estas dos quiebras, puede afirmarse que en la actualidad los propietarios continúan teniendo el liderazgo en la ejecución del planeamiento a través del sistema de actuación por compensación. Por una parte, la figura del agente urbanizador únicamente se ha consolidado de verdad en las comunidades autónomas Valenciana y de Castilla-La Mancha y, además, en estas dos, buena parte de las iniciativas están comandadas por propietarios a través de las agrupaciones de interés urbanístico. Por otra parte, los sistemas de actuación por cooperación o por expropiación son irrelevantes, salvo en algún puntual momento en alguna Comunidad Autónoma¹⁰.

En la actualidad, se echa en falta la existencia de una verdadera industria urbanizadora, de empresas (públicas o privadas) que se dediquen a presentar iniciativas de desarrollo urbanístico. Este papel lo podría asumir, por ejemplo, la Entidad Pública Estatal de Suelo (SEPES) o empresas públicas autonómicas o municipales, en concurrencia con empresas urbanizadoras privadas, de forma que pusieran en el mercado suelo urbanizado suficiente para satisfacer las necesidades de la sociedad.

⁹ A estos efectos, el art. 146.1 de la LS/76 establecía que “las Entidades Locales y, en su caso, las Urbanísticas especiales competentes, de oficio o a instancia de parte, podrán convocar concursos para la formulación y ejecución de Programas de Actuación Urbanística, de conformidad con las determinaciones y los criterios que, a este efecto, señale el Plan General.”. Asimismo, en el apartado 2 se establecía que “las bases del concurso señalarán las zonas aptas para la localización de las actuaciones, la magnitud de las superficies urbanizables, las exigencias mínimas de planeamiento en relación con las determinaciones y criterios que a estos efectos establezca el Plan General, con señalamiento de los usos generales a que se destine la actuación, la obligación de los promotores de construir un porcentaje de edificación en plazos determinados, las garantías y sanciones en caso de incumplimiento y las demás circunstancias que configuren la referida actuación”.

¹⁰ Por ejemplo, en la Comunidad de Madrid se gestionaron actuaciones expropiatorias lideradas por Consorcios urbanísticos, compuestos por la Comunidad Autónoma y Ayuntamientos, que han desarrollado actuaciones urbanísticas por un montante de 31 millones de metros cuadrados en 21 actuaciones, permitiendo la puesta en mercado de suelo urbanizado para un total de 83.690 viviendas. Vid. estos datos en las siguientes publicaciones: “Los consorcios urbanísticos en la Comunidad de Madrid. La experiencia consolidada de un programa de desarrollo urbano”, Comunidad de Madrid, 2003, “Los consorcios urbanísticos en la Comunidad de Madrid. La construcción de los nuevos barrios residenciales”, Comunidad de Madrid, 1999 y “Los consorcios urbanísticos en la Comunidad de Madrid. Una fórmula de gestión de suelo para los años noventa”, Comunidad de Madrid, 1995.

2.2. El alcance de la cesión de los propietarios en la ejecución del planeamiento

Otro vector de evolución del sistema de ejecución del planeamiento se encuentra en la fijación del alcance de los deberes de cesión a los propietarios, que se han ido incrementando paulatinamente.

Hemos visto el énfasis que puso la LS/56 en atribuir a los propietarios la carga de ceder terrenos libres de gravámenes y costeamiento de las obras de urbanización “en justa compensación a los beneficios que su ejecución habrá de reportarles” (art. 114.1 LS/56) que ha ido ganando cuerpo en la normativa urbanística. La LS/76 y el RGU (Real Decreto 3288/1978, de 25 agosto, por el que se aprueba el reglamento de gestión urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana) permitían la cesión gratuita de los sistemas generales que se adscribieran, pero si no se encontraban adscritos debían obtenerse por expropiación¹¹, lo que permitió a la jurisprudencia establecer como regla general que las dotaciones locales se obtenían por cesión obligatoria y gratuita, mientras que los sistemas generales se obtenían por expropiación; así, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 diciembre de 1990 (RJ\1990\10271) concluye que:

“es improcedente la delimitación de unidades o polígonos para ejecutar un sistema general que no afecta sólo al polígono o unidad misma sino a todo el conjunto o base de población de municipio, y han de remitirse tales actuaciones al sistema de expropiación forzosa según los artículos 134.2 y 135.2 del T.R. de la Ley del Suelo, en criterio idéntico al mantenido, entre otras, por la Sentencia, ambas de la Sala 4.ª, de 4 de junio de 1986, destacando lo impropio de imponer a un solo propietario o pequeño grupo de ellos, obras o urbanizaciones en interés de toda la comunidad”.

Esta formulación recuerda inevitablemente a la formulada por Cerdá que hemos visto *supra*.

Pero esta distinción en la forma de obtención entre sistemas generales y dotaciones locales se difumina en la LS/98 (Ley 6/1998, de 13 abril, sobre régimen del suelo y valoraciones) cuyo art. 14.2.b establece, como uno de los deberes de los propietarios de suelo urbano no consolidado, la cesión obligatoria y gratuita tanto de las dotaciones públicas de carácter local, como del “suelo

¹¹ Así, el art. 71.2 RGU establece que “cuando en suelo urbanizable programado o incluido en un programa de actuación urbanística, un polígono tuviera un aprovechamiento superior al que correspondiere en razón del medio fijado para este tipo de suelo, también formarán parte de la comunidad de reparcelación aquellos propietarios del suelo exterior al polígono que tengan reconocido el derecho a participar en las adjudicaciones, por estar destinado su suelo a sistemas generales y no haberse aplicado la expropiación forzosa”. En similar sentido, el art. 55 RGU establece que “no obstante lo dispuesto en los artículos anteriores, la Administración podrá también adquirir los terrenos destinados a los sistemas generales mediante la aplicación del Instituto expropiatorio”.

necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya en el ámbito correspondiente, a efectos de su gestión” (art. 14.2.c). Para los propietarios de suelo urbanizable, la LS/98 establece que la cesión obligatoria y gratuita no sólo abarca a los suelos afectados por sistemas generales incluidos, sino también a los sistemas generales adscritos (art. 18.2 LS/98)¹².

La técnica de la adscripción de los sistemas generales a sectores y a unidades de ejecución recogida en la LS/76 provocó una inflación en los nuevos planeamientos de grandes sistemas generales (no necesariamente imprescindibles, por ser suaves) habida cuenta que salían gratis a las Administraciones locales, pero la desaparición de la técnica de la expropiación exacerbó esta situación y hasta hoy. En muchos desarrollos urbanísticos uno no sabe si el modelo urbano elegido obedece a las necesidades reales de la sociedad o, más bien, a la necesidad o mera conveniencia de obtener gratuitamente suelo para sistemas generales, muchas veces sobredimensionados.

El siguiente paso en esta dinámica que pretende sufragar gracias al urbanismo verdaderas obras públicas se produce con el cambio legislativo producido por la LS/07 (Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, que se mantiene en la vigente LS/15: Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana) que establece que los propietarios de suelo, además de asumir la cesión del suelo de todas las dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella (art. 18.1.a LS/15), sin distinguir entre dotaciones locales y sistemas generales, deben asumir el coste de todas las obras de urbanización, sin distinguir (de nuevo) entre dotaciones locales o sistemas generales (art.18.1.a LS/15); literalmente, este artículo establece como deber de los propietarios el costear “todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente”¹³. Naturalmente estos

¹² El art. 18.2 LS/98 establece que, entre los propietarios de suelo urbanizable, se encuentra la obligación de “ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, incluya o adscriba al ámbito correspondiente”. De la lectura de ambos preceptos, puede concluirse que, en suelo urbano no consolidado, la LS/98 sólo contempla la existencia de sistemas generales incluidos en el desarrollo urbanístico, mientras que en suelo urbanizable (probablemente, por su habitual mayor extensión superficial) los sistemas generales pueden encontrarse incluidos en el desarrollo o adscritos; en cualquier caso, en todos los supuestos funciona la cesión obligatoria y gratuita.

¹³ La jurisprudencia ha enfatizado este cambio legislativo. Así, la STS de 5 de diciembre de 2012 (rec. núm. 1314/2011) afirma en su fundamento jurídico quinto: “La regulación establecida respecto de los sistemas generales, por lo que ahora importa, en cuanto a la cesión de los terrenos correspondientes y, en su caso, a su ejecución o costeamiento de su urbanización, en la Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo, y en el actual TRLS 2008 es diferente a la que se contemplaba en la anterior Ley 6/1998, de 13 de abril (...). No se excluye, por tanto, en ese precepto el coste correspondiente a las obras de urbanización de los sistemas generales previstas en la actuación correspondiente, como ya se había apuntado por esta Sala en la antes citada STS de 2 de julio de 2012”.

deberes de los propietarios no incluyen el coste de construcción de las edificaciones vinculadas a las dotaciones públicas como enfatiza Menéndez Rexach (2020: 91).

Pero, como no podría ser otra forma, la jurisprudencia ha puesto límites. El mejor ejemplo es la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2015 (rec. nº 283/2014) que justifica que no puede realizarse un entendimiento tan amplio del cambio legislativo como para imponer a los propietarios los costes de ejecución de la ampliación de una línea de metro¹⁴.

No estaría de más realizar un debate sosegado acerca de si el urbanismo debe seguir utilizando el sistema de barra libre que inevitablemente propicia excesos o si, por el contrario, el urbanismo debería ser (al menos parcialmente) un coste público más con su correspondiente partida presupuestaria. Cabe plantearse hasta qué punto tiene sentido dibujar mega-actuaciones urbanísticas, con múltiples fases y etapas y con redes compartidas que obligan a establecer complejos mecanismos de financiación. Quizá sería más adecuado (y justo) volver al origen y que los propietarios de suelo (o los promotores de suelo) asumieran las cesiones locales, vinculadas al sector o a la unidad de ejecución, mientras que las infraestructuras de ciudad fueran financiadas por el conjunto de la ciudad y de sus ciudadanos. Este cambio agilizaría, seguro, la urbanización.

En idéntico sentido, debería limitarse la equidistribución de beneficios y cargas a cada actuación urbanística, evitando la generalización de la equidistribución a ámbitos superiores, por ejemplo, a todo el suelo urbanizable, eliminando el perverso juego de ámbitos deficitarios y excedentarios, que siempre complica la gestión urbanística y que genera una igualdad material irreal, puesto que el urbanismo es ínsitamente desigual. Sin embargo, la equidistribución a través del correspondiente proyecto de reparcelación cuando se realiza en ámbitos de desarrollo razonables (dentro de cada unidad de ejecución /actuación) funciona francamente bien, con todas sus posibles mejoras técnicas y de procedimiento, y ello a pesar de que, como brillantemente enfatizara García-Bellido (1999: 17) la equidistribución entendida como el “derecho a exigir el mismo beneficio que el vecino o a repartírselo a medias en unidades de reparto” es un “requisito insólito de garantía económica entre particulares inexistente en ningún país europeo”.

¹⁴ En el Fundamento Jurídico cuarto de la misma Sentencia, en la que se afirma: “Por tanto, es cierto que el alcance, pues, de este deber se ha ampliado en el TRLS08, en cuanto establece como deber legal de la promoción, el de costear y, en su caso, ejecutar “todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente”. Pero tal modificación –aspecto en el que insistiremos en el Fundamento siguiente– ha de entenderse, sin duda, referida a las obras de urbanización cuya incidencia permanece dentro los límites del ámbito de actuación –esto es, las que debemos considerar “dotaciones públicas de carácter local o sistema local”–, más no a las “dotaciones públicas de carácter general o sistema general”, como acontece con la prolongación de la Línea de Metro”. Un comentario a esta sentencia se puede encontrar en Ruiz (2016: 193) y en Soria (2020: 1).

BIBLIOGRAFÍA

- Alomar Esteve, Gabriel (1980), *Teoría de la ciudad*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local.
- Ayuntamiento de Madrid (1926), *Memoria del Plan General de Extensión*, Madrid, Imprenta municipal.
- Bassols Coma, Martín (1973), *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1956)*, Madrid, Editorial Montecorvo.
- Bassols Coma, Martín (1996), “Los inicios del derecho urbanístico en el período del liberalismo moderado y en el sexenio revolucionario (1846-1876): el Ensanche de la ciudad como modelo urbanístico y sistema jurídico”, *CyTET*, nº 107-108, pp. 19-51. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84118>
- Bassols Coma, Martín (1999a), “La influencia de Ildefonso Cerdá en la fundamentación jurídica de la urbanización”, *CyTET*, nº 119-120, pp. 189-208. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/85573>
- Bassols Coma, Martín (1999b), “Las claves históricas y constitucionales del Derecho urbanístico en España”, en Pemán, Juan & Oliván, Javier, coords., *El Nuevo Derecho Urbanístico*, Barcelona, Ed. Cedecs, pp. 27-64.
- Bassols Coma, Martín (2006), “Ante el cincuentenario de la Ley del suelo y ordenación urbana de 1956: El proceso de su elaboración y aplicación”, *RDU*, nº 225, pp. 45-90.
- Bassols Coma, Martín (2018), “Iniciativa privada empresarial y propiedad del suelo en las actuaciones urbanísticas: su especial consideración en el medio urbano”, en Cerceida Pérez, José Antonio & Almeida Cerredá, Marcos, –dirs.– *Cuestiones actuales de derecho urbanístico*, Madrid, Wolters Kluwer España, pp. 79-111.
- Bidagor Lasarte, Pedro (1996), “Circunstancias históricas en la gestación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956”, *CyTET*, nº 107-108, pp. 91-100. Disponible en <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84120>
- Carballo Caaberio, Antonio (1950), “Exposición sistemática de las normas vigentes”, en *Derecho Urbanístico español. Conceptos y legislación*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pp. 63-135.
- Carro Martínez, Antonio (1956), “Los principios de la nueva Ley del suelo”, *Revista De Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 88, pp. 513-545. DOI: <https://doi.org/10.24965/real.vi88.6786>

- Cerdá, Ildefonso (1860), “Pensamiento económico del Proyecto del Ensanche de Barcelona”, reproducido en *Teoría de la construcción de las ciudades. Cerdá y Barcelona*, Madrid, Ministerio para las Administraciones públicas, vol. 1, 1991, pp. 457-471.
- Cerdá, Ildefonso (1861), “Cuatro palabras sobre el Ensanche, dirigidas al público de Barcelona por Don Ildefonso Cerdá”, reproducido en *Teoría de la construcción de las ciudades. Cerdá y Barcelona*, Madrid, Ministerio para las Administraciones públicas, vol. 1, 1991, pp. 577-589.
- Fernández, Tomás-Ramón (2016), “La herencia cultural de la Ley del suelo de 1956” en *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Madrid, INAP, pp. 95-104.
- Fernández Torres, Juan Ramón (2009), “El Derecho urbanístico en España”, en *Tratado Técnico- Jurídico de la edificación y del Urbanismo*, vol. 4, Madrid, Aranzadi, pp. 49-50.
- García-Bellido, Javier (1995), “Génesis de los problemas urbanísticos estructurales para una política inviable de suelo en España”, en *La política del suelo en el siglo XXI: ¿intervención o liberalización?*, Curso Monográfico de Estudios Superiores de Urbanismo 19º, Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, pp. 157-225.
- García- Bellido, Javier (1999), “Ildefonso Cerdá y su poderoso influjo en el urbanismo español del último siglo y medio”, *CyTET*, nº 119-120, pp. 5 y ss. Disponible en <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/85558>
- García de Enterría, Eduardo (2007), *Problemas actuales del régimen local*, 3ª edición, Madrid, Civitas.
- Lora-Tamayo Vallvé, Marta (2002), *Urbanismo de obra pública y derecho a urbanizar*, Madrid, Marcial Pons.
- Menéndez Rexach, Ángel (2020), “Los sistemas generales. Obtención del suelo y atribución del coste de su implantación”, en *Cuestiones jurídicas de actualidad sobre planeamiento y gestión urbanística*, Madrid, Wolters Kluwer España, pp. 79-94.
- Pascual Martín, Jesús Ignacio (2015), *Gestión urbanística en la legislación de ensanche y de reforma interior*, La Coruña, Escola Galega de Administración Pública.
- Prieto, Fernando (2014), “Urbanización en España. Una aproximación cuantitativa”, *Ecosostenible*, nº 28, pp. 80-92.
- Rastrollo Suárez, Juan José (2015), “Iniciativa privada y ejecución del planeamiento en la legislación urbanística (I)”, *Revista de urbanismo y edificación*, nº 33, pp. 127-151.

- Ruiz López, Miguel Ángel (2016), “Los propietarios no deben financiar los sistemas generales que benefician a la colectividad (a propósito de la STS de 25 de noviembre de 2015 (RJ 2015, 6480)”, *Revista de urbanismo y edificación*, nº 36, pp. 193-206.
- Santiago Rodríguez, Eduardo de (2023), “La situación actual del planeamiento municipal en España: un complejo panorama con luces y sombras”, *CyTET*, nº 217, pp. 953-968. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.23>
- Soria Martínez, Gabriel (2020), “Límites a la imputación de los costes de ejecución de los sistemas generales”, *Práctica Urbanística*, nº 164.
- Terán, Fernando de (1982), *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980)*, Madrid, Alianza Universidad.
- Vaquer Caballería, Marcos (2018), *Derecho del territorio*, Valencia, Tirant lo Blanch.

De la concertación a la flexibilidad: tres ciclos de ideología desregulatoria en el planeamiento urbano español (1956–2026)

From agreement to flexibility: three cycles of deregulatory ideology in Spanish urban land use planning (1956–2026)

JUAN ANTONIO LOBATO BECERRA

Doctor Arquitecto. Graduado en Sociología. Máster en Economía y Desarrollo Territorial

Asistente honorario en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Sevilla

Universidad de Sevilla (Sevilla, España)

lobato@territorioyciudad.com

ORCID: [0000-0002-0517-0135](https://orcid.org/0000-0002-0517-0135)

PEDRO GÓRGOLAS

Doctor Arquitecto

Profesor Titular en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Sevilla

Universidad de Sevilla (Sevilla, España)

gorgolas@us.es

ORCID: [0000-0001-9401-9041](https://orcid.org/0000-0001-9401-9041)

Recibido/Received: 30-09-2025; Aceptado/Accepted: 02-03-2026

Cómo citar/How to cite: Lobato Becerra, Juan Antonio & Górgolas, Pedro (2026): “De la concertación a la flexibilidad: tres ciclos de ideología desregulatoria en el planeamiento urbano español (1956–2026)”, *Ciudades*, 29, pp. 81-96. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.29.2026.81-96>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Resumen: El artículo revisa la evolución de sistema urbanístico español desde la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1956 hasta las leyes autonómicas de última generación, identificando tres momentos clave de esta secuencia: la concertación institucionalizada que irrumpe con la Ley 19/1975, la finalidad liberalizadora de la Ley 6/98 y la actual retórica de la flexibilidad y la simplificación normativa. A través de un análisis comparativo, se constata que estos ciclos de cambio legislativo han seguido una trayectoria desreguladora incremental que culmina con la vocación abierta, flexible e indeterminada otorgada al planeamiento en las recientes leyes autonómicas.

Palabras clave: planeamiento urbanístico; flexibilidad adaptativa; concertación; liberalización; legislación autonómica.

Abstract: The paper analyses the evolution of Spanish urban planning from the 1956 Land Act to the latest regional laws, identifying three key moments in its ideological transformation: the institutionalisation of negotiation after the 1975 reform, the liberalisation of 1998 and today’s rhetoric of flexibility and regulatory simplification. Through a historical and comparative approach, it reveals the persistence of a deregulatory ideology—more desired than achieved—reappearing under discourses of modernisation and efficiency. It advocates adaptive flexibility as a strategic quality of planning rather than a relinquishment of public control.

Keywords: urban planning; adaptive flexibility; negotiation; liberalisation; regional legislation.

1. HIPÓTESIS, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El urbanismo en España, como práctica disciplinar y construcción jurídica, ha estado marcado por una tensión constante entre el ideal de racionalidad técnica y su confrontación con la realidad cambiante de los intereses económicos y sociales que lo condicionan. Desde la aprobación de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1956 (LS/56), que institucionalizó por primera vez el planeamiento como instrumento de ordenación integral, el discurso sobre la práctica urbanística ha girado en torno a un mismo dilema: hasta qué punto la administración debe ejercer el control sobre la transformación del territorio y en qué medida se debe permitir a la iniciativa privada ejercer su influencia en la producción del hábitat urbano.

Si bien, las diferentes iniciativas legislativas no han alterado sustancialmente el sistema de planeamiento implícito a la consideración de la ordenación urbanística como función pública, la sucesión de reformas emprendida ha seguido, mayoritariamente, una trayectoria intencional orientada hacia una progresiva y sistemática desregulación sustanciada en el entendimiento del planeamiento como un obstáculo para el desarrollo económico-inmobiliario al revelarse como un instrumento inoperante e ineficaz debido a su excesiva rigidez¹.

El presente artículo propone una mirada comparativa de tres momentos clave en la historia de este proceso: la concertación de 1975, la liberalización de 1998 y la flexibilidad del periodo 2021–2026. El principal objetivo del texto es mostrar la recurrente pulsión desreguladora que se aprecia en los hitos analizados, desvelando cómo cada intento de actualización del sistema legislativo ha comportado reabrir el debate sobre la naturaleza y el alcance del control público del urbanismo.

Efectivamente, a lo largo de siete décadas (1956-2026), el sistema urbanístico español ha fluctuado entre la “hipertrofia normativa intervencionista” (Cesteros, 2007) y el “simplismo funcional liberal” (Vaquer, 2017). Cada reforma legislativa diagnosticada ha respondido a un contexto económico, social y político concreto –el desarrollismo tardofranquista de los años 60-75 del siglo pasado, la expansión inmobiliaria de la década intersecular (1996-2006) o la etapa actual de recuperación económica tras la crisis financiera de 2008–, pero todas

¹ De esta inercia se aparta la Ley 8/90, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo la cual vino a confirmar la necesidad del control público del urbanismo, posicionándose en contra de los postulados neoliberales que estaban comenzando a cobrar ímpetu en aquellos años. De ahí que haya quedado excluida del análisis realizado en este artículo.

comparten un mismo envite: redefinir la incidencia del planeamiento en el mercado del suelo.

Metodológicamente, el trabajo se apoya en el análisis comparativo de las motivaciones que han inspirado los textos legislativos promulgados en cada uno de estos periodos, complementado con la aportación de reflexiones disciplinares y académicas.

2. LA DESREGULACIÓN COMO “TRAYECTORIA DEPENDIENTE” DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA ESPAÑOLA

La LS/56 representó el primer intento de dotar al urbanismo español de un sistema de ordenación completo y coherente. Su objetivo fue racionalizar la expansión urbana y someterla al interés general a través de un modelo de planificación integral y jerárquico. En su Exposición de Motivos, este texto fundacional apuesta por la lucha contra la especulación del suelo mediante la intervención pública² al tiempo que reconoce la necesidad de impulsar la cohabitación con el interés privado para gestionar eficazmente el desarrollo urbanístico. Desde el propio preámbulo, pues, se reconocen los límites de la acción pública reclamando el necesario subsidio de la iniciativa privada, al advertir que el Estado no tenía capacidad para asumir en solitario la transformación del suelo mediante la urbanización y la edificación.

De este modo, puede afirmarse que el sistema urbanístico español nace con la necesidad de compatibilizar la irrenunciable reglamentación como fundamento de una planificación racional con la intervención del sector privado en la gestión de su desarrollo, alentada por la progresiva penetración de una lógica económica que, bajo el argumento de la eficacia, condiciona el sentido, alcance y finalidad del planeamiento.

Esa exigencia explica que la historia de las posteriores reformas legislativas haya gravitado entre el requisito de garantizar el interés colectivo de la ordenación urbanística y la tendencia a flexibilizar las determinaciones del planeamiento en aras a priorizar, por encima de cualquier otra consideración, el dinamismo económico. En el trasfondo de esta tensión se encuentra la disyuntiva entre una visión del territorio como recurso susceptible de ordenarse sistemáticamente y la convicción de que las constricciones anexadas a la definición de cualquier modelo de ciudad deben ser lo suficientemente abiertas para permitir su adaptabilidad a coyunturas sobrevenidas.

² “La acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico y, en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados (...) Por tanto, ha de eliminarse el señuelo de los proyectos a plazo inmediato, que remedian necesidades de un sector mínimo de la población, y afrontar los que, por responder precisamente a una visión amplia en el tiempo y en el espacio, contribuyen más definitiva y extensamente a la consecución del bienestar. Se impone establecer el régimen adecuado frente a la especulación del suelo y la irregularidad en el proceso de urbanización que atribuya la carga de subvenir a ésta a quien recibe directamente sus beneficios”.

El primer ciclo de este proceso -que se inicia en un contexto económico-social de profunda depresión³ - se caracteriza por el intenso debate que se produjo sobre las insuficiencias del modelo de la LS/56 -tras dos décadas de vigencia- que devino la conveniencia de idear nuevos instrumentos de cooperación público-privada, cristalizando en la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS/75). El periodo de elaboración de este código legal estuvo alimentado disciplinarmente por la irrupción estelar del denominado “urbanismo concertado”, fórmula novedosa que, bajo el reclamo flexibilizador inherente a dicha cooperación en materia de ordenación urbanística, trataba de incrementar la operatividad del planeamiento en detrimento de su férrea reglamentación. Sin embargo, las diferentes iniciativas legislativas elaboradas en los años previos a la LS/75, más que una concertación coordinada, promovieron la quiebra del sistema de planeamiento, subordinando el interés público a la conveniencia del mercado inmobiliario (Fernández, 1974), alentando un urbanismo que extendió su deriva privatizadora desde la gestión y ejecución del desarrollo urbanístico a la propia ideación del modelo de ordenación.

El segundo ciclo se consolida con la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LS/98), trasladando al ordenamiento jurídico la apuesta inequívoca de la ideología neoliberal por favorecer la liberalización del suelo, su mercantilización, su consideración como un bien de consumo⁴. Bajo el discurso de la modernización y la eficiencia, esta ley consagró la lógica de mercado como principio ordenador del territorio. La función social del urbanismo, que había sido un pilar del modelo de la LS/75, se debilitó frente al argumento de la competitividad y la atracción de inversión.

El tercer ciclo, iniciado con las leyes autonómicas de última generación⁵, reinterpretaría esta dinámica bajo una nueva retórica: la de la flexibilidad y la simplificación. Estas leyes proponen agilizar los procedimientos y simplificar y redefinir el sistema de planeamiento para adaptarlo a un contexto cambiante (Terán, 2022: 230). Sin embargo, tras ese discurso subyace el riesgo de una desregulación de facto: la flexibilidad puede ser entendida no como una cualidad del plan, sino como una renuncia a su capacidad para configurar el modelo de ordenación general.

³ Nos referimos a la crisis económica de los primeros años 70 causada, principalmente, por el encarecimiento del precio del petróleo.

⁴ Esta ideología se apoya en la creencia de que la ampliación de la oferta de suelo produce una reducción automática del precio de la vivienda. La ley institucionaliza la idea de que la abundancia del suelo garantiza el equilibrio del sistema, desplazando el eje del urbanismo desde la función pública hacia la iniciativa privada.

⁵ Entre estas legislaciones cabe destacar, por su especial énfasis en desreglamentar el urbanismo para ofrecer una visión más estratégica, la Ley de Impulso a la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (2021), o el Anteproyecto de Ley de la Comunidad de Madrid (2025).

En los siguientes apartados se procede a realizar un análisis motivacional de las reformas legislativas correspondientes a cada uno de estos tres ciclos.

3. PRIMER CICLO: LA CONCERTACIÓN INSTITUCIONALIZADA

El sistema de la LS/56, basado en la articulación jerarquizada de planes, había evidenciado ciertos límites: eternización de los procedimientos de tramitación, dificultades en la ejecución y deficiente coordinación interadministrativa. Sin embargo, pese a esta constatación, existen autores -entre otros, Terán (1978, 1999, 2017) y Fernández (1974)- que consideraron válido el andamiaje de planificación confeccionado por esta ley cuyos problemas devinieron, más bien, de su sistemático incumplimiento y el descontrol de la Administración.

Lo cierto, es que estas disfunciones y contrariedades causaron una pérdida de confianza generalizada en la efectividad de este código legal, cuya aplicación exigía el conocimiento de una técnica urbanística rigurosa, depurada y de elevada sofisticación, reclamando la flexibilización de sus determinaciones. Esta exigencia tuvo reflejo en la promulgación de iniciativas legales cuya finalidad fue dar carta de naturaleza a un urbanismo más operativo legitimando, para ello, actuaciones extra o contra plan que ocasionaron la quiebra del sistema de planeamiento como base fundamental de la ordenación urbana. Entre ellas, cabe destacar: la Ley de Valoraciones de 21 de julio de 1962; el Decreto de Liberalización Industrial 157/63 de 26 de enero; la Ley de 197/1963 de 28 de diciembre, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional; el Decreto-Ley de Actuaciones Urbanísticas Urgentes de 27 de junio de 1970; los Concursos de Urbanización regulados en el artículo 22 de la Ley del III Plan de Desarrollo Económico y Social (1972-1975) o el Decreto 2432/1972 sobre urbanismo concertado en la provincia de Madrid, que desarrollaba las prescripciones del III Plan de Desarrollo.

A mediados de los setenta, el Catedrático de Derecho Administrativo Tomás Ramón Fernández publicó “El urbanismo concertado y la ley del suelo”, trabajo de investigación en el que se propuso analizar las bases conceptuales de un nuevo “urbanismo de la concertación”, como vía intermedia entre la rigidez burocrática del planeamiento regulado en la LS/56 y la desregulación del mercado del suelo que supone “dejar hacer” a las fuerzas del sector inmobiliario. En sus propias palabras,

“Se trata, en definitiva, de organizar un sistema en el cual las decisiones del poder sean previamente armonizadas con las de los sujetos económicos en orden a la consecución de unos resultados óptimos; de un sistema, por lo tanto, en el que la Administración, sin abdicar de sus funciones ni renunciar a sus potestades, pretende conseguir el concurso voluntario, la adhesión libremente prestada de los particulares a

partir de la convicción de que sólo de este modo podrán alcanzarse los objetivos previamente fijados” (Fernández, 1974: 16).

Este nuevo tipo de urbanismo se basaba en una metodología decisional más participativa, sustentada en la convicción de que la planificación debía contar con la complicidad de todos los agentes concernidos, no solo los económicos. Frente al sistema tecnocrático y cientifista de imposición unilateral de la LS/56, Tomás Ramón Fernández plantea la viabilidad de un esquema de negociación que, sin suprimir la jerarquía del poder público, venga a armonizar las dinámicas de la economía urbana.

Su aportación doctrinal reside en la idea de que la concertación, bien concebida e instrumentada, puede compatibilizar la eficacia con la reglamentación, el dinamismo con la racionalidad, la acción privada con el interés colectivo, la adaptabilidad coyuntural con la necesaria anticipación del futuro que, en esencia, es la finalidad del planeamiento. Este autor, no obstante, advierte del riesgo ingénito a este innovador modelo ya que, si la Administración no conserva la capacidad decisoria en la explicitación del modelo de ciudad por el planeamiento, la pretendida cooperación puede convertirse en indeseada sumisión. Es decir, “la demanda de flexibilidad implícita al urbanismo concertado puede, más allá de ciertos límites, convertirse en una renuncia pura y simple a la necesidad de planeamiento” (Fernández, 1974: 118). Porque, siguiendo sus reflexiones,

“la oposición entre planes flexibles y planes rígidos es rigurosamente falsa. Admitida la utilidad de la técnica planificadora, es decir, la voluntad de reducir el azar y la coyuntura y de conformar el futuro, sólo puede hablarse con propiedad de buenos y malos planes” (Fernández, 1974: 32).

La LS/75 hay que considerarla como el punto final de la acelerada etapa de contramedidas legislativas expuesta párrafos atrás, orientadas a refutar la validez del planeamiento, “cuyo denominador común es la acreditada impotencia de la Administración para moverse en el marco de un sistema riguroso que no toleraba fallos y demoras” (Fernández, 1974: 114).

Atemperando las intenciones deslegitimadoras del planeamiento de estas contramedidas, la principal apuesta de la LS/75 fue concebir un tipo de plan abierto,

“que permita la incorporación de imprevistos y la asimilación del margen de imprevisibilidad para exigencias nuevas o cambiantes, así como la combinación de estrategias a largo plazo con acciones concretas programadas, dentro de unas determinadas directrices, para su realización a corto y medio plazo. El Plan, en definitiva, es menos plan, aun cuando se trata de que lo siga siendo en todo caso mínimamente” (Fernández, 1974: 114)

Esta reforma legislativa representó una inflexión en la historia del urbanismo español. Su objetivo era mejorar la eficacia del planeamiento general, garantizando su ejecución a través de nuevas fórmulas de cooperación (Terán, 1973). En este sentido, la ley introdujo un enfoque más operativo a través de mecanismos de participación privada en la gestión urbanística. Se trataba de mantener la primacía del interés público, pero reconociendo que la Administración, por sí sola, no podía ejercer el liderazgo del proceso de urbanización en un momento histórico caracterizado por una explosiva demanda residencial.

Esta ley, en definitiva, inaugura una etapa de corresponsabilidad público-privada en la producción de ciudad. Sin cuestionar los principios fundamentales del planeamiento -su jerarquía, su vertebración interescalar, su función ordenadora y su carácter normativo-, el texto legal asumía la necesidad de articular un sistema más flexible en su gestión y ejecución (Perales-Madueño, 1973: 94).

4. SEGUNDO CICLO: LA LIBERALIZACIÓN DEL SUELO

El segundo ciclo analizado se desarrolla en la década que discurre entre 1996 y 2006, un periodo de crecimiento económico sostenido, modernización institucional y consolidación del mercado inmobiliario como motor de desarrollo (López & Rodríguez, 2010). En ese contexto, la política gubernamental renuncia a la concepción de la ordenación urbanística como una responsabilidad de la acción pública y apuesta por su instrumentalización como mecanismo de dinamización económica.

Este clima ideológico, apoyado en la equivocada idea de la maldad intrínseca a toda intervención administrativa (Parejo, 2023), enarbola la ineficiencia del sistema como argumento recurrente para justificar la reducción de los controles públicos. La planificación, considerada lenta y burocrática, es señalada como responsable del encarecimiento del precio de la vivienda al rigidizar excesivamente el mercado del suelo. Para revertir esta situación, las instituciones económicas y el gobierno conservador surgido tras las elecciones generales de 1996 impulsan una reforma legislativa que traslada las lógicas mercantilistas al ámbito de la ordenación urbana (García-Bellido, 1996).

El principal antecedente que anuncia este cambio de ciclo en la legislación urbanística -que promovió el tránsito del “urbanismo concertado” a un “urbanismo desregulado”- fue el Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) formulado en 1992, que sentó las bases de la liberalización del mercado del suelo (López de Lucio, 1997: 86-88). Su influencia fue decisiva en la configuración de la LS/98 que institucionalizó el principio de la libre oferta de suelo urbanizable como garantía de funcionamiento eficiente de dicho mercado.

Este Informe, uno de los documentos, sin duda, más influyentes en la historia reciente del urbanismo español, sostenía que la raíz del problema de la vivienda residía en la escasez de suelo disponible, atribuida al carácter restrictivo del planeamiento. Así, el TDC afirmaba que los planes urbanísticos generaban “barreras artificiales” que limitaban la competencia y distorsionaban el mercado, proponiendo que la mejor forma de abaratar la vivienda era ampliar la oferta de suelo y reducir la discrecionalidad administrativa. De este modo, el discurso económico sustituyó al jurídico-urbanístico y el territorio pasó a interpretarse en términos de producción, consumo y rentabilidad. Los criterios expuestos en este Informe para el sector del mercado del suelo resultan,

“una apología de la desregulación y una proclamación convencida, dogmática y beligerante a favor de la conveniencia de liberalizar este sector para permitir su competitividad, desmontando la estrategia monopolística organizada en torno al control de la regulación del suelo por parte de las administraciones públicas” (Górgolas, 2017: 28).

La Ley 6/98 trasladó al ordenamiento jurídico gran parte de esos postulados. El legislador asumió que todo suelo rural que no se encontrase protegido debía considerarse apto para el desarrollo urbanístico, salvo disposición expresa en contrario, instaurándose, con ello, el paradigma de la oferta ilimitada de suelo.

Este cambio doctrinal significó el desplazamiento del centro de gravedad del sistema: la capacidad de organizar la ocupación y utilización del suelo por el planeamiento quedó atenuada frente al protagonismo a adquirir por la iniciativa privada en la definición del crecimiento urbano. La ideología de la abundancia sustituyó a la lógica de la contención.

Con este cambio de rumbo, la LS/98 consolidó el tránsito del urbanismo reglamentario a un urbanismo operativo de cariz economicista. El territorio pasó a concebirse como escenario de competencia y el planeamiento como un instrumento sometido a la lógica financiero-inmobiliaria (Roch, 2001). A diferencia del modelo concertado de los setenta, la liberalización promulgada por este código legal no apelaba a la cooperación, sino a la sustitución del control público por la autorregulación privada. El Estado se transformó en árbitro pasivo de un mercado sin límites definidos y liberado de restricciones, convirtiendo nuestras ciudades en auténticas “máquinas de crecimiento” (Logan & Molotch, 2015).

La principal consecuencia de la reorientación de este marco legislativo fue la impregnación de sus principios neoliberales en la formulación del planeamiento urbanístico de esa época facilitando la explosión territorial asociada al afloramiento de un tsunami inmobiliario-constructor de intensidad desconocida hasta entonces (Fernández Durán, 2006). Porque, es oportuno recordar que la inducción de este proceso deviene de una táctica institucional en la que el plan de ordenación ha jugado un papel trascendental. Lo que ocurre es que,

“lejos de utilizar su potencial en tanto que instrumento de definición de un proyecto de ciudad –para su mejora–, de un tiempo a esta parte su principal misión ha sido servir de estímulo –por cierto, bastante potente– a un crecimiento extensivo e indiscriminado (...) un planeamiento puesto al servicio de un modelo radicalmente contradictorio con el discurso de la sostenibilidad” (Gago, 2005: 48-49).

El patológico modelo territorial resultante (Naredo & Montiel, 2011: 19) fue alentado por un urbanismo expansivo que alimentó la burbuja inmobiliaria que se extendió entre 1997 y 2007 (Fernández-Galiano, 2022: 71-74; Górgolas, 2019). La LS/98 persiguió desplazar la racionalidad técnica por la expectativa de rentabilidad. La planificación dejó de ser un instrumento de previsión para convertirse en un mecanismo sometido a los requerimientos del sector inmobiliario expresivo, por consiguiente, de “una versión tergiversada del urbanismo que ha convertido la vivienda en un negocio proclive a la especulación y generador de unas enormes plusvalías” (Vinuesa, 2013: 103-104).

5. TERCER CICLO: LA RETÓRICA DE LA SIMPLIFICACIÓN Y LA FLEXIBILIDAD (2021-2026)

En la actualidad, la obsolescencia de los contenidos del planeamiento vigente en España ha suscitado un generalizado posicionamiento disciplinar convencido de la inexcusable necesidad de reinventar sus fundamentos para adaptarse al incremento de diversidad y complejidad del territorio contemporáneo. Entre las líneas de trabajo comúnmente asumidas se encuentra la creación de nuevas herramientas de planeamiento capaces de vehicular una vocación más estratégica, flexible y adaptable a las incertidumbres consustanciales al contexto socio-económico globalizado. Este apartado se destina a diseccionar las tentativas legislativas emprendidas con esta finalidad en las dos Comunidades Autónomas que han iniciado este último ciclo de reformas: Andalucía y Madrid.

La Comunidad Autónoma de Andalucía ha procedido, en fechas recientes, a realizar una actualización integral de su legislación urbanística reabriendo el debate sobre el tradicional papel del plan. A tal efecto, ha confeccionado un nuevo sistema de planificación fundamentado en el principio del desarrollo sostenible (ODS), adaptado a los objetivos y directrices de la Agenda Urbana Española y consecuente con los axiomas de la flexibilidad y la eficiencia administrativo-procedimental. Por su parte, la Comunidad de Madrid también ha escogido ese camino en la reforma de la Ley del Suelo 9/2001 que llegó a acometer en 2024 y, sobre todo, en el reciente Anteproyecto de la nueva Ley de Impulso y Desarrollo Equilibrado de la Región. La retórica de la flexibilidad y la simplificación se erigen, en ambas, como principal estímulo para modernizar el planeamiento, aunque su conceptualización instrumental puede, como veremos, implicar una reconfiguración sustancial del equilibrio entre interés público y privado.

El discurso institucional de estas reformas legislativas se apoya en una doble premisa: de un lado, la necesidad de superar la hipertrofia normativa y el exceso de rigidez que caracteriza a los modelos urbanísticos precedentes; por otro, la urgencia de hacer un nuevo tipo de planeamiento más ágil y operativo en un contexto de transformación socioeconómica acelerada. Sin embargo, este proceso de actualización —aparentemente técnico— encierra implicaciones ideológicas de gran calado. En su desarrollo normativo, la flexibilidad deja de ser una cualidad instrumental del plan para convertirse en un principio estructural que puede llegar a vaciarlo tanto de su contenido sustantivo como de su función reguladora.

5.1. Andalucía como punto de inflexión: la Ley 7/2021 de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA) y su Reglamento General (Decreto 550/2022)

El nuevo marco legislativo que conforman la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA) y su Reglamento General (RGLISTA), suponen un nuevo punto de inflexión en la evolución del sistema urbanístico español. La norma andaluza es la primera en incorporar explícitamente la noción de “planificación estratégica” como principio rector de la ordenación territorial y urbanística (art. 76 RGLISTA). La LISTA propone un sistema simplificado de instrumentos⁶, en el que el plan general se redefine como un marco flexible y abierto, destinado a orientar la acción municipal en lugar de determinar exhaustivamente los usos del suelo.

El propio preámbulo de la ley subraya esta intención: se trata de superar

“el modelo determinista de planeamiento anterior caracterizado por una rígida estructura jerárquica de instrumentos que no responde a los cambios sociales y económicos con la misma velocidad en la que estos se producen en las ciudades del siglo XXI”.

Para ello, el legislador andaluz decide romper con este principio tan asentado en la doctrina y propone la generación de nuevos planes urbanísticos independizados -desvinculando sus determinaciones- en un intento de evitar su anulabilidad intrínseca y mutua (Renau, 2016).

Una de las grandes innovaciones de la LISTA ha sido asimilar la clasificación del suelo a la configuración de “situaciones básicas” (urbanizado y rural) contemplada en la legislación estatal (TRLS/2015). Así, contempla solo

⁶ En este nuevo sistema, el clásico Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU), queda dividido en dos instrumentos diferenciados, uno que integra las determinaciones de la ordenación general (Plan General de Ordenación Municipal) y otro las de la ordenación detallada del suelo urbano (Plan de Ordenación Urbana).

dos clases de suelo, urbano y rústico, lo que comporta la supresión del suelo urbanizable. Ahora bien, esta eliminación no debe llamar a engaño, ya que, en realidad, sigue siendo factible promover crecimientos urbanos a través de delimitaciones de actuaciones de nueva urbanización en el suelo rústico. Ello otorga una relevancia indudable a la estrategia de categorización de esta clase de suelo⁷ a la hora de definir el modelo general de ordenación a contemplar por el Plan General de Ordenación Municipal (PGOM), desde el momento en que la implantación de actuaciones de nueva urbanización está impedida en los suelos rústicos que queden incluidos en las categorías de especialmente protegido y preservado, admitiéndose en el suelo rústico común.

Esta forma de proceder recuerda con demasiada nitidez a la concepción residual del suelo urbanizable implícita a la lógica liberalizadora de la LS/98 (Olmedo & Lobato, 2024). Pero, además, la LISTA perfecciona esta lógica al diseñar un procedimiento, desligado de la formulación del PGOM, para que la iniciativa privada pueda proponer individualizadamente la delimitación de estas actuaciones de nueva urbanización. Ello podría interpretarse como una renuncia explícita de la Administración a determinar cuánto, cómo y por dónde ha de extenderse de la ciudad, trasladando a manos privadas la concreción de dicho crecimiento (Górgolas & Sáinz, 2025). Esta, en cierto modo, disruptiva instrumentación técnica diseñada en la ley andaluza, si bien pretende dotar de operatividad y agilidad al sistema, puede tener efectos imprevisibles en la planificación y organización del suelo para su transformación mediante la urbanización, ya que puede traducirse en “una absoluta dejación para implantar medidas verdaderamente operativas dirigidas a la contención de la ocupación urbanística del territorio” (Narváez-Baena, 2025: 195).

