

Licença



Este trabalho está licenciado sob uma licença [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/). Fonte: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/603>. Acesso em: 11 nov. 2024.

Referência

FARIA, Rodrigo de. **Urbanismo y municipalismo en España**: instituciones, profesionales, ideas - 1925-1967. 3. ed. Brasília: LASUS: Editora Universidade de Brasília, 2024. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/603>. Acesso em: 11 nov. 2024.

URBANISMO Y MUNICIPALISMO

en España

1925 – 1967

Instituciones
Profesionales
Ideas

Rodrigo de Faria



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB

Reitora	Márcia Abrahão Moura
Vice-Reitor	Enrique Huelva Unternbäumen
Decana de Pesquisa e Inovação	Maria Emília Machado Telles Walter
Decano de Pós-Graduação	Lucio Remuzat Rennó Junior
Decana de Extensão	Olgamir Amancia Ferreira

**FACULDADE DE ARQUITETURA E
URBANISMO – FAU**

Diretor da FAU	Caio Frederico e Silva
Vice-Diretor da FAU	Ricardo Trevisan
Coordenadora de Pós-Graduação	Carolina Pescatori Cândido da Silva
Coordenadora Adjunta PPG FAU	Ana Elisabete de Almeida Medeiros
Coordenação de Produção Editorial	Rodrigo de Faria
Produção Técnica	Valmor Cerqueira Pazos
Diagramação e Capa	Emilly Freire Gomes
Ficha Catalográfica	Lívia Lins Cardoso Borges
Conselho Editorial	Abner Luis Calixter
	Caio Frederico e Silva
	Ederson Oliveira Teixeira
	Teresa Silva Santos

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Faria, Rodrigo de
Urbanismo y municipalismo en España [livro
eletrônico] : instituciones profesionales ideas :
1925-1967 / Rodrigo de Faria. -- 3. ed. -- Brasília,
DF : LaSUS FAU : Editora Universidade de Brasília,
2024.

PDF

Bibliografia.
ISBN 978-65-84854-39-0

1. Arquitetura 2. Planejamento urbano 3. Urbanismo
I. Título.

24-217139

CDD-711

Índices para catálogo sistemático:

1. Urbanismo 711

Lívia Lins Cardoso Borges - Bibliotecária - CRB 1/3178

Índices para catálogo sistemático:

3ª Edição | Setembro de 2024

FAU - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo / LaSUS – Laboratório de Sustentabilidade Aplicada à
Arquitetura e ao Urbanismo.

CEP 70910-970 – Brasília-DF. Telefones: 55 61 3107-7458. Email: lasus@unb.br

Apoio



Selo Editorial



LaSUS

laboratório de sustentabilidade
aplicada a arquitetura
e a urbanismo



Sumário

Listado de Siglas	05
Tres Prólogos, tres miradas	06
Agradecimientos	32
Introducción	37
Antecedentes de la Unión de Municipios Españoles (UME)	51
Urbanismo, intermunicipalismo y cooperación intermunicipal	92
Orígenes del Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL)	146
El urbanismo en el Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL)	172
Referencias bibliográficas	256

Listado de Siglas

UME – Unión de Municipios Españoles

IEAL – Instituto de Estudios de Administración Local

UIV – Union Internationale des Ville

ABM – Associação Brasileira de Municípios

OICI – Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal

AGCRJ – Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro

REVL – Revista de Estudios de la Vida Local

INAP - Instituto Nacional de Administración Pública

FENP - Federación Española de Municipios y Provincias

ETSAM – Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid

UPM – Universidad Politécnica de Madrid

IRS - Instituto de Reformas Sociais

IEM - Instituto de Estudios Municipalistas

Tres Prólogos, tres miradas

Enrique Orduña Rebollo

Secretario General de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal - OICI

Han transcurrido varios años desde que un riguroso investigador, docente en una prestigiosa Universidad de Brasil, apareció en Madrid por la Biblioteca del Instituto Nacional de Administración Pública de España, heredera de la que existió desde 1941 hasta 1988, bajo las siglas del Instituto de Estudios de Administración Local, también ubicada en la misma ciudad.

Este flamante investigador y profesor Rodrigo de Faria, venía con la intención de introducirse en el proceloso mar del pasado, no tan inmediato, de las instituciones municipales y urbanísticas españolas. Partía para ello de las referencias e informaciones sobre la materia, existentes en diversas fuentes iberoamericanas aglutinadas en Congresos, reuniones o aportaciones aisladas de profesores y técnicos del otro lado del Atlántico, siguiendo la pauta de trabajos de investigaciones surgidas después de la I Guerra Mundial, generadoras de un nuevo concepto: el intermunicipalismo.

Con tales condicionantes el profesor Rodrigo Faria, dató los inicios de su trabajo, que llega a las manos del lector, a partir del año 1925,

emblemática fecha coincidente con la aprobación del Estatuto Municipal, en la España gobernada por el dictador general Primo de Rivera.

Esta norma continuada por el Estatuto Provincial, un año después, fueron las razones para determinar los límites iniciales de la investigación, pues aunque existían diversos antecedentes en los proyectos de reforma del Régimen Local español, presentados por don Antonio Maura en 1903 y en 1907, o un proyecto sobre regulación de Grandes Ciudades en 1918, primaban las cuestiones jurídicas y de organización, sobre las específicamente urbanísticas, trasfondo de los propósitos de Rodrigo de Faria.

Tres fueron las Instituciones sobre las que ha soportado la investigación que hoy nos ofrece el profesor brasileño bajo el título *“Urbanismo y Municipalismo en España. Instituciones, Profesionales e Ideas. 1925-1967”*. Por orden de aparición aquellas fueron: La Unión de Municipios Españoles (UME), la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI) [desde 1970 cambió la denominación Interamericana por Iberoamericana] y el Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL).

Este organismo, creado por la Ley de 6 de septiembre de 1940 y desarrollada por el Decreto de 2 de junio de 1941, no podemos obviar que nació en los momentos más rígidos del primer franquismo, por lo que en una Disposición final de dicha Ley la Unión de Municipios Españoles se integró en el nuevo Instituto con todos sus efectivos, personal, etc. Era evidente, como señaló en aquel momento el profesor Jordana de Pozas,

insigne municipalista, que un sistema autoritario no era compatible con una asociación de los Municipios, considerados como una parte del Estado.

Volviendo al hilo del estudio que hoy comentamos, recuerda Rodrigo de Faria que el Estatuto Municipal tuvo su génesis en la persona de don José Calvo Sotelo, director de Administración Local y la participación de diversos profesores y técnicos, Jordana de Pozas, Pi y Suñyer, Gil Robles, Guardiola, etc. Aunque no hubo iniciativa gubernativa, el texto estatutario fue el soporte legal para la creación de la UME, al amparo de las previsiones sobre el asociacionismo municipal.

La actividad de la Unión fue muy intensa en aquellos primeros años, recogida en un volumen que recopiló parte importante de las mismas, editado por la Federación Española de Municipios y Provincias en 1992, con el título *“Doctrina de los Congresos Municipalistas. 1926-1929”*.

Se percibe, y así lo ha confirmado Rodrigo de Faria, el fortalecimiento de un municipalismo que daba sus primeros pasos, pero además, y aquí se detecta la especialidad de nuestro autor, la introducción de medidas teóricas y prácticas del urbanismo y el planeamiento urbano regional español, al realizarse sucesivos congresos municipalistas, simultaneados con otros de urbanismo. En ambas materias destacan ilustres juristas y urbanistas. Entre los primeros el reiterado Jordana de Pozas o Fernández Balbuena, García Mercadal, Zuazo, César Cort, etc. entre los segundos, con la singularidad de que desde 1918, en la Escuela

Superior de Arquitectura de Madrid, el último citado, impartía la asignatura de urbanismo, cuyas enseñanzas cristalizarían en 1926 con el XI Congreso Nacional de Arquitectura, signado acertadamente como el 1º de Urbanismo por Faría.

Mientras que la UME organizaba sus congresos y reuniones referidas a los problemas y actividades del Municipio, la Sociedad central de Arquitectos, simultáneamente impulsaba y protagonizaba los congresos de Urbanismo, entre los que destacaron la participación en el primero de Teodoro Anasagasti, Amadeo Llompart y Estanislao Segura.

De este conjunto de actuaciones, deduce acertadamente Faria, que la segunda mitad de la década de los veinte del pasado siglo, resultó fundamental, tanto para el debate urbanístico y el desarrollo municipal español, de forma que en dicho primer Congreso, se incluyó la necesidad de promulgar una Ley general de Urbanización, pues al Estatuto Municipal redactado por juristas, le dieron un contenido fundamentalmente jurídico-administrativo.

La ocasión se produjo en 1929, cuando a impulsos de la UME se realizó en Sevilla y Barcelona, el IV Congreso Internacional de Ciudades y Organismos locales, que supuso la coincidencia del pensamiento municipalista español con el urbanístico, con el contexto internacional.

Si el Urbanismo, su evolución y desarrollo, a partir de los Estatutos de Calvo Sotelo, es analizando rigurosamente por el autor, utilizando fuentes y aparato crítico adecuado, es también acertada su perspectiva sobre la UME, asociación municipalista surgida en el entorno de un

régimen autoritario, lo que podía parecer una contradicción dada la firmeza de la autonomía municipal, pero que podía ser asumida por la Dictadura, en un intento de facilitar una imagen de normalidad y eficacia, además de que entre los redactores de los textos estatutarios y los impulsores de la UME, figuraban personas que trataban de mejorar las condiciones democráticas y participativas del Municipio.

El caso fue, como hemos reiterado en diversas ocasiones, que, pese al perfeccionismo técnico de los Estatutos, nunca se celebraron las elecciones previstas y un rígido corsé político impidió un desarrollo democrático.

Para su arduo trabajo de investigación, Rodrigo de Faria ha contado con fuentes bibliográficas de diversa procedencia, junto a los clásicos estudios de Fernando de Terán, Martín Bassols, Gabriel Alomar y Carlos Sambricio, los más próximos de M^a Cristina García González, Javier García Bellido, Diego Patao, etc. o el análisis pormenorizado del libro editado por la FEMP en 1992, incluidos los documentos producidos por la UME en sus Congresos y reuniones.

Un esfuerzo meritorio del profesor brasileño, pues la documentación de la época sobre esta asociación, como hemos podido comprobar en nuestros trabajos de investigación, pues salvo escasas muestras en el archivo del IEAL, es prácticamente inexistente, lo que ha supuesto un plus añadido de dificultades que Rodrigo de Faria ha superado, emitiéndose a fuentes tangenciales pero rigurosas y exactas.

Las recomendaciones contenidas en sendas Resoluciones de la IV Conferencia Panamericana de Santiago de Chile en 1923 y de la IV Asamblea de la Liga de Naciones del mismo año, sembraron las semillas del intermunicipalismo a imagen y semejanza de los movimientos surgidos en la Europa de entreguerras, bajo el principio de que los acuerdos entre los municipios de diversos países eran más factibles frente a los de los Estados. Filosofía válida aquellos años, pero de equivocado futuro en 1939. Habrá que esperar a 1948 para que tales principios se hicieran realidad, subsistiendo ampliamente hasta la tercera década del siglo XXI.

Al final de la década de los años 30 del siglo XX, si fracasó en Europa, prosperó en América y en ese entorno del entendimiento intermunicipal, el 11 de noviembre de 1938, se creó en La Habana la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI). Esta asociación de Municipios ha superado dificultades y períodos conflictivos que influyeron en su ejecutoria con mayor o menor intensidad, hasta consolidarse en las últimas décadas del siglo XX y mantener su actividad y vigencia en los momentos de hacer este comentario, lo que configura a la OICI como la Institución asociativa municipal más veterana de Iberoamérica, Portugal y España.

Después del paréntesis obligado de la II Guerra Mundial, Rodrigo de Faria ha seguido con atención su trayectoria a través de las actas de sucesivos Congresos (32 en la actualidad) y documentación esporádica en archivos locales americanos de ciudades que fueron sede de tales

Congresos y reuniones, pues tampoco existen fuentes documentales seriadas, ni un archivo permanente de la Organización, hasta que en 1985 se trasladó la Secretaría general a España, inicialmente al Instituto de Estudios de Administración Local y desde 1988 en la sede de la Federación Española de Municipios y Provincia en Madrid, pero es un período cronológico fuera del espacio temporal del trabajo de Rodrigo de Faria.