5.2. Madrid recoge el testigo lanzado por Andalucía: el Decreto 7/2024, de 26 de diciembre, y el Anteproyecto de la nueva Ley de Impulso y Desarrollo Equilibrado de la Región

La Comunidad de Madrid se erige en el más reciente laboratorio de experimentación del paradigma flexibilizador característico de este último ciclo de reformas legislativas. Su modelo, en revisión a través del Anteproyecto de la Ley de Impulso y Desarrollo Equilibrado de la Región (LIDER)⁸, ha comenzado a ensayarse mediante el Decreto-ley 7/2024, de 26 de diciembre, de medidas para

⁷ El artículo 14 de la LISTA contempla tres categorías de suelo rústico: especialmente protegido, preservado y común. Para que la pretendida flexibilidad no devenga en insostenibilidad del modelo de ciudad, la preservación del suelo rústico no debe vincularse, exclusivamente, a la existencia de riesgos acreditados y/o valores reseñables, sino que también debe englobar a aquella porción de la matriz agrícola ordinaria que resta en el término municipal una vez detraída la superficie de suelo rústico común que se considera inequívocamente “necesaria e idónea” para acoger actuaciones de nueva urbanización.

⁸ El texto completo de este Anteproyecto ha sido difundido, en fechas recientes, en determinados círculos técnicos y políticos.

un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio que modifica, entre otras, la Ley del Suelo 9/2001.

En este Decreto-ley se enfatiza el estigma obstaculizador del planeamiento tradicional para vehicular las iniciativas empresariales del sector inmobiliario promoviendo, para revertir esta disfunción, su agilización aprobatoria y la flexibilización de sus determinaciones. Entre las medidas incorporadas para tal finalidad, destacan: (a) la supresión de trámites de evaluación ambiental para determinados instrumentos, (b) la admisibilidad de modificar parcialmente planes mediante procedimientos abreviados, (c) la permisividad de actuaciones directas sin planeamiento detallado, (d) la revisión de licencias y declaraciones responsables para una agilización de los trámites, reforzando todo ello el margen de discrecionalidad administrativa, y (e) la incorporación de la novedosa figura del Plan Estratégico Municipal, cuyas determinaciones presentan notables similitudes con las del PGOM de la ley andaluza⁹.

Por su parte, la Memoria Justificativa del Anteproyecto de la nueva Ley - sometida a consulta pública¹⁰ - introduce una serie de providencias orientadas a la simplificación de los procedimientos y a la flexibilización del planeamiento, con el objetivo declarado de reactivar la economía e impulsar la creación de vivienda. Para ello, promueve una planificación estratégica abierta orientada a resultados, la adaptación normativa a la incertidumbre congénita al nuevo contexto global, la eliminación de trámites redundantes o la potenciación de la colaboración público-privada en los procesos de gestión y ejecución. La comparación con el modelo andaluz revela una evidente afinidad motivacional.

En sintonía con la LISTA, la Memoria expresa la necesidad de “desactivar la estructura jerarquizada de los actuales instrumentos urbanísticos con la finalidad de adecuarlos a un contexto más dinámico y competitivo”. Este requerimiento ha quedado refrendado en el Anteproyecto de la Ley LIDER mediante la regulación de un sistema de planeamiento dúctil, adaptable y versátil constituido por dos tipos de instrumentos de carácter autónomo: (a) el Plan Estratégico Municipal, cuyo objeto es definir el modelo general y las directrices estratégicas del municipio, sustentando su adaptabilidad y actualización en el establecimiento de indicadores de evaluación y seguimiento de los objetivos fijados, y (b) el Plan Ejecutivo, que se configura como el único instrumento operativo, facultado para llevar a cabo actuaciones de transformación urbanística en cualquier clase de suelo.

⁹ Estas similitudes pueden constatarse en el análisis del Documento BASE (Borrador Abierto de Síntesis Estratégica) del Plan Estratégico Municipal de Madrid. https://www.comunidad.madrid/transparencia/sites/default/files/regulation/documents/25-190_pem_borrador.pdf

¹⁰ <https://www.comunidad.madrid/transparencia/anteproyecto-ley-del-suelo-y-ordenacion-del-territorio>

La analogía con la legislación andaluza se extiende, también, a la concepción de una clasificación del suelo reducida a tres categorías: el suelo urbanizado, el suelo rural protegido -que ha de quedar preservado de la urbanización- y el suelo rural no protegido. En esta categoría, los propietarios tienen la facultad -al igual que en la LISTA- de promover actuaciones de transformación urbanística mediante la elaboración del correspondiente plan ejecutivo, reproduciéndose la alerta, antes explicitada, sobre el previsible debilitamiento de la capacidad de la Administración para definir, organizar y pautar la ocupación del territorio con el objetivo de atemperar el consumo de suelo rural con nuevas urbanizaciones.

5.3. Balance: de la flexibilidad necesaria a la desregulación implícita

El análisis conjunto de las reformas andaluza y madrileña evidencia una tendencia compartida: la sustitución de un tipo de planificación determinista por un modelo estratégico congruente, al menos en apariencia, con los principios establecidos en la Agenda Urbana Española y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, el declarado alineamiento de ambas reformas legislativas con la sostenibilidad puede conducir, como ha quedado perfilado en el anterior epígrafe, a la banalización de su significado, haciendo de ella una noción preñada de ambigüedad (Escrivá, 2023).

Efectivamente, en primera instancia, las innovaciones introducidas por ambos códigos legales responden a la necesidad de adaptar los instrumentos de ordenación a contextos cambiantes y de acortar los plazos de tramitación. Sin embargo, en la práctica, el desplazamiento de la ideación del modelo de ciudad por el plan general hacia su configuración mediante iniciativas empresariales-inmobiliarias liberadas de restricciones, puede conllevar una pérdida del control público sobre el proceso de transformación del territorio. La simplificación y flexibilidad se convierten así en principios imprecisos y confusos que podrían desnaturalizar la apuesta de ambas legislaciones por conseguir la “adaptabilidad eficiente del planeamiento” transfigurándola en una desregulación implícita a la imprevisible aleatoriedad vinculada al “dejar hacer” de la iniciativa particular.

Desde esta óptica, la desvirtuación antes atribuida a la noción de sostenibilidad podría ser aplicada a una concepción equívoca del atributo de la flexibilidad cimentada en la ruptura jerárquico-relacional entre las determinaciones estructurales y pormenorizadas, entre la ideación de la estrategia global y la concreción de las actuaciones de nueva urbanización. Esta eventualidad transmite una gran incertidumbre sobre la eficacia real del nuevo instrumental de planificación para promover una ocupación racional y sostenible del territorio, si no se cuenta con un marco de garantías suficiente que embride su congénita indeterminación.

En definitiva, el argumento justificativo de la agilización aprobatoria y simplificación documental de los planes que inspira estos códigos legales se sustancia en el diseño de un sistema que, por su carácter abierto y voluble, podría

comprometer la prevalencia del interés general. Esta conjetura nos lleva a inferir que, en este nuevo marco legislativo, la adopción de modelos urbano-territoriales sostenibles tendrá que anudarse a la asunción voluntaria, consciente y convencida, por parte del planificador público, de un código axiomático que responda inequívocamente a los principios rectores que han de inspirar la transición ecológica de la ciudad.

6. CONCLUSIÓN

Como ha quedado reflejado a lo largo del texto, la secuencia de reformas de la legislación urbanística española ha transitado desde la concertación institucionalizada (1975) y la liberalización del suelo (1998) hacia una tercera fase caracterizada por la retórica de la flexibilidad (2021-2026). Las diferencias formales entre los tres ciclos no ocultan una finalidad común: la progresiva dilución del planeamiento como instrumento rector de la política urbano-territorial. Desde la concertación propugnada en la década de los 70, pasando por la liberalización de finales de los 90 hasta llegar a la simplificación contemporánea, la línea que separa la pretendida flexibilidad de la desregulación de facto es, hoy, más tenue que nunca. Las leyes autonómicas de última generación analizadas en el texto, al tiempo que proclaman la sostenibilidad, rediseñan un modelo de planificación en el que puede colegirse el desistimiento de la Administración para ejercer plenamente su responsabilidad en la dirección y control de la ordenación y transformación del suelo. Así, la historia del urbanismo español parece cerrar una “trayectoria dependiente” que transita desde el ideal racionalizador al imperio de la oportunidad, desde la reglamentación normativa a la gobernanza líquida.

BIBLIOGRAFÍA

Cesteros de la Peña, Luis (2007), “Los problemas estructurales del urbanismo español y la necesidad de un cambio de modelo”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 275, pp.13-24.

Escrivà i Garcia, Andreu (2023), *Contra la Sostenibilidad. Por qué el desarrollo sostenible no salvará el mundo (y qué hacer al respecto)*, Barcelona, Arpa editores.

Fernández Rodríguez, Tomás Ramón (1974), El urbanismo concertado y la ley del suelo, Cuadernos de administración pública 2, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos.

Fernández-Durán, Ramón (2006), *El tsunami urbanizador español y mundial: sobre sus causas y repercusiones devastadoras, y la necesidad de prepararse para el previsible estallido de la burbuja inmobiliaria*, Barcelona, Virus Editorial.

- Fernández-Galiano, Luis (2022), *Territorios Mutantes. Urbanismo y Ciudad*, Madrid, Arquitectura Viva S.L.
- Gago Dávila, Jesús (2005), “Entrevista”, en Ferrer, Amador y Solá-Morales, Manuel (coords.), *El Urbanismo Municipal en España. Papers*, nº 43, Barcelona, Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona, pp. 47-51. Disponible en: <https://www.institutmetropoli.cat/wp-content/uploads/2015/10/43-entre.pdf>
- García-Bellido, Javier (1996), “Editorial. Un giro en la política urbanística”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, XXVIII, nº 109, pp. 353–355. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84311/62203>
- Górgolas, Pedro (2017), “Burbujas inmobiliarias y Planeamiento Urbano en España: "una amistad peligrosa", *Cuadernos de Investigación Urbanística*, nº 111, pp. 01-70. DOI: <https://doi.org/10.20868/ciur.2017.111.3536>
- Górgolas, Pedro (2019), “La burbuja inmobiliaria de la "década prodigiosa en España" (1997-2007): políticas neoliberales, consecuencias territoriales e inmunodeficiencia social. Reflexiones para evitar su reproducción”, *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. 45, nº 136, pp. 163-182. DOI: <https://doi.org/10.4067/S0250-71612019000300163>
- Górgolas, Pedro & Sainz, Victoriano (2025), “Medio siglo de urbanismo en Andalucía: de la austeridad reformista a la insostenibilidad expansiva”, *Ciudad y Territorio / Estudios Territoriales*, vol. 57, nº 224, pp. 901–920, DOI: <https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.21>
- Logan, John R. & Molotch, Harvey (2015), La ciudad como máquina de crecimiento, en Observatorio Metropolitano de Madrid, *El mercado contra la ciudad. Globalización, gentrificación y políticas urbanas*, Madrid, Traficantes de sueños, pp. 157-210.
- López de Lucio, Ramón (1997), “Planeamiento Urbanístico, mercado del suelo y políticas del suelo. Bases para el debate sobre la reforma de la legislación urbanística en España”. *Urban*, nº 1, pp. 79-90.
- López Hernández, Isidro & Rodríguez López, Emmanuel (2010), *Fin de Ciclo. Financiarización, territorio y sociedad en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- Naredo Pérez, José Manuel & Montiel Márquez, Antonio (2011), *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, Barcelona, Icaria.
- Narváez-Baena, Ildelfonso (2025), *La constitución de la ciudad como bien común. Principios jurídicos para una teoría de lo urbano*, Barcelona, Atelier Libros Jurídicos. DOI: <https://doi.org/10.71237/u3P2x231>

- Olmedo Pérez, Sebastián & Lobato Becerra, Juan Antonio (2024), “La incidencia en la regulación de la Ley 9/2001, del suelo de Madrid, del principio de desarrollo sostenible y los criterios de ordenación adoptados en la posterior legislación básica estatal y en las nuevas estrategias y directivas europeas”, *Práctica Urbanística*, nº 189, pp. 1-26.
- Parejo Alfonso, Luciano José (2023), “La imperiosa necesidad de la preservación de la lógica de la ordenación territorial y urbanística en función a los valores a los que sirve”, *Práctica Urbanística*, Revista mensual de urbanismo, nº 185, Editorial La Ley.
- Perales-Madueño, Francisco (1973), “Régimen Urbanístico del Suelo”, *Ciudad y Territorio, Revista de Ciencia Urbana*, 2/73, nº 16, pp. 91-98.
- Renau Faubell, Fernando (2016), “La nulidad radioactiva de los planes urbanísticos por defectos en el procedimiento de aprobación”. Disponible en: <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/10946-la-nulidad-radioactiva-de-los-planes-urbanisticos-por-defectos-en-el-procedimiento-de-aprobacion/>
- Roch Peña, Fernando (2001), “Hegemonía inmobiliaria y desregulación urbanística. El declive del Plan creador”, *Urban*, nº 6, pp. 6-14.
- Terán Troyano, Fernando de (1973), “Editorial. La nueva definición del planeamiento en la Reforma de la Ley del Suelo”, *Ciudad y Territorio*, 1/73, nº 15, pp. 4-5.
- Terán Troyano, Fernando de (1978), *Planeamiento urbano en la España contemporánea. Historia de un proceso imposible*, Barcelona, Gustavo Gili.
- Terán Troyano, Fernando de (1999), *Historia del urbanismo en España III. Siglos XIX y XX*, Madrid, Ediciones Cátedra.
- Terán Troyano, Fernando de (2017), *Antes de salir por la puerta del tiempo. Visión personal de un urbanismo real*, Madrid, Lampreave.
- Terán Troyano, Fernando de (2022), “Conferencia: Cincuenta años de urbanismo en España”, *Ciudades*, nº 25, pp. 221-231. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.25.2022.221-231>
- Vaquero Caballería, Marcos (2017), “La consolidación del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la última década”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 311, pp. 499-525.
- Vinuesa Angulo, Julio (2013), *El festín de la vivienda. Auge y caída del negocio inmobiliario en España*, Madrid, Díaz & Pons.

Il cammino tortuoso della riforma urbanistica in Italia. Per un necessario riordino dei principi per il governo del territorio

El tortuoso camino de la reforma urbanística en Italia. Hacia un necesario reordenamiento de los principios para el gobierno del territorio

The tortuous path of urban planning reform in Italy. Towards a necessary reorganisation of the principles for territorial governance

PAOLO GALUZZI

Dottore di ricerca in Pianificazione Territoriale

Professore ordinario in Urbanistica, Dipartimento Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura
Sapienza Università di Roma (Roma, Italia)

paolo.galuzzi@uniroma1.it

ORCID: [0000-0001-8631-6863](https://orcid.org/0000-0001-8631-6863)

MARIKA FIOR

Dottoranda di ricerca in Governo e Progettazione del Territorio

Ricercatrice in Urbanistica, Dipartimento Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura
Sapienza Università di Roma (Roma, Italia)

marika.fior@uniroma1.it

ORCID: [0000-0003-4290-9573](https://orcid.org/0000-0003-4290-9573)

Recibido/Received: 30-09-2025; Aceptado/Accepted: 21-01-2026.

Cómo citar/How to cite: Galuzzi, Paolo & Fior, Marika (2026): "Il cammino tortuoso della riforma urbanistica in Italia. Per un necessario riordino dei principi per il governo del territorio", *Ciudades*, 29, pp. 97-111. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.29.2026.97-111>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Abstract: L'urbanistica italiana è caratterizzata da una complessa e frammentaria stratificazione normativa, generata dal fallimento di una riforma organica in oltre 80 anni e dalla proliferazione di leggi parziali e derogatorie. L'attuale quadro non è idoneo a governare le sfide contemporanee (rigenerazione urbana, consumo di suolo). L'articolo analizza questo cammino legislativo tortuoso, che ha prodotto criticità (come la separazione tra urbanistica ed edilizia), e sostiene l'urgenza di un riordino dei principi. La proposta più recente (INU 2023) offre un riferimento per una rifondazione concettuale, superando l'approccio emergenziale e settoriale verso un Governo del Territorio con obiettivi di sostenibilità e qualità urbana.

Parole chiave: governo del territorio, rigenerazione urbana, legislazione urbanistica.

Resumen: La planificación urbana italiana padece un entramado normativo complejo y fragmentario, resultado del fracaso de una reforma integral de más de 80 años y de la proliferación de legislación parcial. Este marco obsoleto es inadecuado para retos contemporáneos como la regeneración urbana y el control del consumo de suelo. El artículo analiza esta intrincada senda legislativa, que generó serias disfunciones, incluyendo la separación entre el derecho urbanístico y el de la construcción. Argumentamos la urgente necesidad de reordenar los principios fundamentales. La reciente propuesta del INU (2023) ofrece una referencia crucial para una refundación conceptual, buscando superar el enfoque sectorial y avanzar hacia una gestión territorial centrada en la sostenibilidad y la calidad urbana.

Palabras clave: gobierno del territorio, regeneración urbana, legislación urbanística.

Abstract: Italian urban planning suffers from a complex, fragmented regulatory landscape, resulting from the failure to achieve comprehensive reform in over 80 years. This outdated framework is unfit for contemporary challenges like urban regeneration and controlling land consumption. The article analyzes this legislative labyrinth, which caused critical issues, particularly the deep separation between planning and construction law. We argue for the urgent reorganization of fundamental principles. The recent INU 2023 proposal offers a crucial reference for a conceptual overhaul, moving beyond the sectoral approach toward a unified governance system centered on sustainability and urban quality.

Keywords: territory governance, urban regeneration, urban planning legislation.

L'urbanistica italiana è un campo disciplinare caratterizzato da una complessa stratificazione normativa, spesso frammentaria, disorganica, a volte superata e ormai in generale inadatta a governare le sfide della contemporaneità.

La Legge Urbanistica Nazionale (LUN) del 1942, che costituisce ancora oggi l'unico testo generale organico in materia urbanistica dello Stato, ha conosciuto un percorso legislativo travagliato, caratterizzato da una proliferazione e stratificazione di interventi legislativi parziali di modifica, integrazione e di deroga che ne hanno fatto perdere linearità, unitarietà e coerenza. In questo percorso, si sono poi sovrapposte tre generazioni di leggi regionali e in modo più consistente hanno pesato numerosi provvedimenti giurisprudenziali, che hanno inciso sull'operatività di alcune discipline e istituti.

La necessità di una riforma del Governo del Territorio (GdT) (Oliva, 2015; Galuzzi & Barbieri, 2023), è oggi più che mai urgente per ricomporre un quadro legislativo coerente che permetta di affrontare le sfide contemporanee della rigenerazione urbana e del consumo di suolo (cds), della crisi ambientale e climatica, del sostegno all'abitare, della salvaguardia del patrimonio storico, culturale e paesaggistico entro l'attuale dimensione della città metropolizzata (Oliva, 2010). Il riordino legislativo è una necessità non solo amministrativa ma culturale per allineare l'Italia all'Europa (Palermo, 2025) e per scongiurare i pericoli derivanti da una legislazione regionale frammentata e priva di una cornice di principi comuni (Palermo, 2022).

1. DALLA LEGGE URBANISTICA NAZIONALE ALLA ‘RIFORMA GRADUALE’

Il punto di partenza per comprendere le vicende legislative urbanistiche italiane è la legge del 1942, n. 1150 (LUN). Una legge nata durante la dittatura fascista, prendendo spunto dalle migliori esperienze europee nord-occidentali e concepita per disciplinare l’espansione novecentesca delle città; ma fin da subito disapplicata prima per l’approssimarsi del secondo conflitto mondiale e poi per facilitare la ricostruzione post-bellica con strumenti ‘più snelli’ e di rapida attuazione. La LUN introduceva il Piano Regolatore Generale (PRG) per pianificare l’intero territorio comunale e non solo le parti urbane già costruite o di futuro sviluppo, come era avvenuto fino a quel momento attraverso due strumenti differenti, codificati dalla legge 2359/1865: i Piani Regolatori Edilizi (previsti solo per i comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti) e i Piani di Ampliamento per le zone di abitato di futura edificazione, da redigere in tutti i comuni dove fosse ‘dimostrata la necessità’ di uno sviluppo insediativo. La sua impostazione, all’avanguardia per quegli anni, basata sulla distinzione tra disciplina urbanistica (il ‘cosa’ si può fare) e disciplina edilizia (il ‘come’ si può fare), rappresentava un tentativo di ordinare lo sviluppo delle città in un’epoca di forte crescita demografica e urbanistica. Tuttavia la LUN si rivelò presto insufficiente a fronte delle dinamiche di sviluppo del dopoguerra e di un’impostazione totalmente pubblicistica, che non trovava supporto nella capacità municipale di progettare e organizzare lo sviluppo futuro, nonché per la mancanza di strumenti e di risorse economiche e operative per sostenerlo. Le risposte legislative per superare tale inadeguatezza furono tardive e parziali, mai organiche, configurando una ‘legislazione di emergenza’, che ha caratterizzato gran parte del secondo dopoguerra (Campos Venuti & Oliva, 1993; Salzano, 1998). Solo alcune possono essere positivamente annoverate entro quella ‘riforma graduale’ del contesto legislativo urbanistico che fece seguito al fallito tentativo di riforma generale del Ministro democristiano Fiorentino Sullo, che già nel 1962 provò a delineare un progetto di legge alternativo, a cui lavorarono numerosi urbanisti italiani (Sullo, 1964). Una proposta che accoglieva l’intenso dibattito culturale e politico sviluppatosi negli anni ‘50 (Barbieri, 2022) con l’apporto dell’Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) intorno alla discussione sulla formazione del piano di Roma (adottato solo nel 1962): le questioni cruciali discusse riguardavano la generalizzazione dell’esproprio preventivo delle aree edificabili; l’integrazione dei piani urbanistici con i programmi economici; il decentramento della pianificazione alle Regioni. La proposta Sullo mirava a superare i limiti congeniti della LUN, introducendo concetti innovativi (rivoluzionari per il diritto urbanistico italiano da sempre sensibile al potere municipale e alla proprietà terriera), come appunto l’ampio ricorso all’istituto del ‘diritto di superficie’. Nonostante l’elevato valore tecnico e giuridico, la proposta non riuscì a superare l’iter parlamentare, bloccata dalle resistenze politiche e dagli

‘interessi consolidati’ del blocco immobiliare, a riprova della difficoltà di attuare sistematiche riforme in Italia.

Il processo di ‘riforma graduale’, che è conseguito al tal fallimento fino a tutti gli anni '70, ha toccato i temi cruciali dell'urbanistica italiana, provando con soluzioni alternative ad innestare nel testo della LUN quei contenuti di rinnovamento sostanziale sui quali l'INU con il “Codice dell'urbanistica” si era concentrato, quali: l'operatività dell'esproprio per pubblica utilità e la validità dei vincoli pubblicistici; gli standard urbanistici; la contribuzione privata ai costi di urbanizzazione e le forme di recupero della rendita fondiaria; l'irrobustimento dei meccanismi e degli strumenti di attuazione e della programmazione del piano; il tema della casa pubblica; l'intervento pubblico a sostegno delle attività economiche; l'affacciarsi delle strategie di recupero edilizio.

Il primo riferimento, anche cronologico, di tale processo riguarda la legge 167/1962, la quale introdusse i Piani per l'Edilizia Economica e Popolare volti a incentivare la costruzione di alloggi pubblici a prezzi accessibili, riconoscendo la necessità di un intervento pubblico più incisivo nel settore abitativo, in continuità con la precedente legge Fanfani e con il Piano INA-Casa (Di Biagi, 2010). Successivamente, la legge 765/1967, nota come ‘legge Ponte’, in quanto doveva segnare la transizione verso una nuova organica legge nazionale, costituì la risposta urgente alle crescenti problematiche legate all'indiscriminata crescita delle città, all'ancora debole diffusione della pianificazione comunale, nonché alla necessità di rafforzare la struttura della città pubblica con l'introduzione di quote minime di servizi (verde, scuole, attrezzature collettive e religiose, parcheggi). La legge Ponte limitava drasticamente le possibilità di edificazione nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici (allora erano circa il 90%) ed estendeva l'obbligo della redazione del PRG a tutti i comuni italiani (la LUN lo faceva solo per un centinaio). Ancora, subordinava il rilascio della licenza edilizia all'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione della loro attuazione nel successivo triennio. Sarà solo con il decreto interministeriale 1444/1968, emanato in attuazione della legge Ponte, che si definiranno gli ‘standard urbanistici’, contrastando la speculazione edilizia e fissando parametri inderogabili (18 mq/ab tutt'ora vigenti) per la costruzione della città pubblica e per la crescita armoniosa delle città italiane.

Si deve ricordare che la LUN fondava la propria natura pubblicistica su ‘vincoli urbanistici a tempo illimitato’ senza stabilirne alcun indennizzo preventivo, generando una ‘disparità di trattamento’ tra i suoli ‘pienamente commerciabili’ e quelli gravati da una ‘impossibilità di utilizzo’, poiché soggetti a ‘vincolo ablativo’ (acquisizione pubblica) per la realizzazione delle dotazioni pubbliche. A quasi un mese di distanza dal decreto 1444/1968, intervenne la sentenza n. 55/1968 della Corte Costituzionale affermando l'insostenibilità dei vincoli a tempo illimitato e, conseguentemente, l'obbligo di indennizzo delle aree sottoposte a vincoli urbanistici preordinati all'esproprio (le aree per servizi

pubblici), in quanto incidenti sul contenuto economico della proprietà. A valle della sentenza furono avanzate per legge diverse soluzioni che, intervenendo su disposizioni urbanistiche limitate, non incidevano sul piano del diritto di proprietà e quindi sul regime dei suoli, in quanto avrebbe richiesto uno specifico provvedimento di natura costituzionale. Da qui la debolezza dei tentativi di contenere il problema centrale dell'attuazione delle previsioni dei piani locali con riferimento al progetto della città pubblica e, di contro, i reiterati interventi giurisprudenziali per disinnescare i fragili compromessi individuati (Campos Venuti, 1968; 1980). L'approvazione della legge 1187/1968, denominata 'legge tappo' o 'legge tampone', in quanto finalizzata a contenere provvisoriamente il vuoto normativo lasciato dalla sentenza n. 55, generò, accanto al già citato 'doppio regime dei suoli', una seconda grave asimmetria nell'urbanistica italiana conseguente alla LUN e alle successive modificazioni. Stabili che le previsioni pubblicistiche dei piani, comportanti vincoli espropriativi, avrebbero avuto una durata massima quinquennale; sancendo la dualità tra le previsioni private, valide a tempo indeterminato, e le previsioni pubbliche a rapida decadenza, considerati i tempi lunghi attraverso i quali si trasformano le città.

Negli anni '70 il quadro istituzionale cambia considerevolmente: la politica della casa è al centro del dibattito, mentre l'istituzione delle Regioni introduce un nuovo soggetto amministrativo potenzialmente decisivo per la pianificazione locale e per la riforma legislativa. In questi anni, ancora ascrivibile al processo di 'riforma graduale', sarà la legge 865/1971, detta 'legge per la casa', che, commisurando l'indennizzo delle previsioni pubbliche al valore dei suoli agricoli, prova a disciplinare l'esproprio per pubblica utilità per l'acquisizione di aree necessarie alla realizzazione della città pubblica e della casa sociale. Fino a quel momento in Italia le leggi per la casa avevano affrontato solo episodicamente il problema del finanziamento dell'intervento pubblico nell'edilizia abitativa. La legge 10/1977, promossa dal Ministro dei Lavori pubblici repubblicano Pietro Bucalossi, recepì parte dei contenuti della legge 865/1971 e introdusse importanti innovazioni. Tra queste: la concessione edilizia onerosa in sostituzione della licenza edilizia, con un'onerosità riferita alle spese di urbanizzazione e al costo di costruzione; e il 'programma pluriennale di attuazione' finalizzato alla programmazione finanziaria per la costruzione delle infrastrutture e dei servizi.

L'INU sostenne fortemente la legge Bucalossi poiché intravedeva la possibilità di determinare un nuovo regime dei suoli basato sulla separazione del diritto di edificare – spettante al Comune quale titolare del potere di pianificazione – dal diritto di proprietà. In realtà, tale separazione non era esplicita (avrebbe richiesto anche un provvedimento in materia costituzionale), ma solo sottintesa dalla norma, così da costringere la Corte Costituzionale a esprimersi nuovamente sull'incostituzionalità dei criteri di indennizzo basati sul valore agricolo dei suoli introdotti dalla legge 865/1971, considerando immanente e non esplicitamente disgiunto il diritto di edificare dal diritto di

proprietà. In seguito venne ad affermarsi la maggior appropriatezza dell'indennità di esproprio prossima al valore venale (il 'serio ristoro'), rendendo da quel momento impraticabile per i Comuni il reperimento di aree a servizi attraverso l'esproprio. Inoltre, alle soglie degli anni '80, in Italia stavano cambiando le dinamiche urbane e di mercato, che registravano una flessione delle spinte espansive e il manifestarsi di una nuova attenzione al costruito. Nel quadro legislativo dell'epoca le leggi erano tutte rivolte alla realizzazione di nuovi insediamenti in aree di espansione e mancava del tutto un approccio volto al recupero del patrimonio edilizio esistente. Solo con la legge 457/1978, recante norme per l'edilizia residenziale, si definì un quadro programmatico decennale per l'intervento pubblico nel settore abitativo. Venne, così, introdotto un nuovo strumento attuativo, il Piano di Recupero, finalizzato al risanamento degli aggregati edilizi, alla definizione delle modalità d'intervento edilizio sul patrimonio esistente, a cui si riservava una quota minima inderogabile per i finanziamenti pubblici dedicati al settore della casa sociale. Tale legge costituirà di fatto un primo orientamento verso la riqualificazione urbana e la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente, in particolare di quello storico, quali misure di contenimento della crescita espansiva delle città. Al contempo segnerà la conclusione di quella stagione di riforme graduali capace di tradurre le migliori istanze etiche e disciplinari in utili dispositivi e strumenti per la pianificazione e le politiche urbane e territoriali.

2. VERSO IL 'FEDERALISMO URBANISTICO' REGIONALE

Le Regioni prenderanno forma con la legge 281/1970 "Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario" che dà avvio al processo di decentramento amministrativo attuando il cosiddetto 'regionalismo' (De Luca, 2015). Il nuovo livello di governo svolge anche precisi compiti legislativi in materia urbanistica orientati a un'ulteriore implementazione della LUN sulla base delle specificità regionali. Ne conseguirà una prima generazione di leggi regionali nel solco della legge del 1942, differenziando e articolando a livello territoriale alcune discipline, in primis quella degli standard urbanistici. Un carattere che assumerà nel tempo sempre più peso all'interno di quella dialettica in cui lo Stato riconosce sia il valore dell'unità nazionale sia l'importanza della diversità dei territori regionali.

A partire dalla metà degli anni '90 cominciano ad essere emanate dalle Regioni leggi urbanistiche di seconda generazione nelle quali prendono forma soluzioni per il piano urbanistico comunale che divergono o introducono elementi di novità rispetto al PRG. I testi legislativi andranno verso due strade: la prima, interpretando estensivamente la LUN, dilatando natura, forma e contenuti della strumentazione urbanistica; la seconda ampliando il campo d'azione delle Regioni e delle autonomie locali fino a integrare nella stessa strumentazione, sia

di livello territoriale che locale, disposizioni per il territorio, per il paesaggio e per l'ambiente, segnando il passaggio dall'Urbanistica al GdT.

La discussione sulle autonomie locali porta di nuovo l'INU a riflettere sul ruolo della LUN e del piano. Dopo il Congresso di Palermo (1993), l'INU inizia a impegnarsi nell'elaborazione dei contenuti di una nuova legge urbanistica "che sia capace di mettere ordine nel caos delle città, del territorio e dell'ambiente" (Campos Venuti, 1995). Una legge capace di interpretare e governare i nuovi processi di trasformazione delle città, esauritasi in parte la grande crescita urbana. Una prima proposta fu presentata nel novembre 1995 al XXI congresso di Bologna, dedicato appunto a "La nuova legge urbanistica. I principi e le regole". I contenuti del 'progetto riformista' riguardavano l'introduzione del piano tripartito (strutturale, operativo, regolativo) a scala locale; l'uso della perequazione urbanistica nelle aree di trasformazione; l'unificazione di tutte le tasse sugli immobili e sul loro prelievo successivamente alla trasformazione urbanistica.

Le istanze avanzate dall'INU troveranno riferimento in numerose proposte di legge che rimarranno entro un livello di discussione parlamentare, senza vedere mai luce in un'organica riforma della pianificazione e del piano. Più concretamente saranno riprese da alcune Regioni – tra le quali l'Emilia-Romagna LR 20/2000, la Toscana LR 1/2005 e, in misura differente, il Veneto LR 11/2004 e la Lombardia LR 12/2005 – che avvieranno un processo legislativo sostanziale: autonomo nel lessico, nei contenuti e nelle forme di pianificazione. Tali spazi di differenziazione saranno amplificati con la riforma del Titolo V della Costituzione (Legge Costituzionale n. 3/2001), in cui l'Urbanistica e la Pianificazione sono ricondotte nella più ampia materia del GdT, che diviene materia 'concorrente' tra Stato e Regioni. Allo Stato spetterà l'approvazione di una legge di principi fondamentali per il GdT, mentre alle Regioni la piena responsabilità legislativa in materia di Pianificazione urbanistica (comunale) e territoriale (provinciale e regionale).

L'adeguamento della legislazione ai compiti e alle sfide che il nuovo millennio porta con sé sono di gran lunga affidate all'iniziativa regionale, mentre l'assenza dello Stato nel proporre una nuova legge e nel fornire strumenti utili alla fase di trasformazione urbana in atto appare sempre più grave. Questi ultimi, a partire dagli anni '90, si limitano a riconoscere nel diritto urbanistico gli accordi tra la pubblica amministrazione e gli operatori economici privati per effetto dell'art. 11 della legge 241/1990 sui procedimenti amministrativi, che darà vita alla promozione di un'ampia gamma di 'programmi complessi' in variante agli strumenti urbanistici generali, depotenziando tutta la precedente strumentazione attuativa. L'approccio integrato offerto dai programmi complessi, viene ripreso da numerose Regioni che proveranno a disciplinarne più puntualmente i profili all'interno delle nuove leggi (Colombo; Pagano & Rossetti, 2013).

L'ulteriore censura della Corte Costituzionale (348/2007) sui criteri da utilizzare per la determinazione dell'indennità di esproprio, renderà sempre più concreta l'adozione di modelli attuativi ispirati alla perequazione e alla compensazione urbanistica per acquisire aree per le attrezzature pubbliche e per l'edilizia sociale. Tali meccanismi troveranno una prima formalizzazione all'interno di alcune leggi regionali, divenendo essenziali per l'attuazione dei nuovi piani comunali.

Più recentemente, ancora in attesa di un riordino nazionale, alcune Regioni italiane stanno maturando autonomamente una terza generazione di leggi urbanistiche come ad esempio le Marche (LR 19/2023).

3. LE RECENTI PROVE DI RIFORMA PER ARGINARE LA PROLIFERAZIONE DI LEGGI SETTORIALI E DISPOSITIVI DEROGATORI

Il quadro finora delineato restituisce le due dimensioni critiche in cui si muove l'urbanistica italiana in materia di GdT: da una parte, l'obsolescenza di un quadro legislativo ormai inadatto a interpretare e governare la fase di metropolizzazione del fenomeno urbano e ad accogliere le sfide globali; dall'altra la frammentazione e la disomogeneità che il contributo legislativo regionale ha prodotto, provando a colmare il vuoto statale, nonostante le tante proposte di legge presentate in quasi ogni legislatura, con maggiore intensità durante i governi a trazione progressista. Tra i numerosi tentativi falliti, si ricordano la proposta di legge n. 3519, approvata nel giugno 2005 dalla sola Camera dei Deputati relativa ai principi in materia di GdT nota come la 'proposta Lupi'; nonché la proposta n. 1215 depositata nel maggio 2006 dal Deputato della Margherita Pierluigi Mantini. Entrambe, raccogliendo il dibattito scaturito dalla proposta di riforma dell'INU del 1995, rimangono ancora all'interno di una sostanziale concezione di legge generale di ordinamento urbanistico, quando ormai la riforma costituzionale del 2001 avrebbe richiesto una legge di principi. Tanto che, nel giugno del 2006, l'INU tornerà a riaffermare l'esigenza di una legge nazionale 'contenente i principi fondamentali' (sussidiarietà, adeguatezza, autonomia, co-pianificazione, equità, sostenibilità, partecipazione), con caratteristiche differenti dalle precedenti leggi di ordinamento, necessariamente concisa e volta a operare il passaggio concettuale dall'Urbanistica al GdT.

Nell'estate del 2014, il Governo Renzi riapre la possibilità di approvare la nuova legge quadro con un testo presentato ancora da Lupi, nelle vesti di Ministro per le Infrastrutture e dei Trasporti. Pur presentando alcuni passaggi discutibili (il riconoscimento della proprietà privata, dimenticandone la funzione sociale; la superficiale trattazione della pianificazione di scala vasta), la proposta incorporava anche aspetti positivi: la forma del piano tripartito, il rinnovamento della disciplina degli standard urbanistici, il tema dell'edilizia sociale trattato in modo esauriente. Le anticipate dimissioni del Ministro vanificheranno ancora una volta le prospettive di concretizzazione di una riforma, seppure controversa.

Nel 2018, il Disegno di Legge Morassut “Principi generali in materia di rigenerazione urbana nonché di perequazione, compensazione e incentivazioni urbanistiche” (Atto della Camera n. 113, XVIII Legislatura), avanzerà una proposta sintetica di soli sei articoli con la finalità di dettare alcuni principi generali sugli istituti della perequazione, della compensazione e dell’incentivazione urbanistica, selezionando e anticipando, nella direzione della rigenerazione urbana, alcune linee di una più complessiva riforma organica della LUN, in grado di assecondare le esigenze di contenimento del cds. Nonostante l’esito scontato, la proposta avrà il merito di indirizzare l’attenzione ormai pervasiva di progetti di legge settoriali sul cds e sulla rigenerazione urbana verso l’assunzione di principi generali per il GdT.

A livello istituzionale, l’ennesimo e più recente tentativo di riforma riguarda il lavoro compiuto dalla Commissione Giovannini, istituita dal Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile nel 2021 (Governo Draghi), il cui compito era di predisporre un testo organico che superasse la LUN e affrontasse le sfide del nuovo millennio (sostenibilità, rigenerazione urbana, contenimento del cds). La Commissione, presieduta da Enrico Giovannini e costituita da esperti del settore, elaborò un testo di legge basato sul riordino dei principi del GdT (sviluppo sostenibile, funzione pubblica della pianificazione, perequazione e compensazione urbanistica per riequilibrare oneri e benefici delle trasformazioni urbane). Anche questa iniziativa rimase lettera morta e, pur inviata al Governo, non iniziò nemmeno la discussione parlamentare. Stessa sorte subirà il riordino del Testo Unico dell’Edilizia (TUE, ovvero il DPR 380/2001), ugualmente affrontato dalla Commissione Giovannini in parallelo alla riforma del GdT, sancendo ancora una volta una separazione in termini di principi e regole tra la materia urbanistica e la materia edilizia, sempre più oggetto di provvedimenti legislativi estemporanei e derogatori (i vari decreti ‘Del fare’, ‘Sblocca Italia’, ‘Sblocca cantieri’, ‘Salva casa’). Tale frattura, già originariamente cristallizzata nel TUE, sta diventando insieme alle due prima ricordate, la terza criticità che pesa sensibilmente sulla pianificazione operativa, ormai indirizzata quasi interamente all’intervento sulla città esistente, dove le due dimensioni, urbanistica ed edilizia, necessariamente si dovrebbero integrare e sostanziare.

L’esempio più concreto di ciò che comporta una separazione concettuale e operativa – quando non una vera contrapposizione – tra urbanistica ed edilizia e tra rigenerazione urbana e GdT, è rappresentato dalla maggior parte delle proposte di legge sulla rigenerazione urbana e sul cds presentate negli ultimi anni, che trova amplificazione nelle più o meno coeve leggi regionali nel frattempo approvate e compimento nel recentissimo disegno di legge n. 1028 (XIX Legislatura) del febbraio 2024, “Rigenerazione urbana e uso sostenibile del suolo”, attualmente in corso di esame presso la Commissione del Senato. Il disegno di legge n. 1028 abdica all’assunzione di principi fondamentali preferendo soffermarsi sulle definizioni che concorrono a qualificare la

rigenerazione urbana; introduce ambigue misure per il contenimento del cds (con l'obiettivo di azzerarlo entro il 2050) e apporta semplificazioni al TUE senza riformarlo integralmente. L'aspetto forse più positivo del provvedimento prevede l'istituzione di un Fondo nazionale per la rigenerazione urbana con una dotazione significativa di investimenti, pari a 3,55 miliardi di euro dal 2024 al 2037. Replicando un approccio già presente in diverse leggi regionali sulla rigenerazione urbana, gli interventi in tal senso vengono incentivati e sostenuti attraverso incrementi volumetrici (nel disegno di legge n. 1028 fino al 30%) e sconti generosi sulla contribuzione economica e sulla dotazione pubblica.

Se non inserita in un quadro più ampio e coerente, la rigenerazione urbana rischia sempre più di essere trattata come un tema a sé stante, sconnessa da una visione strategica complessiva del GdT. È fondamentale notare che, in assenza di una legge quadro nazionale esaustiva, molte Regioni hanno legiferato autonomamente in tema di rigenerazione urbana (Puglia LR 21/2008, Lazio LR 7/2017, Abruzzo LR 7/2017, Piemonte LR 16/2018, Lombardia LR 18/2019, Veneto LR 14/2019), spesso anticipando o integrando le disposizioni nazionali. Queste leggi regionali variano ampiamente nei loro approcci, ma condividono l'intenzione di incentivare il riuso e la riqualificazione della città esistente attraverso ulteriori premi volumetrici, riduzione di oneri e contribuzioni, semplificazione delle procedure edilizie, estensioni delle deroghe nelle misure relative al contenimento del cds.

4. LA NUOVA PROPOSTA DI LEGGE DI PRINCIPI DELL'INU: UN RIORDINO NECESSARIO PER TRAGUARDARE LA RIGENERAZIONE DEL TERRITORIO CONTEMPORANEO

In questo panorama di interventi parziali e riforme mancate, l'INU ha presentato nel 2023 una nuova proposta di riforma della LUN, riconoscendo la necessità di superare il quadro normativo esistente e di rimettere al centro del dibattito una visione unitaria del GdT. Tale proposta punta a definire lo sfondo ai processi di trasformazione e rigenerazione territoriale del Paese (Talia, 2023), tentando di scolpire quei principi fondamentali su cui deve reggersi la pianificazione in un contesto in cui lo Stato, dal 2001, non ha prodotto provvedimenti per le materie di legislazione concorrente. Questa prospettiva si inserisce nelle riflessioni sulle 'prove di innovazione' maturate nel dibattito disciplinare fin dai primi anni Duemila (Palermo, 2004), che hanno evidenziato la necessità di superare la rigidità del piano tradizionale attraverso una distinzione tra indirizzi strategici e dispositivi regolativi.

Inoltre, è necessario analizzare criticamente il concetto di rigenerazione urbana, termine onnicomprensivo e ambiguo, ma centrale nel lessico urbanistico contemporaneo al punto da diventare oggetto di legge esso stesso. La locuzione sconta oggi un'eccessiva genericità, trasformandosi spesso in una categoria onnicomprensiva e ambigua. Sotto l'etichetta della rigenerazione vengono infatti

ricompresi interventi eterogenei: dal recupero edilizio alla trasformazione di intere parti di città, dalla densificazione fondiaria finalizzata alla rendita immobiliare alla riqualificazione sociale e ambientale. Questa polisemia, in assenza di una cornice nazionale chiara, ha permesso la proliferazione di normative regionali e applicazioni comunali discordanti, dove la rigenerazione viene talvolta invocata come grimaldello per derogare agli standard urbanistici o per semplificare procedure amministrative, senza però garantire un reale ritorno in termini di valore pubblico e coesione sociale.

I principi innovativi, dunque, sono destinati proprio a superare questa frammentazione e a mutare l'idea consolidata della funzione pianificatoria e del GdT, a cui sono state affiancate finalità altrettanto fondamentali, in primis per la pianificazione e i suoi strumenti. Il GdT, infatti, costituisce materia che trova riflessi in altre discipline e in materie interagenti che competono esclusivamente allo Stato (tutela dei beni culturali, livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, finanza pubblica e sistema tributario), aventi il territorio come recapito e attore protagonista. Ciò rende necessario individuare nessi con le misure di riforma economica e sociale e con le materie che riguardano da vicino l'ordinamento stesso dello Stato. Per questo la proposta di legge dell'INU si è caratterizzata quale multifunzionale 'contesto' per le indispensabili relazioni con materie di esclusiva legislazione dello Stato e con altre concorrenti.

I principi hanno richiesto l'esplicitazione e l'affiancamento di norme generali che rappresentassero un'essenziale base comune, anche per la legislazione regionale. Pur continuando a riconoscere e a valorizzare le diversità regionali e i percorsi affermatasi nell'attività legislativa, la proposta ha privilegiato l'individuazione dei migliori fattori comuni, per contenere eclettismi e fare ordine su effetti contraddittori prodotti dagli interventi giurisprudenziali. L'esigenza di omogeneità e di riferimenti essenziali è necessaria e urgente proprio per contenere gli aspetti meno efficaci e più autoreferenziali di quella varietà di modelli regionali di pianificazione, che l'assenza di una rinnovata legge nazionale ha reso possibile, consentendo l'approvazione di discipline anche troppo diverse da Regione a Regione (Gaiamo, 2023); ma anche per tornare ad affrontare nodi giuridici che la sola legislazione regionale non può dirimere; per superare lo sfocato riferimento alla LUN, a principi, norme, strumenti e dispositivi pensati per una stagione lontana e inadeguati a far fronte alle istanze del presente e alle mutazioni in atto.

La proposta INU non si limita pertanto a un semplice aggiornamento della LUN, ma propone una vera e propria rifondazione concettuale e normativa (Galuzzi & Barbieri, 2023). In particolare, sostenendo il ritorno a un unico strumento urbanistico nel rispetto del principio di 'coerenza' e non di 'conformità' delle previsioni urbanistiche, distinguendo tra la componente struttural-strategica e regolativa, mentre la componente operativa è lasciata facoltativa. In secondo luogo, l'INU tende a difendere la regolazione del

meccanismo perequativo, compensativo e di trasferimento dei diritti edificatori; ma propone anche l'aggiornamento della 'disciplina minima' per le dotazioni della città pubblica.

In una prospettiva futura, per la pianificazione diviene importante provare ad aderire alla sfida culturale posta dal principio di 'coerenza', se assunta in modo sostanziale e non retorico-formale. Una sfida a non ricadere negli errori del passato, nelle consuetudini 'conformative' con le quali sono stati progettati, attuati e amministrati sia i vecchi PRG sia i piani 'riformati' dalle leggi regionali di seconda e terza generazione (Galuzzi, 2023).

Tra i contenuti innovativi della proposta INU 2023, spiccano: il superamento (definitivo) del concetto di zonizzazione funzionale a favore di una pianificazione più flessibile e performativa; l'introduzione di strumenti perequativi e compensativi aggiornati, per una più equa distribuzione dei benefici e degli oneri derivanti dalla trasformazione urbana. Una forte enfasi sulla rigenerazione urbana non intesa genericamente, ma assunta come strategia prioritaria rispetto all'espansione, promuovendo il riuso, il recupero e la rifunzionalizzazione. La disciplina del cds, non solo attraverso limitazioni, ma anche con strumenti per la sua ricomposizione, qualificazione e valorizzazione. A questo si aggiunge il rafforzamento della partecipazione dei cittadini e degli attori locali nei processi di pianificazione, riconoscendo il ruolo fondamentale della democrazia partecipativa nella costruzione delle politiche urbane.

Con il XXXII Congresso (Roma, 2024) "Il piano utile" l'INU ha rimesso al centro del dibattito l'utilità della pianificazione per promuovere virtuosi processi rigenerativi di parti di città e territori, tornando a declinare unitariamente discipline edilizie e urbanistiche. Un'esigenza che nasce dalla constatazione che la separazione, e spesso la contrapposizione, tra le due materie ha generato non solo problemi interpretativi e operativi, ma esiti contraddittori, conflitti giuridici, la riproposizione di norme, comportamenti e dispositivi inattuali e desueti, figli della vecchia legge urbanistica pre-repubblicana e delle sue logiche espansive (Giaino, 2025).

La vicenda di Milano di questi ultimi anni costituisce un esempio emblematico dei paradossi generati da questa fragilità terminologica e normativa. La città, in una fase economica e immobiliare di crisi stagnante per l'intero Paese, ha conosciuto una rapida e singolare trasformazione edilizia e immobiliare che ha fatto ampio ricorso al concetto di rigenerazione, in termini di interventi e di valore, regolata da norme e piani, ma nel senso comune ambiguamente percepita come disconnessa da una pianificazione che tenesse conto degli impatti complessivi sulla qualità della vita, sui servizi e sugli spazi pubblici. Così, il sostenuto ciclo rigenerativo, che la città ha in parte voluto e in parte subito, è stato fatto oggetto di indagini giudiziarie ad ampio spettro, che, mettendo sotto accusa e sotto processo le regole urbanistiche ed edilizie che lo hanno facilitato, delineano una pericolosa deriva tutta giudiziaria e penale, che congela e fa

arretrare un avanzamento culturale e disciplinare che dovrebbe interessare non solo Milano, ma l'intero Paese. Tale crisi giudiziaria – nata con l'accusa di aver utilizzato lo strumento della 'ristrutturazione edilizia' per interventi che la magistratura configura come nuove costruzioni – mette a nudo proprio l'assenza di una coerenza disciplinare a livello nazionale. Il caso-Milano dimostra infatti che, senza tale riordinamento giuridico che chiarisca i confini tra riuso, ristrutturazione e riqualificazione, il rischio è un congelamento dell'innovazione disciplinare nel frattempo intervenuta, generando incertezza sia per gli attori pubblici sia per quelli privati.

Tornare a sottolineare, invece, con forza la necessità di un'aggiornata legge nazionale sui principi del GdT, non limitata a riordinare l'esistente, contribuisce a traghettare una prospettiva nuova. Una legge urbanistica organica di carattere generale, in grado di fornire i principi e gli strumenti essenziali per affrontare in modo sistemico le sfide del territorio, superando la logica delle singole emergenze; una cornice normativa capace di guidare le politiche locali e regionali verso obiettivi comuni di sostenibilità, inclusione e qualità urbana. Indispensabile per superare l'approccio delle 'leggi-provvedimento' – come quelle sulla rigenerazione urbana, sul cds, sui centri storici, sul turismo breve o il recente "Decreto salva-casa" (decreto legge n. 69/2024, convertito nella legge n. 105/2024). Leggi, che pur affrontando temi importanti, rimangono confinate entro provvedimenti parziali, insufficienti a produrre un reale impatto sui modi di intendere e praticare il GdT. La proposta dell'INU del 2023 rappresenta in tal senso un riferimento imprescindibile nel dibattito attuale per la sua visione.

Il percorso legislativo dell'urbanistica italiana è stato un cammino tortuoso, segnato da tentativi di riforma parziale e incompiute, che hanno generato un sistema normativo complesso e, spesso, contraddittorio. La sfida per il futuro non è quella di 'semplificare' nella più banale accezione di 'deregolamentare' – che, come dimostrato dai recenti conflitti giurisprudenziali, finisce per produrre ulteriore paralisi –, ma di ricomporre un quadro normativo coerente e organico che superi l'attuale logica emergenziale e settoriale con cui si affrontano sul piano legislativo le sfide del territorio contemporaneo.

Tale riordino deve necessariamente partire dal riconoscimento della centralità dell'interesse pubblico nei processi di trasformazione, fornendo alle Regioni e agli Enti locali quegli strumenti di certezza giuridica indispensabili per operare. Solo attraverso una legge di principi che armonizzi il rapporto tra Stato e Regioni e che definisca chiaramente i parametri della rigenerazione oltre la retorica edilizia, sarà possibile superare l'attuale condizione d'incertezza e frammentazione legislativa accentuata dalla recente scelta del Governo Meloni di approvare il Disegno di Legge delega di razionalizzazione e riordino dei regimi amministrativi edilizi e urbanistici e dei connessi titoli abilitativi (approvazione del Consiglio dei Ministri del 4 dicembre 2025). Annunciato politicamente come 'una svolta epocale', quest'ultimo provvedimento costituisce l'atto iniziale di un

processo che impegna il Governo a varare un nuovo Codice dell'Edilizia e delle costruzioni entro un anno. I prossimi passi governativi consentiranno di verificare se si tratterà del tentativo di riformare la materia edilizia separatamente dal GdT (Talia, 2025), ovvero di codificare l'edilizia senza aver prima definito i principi dell'urbanistica, creando l'ennesimo non opportuno cortocircuito normativo.

BIBLIOGRAFÍA

- Barbieri, Carlo Alberto (2022), "Istituzioni, politica legislazione", *Urbanistica*, n° 165-166, Roma, INU Edizioni, pp. 172-177.
- Campos Venuti, Giuseppe (1968), *Urbanistica incostituzionale*, Padova, Marsilio.
- Campos Venuti, Giuseppe (1980), *Urbanistica incostituzionale*, n° 2, Roma, Edizioni delle Autonomie.
- Campos Venuti, Giuseppe (1995), "I principi e le regole della nuova legge urbanistica", *Urbanistica Informazioni*, n° 143/1995, pp. 3-5.
- Campos Venuti, Giuseppe & Oliva, Federico -eds.- (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Bari-Roma, Laterza.
- Colombo, Guido; Pagano, Fortunato & Rossetti, Mario (2013), *Manuale di urbanistica. Strumenti urbanistici, tecnica, disciplina legislativa, procedure e giurisprudenza* (15^a ed.), Milano, IlSole24Ore.
- De Luca, Giuseppe (2015), "Tre generazioni di leggi regionali, dai piani a cascata, al modello toscano, al dualismo Toscana-Lombardia", *Edilizia e Territorio*, n° 12, pp. 6-9.
- Di Biagi, Paola -ed.- (2010), *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni '50*, Roma, Donzelli Editore.
- Galuzzi, Paolo (2023), "Piani alla prova di coerenza", *Urbanistica*, n° 167, pp. 4-7.
- Galuzzi, Paolo & Barbieri, Carlo Alberto (2023), "Finalità e punti cardinali per una legge di principi fondamentali per il governo del territorio e la pianificazione", *Urbanistica Informazioni*, n° 311, pp. 10-14.
- Galuzzi, Paolo & Vitillo, Piergiorgio (2011), *Praticare il piano?*, Roma, INU Edizioni.
- Gaiamo, Carolina (2023), "Chi governa il territorio?", *Urbanistica Informazioni*, n° 311, pp. 5-6.
- Gaiamo, Carolina (2025), "Tra parole stanche e disordine normativo", *Urbanistica Informazioni*, n° 319, pp. 5-7. DOI: <https://doi.org/10.62661/ui319-2025-005>

- Oliva, Federico -ed.- (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica a Giuseppe Campos Venuti*, Bari-Roma, Laterza.
- Oliva, Federico (2015), "L'urbanistica italiana tra riforma e controriforma", *Ciudades*, n° 18 (1), pp. 127-142. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.18.2015.127-142>
- Palermo, PierCarlo (2004), *Prove di innovazione. Nuove forme ed esperienze di governo del territorio in Italia*, Milano, Franco Angeli.
- Palermo, PierCarlo (2022), *Il futuro dell'urbanistica post-riformista*, Roma, Carocci.
- Palermo, PierCarlo (2025), *Le radici e le frontiere. Figure e culture dell'urbanistica contemporanea | Roots and Frontiers. Figures and Cultures in Contemporary Urban Planning*, Roma-Milano, Planum Publisher.
- Salzano, Edoardo (1998), *Fondamenti di urbanistica*, Bari-Roma, Laterza.
- Sullo, Fiorentino (1964), *Lo scandalo urbanistico*, Firenze, Vallecchi.
- Talia, Michele (2023), "Nuovi passi in avanti verso la definizione del progetto dell'Inu sulla riforma del governo del territorio", *Urbanistica Informazioni*, n° 311, pp. 7-9.
- Talia, Michele (2025), "L'INU avvia l'analisi del ddl sul codice edilizia, le criticità". Disponibile in: <https://www.inu.it/leggi/18275/l-rsquo-inu-avvia-l-rsquo-analisi-del-ddl-sul-codice-edilizia-le-criticita.html>

Sección Miscelánea
Miscellaneous Section

The Shadow of CIA over the Landscape of Brăila: Architectural and Urbanistic Influence of International Actors in a Complicated Context

La Sombra de la CIA sobre el paisaje de Brăila: Influencia arquitectónica y urbanística de actores internacionales en un contexto complicado

FRĂȚIMAN ANDREEA-ALEXANDRA

Msc. Architect - Doctorand

Lead Architect at Bd. Boxdesign Brăila

Polytechnic University of Timisoara (Timisoara, Romania)

andreea.fratiman@student.upt.ro

ORCID: [0009-0002-1845-4951](https://orcid.org/0009-0002-1845-4951)

JOSÉ RAMÓN SOLA ALONSO

Doctor en Arquitectura

Profesor titular en el Departamento de Teoría de la Arquitectura y Proyectos Arquitectónicos.

Universidad de Valladolid (Valladolid, España)

joseramon.sola@uva.es

ORCID: [0000-0001-9560-9043](https://orcid.org/0000-0001-9560-9043)

Recibido/Received: 30-09-2026; Aceptado/Accepted: 23-02-2026

Cómo citar/How to cite: Frățiman, Andreea-Alexandra & Sola Alonso, José Ramón (2026): “The Shadow of CIA over the Landscape of Brăila: Architectural and Urbanistic Influence of International Actors in a Complicated Context”, *Ciudades*, 29, pp. 113-132. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.29.2026.113-132>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Abstract: This work identifies certain influences and techniques of international allied and collateral enemy espionage regarding the urban center of Brăila throughout history through the hourglass of Central Intelligence Agency of the United States of America after the WWII. This research it is mainly based on declassified information publicly available in various libraries and, through collateral analysis and crosslinked articles create a general image of how the CIA was perceiving the city of Brăila in a rather large period of time, through indirect observation, testimonies, direct espionage or general HUMINT techniques and its importance for local community from an architectural and/or urban planning point of view.

Keywords: Danube river, urban heritage, historic urban landscape (HUL), spatial and social differentiation, espionage.

Resumen: Este trabajo identifica ciertas influencias y técnicas de espionaje aliado internacional y enemigo colateral en relación con el centro urbano de Brăila a lo largo de la historia a través del prisma

de la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos de América después de la Segunda Guerra Mundial. Esta investigación se basa principalmente en información desclasificada disponible públicamente en diversas bibliotecas y, a través de análisis colaterales y artículos interrelacionados, crea una imagen general de cómo la CIA percibía la ciudad de Brăila en un período de tiempo bastante amplio, a través de la observación indirecta, testimonios, espionaje directo o técnicas generales de HUMINT y su importancia para la comunidad local desde el punto de vista arquitectónico y/o urbanístico.

Palabras clave: río Danubio, patrimonio urbano, paisaje urbano histórico, diferenciación espacial y social, espionaje.

1. INTRODUCTION

In the last 25 years, there has been extensive work upon the intervention of CIA and its European partners about the influence of this state actor in the local policies worldwide. However, this type of research, based on the FOIA (Freedom of Information Act) (US Government, 1967) gained a new azimuth with the declassification of an enormous pool of information in all fields by the US Department of Justice requests in the last 5 years, and in the 2016 S.337 - FOIA Improvement Act of 2016 (Sen. [R-TX] Cornyn, John, 2015) that created an even broader scope for the declassification of information.

In this article we use an interdisciplinary approach that allows us to conduct a profound investigation into covert and overt interference of external players — primarily the US Central Intelligence Agency (CIA)— in the city of Brăila, Romania. By utilizing a seminal theoretical framework that combines ideas related to soft power, covert interventions and urban change, cross-referenced declassified documents, lateral work and case study methodology, the article stimulates on processes through which international players have influenced Brăila's urban and social reorganization. Drawing on an analysis of designs, planning schemes and shifts in policy, indirect modes of projection are also examined with respect to dissemination through economic assistance, cultural diplomacy and technical help. Key findings indicate that overt architectural interventions were kept to a minimum —owing in part to the region's political sensitivities— but that the specter of international intelligence work —notably by the CIA— has endowed Brăila's urban morphology with some indelible traces, clearly evident in hybridized built forms, imperial policy shifts, and contested community narratives. The article ends by considering the wider significance of covert influence in urbanism, the ethical conundrums of interpretation and the implications for contemporary urban policy and heritage management.

Based on its urban fabric, marked by traces of Ottoman, Greek, and modern architecture, the article tells the story of a cosmopolitan trading hub whose identity evolved through constant exchange and adaptation. This multifaceted heritage provides a valuable framework for analyzing how contemporary interventions might

affect local identity and social cohesion. By integrating the city's tangible and intangible heritage into a potential impact assessment, decision-makers can better understand how urban transformations interact with community values and historical continuity. Within the framework of UNESCO's Historic Urban Landscape (HUL) approach, Brăila's past is not seen merely as a static backdrop but as an active layer in urban life. The HUL concept encourages a holistic view that connects heritage conservation with sustainable development, acknowledging the dynamic relationship between the historic environment and the needs of present communities. In Brăila, this could mean using the historical port area and old town as living laboratories for adaptive reuse, cultural entrepreneurship, and inclusive planning that respects the city's historical morphology while accommodating new functions.

A primary point of view is the contextualization of Brăila; historical, geopolitical and urban importance, as it is situated on the Danube River in southeastern Romania, strategic among Romanian cities and Danube ports alike within an unstable land - in Eastern Europe. The port, as shown in Figure 1, industrial base and multiracial roots of the city has resulted in Brăila having developed as both the hub of its regional economy and a focus for an array of distinctly European cultural influences, mostly Greek, Russian/Lipovan and German and Austrian (Muzeul Brăila, 2012).

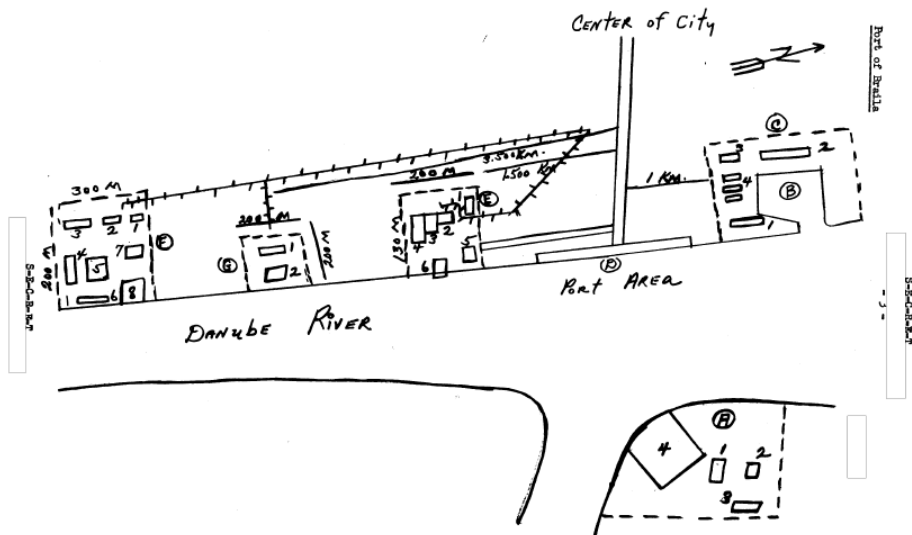


Figure 1: Hand drawn map of the port of Brăila from a local informant of the CIA - 25.03.1955

Up until the 20th century, particularly during the Cold War, Brăila's position close to the Soviet sphere of influence, the Danube's last important mainland port, its Black Sea proximity to seaboard access and a sometimes-stormy political

scene drew attention from local as well as international quarters. Its industrial legacy created by the porto-franco area declared in 1836 (Giurescu, 1996) and continued by the extensive communist investments in local industry hubs such as Promex, Progresul, ICPCB and Chiscani Chemical Complex, made Brăila a target for international interests, in a strategic geopolitical position.

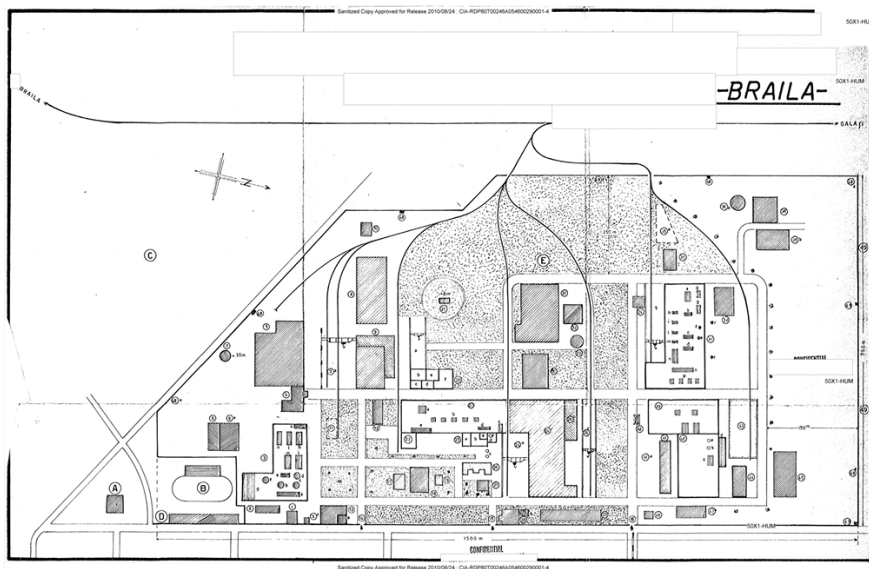


Figure 1: Plan of Progresul Metallurgical Works in Brăila.
Source: CIA-RDP80T00246A054600290001-4

The declassified CIA report in Figure 2 is entirely dedicated to Progresul Metallurgical Works, with a 6-page report about detailed functionality and works as well as a very detailed plan about the placement and destination of each building. This report still has a 4-page section denied from declassification, so the information is probably more detailed than the sanitized document.

This paper implies the following research problem statement, which is the clear overt architectural legacy of Brăila: a hotchpotch of eras and styles, featuring neoclassical landmarks jostling with socialist-realist apartment blocks while sleek modernist slabs and vernacular architecture provide waterfront competition; the covert mechanisms that international actors and its local counterparts have experimented with in attempting to influence its urban expansion rather less so. The covert character of these interventions and their scarcity of direct evidence has, however, made the trace of their architectural and urbanistic effects difficult. CIA had critical and strategic sources that could ensemble such a detailed report such as the declassified confidential CIA report

CIA-RDP81-01043R001000010005-0¹ from 1957, which has 23 pages of very detailed information about the urban area of Brăila and the local population, activities and specific problems and solutions that even parts of the Romanian government wasn't aware of, such as current function, potential function, former function and the maximum capacity of personnel that could be enabled in the respective building or institution. It is very detailed, as much as detailing the entrances and secondary entrances. There is no exact reference that CIA had informants in Brăila but such detailed plans could not be attained without local collaborationists, and perennial ones, as there are details that only locals could know via customization. The report specifically mentions that the Romanian security forces had informers or undercover agents "in great numbers in all professions and walks of life" in Brăila, and while it does not explicitly state the CIA had its own informants there, the level of granular detail in the document—such as the layout of buildings, functions, and internal security operations—strongly suggests the CIA was receiving information from local assets.

The corruption generated by a near-poverty country in East Europe after a terrible Revolution that ended the communist regime has solved many problems that were unsolvable for international actors (Cohen & Ermart, 1992).

In this context the purpose of this paper is to answer the following research questions:

- How has the city of Brăila been monitored directly and indirectly by international actors, including but not limited to, the CIA?
- And what tools—from money and tech support to cultural exchange programs and clandestine activities—were used in this monitoring and covert influence?
- How, in turn, have local actors interpreted these interventions and what kinds of adoptions or resistances emerged?

The goals are to map the landscape of overseas intervention in Brăila, assess its architectural and urbanist legacy, and engage with ethical and methodological challenges when searching for clandestine influence in the city.

The methodology is interpretivist case study informed, based on the analysis of declassified intelligence documents, Freedom Of Information Act (US Government, 1967) policy reports secondary academic literature and comparative research on urban intervention. Sideways interpretation and comparison of archive evidence are used to triangulate, in as balanced a way as possible, an understanding of international impact. The study, where supported by no direct documentation as no foreign power recognizes plainly the intervention on other

¹ The full list of CIA declassified documents that were used in the development of this research is available upon request, the names of which follow the pattern shown in the text.

countries, relies on indirect indices (urban-policy change, adoption of non-local architectural typology and various testimonies) to infer intervention was present and effected.

2. THEORETICAL FRAMEWORK AND LITERATURE REVIEW

A formative amount of work explores the influence that international actors exert on urban environments, especially in cities defined by their political volatility, strategic position or rapid metamorphosis. Blanchard & Volchenkov (2010) show that urban space is not only an inert substratum but a terrain of economic and geopolitical contest, in which isolation/interconnection mirror — and feed back into— differential patterns of investment and especially governance. In these environments architecture and urban planning take the form of instruments with which state and non-state actors assert their power, instill loyalty or subvert adversary or even allied but weaker nations.

Soft power is understood as the capacity to shape the wants of others through attraction instead of coercion (Nye, 2019) has been a concept heavily emphasized in recent studies, particularly those that have addressed the urban intervention. Instruments such as culture diplomacy, lobbying, exchange of education and then reintegration in the same environment of the same person but with aligned vision and partial technical knowledge to open the gate for further international technical assistance, are often used to bring about change in policy and practice little by little (Valgañón, et al, 2024). At the same time, secret operations — spying and disinformation to backroom funding of various projects, including architectural and industrial— are what make up a more shadowy, less obvious dimension of international sway. The C.I.A.’s “world tour”, as recorded in declassified files (Central Intelligence Agency, 1967), extends to both overt and covert traditions, with cities being both targets and tools for broader geopolitical aims.

Importantly, Kapsalis shows how computational techniques can be utilized to rebuild, simulate or modify urban form (Kapsalis, 2024); it leaves open the question of the degree to which urban space resists outside forces.

Studies of the CIA in Eastern Europe have most commonly dealt with political penetration, intelligence collection, and backing up dissident organizations that aligned with USA’s strategies. For example, demographic trend analysis, satellite images and infrastructure planning techniques taken from practices of the intelligence community are being used for covert and design decisions (Wandeto, et al , 2018). These practices, within the sphere of Romania and Brăila in particular, come together with local privatization and modernization shift, socialist urbanization and post-communist development.

However, tremendous disparities still remain. Although there are plenty of comparative studies (the analyses of American intervention in Latin American

urbanism or the impact of the Soviet system on Central European cities come to mind), specifically, Brăila's case is still insufficiently explored. This gap is addressed by the present article, which attempts to reconstruct and map, by means of a meta-analysis of available data the shadow cast on Brăila's cityscape by an international 'coterie' of players.

The article is based mainly on declassified information and therefore makes it biased as, it is demonstrated further on, only information that doesn't affect international allied relations are published and no strategic or functional operational info is shared.

3. BRĂILA: A STRATEGIC URBAN LANDSCAPE

The development of modern-day Brăila is a palimpsest, influenced by Ottoman and Russian occupation as well as the exuberance of prosperity in the late 19th century and the rigidities of socialist planning. The town's historic center with neoclassical facades and irregular street patterns, gave way to the monumentalism of the communist year's focus on functional housing blocks arranged around civic squares by rationalized circulation. The post-1989 era brought new dynamics, such as privatization, market-led development and a groping toward identity in the ruins of utopian modernism.

The strategic role in the Cold War and postwar periods of the location of Brăila, was that it was positioned where Danube, the major river, and rail routes intersected soviet border and this meant that it was becoming very important in this context. In the Cold War, too, the city operated as both a gateway and a buffer: its port enabling exchange and espionage-fueled expansion; its industry serving local end-markets but also regions beyond. Such issues made Brăila interesting not only for the Warsaw Pact planners but also for Western intelligence agencies including CIA which was monitoring its types of infrastructural installations and inspecting if there were any governance or urban management vulnerabilities that could be exploited (Wandeto, et al, 2018).

Historical control over Brăila, pendulating between governance by the center and local autonomy, experienced numerous changes across time according to the interests of the Romanian state and under influence from external international factors. Urban policy was frequently a fiercely contested domain, one that pitted rival visions of modernization against ideological faithfulness and common sense. Moreover, in many cases, local authorities were more autonomous and sometimes outright opposing the government regarding the implementation of local policies that were not seen with good eyes locally. In such a situation, external influence—from economic assistance to technical cooperation to covert action—had a receptive environment.

3.1. Spatial evolution and foreign influences in the urban and architectural development of Brăila

The modern urban configuration of Brăila, defined by its semicircular historic center and general radial–concentric street network, represents a decisive moment in the city’s spatial evolution. Established after the Treaty of Adrianople (Aslantaş, 2016) and implemented under Russian administrative supervision (1828–1834) (Giurescu, 1996), the systematization plan not only reorganized circulation but also reoriented the city’s architectural and functional identity. Prior to 1829, Brăila functioned as an Ottoman *raya*, structured around military fortifications and an organic, irregular street pattern. The demolition of Ottoman defensive structures and the main Brăila citadel as well as the imposition of a geometric urban plan marked a radical morphological shift. Under the supervision of General Pavel Kiseleff and Russian military engineers, the city adopted a radial layout that facilitated port activity, trade logistics, and administrative control.

The streets linking the harbor to the inland territory, intersected by concentric semicircles, created a coherent spatial hierarchy. This new framework encouraged parcel regularization and the emergence of representative public spaces, redefining the relationship between port, marketplace, and civic institutions. This urban typology created under foreign influence stimulated the development of architectural typologies shaped by both functional necessity and foreign cultural influence.

Commercial buildings and warehouses near the port exhibited functional layouts aligned with Central European mercantile models. Merchant houses combined residential and commercial functions, often adopting neoclassical or eclectic façades influenced by Western European architecture. Public institutions—administrative buildings, banks, and schools—reinforced the image of a modern European city. Religious architecture, including Orthodox, Catholic, Armenian, Greek, and Jewish places of worship, illustrated the multicultural character of a thriving international port. These typologies demonstrate how urban planning decisions created a framework that enabled architectural diversification, while foreign merchants, investors, and communities contributed stylistic and functional influences. The spatial logic imposed after 1829 thus became the matrix within which current architectural identity developed.

However, the influence this article sought to identify was not easily identified with general massive interventions, but more as political influence.

4. THE CIA AND GLOBAL ACTORS: MEANS OF INFLUENCE

CIA’s worldwide operations have included an intricate combination of intelligence gathering, psychological warfare, secret financing, and technical

assistance. In urban space, these took the forms of attempts to manage policy environments, architectonic practices or Western-friendly local actors (Blanchard & Volchenkov, 2010). Agency employed the tools of satellite imaging, demographic analysis, and urban simulation as a means to long-distance surveillance, even forecasting, from afar (Wandeto, et al, 2018). In Romania, CIA operations were driven by two imperatives: the containment of Soviet influence and a drive to present alternative models of development to the regional doctrine.

In this context, a clearer distinction must be established between intelligence observation and direct urbanistic or architectural intervention. In examining the available documentation, it was essential to determine whether external actors actively shaped the urban fabric of Brăila or merely analyzed its existing spatial configuration. The available disclosed evidence indicates that the role of the CIA was observational rather than operational. The documents in question primarily describe, map, and monitor the city's infrastructure, port facilities, industrial zones, circulation networks, and strategic institutions. Their purpose was analytical: to assess spatial organization, economic capacity, and logistical potential within the broader geopolitical context of the Cold War.

Importantly, these materials also identify potential assets—industrial sites, transport nodes, administrative structures, or social groups—that could be leveraged to influence political agendas. However, there is no indication of direct involvement in urban planning decisions, architectural design, or physical transformation of the built environment.

Thus, the intelligence perspective should be understood as a form of strategic spatial reading rather than an instrument of urban intervention. The urban fabric of Brăila was observed and interpreted as a geopolitical resource, not reshaped through direct external planning action.

4.1. Funding as means of policy agenda influence

Loans, grants or technical assistance for infrastructural projects, which in many cases came with the stamp of conditions that would have helped to determine architectural choices or urban policy agendas.

Based on a review of available sources, including USAID reports (USAID, 2025), World Bank archives (World Bank, 2025), and general web searches for historical and recent aid, there is only one documented example of US loans, grants, or technical assistance specifically targeted at projects in Brăila, and that is, in 2005, USAID (USAID, 2025) financed an integrated library system, and the National Collective Catalog of Public Libraries in Romania and the first virtual library in Romania. However, no projects that included conditions influencing architectural choices or urban policy agendas were identified. In context, US involvement in Eastern Romania appears to be more strategically focused than development-oriented. US interest in the region is largely shaped by geopolitical

and security considerations, particularly in the context of the war in Ukraine and NATO's eastern flank reinforcement. In this regard, the modernization and expansion of Mihail Kogălniceanu Air Base represents a cornerstone project. The airbase—already one of the most important NATO logistical hubs in Southeastern Europe—is undergoing a major expansion estimated at approximately \$2.7 billion (Wellman, 2024).

4.2. Cultural diplomacy

Exhibition sponsorship, academic exchanges and cultural programs designed to induce pro-Western leanings among urban planners, architects and civic leaders (Valgañón, et al, 2024).

“When, in 1969, Romania and the United States signed an accord to open a Romanian Library in New York and an American Library in Bucharest, it was a big deal indeed. In the complicated Cold War circumstances, the decision created a unique institution to manage the Romanian-U.S. cultural relations, unprecedented even among other countries caught in the Soviet orbit, and kicked off 55 years of Romanian professional cultural diplomacy in the United States”. (Romanian Cultural Institute, 2024).

4.3. Covert operations

There is no direct data that exposes covert operations in Brăila but there are cases such as in CIA-RDP82-00457R011100300005-4, from 27 March 1952, there is a mention that

“Numerous guerillas in Brăila who are bitter about life under the Rumanian Communist Regime and wish they could be repatriated. [...] most of the [...] guerrillas are dressed in what appeared to be American military uniforms.”,

which may indicate a covert type of support for the local guerillas that opposed the communist regime.

4.4. Comparative examples from other regions

The interventionist pattern in Brăila seems to be similar, in several aspects, with that found in Latin America where American agencies supported urban modernization as a way to counteract the growth of left-wing movements (Blanchard & Volchenkov, 2010). In such cases, the confusion of overt assistance and covert manipulation further confused where architecture innovation ended and political overthrow began. More revealing of the evolved nature of contemporary interventions, however, is their adoption of state-of-the art computational methodologies for urban analysis (Kapsalis, 2024), but the

essential dynamics —competition over influence, manipulation of space and contestation of identity— remain remarkably constant.

A very clear example of interventionist USA via the use of CIA was Serbia. As the US sources indicate in the National Intelligence Council (declassified document from 1992) (Cohen & Ermarth, 1992), which analyze the depth of economic sanctions in Serbia, such as “35 – 40 percent drop in industrial production, 2.3 million unemployed and on reduced wages, imports and exports down by roughly two-thirds compared to last year’s level”. The memorandum is an analysis on how to make the sanctions more efficient, and moreover, takes a leap into identifying the illegal and black-market economy connections with neighboring countries, Romania included. A blatant affirmation found in (Cohen & Ermarth, 1992) is:

“The international community will need to provide substantially greater financial compensation to encourage bordering countries to tighten sanctions against Serbia and Montenegro.” And that is completed by “Such assistance will be particularly important in getting greater support from such primary sources of leakage as Romania, Bulgaria and Ukraine”

while Ukraine doesn’t even have a land or water border with Serbia or Montenegro. There is even a dedicated Chapter IIA11 (Cohen & Ermarth, 1992) named “Legal authority and consequences of shutting down transshipment through Serbia”, which is backed in the same document by “*What possibility is there for weakening or breaking the link between Montenegro and Serbia?*”.

In this context, the interference is of greater importance for the US decision makers that the casual reader may understand, and these CIA declassified documents only strengthen that belief.

5. TRACING THE SHADOW: EVIDENCE AND HYPOTHESES IN BRĂILA

Analysis of available evidence for involvement resulted in the retrieval from CIA’s electronic reading room of more than 850 declassified documents regarding the city of Brăila. Direct evidence of CIA involvement in Brăila’s urban development is, by necessity, elusive—shrouded in secrecy, obfuscated by layers of plausible deniability, and dispersed across fragmented archives. These documents are also sanitized, as the policy was always of not exposing certain information, as provided in internal regulations (Central Intelligence Agency, 1967), such as: “*The CIA takes exemptions under the FOIA to protect sources and methods and national security information*”.

CIA will neither confirm nor deny the existence of records on:

- CIA operational activities.

- Specific confidential or covert relationships (i.e., classified source).
- Foreign nationals.
- Numbers of personnel employed by CIA.
- Data relating to CIA budget and/or expenditures.
- CIA facilities.
- CIA liaison relationships with foreign governments. Information provided by a foreign government.

In essence, all the info is available but connections have to be made, as, at times, specific information is sanitized, thus compromising context or eliminating critical details.

Declassified materials, released under the FOIA (US Government, 1967), reveal patterns of interest in Brăila's infrastructural capacity, demographic evolution, and governance vulnerabilities. Intelligence assessments tracked the construction of housing blocks, the expansion of port facilities, and the modernization of transport networks—data that informed both strategic planning and, potentially, operational intervention (Wandeto, et al, 2018). In CIA-RDP03T02227R000100070004-6, a declassified document regarding Mission Oak 1965, the only reference to Romania is in the final list, Kogalniceanu Airport, but no other references, as many pages were denied from publishing, as presented in Figure 3 - Example of “Page Denied”.

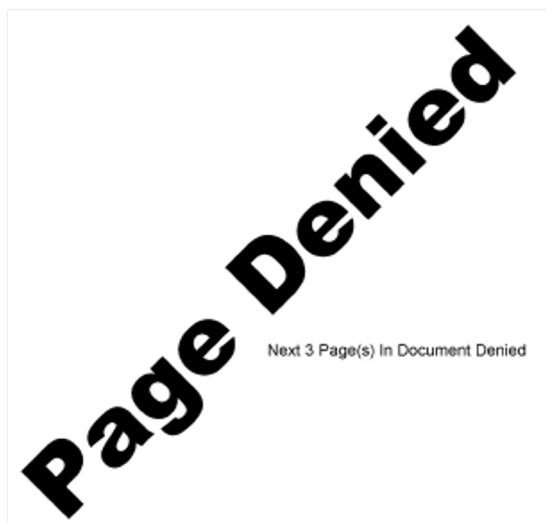


Figure 2: Example of “Page Denied”. Source: CIA-RDP03T02227R000100070004-6

At page 23 of the CIA-RDP78B03817A000600020015-1, regarding Mission Oak 1967, there is an entry about Brăila Harbor, that has the text presented in Figure 3: Mention 1 about Brăila harbour facilities and equipment.

```

BRAILA PORT FACILITIES RU 4517N 02759E
VESSELS -- 2 OCEAN-GOING-TYPE MERCHANT VESSELS 01 IN
BASIN AND 1 IN MID-CHANNEL, APPROXIMATELY 70 LARGE
RIVER BARGES, NUMEROUS SMALL BARGES, TOW BOATS, TUGS,
AND RIVER PASSENGER BOATS.
AT THE SHIPYARD -- 1, AND PORTIONS OF A SECOND, VERY
WIDE BARGE UNDER CONSTRUCTION ON DIRECT SIDE-LAUNCHING
WAYS, 12 SELF-PROPELLED BARGES UNDER CONSTRUCTION ON
BUILDING/LAUNCH WAYS, AND 2 PROBABLE TUGS.
PORT FACILITIES INCLUDE A BASIN WITH BULK CARGO
HANDLING EQUIPMENT AND AN IMPROVED WATERFRONT FOR CARGO
HANDLING AND VESSEL MOORING. A SHIPYARD IS AT THE
SOUTH END OF THE URBAN AREA. FACILITIES INCLUDE A LONG
SIDE LAUNCHING/CONSTRUCTION WAY WITH AT LEAST 8 LATERAL
BUILDING WAYS, 1 DIRECT SIDE-LAUNCH CONSTRUCTION WAY,
10 MAJOR BUILDINGS 01 QUONSET-ROOF BUILDING, AND OPEN
STORAGE AREAS 01 WITH GANTRY CRANES.
    
```

Figure 3: Mention 1 about Brăila harbour facilities and equipment. Source: CIA-RDP78B03817A000600020015-1

In the report it is mentioned the way the harbor is built, its facilities but the source and other details are whited out. So, in this image from 1967, the port of Brăila is in the same document with launching sites such as Kiev, Moscow, Magadan and others. The interest of CIA in this matter is of peculiar importance, as there are another harbors closer to the soviet border but yet they consume their resources to map Brăila.

In CIA-RDP78T04562A001000010019-7, KH 4 Mission III, Oak Supplement 1970, at page 67 it is a mention that the shipyard has been extended to a very big detail and redacted for release extensively as seen in Figure 4 Mention 2 about Brăila harbour facilities and equipment.

```

BRAILA PORT FACILITIES DATA 45-17-N 027-59-E
STATUS: OPERATIONAL
REMARKS:
THE SHIPYARD HAD BEEN EXTENDED TO THE SOUTH BY THE ADDITION OF
FIVE BUILDINGWAYS AND A TRANSVERSER AND SIDE LAUNCH SYSTEM.
D NAVAL ORDER OF BATTLE:
-- AT THE PORT 33 CARGO BARGES
6 FREIGHTERS
ID -- AT THE SHIPYARD
5 POSS BARGES ON BUILDINGWAYS
D 25X1D
25X1D
    
```

Figure 4 Mention 2 about Brăila harbour facilities and equipment, Source: CIA-RDP78T04562A001000010019-7

Several episodes in Brăila's postwar urban history bear the hallmarks of external influence:

- modernization of port facilities (1960s–1980s): while formally under communist control, these projects exhibited design features and operational protocols reminiscent of Western models, suggesting indirect transfer of knowledge or influence.
- housing and urban renewal initiatives (1970s–1980s): the adoption of prefabricated construction techniques, rationalist planning, and standardized typologies paralleled trends observed in cities targeted by Western aid and consultancy.
- post-1989 urban policy shifts: the rapid pivot to market-driven development, privatization of land, and engagement with international donors in the early 1990s reflected broader patterns of post-socialist transition. Here, the role of international agencies—whether overt (World Bank, EU) or covert (intelligence-linked NGOs)—was particularly pronounced.

Indirect mechanisms of influence often left more durable marks than overt intervention. Cultural programs, from architectural exhibitions to academic exchanges, served as vectors for ideological and aesthetic influence, subtly reshaping the parameters of what was considered modern, efficient, or desirable in urban design (Valgañón, et al, 2024).

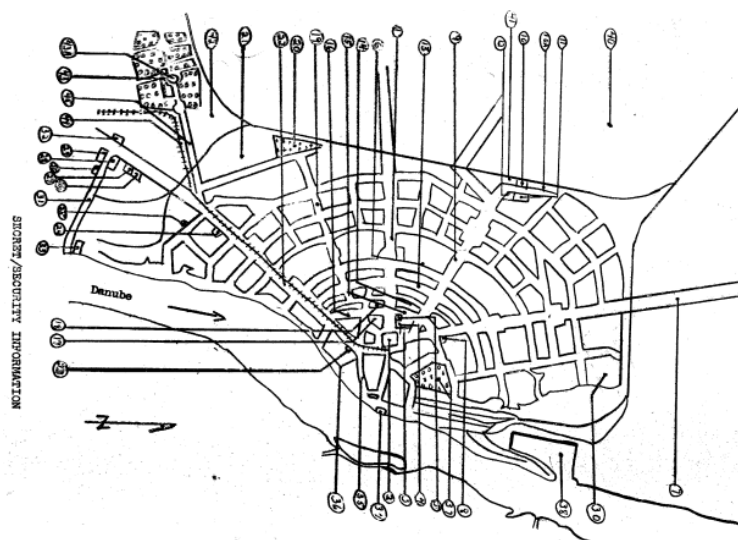


Figure 5: Map of Brăila 1928 - CIA reports. Source: CIA-RDP82-00047R000100490004-2

The architectural landscape of Brăila exhibits a complex layering of influences, such as the adoption of modular apartment blocks, the introduction of green belts, or the emphasis on connectivity. Comparative analysis with other cities subject to Western influence reveals striking parallels in the deployment of urban forms designed to foster mobility, surveillance, and social control (Wandeto, et al, 2018). For example, in a map published in CIA-RDP82-00047R000100490004-2, presented in Figure 6: Map of Brăila 1928 – CIA reports, there are 45 Points of interest with details such as capacities, destination, use and social or local significance details.