Sin embargo, la constancia y el rigor del investigador brasileño, ha tenido la habilidad de obtener a través de la bibliografía y las dispersas y escasas fuentes documentales, la información adecuada para construir una ejecutoria importante de las actuaciones de la OICI e los ámbitos municipalistas y urbanísticos. De tales premisas destaca el firme compromiso en la democratización de las estructuras locales, la defensa de la autonomía municipal y el propósito de su integración en todos los países de Iberoamérica.

Respecto al segundo planteamiento que ha analizado, con su habitual rigor, las importantes aportaciones desarrolladas por la OICI en el periodo estudiado, no sólo con atención a la planificación urbana de grandes, medianas y pequeñas ciudades, sino de los espacios rurales o cuestiones específicas colaterales como el transporte urbano, los servicios municipales y unas primicias sobre la protección ambiental. Materia que a partir de 1985 han constituido la base de las actividades de la OICI, al considerar prioritaria la defensa del medio ambiente, la protección del patrimonio histórico artístico, el turismo, las cuestiones financieras y desde 2004 la formación de electos y empleados locales, por medio de los

cursos de Pasantías que se celebran anualmente en la sede de la FEMP en Madrid, en el Centro de Formación del Ayuntamiento de Valladolid y en diversas Corporaciones locales españolas la fase práctica.

El tercer pilar sobre el que descansa la valiosa investigación de Rodrigo de Faria es la referente al Instituto de Estudios de Administración Local, creado en 1940 por el Gobierno del general Franco. Este organismo fue en los primeros años del autoritarismo una institución lastrada por los principios inspiradores del régimen dictatorial, marcado por el imprescindible intervencionismo gubernativo, que trataba de adoctrinar y dirigir todos los ámbitos de la política española, que incluyó, como hemos dicho, la absorción de la UME en su estructura legal.

El IEAL se configuró como un ente autónomo, con capacidad jurídica y personalidad patrimonial. Sus recursos financieros procedieron de una aportación del Estado y un crédito del Banco local de España para la adquisición de nuevo edificio, un palacete de principios del siglo XX, situado en la calle Santa Engracia nº 7 de Madrid (posteriormente Santa Engracia). En lo sucesivo su financiación procedió de las aportaciones de las Corporaciones locales españolas, Municipios, Cabildos y Diputaciones. Pese a tal autonomía técnica, su actividad quedó limitada al funcionar bajo la superior inspección de un Consejo de Patronato, presidido por el Ministro de la Gobernación, que a su vez ostentó la misma condición en la Comisión Central de Urbanismo, ubicada entonces en dicho Ministerio.

El primer director fue Carlos Ruiz del Castillo, catedrático de Derecho político, dirección que ostentó hasta 1967. La organización del Instituto constaba de tres secciones: Biblioteca, Documentación y Publicaciones, Estadística e Investigación y la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos.

En su investigación Rodrigo de Faria considera a esta última como la de principal interés en la época de 1944 a 1966. En ella se impartían los cursos de iniciación y difusión de interés municipal y la formación especializada en los aspectos técnicos de la Administración local y el urbanismo, incluido el sistema de reclutamiento y selección de funcionarios superiores de los Cuerpos Nacionales [Secretarios, Tesoreros e Interventores], por el sistema de oposiciones y la posterior formación específica a través de los obligados cursos de perfeccionamiento. Recordaremos que en la reforma del reglamento del IEAL del año 1967, fue separada la formación y estudio en dos unidades administrativas: La Escuela Nacional de Administración local y el Centro de Estudios Urbanos, estructura que se mantuvo hasta su incorporación al Instituto Nacional de Administración Pública en 1988.

Nuestro autor, recuerda la función de la Sección de Publicaciones, como un apoyo a la difusión de los estudios e investigaciones, precisamente con la creación de la Revista de Estudios de Administración Local. Sin embargo, omite la importante actividad posterior con la edición de monografías sobre Administración local y Urbanismo, aunque a lo

largo de su estudio hace múltiples y acertadas referencias a los libros relacionados con temas urbanísticos, publicados por dicha Sección.

Junto a la presencia de un cuarto de siglo de Ruiz del Castillo en la dirección del IEAL, recuerda el autor a catedráticos de Derecho administrativo, Jordana de Pozas, Gascón y Marín, Pérez Botija y los urbanistas Bidagor Lasarte, Paz Maroto, Muguruza, Otaño, Alomar, etc. del primero hace unas consideraciones sobre su trayectoria profesional, vinculada a la política, que le configuraron como líder de la organización y gestión del urbanismo en la España de los años cuarenta y cincuenta del siglo XX.

Rodrigo de Faria no olvida mencionar la existencia del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones locales, organismo que ejercía materialmente un rígido control sobre Ayuntamientos, Diputaciones y funcionarios. A tales efectos recuerda a un directivo de dicho Servicio, simultáneamente profesor de la Escuela Nacional de Administración local, lo que supondría una estrecha relación entre las instrucciones del Gobierno para controlar las municipalidades y ejercer esta función sobre las ideas que circulaban por el IEAL.

Era una realidad que el organismo estaba inmerso en el centralismo imperante del período, y desde luego contó con profesionales identificados políticamente con ese centralismo autoritario, pero también concurrían posicionamientos críticos como los expresados, por Jordana de Pozas y otros, comprobables en la Revista de Estudios de la Vida Local. Recordemos a esto efectos un demoledor artículo de García de Enterría,

sobre la primera derogación de la Ley de Bases de Régimen local de 1955, publicado en dicha revista.

Si en los temas urbanísticos de la actividad del IEAL, estudiados preferente y adecuadamente por Rodrigo de Faria, nos recuerda también el acercamiento del organismo y sus profesionales con la OICI, a través de varios Congresos Interamericanos de Municipios celebrados en la década de los cincuenta, lo que rompió el monopolio asumido hasta entonces para los estudios y trabajos relacionados exclusivamente con el municipalismo español. Era evidente que también jugaba un aspecto importante del deseo del autoritarismo de apertura hacia nuevos horizontes después de los años de aislamiento.

Estos planteamientos se plasmaron en el I Congreso Iberoamericano de Municipios del año 1955, ampliamente estudiado por Faria. Se basaba la actuación del Instituto en la cooperación intermunicipal, idea considerada como eje fundamental en las discusiones sobre urbanismo y planeamiento regional-urbano en el marco de los Municipios. El éxito de los contenidos programáticos de la reunión implicó la apertura hacia la integración de Portugal en los debates, la muestra en el II Congreso Iberoamericano de Municipios celebrado en 1959 en Lisboa.

Con unas referencias a los planteamientos del desarrollo regional, concepto sospechoso en la terminología del momento, pero imprescindible por la evidente de su existencia, como eran las confederaciones hidrográficas y otras instituciones regionalizadas, basta

una muestra de tal prevención a la invención del término “*regiourbanismo*” acuñado por el profesor Martín Mateo para referirse al espacio regional y sus connotaciones con el urbanismo, la economía y una posible ordenación administrativa.

En el proceso que trasformó la España de los años sesenta plasmado en el Plan de Estabilización, en el Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, referido a la España de 1961, a petición del Gobierno y sobre todo en el I Plan de Desarrollo Económico y Social de 1963, encuentra Rodrigo de Faria los elementos suficientes tanto desde la perspectiva municipalista, como urbanística, para cerrar su estudio, con el análisis de las aportaciones del urbanista Fernando de Terán [en 1986 sería director del IEAL], remarcando la importancia de los dos grandes conceptos sobre los que gira todo su trabajo: el Urbanismo y el Municipalismo, ya sea en España o en cualquier país, marcado “*por una importante presencia político-institucional-territorial de la dimensión municipal-local*”.

Con la modestia propia de un investigador riguroso, que ha discurrido por los estadios históricos de un pasado ya no tan inmediato, Rodrigo de Faria considera su estudio como “*apenas una contribución*” a los entresijos intelectuales e institucionales del municipalismo y el urbanismo español durante cuarenta y dos años cruciales en la historia de España.

En definitiva, nos encontramos con una investigación rigurosa, de gran eficiencia y aparato crítico adecuado, que reúne las condiciones para figurar entre las aportaciones más importantes sobre la materia objeto de

su análisis en el período estudiado. Desde estas modestas líneas, le sugerimos la posibilidad de ampliar su estudio, ahora con más recursos documentales, desde el año 1968 a la tercera década del siglo XXI. Muchas gracias a este querido amigo por la oportunidad que me ha brindado de conocer en profundidad su brillante aportación.

Rubén Pallol Trigueros

Profesor Titular de Universidad - Departamento de Historia Moderna e Historia Contemporánea. Universidad Complutense de Madrid

Hay muchas razones para celebrar la publicación en nuestro país y en castellano del libro de Rodrigo de Faria, *Urbanismo y Municipalismo en España*. Para mí, la más importante es lo que tiene de constatación de que algunas fronteras académicas e intelectuales han caído y están cayendo, permitiendo abrir nuestra mirada a una panorámica más completa del modo en que se ha construido la realidad urbana (y por lo tanto social) de nuestro país. Una empresa, a la que además el autor ha contribuido ya de muy diferentes maneras, tanto en trabajos de investigación previos como en el impulso de diferentes empresas académicas y científicas que han tendido puentes entre las universidades latinoamericanas y las españolas. Y es que, como trataré de explicar, esta cuestión, la de tender puentes y sacar a nuestra Historia de un cierto ensimismamiento es una aportación fundamental de este libro. La otra tiene que ver con la de derribar barreras entre disciplinas, en el caso de Rodrigo de Faria entre la historia del urbanismo y la historia política y de la administración y, si se apura, de las relaciones internacionales. Todo ello le ha permitido contemplar una cuestión, la de la germinación de una disciplina y una práctica científica, la de la planificación urbana, desde

una perspectiva nueva, imposible antes precisamente por la existencia de muros y tabiques que no nos dejaban ver más allá.

Paradójicamente, para construir la historia urbana como campo académico en España hay que demoler. Y lo digo en presente, porque se debe insistir en que todavía hoy, la historia urbana no es una disciplina académica que esté realmente asentada en nuestro país, como si lo es en otros lugares donde cuenta con una articulación institucional en asociaciones de investigadores, departamentos, universitarios, revistas o colecciones editoriales. Y precisamente el primer muro que hay que derribar es el que nos lleva a considerar la cuestión urbana en un marco excesivamente nacional y como derivada de los avatares políticos experimentados por el país. Al menos por parte de los historiadores, esto es así.

Las narrativas sobre las transformaciones materiales del pasado reciente siguen construyéndose en las facultades de Historia con una matriz política que determina toda la exposición. Y eso se hace visible en el estudio de la transformación urbana española. Pensemos en la íntima asociación que todavía se establece en muchas visiones populares de la posguerra entre franquismo y chabolismo, obviando que la crisis de vivienda de mediados de siglo XX y la proliferación de vivienda informal fue un fenómeno global, manifestado tanto bajo dictaduras como en sociedades gobernadas por regímenes liberales democráticos.

Lo mismo sucede cuando se caracteriza en muchos libros de historia el tipo de soluciones a esta crisis urbana y que dio lugar a esas

ciudades atravesadas de fuertes desigualdades, con barrios obreros con graves déficits en infraestructuras y un espacio público invadido por los intereses privados y por la supremacía del automóvil. Como si estos rasgos no hubieran caracterizado muchas otras ciudades en otros países que no fueron impulsadas por un urbanismo franquista.

Por supuesto no se trata de ofrecer una mirada más benevolente de la dictadura de Franco, ni de negar sus ambiciones de control y de interferencia en muchos ámbitos de la ciudad, también el de la ordenación de la vida urbana. Sin embargo, hay que hilar más fino, que es lo que hace precisamente el estudio que nos ofrece Rodrigo de Faria al explorar las relaciones entre circulación de ideas, estructuras políticas y administrativas y trayectorias profesionales de técnicos, funcionarios y arquitectos en un marco transnacional. Y para ello el primer acierto del autor es el marco cronológico elegido, 1925-1967, que responde a una pregunta propia, que se preocupa por entender el modo en que se relacionó el pensamiento municipalista español con las ideas que sobre la gestión de un crecimiento urbano cada vez más acelerado. Para ello más que a periodos políticos el autor atiende a la vida de dos instituciones, a Unión de Municipios Españoles y el Instituto de Estudios de Administración Local, que contribuyeron decisivamente a la recepción de ideas y experiencias internacionales entre los profesionales implicados en la planificación y gestión urbanas en España.