6. ARCHITECTURAL AND URBANISTIC OUTCOMES

The cumulative effect of these reports and potential line of interventions, be it CIA or Soviet interference, was to reshape Brăila's urban fabric along lines that privileged functionality, visibility, and strategic utility. Housing estates were sited to optimize access and oversight, public spaces were rationalized to facilitate crowd control, and infrastructural arteries were engineered to support both economic and security objectives (Munteanu, 2011). The result was a landscape characterized by both modernization and alienation—a tension mirrored in the city's social dynamics and collective memory.

Local actors did not passively accept external influence, as it was presented earlier in CIA-RDP82-00457R011100300005-4, 1952. Instead, they engaged in processes of adaptation, resistance, or hybridization, selectively appropriating foreign models while asserting local priorities and identities. Instances of architectural bricolage—where Western typologies were fused with indigenous motifs or adapted to local climatic and social conditions—abound. More often, however, hybridization produced a landscape that was neither wholly local nor entirely foreign, but rather a negotiated synthesis of multiple influences (Academia Română Institutul de studii de sud-est Europeene, 2014).

7. THE COMPLICATED CONTEXT: LOCAL, NATIONAL, AND INTERNATIONAL INTERPLAY

Interactions between local authorities, national policies, and international agendas has always been a subject of potential corruption or public outcry. It has always been characterized by both cooperation and contestation. At times, local officials embraced external support as a means of securing resources, technical expertise, or political leverage, even for personal or public motives. At others, they resisted perceived encroachments on sovereignty or cultural autonomy.

The ambiguous source of some projects, the presence of foreign advisors with unclear mandates, and rumors regarding espionage or subversion

contributed to an atmosphere of uncertainty and contested narrative. Oral histories and local memory often diverged from official accounts, reflecting the difficulty of disentangling fact from speculation in the shadowy realm of international influence (Wandeto, et al, 2018).

The CIA-RDP80T00246A063200120001-6 report, there is a map in Italian of Brăila but with an extensive legend for no less than 147 points of interest in the city, industrial enterprises, government buildings and military installations as seen in Figure 6: Map of Brăila in 1962 CIA report.

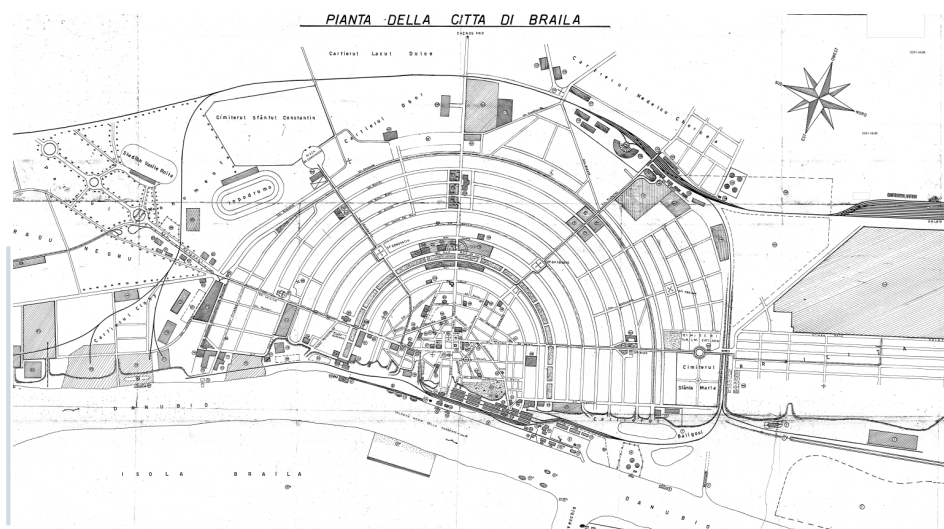


Figure 6: Map of Brăila in 1962 CIA report. Source: CIA-RDP80T00246A063200120001-6

The legacy of international intervention—whether real or perceived—has become embedded in Brăila’s community identity and urban memory. For some, the modernization of infrastructure and the diversification of architectural styles are sources of pride and cosmopolitanism (Stoica, 2009) but for others, the sense of external manipulation are enduring wounds (Avramescu, 2013).

In a historical city such as Brăila it should be taken into account UNESCO’s take on the HUL concept, where the Historic Urban Landscape is a certain reference to a.

“holistic approach to managing and developing cities, considering urban heritage in its entirety and recognizing that it is the result of natural, cultural, and social processes. It is not simply the conservation of isolated buildings but seeks to integrate historic heritage into a broader framework of urban development, prioritizing sustainability, resilience, social inclusion, and the livability of the city.” (UNESCO, 2023)

In this context, it is a framework aimed at preserving the historical character of cities while accommodating contemporary needs. When applied to Brăila, the HUL approach encourages a balanced integration of heritage preservation with urban development. Brăila's historical architecture, characterized by its neoclassical and Ottoman influences, tells the story of its past as a flourishing trade hub and the HUL approach advocates for not only protecting these structures but also enhancing them through sustainable urban planning. As it was presented, external influences have played a significant role in shaping the city. This framework supports leveraging these influences to promote cultural tourism and economic growth, ensuring that development respects the city's historical essence and by implementing the HUL approach, Brăila can actively enhance its diverse heritage.

8. DISCUSSIONS: IMPLICATIONS AND CRITICAL REFLECTIONS

The case of Brăila underscores the importance of attending to both visible and invisible dimensions of international intervention in urbanism. Covert influence, while difficult to grasp, can exert profound effects on the material and symbolic landscapes of cities. The blending of overt aid with clandestine manipulation of politics and local communities' perception complicates efforts to assign agency or attribute causality, demanding methodological rigor and ethical sensitivity. The experience of Brăila suggests that resilience lies in the capacity for critical engagement, adaptive reuse, and participatory planning—approaches that recognize the multiplicity of influences while affirming local agency. Heritage preservation, in particular, requires a nuanced understanding of hybridity and negotiation, eschewing simplistic binaries of “authentic” versus “foreign.”

In any way, ethical considerations in researching and interpreting covert interventions must be sanctioned as every international actor, finally, does only what it considers good for its people, so, in essence, it cannot be held accountable by objective others. However, the ethical challenges of researching covert intervention are considerable as the reliance on incomplete or ambiguous sources, the potential for misattribution or sensationalism, and the risk of perpetuating contested narratives all demand caution and reflexivity. Scholars must navigate the line between critical inquiry and respect for community memory, recognizing the power of interpretation to shape both academic discourse and public understanding. Moreover, the level of disclosed information is close to 40% of all the documents this paper has used as reference and base for the study, approximately 850 declassified CIA reports, which in turn may cause false positive deniability cause, or false probable cause, which may bias the research into a false narrative.

However, based on the data publicly available, the interest of CIA for Brăila is undeniable. The details and the resources it used to obtain strategic information during closed regimes is a good indicator of the fact that the US leaders thought about Romania as a local actor to be accounted for in the larger picture, the drive for democracy in a deep communist state.

Regarding the limitations of this paper, any scientific paper based on partially declassified information faces significant structural and epistemological limitations, particularly when the former target of investigation has since become a strategic ally of the state controlling the archives.

Also, because declassification is never a neutral or random process but rather a strategic decision, the body of available evidence is inherently incomplete and selectively curated. Governments typically release information that no longer threatens operational or strategic security, does not compromise intelligence methods, and does not damage present-day diplomatic relationships, while withholding material that could embarrass, threaten or antagonize current partners, reveal ongoing capabilities, or strain international cooperation. This introduces systematic selection bias into the evidentiary record, as politically sensitive information that could undermine the current alliance is unlikely to be declassified. The resulting dataset is therefore fragmented, sanitized, and structurally incomplete, with key details redacted, particularly those involving intelligence tradecraft, covert operations, or joint activities that remain diplomatically sensitive.

Moreover, when the former target state retains extensive classified archives of its own and restricts access to researchers, the evidentiary landscape becomes asymmetrical, privileging one national perspective while obscuring the other. Such asymmetry increases the risk of interpretive imbalance and reinforces reliance on the narrative frameworks embedded in the releasing state's documentation. Heavy redactions further undermine methodological rigor by limiting source verification, replicability, and independent validation—core principles of scientific research. Scholars are often forced to rely on inference to bridge documentary gaps, which heightens the danger of confirmation bias or overinterpretation of fragmentary evidence. The cumulative effect of these factors is that any conclusions drawn from partially declassified materials must remain provisional, contingent upon future archival releases, and explicitly qualified by acknowledgment of political filtering, diplomatic sensitivity, and information asymmetry.

9 CONCLUSION

This article has traced the shadow of the CIA over the urban landscape of Brăila, reconstructing a history of covert and overt influence that extends from the World Wars to the present. Through a synthesis of declassified documents, scholarly literature, and lateral analysis, the study has highlighted potential mechanisms, outcomes, and complexities of international intervention in local

perception. The findings suggest that while direct architectural imprint may be subtle, the cumulative effects of funding, technical assistance, cultural diplomacy, and covert operations have left a discernible mark on Brăila's urban fabric and community identity.

The article contributes to the scholarship on international influence in urbanism by foregrounding the importance of covert mechanisms, the interplay of local and external agency, and the ethical challenges of interpretation. Future research should deepen the comparative analysis of similar cases, expand the methodological toolkit for tracing invisible influence, and engage with the lived experiences of communities navigating the legacies of intervention.

REFERENCES

- Academia Română Institutul de studii de sud-est Europene (2014), "Identitate, cultură și politică în sud-estul Europei. Identitate, etnicitate, limbă în sud-estul Europei", Brăila, Editura Istros.
- Aslantaş, Selim (2016), "Treaty of Edirne", *The Encyclopaedia of Islam*, 02 03, pp. 79-80. DOI: https://doi.org/10.1163/1573-3912_ei3_COM_30129
- Avramescu, Valeriu (2013), "Amintiri din cel mai frumos port de la Dunăre", Brăila, Editura Istros.
- Blanchard, Philippe & Volchenkov, Dimitri (2010), "Random Walks Estimate Land Value", Bielefeld – Bonn Stochastic Center, pp. 3-14. DOI: <https://doi.org/10.48550/arXiv.1003.0384>
- Central Intelligence Agency (1967), "Freedom of Information Act Electronic Reading Room". Retrieved from: <https://www.cia.gov/readingroom> (date of reference: 21 07 2025).
- Cohen, David – CIA. & Ermarth, Fritz W. – NIC (1992), "Responses to Transition Team Questions on the Balkans", s.l.: FOIA - CIA. Retrieved from: <https://www.cia.gov/readingroom/docs/1992-12-28.pdf> (date of reference: 21 07 2025).
- Giurescu, Constantin (1996), "Istoricul oraşului Brăila", Bucureşti, Editura Ştiinţifică.
- Kapsalis, Timo (2024), "UrbanGenAI: Reconstructing Urban Landscapes using Panoptic Segmentation and Diffusion Models", Cornell, Cornell University. DOI: <https://doi.org/10.48550/arXiv.2401.14379>
- Munteanu, Ioan (2011), "La început a fost Islazul...: Istoria cartierelor Brăilei", Brăila, Ex Libris.

- Muzeul Brăila (2012), "...Greci, evrei, ruși lipoveni, turci...Brăila. Reactivarea memoriei culturale a orașului", Brăila, Editura Istros.
- Nye, Joseph (2019), "Soft Power and the Public Diplomacy Revisited", *The Hague Journal of Diplomacy* 14, April, pp. 1-14. DOI: https://doi.org/10.1163/9789004410824_003
- Romanian Cultural Institute (2024), "Centrul istoric al diplomației culturale românești în Statele Unite sărbătorește 55 ani de existență", s.l.: Romanian Cultural Institute. Retrieved from <https://www.icr.ro/new-york/centrul-istoric-al-diplomatiei-culturale-romanesti-in-statele-unite-sarbatoreste-55-ani-de-existenta-43691/en> (date of reference: 27-07-2025).
- Sen. [R-TX] Cornyn, John (2015), "S.337 - FOIA Improvement Act of 2016". Retrieved from: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/337> (date of reference: 20-07-2025).
- Stoica, Maria (2009), "Brăila. Memoria orașului. Imaginea unui oraș românesc din secolul al XIX-lea - colecția teze de doctorat", Brăila, Editura Istros.
- UNESCO (2023), "Urban Heritage for Resilience", Paris, UNESCO. DOI: <https://doi.org/10.58337/CFZO9650>
- US Government (1967), "Freedom of Information Act". Retrieved from: <https://www.foia.gov> (date of reference: 20-07-2025).
- USAID (2025), "USAID Reports". Retrieved from: <https://oig.usaid.gov/our-work> (date of reference: 22-07-2025).
- Valgañón, Pablo; Useche, Andres; Montes, Felipe; Arenas, Alex; Soriano-Paños, David & Gómez-Gardeñes, Jesús (2024), "Human behavior-driven epidemic surveillance in urban landscapes", pp. 1-16. DOI: <https://doi.org/10.1038/s44260-024-00021-z>
- Wandeto, John Mwangi; Nyongesa, Henry O. & Dresch-Langley, Birgitta (2018), "Detection of Structural Change in Geographic Regions of Interest by Self Organized Mapping: Las Vegas City and Lake Mead across the Years", Cornell, Cornell university. DOI: <https://doi.org/10.48550/arXiv.1803.11125>
- Wellman, Phillip Walter (2024), "Stars and Stripes". Retrieved from: <https://www.stripes.com/branches/army/2024-08-08/mihail-kogalniceanu-base-growth-romania-14790206.html> (date of reference: 05-07-2025).
- World Bank (2025), "World Bank". Retrieved from: <https://www.worldbank.org/en/archive/digital-collections> (date of reference: 24-07-2025).

Who returned to Bogota's city centre? An approach to the population transition process before the arrival of COVID-19

¿Quién regresó al centro de Bogotá? Una aproximación a los procesos de transición poblacional antes de la llegada del COVID-19

CAMILO ALEJANDRO MORENO IREGUI

Doctor en Urbanismo

Docente Asociado

Universidad de América (Bogotá, Colombia)

camilo.moreno@uamerica.edu.co

ORCID: [0000-0002-3130-5494](https://orcid.org/0000-0002-3130-5494)

Recibido/Received: 19-02-2025; Aceptado/Accepted: 10-03-2026

Cómo citar/How to cite: Moreno Iregui, Camilo Alejandro (2026): "Who returned to Bogota's city centre? An approach to the population transition process before the arrival of COVID-19", *Ciudades*, 29, pp. 133-154. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.29.2026.133-154>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Abstract: After more than half a century of public investments and rescue plans for the central city, the question remains: who has returned to the city centre? To explore this, a cross-sectional study is proposed to analyse the demographic profiles of people arriving in the central city before COVID-19 emerged. Methodologically, the article compares data from official sources with a pilot survey conducted through social media, which not only offers an initial snapshot of the new residents of the central area but also prompts reflection on virtual methods, their scope, and limitations.

Keywords: city centre, historic city centre, return to the centre, population profile, gentrification.

Resumen: Después de más de medio siglo de inversiones públicas y planes de rescate del centro, queda la pregunta de quiénes fueron las personas que regresaron. Para responder a esta pregunta, se propone un estudio de corte transversal que muestra los perfiles poblacionales que llegaban a la ciudad central antes de la aparición del COVID-19. Metodológicamente, el artículo contrasta datos obtenidos de fuentes oficiales con una muestra piloto desarrollada a través de redes sociales, que no solo ofrece una radiografía exploratoria de los nuevos habitantes del centro, sino que también invita a reflexionar sobre metodologías virtuales, sus alcances y limitaciones.

Palabras clave: ciudad central, centro histórico, regreso al centro, perfiles poblacionales, gentrificación.

The city centres of Latin America underwent rapid change in the first quarter of this century, mainly due to recovery policies and projects aimed at revitalizing historic districts. These efforts attracted significant new populations to central neighbourhoods and drew considerable real estate investment.

This period reached a turning point in 2019 with the arrival of COVID-19, which radically altered the dynamics that had characterised central city transformation since the early 21st century.

Therefore, this article examines, through a temporal cross-section, the main population trends observed in Bogota's central city during the first two decades of this century, to understand how population distribution has changed across the urban core.

1. POPULATION TRANSITION IN CENTRAL AREAS OF LATIN AMERICA

Studies of city centres in Latin America, especially those related to the idea of returning to the city centre, are closely linked to understanding gentrification processes. These approaches have often been influenced by a positivist view of the “gentrifying subject,” without fully examining the multiple layers of population profiles that have moved to the centre. Additionally, much of the literature focused mainly on the officially designated historic centre, ignoring that many of the urban dynamics shaping these spaces are closely linked to what happens in the pericentral areas (Díaz Parra, 2013; Sepúlveda, 2017).

Currently, there is broad agreement on the concept of gentrification, especially in recognizing that Latin America has unique territorial conditions for gentrification (Moriente & Botella, 2023: 11), which has led to the development of terms like “Latino gentrification” (Inzulza & Galleguillos, 2014). These frameworks emphasize processes such as economic disparities, social mixing, security issues, and tourism potential, among others.

It is important to note that within the region, specific cases like Mexico City, Buenos Aires, and Rio de Janeiro exhibit dynamics similar to those of global gentrification processes due to their integration into international capital flows. (Martínez Buelvas & Martínez Osorio, 2023). These dynamics include financialization, boutique urbanism, digital nomadism, and large-scale international tourism. Meanwhile, in much of the rest of the region, gentrification is primarily driven by local population movements.

Beyond these regional differences, it is still widely recognized that a prototypical “gentrified subject” exists, which is defined as:

“A middle-class household, usually without children, often single, primarily under 35 years old, employed in advanced service sectors, earning high salaries despite their age, and ethnically identifiable as part of the white Protestant group.” (Díaz Parra, 2013).

While this profile may be analytically useful, it does not fully answer the article's main question: *Who returned to the city centre?* It tends to homogenize the population under a single label, failing to consider factors such as consumer profiles and their connections to the services available in the city centre (Montenegro, 2019; Delgado, 2023).

Furthermore, gentrification dynamics involve complex interactions among stakeholders, including developers, government entities, and local communities, each of which significantly influences the process. These interactions are reflected in the varied population dynamics, as shown in Figure 1.

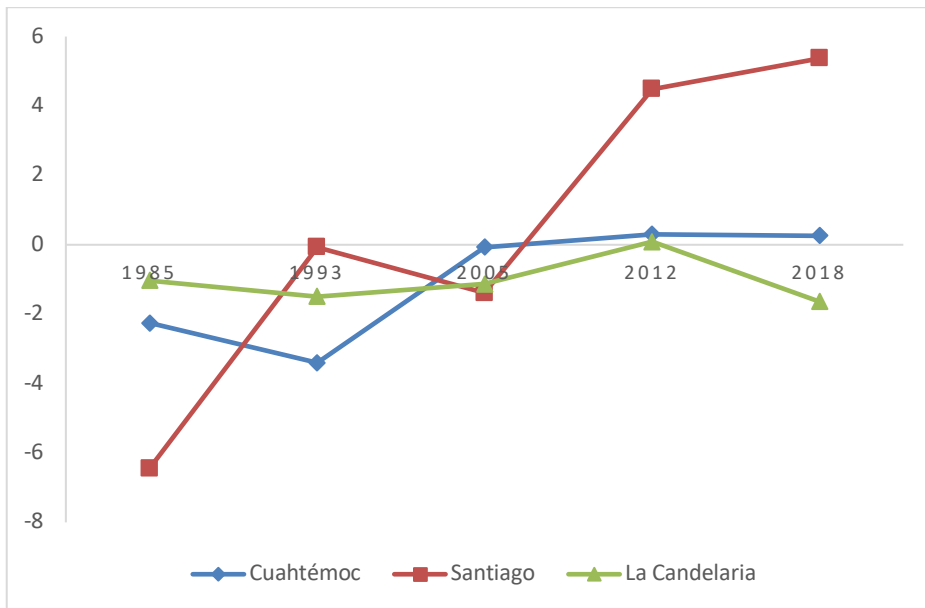


Figure 1. Population Growth Rates in Central Districts of Bogotá (La Candelaria), Santiago (Santiago), and Mexico City (Cuahtémoc) between 1980 and 2020.

Source: Own elaboration, for Bogotá, based on the censuses and surveys of 1973, 1985, 1993, 2005, 2012, and 2018. Taken from DANE website <https://www.dane.gov.co> (accessed: 01-26-2026); for Mexico City, based on the censuses of 1970, 1980, 1990, 2000, 2010, and 2020. Taken from INEGI website <https://www.inegi.org.mx> (accessed: 01-26-2026); for Santiago, based on the censuses of 1970, 1982, 1992, 2002, 2012, and 2017. Taken from the INE website <https://regiones.ine.cl/> (accessed: 01-26-2026)

Contreras (2017) proposes a "taxonomy" of the population arriving in the central city, recognizing that this transition does not involve a single type of "gentry," but rather a spectrum of profiles ranging from "gentry to urban precarious" (p. 115).

This distribution is categorized into five types: pioneer gentry, successor gentry, transitory, decadent, and precarious. Each category is defined by five variables: residential choice, socioeconomic level, residential and professional trajectories, occupation, and preferences for urban amenities. These variables provide the analytical foundation for this article, particularly in its third and fourth sections.

2. ANALYSING POPULATION TRANSITION IN BOGOTA'S CITY CENTRE

The main objective of this article is to analyse population transition in Bogota's city centre before the arrival of COVID-19, focusing on the territorial aspect of the spatial distribution of population profiles.

To do this, the study compares statistical data from official sources, such as the two most recent population censuses (2005 and 2018) and Bogota's Multipurpose Surveys (BMS 2007 and 2017), with a sample collected in 2021 through social media platforms. This approach was primarily adopted due to mobility restrictions caused by the COVID-19 pandemic.

As noted in the introduction, the choice of this time frame reflects the arrival of COVID-19, which disrupted and reshaped the population trends observed during the first quarter of the century. Therefore, the period from 2000 to 2019 provides sufficient official data for comparative analysis, whereas from 2020 onward, no new population censuses have been conducted. Only demographic projections produced by Colombia's National Administrative Department of Statistics (DANE) are currently available. For this reason, the article emphasizes the pre-pandemic period.

Specifically, the survey methodology was designed in five stages, as follows:

- Defining an area of interest: Considering the interest in understanding Bogota's city centre, behaviour and in line with the analytical units provided by national censuses and BMSs, the area of interest was defined as the three localities that make up the central urban core: La Candelaria, which represents the historic centre; Santa Fe, representing the first pericentral ring, this locality includes, to the north, the financial subsector known as Centro Internacional, and to the south, the low-income neighbourhood called Las Cruces. Los Mártires, situated in the western pericenter, is divided between a northwestern sector known as Voto Nacional, which, before COVID-19, had a mainly commercial and industrial focus, and a southwestern residential, middle-class sector known as the Santa Isabel subsector (Figure 2).

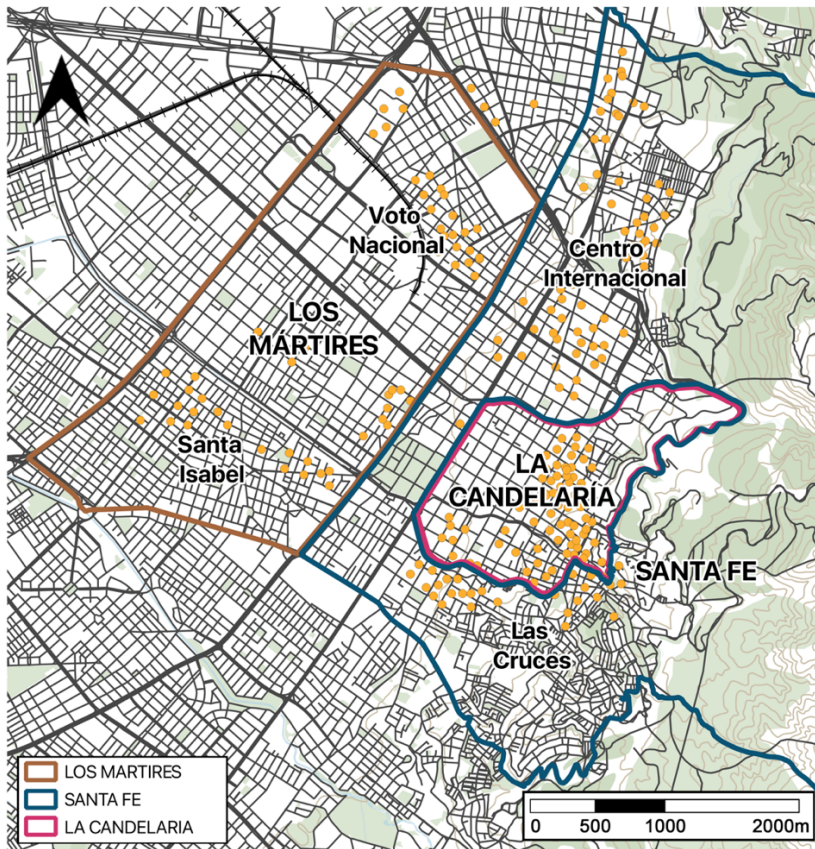


Figure 2: Bogota's city centre and its subregion divisions for this study.

Note: Orange markers represent the spatial distribution of the sample.

Source: Own elaboration based on GIS data from <https://datosabiertos.bogota.gov.co> (accessed: 01-09-2021)

- Design of the Google Forms Questionnaire: The questionnaire comprised 30 items across three sections. All respondents completed the general information section (10 questions). Based on a filter question, the form redirected participants to one of two sections: one for current city centre residents (20 questions) and another for individuals who had lived in the centre between 2000 and 2019 (20 questions).
- Snowball Sampling: The initial distribution method involved a snowball sampling exercise carried out through personal contacts living in the city centre. The form remained open for one month and collected 397 responses. However, after georeferencing the responses, it was clear that

- most were concentrated in the northern and central parts of the city centre, with the western and southern sectors being underrepresented.
- Facebook ADS: The second strategy involved distributing the survey via targeted Facebook ads for one month. This method enabled georeferencing in a specific area and age group, allowing the platform to send the survey link to selected users. In this case, Plaza de Bolívar was chosen as the central point, with a 2-kilometer radius targeting individuals aged 15 and older, who are the main Facebook users. Consequently, the analysis also excluded individuals under 15 years old when comparing survey data with census information. This strategy yielded an additional 306 responses, expanding geographic coverage across the study area.
 - Data Filtering: Using information from both strategies (703 surveys), two criteria were applied to filter the dataset. The first criterion was to verify respondents' ages, excluding individuals under 15 years old because they are underrepresented on Facebook, and are not frequent users of the app. The second criterion was to include only fully completed forms, resulting in 224 valid forms (Snowball: 117; Facebook Ads: 107). Once georeferenced, the sample was relatively homogeneous, with less than 5% variation among the subregions of the area of interest.

It is important to note that this sample (224 cases) is an exploratory survey rather than a statistically representative dataset. Its main purpose is to assess the methodological feasibility of combining social media tools with snowball sampling methods. However, this approach also introduces significant biases, such as unequal internet access and demographic differences in social media use. Therefore, rather than offering definitive conclusions, the goal is to stimulate discussion by comparing these findings with official data sources.

3. SOCIODEMOGRAPHIC PROFILE AND HOUSEHOLD CONFIGURATION

The variables used to measure gentrification depend on multiple factors, particularly those related to demographic changes and the access or supply available within a specific area (Bunten et al., 2023; 2), whether concerning commercial uses, services, or, as analysed in this article, housing.

Central city areas tend to be places where diverse population profiles coexist (tourists, workers, residents). However, those most affected by gentrification are precisely the residents of these neighbourhoods. Therefore, the population analysis presented below focuses solely on the city centre's inhabitants.

3.1. The sociodemographic profile of the “gentry” in Bogota’s city centre

This section outlines the main sociodemographic characteristics of the survey sample, aiming to identify the population profiles currently residing in Bogota’s city centre, as well as those who lived there at some point between 2000 and 2019.

The variables analysed include educational attainment, marital status, and employment. These aspects are particularly relevant for understanding the demographic changes, population replacement, and socio-spatial transformation that have occurred in the central area over the past two decades.

3.1.1. Educational attainment

One consistent finding across various studies is that the "gentry" demographic is usually characterised not only by youthfulness, as evidenced by the increasing presence of young individuals in these areas, but also by higher levels of education and more skilled employment. These attributes confer greater purchasing power and engagement in more expensive consumption patterns than those of the local population.

The UNESCO and IESALC (2020) report emphasize the global trend of increasing access to university education, particularly among middle and upper-middle-class segments, which corresponds with demographic shifts in central urban areas. Since both the survey and the census-based analysis exclude individuals under 15 years of age, the educational categories considered were limited to: basic education, undergraduate, and postgraduate levels.

When examining Figure 2, which compares the changes between the 2005 and 2018 censuses with the survey conducted for this research, it is clear that across the three localities, there is an overall proportional decrease in the share of individuals with only basic education, along with an increase in higher educational attainment.

Nevertheless, the most notable finding is that Santa Fe has the highest proportion of residents with postgraduate education. However, when analysing the subdivision provided by the survey, a clear internal contrast emerges: in the northern sector, within Centro Internacional, there is a stronger presence of individuals with postgraduate education, whereas in the southern sector, Las Cruces residents are mostly educated at the basic level.

This division underscores the persistent challenges faced by southern subregions in closing the gap with their northern counterparts. Limited educational attainment in Las Cruces may be connected to historical underinvestment in public services and infrastructure, as well as limited access to quality educational institutions.

The implications of this divide are profound, suggesting that residents in these areas may face limited opportunities for upward mobility, further entrenching cycles of poverty and marginalization.

This pattern reflects broader urban socio-spatial inequalities that have long characterised the spatial distribution of educational attainment in Bogota (García & Mayorga, 2026). This concentration is not merely the product of individual educational achievement but is closely linked with the availability of resources, infrastructure, and networks that facilitate access to higher education.

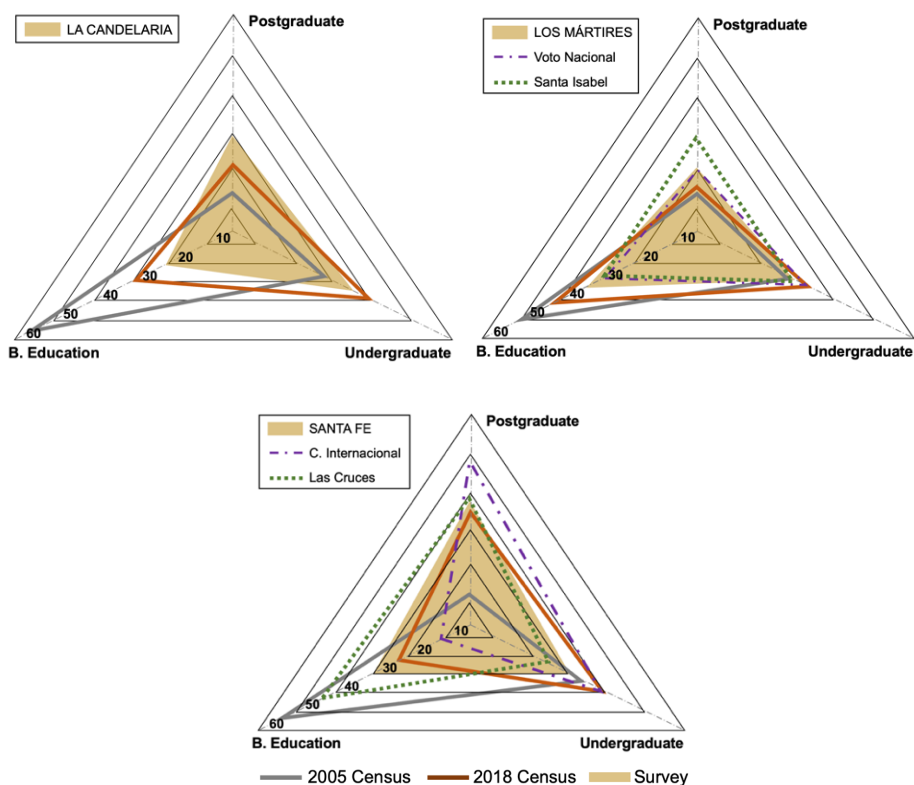


Figure 3: Percentage change in educational attainment among the population over 15 years old.

Source: Own elaboration, based on a survey made for this research and DANE

2005: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1>

2018: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018> (accessed: 21-01-2026)

3.1.2. Marital status

The sample analysed in this article shows that, on one hand, the proportion of single individuals in the central city is predominant, regardless of the sector in

which they reside. On the other hand, even within this trend, a significant portion of the population is engaged or in a relationship.

Analysing marital status across different subregions of Bogota's city centre provides important insights into the social fabric and household patterns of these areas. The predominance of singles aligns with broader urban trends, in which central areas often attract younger, unmarried people due to the availability of amenities, employment opportunities, and social activities.

However, even within this trend, data shows that a significant portion of the population is engaged or in a relationship (around 20%), highlighting that these central areas are not only for singles but also for those in committed relationships.

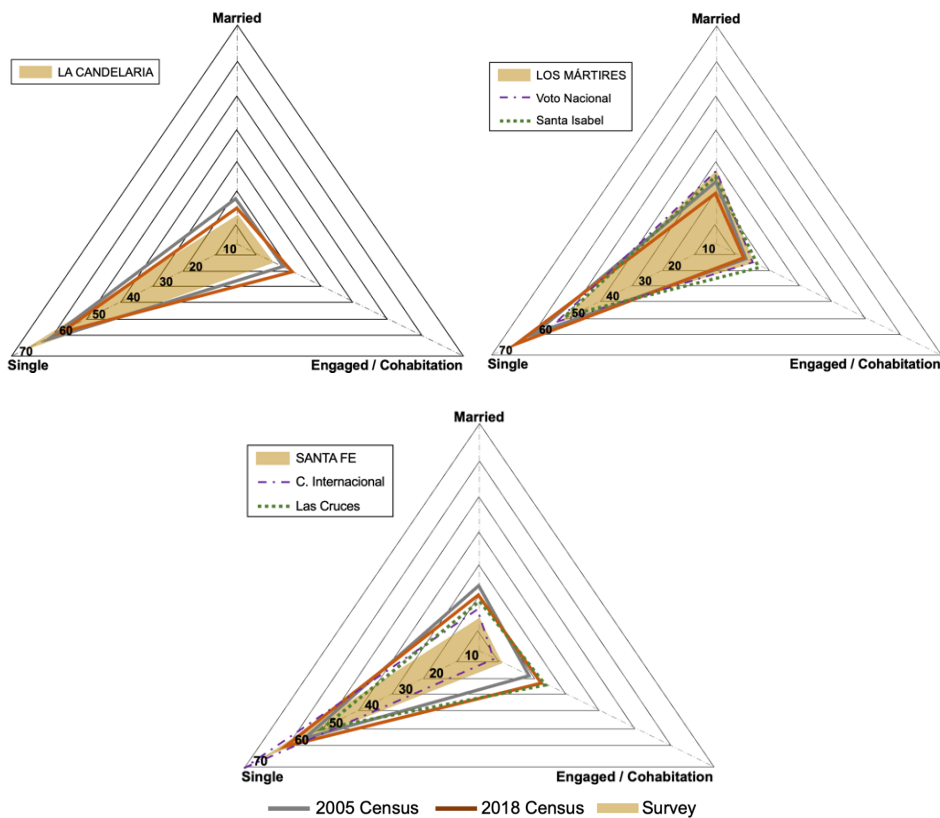


Figure 4: Percentage change in marital status among the population over 15 years ago/ Source: Own elaboration, based on a survey made for this research and DANE. 2005: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1> 2018: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018> (accessed: 21-01-2026)

One notable finding is the representation of married individuals, particularly in Las Cruces. This area, which has a more residential character than other parts of the city centre, likely provides a more stable family-oriented environment, making it attractive to married couples. The presence of married individuals in this neighbourhood may also suggest that this subregion has preserved traditional family structure, even as other parts of the city centre have become livelier and more transient.

Additionally, the distribution of marital status in areas such as La Candelaria, Voto Nacional, and Las Cruces may reflect the socioeconomic conditions and cultural norms of these subregions. For instance, in subregions with higher concentrations of lower-income households, the decision to marry might be influenced by economic factors, such as the need for dual incomes or sharing housing costs.

In contrast, in more affluent areas like Centro Internacional, the decision to remain single may reflect a career focus and personal independence, often associated with higher education and economic status (Díaz Parra, 2023).

3.1.3. Occupation

The occupational status across the different subregions of Bogota's city centre reveals diverse economic activities and reflects the socio-economic stratification within the urban core. Regarding the proportion of students living in the city centre, it is notable that although universities in the area are primarily located in La Candelaria and the pericentral zone, only around 10% of respondents are university students who can afford the high rents.

This suggests that the high cost of living in the Centro constitutes a barrier to students, despite its proximity to educational institutions. The low student enrolment may also indicate that they prefer more affordable housing options in nearby areas, despite the convenience of living closer to their universities.

However, it is also noteworthy that Las Cruces has the largest student population, matching the proportion established in the EMB 2017. This could result not only from the family-based residential character described earlier, but also from the fact that housing in this area is significantly cheaper than in La Candelaria (Moreno Iregui, 2016).

The phenomenon of self-employment is also noteworthy, highlighting the varied economic landscape in Bogota's central areas. These independent workers can be divided into three main groups: those engaged in sex work, representing a significant portion of the Voto Nacional subregion; individuals involved in informal trade, typically located in sectors such as Santa Isabel; and a more contemporary trend of skilled professionals offering their services, potentially concentrated in the Centro Internacional. The presence of these groups

underscores the diverse and often informal nature of the local economy, particularly in areas where traditional employment opportunities may be limited.

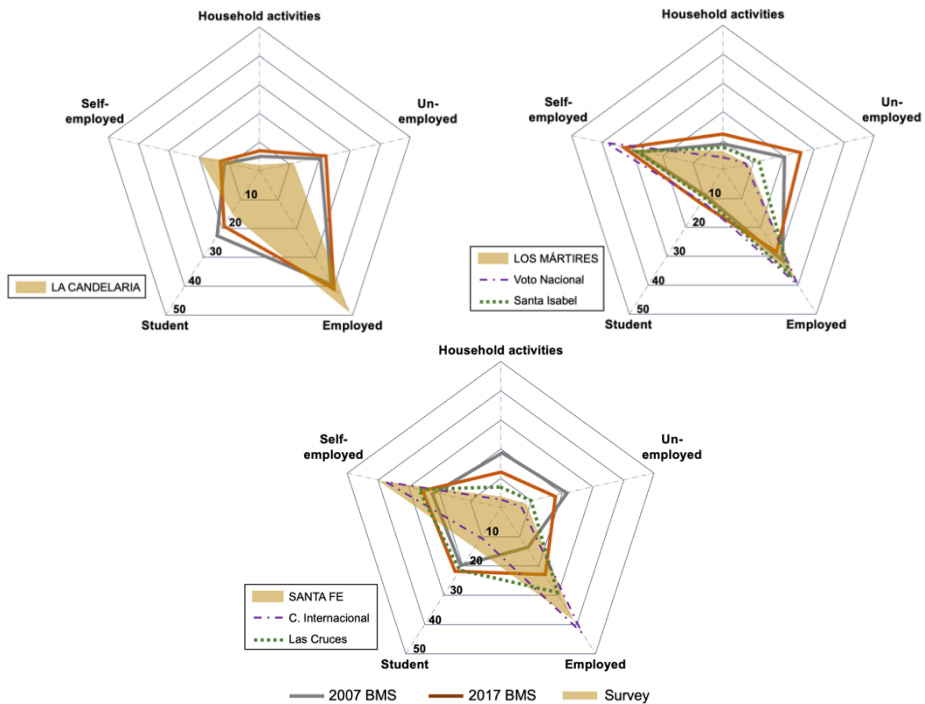


Figure 5: Percentage change in occupational status among the population over 15 years old.

Source: Own elaboration, based on a survey made for this research and DANE.

2007: <https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/189> ;

2017: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-multiproposito/encuesta-multiproposito-2017> (accessed: 21-01-2026)

This brief sociodemographic characterisation, based on three factors describing individuals aged 15 and older currently residing in the city centre, begins to confirm the presence of a gentrifying population in areas such as Centro Internacional. In this sector, it is relatively easier to find an employed individual with a postgraduate degree who is single or part of a young couple.

In contrast, in the southern sector, different groups emerge who do not fit as easily into the gentrifier profile: more traditional married families engaged in informal commerce, whose highest levels of education are often limited to basic schooling or undergraduate training. In the western sector, the profile appears more homogeneous, with middle-class workers holding undergraduate degrees, mostly employed or engaged in informal trade.

3.2. Changes in household configuration

Indicators of household composition are less frequently studied in gentrification research than the socioeconomic factors discussed earlier. However, as noted in the paper introduction, they are crucial for understanding population transition processes in the city centre.

Housing is undoubtedly one of the sectors most affected by gentrification, along with local commerce. The impact is most evident in variables such as residential mobility, tenure, rental prices, number of inhabitants per dwelling, and the types of relationships among cohabitants.

3.2.1. Residential mobility

One of the most challenging indicators to study is residential mobility, particularly because intercensal periods tend to be long, and the population in the centre exhibits high mobility rates. Specifically for Bogota's city centre, data are available only for 2005 and 2018, which means many mobility practices are underestimated, as shown below.

At first glance, a notable feature is that most of the sample population has lived in the centre for relatively short periods, ranging from 1 to 5 years. This is a particularly relevant observation and responds to two main factors. The first is the high proportion of undergraduate students in the initial age bracket of 16 to 25 years. Additionally, young professionals are also moving into the centre, many of whom work in government offices that remain located in this sector. This statement is supported by the proportion of respondents who have lived in the centre for less than a year, primarily comprising these two population groups.

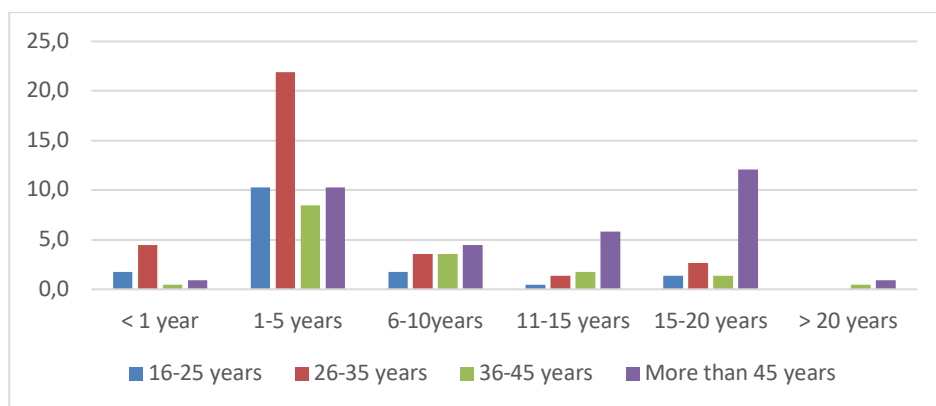


Figure 6: Relationship between respondent's age and their length of stay in the city centre. / Source: Own elaboration, based on a survey made for this research

Although the number of people who have lived there for 6 to 10 years is less representative, it is notable that the largest group in this bracket comprises individuals aged 36 to 45, who are often career public servants who have remained in the centre. Additionally, according to trends reported by Sepúlveda (2017) for Bogota's city centre, older individuals, typically aged 45 and above, are less likely to relocate than younger age groups.

Territorially, a key point to highlight is that most of the population aged 45 is located in the southwest, specifically in the Santa Isabel subregion. This corresponds to one of the areas that has undergone fewer transformations in the centre.