Así se desvelan los trascendentales vínculos entre la Unión de Municipios Españoles y la Union Internationale des Villes primero en

tiempos de la Dictadura de Primo de Rivera y la República y luego entre el Instituto de Estudios de Administración Local y los Congresos Iberoamericanos de Municipios en tiempos franquistas, para desvelar el modo específico en que los profesionales del urbanismo españoles se relacionaron con las ideas y propuestas que circulaban internacionalmente. Y se debe subrayar que el estudio muestra que en dos momentos autoritarios, la dictadura de Primo de Rivera y el Franquismo, a pesar de sus retóricas autárquicas y nacionalistas, existieron cauces (para quien quiso) con los que establecer diálogo con el exterior e incorporar propuestas técnicas que se estaban ensayando en el extranjero en relación a la planificación y gestión urbana. Evidentemente dichos cauces no habilitaron una conexión total en aquellas décadas cruciales en la conformación del urbanismo como una disciplina académica y un saber profesional. Precisamente lo que nos hace ver el trabajo de Rodrigo de Faria es ese viraje Iberoamericano, forzado por las limitaciones de un régimen dictatorial obligado a la autarquía, pero facilitado por unas relaciones culturales en el que el pasado y la culturas compartidos permitieron a España abrir al mundo una ventana a través de América. Esto es precisamente lo que debemos entender por el hilado fino que se reclamaba unas líneas más arriba: es necesario conocer el modo específico y las vías concretas en que se ha conformado un saber y una práctica, la del urbanismo, entendiendo su relación con las condiciones históricas en que tomaron cuerpo.

Esta manera de estudiar la evolución de un saber, el urbanismo, más allá de sus textos para enmarcarlo en sus circunstancias políticas y, como subrayaré a continuación, en su relación con las instituciones y las prácticas concretas, es otra forma de derribar muros que hay que agradecer a Rodrigo de Faria. Demasiado a menudo la historia de las ciencias y de los saberes se practica como un ejercicio de exclusivo análisis del discurso, en el que se buscan las correspondencias entre las ideas de unos autores y las de otros, detectando influencias y desplazamientos en los conceptos o en las propuestas, sin referencia alguna a las circunstancias materiales en que libros y discursos se producen o sin aludir a las consecuencias reales que los textos tienen en la sociedad en que se producen.

Esto es más sangrante en el caso de la historia del urbanismo y de la arquitectura al ser dos disciplinas con tal ambición de ordenar la realidad, que se articulan siempre como reflexiones tras una experiencia tan material como puede ser los problemas de organización de la vida en la ciudad o la necesidad de construir viviendas para una colectividad. En este sentido, una de las contribuciones de mayor calado del trabajo de Rodrigo de Faria es su análisis de las complejas relaciones entre el desarrollo del municipalismo, desde el derecho administrativo, y la práctica urbanística, a partir de la creación del Estatuto Municipal en la Dictadura de Primo de Rivera. Como bien se señala en este libro, la nueva norma de administración local contribuyó decisivamente a generalizar el urbanismo por todo el tejido urbano al establecer obligaciones a los

municipios en relación a la ordenación del territorio. Más allá, a través del seguimiento de personajes como Luis Jordana de Pozas (administrativista que fue artífice precisamente de dicho estatuto Municipal, miembro del Instituto Nacional de Previsión y luego al frente del Instituto de Estudios de Administración Local) se hace evidente cómo la evolución de la práctica urbanística en España estuvo también fuertemente influida por otros actores que no eran necesariamente arquitectos. Su contribución, como la de otros de los personajes rescatados en este libro, fue fundamental para incorporar a España en debates internacionales de carácter técnico o tecnocrático y por ello deben ser tenidos en cuenta, para bien o para mal, cuando nos preguntemos por la genealogía del saber urbanístico español.

Hay mucho más en este libro, que el lector hará mejor en descubrir en las palabras de su propio autor. Es mucho mejor terminar esta presentación, creo, señalando que hay más allá de este libro gracias a Rodrigo de Faria. O quizá expresado más correctamente, lo que ejemplifica este libro sobre la contribución de más amplio espectro que Rodrigo de Faria hace para impulsar el desarrollo de la historia urbana como una disciplina plural en lo metodológico y amplia en lo geográfico, ayudando a superar las fronteras y muros disciplinares y nacionales. No puedo dejar de pensar cómo sus preocupaciones ya antiguas por investigar los Congresos Iberoamericanos de Municipios que han dado lugar a este trabajo están en consonancia con su actividad como animador

también ya de antiguo de la Asociación Iberoamericana de Historia Urbana, en la que ambos compartimos membresía.

Aunque hoy Rodrigo de Faria esté ya retirado de la primera línea institucional de esta Asociación, no puede obviarse que sin su labor habría sido imposible la organización de los congresos que en los últimos años han reunido a centenares de estudiosos de la historia de la ciudad, del urbanismo y de la arquitectura de diferentes países a un lado y otro del Atlántico para construir un saber plural en sus orígenes disciplinares y nacionales. No se me ocurre mejor ilustración de la consonancia entre teoría y práctica, entre reflexión y acción, de coherencia entre la propia labor investigadora y la propuesta de intervención en el mundo académico. Este libro, que tiene el lector en sus manos, es un regalo más en este necesario camino para enriquecer nuestro conocimiento la historia urbana en nuestro país, cuya riqueza tanto hoy como ayer ha dependido siempre de la labor de actores que como Rodrigo de Faria han contribuido a derribar los muros que limitan nuestra mirada.

Sarah Feldman¹

Profesora libre docente senior de la Universidade de São Paulo, investigadora del Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

La construcción del campo de reflexión, formación y acción sobre lo urbano está marcada por su sintonía con las cuestiones emergentes en los procesos de urbanización y la búsqueda persistente de cooperación interdisciplinar. En este sentido, aunque se hayan creado categorías profesionales con atribuciones exclusivas, son indisociables las trayectorias de las instituciones urbanísticas y las diversas formas adoptadas por el amplio abanico de disciplinas y organizaciones formales e informales que se han centrado en la cuestión de los municipios a lo largo del siglo XX.

La perspectiva de los cambios sociales y de los ajustes gubernamentales como procesos complementarios distingue y conduce el pensamiento municipalista ante los nuevos problemas a los que se enfrenta la administración pública a partir de la industrialización. Las atribuciones, competencias y distribución de poderes nacionales y subnacionales, definidas a través de la (re)organización administrativa,

¹ Este prólogo fue publicado en la edición brasileña del libro

constituyen un elemento crucial en el nexo establecido con el pensamiento y las prácticas urbanísticas a lo largo del siglo XX.

Municipalismo, movimiento municipalista, acción municipal, movimiento municipal, acción comunal, son algunas de las innumerables denominaciones atribuidas a grupos que desde finales del siglo XIX han reunido a profesionales, ciudadanos y diferentes vertientes de partidos políticos en defensa del municipio como base de las transformaciones sociales. La diversidad de nombres es, en cierta medida, equivalente al papel atribuido al municipio y al municipalismo en diferentes contextos culturales y políticos, ya sea en continentes, países, regiones o incluso estados de una misma federación.

La actuación de ciudadanos de diferentes posiciones políticas en instituciones y asociaciones dedicadas a reformar la sociedad —como la “nebulosa reformadora” en Francia desde fines del siglo XIX hasta principios del XX (TOPALOV, 1999), la fundación de la Municipal League of Philadelphia en 1891, tras la guerra civil en Estados Unidos (STEWART, 1950), la red europea de socialistas que, en las dos últimas décadas del siglo XIX, se dedicó a la modernización de los gobiernos locales en el contexto de la depresión económica (DOGLIANI, 2002)—, así como la determinación de que los estados se organicen “de modo que se asegure la autonomía de los municipios en todo lo que respecta a sus intereses particulares”, como se introdujo en la Constitución Republicana de Brasil en 1891, junto con la extinción del gobierno monárquico, la instauración del sistema presidencial de gobierno y la forma de Estado federal,

expresan las diversas dimensiones de formulaciones o experiencias de carácter voluntario.²

En este libro, Rodrigo de Faria estudia los diálogos entre urbanismo y municipalismo en España entre las décadas de 1920 y 1960, un período en el que se consolidaron la institucionalización del conocimiento y la práctica profesional sobre la ciudad. Su punto de partida para estos diálogos son las instituciones “programáticamente municipalistas” y el alcance de la inserción internacional del municipalismo español. Desde la creación de la Unión de Municipios Españoles (UME) en los años veinte, cuando los vínculos internacionales se limitaban al circuito municipalista europeo, hasta la actuación del Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL) entre los años cuarenta y sesenta, cuando las conexiones alcanzaron la dimensión iberoamericana, revela la creciente presencia del urbanismo y del planeamiento entre los municipalistas.

Las fuentes documentales utilizadas dan testimonio de la capilaridad inherente a un proceso de institucionalización, a través de los múltiples espacios en los que actúan urbanistas y municipalistas: textos de profesionales de la administración pública, temas y actas de congresos, revistas, libros y textos publicados por instituciones, programas de cursos y monografías, leyes y decretos de las esferas gubernamentales.

² TOPALOV, Christian (ed.). (1999), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éditions de l'EHESS; STEWART, Frank M. (1950), *A Half Century of Municipal Reform*, Berkeley y Los Ángeles, University of California Press; DOGLIANI, Patrizia (2002), “European Municipalism in the First Half of the Twentieth Century” , en *Contemporary European History*, vol.11, No. 4, noviembre, pp. 573-596; Constituição Federal do Brasil 1891, Artigo 68.

A través de la lectura minuciosa de documentos y del diálogo con las obras de autores españoles, especialmente los historiadores del urbanismo Carlos Sambricio y Fernando de Terán, el jurista y estudioso de la organización institucional del planeamiento Antonio Carceller Fernández y el arquitecto Pedro Bidagor Lasarte, los profesionales que actuaron como agentes activos en este proceso se hacen visibles a lo largo del texto. Cabe destacar que Rodrigo entró en contacto con esta documentación a partir de sus investigaciones sobre municipalismo y urbanismo en Brasil. Y siguiendo los pasos de los municipalistas brasileños vinculados a la Organización Iberoamericana de Cooperación Internacional (OICI), en las décadas de 1940 y 1950, como el jurista Antônio Delorenzo Neto, llegó a los archivos españoles.

En el contexto de los cambios en el papel del Estado y el establecimiento de un nuevo patrón de gestión estatal, a escala mundial a partir de la década de 1920, estos profesionales se involucraron en la formación de un nuevo perfil de funcionario, un perfil técnico, para trabajar en la administración pública.³ Es el caso de los españoles Luis Jordana de Pozas, Bidagor Lasarte, José Gascón y Marín, Pedro Muguruza Otaño, entre muchos otros destacados en este libro. Y también del brasileño Delorenzo Neto.

Este acercamiento a los agentes que trabajaban en la vida cotidiana de las instituciones municipales y urbanísticas revela una actuación

³ Sobre los cambios en el papel del Estado y el perfil del funcionario público, consultar GOMES, Angela de Castro (coord.), *Engenheiros e economistas: novas elites burocráticas*, Río de Janeiro, Editora da Fundação Getulio Vargas, 1994, pp. 13-83.

profesional multifacética: fueron profesores en cursos de administración, derecho municipal y urbanismo, redactaron leyes y planes y publicaron libros. A partir de esta escala de observación, se pueden discernir sus concepciones, apropiaciones de ideas en circulación, formas colectivas de acción y niveles de compromiso con el gobierno nacional, así como sus contradicciones durante dos períodos de gobierno dictatorial.

Ahora bien, en el recorrido trazado en el libro se pueden advertir otras escalas de observación. La autonomía municipal, la asociación (o cooperación) intermunicipal, el planeamiento regional aparecen, en mi opinión, como el espacio en el que se superponen cuestiones que extrapolan las especificidades del urbanismo y del municipalismo. O, para decirlo con la expresión utilizada por Bernard Lepetit, configuran el espacio de “contigüidades disciplinarias”.⁴

La fundación del Centro de Estudios Urbanos en el IEAL en 1967 —límite del período definido por Rodrigo debido a la importancia que adquiere el debate urbanístico tras la creación del IEAL— podría interpretarse como parte y resultado de estos movimientos entre los profesionales. Se mantuvieron las identidades de los dos campos de conocimiento, al tiempo que se establecía una interacción entre el repertorio urbanístico y la organización administrativa, tan valorada por el pensamiento municipalista y tan necesaria para definir los poderes de decisión en las políticas públicas.

⁴ LEPETIT, Bernard, “Proposições para uma prática restrita da interdisciplinaridade”; en SALGUEIRO, Heliana A, *Por uma nova história urbana*, San Pablo, EDUSP, 2001, pp. 31-43.

Agradecimientos

Quiero agradecer a las instituciones y personas que han colaborado con este trabajo que ahora se publica. Comienzo agradeciendo a la *Fundación Carolina de España* por su ayuda con la beca de movilidad. También quiero agradecer especialmente a la *Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid de la Universidad Politécnica de Madrid* (ETSAM-UPM), en particular al Departamento de Composición Arquitectónica y a la Biblioteca (Dirección y Personal), el apoyo a mi investigación y las numerosas ocasiones en que me recibieron como investigador.

También me gustaría dar las gracias al *Instituto Nacional de Administración Pública* (INAP), en particular al departamento de biblioteca, que, desde mi primer viaje en 2008, siempre ha tenido las puertas abiertas para mí. Sin el acceso al archivo que posee el INAP, habría sido imposible llevar a cabo una parte central de la investigación documental.

También en España, un agradecimiento afectuoso a la *Casa do Brasil en Madrid*, que siempre ha sido mi hogar durante los viajes de investigación y donde viví durante el posdoctorado en 2014. Me gustaría dar las gracias a todo el personal, desde el personal de limpieza, servicios, catering, conserjería y administración, así como a la dirección. Saber que la Casa do Brasil en Madrid era una extensión de mi propio hogar en Brasil fue fundamental para seguir trabajando lejos de mi familia.

En Brasil, los agradecimientos institucionales en términos de apoyo financiero van dirigidos a la *Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo* (FAPESP), por la beca posdoctoral en la *Faculdade de*

Arquitetura e Urbanismo de la Universidade de São Paulo (FAU-USP) en 2008, a la *Coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior (CAPES)* por la beca posdoctoral en 2014, y al *Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)* por las ayudas y becas que siguen contribuyendo a la investigación en curso sobre la Organización Iberoamericana de Cooperación Internacional (OICI). El agradecimiento a estas instituciones, pero especialmente a las agencias federales CAPES y CNPq, es muy importante, ya que son agencias públicas que constituyen la base estructural del apoyo a la investigación en Brasil, cada una con su papel específico en el ámbito nacional. Es en este sentido que reconocemos su importancia y lo imprescindibles que son como instituciones estatales para la producción de conocimiento. También tengo que agradecer al *Departamento de Teoría e História de la Arquitetura y del Urbanismo de la Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de la Universidade de Brasília (UnB)*, especialmente por las licencias aprobadas, que fueron fundamentales para los períodos de investigación en el extranjero.

En cuanto a los agradecimientos personales, comienzo por Carlos Sambricio de la ETSAM-UPM, quien en 2008, cuando aún no nos conocíamos personalmente y tras un contacto por correo electrónico, accedió a recibirme como supervisor de investigación. Desde entonces, en todos los viajes y, especialmente durante el posdoctorado, siempre he tenido en él un punto de apoyo y diálogo constante y revelador sobre los temas que atraviesan este libro.

También quiero agradecer a mis colegas Ana Esteban Maluenda y

Jorge Sainz Avia, ambos del Departamento de Composición Arquitectónica de la ETSAM-UPM por su apoyo en las actividades realizadas en el archivo de la ETSAM.

No puedo dejar de agradecer al amigo Ricardo Lampreave su cordialidad y los regalos literarios, especialmente los dos últimos y hermosos libros de Fernando de Terán, que organizó como editor.

Siguiendo en España, un agradecimiento especial al colega y municipalista Enrique Orduña Rebollo, a quien conocí como secretario general de la OICI. Quiero agradecerle su colaboración en esta investigación, especialmente sus publicaciones sobre el municipalismo en España y sus conversaciones sobre la OICI. Y también un agradecimiento al colega Rubén Pallos Trigueros de la Universidad Complutense de Madrid y actual coordinador general de la Asociación Iberoamericana de Historia Urbana (AIHU) por el apoyo a la investigación a lo largo de los meses de enero y febrero de 2023.

En Brasil, quiero agradecer a Maria Cristina da Silva Leme de la FAU-USP, que me acogió como supervisora del posdoctorado en 2008. Desde entonces, Cristina Leme ha sido una interlocutora en las investigaciones sobre la historia del urbanismo y el planeamiento, pero también una gran referencia e incentivadora para las actividades que he ido proponiendo y realizando.

En la Argentina, quiero agradecer a Rosa Aboy de la FADU-UBA que me acogió como supervisora del posdoctorado en 2022. Agradezco su amistad y apoyo a la investigación que desarrollé en Buenos Aires sobre

el municipalismo iberoamericano.

Por último, a mi familia, Denise, Virginia, Lara y Júlia, por su comprensión durante los períodos de ausencia mientras estuve en Madrid, particularmente durante el período más largo entre febrero de 2014 y enero de 2015 y Buenos Aires entre febrero y octubre de 2022 y luego Madrid hasta febrero de 2023. En especial, a mi compañera de todos los días, Denise, por su apoyo inquebrantable durante estos períodos de ausencia, y por todas mis otras ausencias. Con amor.

Introducción

Orígenes y ciclos de un recorrido de investigación

¿Qué podría motivar a un investigador brasileño, sin vínculos previos con los estudios urbanísticos sobre España, a interesarse por el tema de este libro?⁵

La respuesta a esta pregunta es doble. La primera parte está relacionada con la investigación doctoral que desarrollé entre 2004 y 2007 en el Programa de Posgrado en Historia de la Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) sobre el ingeniero-urbanista brasileño José de Oliveira Reis.

Fue a partir de los caminos abiertos por mi doctorado que en 2008 realicé mi primer viaje de investigación a España. Y a medida que la investigación avanzaba, se hizo evidente cómo el pensamiento urbanístico de José de Oliveira Reis, desde 1950, se acercaba de manera significativa a las ideas municipalistas de la Associação Brasileira de Municípios (ABM), creada en 1946. Esta aproximación culminó en el I Congreso Nacional de Municípios Brasileños, llevado a cabo en Petrópolis, RJ, en 1950.

Los datos recogidos en la investigación también mostraban que José de Oliveira Reis había participado en congresos municipalistas tanto en el continente americano como en Europa. El primer congreso registrado en los documentos, denominado Congreso Interamericano de Municípios, tuvo lugar en Santiago de Chile en 1941. Según un artículo

⁵ Parte del trabajo de investigación de este libro se incluye entre las actividades que siguen siendo realizadas con el apoyo del CNPq en forma de Beca de Productividad/2023-2026. La publicación de este libro contó con el apoyo del Decanato de Pesquisa e Inovação (DPI) de la UnB, del Programa de Pós-Graduação de la Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de la Universidade de Brasília (PPGFAU-UnB) y de la FAU-UnB.

publicado en el No. 1 de la *Revista Municipal de Engenharia* en enero de 1942, José de Oliveira Reis habría expuesto sobre el tema “Contribución para la defensa de los sitios pintorescos de Río de Janeiro”.

Además, algunas pocas huellas señalaban la existencia de una institución interamericana que se había creado en la década de 1930, en La Habana, con el nombre de Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI). Sin embargo, en aquel momento de la investigación doctoral, la información que constaba en estos documentos era insuficiente para comprender la creación y el papel de la OICI en el debate urbanístico y el planeamiento municipal del continente americano.

El contacto inicial con esta documentación se produjo entre 2005 y 2006, en uno de los viajes que hice para investigar en el archivo de José de Oliveira Reis, ubicado en el Archivo General de la Ciudad de Río de Janeiro (AGC-RJ). Desde entonces, comencé a recopilar documentos sobre las actividades de la OICI, especialmente sobre los congresos que se habían llevado a cabo. Efectivamente, mi interés en el estudio de las ideas urbanísticas y su articulación con el pensamiento municipalista fue adquiriendo autonomía respecto de la tesis propiamente dicha. Aunque en un primer momento mi interés se centraba en las discusiones brasileñas, la aparición de indicios documentales sobre la OICI pronto amplió este interés al continente americano.

El segundo congreso municipalista referido en la documentación

había tenido lugar en Lisboa en 1959. Según consta en las Actas,⁶ José de Oliveira Reis presentó el trabajo “Métodos para integrar en los planes regionales las necesidades urbanas”. Otros documentos mostraban que este Congreso de Lisboa podría no estar relacionado con los congresos de la OICI realizados en el continente americano.

El nombre de los congresos de la OICI era Congreso Interamericano de Municipios, mientras que el de Lisboa fue denominado II Congreso Iberoamericano de Municipios. Era evidente que no había, inicialmente, una relación directa entre ambos congresos. Más aún, ya había localizado documentos con información sobre la secuencia cronológica de algunos congresos de la OICI y las fechas no coincidían: la OICI celebró el VII Congreso en 1958 en Río de Janeiro y el VIII Congreso en 1960 en la ciudad de San Diego, Estados Unidos. Nada indicaba que se hubiera realizado algún encuentro en 1959, y mucho menos de alcance iberoamericano.

La confirmación de la realización de ambos congresos planteó un conjunto de preguntas, a saber: ¿no eran realmente los mismos congresos? ¿Qué institución organizó el congreso de 1959, situado exactamente entre los dos congresos de la OICI ya mencionados, y con un nombre diferente? ¿Contaban estos congresos iberoamericanos con alguna participación de la OICI en su organización? Si el Congreso de Lisboa fue el segundo, ¿dónde y cuándo se había celebrado el primero?

⁶ Localizadas y adquiridas en los viajes que hice a España a partir de 2008.

De las investigaciones paralelas que yo había realizado durante el doctorado, surgieron dos informaciones relevantes sobre la OICI. La primera revelaba un cambio de nombre como parte de las deliberaciones del I Congreso Extraordinario realizado en Montevideo en 1976. En esa ocasión, la OICI —originalmente llamada Organización *Interamericana*— pasó a denominarse Organización *Iberoamericana* de Cooperación Intermunicipal. ¿Qué factores podrían haber incidido en este cambio?

Según las informaciones oficiales, el cambio se debió a la presencia de municipios españoles, portugueses y brasileños entre las delegaciones. Efectivamente, la presencia española fue corriente en las actividades de la OICI en la década de 1950, especialmente en dos: el V Congreso Interamericano de Municipios de 1954 y el IV Congreso celebrado en Montevideo en 1953. En cuanto a los municipios portugueses, su participación no es tan evidente.

Ahora bien, la presencia brasileña ha sido confirmada recientemente en las investigaciones que continúo desarrollando sobre la OICI. La primera participación brasileña fue la del ingeniero Edson Passos, de la intendencia de Río de Janeiro. Él fue miembro de la Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal que se reunió en Chicago, en 1939. Creada en el I Congreso Panamericano de Municipios⁷ celebrado en La Habana en 1938, esta Comisión recibió la tarea de elaborar el estatuto preliminar de lo que luego se convertiría en la OICI, como

⁷ El Congreso pasó a ser llamado Congreso Interamericano de Municipios a partir de su segunda edición, realizada en Santiago de Chile en 1941.

efectivamente sucedió en el encuentro de Chicago. La presencia brasileña en los congresos de la OICI se mantuvo constante, especialmente en las décadas de 1950 y 1960, contando con la participación de profesionales como Antônio Delorenzo Neto.⁸

El segundo dato relevante señalaba un cambio en la década de 1970: la Secretaría General de la OICI se trasladó a España, instalándose provisionalmente en la sede del Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL) en Madrid. La mudanza definitiva se produjo en 1985, y desde entonces, la sede permanece en la capital española. Este dato resultó clave para acercar y orientar, como parte de la investigación sobre la OICI, mis investigaciones sobre urbanismo y municipalismo en España.

Con la OICI ya establecida en Madrid y a partir del interés por investigar posibles documentos sobre los Congresos Interamericanos de Municipios, se hizo evidente la necesidad de realizar un viaje a España. Esto ocurrió, como mencioné anteriormente, primero en el año 2008, seguido por otros tres períodos de investigación en 2012, 2014 y 2017.

Mi primer viaje en 2008 tenía dos objetivos principales. El primero era encontrar el archivo documental de la OICI para poder avanzar en la investigación, ya que en los archivos brasileños de San Pablo y Río de Janeiro no había indicios de que pudiera existir más información de la que ya había localizado.

⁸ Publiqué en la *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* un primer trabajo más amplio sobre las actividades de Antônio Delorenzo Neto y su relación con la OICI. Disponible en: <<https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6406>>.