Meanwhile, the area with the highest concentration of young people is La Candelaria, where most universities are located. However, a more detailed analysis discussed in the conclusions shows that these areas have apparently received less government and private investment and have therefore proven less vulnerable to gentrification.

3.2.2. Tenure

It is essential to understand the configuration of these new households as a complementary aspect of the transformation of the population profiles. This helps us to explore whether there has been a change in how people inhabit Bogota's city centre.

Undoubtedly, the central area is primarily occupied by tenants. In most sectors, over 50% of residents rent. However, Santa Isabel stands out as the only sector that retains the highest percentage of family-owned homes and has nearly equal proportions of renters and homeowners. Across these categories, in Voto Nacional, Santa Isabel, and Las Cruces, nearly 50% of the population lives in private homes, as these sectors are characterised by traditional residential neighbourhoods. This differs from La Candelaria, where, despite being Bogota's foundational sector, most of its population lives in rental housing (García & Mayorca, 2026).

At the same time that a significant number of people live in owned housing in this subregion, it should not be overlooked that a significant portion of other housing types are tenements. Although these were traditionally located in La Candelaria and Las Cruces, the area where they have remained most strongly is the western sector. Therefore, in the sample, a significant difference is observed relative to official EMB measurements, which do not capture this housing typology.

It is striking that, although the socio-economic profile typically associated with the Centro Internacional subregion aligns with expectations for gentrification, purchasing power, while higher, still does not match that of other areas, such as European cases, where gentrifiers may afford to buy large urban

properties. Thus, it is crucial to underscore these differences in the phenomenon between the Global North and the Global South (Díaz Parra, 2023).

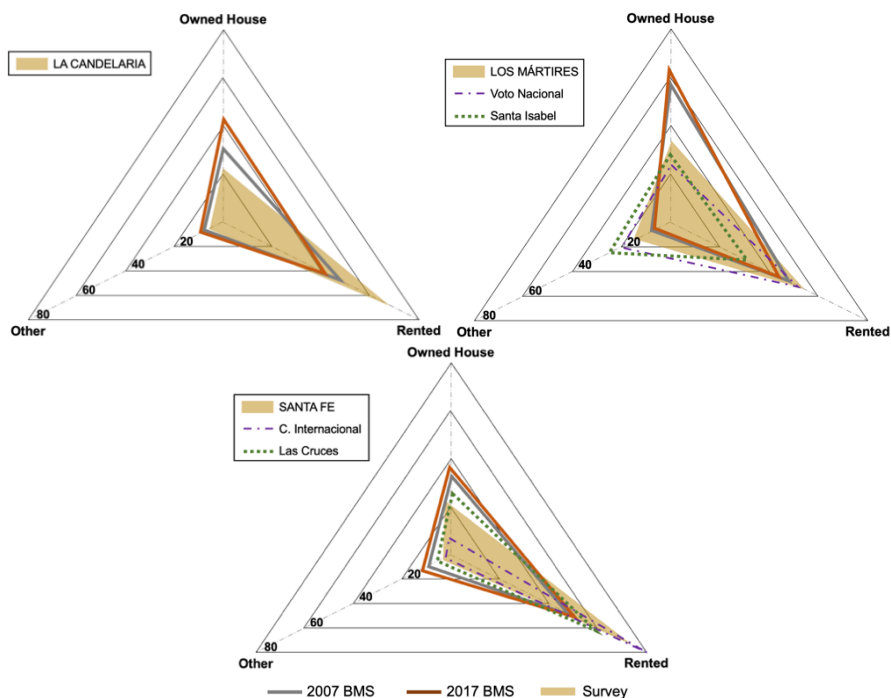


Figure 7: Percentage change in housing tenure among the population over 15 years old.

Source: Own elaboration, based on a survey made for this research and DANE.

2007: <https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/189> ;

2017: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-multiproposito/encuesta-multiproposito-2017> (accessed: 21-01-2026)

3.2.3. Rent Prices

Although Figure 8 should be interpreted as indicative only, due to the small sample size and limited statistical representativeness, it still reveals elements that reinforce socio-spatial segregation.

The first element that catches the eye in this figure is that, contrary to traditional models from the Chicago School of Urban Ecology, which argued that the centre (La Candelaria) is the location with the highest rental values, here it becomes evident that although La Candelaria maintained this condition during the first decade of the 20th century, later developments altered this pattern. With the construction of new real estate projects and the development of the northern sector, this area underwent a significant transformation. As a result, in only a 20-year period, rental values increased by 100%.

This gap not only led to a sharp increase in prices within the same neighbourhood, but also expanded the difference between subregions: while between 2000 and 2004 the difference was approximately 400 dollars, by 2015-2019 it grew to 800 dollars. Thus, an exclusive space begins to emerge for certain population groups who can afford these rental prices.

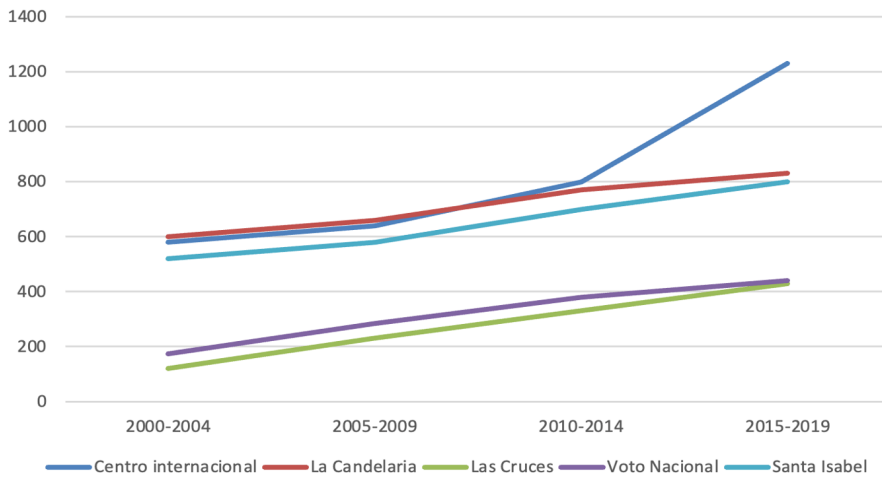


Figure 8: Rise in rental prices in the central city.

Source: Own elaboration, based on a survey made for this research

It is also notable that, unlike other Latin American cities where academics refer to a poverty pericenter surrounding the centre, Bogotá presents a small middle-class axis, with Santa Isabel situated there, offering more affordable prices than La Candelaria and the northern pericentral area.

3.2.4. Inhabitants in the household

Family structures are decreasing worldwide, which is why it is increasingly common to find households composed of fewer people. However, in the central areas of Latin America, it is still possible to find dwellings in which more than one family lives. Naturally, extended households are more prevalent in this variable. In studies such as those by Jeisson Cárdenas, Francisco Chau, and Jesús Otero (2019), the prevalence of two or three-room apartments is associated with larger household sizes.

While in sectors such as La Candelaria and Los Mártires, the differences in EMB data stay below 10%, indicating a marked presence of households with three or more cohabitants, the most significant divergence again occurs in Santa Fe.

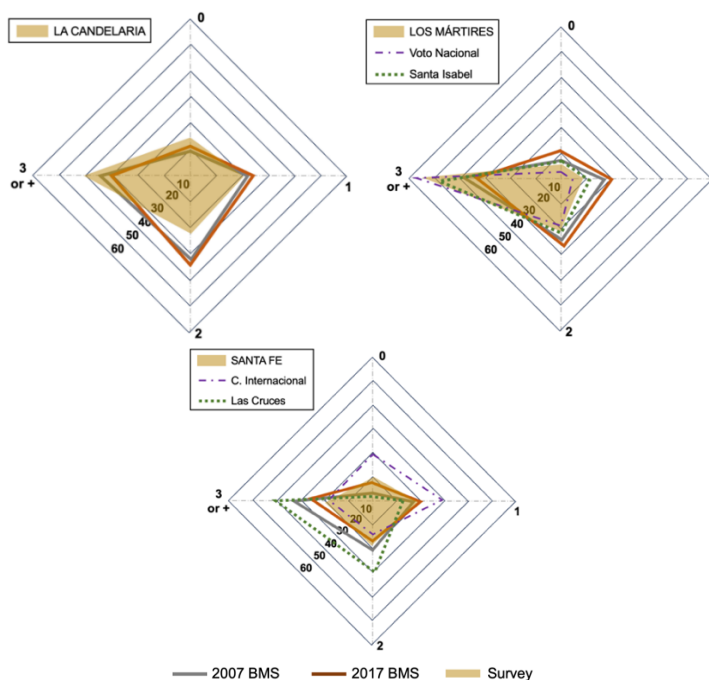


Figure 9: Percentage change in the number of cohabitants per dwelling.

Source: Own elaboration, based on a survey made for this research and DANE.

2007: <https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/189> ;

2017: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-multiproposito/encuesta-multiproposito-2017> (accessed: 21-01-2026)

Although the overall average matches official demographic data, within the Centro Internacional subregion, there is a strong tendency to avoid sharing housing or to live with only one additional relative. This pattern aligns with the new housing model currently being developed there. In contrast, Las Cruces tends to have larger households, fuelled by the persistence of tenement housing and family traditions of larger households. This becomes clearer in the analysis of the next variable.

3.2.5. Type of roommates

As with other variables examined in this study, censuses, or, in this case, the Bogota Multipurpose Survey, aim to measure the number of families living in a household. But there is no clarity regarding the nature of the relationship among these families. This is a key issue for this article, as it allows differentiation

between a traditional extended-family household and a precarious dwelling in which a large number of unrelated acquaintances cohabit.

In this sense, for example, the survey shows that in sectors such as Santa Isabel and Las Cruces, more than 60% of residents cohabit with relatives. A similar proportion is observed in Voto Nacional, where a significant share of the population cohabiting with tenants may be living in tenement housing.

La Candelaria is one of the sectors with a more evenly distributed range of roommate types, and, like other city centre in the region, it offers all kinds of housing arrangements.

Finally, Centro Internacional represents a particularly distinctive case, not only because it is the only sector in which nearly 20% of the population does not share housing, but also because almost 40% of households share housing with a partner. This corresponds to the description of gentrifying subjects as young, unmarried couples.

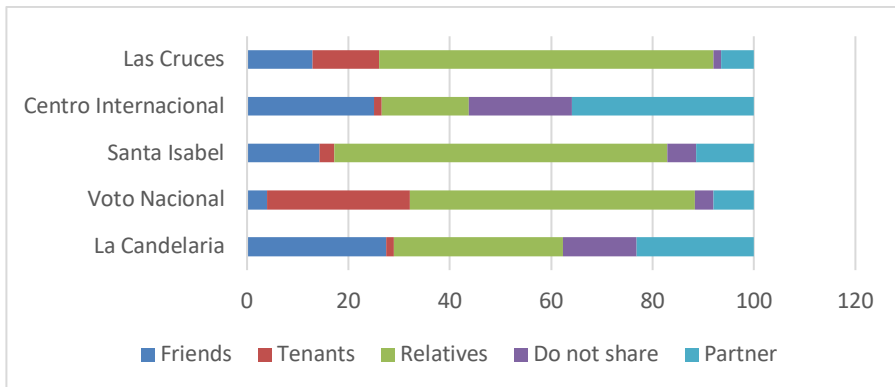


Figure 10: Relationship between subregions and the number of roommates.

Source: Own elaboration, based on a survey made for this research

The territorial distribution of these household characteristics highlights the complexity of gentrification in Bogota's city centre. While certain areas, like Centro Internacional, align with global gentrification trends, in which new residents are more likely to be single, highly educated professionals, other areas, such as Santa Isabel and Las Cruces, retain a strong presence of families.

This territorial analysis suggests that gentrification in Bogota, like in other cities, does not follow a uniform pattern but is shaped by local factors, including historical residential patterns, economic opportunities, and the availability of affordable housing.

Understanding these nuances is essential for developing targeted policies that address the specific needs of each subregion, whether by preserving the social

fabric in more traditional areas or by managing the influx of new residents in rapidly changing regions.

4. AN APPROACH TO THE POPULATION TRANSITION OF THE CENTRAL CITY, AND ITS RELATIONSHIP WITH THE PROFILE OF GENTRIFICATION TO PRECARIOUSNESS

The previous sections aimed to question whether we could speak of a "gentrification" of Bogota's city centre, or whether, on the contrary, this assertion should allow us to understand that there is room not only to discuss the singular gentrifying subject, but also to discuss the different layers of population that have arrived in the centre, including the urban precarious.

In this context, and following the classification proposed by Contreras (2017), a matrix has been developed as a primary conclusion, serving as a snapshot of what has occurred in Bogota's central city and its distribution across the five proposed subregions.

Although Figure 11 is based only on survey data, it may serve as a foundation for future research exploring how gentrification is discussed in the city's central areas.

In this regard, a value was assigned to each response based on the variables studied in Section 3 of this article. The maximum value of 3 was given to characteristics that most closely matched the prototypical profile of the gentrifier, whereas a value of 1 was assigned to new inhabitants of the sector who diverged from that profile. This was implemented as follows:

The category socioeconomic structure comprises:

- Maximum Educational level (3pts: Postgraduate; 2 pts: Undergraduate; 1 pt: Basic education).
- Marital Status (3 pts: Single or engaged; 2 pts: Married; 1 pts: Divorced or Separated).
- Occupation (3 pts: Self-employed professional; 2 pts: Employee; 1pt: University student).

The category Household configurations are the following:

- Residential mobility (3 pts: Less than five years; 2 pts: Between 6 and 15 years living in the sector; 1pt: More than 15 years).
- Tenure (3 pts: More than 80% live in owned homes; 2 pts: Between 80-70% live in owned homes; 1pt: Between 70% and 60% live in owned homes).
- Rent prices (3 pts: More than USD 400; 2 pts: Between USD 400-300; 1pt: Between USD 299 and 200).

- Number of inhabitants in the same house (3 pts: Does not share; 2 pts: Shares with one person; 1pt: Shares with two persons),
- Type of roommate. (3 pts: Does not share, 2 pts: Partner; 1pt: Friends).

The aggregated scores were disaggregated across the five sectors of the study area to determine the percentage of the population in each of the categories proposed by Contreras (2017). It is important to emphasize that Figure 11, created from the sample gathered for this research, illustrates the sociodemographic distribution in Bogota's city centre.

	Pioneer gentry (24-20 points)	Successor gentry (19-15 points)	Transitory (14-10 points)	Decadent (9-5 points)	Precarious (Less than 5 points)
Centro Internacional	As shown, one of the most gentrified sectors, meeting nearly all the criteria proposed in the theoretical framework, is located in this area. (52,5%)	Although the majority of the population in this zone could be classified as 'pioneer gentry,' there is also a significant presence of 'successor gentry,' particularly in the older housing developments. (39,5%)		Due to the high socioeconomic status of this area, there is only a minimal presence of new decadents or precarious. Even profiles such as students are rare in this subregion. (2,3%)	
La Candelaria	Although it cannot be argued that group has a definitive presence in the area, pioneers and successor gentries, in La Candelaria there are still traditional inhabitants who partially fit this profile, including tourists, university students, and public employees. (21,5%)		Most likely in La Candelaria, particularly among students and young professionals residing there, these categories are strongly represented. (48.3%)	However, La Candelaria still contains some deteriorated areas, particularly along the southern and southwestern edges where decadents arrive. (20,1%)	The gentrification process in this sector has displaced most precarious residents from the area (5.6%)
Santa Isabel	The analyzed data do not allow us to conclude that there is a strong presence of pioneer or successor gentries in these subregions. (7.2%)		Most neighborhoods within this sector remain traditional areas with low levels of urban and housing deficiencies (60.3%)	The specific locations within these subregions where precarious residents remain are limited and spatially concentrated (32.5%)	
Voto Nacional	The analyzed data do not allow us to conclude that there is a strong presence of pioneer or successor gentries in these subregions. (7.2%)		A small, underrepresented group with this sector consist of migrants seeking affordable housing while they establish themselves in the city. However, in some cases, they end up remaining under precarious conditions. (39.9%)		Probably the largest concentration of urban precarious is likely found around this 'low-rent cone', characterized by resident with low educational attainment and housing structures composed of multiple households. (56.9%)
Las Cruces	This is not suggest that gentries are entirely absent from these neighborhoods, particularly in Las Cruces, where its direct connection with La Candelaria is fundamental. However, these groups still do not reach the purchasing power of those defined as pioneer gentries. (15.2%)	Due to its close relationship with La Candelaria, and with new projects emerging along the southern border of the historic centre, some successor gentries have begun to arrive. (-21.3%)	A group that clearly fits within the category of transitory residents includes students, as well as public sector employees identified in one of the analyses. (-23.5%)	Although Las Cruces sector is historically one of the city's earliest working-class neighborhoods, its population often summed to be predominantly precarious, has experienced social mobility that has allowed many residents to overcome several structural deficiencies. (40%)	
	HIGH PROPORTION (> 40 of the sample)	MEDIUM PROPORTION (40- 20% of the sample)		LOW PROPORTION (< 20 % of the sample)	

Figure 11: Relationship between subregions and different layers of population.

Source: Own elaboration, based on a survey made for this research

Here, the northern subregion is experiencing significant gentrification. Conversely, La Candelaria serves as a point of articulation between the sociodemographic conditions of the south and north, resulting in greater population layers. However, a significant portion of the precarious inhabitants remains in the south. Despite this, its connection with La Candelaria, there is intense pressure from the arrival of some successor gentries.

As a particular case, the western sector of the historic centre presents an inversion of the typical 'north-south' structure. In this case, the Voto Nacional subregion, which has historically included areas of prostitution, drug trafficking, and significant urban deterioration, is reflected in its classification by having a high number of precarious individuals (Cardeño Mejía, 2017). Meanwhile, in the southwestern area and at the socioeconomic level of the central city, there is a strong presence of what Contreras (2017) defined as the 'transitory' category, which in these neighbourhoods correspond to families from traditional middle and working-class backgrounds.

5. FURTHER INSIGHTS

Key findings highlight the emergence of a new urban demographic in Bogota's city centre, characterised by higher educational attainment, increasing professional diversity, and shifting household configurations. These transformations reflect broader global trends related to urbanization, individualization, and the revitalization of central urban spaces.

Furthermore, the spatial distribution of population profiles across the central city underscores the importance of attending to localized dynamics and historical trajectories when analysing gentrification processes. While some areas experience rapid socioeconomic transformation driven by both public investment and private redevelopment, others exhibit resilience or resistance rooted in community networks, affordability constraints, and the ongoing presence of cultural and heritage-based identities.

From a methodological perspective, combining official census data with this pilot survey effectively fills the significant information gaps common during long intercensal periods, when dynamic population changes often go unnoticed. By bridging these gaps for the period after the last census and accounting for structural shifts caused by COVID-19, this approach offers a different strategy to capture current urban mobility. This methodological feasibility enables an exploratory yet rigorous "snapshot" that is particularly relevant to current international discussions on urbanism and gentrification, where traditional statistics often fail to reflect real-time socio-spatial changes.

In this sense, the evidence suggests that gentrification in Bogota cannot be understood solely through the lens of a single "gentrifying subject." Traditional approaches often mistake all new arrivals to the city centre as prototypical

gentrifiers; however, our findings reveal a more complex layering of population. Beyond the common narrative of a “return to the centre”, demographic changes show that many original inhabitants have not come back. Here, pioneer and successor gentrifiers coexist with transitory residents, traditional middle-class working households, and precarious urban sectors. Recognizing this diversity is key to moving beyond the binary of “gentrifiers versus displaced,” allowing for a more nuanced understanding of how different social groups inhabit and transform the urban core.

Moving forward, policymakers and urban planners must adopt holistic approaches that balance economic revitalization with social equity and cultural preservation. This is especially important for the *Plan Especial de Manejo y Protección*, (PEMP) of Bogota's city centre, which serves as the key regulatory and management framework for this area. Instead of focusing solely on conserving the built heritage, the PEMP must incorporate social factors that prioritize the inhabitants who embody and sustain this heritage. Promoting inclusive growth strategies, such as rent regulation, protection of affordable housing, and support for communities, is essential. By shifting the focus from urban aesthetics alone to the socio-cultural fabric of residents, Bogota's city centre can transcend the risks of exclusionary gentrification and become an inclusive, diverse urban hub in the 21st century.

REFERENCES

- Bunten, Devin Michelle; Preis, Benjamin. & Aron-Dine, Shifrah (2023), “Re-measuring gentrification”, *Urban Studies*, n° 61, pp. 20-39. DOI: <https://doi.org/10.1177/00420980231173846>
- Cárdenas, Jeisson; Chau, Francisco & Otero, Jesús (2019), “Una base de datos de precios y características de vivienda en Colombia con información de Internet”, *Revista de Economía del Rosario*, n° 22, pp. 75–100. DOI: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/economia/a.7768>
- Cardaño Mejía, Freddy Arturo (2007), *Historia del desarrollo urbano del centro de Bogotá (Localidad de los Mártires)*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Contreras, Yasna (2017), “De los "gentries" a los precarios urbanos. Los nuevos residentes del centro del Santiago”, *Revista EURE – Revista De Estudios Urbano Regionales*, vol. 43, n° 129, pp. 115–141. DOI: <https://doi.org/10.4067/S0250-71612017000200006>
- Delgadillo, Víctor (2023), “Gentrificación y financiarización del desarrollo urbano en la Ciudad de México”, *Revista Scripta Nova*. vol. 2, n° 27, pp. 163-184. DOI: <https://doi.org/10.1344/sn2023.27.40083>

- Díaz Parra, Ibán. (2013), “La gentrificación en la cambiante estructura socioespacial de la ciudad”, *Biblio 3w: Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*, vol. 18, nº1030. Disponible en: <https://raco.cat/index.php/Biblio3w/article/view/268890>
- Díaz Parra, Ibán (2023), “Gentrificación ¿colonialismo cultural o urbanismo crítico?, Una aportación al debate”, *Revista Scripta Nova*, vol. 2, nº27, pp. 25-46. DOI: <https://doi.org/10.1344/sn2023.27.40062>
- García, Diva. Marcela., & Mayorga, José. Mario (2026), “Gentrificación y “gentrificabilidad”: propuesta para su medición en el caso del Centro Histórico de Bogotá.”, *Investigaciones Geográficas*, nº 85, pp. 207–230. DOI: <https://doi.org/10.14198/INGEO.29617>
- Inzulza, Jorge, & Galleguillos, Ximena (2014), “Latino gentrificación y polarización: Transformaciones socioespaciales en barrios pericentrales y periféricos de Santiago, Chile”, *Revista de Geografía Norte Grande*, vol. 58, nº 5–6, pp. 135–159. DOI: <https://doi.org/10.4067/S0718-34022014000200008>
- Martínez Buelvas, Francesca Lucía. Martínez Osorio, Gilberto Emiro (2023), “Los Centros Históricos en la modernización de la ciudad latinoamericana: una revisión documental” en Álvarez Ruiz, Liliana Patricia; Hernández Ruiz, Moises; Baldovino Noriega, Karen; Ruiz Carta, Erika. *Prácticas investigativas de jóvenes investigadores en Sucre, Colombia*, Colombia, Editorial CECAR, pp. 152-168. DOI: <https://doi.org/10.21892/9786287515383.7>
- Moreno Iregui, Camilo Alejandro (2016), *Rupturas y continuidades en las políticas de conservación del patrimonio urbano: problemas contemporáneos en la intervención del Centro Histórico de Bogotá*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Moriente, David & Botella Orsdinas, Eva (2023), “Procesos de turistificación y gentrificación en América Latina y España: una panorámica” *Historia y MEMORIA* [online], vol. 26, pp. 11-18. DOI: <https://doi.org/10.19053/20275137.n26.2023.15222>
- Sepúlveda, Juan (2017), “¿Gentrificación por fuera del centro tradicional? Transformación morfológica y funcional del pericentro norte de Bogotá, Colombia” *Perspectiva Geográfica*, vol. 22, pp. 33–48. DOI: <https://doi.org/10.19053/01233769.6106>
- UNESCO, & IESALC (2020), *Hacia el acceso universal a la educación superior: Tendencias internacionales*. UNESCO.

Una revisión actualizada de dos ejes viarios representativos de la reforma interior en Valencia

An updated review of two representative road axes of Valencia's interior reform

CARMEN BLASCO SÁNCHEZ

Doctora Arquitecta

Profesora Titular de Urbanismo

Departamento de Urbanismo, Universitat Politècnica de València (Valencia, España)

mblasco@urb.upv.es

ORCID: [0000-0002-6647-4642](https://orcid.org/0000-0002-6647-4642)

FRANCISCO JUAN MARTÍNEZ-PÉREZ

Doctor Arquitecto

Profesor Titular de Urbanismo

Departamento de Urbanismo, Universitat Politècnica de València (Valencia, España)

fjmartpe@urb.upv.es

ORCID: [0000-0002-8366-3744](https://orcid.org/0000-0002-8366-3744)

MIGUEL MANSILLA ADELL

Arquitecto

Estudiante de Máster

Universitat Politècnica de València (Valencia, España)

mimanad@upv.edu.es

ORCID: [0009-0003-7974-6664](https://orcid.org/0009-0003-7974-6664)

JULIA CANO BLASCO

Arquitecta

Investigadora en el Departamento de Urbanismo

Universitat Politècnica de València (Valencia, España)

jcb2018@gmail.com

ORCID: [0009-0003-7536-4423](https://orcid.org/0009-0003-7536-4423)

Recibido/Received: 30-09-2025; Aceptado/Accepted: 25-02-2026.

Cómo citar/How to cite: Blasco Sánchez, Carmen; Martínez-Pérez Francisco Juan; Mansilla Adell, Miguel & Cano Blasco, Julia (2026): “Una revisión actualizada de dos ejes viarios representativos de la reforma interior en Valencia”, *Ciudades*, 29, pp. 155-177. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.29.2026.155-177>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Resumen: En la ciudad de Valencia, demolidas sus últimas murallas, se inició un proceso de extensión urbana, pero también de renovación de su tejido histórico. Se plantearon planes de reforma viaria entre los que destacan la calle de La Paz (propuesta de 1866 y proceso de construcción 1872-1902), y la avenida del Oeste (propuesta de 1907 y proceso de construcción de 1932-1973). Operaciones que han cumplido un papel muy diferente en la ciudad y que permiten hoy valorar las dificultades, pero también los aciertos en cada caso. El artículo analiza a partir del método comparativo las dos intervenciones con el objetivo de llegar a contrastar las diferentes señas de identidad de su permanencia y el carácter desigual en su evolución, tanto en su fisonomía como en operatividad urbana.

Palabras clave: reforma interior, apertura viaria, Valencia decimonónica, morfología urbana, funcionalidad del espacio público.

Abstract: In the city of Valencia, with the demolition of its last walls, a process of urban expansion began, but also of renewal of its historical fabric. Road reform plans were proposed, among which La Paz Street (proposed in 1866 and built between 1872 and 1902), and West Avenue stand out (proposed in 1907 and built between 1932 and 1973). Operations that have played a very different role in the city and that today allow us to assess the difficulties, but also the successes in each case. The article analyzes the two interventions with the comparative method with the aim of contrasting the different signs of identity of their permanence and the unequal character in their evolution, both in their physiognomy and in urban functionality.

Keywords: interior reform, road opening, nineteenth-century Valencia, urban morphology, functionality of public space.

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo del siglo XIX aparecerán oportunidades de modernización de los núcleos urbanos tradicionales que decantarán su futuro. Ciudades como Valencia, por su peso a nivel nacional, participará de muchas de ellas: desamortizaciones de numerosos bienes eclesiásticos, la llegada del transporte por ferrocarril, la dinamización de su puerto y la aplicación de nuevas técnicas e instrumentos en la urbanización que se traducirán en proyectos de renovación de su tejido histórico. Son, por tanto, fruto de su tiempo, pero como realidad heredada nos muestran aún luces y sombras en su configuración inicial, y también en su evolución, ejemplos de los que podemos aprender, a través del trabajo de campo, de las fuentes originarias y, sobre todo, de la dilatada cartografía existente hasta el Plano del Término Municipal de Valencia de 1929-1944 (Llopis & Perdigón, 2010). Autores como Fernández Cuesta (2022), también reconoce lo paradigmático de estas actuaciones de reforma interior de la ciudad, por su calidad y cantidad y ofrece un extenso estudio de las reformas interiores de Valencia.

Partimos también de una extensa bibliografía histórica sobre la ciudad. Entre las aproximaciones al tema de ilustres autores valencianos contemporáneos, destacamos a Francisco Taberner (1987), Juan Luis Piñón (1984 y 1988), María Jesús Teixidor (1971) o Trinidad Simó (Simó & Jordá, 1983), con obras que aportan un sinfín de datos y detalles; las reflexiones de los propios autores de su

tiempo, Federico Aymamí o Javier Goerlich; la de otros investigadores nacionales (Monclús *et al.*, 1994; Alonso *et al.*, 2000) y las internacionales, que han aportado un marco teórico y práctico de las reformas interiores y la urbanística del siglo XIX (Samonà, 1978)¹, igual que a nivel local los trabajos desde diferentes disciplinas.

La abundancia de cartografía histórica de valor, y la posibilidad de tratarla con herramientas SIG, permiten superponer cartografías históricas con las nuevas planimetrías y con la fotografía aérea, ofreciendo nuevas herramientas de análisis a partir de fuentes gráficas. Estas herramientas formarán parte de una metodología comparativa igualando cartografías en origen de distintos periodos.

Surge, por tanto, la posibilidad de utilizar el método de análisis comparativo, a partir de las herramientas disponibles citadas, con el objetivo de obtener desde una perspectiva actual añadida, una vuelta más, al contrastar y contraponer de manera crítica ambas reformas y plantear, como hipótesis de partida, que el acierto en las decisiones políticas, las medidas programáticas y determinados atributos urbanísticos determinaron mejores cualidades en una reforma que otra, algo que se trasladó y forma parte de la memoria colectiva (Halbwachs, 1967). En ese sentido, es posible aportar, desde la óptica actual, una nueva visión deductiva y comparada de los mismos remitiéndonos a los hechos.

Si vemos la secuencia de acontecimientos históricos, en un primer momento serán los llamados planos geométricos de poblaciones, atendiendo a la Real Orden de 25 de julio de 1846², la ocasión para posibilitar reformas en las ciudades de mayor población con la obligación de dibujar las nuevas calles y plazas (Nadal & Cros, 2019). En Valencia, se levanta el Plano Geométrico y Topográfico de la ciudad de Valencia del Cid de 1853 en respuesta a la Real Orden citada, aunque no cumplirá su cometido. No incluía un verdadero plan de alineaciones, algo que se le reclamó completar a su autor, Montero de Espinosa (Faus, 2018). Los planes de reforma interior, ya como una herramienta de intervención eficaz, se apoyarán en la Ley de 12 de enero de 1879 de Expropiación Forzosa³, que concedía medios económicos y jurídicos para realizar esas mejoras a los ayuntamientos de las poblaciones de, al menos, 50.000 habitantes (Valencia en 1877 tiene 143.861 hab.

¹ Giuseppe Samonà es uno de los autores que centra de forma clara el marco coyuntural en el que se desarrollan las transformaciones en los orígenes de la urbanística moderna: “las fuerzas liberales trasladaron técnicas y programas de la clase dirigente a intervenciones concretas según un proceso de mediación para adaptarlo gradualmente (...) y en la transformación del tejido urbano consiguieron con este sistema constituir gran parte de la estructura de reforma, con prevalencia edificatoria”.

² Real Orden del Ministerio de Gobernación de 25 de julio de 1846.

³ Título II. Sección quinta. De la reforma interior de las grandes poblaciones. Art. 47. <https://www.boe.es/gazeta/dias/1879/01/12/pdfs/GMD-1879-12.pdf>

y en 1897 204.768 hab.⁴). Años después, en 1892, aparecerá el Plano Geométrico de Valencia incluyendo trazas de futuras reformas⁵.

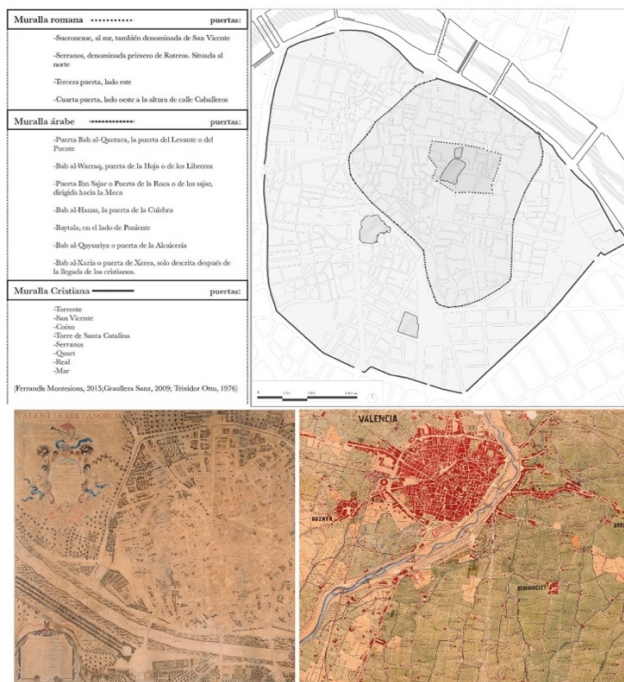


Figura 1. 1a. Plano del Proyecto de Ensanche de Valencia de 1858 sobre el estado actual, incorporando la denominación de las puertas de los sucesivos cinturones amurallado. Fuente: Elaboración propia a partir Cartografía Histórica de la ciudad de Valencia (CHV).

1b. Plano de *Valentia edetanorum*, vulgo del Cid. Tomás Vicente Tosca, 1704. Fuente: Cartografía Histórica de la ciudad de Valencia (CHV).

1c. Plano de Valencia y sus alrededores de 1883 sin apenas espacios libres intramuros. Fuente: CHV.

Cuando se plantean las primeras reformas, a mediados del s. XIX, la morfología urbana de la ciudad de Valencia era el reflejo de una evolución larga y compleja. La ciudad mantenía gran parte de la herencia árabe, aunque con leves

⁴ INE (Instituto Nacional de Estadística). INE base/Historia.

https://www.ine.es/inebaseweb/search.do?searchType=DEF_SEARCH&monoSearchString=Valencia

⁵ El primer plano geométrico aparecerá 46 años después del decreto original y 13 años tras la ley que favorecía su aplicación. Los problemas para llevar a cabo esas nuevas técnicas urbanísticas muestran ya la rigidez de un paradigma histórico, aún recurrente, entre los tiempos de legislar, los de planificar y los de ejecutar, propiciando discordancias entre los objetivos de partida y su aplicación en tiempos con problemáticas sobrepasadas.

modificaciones, mostrándose ineficientes para cubrir las necesidades de los nuevos tiempos, a pesar de sus valores intrínsecos⁶ (Ribera y Jiménez, 2004). Los grandes patios y jardines visibles en el Plano del Pare Tosca de 1704 (Figura 1b) se fueron sustituyendo por edificaciones y nuevos tramos de calles “estrechos y sin plan alguno” (Martínez Roca, 1908: 1) respondiendo a procesos de saturación urbana y aumento demográfico. Las cifras de población son reveladoras: en el Censo de Floridablanca de 1787, Valencia alcanzaba los 68.548 habitantes (Castelló, 1978), y en 1860 su población era de 107.703 vecinos. Hubo un aumento demográfico durante 70 años de casi el 60% dentro del mismo recinto amurallado cristiano (Figura 1c), hasta su demolición en 1865, lo que da una idea del proceso de densificación sufrido por la ciudad.



Figura 2. 2a. Plano de Reforma del Barrio de Pescadores 1906. Fuente: Taberner, 2011.
 2b Vista de la fachada de la calle del Sagrario de San Francisco -Plaza del Ayuntamiento- antes de su demolición. Fuente: Piñón, 1988.
 2c. Foto del barrio (1908) desde la calle Barcas sin demoler. Fuente: Biblioteca Valenciana Digital. Teatro Principal: Valencia [JH1/140] <https://bivaldi.gva.es/es/consulta/navegacionSecciones.do> (fecha de referencia: 10-10-2025)

Valencia había estado protegida por tres cinturones amurallados consecutivos (Montesinos & Vicente, 2016) (Figura 1a). Las desamortizaciones de Godoy en 1798 y las posteriores de Mendizábal en 1836 de los bienes eclesiásticos permitieron esponjar puntualmente el entramado urbano y sirvieron de aliciente económico a la burguesía mercantil para acceder a la propiedad de ese patrimonio (Azagra, 1986). Pero el aliento definitivo que destensó la

⁶ Es paradigmático el caso de la plaza de l’Almoína, tras la catedral, recinto del Alcázar islámico con una trama urbana desaparecida.

necesidad de vivienda y de nuevos trazados fue el derribo de la muralla. La ciudad comenzó entonces a generar nuevos procesos aislados de transformación interior que permitieron modificaciones de alineaciones y aperturas viarias como las nombradas, hasta llegar a la reconstrucción completa de barrios históricos (Figura 2), que consolidó la técnica de reforma interior.

2. EL PROYECTO DE REFORMA INTERIOR DE LA CALLE DE LA PAZ

El proceso de saneamiento y reforma interior empieza a adquirir importancia con el proyecto viario de mayor envergadura hasta ese momento en Valencia: la apertura de la calle La Paz. Con ella se asumían las corrientes urbanísticas del siglo XIX. La apertura de la calle La Paz cumplía tres condiciones fundacionales de la reforma interior haussmanniana de París: una geometría rectilínea con amplias secciones, la conexión entre elementos representativos del centro tradicional, y el control de la perspectiva de los nuevos viarios.



Figura 3. 3a. Vista aérea remarcando la calle La Paz y los monumentos próximos
Fuente: Google Earth y Elaboración propia.

3.b. Vistas actuales de la calle la Paz. Fuente: Archivo de autores.

En este caso, se construye un trazado con una longitud de 414 m y 14 m de sección (las calles próximas, como la calle del Mar, mantenían una anchura variable entre 5 y 8 m.) En sus extremos se abría al jardín del Parterre, y a la regularización de la plaza de la Reina que empezaba a gestarse. Como final de perspectiva, la torre de la iglesia de Santa Catalina, con una diferencia de cota desde la rasante en el Parterre hasta la iglesia de 4 m⁷, lo que facilitó que destacara como cierre visual (Figura 3).

El inicio del proceso de apertura de la calle comenzó en 1866 (Taberner, 1987), un año después del inicio de las obras de demolición de las murallas y del derribo de los conventos desamortizados de Santa Tecla y San Cristóbal en la calle del Mar (Figura 4b).

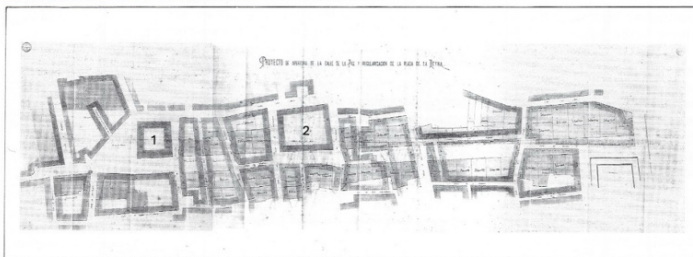
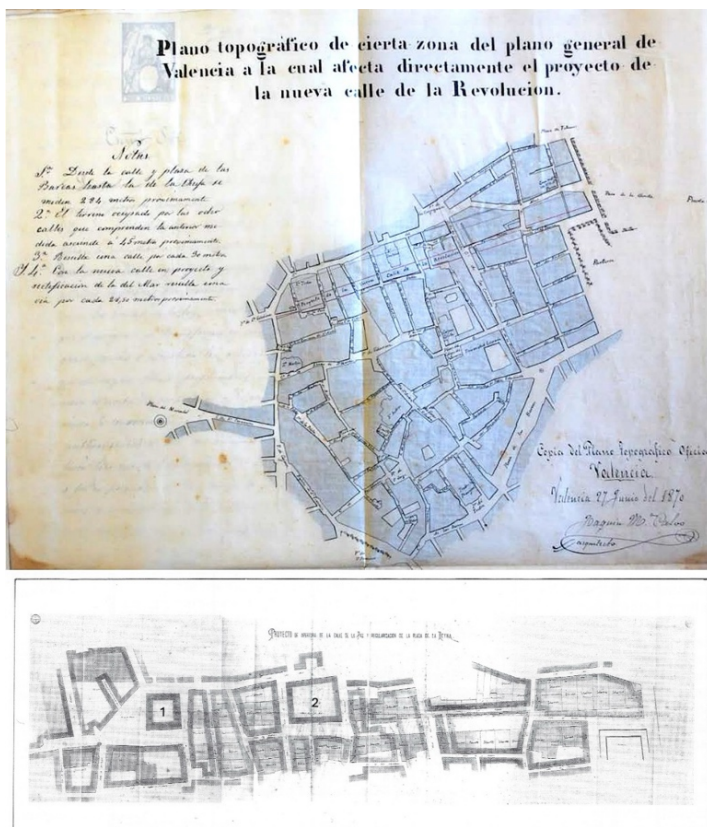


Figura 4. 4a. Plano topográfico J.M. Calvo 1870. AMV, Fondo Emilio Rieta, 1870
Fuente: Tomás Llavador, 2015.

4b. Proyecto de apertura de la calle de la Paz (1 y 2 nuevas manzanas que sustituyen a los conventos desamortizados) y regularización de la plaza de la Reina 1883. Fuente: Piñón, 1988.

⁷ Datos del proyecto de reurbanización de la Calle La Paz (Perdigón, 1990).

El proyecto de apertura se tramitó como calle de la Revolución (Figura 4a) y fue redactado por los arquitectos Manuel Sorní y Juan Mercader. La cesión gratuita de los conventos desamortizados se tenía que completar con la expropiación de numerosas edificaciones, situación que generó la oposición, desde la sección de Policía Urbana del ayuntamiento, del arquitecto municipal Manuel Blanco y Cano (Faus, 2021; Arbaiza, 2014), de los propietarios afectados y de la Academia de San Carlos, tachándola de arbitraria (Taberner, 1987). Para ellos, la calle del Mar cumplía ese papel, aglutinaba un numeroso patrimonio monumental y conectaba la puerta del Mar de la muralla y el puente del Real con las calles que conducían al centro.



Figura 5. 5.a. y 5.b. Sección 9 y 10 del Plano Geométrico de 1892 donde se pueden ver algunas rectificaciones de alineaciones y la apertura viaria de calle La Paz. Fuente: Llopis, Perdigón, 2016. 5.c. Planta con la superposición de la apertura sobre el tejido existente. Fuente: Elaboración propia.

Con todo, en 1872 el Ayuntamiento aprobó el proyecto, y comenzaron las expropiaciones. Paralelamente, ya se había iniciado la construcción de nuevas

viviendas en los solares de los antiguos conventos, y esa nueva alineación se fue imponiendo.

Dos años después, se pararon las obras, y hasta 1878 no se retomó su construcción rebautizada ya como calle de La Paz, conmemorando el final de la Tercera Guerra Carlista (Teixidor de Otto, 1971). Una nueva propuesta de 1883 (Figura 4.b) realizada por los arquitectos Luis Ferreres y Joaquín María Arnau impulsará definitivamente la culminación del proyecto determinando las características de las fachadas y alturas mínimas, entre otras condiciones (Taberner & Alcalde, 2010). En 1890 ya se había abierto la vía, como se puede observar en el plano de 1892 y la reconstrucción actual (Figura 5).

La calle se fue llenando de cafés y comercios, además de algunos hoteles (el nº 4 fue sede del II Congreso Internacional de Escritores para la Defensa de la Cultura en 1937)⁸ y, con el tiempo, concentró las principales joyerías de la ciudad⁹. La calle de La Paz se convirtió, a partir de entonces, en una prolongación comercial de la calle San Vicente, pero “con un aire más de élite” (Simó Terol, 1973). La apertura fue un éxito de regeneración de la trama histórica, de renovación funcional de la ciudad y de dinamización económica. Los mejores profesionales participaron en su construcción¹⁰, la tipología de vivienda estaba destinada a la burguesía, y al prolongarse en el tiempo el proceso de construcción (30 años), se produjo una evolución de estilos arquitectónicos sin romper los atributos urbanísticos de partida (Figura 6).



Figura 6. Alzados y fechas de construcción de los edificios. Fuente: Elaboración propia a partir del Proyecto de Reurbanización de la Calle La Paz (Perdigón, 1990).