El segundo objetivo se definió tras encontrar datos en la documentación que había estado investigando para mi doctorado sobre la Associação Brasileira de Municípios (ABM) y Antônio Delorenzo Neto. Estos datos confirmaban la participación brasileña en el I Congreso Iberoamericano de Municipios, realizado en Madrid en 1955. En el mismo conjunto documental, también se mencionaba el nombre de la institución responsable de la organización: el Instituto de Estudios de Administración Local, el IEAL.

Este fue mi primer contacto con documentos sobre urbanismo y municipalismo en España. Por lo tanto, el tema de este libro surgió como resultado del viaje que realicé a España para intentar localizar documentos sobre la OICI y las Actas de los Congresos Iberoamericanos de 1955 y 1959.

Entre enero y febrero de 2008, realicé una investigación documental en el archivo del IEAL, que en ese momento estaba vinculado a la biblioteca del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)⁹ de España, en su sede de la calle Atocha 106. Fue entonces cuando la investigación sobre España comenzó a tomar forma, ya que los documentos encontrados en este primer viaje no estaban relacionados con las actividades de la OICI. En la sede administrativa general de la OICI, que había sido trasladada a una oficina en el edificio de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en Madrid,¹⁰ no existían

⁹ Disponible en: <<https://www.inap.es/>>.

¹⁰ Disponible en: <<http://www.femp.es/>>.

archivos sobre sus actividades desde su creación en 1938.¹¹

El hallazgo de las Actas de los Congresos Iberoamericanos de Municipios realizados por el IEAL¹² y la localización de otros documentos, como la *Revista de Estudios de la Vida Local* (REVL), editada por el IEAL a partir de 1942, pusieron en evidencia no solo un interés, sino sobre todo la necesidad de comprender las actividades y discusiones de las instituciones municipalistas españolas. En este sentido, mi idea fue que la aproximación del IEAL a la OICI en la década de 1950 no era un hecho aislado y, por lo tanto, debía ser analizada como parte del proceso histórico de institucionalización del municipalismo en España.

La documentación revelaba una trama compleja de instituciones y congresos dedicados al urbanismo y al municipalismo, que articulaban el continente americano con la península ibérica. Esto justificaba la necesidad de conocer y analizar las actividades, propuestas e ideas municipalistas en España. Los primeros documentos sobre el IEAL reforzaron esta idea, ya que pusieron en escena a otra institución: la Unión

¹¹ En cuanto a la investigación sobre la OICI, el resultado de ese viaje fue prácticamente nulo. La situación solo comenzó a cambiar a partir de 2016 con los viajes de investigación que hice a archivos de Bogotá, La Habana, San Juan de Puerto Rico y Montevideo. Aun así, en ninguno de esos archivos había un conjunto más amplio de documentos, solo conjuntos aislados que contenían vestigios de partes de las actividades y de algunos congresos de la OICI. Solo encontré una cantidad significativa de documentos sobre la OICI en Brasilia, en un negocio de libros raros que tenía entre sus fondos la base documental originalmente perteneciente al brasileño Antônio Delorenzo Neto, jurista de formación que, desde la década de 1950, desempeñó un papel relevante en la OICI, la ABM y el propio IEAL, habiendo participado también en los Congresos Iberoamericanos de Municipios.

¹² Se localizaron las dos primeras (Madrid y Lisboa) y las dos últimas (Barcelona y Santiago de Chile, ambas en la década de 1960). El III Congreso Iberoamericano de Municipios se celebró en Brasilia en 1966, pero no se han localizado las Actas, ni en Brasilia ni en Madrid. Al parecer no se publicaron.

de Municipios Españoles (UME), creada en 1925. Y por un motivo que, de alguna manera, establecía una relación entre ambas instituciones: la misma ley que creó el IEAL en 1940 también disolvió la UME.

Los sucesivos viajes permitieron avanzar considerablemente en la investigación documental, al mismo tiempo en que realizaba lecturas de trabajos de investigadores españoles sobre la historia del urbanismo en el siglo XX. Los resultados iniciales fueron publicados como artículos y son la base de los tres primeros capítulos de este libro. La investigación se centró en la búsqueda de documentos sobre el Estatuto Municipal y, en especial, sobre la UME.

Las investigaciones en curso revelaron un hecho interesante: la aproximación entre la UME y la Union Internationale des Villes (UIV), creada en Gante, Bélgica, en 1913. Este movimiento abrió la puerta a un primer diálogo internacional entre el pensamiento municipalista español y otros municipalistas europeos. Esto no ocurrió sin resistencias por parte de otros países, ya que en aquel momento España estaba gobernada por la dictadura de Primo de Rivera.

El último viaje de investigación tuvo lugar en 2017, una ocasión que resultó clave para avanzar en el trabajo, que venía realizando desde 2008, con la documentación específica sobre la creación y actividades del IEAL. En ese momento, la estructura central y la organización de los capítulos estaban prácticamente definidas, y el trabajo se cerraría con el estudio sobre el IEAL a partir de dos ejes, que constituyen los dos capítulos finales: el primero, guiado por un análisis más específico sobre

el lugar institucional e intelectual que tuvo el IEAL, como una institución creada por la dictadura de Francisco Franco, en la reconstrucción del país tras la Guerra Civil; el segundo eje, dirigido a los debates urbanísticos formulados por los profesores y profesionales vinculados al IEAL, con especial atención a la crítica al urbanismo modernista propiciada por la publicación del libro *Teoría de la ciudad*, de Gabriel Alomar Esteve.

El cuarto capítulo también trata un punto relevante que atañe a lo que denomino el segundo movimiento de internacionalización del municipalismo español. Este movimiento está definido precisamente por la propuesta del IEAL de realizar el Primer Congreso Iberoamericano de Municipios en Madrid en 1955. Una internacionalización que se llevó a cabo en coordinación no ya con otros países y profesionales europeos — como ocurrió con la UME en la década de 1920—, sino con el continente americano, en este caso, mediante la aproximación con la OICI.

En el Congreso de 1955 hubo también una significativa presencia de la delegación brasileña, formada en parte por profesionales vinculados a la Associação Brasileira de Municípios. Esta presencia institucional de la ABM se había estado ampliando en relación con las actividades de la OICI y también continuaría con las del IEAL. La participación brasileña se repetiría en el Congreso de Lisboa en 1959, lo que sin duda contribuyó a que se aprobara la propuesta de realización en Brasilia del III Congreso de 1966. La presencia brasileña en los debates urbanísticos y municipalistas iberoamericanos responde a la pregunta inicial sobre el interés en investigar los debates urbanísticos en el contexto institucional

municipalista español. Esto se debe a que la investigación sobre el pensamiento municipalista en Brasil y sus articulaciones internacionales continuó como un posdoctorado realizado en la Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de la Universidade de São Paulo (FAU-USP) en el primer semestre de 2008, justo después de mi primer viaje a España.

Por último, una consideración sobre el recorte histórico que cierra el libro. Ambos capítulos finales se centran temporalmente en lo que Javier García-Bellido definió como la “primera etapa histórica” del IEAL,¹³ delimitada entre 1940-1944¹⁴ y el año 1967, cuando ocurrió una importante reformulación organizacional que resultó en la creación del Centro de Estudios Urbanos.

Para ello, se hace necesaria una observación que considero importante a fin de esclarecer la opción del recorte temporal del libro. El estudio realizado por García-Bellido avanza y profundiza en sus análisis sobre las segunda (1967-1983) y tercera (1983-1988) etapas históricas. Como resultado de este interés mayor por el período entre 1967 y 1988, la primera etapa histórica del IEAL quedó algo relegada, lo que borró aspectos importantes sobre el debate urbanístico en el contexto municipalista en las décadas iniciales de la dictadura franquista.

Por esta razón, opté por cerrar el recorte temporal del libro en el

¹³ Sigo en el libro la propuesta de las tres etapas históricas formulada por Javier García-Bellido (GARCÍA-BELLIDO, 1989).

¹⁴ En 1940 se aprobó la ley que creó el Instituto; 1944 es el año de creación en el IEAL de la Escuela Nacional de Administración Local y Estudios Urbanos. García-Bellido toma el año 1944; en este libro se toma el año 1940.

año que finaliza la etapa inicial, dedicando el trabajo de análisis a ese período y no a los demás. Fue en este año de 1967 que el IEAL publicó el libro *Problemas del urbanismo moderno* con las conferencias dictadas en el curso de 1965-1966. Por lo tanto, si la creación del Centro de Estudios Urbanos es el hecho que inaugura la segunda etapa histórica, el libro *Problemas del urbanismo moderno* es el documento que delimita el recorte histórico analítico de la primera etapa histórica.

Para finalizar esta Introducción, pensada para elucidar los recorridos de la investigación, lo que se puede afirmar es que el Estatuto Municipal, la UME y, sobre todo, el IEAL son partes de un largo proceso, cada uno en su contexto histórico, pero constituyendo procesos relacionados que también pueden pensarse como continuidad, siempre que no se desatiendan sus particularidades, sean estas políticas, institucionales o urbanísticas. Esta continuidad es la que puede contener lo que fue *planeado* como ideas para responder a los desafíos urbanos que un determinado contexto histórico planteó a los profesionales y a las instituciones.

Es indiscutible, por lo tanto, que algo de esas ideas *quedó* como materia para informar sobre las experiencias e instigar nuevas ideas. Lo contrario implicaría decir que las ideas urbanísticas no circulan, ni se difunden, interpretan y debaten, surgiendo siempre de un punto *ex nihilo*. Este libro es mi contribución a una historia del urbanismo y el planeamiento urbano en el siglo XX construida en dos dimensiones espacial-históricas: España y el mundo iberoamericano.

El producto de la investigación está organizado en cuatro capítulos. Los dos primeros están centrados más directamente en los debates de la década de 1920, cuando se creó la UME y el municipalismo español realizó su primera interlocución internacional, en este caso con el continente europeo. Los dos últimos capítulos se enfocan en la creación y actividades del IEAL, incluyendo un abordaje sobre algunas ideas urbanísticas formuladas entre la Guerra Civil y el inicio de la dictadura franquista.

Fue con el IEAL que el municipalismo español emprendió su segundo diálogo internacional en la década de 1950, pero en este momento, con el continente americano, especialmente con la OICI. Fue en este tránsito transatlántico donde mucho se debatió sobre urbanismo y planeamiento urbano en el ámbito de una amplia red municipalista de instituciones y profesionales cuyas acciones estaban orientadas a formular respuestas a los desafíos del desarrollo municipal. En este sentido, lo que se produjo en el ámbito del IEAL está relacionado con los debates sobre el Estatuto Municipal y la UME y, al mismo tiempo, también con la articulación iberoamericana a partir de 1955.

Mucho podría profundizarse, otras interpretaciones podrían (y pueden) ser elaboradas. El resultado es simplemente la explicitación de cómo aprehendí la documentación y de cómo construí el argumento del texto teniendo como ejes temáticos el urbanismo y el municipalismo, temas a los que me he dedicado desde 2008.

Brasilia, junio de 2024

“Planea que algo queda...”

Manuel Ribas Piero, in: TERÁN, 1978, p. 19

Antecedentes de la Unión de Municipios Españoles (UME)

entre el Estatuto Municipal y el Primer Congreso de Urbanismo

El pensamiento municipalista del siglo XX y las instituciones que se ocuparon de temas relacionados con el desarrollo municipal están por lo general asociados a la defensa de la autonomía de los municipios, sobre todo en los planos político y financiero. Además, estas instituciones promovieron discusiones y llevaron a cabo actividades en el campo del urbanismo, poniendo un énfasis especial en el planeamiento municipal.

En general, las instituciones programáticamente municipalistas surgieron en períodos democráticos, tanto en el continente americano como en Europa Occidental. Ahora bien, España presenta una importante, y tal vez única, excepción con dos instituciones que promovieron, a su modo, una articulación significativa entre el ámbito profesional del urbanismo y el pensamiento municipalista: la Unión de Municipios Españoles (UME), que se constituyó oficialmente en el II Congreso Nacional Municipalista de 1926, durante la dictadura de Primo de Rivera, y el Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), creado en 1940 mediante una ley promulgada por la dictadura franquista poco después del fin de la Guerra Civil en 1939, que había dejado a importantes ciudades, y en especial a Madrid, completamente devastadas.

Son muchas las complejidades e incluso contradicciones que pueden surgir en las interpretaciones de este breve pero intenso proceso histórico, en relación con el pensamiento profesional en el ámbito del urbanismo y del planeamiento urbano-regional en referencia a estas instituciones. Por otro lado, una de las riquezas de este período es que ese mismo pensamiento profesional generó un amplio entramado de

propuestas, concepciones y estudios urbanísticos para el desarrollo municipal. Además, este contexto no se limita a España, sino que se vincula con el debate urbanístico internacional, tanto en Europa como en el Continente Americano, y se articuló de manera fructífera en los ámbitos profesional e institucional a través de congresos, publicaciones y actividades educativas.

Se puede apreciar la densidad del caso español ya en los párrafos iniciales del que probablemente sea uno de los libros más importantes sobre la historia del urbanismo y el planeamiento urbano-regional en la España del siglo XX: *Planeamiento urbano en la España contemporánea. Historia de un proceso imposible*. Publicado en 1978, ya desde su título el libro expresa la complejidad de aquel contexto, al que califica como “un proceso imposible”. Su autor, Fernando de Terán, se expresa en términos contundentes desde el comienzo del capítulo “Orígenes e iniciación”:

Durante el período histórico a que se refiere este primer capítulo tienen lugar profundas transformaciones de la realidad política, económica, social y cultural española, que pasará en dos decenios del régimen monárquico al republicano, con la experiencia de una primera dictadura incrustada en el primero, y luego, a la dictadura nuevamente, después del conmocionante trauma de una guerra civil de tres años.

España, en ese recorrido, intenta ensayar soluciones para la organización del paso a una sociedad industrial de masas, en la que ya no valen las respuestas del sistema burgués liberal de la Restauración. La resistencia de éste a la crecientemente necesaria democratización, a través de la reforma de la Constitución, para reconocer la presencia real de las nuevas fuerzas populares,

impondrá en 1923 la solución militar de excepción, con disolución de las Cortes, suspensión de la Constitución (...).

Una etapa de mayor estabilidad política que las anteriores permite entonces poner en marcha (...) un programa de política económica (...) al que acompañan reformas legislativas, entre las que se pueden destacar los Estatutos Municipal y Provincial, por la importancia de las regulaciones urbanísticas que contienen.

Pero al no intervenir sobre la estructura social heredada, la Dictadura no hizo más que aplazar o agravar la solución de los verdaderos problemas subyacentes con los que volvería a encontrarse la Corona a la caída del dictador, en 1930, (...) dando pie a la rápida y espectacular eclosión de las fuerzas republicanas que hicieron inevitable la crisis del régimen monárquico y la proclamación (...) de la Segunda República Española en 1931, como apertura esperanzada de una nueva etapa histórica, prometedora de los cambios estructurales que el país reclamaba.

Sin embargo, la realidad histórica fue muy otra. La República se encontró con que la pesada herencia no podía modificarse tan de prisa (...). Equivocaciones estratégicas, ingenuidades y precipitaciones se transformaban, por una parte, en formidables armas contra la renovación (...). La polarización política creciente abonó el terreno de la gran conspiración que desembocó en el alzamiento militar del 18 de julio de 1936 y dio paso a la guerra civil, que durante tres años mantendría dividida a España. El triunfo final de la sublevación, en 1939, acabaría con las esperanzas de una república democrática y dio paso a la instauración de un Estado totalitario (TERÁN, 1978, pp. 23-24).

Creado mediante una Ley fundacional del 6 de septiembre de 1940

y un Decreto reglamentario del 2 de junio de 1941, el IEAL es un producto directo del Estado totalitario. De modo contrario, pero también a causa de una decisión de la dictadura franquista, la UME tuvo su destino definido el mismo 6 de septiembre de 1940 y a través de la misma Ley que había establecido el IEAL: según las disposiciones finales de esta ley, los municipios quedaron imposibilitados para asociarse, y la UME fue disuelta.

Por otro lado, se debe advertir que aun cuando la UME haya sido creada en 1926 durante la dictadura de Primo de Rivera, su fundación no estuvo determinada por una disposición legal del gobierno central. Su existencia se enmarca en un proceso más amplio, anterior a 1926, que culmina con la publicación del Estatuto Municipal en 1924. La UME es, por lo tanto, el resultado de una coyuntura jurídica, política e institucional favorable al asociacionismo municipalista. Organizado en 585 artículos, 28 disposiciones transitorias y una adicional, el Estatuto Municipal fue publicado en dos libros: el libro I, "Organización y administración municipal", y el libro II, "Hacienda municipal".

La responsabilidad de coordinar el trabajo de elaboración del Estatuto Municipal recayó en el jurista Calvo Sotelo, quien fue nombrado director general de Administración por la dictadura de Primo de Rivera el 23 de diciembre de 1923 (ORDUÑA REBOLLO, 2003, p. 540).¹⁵ Formaron

¹⁵ Según Carlos Sambricio, la redacción del Estatuto Municipal puede entenderse como "la respuesta de Calvo Sotelo a los intereses y deseos de los propietarios del extrarradio" (SAMBRICIO, 1984, p. 29). Esta interpretación se acompaña de una observación de Sambricio

parte del equipo otros destacados profesionales del campo jurídico y administrativo, como José María Gil Robles, Miquel Vidal y Guardiola, Josep Pi i Suñer y, especialmente, Luis Jordana de Pozas, quien participó en los debates sobre legislación municipal durante décadas.

Según Enrique Orduña Rebollo, Jordana de Pozas estuvo involucrado en “proyectos de reforma administrativa que afectasen a los funcionarios de la Administración central y local, o a su formación, desde 1918 hasta su fallecimiento en 1977” (ORDUÑA REBOLLO, 2001, p. 136). Un rasgo saliente de su desempeño profesional fue su participación en diversos frentes de actuación: en el equipo del Estatuto Municipal de 1924, como miembro del Primer Consejo Directivo de la Unión Municipalista Española, como profesor de Derecho Municipal Comparado en la Sección de Administración de la Escuela de Administración Pública y Estudios Urbanos del IEAL, como catedrático de Derecho Municipal en la Universidad de Madrid, entre otros.

Jordana de Pozas formó parte también de una comisión creada en 1938 por el Ministerio del Interior, poco antes del fin de la Guerra Civil, para redactar una Ley de Gobierno y Administración Local, promovida y coordinada por el titular del organismo, el ministro Ramón Serrano Suñer (ORDUÑA REBOLLO, 2003, p. 574). Es decir que, entre las décadas de 1910 y 1970, el jurista atravesó por dentro de la máquina administrativa

que sostiene que el golpe de Estado de Primo de Rivera era “sensible al deseo de los propietarios del extrarradio”.

gubernamental todo el complejo proceso político español, poniendo en discusión los temas de la autonomía, la administración y la economía municipales en el marco de los regímenes políticos centralizadores y autoritarios que gobernaron España en el siglo XX.

Parte de este trabajo intelectual en el ámbito del pensamiento municipalista puede verse en la conferencia “Las bases jurídicas para la actividad económica de los municipios”, pronunciada en el IV Congreso Internacional de Ciudades y Organismos Locales, celebrado en la ciudad de Sevilla en 1929.¹⁶ Más aún, es posible considerar que estos estudios sobre autonomía y economía municipales representaron una cierta independencia intelectual en un contexto autoritario. Para Orduña Rebollo, una prueba de esta autonomía se manifiesta en la opinión que Jordana de Pozas emitió, en una reunión del Consejo Nacional del 19 de julio de 1941, acerca del proyecto de Código de Gobierno y Administración Local cuyo tratamiento había retomado, en ese mismo año, el ministro de la Junta Política, Serrano Suñer. Según Orduña Rebollo, Jordana de Pozas habría señalado

“su tendencia francamente autoritaria”, pues los nombramientos gubernamentales de alcaldes,

¹⁶ Según José M. Rodríguez Álvarez, el Congreso Internacional de Ciudades y Organismos Locales forma parte del conjunto de actividades de la Union Internationale des Villes et Pouvoir Locaux, cuya sede original estuvo en Bruselas. El I Congreso se celebró en 1913, y en esa ocasión se creó la Union Internationale des Villes (UIV), que también era conocida por su nombre en inglés (International Union of Cities) y en español (Unión Internacional de Ciudades). En este libro siempre haremos referencia a su nombre en francés y su sigla: UIV (RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, 2002).

presidentes y gobernadores, junto a una mayor intervención del Gobierno a través no sólo del propio Departamento y de la Dirección General del Ramo, sino también por medio de unos Consejos Central y Local de Protectorado y Urbanismo, hacían prácticamente imposible cualquier atisbo de autonomía municipal (ORDUÑA REBOLLO, 2003, p. 579).

Si por un lado esta posición probablemente muestra su independencia intelectual y política al criticar los códigos jurídicos relativos a la vida municipal, por otro, es importante señalar que participó en la elaboración y aprobación del Estatuto Municipal en 1924. Este documento, cuyo rigor técnico y doctrinal fue reconocido por investigadores del ámbito jurídico y urbanístico-arquitectónico, es también importante porque marcó el cierre de un extenso período de propuestas y debates sobre el régimen municipal en todas sus áreas, incluido la urbanística, en especial a partir de los proyectos de Ley y bases para la reforma de la Administración local de 1903 y 1907 coordinados por Antonio Maura.¹⁷ Según Terán,

Aquella situación de la legislación urbanística española, que iba siendo repetidamente denunciada como inadecuada e insuficiente, y que seguía anclada en disposiciones del siglo anterior, a pesar de los diversos intentos de actualización realizados, deja de ser estacionaria, en virtud del Estatuto Municipal elaborado

¹⁷ Se puede encontrar más información en el libro *Municipios y provincias. Historia de la organización territorial española*, de Enrique Orduña Rebollo (ORDUÑA REBOLLO, 2003).

por el primer ministro de Gobernación de la Dictadura,
Joaquín Calvo Sotelo (TERÁN, 1978, p. 40)

Si bien la valoración de Terán destaca la importancia del Estatuto Municipal para el ordenamiento jurídico-administrativo-político-urbanístico de los municipios españoles, los análisis e interpretaciones posteriores revelaron las contradicciones y problemas del propio documento. Entre los profesionales que sostuvieron una posición crítica con respecto al Estatuto y que, en ese tiempo, estaban discutiendo el desarrollo de los municipios, especialmente los interesados en el debate urbanístico, se puede mencionar al arquitecto Gustavo Fernández Balbuena.

Como secretario del XI Congreso Nacional de Arquitectos (Primero de Urbanismo), celebrado en 1926 en Madrid, y responsable de la conferencia de apertura del evento, Fernández Balbuena aprovechó la ocasión para pronunciar críticas importantes al Estatuto Municipal, las cuales serían, luego, incluidas en el primer tomo, *Trazado de ciudades*, de sus *Obras completas*. En el comienzo, informa cómo había analizado el documento aprobado dos años antes:

Estimo lícito examinar las cuestiones de orden técnico que encierra, y luego reglamentar la parte dedicada a obras y servicios municipales en relación más inmediata con el tema que nos congrega. ¿Cuál es la realidad nacional?
¿Como sienten los Municipios, ciudades y pueblos españoles su problema de organización urbana, el de su mutua relación

e influencia, el de su desenvolvimiento futuro?, me pregunté (CZEKELIUS, 1932, p. 4).

Ahora bien, la posición crítica de Fernández Balbuena no se dirigía solo al Estatuto Municipal y a su evidente orientación administrativista. Su lente analítico enfocaba también hacia un momento anterior a la creación del documento, a saber, al siglo XIX y en particular a la Ley de Ensanche de 1892, a la cual, según Carlos Sambricio (1984, p. 27), consideraba “arcaica y deficiente, por lo que su aplicación al extrarradio no resolvería ningún problema. Al mismo tiempo señalaba el proyecto de Pedro Núñez Granés, aprobado en 1916, como técnicamente inadmisibile”.

Tras plantear ese conjunto de interrogantes, el arquitecto pasa directamente al punto central del Estatuto Municipal relacionado con el ámbito urbanístico, probablemente la cuestión más polémica y que sería luego objeto de muchas críticas: el artículo 217, según el cual “todos los Ayuntamientos que en el decenio 1910-1920 hubieren experimentado un aumento de población superior al 20 por 100, están obligados a redactar en el término de cuatro años su plan de ensanche o de extensión”. La crítica comprende varios aspectos más, como la interrogación acerca de la adecuación, en aquel momento, “de la evolución urbana de nuestros municipios” a un “precepto de claro origen extranjero”, así como la constatación de que municipios de importante valor histórico no estarían obligados, según los términos de la ley, a elaborar el plan, entre otras cuestiones. Una de las críticas es particularmente relevante, ya que problematiza un aspecto estructural para los municipios y, por lo tanto,

para el ámbito del pensamiento municipalista: el de los técnicos municipales. ¿Cuál fue su argumento?