⁸ <http://www.jdiezarnal.com/valenciacallesdevalenciacalledelapaz.html> (fecha de referencia: 10-10-2025).

⁹ Comentarios de los comerciantes al redactar el proyecto de reurbanización de la Calle La Paz. (Perdigón, 1990)

¹⁰ Relación de edificios y arquitectos que participaron en su construcción. (13 idem) <http://www.jdiezarnal.com/valenciacallesdevalenciacalledelapaz.html - paz26> (fecha de referencia: 10-10-2025).

3. LOS PROYECTOS GLOBALES DE REFORMA INTERIOR

Las reformas de menor escala permitieron mejorar algo la situación en el centro histórico, pero, en general, salvo las intervenciones mayores, como la apertura de la calle La Paz, la Avenida del Oeste y el barrio de Pescadores, fueron intervenciones de cirugía urbana o de reagrupación parcelaria (Piñón, 1988) que no llegaban a resolver problemas de carácter global. En Valencia, el Ensanche se entendió como un paso previo a la reforma y, como comentaba Antonino Sancho, autor del primer plan de Ensanche de 1858: “el crecimiento extramuros permitiría aliviar el casco histórico, pudiendo abrirse nuevas y amplias vías, rectificarse alineaciones y sanear los barrios de este sin suponer esto un gran sacrificio ni pérdida para la ciudad” (Antonio Sancho, 1887; Llopis Alonso, 2018).

No es casualidad que fuera Luis Ferreres Soler, autor del «Nuevo Proyecto de Ensanche» de 1884, quien en 1891 redactase el primer plan de reforma interior del centro histórico. En 1890, el Consistorio le encargó el «Estudio de la Reforma Interior de la Ciudad» sobre la base de la apertura de una Gran Vía de 30 m de ancho que desde la puerta de Ruzafa llegase hasta la de San José y otra de 25 m entre el puente del Real y la calle Guillem de Castro a la altura de la plaza Clemente Rojas (Figura 8).

Probablemente, trabajar en la expansión de la ciudad, motivó a Luis Ferreres a proponer también un plan de reforma interior que articulara la accesibilidad entre el tejido histórico y su ensanche (García, 2019). En este plan de 1891 (Figura 7.a), las dos grandes vías, rectilíneas y ortogonales entre ellas, con 1.580 y 1.230 m de longitud, se intersectaban justo en el entorno del Mercado Central, centro dinamizador de la actividad económica (Figura 8a). Una propuesta desmedida, calificada reiteradamente de arbitraria (Herrero Colás, 1997; Taberner Pastor, 2008).

Algunos años después, una nueva propuesta de poco recorrido presentada por el arquitecto José Camaña Laymón en 1900 proponía la continuación en línea recta de la Calle de la Paz, eliminando a su paso la iglesia de Santa Catalina, la Lonja de la Seda y parte de la Iglesia de los Santos Juanes, tres edificios de la ciudad de gran valor patrimonial (Figura 7b).

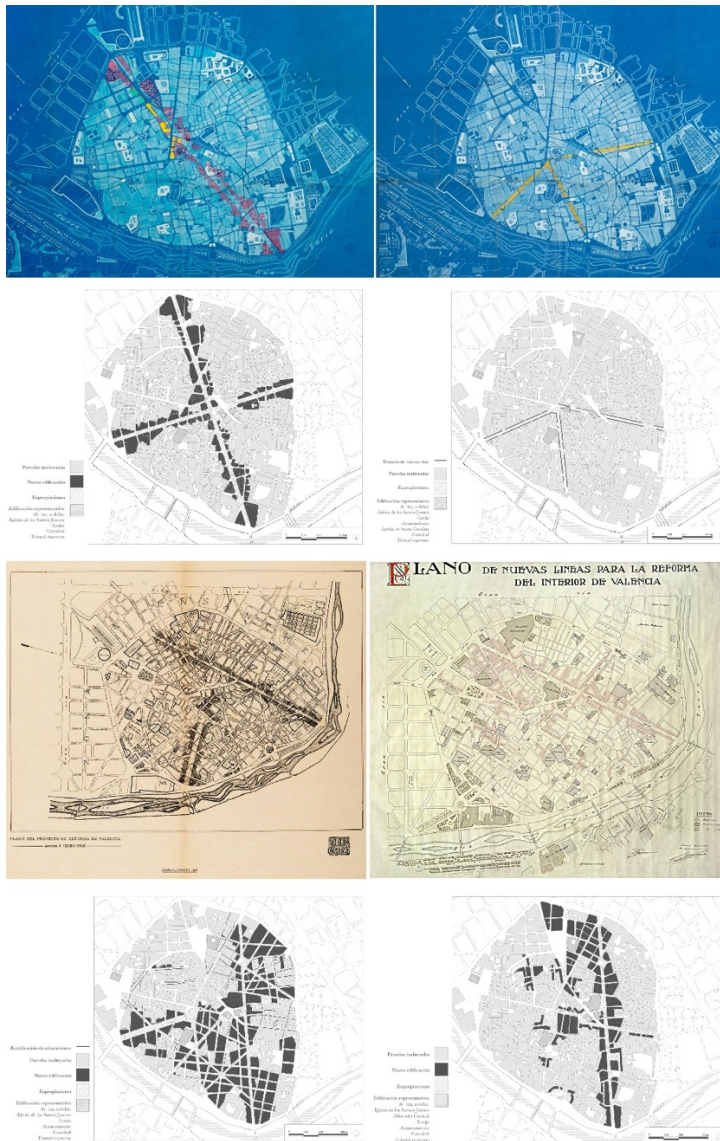


Figura 7. Comparativa de los planes de reforma interior.

- 7a. Propuesta de la Gran Vía de Luis Ferreres de 1891 dibujado por Federico Aymamí y su propuesta con los dos ejes redibujada sobre el plano actual. Fuente: Llopis & Perdigón, 2010, y elaboración propia.
- 7b. Propuesta de José Camaño Laymon de 1900 dibujada por Federico Aymamí en 1910, y su propuesta redibujada sobre plano actual. Fuente: Llopis & Perdigón, 2010, y elaboración propia.
- 7c. Plano original de la primera propuesta de Reforma interior de Federico Aymamí Faura (1907) y su propuesta redibujada sobre plano actual. Fuente: Llopis & Perdigón, 2010, y elaboración propia.
- 7d. Plano original de la propuesta de Reforma interior de Javier Goerlich Lleó de 1929. Fuente: Llopis & Perdigón, 2010, y elaboración propia.

4. EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA AVENIDA DEL OESTE

En 1907, Federico Aymamí, arquitecto municipal, retomó la reforma interior integral del centro histórico y propuso un nuevo plan que inundaba la ciudad de nuevas vías que se cruzaban entre ellas y que atravesaban toda la trama antigua (Figura 7c). Un proyecto que se imponía y sustituía la ciudad heredada, pues de haberse realizado habría supuesto su total transformación. El interés de esta propuesta radica en que es la primera vez que se plantea el trazado de la futura Avenida del Oeste.



Figura 8. 8.a. Vista aérea remarcando la avenida del Oeste y los monumentos próximos junto a vistas actuales en sus extremos. Fuente: Google Earth y Elaboración propia. 8.b y 8.c. Vistas actuales de la avenida. Fuente: Archivo de autores.

Federico Aymamí retomó la idea de Ferreres de abrir una nueva vía que atravesara todo el centro para crear la Avenida del Oeste (Figura 8). El trazado propuesto debía desplazarse más al oeste para no afectar a la bajada de San Vicente y la Plaza del Ayuntamiento (Casado Piquer, 2006). Lo justificó por la necesidad de encauzar parte importante del movimiento urbano a través de una gran vía de 1.400 m de longitud y 20 m de ancho,

“que alivie el estado deplorable de la zona Oeste de la población en cuanto a su vialidad e higiene, [...] abriendo, pues, entre el macizo de casas viejas y callejones anacrónicos [...] un anchuroso cauce para el aire y la luz y para la comunicación ciudadana” (Aymamí, 1908: 234-238).

El proyecto quedó paralizado por falta de inversión económica y no fue hasta 1928-29, cuando Francisco Javier Goerlich Lleó retomó definitivamente la reforma interior de Valencia. La frustración por la imposibilidad de hacer avanzar Valencia hacia la modernidad se extiende entre la ciudadanía valenciana, que ya es concedora de otras reformas en diferentes ciudades nacionales y europeas, y así quedó patente en los diarios de la época: “La pérdida de tiempo, para la marcha urbana de Valencia, es irreparable. Estas son las consecuencias de no tener un criterio fijo, un plan de reformas estudiado y una decisión firmísima de realizarlo” («El Pueblo» de 10-11-1925: 1).

Antes de esa fecha, proyectos nacionales como la Calle Alfonso I de Zaragoza (1870-1916) (Yeste, 2004), la Vía Layetana de Barcelona (1888) (Lorenzato, 2010), La Gran Vía de Colón de Granada (1891-1931) (Martínez-Ramos, 2016) o la Gran Vía de Madrid (1910) (Zárate, 2016) se ponían en marcha con planes aprobados.

En esa coyuntura, Javier Goerlich, arquitecto municipal, presentó en 1929 la propuesta de “Nuevas líneas para la reforma interior de la ciudad” (Figura 7.d) y, en 1932, será aprobado el proyecto de apertura de Avenida del Oeste con una sección de 25 m de anchura (como el primer tramo de la Gran Vía madrileña) (Barajas, 2018). El recién creado Colegio de Arquitectos de la Zona de Valencia (CAZV) emitirá un demoledor informe sobre este proyecto (Almenar, 1932): “[...] parecía más bien un plano de ensanche sobre un terreno libre que un plan de reforma de una ciudad que tiene su carácter y sus intereses históricos, artísticos y económicos para respetar y defender.”

Arquitectos como Ramón Liern Cebriá¹¹, criticarán la linealidad y contundencia del trazado, basado en la menor distancia entre dos puntos de la ciudad mal comunicados sin considerar los condicionantes existentes, además de la excesiva altura de las edificaciones propuestas (Figura 9).

¹¹ Documental realizado, por Richard van Kruchten, para la exposición: “Las otras Gran Vías, Mirados a su tiempo” en Madrid, 2011. <https://www.youtube.com/watch?v=5q86IuTbDIE> (fecha de referencia: 10-10-2025).

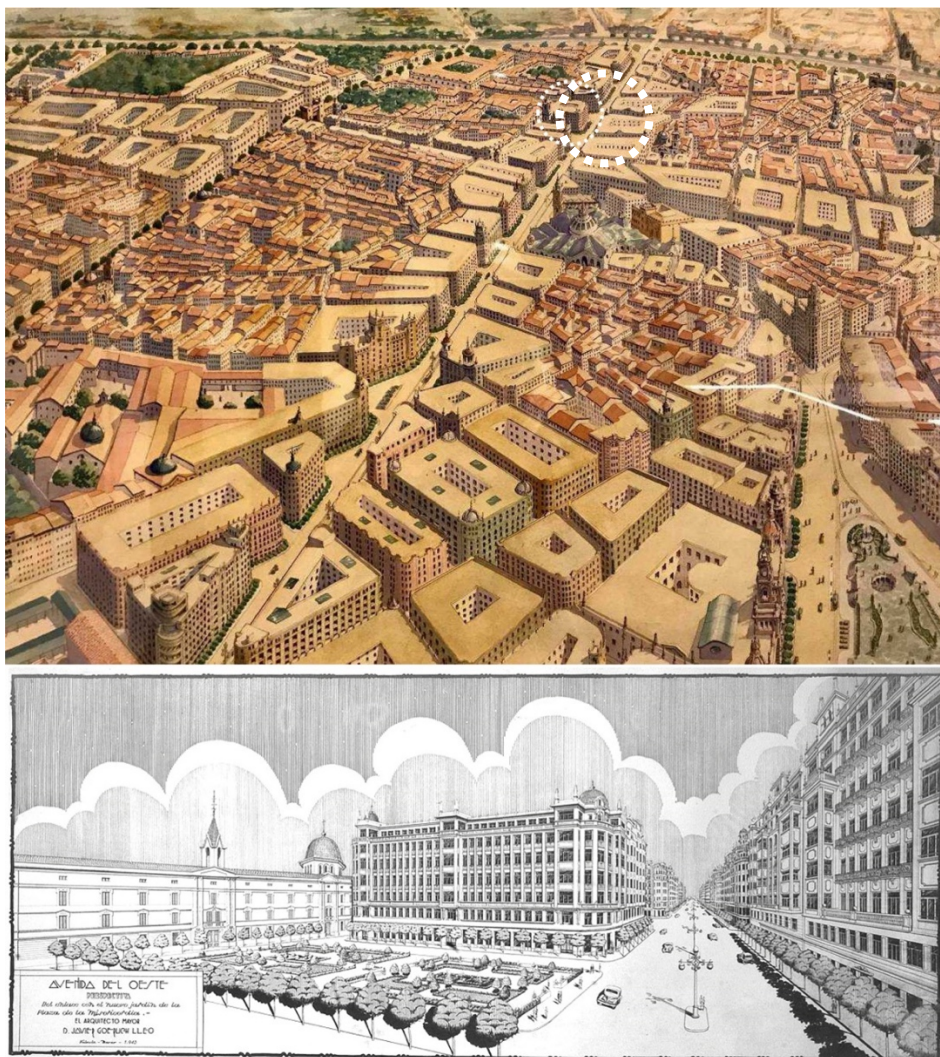


Figura 9. 9.a. Perspectiva a de la reforma de la Avenida del Oeste de Javier Goerlich Lleó, 1932.

Fuente: Llopis, 2018, círculo superpuesto localizando la imagen inferior.

9.b. Perspectiva de la avenida en su enlace con la plaza de la Misericordia. Javier Goerlich, 1943.

Archivo personal de Carlos Viñes Goerlich.

Fuente: https://www.uv.es/arteweb/ARS%20LONGA_22/SANCHEZ_red.pdf

(fecha de referencia: 10-10-2025)

El proyecto siguió adelante hasta su paralización por la Guerra Civil, y no fue hasta 1940, bajo la alcaldía del Barón de Cárcer, cuando se promovió la construcción definitiva de la vía con su nombre. El proceso de edificación, dada su envergadura, se dividió en 5 tramos, y se aprobó ese mismo año el inicio del

primero comprendido entre la Plaza de San Agustín y la desaparecida plaza de Pellicers, (cruce con la calle del Hospital). En 1942, se aprobó el segundo tramo comprendido entre la Plaza de Pellicers y la calle del Molino Rovella (tangente al Mercado Central).

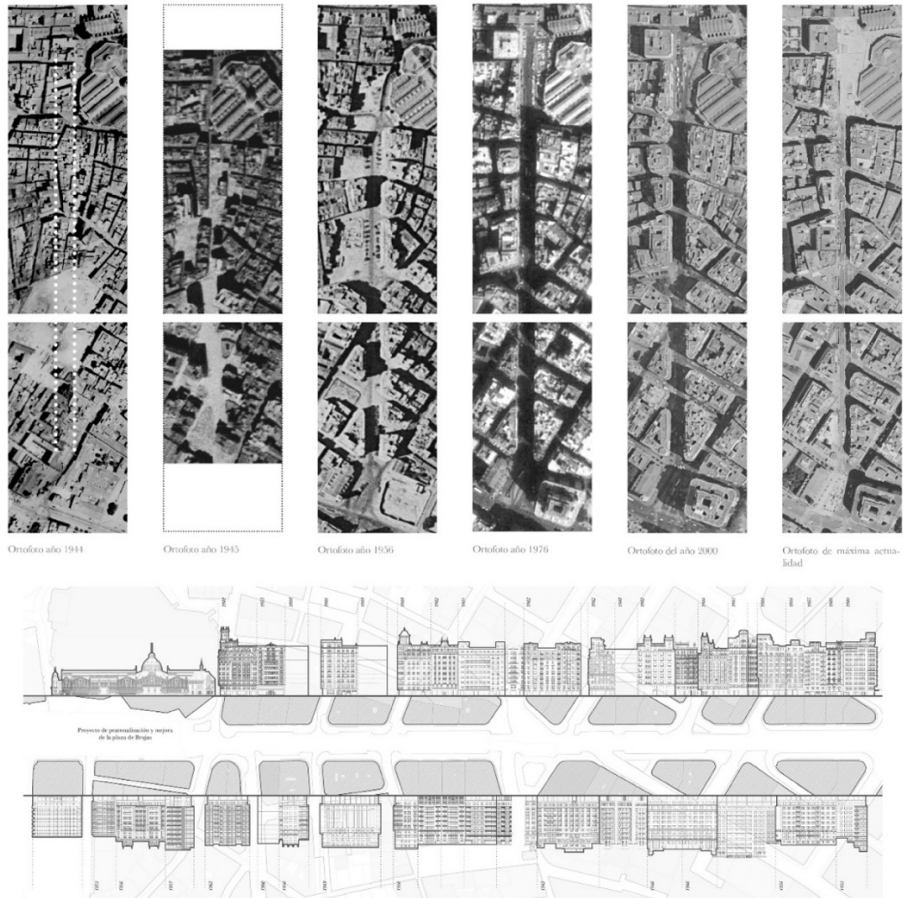


Figura 10. 10.a. Evolución de la construcción de la avenida a través de la imagen que aportan sucesivos vuelos fotogramétricos desde 1945 hasta el actual. Fuente: Elaboración propia.

10.b. Alzados y fechas de construcción definitiva de los edificios. Fuente: Elaboración propia a partir de: La Avenida del Oeste. Arquitectura de la Reforma Urbana. Actualización de un espacio inacabado. César Mifsut García, 2015. <https://riunet.upv.es/handle/10251/61465> y COACV <https://arquitectosdevalencia.es/arquitectura/mercado-central/> (fecha de referencia: 10-10-2025).

La realización del segundo tramo se paralizó al generar rechazo social y, tras la riada de 1957, se suspendió definitivamente la apertura de los tres tramos pendientes (Sánchez Muñoz, 2013), así que la nueva vía se inauguró asumiendo

la condición de proyecto inacabado (Figura 10). Goerlich realizó proyectos de edificación vinculados a la avenida del Oeste junto a otros arquitectos destacados (Sánchez Muñoz, 2013), incluso algunos pensando que podría continuarse en tramos sucesivos.

A finales de los años 50, esta vía ya se había convertido en un nuevo eje comercial. El proceso de edificación de los dos tramos abiertos se extendió hasta 1973, año en que adquirió su configuración actual. La arquitectura de los nuevos edificios, al ser la apertura un proceso tan dilatado en el tiempo también presenta diferentes estilos arquitectónicos.

5. CONCLUSIONES DESDE UNA LECTURA CRÍTICA DE LAS DOS REFORMAS INTERIORES

Las dos vías estudiadas intentaron representar la modernización de la ciudad de Valencia. Los renovados intereses inmobiliarios y el orden político en nuestro país también influyeron sobre la imagen y las características de un nuevo ideal urbano. Al final, los dos proyectos dieron respuestas diferentes a la necesidad de modernización de la ciudad con planteamientos ambiciosos, aunque con desigual eficacia y éxito.

La calle de La Paz se plantea, aprueba y abre en un intervalo de tiempo entre los 17 a los 24 años, con periodos interrumpidos por guerra. Y asumiendo los postulados decimonónicos de saneamiento y representatividad de los nuevos intereses representados por la burguesía. El Ayuntamiento decide realizarla a pesar de los intereses particulares y de la academia y aprovecha las desamortizaciones y beneficios de la ley de expropiación.

Se incorpora al casco histórico adaptándose a la morfología y volúmenes del manzanario existente. Al tratarse de una intervención acotada entre dos puntos representativos de la ciudad heredada (un lleno iglesia-torre y un vacío arbolado-parterre/glorieta, ambos con un significativo papel urbano), y con una sección muy medida de 14 m, consiguió convivir con su existente y establecer cierta armonía entre la configuración y actividad de la nueva vía y su entorno. Su inicio y final son claros, el fondo de perspectiva con la torre de Santa Catalina genera en el peatón un sentido de direccionalidad claro hacia el centro y de ubicación en la ciudad (Figura 11.a). Todo ayuda en su configuración, junto a la escala y proporción de su sección, ligeramente vertical -cercana a la sección aurea-, y a la calidad mayoritaria de sus arquitecturas originarias, la percepción de la calle como una escena urbana unitaria contribuye, con personalidad propia, a destacar, pero a su vez entra a formar parte de la ciudad histórica.



Figura 11. Comparativa de imágenes históricas y actuales de las dos reformas viarias.

11a. Calle de la Paz 4 imágenes superiores. Calle de la Paz en 1903.

Fuente: Reproducción digital del original conservado en la Biblioteca Valenciana Nicolau Primitiu <https://www.cervantesvirtual.com/portales/tricicle/obra/calle-de-la-paz-material-grafico--valencia>

Fotos de autor donde se aprecian las relaciones con su entorno. Fuente: Archivo de autores.

11b. Avenida del Oeste, imágenes inferiores. La Avenida del Oeste en los años 40 y 70 y su comparativa con fotos actuales. Fuente: Fundación Goerlich

https://www.facebook.com/media/set/?set=a.849683015119144&type=3&locale=es_ES,
<https://www.facebook.com/media/set/?set=a.2564705560283539&type=3> y Archivo de autores.
 (fecha de referencia 10-10-2025)

En la Avenida del Oeste, entre el inicio de los procesos reformistas del siglo XIX hasta su finalización pasó casi un siglo. Los postulados de la disciplina urbanística evolucionaron a lo largo del nuevo siglo, sobre todo con la generalización del vehículo privado, la forma de entender la conservación del patrimonio urbano histórico¹² y la coyuntura técnico-económica de la producción inmobiliaria. Tampoco las decisiones políticas y los recursos disponibles favorecieron un desarrollo rápido y claro, y las críticas surgieron del colectivo ciudadano y el profesional.

La avenida del Oeste, con los 25 m de sección y las 10-12 plantas dominantes en la edificación que permitían las nuevas técnicas constructivas y autorizaban las ordenanzas, introdujo en la ciudad histórica una modernidad distinta

¹² Con autores como Alois Riegl y el “culto moderno a los monumentos” de 1903 y documentos marco como la Carta de Venecia 1964.

(Figura 11.b). Junto con la inexistencia de un planeamiento eficaz de todo el centro histórico, permitió obviar las cualidades y referentes de trama urbana existente y desactivó cualquier tipo de diálogo posible.

Los nuevos frentes de manzana de la avenida mantienen una volumetría homogénea, marcando con chaflanes curvos y cuerpos de remate la singularidad de los pasos hacia el viario transversal. Una propuesta unitaria que incorpora valores compositivos, pero que no se articula bien con su entorno, ni por dimensiones de sección ni de volumetrías, son contrastes que no pueden cohabitar, tampoco por su encaje compartiendo parcelario en manzana, ni por la propia actividad de un nuevo viario comprometido con niveles de movilidad y uso desmedidos frente a su entorno.



Figura 12. 12.a. Degradación del Barrio de Velluters Años 90 y estado previo años 80 (arriba-abajo).

Fuente: Autores. Proyecto europeo URBACT 2005.

12.b. Fotos del encuentro del tejido del barrio con la Avenida del Oeste años 90 y actualmente.

Fuente: Archivo de los autores.

Asimismo, la importancia de los elementos monumentales de sus extremos quedará visualmente reducida ante la magnitud de la escena urbana que configuran la sección y construcciones. No pautar las transiciones necesarias con los tejidos adyacentes, pero también con sus espacios de remate, pervivirá como una sombra en la ciudad. Añadir que, para secciones de 25 m y 550 m de los casi 1400 m de longitud previstos, las dos plazas de remate no aportan un control de perspectiva, ni le dotan de un final claro, están únicamente al servicio de los monumentos que las justifican, en proporción más que en tratamiento.

Aunque las más perjudicadas fueron las tramas históricas colindantes (Herrero Colás, 1997), sobre todo el barrio de Velluters (Figura 12). A las zonas del casco histórico que quedaban al oeste de la nueva avenida se les había impuesto un aislamiento forzado del resto de la ciudad y comenzaron un proceso de degradación acelerado. Hacia los años 80, el antiguo barrio de Velluters, motor económico de la ciudad durante siglos por la producción sedera, pasó a convertirse en uno de los barrios más degradados. Las casas tapiadas, los edificios en ruinas y los palacios deshabitados se convirtieron en los elementos característicos del paisaje urbano en los 90. Las intervenciones realizadas a partir del proyecto Urban a finales de esos años consiguieron revertir parcialmente la situación, pero el barrio sigue parapetado tras la avenida. Parece evidente que, de haberse abierto los tramos sucesivos hasta el río, se habría extendido y potenciado la degradación hacia otros barrios históricos, como el barrio del Carmen.

La avenida del Oeste se convirtió en una operación desafortunada, en parte por la finalización abrupta de su segundo tramo sobre edificios palaciegos del s. XVIII que quedaron expuestos sobre una plaza forzada, la de Brujas, y una transición dura con el tejido no intervenido.

En paralelo a lo sucedido en Madrid, “el proyecto para una Gran Vía que enlazaría la glorieta de Bilbao con Callao, Oriol esboza una contradictoria lectura del fenómeno urbano, integrando simultáneamente intentos esteticistas con una preocupación por definir problemas de tráfico” (Sambricio, 1979: 66). Se puede compartir, en este caso, el resultado de algunas operaciones de reforma en otras ciudades españolas entonces, y reconocer aciertos y desaciertos, porque en ocasiones “hasta el mismo centro de la ciudad son presentes estas situaciones de contraste, de rupturas dramáticas que arruinan el orden urbano posible por su incoherencia respecto a cualquier idea de continuidad, sea viaria, sea edificatoria, sea monumental o simplemente funcional de tejido urbano” (Solá-Morales, 1985: 3).

La revisión comparada de los dos proyectos de reforma aporta una revisión actualizada de las reformas interiores. El trabajo permite destacar bastantes diferencias de circunstancias y decisiones tomadas ante la apertura de las dos reformas, y es fácil reconocerlo cuando el prestigio de La Paz aumenta con los años y la avenida del Oeste permanece solo con valores arquitectónicos, pero sin una definición urbana clara ni amable en el centro histórico. La espiral de la

Historia nos muestra cómo en tiempos avanzados, con más recursos y conocimientos, se puede avanzar o retroceder si no se saben calibrar las consecuencias sobre la ciudad existente.

BIBLIOGRAFÍA

- Almenar, Francisco (1932), “Informe Del Colegio Oficial de Arquitectos de La Zona de Valencia al Proyecto de Avenida Del Oeste”, Valencia.
- Alonso Monterde, Mar; Murad Mateu, Málek & Taberner, Francisco (2000), *Historia de la ciudad III, Arquitectura y transformación urbana de la ciudad de Valencia*, Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana.
- Arbaiza Blanco-Soler, Silvia (2014), “Manuel Blanco y Cano: un arquitecto del siglo XIX”, *Academia, Boletín de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando*, nº 116, pp. 55–98. Disponible en: https://www.realacademiabellasartessanfernando.com/assets/docs/boletines/boletin_116.pdf (fecha de referencia: 10-10-2025)
- Aymamí, Federico (1908), “Plano del proyecto de reforma de valencia-arquitecto; D. Federico Aymamí”, *Arquitectura y Construcción*, agosto de 1908. pp. 234-238 <https://bibliotecadigital.museodelprado.es/pradobib/es/media/group/1026943.do?embed=true> (fecha de referencia: 10-10-2025)
- Azagra Ros, Joaquín (1986), “La desamortización de Godoy en Valencia: (1799-1807)”, *Politecnia*, nº 27, Valencia, Institució Alfons el Magnànim.
- Barajas Tomás, Beatriz (2018), *Historia de Un Proyecto: La Gran Vía. La necesidad de una conexión (1853-1955)*, Madrid, ETS Arquitectura UPM. Disponible en: https://oa.upm.es/51483/1/TFG_Barajas_Tomas_Beatriz.pdf (fecha de referencia: 10-10-2025)
- Carta de Venecia (1964), “Carta Internacional sobre la Conservación y la Restauración de monumentos y sitios.” en *II Congreso Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos Históricos*, Venecia (Italia). Disponible en: https://docomomoiberico.com/wp-content/uploads/2013/06/docomomo_pdfs_1964_carta_de_venecia_IPCE.pdf (fecha de referencia: 10-10-2025)
- Casado Piquer, María del Rosario (2006), *La Gran Vía Del Oeste. Problemática, Construcción y Valoración de Este Nuevo Espacio Urbano, Corolario de La Reforma Interior de Valencia en el Siglo XIX*, Valencia, Universidad Politécnica de Valencia.
- Castelló Traver, Josep Emili (1978), *El País Valenciano en el Censo de Floridablanca (1787)*, Valencia, Institució Alfons el Magnànim-Centre Valencià d’Estudis i d’Investigació.

- El Pueblo: diario republicano de Valencia* (1925): “Hay que ir a la reforma grande de la Glorieta”, *El Pueblo*, nº 11833, de 10 de noviembre de 1925, p. 1. Disponible en: https://prensahistorica.mcu.es/es/catalogo_imagenes/grupo.do?path=1000183570 (fecha de referencia: 10-10-2025)
- Faus Prieto, Alfredo (2021), “Al servicio de una ciudad en expansión. Casimiro Meseguer Bonet, Director de Caminos del Ayuntamiento de Valencia (1874-1914)”, *Investigaciones Geográficas*, nº 76, pp. 141–161. DOI: <https://doi.org/10.14198/INGEO.17616>
- Fernández Cuesta, Gaspar (2022), *Valencia: la construcción histórica de la ciudad burguesa a través de la cartografía*, Oviedo, Ediciones de la Universidad de Oviedo.
- Ferrandis Montesinos, José Vicente (2016), *Las murallas de Valencia. Historia, arquitectura y arqueología. Análisis y estado de la cuestión. Propuesta para su puesta en valor y divulgación de sus preexistencias*, Tesis doctoral, Universitat Politècnica de València. Disponible en: <https://riunet.upv.es/entities/publication/4487288a-1b04-4598-a438-645ff11819da> (fecha de referencia: 10-10-2025)
- Faus, Alfredo (2018), “Quinientos planos de alineación de la ciudad de Valencia (1860-1909)”, *Cuadernos de Geografía*, nº 100, pp. 121-148. DOI: <https://doi.org/10.7203/CGUV.100.13041>
- García Pastor, Marta (2019), “La Adaptación de Valencia a La Modernidad”, *VIII Curs de La Ciutat*. Conferencia en video. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=aGYhIOazgPQ> (fecha de referencia: 10-10-2025)
- Halbwachs, Maurice (1967), *La mémoire collective*, Paris, Presses universitaires de France, Collection : Bibliothèque de philosophie contemporaine. Disponible en: https://classiques.uqam.ca/classiques/Halbwachs_maurice/memoire_collective/memoire_collective.html (fecha de referencia: 10-10-2025)
- Herrero Colás, Adolfo (1997), “Valencia: Un Modelo No Cuestionado. El Fantasma de La Reforma Interior”, *Historia Urbana*, nº 4, Valencia, Institució Alfons el Magnànim.
- Martínez Roca, J. (1908), “La Reforma Interior de Valencia.” *El Pueblo*, 14 de junio de 1908, p. 1. Disponible en: https://prensahistorica.mcu.es/es/catalogo_imagenes/grupo.do?path=2000662805 (fecha de referencia: 10-10-2025)
- Llopis Alonso, Amando (2018), “Javier Goerlich Lleó I La Reforma Interior de València”, en *Javier Goerlich Lleó. Arquitectura I Urbanisme a València (1914-1962)*, Valencia, editado por VtiM arqtes. y Ajuntament de València, Regidoria de Patrimoni i Recursos Naturals, pp. 42–77.

- Llopis Alonso, Amando & Perdígón Fernández, Luís Alberto (2010), *Cartografía histórica de la ciudad de Valencia (1608-1944)*, Valencia, Editorial Universitat Politècnica de València.
- Lorenzato, Davide (2010), *Via Layetana: de un lugar a una calle y la calle como lugar* Projecte Final de Màster Oficial. UPC, Escola Tècnica Superior d'Arquitectura de Barcelona, Departament de Projectes Arquitectònics. Handle: <http://hdl.handle.net/2099.1/10404>
- Martínez-Ramos e Iruela, Roser & García Nofuentes, Juan Francisco (2016), “Análisis gráfico de los criterios de proyección de la Gran Vía de Colón de Granada y de su evolución constructiva”, *EGA Expresión Gráfica Arquitectónica*, vol. 21, nº 28, pp. 206-215. DOI: <https://doi.org/10.4995/ega.2016.6048>
- Mifsut García, César Damián (2016), *La Avenida del Oeste de Valencia. Arquitectura de la reforma urbana. Actualización de un espacio inacabado*, Tesis Doctoral Universitat Politècnica de València. DOI: <https://doi.org/10.4995/THESIS/10251/61465>
- Monclús Fraga, Francisco Javier; Oyón, José Luis, & Guardia, Manuel (1994). *Atlas histórico de ciudades europeas, vol. 1, Península Ibérica*, Salvat.
- Nadal i Piqué, Francesc & Cros i Lluch, Roger (2019), “Els plànols geomètrics de poblacions a Catalunya (1846-1859)”, *Treballs de la SCG*, nº 88, pp. 39-72. DOI: <https://doi.org/10.2436/20.3002.01.181>
- Perdígón, Luis (dir.) (1990), *Proyecto de reurbanización de la Calle La Paz*, Valencia, Consellería d'Industria Comerç i Turisme. Direcció General de Comerç.
- Piñón Pallarés, Juan Luis (1984), *El Ensanche de la ciudad de Valencia de 1884*, Valencia, Colegio Oficial de Arquitectos.
- Piñón Pallarés, Juan Luis (1988), “Los orígenes de la Valencia moderna: Notas sobre la reedificación urbana de la primera mitad del siglo XIX”, *Arquitectura y urbanismo*, nº 3, Valencia, Col·legi Oficial d'Arquitectes de la Comunitat Valenciana.
- Ribera i Lacomba, Albert & Jiménez Salvador, José Luis (2004), “La arquitectura y las transformaciones urbanas del centro de Valencia durante los primeros mil años de la ciudad”. *Historia de la Ciudad. III: Arquitectura y transformación urbana de la ciudad de Valencia*, Valencia, COACV, pp. 17-30.
- Riegl, Alois (1987), *El culto moderno a los monumentos: Caracteres y origen*, Madrid, Visor Libros.
- Sambriocio Rivera-Echegaray, Carlos (1979), “Ideología y reforma urbana en Madrid: 1920-1940”, *Arquitectura* nº 198, pp. 65-78. Disponible en: <https://oa.upm.es/1599/> (fecha de referencia: 10-10-2025)

- Sánchez Muñoz, David (2013), “La avenida del Oeste de Valencia: historia de un proyecto inacabado.” *Ars longa*, n° 22, Área de Conservación de Patrimonio Cultural. Universitat de València. pp. 229–44. Disponible en: https://www.uv.es/arteweb/ARS%20LONGA_22/SANCHEZ_red.pdf (fecha de referencia: 10-10-2025)
- Samonà, Giuseppe (1978), *L'urbanistica e l'avvenire della città*, Roma-Bari, Editori Laterza.
- Sancho, Antonio (1887), *Memoria Descriptiva del Ensanche de 1887*. Inédito.
- Simó Terol, Trinidad (1973), *La arquitectura de la renovación urbana en Valencia*, Valencia, Editorial Albatros.
- Solá-Morales, Manuel (1985), “Valladolid: la constante reforma de crecer sobre sí misma”, *Revista UR* n° 1 pp. 2-19 https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/2902/002-019_Valladolid.pdf (fecha de referencia: 10-10-2025)
- Taberner, Francisco (1987), *Valencia entre el Ensanche y la reforma interior*, Valencia, Institutió Alfons el Magnànim.
- Taberner Pastor, Francisco (2008), “Los adelantos del siglo en el ocaso de la Valencia decimonónica. En torno al arquitecto Luis Ferreres Soles”, en *Historia de La Ciudad. Tradición y Progreso*, Valencia, Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, pp. 209–224.
- Taberner Pastor, Francisco & Alcalde Blanquer, Cristina (2010), *Guía de arquitectura de Valencia*. Valencia, Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia.
- Teixidor de Otto, María Jesús (1971), “La Calle de La Paz (Valencia)” *Cuadernos de Geografía de la Universidad de València*, n° 8, pp. 83–103.
- Tomás Llavador, José María (2016), *Geometrías de ciudad. El juego de los agentes urbanos. El caso de valencia*, Tesis Doctoral Universitat Politècnica de València. Disponible en: <https://doi.org/10.4995/Thesis/10251/62313> (fecha de referencia: 10-10-2025)
- Yeste Navarro, Isabel (2004), “Reforma interior y ensanche en la segunda mitad del siglo XIX en Zaragoza: el plano geométrico”, *Artigrama*, n° 19, pp. 427–451. DOI: https://doi.org/10.26754/ojs_artigrama/artigrama.2004198348
- Zárate Martín, M. Antonio & García Ferrero, Alejandro (2016), “La Gran Vía madrileña, de reforma urbana a paisaje cultural para el ocio y el turismo”, *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, Tomo CLI, pp. 327-368. Disponible en: <https://www.boletinrsg.com/index.php/boletinrsg/article/view/19> (fecha de referencia: 10-10-2025)

Una herencia insular basada en la dualidad urbana: El caso de la isla de Mallorca

Insular legacy based on urban duality The case of the Island of Mallorca (Spain)

HUGO CAPELLÀ MITERNIQUE

Doctor en Geografía
Profesor Titular de Geografía Humana
Universitat de les Illes Balears (Palma de Mallorca, España)
hugo.capella@uib.eu
ORCID: [0000-0003-2945-6741](https://orcid.org/0000-0003-2945-6741)

MIQUEL GRIMALT GELABERT

Doctor en Geografía
Catedrático de Geografía Física
Universitat de les Illes Balears (Palma de Mallorca, España)
miquel.grimalt@uib.es
ORCID: [0000-0002-5773-588X](https://orcid.org/0000-0002-5773-588X)

JOAN BAUZÀ LLINÀS

Doctor en Geografía
Personal técnico, de gestión y de administración y servicios
Universitat de les Illes Balears (Palma de Mallorca, España)
joan.bauza@uib.cat
ORCID: [0000-0001-8538-5197](https://orcid.org/0000-0001-8538-5197)

Recibido/Received: 04-04-2025; Aceptado/Accepted: 03-02-2026.

Cómo citar/How to cite: Capellà Miternique, Hugo; Grimalt Gelabert, Miquel & Bauzà Llinàs, Joan (2026): “Una herencia insular basada en la dualidad urbana: El caso de la isla de Mallorca”, *Ciudades*, 29, pp. 179-197. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.29.2026.179-197>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Resumen: Las tramas urbanas de las principales poblaciones mallorquinas configuran una dualidad subyacente que ha servido para la transmisión de una definición insular socialmente aglutinadora. Desde la geografía cultural y acorde a una metodología etnográfica, hemos investigado, en primer lugar, en el significado teórico de la dualidad para la definición de la insularidad. En segundo lugar, hemos averiguado la evidencia de esta dualidad en la dimensión material y simbólica del paisaje a partir del análisis urbanístico y cultural de tres casos mallorquines. Finalmente, hemos subrayado la trascendencia de dicha dualidad para el caso mallorquín y, en un sentido más amplio, para la definición misma de la propia insularidad.

Palabras clave: morfología urbana, imaginarios urbanos, patrimonio.

Abstract: The urban grids of the main Majorcan settlements configure an underlying duality that has served for the transmission of a socially agglutinating insular definition. From the point of view of cultural geography, related to an ethnographic methodology, we have investigated, firstly, the theoretical meaning of duality for the definition of insularity. Secondly, we have found out the evidence of this duality within the material and symbolic dimensions of the landscape through the urban and cultural analysis of three Majorcan cases. Finally, we have underlined the transcendence of this duality for the Mallorcan case and, in a broader sense, for the very definition of insularity itself.

Keywords: urban morphology, urban imaginaries, heritage.

1. INTRODUCCIÓN Y MARCO TEÓRICO: EL SIGNIFICADO DEL LEGADO URBANÍSTICO

Las urbes reflejan las transformaciones e innovaciones de la sociedad, albergando bajo los edificios, las tramas urbanas pretéritas que, como un palimpsesto, siguen marcando y definiendo, desde su origen, su propio devenir como referente particular. Estas tramas a menudo tienen su reflejo en aspectos sociales y vivenciales, aflorando y dando lugar a divisiones del espacio urbano no solo físicas, sino vitales.

En el contexto del paisaje urbano, el análisis de las tramas, desde su trazado viario, pero también de parcelación, se convierte en un instrumento muy útil para poder entender los procesos de cambio y morfología de una ciudad, los cuales también pueden ser observados en los registros y muestras del patrimonio, tanto civil, público, religioso o militar. En ciertos casos, como en el presente estudio, la relevancia también se vincula con la herencia vivencial que adquiere ese urbanismo, a partir de su celebración, como forma de memoria colectiva (Halbwachs, 1950).

La perspectiva de la geografía cultural elegida para esta investigación se ajusta, tanto al largo legado en el estudio del paisaje, como al aporte metodológico de tradición etnográfica, ya que en este caso se trata de un patrimonio vivo (Crang, 2013) porque se enfoca en cómo la comunidad interpreta y representa la división de las áreas urbanas, desde la dualidad. La misma trama urbana se convierte en una marca testimonial de una dualidad reconocida colectivamente como significativa clave para la transmisión de la identidad insular. La doble vinculación entre referentes dispares abre unos horizontes ilimitados (multi-referencial al alero del “otro”), dentro de un todo insular limitado (Bateson, 1972) y en dónde la ambivalencia de la doble vinculación (Girard, 2014) aporta un lugar clave para la mediación o “trayección” (Berque, 1987).

Algunas veces los límites entre los elementos urbanos duales vienen impuestos por riesgos naturales, como en el caso de espacios inundables o áreas proclives a los deslizamientos, que están en el origen de la contraposición entre dos partes de una misma urbe separadas por una zona peligrosa intermedia

(Capellà, 2014). La dualidad en este caso juega el rol de la metáfora como en la geofilosofía (Guarrasi, 2009) pero se vincula a su vez estrechamente con la memoria colectiva en forma de resiliencia social frente a riesgos naturales (Capellà, 2013).

1.1. La elección de Mallorca como caso de estudio

En este contexto, en algunas poblaciones de la isla de Mallorca, existe una tradición viva colectiva centrada en diferenciar simbólicamente su entramado urbano dividiéndolo en dos partes, lo que se convierte en un trazo común de su misma insularidad (Barceló, 1985)¹. La importancia por mantener viva esa dualidad interna se ha vinculado a elementos urbanísticos e históricos concretos por medio de celebraciones que median como recordatorio de ese legado. Los imaginarios transmitidos colectivamente mantienen la identidad urbana particular viva y sirven a su vez como referente sobre el cual definirse uno mismo y también al resto del mundo (Carranza Guasch, 2021). Siguiendo este principio, buena parte de las localidades de la isla de Mallorca muestran una dualidad por la cual se establece una diferenciación entre una parte del núcleo urbano y el todo.

La visión de este referente insular se establece sobre un binarismo basado entre la supervivencia del “yo” insular, respecto de un “otro” que se diferencia, pero que se acepta a su vez como parte dentro de un todo (Glissant, 1997). Ese margen dentro del referente insular ha permitido, por un lado, salvaguardar el referente unívoco insular (tradición) pero, a su vez, sin tener por ello que renegar de los beneficios potenciales de las incursiones culturales externas (mestizaje), que también son consideradas diferenciadamente como parte del todo (insular). Esa dualidad aprendida desde las tramas urbanas es el legado vivo de una forma cosmogónica de la insularidad. La trama urbana insulariza así a sus habitantes, desde una lógica inclusiva, por la cual cabe un lugar específico para todo el mundo, dentro de las limitaciones insulares (Gombaudo, 2007). El caso de la isla de Capri sintetiza en cierto modo la idea conceptual de la dualidad y diferencia desde la totalidad insular, ya que incluye en su interior el núcleo que le da nombre al conjunto, pero también encierra su antítesis en el segundo núcleo denominado, Anacapri y que representa la anti-isla tolerada dentro del todo (Capellà, 2010).

1.2. Concepto de dualidad en el contexto de la geografía cultural

Antes de iniciar la ilustración empírica de los casos de estudio es necesario detenerse primero para entender mejor el concepto de “dualidad”, así como su relación para la definición misma de la insularidad. Este concepto se puede relacionar con un neologismo afín definido desde la biología (Taylor, 1961),

¹ En el presente artículo usaremos el concepto genérico de insularidad (Trabelsi, 2005), aunque específicamente nos centraremos más en sus representaciones, entendidas en los estudios de “nesologías” (Moles Abraham, 1982) como “ileidades” (Gombaudo, 2007).

como es el de “mitosis” μίτος (mitos = tejido, originalmente hilo) y -ωσις (-osis = formación, conversión). La mitosis, entendida como la idea de tejer o establecer un tejido, solo es posible al entrelazar dos hilos dispares, los cuales son necesarios para generar un nuevo referente o ente (Ohkura, 2015). Esta imagen refleja la idea misma del origen necesario de la dualidad.

La ciencia resuelve la explicación del proceso de división de una unidad a una dualidad, pero su significado ha representado para la filosofía de Emmanuel Lévinas basada en el Humanismo del otro hombre o como pensar a partir del otro, así como socialmente, un dilema al cual nos vemos aún enfrentados en la actualidad entorno a la cuestión del sujeto y del referente (Sugarman, 2006). El concebir una dualidad, si se parte de una totalidad perfecta de un referente, omnipresente, ha sido explicado en teología, como el fruto de un accidente, o castigo (el pecado original). A la vez responde a la necesidad de un mal para que haya un bien, o desde la lógica platónica δίανοια (dianoia = razón discursiva) y aristotélica, se encuentra al origen del razonamiento (sí/no) (Setaioli, 2008). El origen clásico de este binarismo (Prontera, 2011) remonta justamente a la herencia histórica ante la división clásica del referente marino (principal y previo) al quedar desbancado respecto de un nuevo referente continental que se impondría y con el cual tendría que convivir (Dion, 1977; Bonnemaïson, 1990)². De hecho, podemos deducir que una de las raíces de la divergencia de pensamiento entre ambos filósofos podría apuntar al origen más insular de Platón, de Egina, respecto de la reinterpretación ulterior continental de un Aristóteles de Estagira, en el papel diverso que desempeña la dualidad sobre el referente. No obstante, la idea del doble vínculo es común a muchas culturas, y en nuestro caso, encuentra en el mismo cristianismo una de las vías de transmisión en el tiempo, por medio del papel salvador de la mediación en el dilema referencial del limbo como intercesión en la resurrección entre la vida y la muerte o del papel del Espíritu Santo en la Santísima Trinidad (Jensen, 1993).

2. DESARROLLO Y ESTUDIO DE CASOS: EL LEGADO DE LAS URBES MALLORQUINAS Y LA DUALIDAD

En Mallorca, la dualidad se manifiesta de numerosas formas y en numerosas poblaciones insulares, aunque la presente investigación se ciñe al análisis de tres casos concretos a modo de ejemplo: los núcleos urbanos de Montuïri, Manacor y

² La evolución del mismo término archipiélago ἀρχι (árchi = superior) y el πέλαγος (piélagos = mar) pasó de definir sus islas respecto del Mar Egeo a denominar ulteriormente cualquier conjunto de islas. Ello, nos permite entender el cambio del paso de una lógica desde un referente del mar uniforme e inclusivo, al de un referente continental exclusivo (Vilatte, 1989). Para las islas ese cambio supondría una nueva forma de dependencia de su propio referente, respecto de uno terrestre externo. No obstante, en la dualidad la insularidad encontraría así un margen para la pervivencia a la sombra de su propio referente (Maltezou, 1998).

Palma situados en Mallorca (Figura 1 y Tabla 1). La elección de los casos responde en el caso de Montuïri, al hecho que su estudio permite ahondar en la dimensión más histórica, sobre el origen de esa dualidad, basada en la separación simbólica de los espacios de vida y muerte. Los casos de Palma y Manacor se han escogido por su relevancia demográfica y territorial al ser la primera la capital insular y la segunda ciudad rectora de una comarca. Manacor, desde su elección como una de las tres localidades insulares cabeza de partido judicial en 1835 (Riera, 2006) y tras un complejo proceso de crecimiento urbano (Ferrer y Carvajal, 2003) ha pasado a ejercer funciones de subcapitalidad de la mitad oriental de la isla, reforzada por la construcción del centro hospitalario comarcal en 1997. Asimismo, ambas urbes ilustran la importancia de la representación de la dualidad en la trama urbana en las manifestaciones festivas, como transmisor de una memoria colectiva insular.

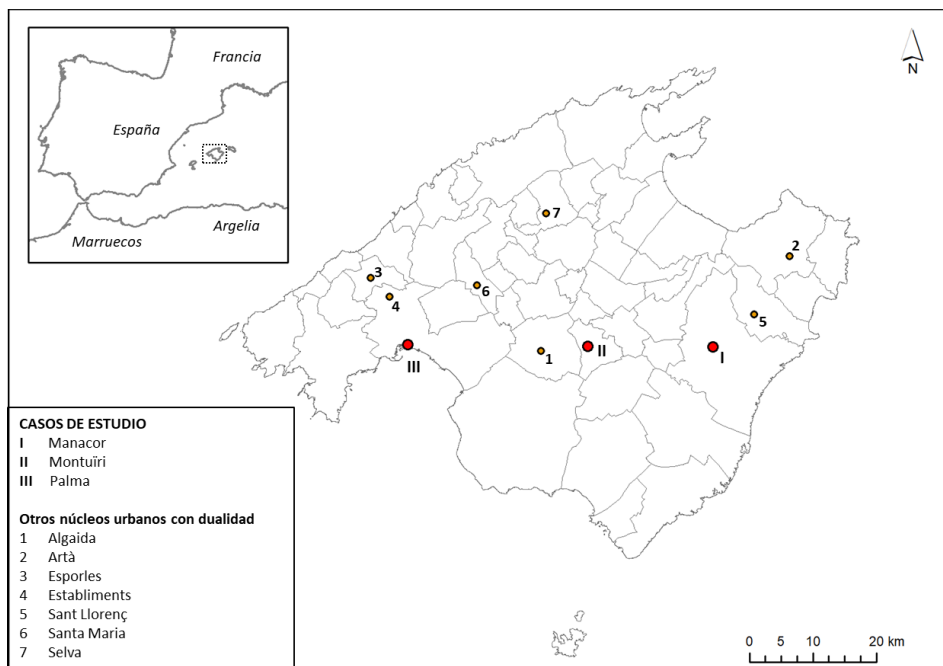


Figura 1: Localización de los casos de estudio en Mallorca sobre la dualidad y su representación.
Fuente: Elaboración propia.

No obstante, encontramos otros núcleos (entre otros: Algaida, Artà, Esporles, Establiments, Sant Llorenç, Santa María o Selva) que siguen el mismo patrón dual en Mallorca en otras islas de Baleares, así como en otros archipiélagos mediterráneos y de otros mares (Famin, 2011). Esos casos se diferencian de otras formas de legados urbanos continentales, dónde la primacía es exclusiva o

litigada entre diferentes barrios (como por ejemplo en los palios de numerosas ciudades del centro de Italia, como Siena) y no pasa por la dualidad específicamente (Febvre, 1922).

Todo ello conduce a una curiosa paradoja si consideramos que, por un lado, nos encontramos con unas tramas urbanas históricas que han quedado fosilizadas en el tiempo y quedan casi invisibilizadas respecto a su significado inicial para las nuevas generaciones. Mientras, por otro lado, observamos como detrás de las manifestaciones colectivas más efímeras (fiestas) asociadas a esas tramas, se encuentra un mensaje atemporal. Y es que ambos hechos no son aislados, sino que cabe entenderlos de forma conjunta, como una forma de legado vivo que se adapta para seguir vinculándose sobre un legado material histórico. La fortaleza de la manifestación efímera permite valorizar el significado que se pierde en sus tramas urbanas. El vínculo entre ambas configura así la garantía de la pervivencia del referente insular, así como de los isleños, en esa estrecha relación tejida entre ambos.

Localidad	Dual	Descripción del espacio dual	Separación	Expresión diferencial
Algaida	s'Arraval	Arrabal ligado a una vía de comunicación separada del núcleo	Viario	Socioeconómico
Artà	Na Crema	Colina contapuesta a la del núcleo central	Topografía	Socioeconómico
Esporles	sa Vilanova	Expansión urbana desconectada del núcleo	Hidrografía, Topografía	Festivo, asociativo, topolatría
Establiments	es Muntant	Colina contapuesta a la del núcleo central	Hidrografía, Topografía	Festivo, asociativo, topolatría
Sant Llorenç	Corea	Colina contapuesta a la del núcleo central	Hidrografía, Topografía	Festivo, topolatría
Santa Maria	ets Hostals	Arrabal ligado a una vía de comunicación separada del núcleo	Viario	Topolatría, socioeconómico
Selva	Camarata	Arrabal situado en una cota inferior al núcleo	Topografía y viario	Festivo, topolatría

Tabla 1: Tabla con algunos otros casos de dualidad y su tipología en municipios de Mallorca.

Fuente: Elaboración propia.

Hay que añadir que muchos de los municipios de Mallorca también poseen núcleos de veraneo de la población autóctona, estableciéndose otra forma de dualidad. Por un lado, se sitúa, el lugar habitado a lo largo del año en el interior, y, por otro lado, el lugar de ocupación restringida al verano que se articula en localidades establecidas en el litoral (hasta finales del siglo XIX era una zona deshabitada como consecuencia de su bajo valor agrario y sometido a incursiones piráticas).

La búsqueda de un espacio de recreación restringido a determinadas fiestas con origen religioso articula otra manifestación dual efímera en forma de los

Pancaritats, romerías lúdicas con las que finaliza el ciclo pascual y que se realizan en espacios generalmente sacralizados y situados en resaltes de relieve, adquiriendo un valor de monte sagrado y dual efímero.

2.1. Montuïri: la dualidad como pervivencia de la contraposición entre la ciudad de los vivos y la de los muertos

El origen de los espacios duales en el mundo insular parte de la primera diferenciación entre la ἀκρόπολις (akrópolis = ciudad alta) etimológicamente entendida como πόλη των ζωντανών (poli ton zoontanón = ciudad de los vivos), de la νεκρόπολις (nekrópolis=ciudad de los muertos). Esta primera diferenciación servía para distinguir entre las almas de cuerpo presente o ausente y establecer una dualidad conceptual sobre el referente, asociado al cuerpo (Calvo Trias, 2009; Chantre, 2016).

Montuïri es una localidad situada en la parte central de la isla y que ocupa una colina alargada en sentido N / S, ilustrando una dualidad que arranca desde la antigüedad, formalmente bien manifiesta, aunque desconocida por buena parte de la población actual (Figura 2)

A pesar de los estudios aún pendientes a nivel local para terminar de entender la dinámica histórica en el desarrollo urbano de Montuïri, sobre todo en sus orígenes, hemos considerado por un lado la valiosa información disponible en el compendio de las cuartas Jornadas de estudios locales de la población (Salva, 2010; Mayol Arbona, 2016, Santiago Peset, 2019 e Inédito, 2022), así como un análisis en las tramas urbanas para poder plantear la explicación que sigue. En el núcleo urbano, de reducidas dimensiones, se aprecia una diferenciación entre dos partes, el sector más antiguo de trama concéntrica en el extremo septentrional organizado en torno a la Plaça Vella, que corresponde seguramente al zoco de un espacio habitado que durante la dominación musulmana de la isla constituyó la sede de uno de los distritos en que se dividía Mallorca (siglo X). Por su estructura pudo haber funcionado como una bastida (altozano fortificado), habiendo sido un sector ocupado desde la antigüedad.

El segundo núcleo, conocido como es Casco se situaría en el extremo meridional del altozano en el cual posteriormente se edificarían los molinos de viento, edificios que le dan su aspecto actual (datados en los siglos del XVIII al XIX). Este segundo espacio habitado ocupa una antigua zona de enterramientos que quedan testificados por la presencia de cuevas sepulcrales. En este sector se encuentran vestigios de una antigua iglesia (posiblemente de origen bizantino), contrapuesta a la alcazaba musulmana que configuraba el núcleo principal. Este espacio diferenciado de los muertos en su origen habría servido de refugio ulterior ante la llegada de nuevos pobladores, al considerarse como espacio alterno, pero también como el territorio con un vínculo más estrecho para los locales, con sus ancestros insulares.

En la Edad Media, a raíz de la conquista catalana de la isla se establece una pobla (núcleo urbano de repoblación durante el reinado de Jaume II -1300-). Se determinó la ubicación de un nuevo centro urbano cuyo hito principal son el templo parroquial y el ayuntamiento, edificado en la zona no construida que separaba las entidades poblacionales preexistentes que quedaron unidas. De esta forma se configuraría la característica trama viaria actual que se organiza a partir de unas pocas calles longitudinales siguiendo la carena de la colina de las cuales se abren breves y empinadas calles laterales configurando una estructura en forma de espina de pez. La toponimia del viario sería el legado vivo que testimonia la dualidad preexiste ya que las calles -aun manteniendo su continuidad física, las calles cambian de denominación al pasar por el centro que conecta ambas zonas, cuyo eje se establece siguiendo una calle más ancha (Carrer d'Enmig/ Carrer Vanrell), que coincide con un qanat y un breve curso hídrico superficial.

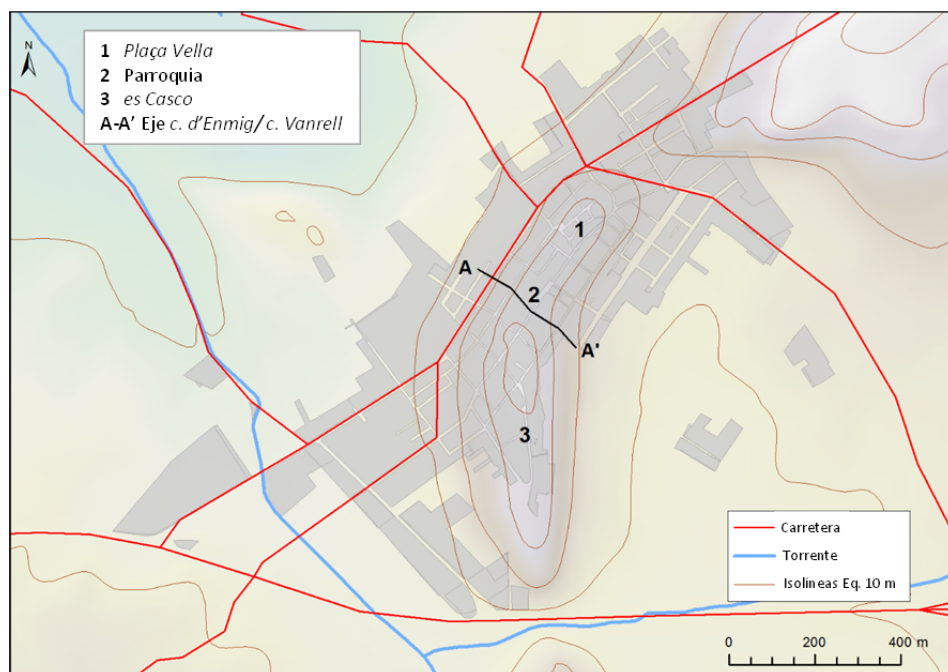


Figura 2: Mapa que refleja el origen entre la ciudad de los vivos y la de los muertos en Montuïri.
Fuente: Elaboración propia.

2.2. Fartàritx en Manacor, la fiesta como referente identitario

De forma similar al caso anterior, encontramos en el caso de Manacor, un caso genuino de dualidad que se manifiesta tanto en la trama urbana como en los aspectos sociales.

El arrabal de Fartàritx en Manacor, con origen en el siglo XVI (Carvajal, 2010) se encuentra situado al sur del núcleo originario de la ciudad y separado del mismo por el torrent de sa Cabana, que históricamente ha provocado inundaciones y que constituía un espacio no edificado entre ambos núcleos (Grimal et al., 2005). Se diferencia del centro por su peculiar trazado de calles estrechas que delimitan manzanas muy extensas con su interior ocupado por amplios patios traseros que conforman un espacio de relación en la parte posterior de las viviendas. Como particularidad constructiva ha conservado una parte considerable de las torres de los molinos de viento harineros (Figura 3).

El carácter diferencial se manifiesta claramente a partir de la identificación de un imaginario paralelo al de la parte central de la población. El barrio cuenta con una imagen religiosa representativa (Sant Crist de la Fe), pequeña escultura popular en una hornacina de la fachada de una casa particular que se contrapone al Sant Crist de Manacor venerado en el enorme templo parroquial.

Las festividades primaverales de Fartàritx se han establecido con un curioso paralelismo a las de Manacor, temporalmente separadas por un breve lapso. Fartàritx celebra su fiesta particular coincidiendo con la Ascensión, con un programa que incluye desde una danza de figura (es Nanets) contrapuesta a las del centro (Cossiers i Moretons). En su momento la Asunción se celebró con una procesión religiosa de trazado estrictamente restringido al arrabal contrapuesta al Corpus del centro. Fartàritx cuenta con una plaza funcionando como ágora de los actos (Plaça de la Concòrdia) de dimensiones reducidas, rodeada de los molinos y abierta parcialmente hacia el campo como antítesis del espacio central oficial del municipio (sa Bassa). Los actos festivos de la acrópolis se celebran en torno a Pentecostés y, se prolonga sin una estricta coincidencia con conmemoraciones religiosas a lo largo del mes de mayo, quedando por tanto condenadas a ser posteriores a las del arrabal.

La localización excéntrica de Fartàritx lo convierte en un espacio ignoto a los visitantes de otros municipios, que generalmente limitan su conocimiento de Manacor a la parte antigua. Por este motivo en la máxima expresión festiva del año en la localidad (ciclo de Sant Antoni), que se inicia tras el período navideño y culmina en actos multitudinarios en la víspera de la festividad el 16 de enero. Fartàritx ha pasado a jugar el papel del espacio en que refugia la parte más genuina de la festividad, de hecho, desconocida a los visitantes foráneos. Una semana antes de los actos centrales de la fiesta, en Fartàritx se realiza el ensayo de los cánticos en honor al Santo acto multitudinario, sentido y limitado a los naturales de Manacor, de modo que el arrabal, espacio dual inicialmente contrapuesto a la acrópolis, se convierte en reservorio de la esencia del conjunto de la localidad. Y la plaça de la Concòrdia, libre de la solemnidad escénica del gran templo neogótico que culmina el cerro de Manacor, se convierte en un espacio lúdico sin las trabas de lo sagrado y, hasta cierto punto, fuera de miradas indiscretas.

Esta festividad se diferencia del caso de Palma, que posteriormente se analizará, en qué no manifiesta la dualidad directamente, sino que se plantea más como una contra-fiesta interna de un sector de Manacor.

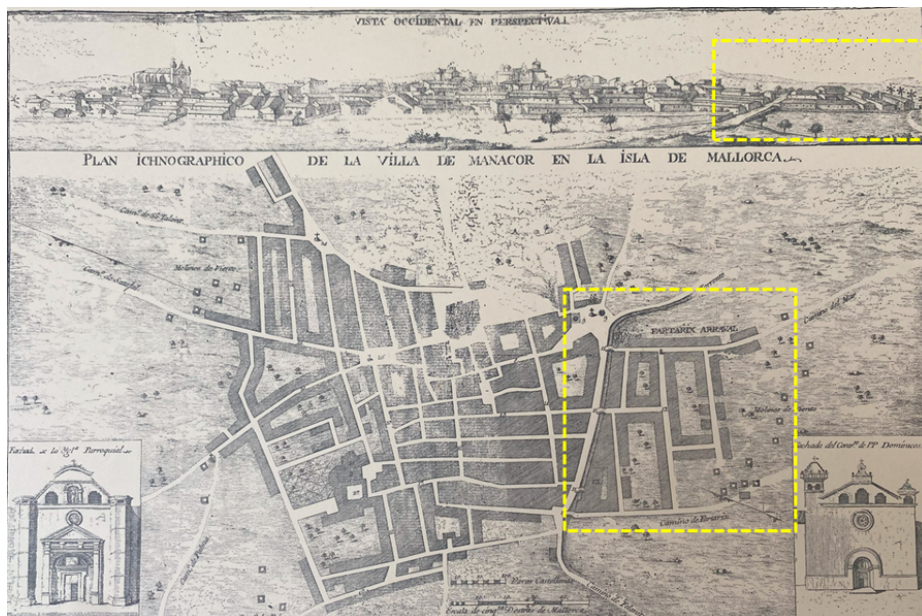


Figura 3: Plano y vista perspectiva de Manacor del siglo XVIII sobre el que se ha remarcado el arrabal de Fartàritx. Fuente: Berard (1983).

Así, mientras el núcleo va adaptándose a las nuevas realidades sociales, la festividad de Fartàritx recoge en cierto modo el sentir de una tradición pasada, pero reconvertida en un instrumento que recuerda la viveza del referente propio local y de su particular insularidad. La dualidad en ese caso no es tanto como contraposición, sino que se establece más de forma complementaria e interconectada. En esa lógica el otro termina siendo una parodia bajo la cual la tradición del centro puede encontrar refugio y tomar el tiempo necesario para adaptarse más paulatinamente a los cambios, desde su propio referente.

2.3. La neofiesta y la resurrección del dualismo Canamunt i Canavall en Palma

La capital insular de Mallorca se estableció en época romana a partir sobre un promontorio que se elevaba en la ribera oriental de un puerto natural constituido por la desembocadura de un curso hídrico (sa Riera). Este torrente discurre en el límite de la falla que contrapone la orilla oriental (elevada) de la occidental llana, a un nivel inferior e inundable (Figura 4).

A partir del siglo X, con la expansión urbana durante la dominación musulmana se pasó a edificar la ribera occidental del puerto y de sa Riera, dando lugar al establecimiento de la ciudad baja. Apareció así una peculiar configuración que contrapone una parte elevada y una a prácticamente a nivel del mar conectadas por breves y empinadas cuestas y calles escalonadas.

En la ciudad alta se localizaron los principales centros de poder político-militar (palacio real de la Almudaina, gobierno) y religioso (catedral y palacio episcopal). En tanto que la ciudad baja centralizaba la importante actividad comercial y portuaria, con los edificios representativos del poder económico (la bolsa -sa Llonja- y el Consolat de Mar), distribuyéndose las residencias de las clases acomodadas entre ambas partes de la urbe.

Entre ambas realidades urbanas transcurría el curso hídrico señalado, actuando de segunda frontera y conformando un espacio de riesgo que se manifestaría crítico con la gran riada de 1403, que destruyó buena parte de la ciudad (Grimalt et al. 2023). Este hecho constituiría uno de los peores desastres naturales medievales a nivel europeo. Posteriormente el torrente se desviaría extramuros por el foso de la muralla y su antiguo cauce se transformaría en una concatenación de amplios paseos conectados (la Rambla, carrer Unió y es Born). Todos ellos, siguen el trazado meandriforme del cauce y el último de estos paseos se convirtió en el espacio público por excelencia de la ciudad en donde se realizaban los actos lúdicos y festivos (torneos y paradas). Encontramos en el Plano de Palma de Juan Ballester (1780), la frontera entre la Canamunt y Canavall (Figura 4). En él se refleja en el sombreado que realza el trazado aproximado de la falla que divide topográficamente la ciudad. Pocos metros al oeste de este resalte transcurre el antiguo curso de sa Riera, desviada desde 1613 y convertida en una serie de paseos que contrastan con la trama laberíntica de las calles estrechas circundantes.

A lo largo de los siglos XVI y XVII tuvo lugar un conflicto social que marcaría de manera sangrante la dicotomía entre la ciudad alta (que pasó a denominarse Canamunt) de la ciudad baja (Canavall). La lucha entre bandos aristocráticos, que habitaban mayoritariamente en una u otra parte de la ciudad, venía provocado por motivos económicos y de control del poder político. Pero el hecho que detonó la violencia fue el romance entre Nicolau Rossinyol y Elisabet Anglada (pertenecientes a una y otra parte de la ciudad) y el ulterior litigio entre ambas familias al no consentir en la relación. Se inició una concatenación de luchas callejeras, atentados a autoridades y bandolerismo e inseguridad pública que de uno u otro modo acabaron afectando a toda la sociedad insular y que se extenderían en su parte álgida entre 1596 y 1666. (Le Senne, 1981; Prohens, 2000).

El fuerte proceso migratorio ulterior ha hecho aparecer el interés por valorar todo ese pasado, parte de la identidad local, para todos los insulares. El cambio demográfico se ha traducido en una pérdida de identidad colectiva y la necesidad

de la población originaria de reivindicar sus raíces. A este hecho se debe sumar la ausencia de fiestas locales durante la época cálida del año, en contraposición al resto del territorio. En este contexto en 2015 se produce un intento autogestionario, generado por la propia sociedad civil, de crear una fiesta que se hace coincidir con las fechas finales del verano y que ha renovado la dualidad secular entre la parte alta y baja de la ciudad.

La reciente la fiesta de Canamunt i Canavall en Palma ha recibido una muy buena acogida, entre el público joven pero también entre una población recién llegada a la isla, que representa un porcentaje muy elevado sobre la población total, más de la mitad son nacidos fuera (Domblás, 2024). Esta neo-fiesta se celebra a inicios de septiembre y se centra en una serie de festejos, con música, baile, quioscos de comida y bebida, así como juegos basados en la rivalidad entre dos partes de la ciudad. La contienda se visibiliza con la compra de camisetas por parte de todos los asistentes que forman dos equipos y pasan a simular así, la dualidad entre el bando de Canamunt (identificado con el color rojo) contra el de Canavall (amarillo). En un paralelismo irreverente con los desfiles procesionales de Semana Santa la fiesta finaliza con una parodia del entierro de la principal víctima del conflicto histórico, el magistrado Jaume Joan de Berga (Perelló, 2000). Más allá del aspecto comercial y lúdico con incluso juegos de escape room (<https://streetskp.com/canamunt-y-canavall/>), es interesante centrarse en los aspectos que sirven para evidenciar la dualidad y su relevancia colectiva para la insularidad.

De hecho, en el caso de Palma, el olvido del legado de la trama urbana impidió durante mucho tiempo, por un lado, el recordar que el riesgo del antiguo torrente divisorio del entramado urbano, en cuya riada en 1403 murió una cuarta parte de su población y obligó al cambio de su cauce y reconstrucción de la parte baja de la ciudad. Por otro lado, su olvido conllevó a no poder reconocer el trazado de la antigua ciudad romana, que se asociaba según la literatura a un asentamiento, cuyo lugar se desconocía, hasta mediados del siglo XX.

La fiesta se convierte en cierto modo, en un catalizador para la transmisión colectiva de un legado que está asociado a un concepto, pero a la vez que encuentra su validación en la veracidad de un entramado urbano, entendido como el núcleo y origen de una dualidad que se adapta y reinterpreta con el paso del tiempo. La vinculación entre lo efímero de la fiesta con la materialidad patrimonial inquebrantable, de la forma del entramado urbano histórico es clave para entender la articulación y pervivencia de la significación.

La participación transversal de esta festividad en la cual participan sobre todo las nuevas generaciones (al ser una fiesta nueva y jovial), así como habitantes recién llegados es relevante puesto que se convierte en una instancia inclusiva a modo de iniciación, dentro de la ciudad y por extensión, en la insularidad. La experiencia compartida entre todos permite usar la excusa de la dualidad, como una forma de escenificación de la exclusión, en la cual “los

nuevos” ya son parte del referente insular. La festividad participativa puede entonces entenderse como una forma de integración o puesta de largo, desde el aprendizaje de la utilidad de la dualidad para el referente insular.



Figura 4: Mapa histórico donde se refleja la dualidad urbana de Canamunt i Canavall en Palma.
Fuente: Tous Meliá (2004).

En ese sentido, no es casualidad que la fiesta se celebre en Palma, si la consideramos como la única ciudad históricamente costera de Mallorca, gracias a la protección garantizada por sus murallas. En cierto modo, Palma o como la llaman los insulares “Ciutat” (retomando el concepto clásico de la πόλις (polis=ciudad) como único referente), representa el punto de entrada del exterior y de la visión de otro, aunque a la vez su acrópolis, debía resguardar las instancias del poder, garante de su referente propio insular.

3. CONCLUSIÓN: EL REENCUENTRO CON LA INSULARIDAD

En este artículo hemos evidenciado a partir del legado urbanístico de tres casos de estudio (Montuïri, Manacor y Palma) la relevancia dada a la idea y representación de una dualidad, entendida como forma de supervivencia insular.

La herencia de esa dualidad no es solo propia de Mallorca (Mestre Morey, M., 2016), sino que la encontramos reflejada en otras islas del archipiélago Balear, así como del Mediterráneo y más allá (Westphal, 2001). Todo ello refuerza la idea de la dualidad como parte de la cosmogonía insular y que se encuentra al origen del mismo pensamiento platónico y aristotélico binario del mundo antiguo y por extensión del razonamiento y del pensamiento occidental. Desde esa perspectiva, la herencia insular ha sido fundamental en la formación del conocimiento de la Humanidad, aunque no ha sido aún lo suficientemente reconocido al haber quedado dominado desde la exclusividad de los planteamientos continentales y en el caso europeo, al origen de un colonialismo homogeneizador que anularía la insularidad.

En resumen, la dualidad sería un instrumento necesario para la reafirmación del referente, dentro de una temporalidad, de ahí la necesidad de considerarla como algo necesario dentro de la unidad insular. Su incorporación supone el poder reconocer el propio referente y reafirmarlo al verse confrontado continuamente con un “otro” que a su vez se vuelve útil, al poder albergar y visibilizar todos unos “otros” que pueden aportar. El incluir al otro dentro de la misma isla, es una forma inteligente de poder seguir “tejiendo” una propia insularidad, sin perder su origen y adaptada a su vez al paso externo del tiempo. En consecuencia, la dualidad sería una forma propia de la misma insularidad, por la cual poder suplir su aislamiento determinado. Por medio de un lento proceso de decantación de asimilación del otro se garantiza la pervivencia propia, como una forma de tolerancia recíproca basada en la coexistencia, dentro de un todo. La dualidad insular permite la existencia de una forma de antesala o transición del externo, para poder ulteriormente ser asumido y dejar ese limbo libre para otros recién llegados (Ruggieri, 2016). La dualidad desde la insularidad termina convirtiéndose en una fuga al aislamiento, en pro de la inclusión de la diferencia y de la complejidad como parte de un todo, lejos del binarismo derivado excluyente de herencia continental.

Esta vinculación entre la dualidad y la insularidad la hemos mencionado en su relación con el origen mediterráneo del legado clásico (insular) griego, basado en la complementariedad del archipiélago insular, pero en antropología encuentra abundante literatura, en el análisis en sociedades insulares aisladas como las del Pacífico (Errington, 1987). En ellas, el concepto de “tabú” (prohibición) no deja de ser otra forma de diferenciación simbólica interna (aceptado/sí versus prohibido/no) para marcar una dualidad necesaria para la supervivencia. Esa tradición insular estimula la rivalidad para evitar relaciones entre poblaciones vecinas (no consentidas) que se manifiestan simbólicamente incluso en Mallorca, por ejemplo, con apodosos despectivos dados, así como reyertas con el pueblo vecino. La dualidad se convierte así en un elemento definidor de la propia insularidad. La comprensión del mundo (cosmovisión) desde esa lógica dual se transforma en un elemento clave para la transmisión de su identidad y legado

colectivo. La dualidad simbólica de los espacios insulares, media en el aprendizaje vernáculo de las cosmogonías e imaginarios compartidos de los isleños (Smith, 2003).

El reconocimiento como legado vivo de una memoria colectiva permite en primer lugar, el comprenderlo como un elemento trascendental en la cosmogonía insular, al ser considerado como una forma de ayuda para la supervivencia para esos espacios particulares. La idea de la convivencia en un mundo de recursos finitos obliga a un pensamiento en el cual cabe buscar las soluciones desde dentro. La dualidad se transforma entonces en un instrumento útil, al crear una diferenciación abstracta que estimula los intercambios y la creatividad, como forma clave para la adaptabilidad y superación personal.

En segundo lugar, el reconocimiento de ese legado va mucho más allá del caso de Mallorca o de las islas vecinas (Barceló, 1997), o incluso mediterráneas (Percopo, 2011) y se puede traducir de forma sintética en torno al propio concepto de tabú, entendido como prohibición, pero a la vez al origen del propio binarismo, entre asumido y prohibido (Pérez, 2005). Todo ello, ha servido para distinguir desde las almas entre vivos y muertos, pero también en temas relevantes en las islas para evitar sociedades endogámicas en comunidades cerradas (Errington, 1987). Desde esa perspectiva el reconocimiento del legado insular significa a su vez el valorar un aspecto que había quedado silenciado fuera, pero que había quedado muy vivo en las tradiciones internas insulares. Su reconocimiento es importante porque implica en cierto modo el replantear respecto a otras miradas más continentales del mundo, basadas en unas normatividades homogéneas y excluyentes que se encuentran ahora, en pleno proceso de revisión.

BIBLIOGRAFÍA

- Barceló, Biel (1985), "Introducció a la nisologia", en *I Conferència Econòmica de la Mediterrània Nord-Occidental*, Barcelona, Fundació del Congrés de Cultura Catalana, p. 2071.
- Barceló, Biel (1997), "Illes, il·leïtat i insularitat: Les Illes Balears", en *Comunicacions dels membres de la Secció de Filosofia i Ciències Socials XXII*, Barcelona, Institut d'Estudis Catalans, pp. 111-127.
- Bateson, Gregory, *et al.* (1972), "Double bind", *Steps to an Ecology of Mind*, p. 276.
- Berard, Gerónimo (1983), *Viaje a las villas de Mallorca 1789*, Palma, Ajuntament de Palma.
- Berque, Augustin (1987), *Ecoumène*, París, Belin.

- Calvo Trias, Manuel (2009), “Reflexiones en torno a los esquemas de racionalidad espacial reflejados en el paisaje durante la Prehistoria de Mallorca”, *Pyrenae*, pp. 37-78.
- Capellà Miterrique, Hugo (2010), “¿El margen y la diferencia: un discurso propio?” en Cepparo M. E. (ed.), *Rasgos de marginalidad. Diferentes enfoques y aportes para abordar su problemática. Malargüe, un ejemplo motivador*, Mendoza, Facultad de Filosofía y Letras, pp. 73-93.
- Capellà, Hugo (2013), “The attachment as the culture of the place: Social resilience from the risk in Concepción (Chile)”, en Haruyama S., *Coastal Geomorphology and Vulnerability of Disaster towards Disaster Risk*, Tokio, Subterra, pp. 35-60.
- Capellà, Hugo (2014), “Al encuentro del lugar: El caso de la Parada del tonto en Concepción, Chile”, *Eure*, vol. 40, n° 121, pp. 101-119. DOI: <https://doi.org/10.4067/S0250-71612014000300005>
- Carranza Guasch, Miquel (2021), *La identidad insular, elemento particular de les Illes Balears. El caso de Eivissa*, Tesis doctoral, Universitat de les Illes Balears.
- Carvajal, Albert, Gomila, Antoni (2010), *Així és Fartàritx*, Manacor, Ajuntament de Manacor.
- Chantre, B. (2016), *Les derniers jours de René Girard*, París, Grasset.
- Crang, Mike (2013), *Cultural geography*, Londres, Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203714362>
- Dion, Roger (1977), *Aspects politiques de la géographie antique*, París, Société d'Édition Les Belles lettres.
- Domblás, Nekane (2024), “Casi la mitad de la población que reside en Baleares no ha nacido en las Islas”, *Última hora*. Disponible en: <https://www.ultimahora.es/noticias/local/2024/10/07/2254995/poblacion-baleares-casi-mitad-residentes-nacido-islas.html> (fecha de referencia: 07-10-2024).
- Errington, Shelly (1987), “Incestuous twins and the house societies of insular Southeast Asia”, *Cultural Anthropology*, vol. 2, n° 4, pp. 403-444. DOI: <https://doi.org/10.1525/can.1987.2.4.02a00010>
- Famin, Victoria (2011), “L’Autre face de la mer de Louis-Philippe Dalember ou les récits de la dualité caribéenne”, *Écrits d’Haïti*, Karthala, pp. 177-188. DOI: <https://doi.org/10.3917/kart.mena.2011.01.0177>
- Febvre, L. ucien (1922), *La terre et l'évolution humaine: introduction géographique à l'histoire*, vol. 4, París, Renaissance du livre.

- Ferrer Febrer, Antoni ; Carvajal Mesquida, Albert (2003), *Evolució urbana de Manacor (1600-1944)*, Manacor. Ajuntament de Manacor. p. 137.
- Girard, René (2014), *La violence et le sacré*, Paris, Grasset.
- Glissant, Édouard (1997), *Traité du tout-monde*, Paris, Gallimard.
- Gombaud, Stéphane (2007), *Iles, Insularité et Îléité Le relativisme dans l'étude des espaces archipélagiques*, Tesis doctoral, Université de la Réunion.
- Grimalt Gelabert, M. ; Caldentey Brunet, Joan & Sansó Vanrell, Sebastià (2005), “Aproximació a l'estudi de les inundacions històriques a Manacor”, en *Manacor: espai, fet urbà i societat. III Jornades d'Estudis Locals de Manacor: 21 i 22 de maig de 2004*, Manacor, Ajuntament de Manacor, pp. 377-392.
- Grimalt-Gelabert, M.; Rosselló-Geli, J. & Bauzà-Llinàs, J. (2023). “Urban Growth and Increasing Flood Impact in the City of Palma: A Loss of Resilience Capacity”. In: Dahiya, B., de Pascale, F., De Pietro, O., Farabollini, P., Luger, F.R., Mercatanti, L. (eds) *Disaster Resilience and Human Settlements. Advances in 21st Century Human Settlements*, Singapore, Springer. DOI: https://doi.org/10.1007/978-981-99-2248-2_3
- Guarrasi, Vincenzo (2009), *La geografia metaforica e l'oscurità naturale delle cose*, Palermo, edita Università degli studi di Palermo, pp. 13-28. Handle: <https://iris.unipa.it/handle/10447/49389>
- Halbwachs, Maurice (1950), *La mémoire collective*, Paris, Presses Universitaires de France.
- IV Jornades estudis locals* (2022), Ajuntament de Montuïri, 11 de novembre de 2022.
- Jensen, H. J. (1993), “René Girard and Aksel Sandemose: The Question of Salvation from Mimetic Double-Binds”, *Literature and theology*, 7, n° 1, pp. 66-77. DOI: <https://doi.org/10.1093/litthe/7.1.66>
- Le Senne, Aina (1981), *Canamunt i Canavall*. Palma, Editorial Moll. Col·lecció els Treballs i els dies, n° 19.
- Maltezou, Chryssa (1998), “De la mer Égée à l'archipel : quelques remarques sur l'histoire insulaire égéenne”, en *EYYPYXIA. Mélanges offerts à Hélène Ahrweiler*. Paris, Éditions de la Sorbonne. DOI: <https://doi.org/10.4000/books.pSORbonne.4293>
- Mayol Arbona, Gabriel & Miralles Monserrat, Joan (2016), *II Jornades estudis locals*, Montuïri, Ajuntament de Montuïri. Disponible en: <https://ajmontuiri.net/ca/arxiu-i-documents/jornades-estudis-locales/ii-jornades-estudis-locales>

- Mestre Morey, Margalida (2016), *Ciutat i territori a Mallorca. Una aproximació a la relació entre Palma i el sistema urbà mallorquí*. Universitat Autònoma de Barcelona. Handle: <http://hdl.handle.net/10803/400083>
- Moles Abraham A. (1982), “Nissonologie ou science des îles”, *Espace géographique*, vol. 11, n° 4, pp. 281-289. DOI: <https://doi.org/10.3406/spgeo.1982.3782>
- Ohkura, Hiroyuki (2015), “Meiosis: an overview of key differences from mitosis”, *Cold Spring Harbor Perspectives in Biology*, vol. 7, n° 5, a015859. DOI: <https://doi.org/10.1101/cshperspect.a015859>
- Percopo, Luisa (2011), “On the trail of the post-colonial: transcultural spaces, cosmopolitanism, and the islands of the Mediterranean,” en DeLoughrey, E. (ed.) *The Literature of Postcolonial Islands. New Literatures Review*, pp. 91-110.
- Pérez, Christine (2005), *La perception de l'insularité dans les mondes méditerranéen ancien et archipélagique polynésien d'avant la découverte missionnaire*, Editions Publibook.
- Prontera, Francesco (2011), *Geografia e storia nella Grecia antica*, Florencia, Ed. Leo S. Olschki Editore.
- Riera Dalmau, Joan (2006), *Historia de Manacor. Siglo XIX*, Manacor. Ajuntament de Manacor. 2 vols.
- Ruggieri, Davide (2016), “Sociological Aesthetics. Georg Simmel and the Social Relation as Artwork/Estetica sociologica. Georg Simmel e la relazione sociale come opera d'arte”, *Cambio*, vol. 6, n° 11, pp. 159-169.
- Salva, Miquel & Miralles Monserrat, Joan (2010), *I Jornades estudis locals*, Montuïri, Ajuntament de Montuïri. Disponible en: <https://ajmontuiri.net/ca/arxius-i-documents/jornades-estudis-locales/i-jornades-estudis-locales>
- Santiago Peset, Ramon & Miralles Monserrat, Joan (2019), *III Jornades estudis locals*, Montuïri, Ajuntament de Montuïri. Disponible en: <https://ajmontuiri.net/ca/arxius-i-documents/jornades-estudis-locales/iii-jornades-destudis-locales>
- Savory, Elaine (2011), “Utopia, dystopia, and Caribbean heterotopia: writing/reading the small island” en Deloughrey, E. *The Literature of Postcolonial Islands, New Literatures Review*, pp. 35-56.
- Setaioli, Aldo (2008), “La struttura dell'io in un libro recente”, *International Journal of the Classical Tradition*, vol. 15, n° 3, pp. 440-456. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12138-009-0053-2>
- Smith, Rod & Edmond, Vanessa (2003), *Islands in history and representation*, Hove, Psychology Press, vol. 6.

- Sugarman, Richard I. (2006), “Emmanuel Levinas and the deformatization of time”, en *Logos of Phenomenology and Phenomenology of the Logos. Book Three: Logos of History-Logos of Life. Historicity, Time, Nature, Communication, Consciousness, Alterity, Culture*, Dordrecht, Springer Netherlands, pp. 253-269. DOI: https://doi.org/10.1007/1-4020-3718-X_13
- Taylor, J. Herbert (1961), “Physiology of mitosis and meiosis”, *Annual Review of Plant Physiology*, vol. 12, nº 1, pp. 327-344. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.pp.12.060161.001551>
- Tous Meliá, Juan (2004), “Palma a través de la cartografía (1596-1902)”, *Biblio 3w: revista bibliográfica de geografía, y ciencias sociales*. Disponible en: <https://www.raco.cat/index.php/Biblio3W/article/view/66829> (fecha de referencia: 02-10-2025).
- Trabelsi, Mustapha (Ed.) (2005), *L'insularité*, Clermont-Ferrand, Presses Univ Blaise Pascal.
- Vilatte, Sylvie (1989), “L'insularité dans la pensée grecque: au carrefour de la Géographie, de l'Ethnographie, de l'Histoire”, *Revue historique*, vol. 281, nº 569, pp. 3-13.
- Westphal, Bertrand (2001), “Parallèles, mondes parallèles, archipels”, *Revue de littérature comparée*, vol. 2, pp. 235-241. DOI : <https://doi.org/10.3917/rlc.298.0235>

Sección Final

Final Section

RESEÑA: Javier Burón, *El problema de la vivienda: Cómo desactivar la bomba de relojería que amenaza con colapsar España*, Barcelona, Arpa Editores, 2025, 334 páginas, ISBN: 978-84-10313-44-6

ARTURO VICENTE RUIZ

Graduado en Fundamentos de la Arquitectura y Máster en Arquitectura

Investigador predoctoral

Universidad de Valladolid (Valladolid, España)

arturo.vicente@uva.es

ORCID: [0009-0008-3806-3476](https://orcid.org/0009-0008-3806-3476)

Reseña de acceso abierto distribuida bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access review under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.29.2026.199-202>

La crisis de la vivienda en España y las dificultades de acceso a la misma por parte de la juventud son, sin duda, un tema candente en nuestra actualidad. Muestra de ello es el aumento de la preocupación hacia la vivienda por parte de la sociedad, reflejado por los resultados del barómetro del CIS de enero de los últimos tres años. Mientras que en 2024 la vivienda se encontraba en el puesto décimo segundo, para 2025 ya se manifestaba como el principal problema con un incremento absoluto de 21 puntos en tan sólo un año, alcanzando el 42,6% en los últimos resultados publicados en 2026.