Podrá alegarse o argüirse que la competencia de la Técnica Municipal no es bastante; que los viejos técnicos municipales, no viejo por la edad, sino por la ciencia, carecen de preparación bastante para profundizarse con el problema; pero, sobre que de igual calidad puede gozar la técnica privada, el hecho jamás permitirá sentar la doctrina de que el Municipio debe hipotecar o subrogar sus funciones de gobierno. Cuando mucho (ha llegado la hora de las revoluciones efectivas), cabría pedir la revisión cruel de la competencia técnica municipal, de los instrumentos de que han de servirse los Municipios para el ejercicio de su facultad ordenadora (CZEKELIUS, 1932, p. 6).

Paralelamente a estas críticas, también hubo posturas favorables, como, por ejemplo, la que sostuvo Fernando García Mercadal en su ponencia en el mismo Congreso Nacional de Urbanismo. Según su opinión, “en España el urbanismo ha nacido oficialmente el 8 de mayo de 1924, fecha de la aprobación del Estatuto Municipal”. O asimismo la observación que haría César Cort en 1928, en el III Congreso de Municipios realizado en Zaragoza, como se puede leer en el estudio que expuso en ese evento, “La acción urbanizadora de los municipios”: “el Estatuto Municipal ha tenido la virtud de estimular el interés de los Municipios por las obras de Urbanización” (CORT, 1992, p. 3). Para Sambricio, la glorificación del Estatuto Municipal, es decir, relacionarlo con el día de

nacimiento del urbanismo en España, pone de manifiesto la contradicción en el pensamiento urbanístico de García Mercadal:

Sorprende que Mercadal lanzase las campanas al vuelo sin comprender que la ciudad que defendía el estatuto era sólo la antigua metrópoli, la utopía negativa enunciada por Simmel en la ciudad alemana de los primeros años del siglo, y donde las intervenciones en el campo de la vivienda que se llevan a cabo responden a una política de casas baratas que no ayuda a resolver el problema de la ciudad del futuro (SAMBRICIO, 1984, p. 35).

Otro tema importante debatido en el I Congreso de Urbanismo fue el del planeamiento regional y, con él, las críticas a los planes de intervención urbana, así como a los planes de extensión y ensanche. Como ha señalado Sambricio,

Basándose de nuevo en las ideas de los ingleses, el Primer Congreso Nacional de Urbanismo pretende retomar los textos y las ideas enunciadas por Unwin en el Congreso de la Federación de Ciudades-Jardín en 1924 con la intención de sustituir la obligatoriedad que marcaba el Estatuto Municipal de un Plan de Extensión para las ciudades de más de 20.000 habitantes por un Plan Nacional de Urbanismo en el que se adopten los criterios del Plan Regional (SAMBRICIO, 1984, p. 33).

El interés en el tratamiento del plan regional¹⁸ puso de relieve la presencia en el Congreso de Urbanismo de otro importante profesional: Nicolau María Rubió i Tudurí. Según Terán, la cuestión regional atravesó toda la actuación de Rubió i Tudurí, ya desde su interlocución con el “ambiente howardiano” durante su viaje a Inglaterra, en 1920, como secretario de la Sociedad Cívica la Ciudad-Jardín.¹⁹ Más aún, Terán afirma que la exposición de Rubió i Tudurí sobre *Regional Planning* fue la primera de su tipo en el panorama español, en un “sentido moderno, superador de la ‘urbanización-ruralización’ tan querida de Cerdá y de Soria” (TERÁN, 1978, p. 49).

De cierto modo, la temática regional explicitaba el campo de debates intelectuales relativos al propio conocimiento urbanístico, al poner de manifiesto qué profesionales seguían apuntando a las intervenciones en el interior de las ciudades como solución a los problemas urbanos y cuáles consideraban que era necesario pensar ya no en las ciudades, sino en la dimensión territorial, lo que conllevaba examinar las relaciones entre municipios. Para los profesionales españoles, y en especial para Rubió i Tudurí, ese debate implicaba una nueva comprensión sobre la propia ciudad y sus relaciones con el territorio y todo lo que lo constituye. Es en este punto que Rubió i Tudurí

¹⁸ En el trabajo “Las promesas de un rostro: Madrid, 1920-1940. De la metrópolis al Plan Regional”, Carlos Sambricio hace un análisis en el que profundiza sobre el ambiente profesional e institucional de aquellos años de la década de 1920, en el que se estaba discutiendo el plan regional en España, especialmente en Madrid (SAMBRICIO, 1984, pp. 19-136).

¹⁹ Según Fernando de Terán, el creador y animador de la Sociedad Cívica la Ciudad- Jardín, en España, fue Cipriano Montoliu (TERÁN, 1982, p. 40).

plantea la noción de paisaje, incluyendo la ciudad dentro de esta categoría conceptual. Según Sambricio:

En 1939 se publica, por el llamado Comité de Reforma, Reconstrucción y Saneamiento de Madrid, un texto titulado *Plan Regional de Madrid*. A diferencia de Barcelona, donde sabemos que casi veinte años antes se plantean ya estudios sobre tal posibilidad, ésta es, aparentemente, la primera vez que en Madrid se esboza este análisis. (...)

Para Nicolás Rubió i Tudurí, Secretario de la Sociedad Cívica, "*La Ciutat-Jardí*", ...*Regional Planning vol sempre indicar que una idea de conjunt es aplicada sobre tot un territori al que vols fer viure harmonicamente*. Al definir de ese modo, en 1926, el concepto de Plan Regional partía de la idea de territorio y la contraponía a la de ciudad. Señalaba, en su análisis, cómo en su opinión se equivocaban al proponer reformas en el interior de las ciudades tanto los que entendían la reforma del núcleo urbano desde una nueva valoración del extrarradio como los que consideraban que el problema de la ciudad se limitaba a la falta de vivienda, proponiendo, como solución, atribuir a la municipalidad competencias inexistentes hasta el momento, con la intención de que así ésta pudiese resolver el problema (SAMBRICIO, 1984, p. 19).

Esas problematizaciones también fueron consideradas por Rubió i Tudurí en su ponencia "Legislación en materia de urbanismo", presentada en el XI Congreso Nacional de Arquitectos (Primero de Urbanismo). En esa ocasión afirmó que la ciudad no terminaba donde terminaban las calles, sino que tenía una influencia en el paisaje que debía

incluir la agricultura, la industria, las actividades productivas del campo. Publicó una conceptualización más elaborada en la *Revista de Catalunya* unos meses antes del I Congreso de Urbanismo. En “La qüestió fonamental de l’urbanisme: el país-ciutat”, un artículo que Terán considera doctrinal, Rubió i Tudurí escribió:

Este viejo concepto de la ciudad, núcleo aislado, indiferente a lo que le rodea, está muerto en urbanismo desde hace mucho tiempo. El crecimiento de las ciudades por adiciones periféricas ha exigido el estudio de planes de extensión y de previsión del futuro que, naturalmente, tienen en cuenta el país que rodea la ciudad. Pero los teóricos del urbanismo, siguiendo el examen de estos fenómenos de crecimiento, han tenido que constatar el vicio que subsistía en aquellos planes de extensión, los cuales consideran, todavía, la ciudad como un organismo-unidad (...). Este estado de espíritu es condenable, al menos porque está pasado de moda. Si damos a la palabra paisaje una significación compleja que comprenda llanuras, bosques, aguas, industrias, minería, agricultura, habitación, tráfico, etc., diremos, con los urbanistas modernos, que la ciudad de mañana no ha de ser más que un elemento del paisaje.

En este paisaje, en un país, puede haber más de una gran ciudad. Cada una de ellas no es más que un elemento del paisaje. (...) En la concepción urbanista actual, nada es superior *per se*: todo ha de someterse a una concordia, a una idea de urbanización. La adoración de la gran ciudad, monstruo devorador con todos los derechos sobre los pobres vecinos, no puede resistir el examen de los urbanistas. (...)

Los ingleses han denominado *Regional Planning* a esta urbanización del país; los franceses le llaman

“Urbanización Regional”. (...) Pero *el Regional Planning* quiere siempre indicar que una idea de conjunto es aplicada sobre todo el territorio al cual se quiere hacer vivir armónicamente (...).

La urbanización regional significa el tratado de paz entre la ciudad y el campo. (...) Un proyecto de urbanización territorial ha de salvaguardar los altos intereses de la cultura y de la vida civil, ha de abrir caminos cómodos para la expansión de la industria, pero al mismo tiempo ha de preservar los terrenos agrícolas de las escaramuzas de la edificación (...). Socialmente, la urbanización territorial se propone ser el freno de la exagerada atracción de los centros de vida urbana. La limitación de la fuerza de aglomeraciones de las ciudades por el único medio que existe: la disolución de la energía de atracción del núcleo urbano por todo el ámbito del país (RUBIÓ I TUDURÍ *apud* TERÁN, 1978, p. 13).²⁰

Este fragmento contiene una serie de concepciones que dan cuenta del amplio espectro de discusiones que tuvieron lugar en el Congreso, desde la idea de que el concepto de ciudad estaba superado, anticipando así un debate sobre la dispersión urbana que hoy, en el siglo XXI, continúa vigente —y proponiendo justamente ese camino como una solución mejor para los problemas urbanos, incluso desde una perspectiva en cierta medida “antiurbana” en relación con las grandes ciudades—, hasta las referencias explícitas a Francia y a Inglaterra. Se trató de un desarrollo

²⁰ El recurso al *APUD* es en este caso necesario, porque usamos la versión traducida del catalán por Fernando de Terán, que transcribió en su libro la cita en español.

conceptual efectivamente doctrinal, como lo calificó Terán, que marcó una ruptura clave en el pensamiento urbanístico español. Esta comprensión de los problemas urbanos señalaba la necesidad de dejar de pensar exclusivamente en el aspecto material y construido de la ciudad, es decir, sus calles, plazas, edificios y diversas infraestructuras como energía, agua, alcantarillado y transportes. Los argumentos de Rubió i Tudurí llevan a considerar que la coyuntura histórica de las primeras décadas del siglo XX exigía acciones que ya no podían basarse en las soluciones adoptadas en el siglo XIX, tales como las grandes intervenciones urbanas de París y Barcelona.

Al formular esta concepción del paisaje e introducir en el campo profesional de la arquitectura las vías necesarias del planeamiento regional, o urbanización regional, Rubió i Tudurí estableció un contrapunto con las propuestas aún vigentes en las décadas de 1910 y 1920 (SAMBRICIO, 1984), tales como, entre otras, las de Pedro Núñez Granés, Secundino Zuazo y César Cort. Vale la pena destacar que César Cort, a quien Terán dedica en su libro un apartado específico: “La aportación teórica de César Cort” (TERÁN, 1978), no solo había desarrollado planes urbanísticos de extensión (Murcia) y de reforma interior y ensanche (Valladolid), sino que también desempeñaba un papel intelectual clave en la formación profesional española, ya que era profesor de *Urbanología* en la Escuela de Arquitectura de Madrid.

Su actuación en estos campos diversos resulta en una fructífera articulación entre pensamiento y propuestas, como se aprecia

especialmente en sus dos libros: *Murcia, un ejemplo sencillo de trazado urbano*, de 1932, considerado por Terán como un “compendio de la forma de realizar un plan de ensanche y reforma interior y su sustento teórico” (TERÁN, 1978, p. 165), y *Campos urbanizados y ciudades rurizadas*, de 1941. De modo general, lo que caracteriza a estas dos obras, según Terán, son las ideas de organización celular del tejido urbano, la descomposición nuclear de la ciudad en base al concepto de unidad de vecindario, las propuestas de “ciudad rural moderna”, y los intentos de articular el corpus teórico howardiano con concepciones descentralizadoras y ruralizantes (TERÁN, 1978, pp. 166-169).

La concepción de la enseñanza del urbanismo,²¹ que César Cort impartió en la Escuela Superior de Arquitectura de Madrid a partir de 1918, afirma su inserción en el grupo de profesionales que trabajaban en planes de extensión, de reformas interiores y ensanche, adoptando un enfoque proyectual del urbanismo. Según el programa de “Trazado, Urbanización y Saneamiento de Poblaciones”,²² el curso estaba dividido

²¹ Para un abordaje detallado sobre la enseñanza del urbanismo en España, especialmente en la Escuela de Arquitectura de Madrid, es imprescindible la tesis doctoral de María Cristina García González, titulada “César Cort y la cultura urbanística de su tiempo”. Sobre el tema de la educación, véase en particular el capítulo 4: “La enseñanza del urbanismo en España, 1918-1946” (GARCÍA GONZÁLEZ, 2011, pp. 43-132).