Esta situación no ha pasado desapercibida para las editoriales, que no han rehuido este gran debate. El año pasado fue especialmente prolífico para las publicaciones relacionadas con la temática: «La vivienda social y asequible: análisis y propuestas para un derecho constitucional» (febrero de 2025, ediciones Asimétricas), del ex ministro de Industria, Comercio y Turismo de España Joan Clos o «La vivienda en la España del siglo XXI: desafíos y oportunidades» (octubre de 2025; editorial Tecnos), en la que sus coordinadores, María Luisa Gómez Jiménez y Alberto Vallejo Peña, presentan una obra colectiva que ofrece un análisis académico y multidisciplinar, dan buena cuenta de la variedad de perspectivas que el público puede encontrarse.

De entre todos estos enfoques, se reseña en las siguientes líneas uno de carácter ensayístico, el ofrecido por Javier Burón. Con una formación de índole jurídica-empresarial y especializado en fiscalidad, ha ejercido como abogado especializado en derecho público y como consultor en políticas y servicios públicos. No obstante, su trayectoria profesional se asocia principalmente con la gestión de la vivienda en el sector público: ha asesorado a diversos gobiernos europeos y americanos, ha sido viceconsejero de Vivienda del Gobierno Vasco,

ocupó el cargo de gerente de Vivienda en el Ayuntamiento de Barcelona y, actualmente, es el director gerente de NASUVINSA, empresa pública de suelo industrial, vivienda y cohesión territorial del Gobierno de Navarra. Cabe mencionar que su paso por la viceconsejería de Vivienda coincidió con la apuesta de José María Aznar de liberalizar el mercado del suelo, momento en el que el Gobierno del País Vasco tomó la decisión de impedir que la vivienda de protección oficial pasara al mercado libre. Por decisiones como esta del año 2003 para blindar la vivienda pública a perpetuidad, en la que estuvo implicado, se define en diversas apariciones públicas como “viviendista”.

Una figura así no podía pasar desapercibida por las editoriales para aportar aún más profundidad al debate. En este caso fue Arpa Editores la que, en palabras de Burón, contactó con él para plasmar su punto de vista. El resultado, que vio la luz en abril de 2025, es un ensayo con una perspectiva técnica sin caer en el tecnolecto, sobradamente argumentado y matizado, que pretende superar el ruido político y partidista que rodea al debate en cuestión. Además, es reseñable que el autor adopta una postura firme a lo largo de su discurso, señalando las que para él suponen líneas rojas a la hora de atajar la problemática —la negativa a vender suelo público residencial o a descalificar vivienda de protección—, todo ello sin caer en discursos radicales, opiniones intransigentes o extremismos puros.

Ofrece de esta manera un análisis completo del problema en nuestro país, apoyándose en un recorrido histórico de las políticas públicas de vivienda desarrolladas y en los más recientes fenómenos que agravan el conflicto en nuestras ciudades, como el turismo o la inversión inmobiliaria descontrolada. Sin embargo, el libro marca la diferencia respecto al resto de publicaciones por centrarse fundamentalmente en las soluciones, algo muy pertinente dada la abundante bibliografía dedicada al análisis y diagnóstico de la cuestión. Esto queda perfectamente plasmado en la estructura del libro: los capítulos dedicados a las causas y la contextualización tienen una extensión inferior a los dedicados a desentrañar las soluciones y sus dificultades de implementación.

El libro comienza con algunas de las principales preguntas en torno al debate (“¿Por qué amplias capas de la sociedad tienen tantas dificultades para acceder a una vivienda digna a un precio asumible? [...] ¿Por qué los problemas de vivienda en España tienen algunas particularidades relevantes debidas a nuestra historia?”), lo cual pone en alerta al lector ante el cariz trascendental de la problemática que se va a abordar en las siguientes páginas. En ellas se contextualiza el asunto, centrándose en cuatro aspectos: las consecuencias de las transformaciones del mercado inmobiliario como actividad económica en España, las dinámicas de aumento de los costes por motivo de vivienda para las familias, la descompensación entre el porcentaje de vivienda en propiedad en detrimento del alquiler y el fenómeno urbano de la erosión de los usos a largo plazo, es decir, usos residenciales habituales, en favor de los usos a corto plazo, mucho más rentables. Adicionalmente, se expone un breve resumen de los casos

de Francia, Alemania, Reino Unido, Viena y Ámsterdam para ejemplificar cómo una diversidad de buenas y malas prácticas, en el pasado y en el presente, han contribuido a reforzar o a deteriorar el estado del parque de vivienda social en cada uno de estos ámbitos.

El siguiente capítulo se dedica al ya mencionado recorrido por nuestra historia nacional en materia de política de vivienda, cuyo punto de partida es el plan de vivienda franquista y su objetivo de convertir España en un país de propietarios. Así el autor avanza cronológicamente hasta nuestros días, en los que señala que la recuperación económica desde 2015 ha devuelto al mercado inmobiliario a dinámicas especulativas previas, con matices. Mientras que en años anteriores a la crisis estas respondían al modelo hipotecario, hoy día se reconocen en clave rentista, poniendo sobre la mesa fenómenos como el de los *expats* y los *nómadas digitales*, el alquiler turístico, la “okupación”, la oposición entre *inmobros* e “inquieroletariado” o el rol de los grandes tenedores. En este recorrido se hace latente el hecho de que, en los primeros años de democracia, los sucesivos gobiernos no supieron hacer una relectura del modelo intervencionista heredado, así como de la oportunidad perdida tras el pinchazo de la burbuja económica en 2008, momento en que pudieron ponerse los cimientos para construir un parque de vivienda de protección oficial “a la europea”, pero se priorizó el rescate del sistema financiero.

El tercer capítulo se centra en las soluciones, presentadas a modo de instrumentos técnicos, las cuales deberán ser lideradas por el sector público y aplicadas con constancia a lo largo del tiempo. No sería pertinente en estas líneas comentar una por una la variedad de propuestas que Burón desarrolla (este capítulo cuenta con más de veinte apartados, la mayoría de ellos correspondientes a soluciones concretas), por lo que comentaremos tres ideas principales y de carácter estructural. La primera es la importancia de fortalecer la administración pública y reflexionar sobre su papel de cara a propiciar colaboraciones con entidades sin ánimo de lucro, ya sean cooperativas o fundaciones, y con el sector privado, algo que el autor considera necesario. La segunda es que se debe aumentar el parque de vivienda protegida, social y asequible, una tarea ardua y de larga duración que debe compatibilizarse con medidas como los topes al precio del alquiler, una praxis que en el debate político no parece encontrarse en el mismo paquete ideológico que la mencionada colaboración público-privada. La tercera y última que aquí señalo es que, para reducir los plazos en la creación de un parque de vivienda adecuado, además de construir vivienda se debe también contemplar la compra y captación de vivienda vacía.

En el capítulo final (sin contar la Coda Americana final en la que Burón se dirige a sus lectores de América Latina) expone un enfoque particularmente interesante sobre las dificultades para alcanzar una solución a un problema global y “maldito”: sin desdeñar las implicaciones de clase, propone una mirada generacional como condicionante inevitable. Pone así sobre la mesa que, a pesar

de que los *millennials* y la generación Z han cumplido con su parte del contrato social, se están encontrando con grandes dificultades a la hora de enfrentarse una cuestión con la que los *boomers* no han tenido que lidiar, lo cual genera tensiones dialécticas entre los intereses de quienes no quieren ver devaluados sus bienes y quienes no pueden siquiera acceder a ellos. Y, en medio de todos ellos, se encuentra la generación X, con una variedad de casuísticas que los coloca en un limbo indefinido.

En conclusión, «El problema de la vivienda: Cómo desactivar la bomba de relojería que amenaza con colapsar España» ofrece una óptica realista que invita más al pesimismo moderado o a la resignación que al optimismo. Sin embargo, se puede calificar como una aportación de gran valor al debate sobre el asunto. En el contexto actual, muchas de las opiniones vertidas acerca de la problemática de la vivienda hablan de soluciones únicas o maximalistas, normalmente sesgadas por los intereses de quienes las emiten a modo de consignas en las que no hay lugar ni a concesiones ni a consensos. Frente a este escenario, la obra trata de tender puentes en el diálogo existente entre la academia, la práctica política, el activismo, la gestión pública y la cuestión legislativa, sin olvidar en último término que, en dicha conversación, debe poder participar la sociedad en su conjunto, algo a lo que este libro contribuye con un tono cercano y un lenguaje accesible a la par que moderno, haciendo agradable su lectura. No obstante la búsqueda de alcanzar a un público lo más amplio posible, no peca de tratar de manera simplista o reduccionista el problema: reconoce su complejidad, su multicausalidad y lo intrincado de sus soluciones, presuponiendo al lector una madurez suficiente para participar de manera serena y razonada en la discusión.

RESEÑA: Javier Gil, *Generación inquilina. Un nuevo paradigma de vivienda para acabar con la desigualdad*, Madrid, Capitán Swing, 2026, 240 páginas, ISBN: 979-13-991059-8-8

JULIO CÉSAR ARNAIZ HOYOS

Licenciado en Derecho

Abogado en ejercicio

IURE abogados

cesariure@yahoo.es

ORCID: [0009-0006-9947-5955](https://orcid.org/0009-0006-9947-5955)

Reseña de acceso abierto distribuida bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access review under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.29.2026.203-207>

Ordenación del territorio, urbanismo, y vivienda. Conforme a estos saberes intenta el ser humano configurar su hábitat en el planeta conteniendo el caos. Tres conceptos en comunión hipostática que no se pueden comprender por separado y que pocas veces se estudian de modo integrado. Sin embargo, en esa trilogía de lo posible, la vivienda retenía menos atención científica que sus gemelas; hasta ahora. El cambio de paradigma que requiere la vivienda para transitar de su concepción como activo financiero a su configuración como infraestructura social pública, o al menos la toma de conciencia que evite el colapso social, ya no puede parapetarse tras una supuesta orfandad intelectual que no alimente la divulgación. Una nueva pléyade de expertos viene a dar continuidad al conocimiento acumulado por sus precursores para integrarlo, desde un lenguaje y una óptica propias, al debate interdisciplinar abierto con epicentro en el problema de la vivienda y, lo que es más genuino, acompañando propuestas de solución.

El autor del libro reseñado, «Generación Inquilina», Javier Gil se inscribe en lo que ya puede percibirse como una generación literaria propia de estos no tan “felices años veinte” que, siendo capaz de transitar por el estudio de la vivienda desde el conocimiento científico hasta el activismo diario, recorre los caminos de la sociología, la historia o la economía política, para alcanzar la cima de una necesaria divulgación siempre sujeta al rigor. Paso a paso, libro a libro, Javier Gil, Jaime Palomera, Javier Burón, Jorge Dioni, Isidro López, y otros tantos autores de ADN compartido se erigen como faro a navegantes en el proceloso mar de la agnotología (pág. 124 con cita de Tom Slater), o sea, el estudio de la producción deliberada de una ignorancia colectiva diseñada bajo el propósito de perpetuar el soporte moral de un sistema socialmente desestructurador que, lejos de concebirse como hecho político injusto, se presenta como consecuencia natural y, por tanto, sin alternativa.

El ensayo desarrolla sus ideas a lo largo de 240 páginas que avanzan ágiles, y cuya lectura atrapa desde el primer capítulo provocando una expectación constante al más puro estilo de la mejor novela negra. Armado en tres bloques que definen la estructura lógica del ensayo (“El problema”, “Los efectos”, “La alternativa”), Javier Gil ordena ideas complejas ascendiendo al doble mérito de alumbrar nuevos conceptos y, sobre todo, estructurar el conocimiento de una realidad que ya está en la mente del ciudadano. Página a página, el lector atrapado por un estilo directo y ágil asiste a una epifanía que da forma orgánica al reconocimiento de una realidad cuyos elementos de interpretación ya estaban, en buena parte, flotando en las propias percepciones de todos, pero sin un hilo lógico que permitiese vislumbrar el alcance conformador que la vivienda puede tener sobre la estructura económico-social y, aún más, sobre su supervivencia como predicado esencial del estado del bienestar.

Como quien quita el velo a una intuición para convertirla en certeza, el autor compone magistralmente una evolución lógica de ideas inicialmente aparentes y desconectadas para concluir un mosaico de perfecta geometría que evidencia la necesidad de afrontar el problema de la vivienda como el síntoma más evidente de un nuevo capitalismo de financiarización desbocada que amenaza con destruir los logros, en términos de igualdad, libertad y redistribución de la riqueza, alcanzados por más de medio siglo de socialdemocracia occidental, si se toma como hito el final de la Segunda Guerra Mundial.

Partiendo de una estructura dispuesta en tres bloques y doce capítulos, Javier Gil, como si de la lectura de un clásico de Chandler o Grisham se tratase, utiliza la técnica del planteamiento, el nudo y el desenlace para convertir su ensayo en una provocación por saber más hasta alcanzar la última página, y todo ello sin renunciar un ápice al rigor y la exacta cita documental que exige un ensayo. Con un estilo claro, útil, directo y sugerente, el libro cautiva al lector y lo transporta hacia un territorio necesario con cima en el problema de la vivienda, más bien presentado como síntoma de un proceso político que, partiendo de la peor versión del liberalismo bajo la firma del binomio Thatcher-Reagan, ha puesto a las “cosas” a cabalgar sobre la humanidad hasta lograr la meta de un neoliberalismo succionador basado en una economía financiarizada que concibe las rentas de la vivienda como un activo financiero de acceso popular.

Bebiendo de las fuentes de Harvey en cuanto al binomio ciudad-vivienda como refugio rentista del excedente de capital generado por la actividad humana, y tras el guiño a Chomsky (no cabe concebir una idea sin antes asignarle una palabra que la defina), Gil diferencia entre vivienda y hogar con una claridad que invita a modificar el art. 47 de la Constitución Española para, entre otras cosas, empezar a hablar del derecho al hogar en vez de a la vivienda. La revelación queda clara cuando el lector cierra los ojos y piensa en una u otra palabra: al concepto de vivienda acuden ideas como la rentabilidad, la inversión o la

revalorización; nada de eso sucede cuando se piensa en el hogar (refugio, estabilidad, arraigo).

El autor advierte sobre el riesgo cierto e inminente de fractura social que puede provocar la conformidad con un modelo económico “neoliberal” que concibe la vivienda como activo financiero y no como hogar o infraestructura social al servicio del derecho fundamental a la habitación. Si parecía que el país de propietarios y no de proletarios (propugnado por Arrese entre tantos otros) no era el mejor posible por haberse ido componiendo bajo premisas de un centralismo capitalista generador de desigualdad y segregación social por rentas o por edad, la sorpresa ha sido que aquello que debía mejorar, también puede empeorar por la senda de una mayor desestructuración social alimentada por el rentismo como nuevo paradigma. El autor delata cómo la vivienda está atrayendo el interés especulativo del capital en todas sus versiones, gran inversor y rentista doméstico, opacando de modo absoluto su esencia como bien de primera necesidad.

Esta capacidad de atracción de capital provoca la acumulación del patrimonio inmobiliario en potentes agentes económicos y capas de población más adineradas que se relacionan en proporción inversa con la clase trabajadora: A mayor acumulación de patrimonio inmobiliario en una minoría, menor capacidad de acceso a la vivienda de una gran mayoría (bien en compra o bien en alquiler, la escalada de precios y rentas deja fuera de juego a los salarios). El trabajador a nómina puja en una lucha desigual con el inversor que acepta el incremento del precio de la vivienda bajo la premisa de correlativo incremento de las rentas a obtener por su alquiler. En este proceso la vivienda pierde su esencia de hogar para concebirse como activo de inversión con una rentabilidad asegurada por el entramado normativo.

Tras exponer la situación, el autor advierte de una cuestión esencial: el problema de la vivienda no es casual, ni natural, no obedece a coyunturas económicas, ni es efecto de las leyes del mercado; es, en toda su extensión, un resultado político, pensado, diseñado y desplegado para funcionar como funciona. No es una anomalía, es el éxito del sistema. Por ello, las crisis cíclicas que lo caracterizan no son un problema, sino la fase de “reseteo” para volver a empezar.

Pero si en algo es netamente original Javier Gil es en su propuesta de utilidad de la vivienda como palanca de cambio del modelo económico, invirtiendo así el orden habitual de los factores. Desde tal perspectiva, la vivienda pasa de ser un problema adjetivo del modelo económico, a convertirse en sustantivo protagonista de la solución al modelo fallido en términos de igualdad y redistribución de la riqueza. Esta novedosa visión permite concebir el problema de la vivienda como oportunidad y motor de cambio hacia una economía democrática. Frente a la concepción de la vivienda como objeto de una disfunción singular y colateral de la boyante macroeconomía cuyo desarreglo coyuntural

puede corregirse al modo gatopardiano, el autor propone la concepción de una oportunidad: La vivienda como palanca para cambiarlo todo, para remover los cimientos del sistema económico en una transformación de horizonte democrático en el que la economía quede al servicio del bien común. Así, partiendo de la dualidad valor de uso *versus* valor mercantil (la vivienda como hogar o la vivienda como recurso financiero) tan claramente visible para el ciudadano, Javier Gil traza un reflejo en la economía que permite visibilizar con la misma claridad idéntica ecuación: la economía del bienestar *versus* la economía de la rentabilidad. A la luz de la vivienda como ejemplo fácilmente visible del conflicto entre valor de uso y valor de cambio, el autor plantea un reflejo especular sobre el modelo económico enfrentando su valor de uso (bien común) con su valor de cambio (acumulación). Una novedosa propuesta que aspira a combatir la máxima de Fredric Jameson citada en el ensayo (pág. 234) de que “es más fácil imaginar el fin del mundo que el fin del capitalismo”.

Por último, cabe destacar que el ensayo no transita por el mundo de las musas, sino que baja a las tablas del teatro con propuestas directas como la conversión del colectivo inquilino en sujeto político de naturaleza transversal con la aspiración de instituirse en protagonista del gran cambio que puede provocar la verdadera transformación del modelo caduco con paradigma en la propiedad de la vivienda. A través de un programa con cinco calles (pág. 221 y ss.) el autor propone un recorrido de transformación con el inquilino como sujeto político promotor. Recuperar la función social de la vivienda, intervenir legalmente los precios, fomentar la demanda de vivienda hacia su función social, desactivar la especulación sobre el suelo y fomentar la promoción pública en alquiler, son acciones reales cuya opción no reside en la utopía, sino en la voluntad política.

Por cuanto se ha expuesto, el ensayo es bienvenido y, si desde la mayor modestia hacia quien a buen seguro acumula mayor conocimiento, cabe una sugerencia, ésta iría en el sentido de ahondar sobre la concepción de la vivienda como pilar básico de seguridad material (asunto abordado por el autor desde la pág. 232). En la evolución hacia “un nuevo paradigma” hace falta generar una nueva certeza de seguridad. En territorios donde por efecto de la tradición agraria priman rentas de jubilación alejadas de las industriales, la vivienda se utiliza como recurso financiero para sufragar insoportables costes de atención y cuidado en la senectud prestados por un entramado privado de finalidad igualmente extractiva. Muchos mayores venden la vivienda adquirida hipotecariamente para completar la pensión de jubilación y poder así sufragar el coste de residencias privadas cuyo coste medio en habitación compartida ronda los 2.700 euros para personas autónomas.

Acaso el abono de una renta por alquiler público, o como tarifa por la cesión de uso, nunca superior al 20% del SMI (o capacidad de renta individual) pudiera permitir: amortizar primero la promoción de la propia vivienda y su mantenimiento, para luego alimentar una caja con la que completar las rentas de

jubilación permitiendo el acceso y la sostenibilidad a un sistema público de residencias de mayores.

Por último, sólo puedo dar las gracias al autor y, por cuanto a mis ojos ha nacido con su libro, «Generación Inquilina, un nuevo paradigma de vivienda para acabar con la desigualdad». Acompaño un deseo: *Maiores tibi*.

RESEÑA: Agustín Hernández Aja y Oriol Nel·lo (editor: Angelino Mazza), *Barcellona/Madrid: un dialogo critico tra due città*, Nápoles, CLEAN Edizioni, 2025, 410 páginas, ISBN 979-12-5687-001-1

NEREA MORÁN ALONSO

Doctora arquitecta

Profesora Permanente Laboral

Universidad Politécnica de Madrid (Madrid, España)

nerea.moran@upm.es

ORCID: [0000-0002-1877-9951](https://orcid.org/0000-0002-1877-9951)

Reseña de acceso abierto distribuida bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access review under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.29.2026.209-211>

Para abordar la complejidad urbana es necesario no solo tratarla desde distintas perspectivas, sino sobre todo superponer miradas, identificar interrelaciones, comprender implicaciones e impactos, saber leer estrategias y políticas, para generar un objeto comprensible y sobre el que poder actuar. Los autores de este libro, tomando los casos de Barcelona y Madrid como punto de partida, devanan la madeja de la complejidad urbana de forma clara, reflexiva y con la voluntad de esbozar respuestas a los retos urbanos contemporáneos.

Barcelona y Madrid son dos casos tremendamente complejos en sí mismos. La virtud del texto está en cómo se supera la descripción autorreferencial de cada ciudad por separado, para producir un nuevo conocimiento que surge de un diálogo sincero entre dos autores: Agustín Hernández Aja, catedrático emérito de la Escuela de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid, y Oriol Nel·lo Colom, profesor del Departament de Geografia de la Universitat Autònoma de Barcelona. En su conversación debaten sobre la evolución de ambas ciudades, comparando su historia para identificar similitudes y divergencias, y aportando interpretaciones contextualizadas en los ciclos económicos, las crisis inmobiliarias, las estrategias sectoriales, las políticas públicas y las respuestas sociales.

De esta manera se va presentando el conocimiento a la vez extenso y profundo de los autores, su capacidad para referenciar desde investigaciones académicas a citas literarias y vivencias personales, o su escucha atenta al otro para indagar, contrastar, avanzar en la reflexión e incluso discrepar. Esto es de agradecer en un texto académico, género en el que lo habitual es un conocimiento especializado y concentrado, pero parcial, que no atiende a las múltiples interacciones de los sistemas vivos, y las ciudades sin duda lo son.

El libro se divide en cinco capítulos, en los que se abordan las dinámicas territoriales, la planificación urbanística, los retos del presente y el futuro, las políticas públicas y el gobierno de la ciudad. Así, la reflexión sobre Barcelona y Madrid se inicia con la descripción de dos metrópolis cosmopolitas que asisten a dinámicas demográficas similares, sobre una organización metropolitana diferente. A esto se sucede la conversación sobre la planificación y la gestión urbana, analizando el origen histórico de sus diferencias. El libro se adentra en los retos sociales y ambientales del presente, y las políticas públicas que se desarrollan al respecto. Comenzando por el acceso a la vivienda, la creciente desigualdad y la segregación urbana, con la progresiva periferización de la vulnerabilidad y las políticas de regeneración de barrios; para pasar por las implicaciones funcionales de la planificación de las infraestructuras y la organización de la movilidad; hasta la reflexión sobre el peaje a pagar para situarse entre las ciudades globales, y las políticas de planificación y proyectos urbanos. La conversación concluye con un debate sobre la gobernanza y las estructuras metropolitanas, y un análisis de la evolución de los movimientos sociales, y de los gobiernos del cambio.

Transitar por la complejidad requiere un elevado rigor técnico y disciplinar, que los autores sostienen con numerosos datos y referencias, ilustrando los retos actuales y los procesos de los que derivan. Destaca el importante trabajo de documentación, basado en investigaciones propias y ajenas, en ocasiones con una mirada crítica. En este sentido, es reseñable el apéndice final con 52 páginas de cartografía e infografías que ilustran las dinámicas metropolitanas; los retos sociales, ambientales y funcionales; y las políticas urbanas de ambas ciudades. Cabe preguntarse si este material original, elaborado por el geógrafo Joan López, no habría acompañado mejor al texto situado junto a cada uno de los temas a los que remite. Pero también es cierto que las referencias cruzadas a lo largo de los capítulos invitan a su consulta en sucesivas ocasiones, siendo un cuerpo de información relevante que funciona de forma autónoma.

Quizás porque el libro está dirigido a un público italiano, o por la profesión de docentes de sus dos autores, tiene una aproximación pedagógica que facilita la inmersión en el debate, definiendo los términos, aclarando el contexto cultural y normativo, los aciertos en la aplicación de políticas públicas, las alternativas por explorar... presentando a la vez las peculiaridades regionales y estatales, y la influencia de dinámicas globales. Por ello el libro es muy interesante para quien esté interesado en cualquiera de los diversos temas que se abordan, desde la regeneración urbana a las infraestructuras de transporte o la gobernanza. En este sentido, no se pueden olvidar las tres secciones de *Outlooks* que se disponen tras cada uno de los capítulos centrales. Estas secciones recogen un total de treinta textos cortos de distintos autores que se focalizan en episodios históricos, planes urbanísticos y políticas públicas, aportando un relato complementario redactado por personas expertas de distintos perfiles.

Finalmente, además de la faceta de urbanistas y docentes de los autores, no podemos olvidar su fuerte compromiso social y su implicación personal en la política, en calidad de activista vecinal y ecologista en el caso de Agustín Hernández Aja y con un rol activo en las instituciones por parte de Oriol Nel·lo. Esto aporta una capa adicional a la reflexión, poniendo en el centro no solo las necesidades de la población, sino el papel que pueden desempeñar el tercer sector y los movimientos sociales en la respuesta a los retos urbanos, mediante la coproducción de políticas públicas o la cogestión de equipamientos y servicios. Frente a la oposición entre las dos ciudades a la que juegan los discursos nacionalistas, los autores visibilizan cómo en ambos casos las políticas urbanas especulativas y el espejismo del éxito neoliberal tiene como consecuencia el aumento de la desigualdad, afectando a una mayoría social que paulatinamente va siendo despojada de su derecho a la ciudad.

Por último, es destacable el papel de Angelino Mazza, a cargo de la edición, a la hora de conducir el debate, plantear los bloques temáticos, y estructurar el material resultante de este diálogo. El diseño final debe su éxito también al trabajo de co-edición de Andrea Visioli, de la Universitat Autònoma de Barcelona y de Federico Camerin, de la Universidad de Valladolid.

En la era audiovisual en la que nos encontramos es inevitable preguntarse si se podría haber elaborado un documental como producto final de estas conversaciones, quizás por la curiosidad de identificar el tono del diálogo, en qué momentos transcurría sosegado o más apasionado, cuándo se generaban complicidades y disensiones. En cualquier caso, reconozcamos que un libro siempre nos ofrece el singular lujo de concentrarnos, para dedicar a la lectura unas horas de calma, reflexión y aprendizaje. Además, está en marcha la edición en castellano del libro, que será editado por Tirant lo Blanch.

RESEÑA: María Cristina García González y Salvador Guerrero, *Ceuta circa 1930: la construcción de la ciudad funcional*, Ceuta, Instituto de Estudios Ceutíes — Archivo General de Ceuta, 2022, 310 páginas, ISBN: 978-84-18642-24-1

VICTORIANO SAINZ GUTIÉRREZ

Doctor arquitecto

Profesor Titular de Universidad

Universidad de Sevilla (Sevilla, España)

vsainz@us.es

ORCID: [0000-0002-8125-5333](https://orcid.org/0000-0002-8125-5333)

Reseña de acceso abierto distribuida bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access review under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.29.2026.213-216>

En las últimas décadas van siendo cada vez más numerosos los trabajos de historia urbana, no solo sobre las principales ciudades españolas, sino también sobre otras ciudades medias en su mayoría capitales de provincia, que se ocupan de documentar el desarrollo experimentado por estas a lo largo de los siglos XIX y XX, durante los cuales el urbanismo se va convirtiendo progresivamente en una actividad emergente.

El caso de Ceuta, objeto del libro que aquí reseñamos, resulta especialmente interesante: de una parte, por el interés estratégico que la ciudad adquirió en el período de entreguerras como punto clave para la relación con África –y, desde allí, con América– en un momento en que las potencias colonizadoras europeas trataban de consolidar sus relaciones comerciales con el continente africano; de otra, por la participación en los años treinta del pasado siglo de lo más granado del urbanismo español de la época (Blanco Soler, Bergamín, García Mercadal, Cort Botí, Bidagor o los hermanos Blein) en las propuestas que trataron de planificar el crecimiento urbano ceutí.

Seguramente ambas cuestiones se hallan estrechamente relacionadas, pues de otro modo no resulta fácil explicar que una ciudad que entonces tenía en torno a 40.000 habitantes fuera objeto de propuestas modernizadoras que la sitúan al nivel de Madrid, Barcelona o Bilbao. Este hecho por sí solo justifica, pues, la investigación que María Cristina García González y Salvador Guerrero, ambos arquitectos y profesores de la Escuela de Arquitectura de Madrid, han dedicado a explorar la génesis del desarrollo urbano de la Ceuta moderna y de la que este libro constituye un magnífico resultado.

Como no podía ser de otro modo, los autores toman como punto de partida la aprobación en 1924 del Estatuto Municipal, que establecía la obligación de

definir un plan de extensión urbana en todos los municipios de más de 10.000 habitantes, a la vez que dejaba en manos municipales las competencias urbanísticas. Los concursos que con este motivo se convocaron en muchas ciudades españolas seguían la tradición de los planes de ensanche, pero tuvieron escasa operatividad en gran medida por la falta de profesionales formados en la práctica urbanística. En Ceuta se dio la circunstancia de que un jovencísimo Gaspar Blein obtuvo la plaza de arquitecto municipal en 1926 –se había graduado solo dos años antes–, iniciando así una relación profesional con esa ciudad llamada a prolongarse en el tiempo.

Para entonces, sin embargo, la capital norteafricana había sido ya objeto de algunos proyectos urbanísticos innovadores, aunque en la práctica carecieran de operatividad. Me refiero singularmente a la propuesta de construir una ciudad lineal entre Ceuta y Tánger, avanzada por Arturo Soria en 1913 y luego retomada en 1922 por Hilarión González del Castillo, que fue quizá el principal promotor en nuestro país de las ideas del ingeniero madrileño. Aunque en este caso aquello no pasara de ser un bosquejo nunca formalizado del todo, da idea del interés con el que algunos de nuestros urbanistas más avanzados se aproximaron a una realidad territorial cuya relevancia estratégica en el concierto internacional no se les escapaba.

Ese interés no era ajeno, claro está, a la creación de oportunidades de negocio por parte de determinadas constructoras españolas que se hallaban a la busca de nuevos mercados inmobiliarios y que vieron en el Protectorado español de Marruecos un ámbito donde consolidar su actividad mercantil. El envío que la Empresa General de Construcciones hizo de los arquitectos Luis Blanco Soler y Rafael Bergamín a ese entorno para que se exploraran las posibilidades que aquel mercado ofrecía se sustanció, en el caso de Ceuta, en la convocatoria en 1927 de un concurso para la construcción de una ciudad-satélite destinada a alojar viviendas sociales en Loma Larga, un lugar situado en el extrarradio del núcleo urbano.

Aquella iniciativa municipal repetía un tipo de actuación frecuente entonces, al plantear una actuación urbana de carácter residencial en una zona alejada de la ciudad como un modo de introducir una tensión urbanística que propiciase la posterior urbanización de los terrenos intermedios. De hecho, la propuesta ganadora del concurso, de la que eran autores Blanco Soler y Bergamín, aportaba un esquema del plan de extensión que permitiría integrar en la ciudad la actuación de Loma Larga, tal como se puede ver en la documentación gráfica aportada en el libro por García González y Guerrero.

Tal vez por eso, en marzo de 1928, al tiempo que se resolvía el concurso de Loma Larga, cuya propuesta ganadora no pasaría del papel, los responsables del gobierno municipal acordaron convocar un concurso de anteproyectos para el ensanche de Ceuta, con unas bases redactadas por José Blein, el hermano pequeño de Gaspar y su sucesor como arquitecto municipal. Al concurso convocado

finalmente un año más tarde se presentó una única propuesta, la de Fernando García Mercadal, uno de los introductores del Movimiento Moderno en España y fundador del GATEPAC. La clara impronta funcionalista de aquel anteproyecto fue reconocida por un jurado del que formaban parte Blein y Lacasa; sin embargo, declararon el concurso desierto por su falta de viabilidad económica, a la vez que recomendaban la convocatoria de un nuevo concurso.

Siguiendo esa recomendación, en 1930 se produjo una nueva convocatoria. De entre las presentadas fueron seleccionadas tres propuestas: las de los equipos dirigidos por César Cort, Pedro Muguruza y Gaspar Blein, respectivamente. Representaban tres modos diversos de plantear la cuestión de la extensión de la ciudad y de formalizarla; finalmente, en 1932 resultó premiada la de Blein, que era sin duda la más ambiciosa y completa, y la que respondía de un modo más claro a los modernos criterios de orden, economía e higiene. De haberse realizado hubiera dado a Ceuta un carácter muy diferente al que después tuvo, pero el inicio de la guerra civil impidió que aquel plan llegase a ponerse en marcha.

El subtítulo que los autores han dado a su libro, al hablar en relación con Ceuta de “la construcción funcional”, indica que consideran que el corazón del mismo está constituido por las propuestas para el plan de ensanche sustanciadas a comienzos de los años treinta, contenidas en los capítulos 4 y 5. Y en ese sentido no les falta razón cuando señalan que en esos años la ciudad norteafricana se vio favorecida con “una de las más ricas experiencias prácticas para el afianzamiento del urbanismo como disciplina moderna en España, no tanto por el éxito de las operaciones planteadas, sino por el valor intrínseco de las propuestas realizadas y por los debates que se generaron en torno a ellas”.

Ahora bien, así como habían recogido también en los capítulos anteriores los antecedentes de los años diez y veinte del pasado siglo, se ocupan también en el último capítulo de documentar el plan que en cierto modo resulta heredero de las propuestas de los años treinta, a saber, el Plan General de Ordenación de 1946, redactado desde la Dirección General de Arquitectura por Muguruza y Muñoz Monasterio. Ese Plan ilustraba cierto deseo de volver a la experiencia anglosajona de la planificación urbana, al menos desde un punto de vista metodológico, a diferencia de las propuestas “funcionalistas” de la década anterior, que eran deudoras de unos planteamientos radicados en la experiencia europea continental.

Nuevamente, el principal interés de este Plan no está en las transformaciones que propició, ya que apenas si tuvo desarrollo, sino en el hecho mismo de que se formulara y aprobara en una época tan temprana de la historia de nuestro planeamiento urbano, cuando solo grandes capitales como Madrid, Bilbao, Valencia o Sevilla estaban desarrollando instrumentos similares. Si pensamos que Ceuta hubo de esperar a 1992 para tener un nuevo Plan General de Ordenación Urbana, entenderemos lo que la ciudad norteafricana significó en unas décadas particularmente importantes para el establecimiento y la consolidación de un nuevo sistema de relaciones intercontinentales.

Por todo ello, con este trabajo García González y Guerrero llevan a cabo una contribución relevante no solo para el conocimiento de la historia del urbanismo ceutí, sino también para completar determinados aspectos de los perfiles biográficos de una generación de urbanistas españoles. La valiosa información gráfica sobre las diferentes propuestas urbanas que el libro contiene le da un valor singular, pues en gran parte hasta ahora no se hallaba disponible. Abre además una nueva vía de investigación al invitarnos a profundizar en el papel desempeñado en los años de entreguerras por Ceuta, una ciudad hasta ahora poco atendida, en particular a través de su puerto.

RESEÑA: Amadeo Ramos Carranza y Valentín Trillo Martínez (editores y coordinadores), *Manuel Trillo de Leyva. Obra completa 1964-2005*, Sevilla, Colegio de Arquitectos de Sevilla y Recolectores Urbanos Editorial, 2024, 485 páginas, ISBN: 978-84-128092-0-6

GUILLERMO PAVÓN TORREJÓN

Dr. Arquitecto

Profesor Colaborador Departamento de Proyectos Arquitectónicos

Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Sevilla (Sevilla, España)

gpavon@us.es

ORCID: [0000-0002-3289-1245](https://orcid.org/0000-0002-3289-1245)

Reseña de acceso abierto distribuida bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access review under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.29.2026.217-220>

El Colegio Oficial de Arquitectos de Sevilla inició en 2023 la colección “Monografías”, concebida para reconocer a figuras decisivas en la arquitectura sevillana contemporánea. Tras el volumen dedicado a Antonio González Cordon, esta segunda entrega se centra en Manuel Trillo de Leyva y aborda su trayectoria académica y profesional. El libro no se limita a reconstruir la biografía de un arquitecto relevante en el contexto andaluz; propone una lectura estructurada de una cultura del proyecto que resultó decisiva para la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Sevilla durante varias décadas. Su compromiso sostenido con la docencia y la práctica profesional permite que la publicación trascienda el mero homenaje y se configure como una reflexión coral en la que enseñanza, investigación y obra se integran en un mismo marco intelectual.

La estructura del volumen —una primera sección ensayística y una segunda dedicada a la obra construida— refuerza esa interpretación unitaria. Manuel Trillo aparece desde una doble condición inseparable: como constructor de Escuela —en el sentido de haber contribuido decisivamente a definir una tradición docente e intelectual en la Escuela de Sevilla— y arquitecto cuya producción materializa una concepción precisa de la disciplina. Los textos reunidos en la primera parte, firmados por colegas y discípulos, configuran —tal como apunta Manuel Ramos Guerra en la introducción— un conjunto de miradas autónomas que convergen en tres ejes fundamentales de su trayectoria.

El primero es el institucional. Víctor Pérez Escolano interpreta la vinculación de Manuel Trillo con el origen —fue el primer alumno egresado— y consolidación de la Escuela como un proceso en el que biografía y proyecto colectivo se entrelazan. La Escuela no aparece como un mero marco académico,

sino como empresa cultural que exigía posicionamiento intelectual y compromiso sostenido. En ese contexto, Manuel Trillo no ocupa solo una cátedra: contribuye a definir un modelo docente y a afirmar una identidad académica que marcaría a varias generaciones.

El segundo eje es el docente. Su paso por la Escuela de Valladolid, donde durante tres años, entre 1980 y 1983, impartió *Elementos de Composición*, es analizado por José Altés Bustelo. Este subraya el vínculo que estableció con sus estudiantes, sustentado en el descubrimiento compartido de una ciudad inicialmente ajena y convertida en materia activa de aprendizaje. Se perfila así una concepción del proyecto ligada al conocimiento directo del contexto. José Morales Sánchez, desde su experiencia como alumno, muestra cómo en su enseñanza el proyecto se entendía ante todo como ejercicio de pensamiento: construcción rigurosa y toma de posición ante las urgencias sociales y culturales. No había lugar para el formalismo —“nada de ideas, ocurrencias o inspiraciones”—, sino para una ética del oficio en la que dibujar equivalía a pensar y proyectar implicaba asumir responsabilidad. Esta pedagogía se presenta como principio estructurante de su arquitectura, donde proyecto y obra construida operan como instancia de verificación crítica.

El tercer eje aborda la práctica arquitectónica como campo de articulación entre ciudad, territorio y paisaje. Los primeros años de su trayectoria, relatados por Ricardo Camacho, sitúan su paso por la Oficina Técnica de Arquitectura e Ingeniería, S.A. (OTAISA) en un momento de transición: entre la inercia del Estilo Internacional y el surgimiento en Sevilla de una conciencia colectiva que impulsaría una renovación arquitectónica decisiva. Ese periodo aparece como un laboratorio donde se confrontan referencias, contexto y responsabilidad disciplinar. Camacho subraya además la dimensión cosmopolita de Manuel Trillo y la importancia de los “viajes de arquitectura”, entendidos como experiencias de contraste y verificación crítica ante la realidad construida. Como recuerda también José Morales Sánchez, esos viajes se integraron estructuralmente en su docencia, convirtiéndose en una práctica constante y en una extensión natural de su concepción del proyecto.

Rosa María Añón Abajas se adentra en el archivo personal del arquitecto para analizar los concursos. No se limita a recuperar propuestas premiadas, sino que reconstruye un amplio conjunto de trabajos en los que el proyecto actúa como espacio de investigación disciplinar, auténtico laboratorio donde ensayar hipótesis y confrontar propuestas. El material gráfico seleccionado permite constatar un rigor sostenido durante décadas y pone de manifiesto un principio esencial —subrayado también por José Morales Sánchez—: la coherencia conceptual entre planta, sección y espacio como núcleo operativo tanto de su arquitectura como de su enseñanza.

La relación de Sevilla con el Guadalquivir ha sido históricamente ambivalente: proximidad fundacional y, al mismo tiempo, distancia defensiva

frente a sus crecidas. Miguel Ángel de la Cova Morillo-Velarde pone de relieve el profundo conocimiento que Manuel Trillo tenía de su ciudad y de las consecuencias urbanas derivadas de esa tensión permanente con el río. Su análisis se apoya en las investigaciones desarrolladas en torno a las dos exposiciones universales que marcaron decisivamente la forma urbana de Sevilla: la de 1929, interpretada por Trillo en su tesis doctoral, y la de 1992, objeto de reflexión crítica a través de los concursos en los que participó. En ambos casos, la ciudad y el río aparecen como territorio de proyecto y campo de verificación histórica, donde memoria y transformación se confrontan.

Si el texto de Miguel Ángel de la Cova aproxima al lector a la escala territorial del pensamiento arquitectónico de Manuel Trillo, el de Amadeo Ramos Carranza lo acerca a la del edificio a través de sus proyectos residenciales. Los casos analizados muestran tipologías y contextos diversos: torres y bloques lineales en bordes y vacíos urbanos; manzanas, calles y jardines que dialogan con la tradición moderna en tejidos históricos. La vivienda colectiva emerge como laboratorio privilegiado donde explorar la relación entre tipología, espacio público y forma urbana, articulando coherentemente la teoría, la docencia y la práctica proyectual de Trillo.

Como cierre del primer bloque, Valentín Trillo Martínez selecciona tres proyectos a través de los cuales aborda una dimensión menos visible de la práctica proyectual de su padre y, por extensión, del oficio de arquitecto: aquella en la que la forma se origina en una construcción abstracta previa y puede ser relatada tanto como dibujada. Estas tres propuestas —que denomina un jardín, un secreto y un reflejo—, junto con las notas que incorpora de los textos de Manuel Trillo, permiten precisar la posición intelectual de Trillo ante cuestiones como la intervención en el patrimonio o la formulación de una arquitectura moderna en el contexto específico de Sevilla, marcado por una fuerte continuidad histórica. El texto concluye con la cesión de su biblioteca a la Universidad de Sevilla y la creación de un fondo documental digital. De este modo, su legado intelectual se incorpora a la estructura académica y queda disponible para futuras investigaciones.

La segunda parte del libro, de carácter documental y basada en un abundante material gráfico, reúne los proyectos y obras más representativos organizados cronológicamente. El recorrido permite identificar continuidades más que rupturas: la relación con el tejido urbano, la atención a la vivienda dentro del debate del siglo XX o la claridad tipológica revelan un sistema coherente y reconocible. Los concursos, en particular, evidencian una dimensión investigadora que prolonga en el ámbito profesional las cuestiones ensayadas en la docencia. Más que gestos icónicos, las propuestas muestran una búsqueda de precisión y ajuste al contexto, donde la arquitectura construida concreta y materializa la arquitectura pensada.

Desde una perspectiva historiográfica, la publicación contribuye a matizar el relato de la arquitectura española reciente, a menudo centrado en figuras de mayor proyección mediática, y reivindica el papel del profesor como agente capaz de articular docencia, investigación y práctica profesional. En este sentido, la consolidación de una identidad académica propia en el caso de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Sevilla resulta inseparable de aportaciones como la suya.

En conjunto, el volumen logra un equilibrio entre memoria y análisis. Aunque el tono es necesariamente valorativo, la pluralidad de voces evita lo hagiográfico y permite reconstruir una figura compleja, exigente —y a veces intimidante—, comprometida con la arquitectura como práctica intelectual.

Más allá del homenaje, el libro funciona como herramienta de transmisión del conocimiento arquitectónico. La participación de numerosos docentes sugiere la intención de hacer accesible el magisterio de Manuel Trillo de Leyva a nuevas generaciones de estudiantes de arquitectura, consolidando así la vigencia más duradera de su legado.