²² Originalmente, la enseñanza del urbanismo en la Escuela de Arquitectura de Madrid se implementó con el “Plan de Estudios de 1914” con el nombre “Trazado, Urbanización y Saneamiento de Poblaciones”. Según García González, “fue una asignatura implantada desde el deseo de reunir en un cuerpo de doctrina única las enseñanzas referentes al urbanismo que debían impartirse en la carrera de arquitecto” (GARCÍA GONZÁLEZ, 2011, p. 45). Con el Plan de Estudios de 1933, la carrera pasó a llamarse “Urbanología”, conforme García González, “tal y como había propuesto César Cort, que la definió como la técnica, arte y ciencia de la composición, urbanización y funcionamiento de ciudades” (GARCÍA GONZÁLEZ, 2011, p.50).

en dos partes, la primera titulada “Trazado y Urbanización de poblaciones” y la segunda, “Saneamiento de poblaciones”. Los temas tratados en las clases, como por ejemplo “Teoría del arte cívico, Trazado de poblaciones en la Edad Media, en el Renacimiento y en los tiempos modernos, Belleza de los trazados regulares e irregulares, Movimientos de las aguas y las alcantarillas, Sistemas de tratamiento de las aguas residuales”, cuyo eje proyectivo era el foco central de los estudios, fueron resumidos en un artículo publicado en la revista *Arquitectura* en septiembre de 1925:

Los trabajos de prácticas en el curso de Urbanología que tenemos a nuestro cargo en la Escuela Superior de Arquitectura de Madrid, consisten de ordinario en el estudio de reformas locales para el emplazamiento adecuado de los edificios, considerando los problemas desde el punto de vista artístico y de la conveniencia del tráfico. La toma de datos estadísticos, para la resolución de cuestiones parciales, y el proyecto de edificios para viviendas, de muy distintas naturalezas, para acoplarlas a las manzanas, haciendo notar la relación tan estrecha que existe entre los solares y las dimensiones de las intervías, al objeto de que en ningún caso dejen de relacionarse estas últimas con las primeras (CORT, 1925, p. 210).

Aun cuando en el curso estaba presente la cultura urbanística anglosajona, con referencias a Raymond Unwin, Thomas Mawson y, posteriormente, Patrick Abercrombie (GARCÍA GONZÁLEZ, 2011, p.51), desde que César Cort asumió la cátedra “Trazado, Urbanización y

Sanemiento”, que pasó a llamarse “Urbanología” a partir de 1933, la literatura alemana adquirió un papel central, en especial los libros de Camillo Sitte y Joseph Stübben. Según María Cristina García González, la presencia de estos autores, sobre todo de Camillo Sitte, confirmaría la influencia de una idea “pintoresquista y empírica en el trazado urbano, donde la visión perceptiva y planimétrica buscaba una lógica a la ordenación física de la ciudad basada en los principios de la estética romántica y del expresionismo historicista” (GARCÍA GONZÁLEZ, 2011, p. 50).

Ahora bien, César Cort en ningún momento abordó la temática regional que había planteado Rubió i Tudurí, lo cual lleva a deducir que el corpus teórico urbanístico de la Escuela Superior de Arquitectura de Madrid, al menos hasta comienzos de la década de 1920, no había incorporado parte de los debates vigentes, por ejemplo, en el XI Congreso Nacional de Arquitectos (Primero de Urbanismo) de 1926. Las fechas permiten incluso comparar las concepciones que estaban en el orden del día en el debate profesional de la época, ya que dan cuenta de las diferencias entre las ideas que conformaban el pensamiento urbanístico español en la década de 1920: los dos artículos de Rubió i Tudurí son de 1926, este artículo de César Cort es de 1925, y el Congreso Nacional de Arquitectos (Primero de Urbanismo) se realizó en 1926.

Más allá del debate intelectual, fundamental para entender las posturas de los profesionales respecto del urbanismo y de las vías del desarrollo municipal, el análisis del Estatuto Municipal pone de relieve

otros aspectos importantes. Uno de ellos es el significado de la aprobación del Estatuto para los intereses locales en la expansión urbana, sobre todo en cuanto garantizaba o concedía (al Ayuntamiento) “una teórica libertad de planificar y llevar a cabo sus proyectos municipales” (SAMBRICIO, 1984, p. 35). Al considerar esta “libertad de planificar”, automáticamente hay que preguntarse a quién y de qué manera interesaba esta libertad; o en otros términos, cómo la autonomía municipal en la implementación de políticas urbanas podría beneficiar a las “élites terratenientes” propietarias de los terrenos que serían ocupados con la ejecución de los planes urbanísticos municipales.

En el caso específico de Madrid, el gobierno dictatorial de Primo de Rivera mostró sensibilidad antes los deseos e intereses de los propietarios de tierras del extrarradio. Por lo tanto,

autorizó al Ayuntamiento a urbanizar la zona solicitada. La medida fue de suma importancia para los poseedores de los terrenos integrados en el Ayuntamiento (en teoría por lo menos), puesto que declarar ampliación de ensanche al terreno del extrarradio significaba la posibilidad de obtener ayudas inmediatas del Estado para ejecutar obras (...).

(...) para el Ayuntamiento (...) dar solución a la falta de viviendas significaba sólo recalificar como suelo urbano zonas que hasta el momento eran tenidas como rústicas, lo que permitía que la burguesía pudiese disponer de nuevas zonas donde edificar, beneficiándose así de las normas fiscales establecidas para las construcciones del Ensanche. Y esta idea de favorecer los beneficios inmediatos de una clase frente a la posibilidad de

desarrollar estudios sobre la región fue la que definió la actuación de Calvo Sotelo en el Estatuto Municipal de 1924. (...) la redacción del texto de 1924 debemos entenderla como la respuesta de Calvo Sotelo a los intereses y deseos de los propietarios del extrarradio (SAMBRICIO, 1984, p. 29).

La interpretación de Carlos Sambricio acerca de los intereses de los propietarios de tierras nos permite incorporar al texto algunas cuestiones que habían sido consideradas en la Conferencia Nacional de Edificación de 1923, especialmente aquellas relacionadas con la vivienda, la expansión urbana y la especulación inmobiliaria. El orden del día de la Conferencia incluía desde discusiones sobre la variación de los precios de los materiales de construcción entre 1917 y 1922 hasta las críticas de los miembros de la Cámara de la Propiedad Urbana, que estaban interesados en el establecimiento de una ley que garantizase la renta del capital invertido en la construcción de las viviendas.

Además de estos aspectos, otro hecho, directamente relacionado con qué ciudad se pretendía construir y a partir de qué concepción urbanística, tuvo una importancia central en la interpretación de Sambricio: la propuesta elaborada por el socialista Antonio Fabra Ribas, secretario de la Conferencia Nacional de Edificación, para la creación de un Instituto Nacional de Edificación. Según Sambricio, la propuesta era un modo de llenar el vacío institucional surgido cuando la dictadura de Primo de Rivera disolvió el Instituto de Reformas Sociales (IRS). Este Instituto había sido responsable de la organización de la Conferencia

celebrada entre mayo y junio de 1923, pocos meses antes del golpe de Estado (SAMBRICIO, 1984).

Sin embargo, se debe señalar que no solo la propuesta de crear el Instituto Nacional de Edificación en lugar del IRS, sino sobre todo su organización institucional y la concepción urbanística con respecto al problema de la vivienda fueron los aspectos estructurales en ese momento. En este sentido, Fabra Ribas propuso que se hiciera un análisis de los diversos factores relacionados con el problema habitacional, en especial el trazado de las ciudades y la construcción de viviendas higiénicas. Las siete áreas temáticas incluidas en la organización del Instituto fortalecen estas características: Financiera, Urbanización, Trazado de ciudades, Habitación, Higiene, Técnica de edificación y Enseñanza. Es por lo tanto evidente la preponderancia de la temática urbana en la concepción y conducción de lo que debería ser una política habitacional.

Sambricio interpretó esta preponderancia del siguiente modo: “lo más destacable del proyecto de Fabra Ribas consistía en que, de nuevo, identificaba la solución del problema de la vivienda con la necesidad del estudio y trazado de la ciudad” (SAMBRICIO, 1984, p. 29). Y es precisamente en la concepción urbana y urbanística de las propuestas de Fabra Ribas donde radicaban las diferencias con respecto a los intereses del Ayuntamiento. También según Sambricio:

La diferencia de criterios entre Fabra Ribas y el Ayuntamiento eran claras, puesto que si para el primero la solución al problema de la vivienda sólo podía llevarse a cabo tras un estudio del territorio —en el que desde la imagen del Plan Regional se tuviesen en cuenta los problemas y dificultades enunciadas por Amós Salvador y Salaberry— para el Ayuntamiento, por el contrario, dar solución a la falta de viviendas significaba sólo recalificar como suelo urbano zonas que hasta el momento eran tenidas como rústicas (SAMBRICIO, 1984, p. 29).

Los aportes tanto de Fabra Ribas como de Fernández Balbuena y Rubió i Tudurí dan muestra de una comprensión urbanísticamente actualizada por parte de estos profesionales, lo que sugiere, muy probablemente, cierto anacronismo del Estatuto Municipal. Martín Bassols Coma hizo una crítica en este sentido al señalar que

(...) el Estatuto Municipal carece de auténtica originalidad en materia urbanística (sintetiza admirablemente preceptos anteriores y a veces los transcribe literalmente), no abordando frontalmente ningún tema que la doctrina urbanística de la época había decantado ya como de urgente realización o cuanto menos de ensayo. (...) En resumen, se trata de una brillantísima síntesis, refundición y reordenación de preceptos anteriores, pero carente de toda originalidad (...). La visión técnico-sanitaria que se había impuesto en los primeros lustros del siglo seguía informando toda la directriz urbanística del Estatuto (BASSOLS COMA, 1973, p. 494).

Entre la observación de que el Estatuto Municipal no era más que una recopilación o síntesis de preceptos del derecho urbanístico y la idea de que su concepción teórica seguía sujeta al pensamiento urbanístico sanitarista que, desde los siglos XVIII y XIX, había orientado las intervenciones en las edificaciones y en las ciudades, es esta última la que establece un diálogo con la crítica de Carlos Sambricio; en especial, el análisis que Bassols Coma desarrolló en su texto como “consideraciones generales sobre este período” (se refiere al período 1923-1936) respecto de la necesidad de “articulación de nuevos niveles de planificación, bien a nivel supramunicipal o regional” (BASSOLS COMA, 1973, p. 490). En este sentido, Bassols Coma hace hincapié en la necesidad de pensar un desarrollo urbano-municipal que ya no se limite a las “áreas internas” (o áreas urbanas de los municipios), dado que, en función de la expansión urbana resultante, entre otras cosas, del crecimiento demográfico y del éxodo rural la actuación debe considerar la ocupación más allá de los límites municipales. Por otro lado, Bassols Coma también menciona la importancia de la “incorporación de la problemática de las estructuras administrativas locales al campo de las preocupaciones urbanísticas” (BASSOLS COMA, 1973, p. 490).

Sin embargo, más allá de todos los problemas presentes en el Estatuto Municipal, como los señalados por Sambricio y Bassols Coma, es evidente que el pensamiento municipalista contribuiría, a lo largo del siglo XX, para la creación y mejora de las estructuras administrativas municipales en el campo profesional del urbanismo y del planeamiento

urbano-regional. La densidad y complejidad de los problemas urbanos intra e intermunicipales ya no podrían abordarse únicamente con proyectos urbanísticos en sentido estricto, sobre todo en las grandes ciudades, tanto de Europa como de América.

Por esta razón, buscar e interpretar en el pensamiento municipalista los procesos y concepciones que den cuenta de su contribución al debate urbano-urbanístico, sobre todo en lo relacionado con la cooperación intermunicipal, el planeamiento regional y las articulaciones en el ámbito de los servicios municipales, no implica mitigar la crítica. De hecho, se puede constatar la importancia de la crítica histórica en el análisis realizado por Sambricio, en especial porque permite formular preguntas importantes. Para este autor,

la operación que propiciaban los Ayuntamientos era perfecta si tenemos en cuenta que quienes integraban las Corporaciones eran, precisamente, los poseedores de terrenos y los hombres ligados a negocios de la construcción: tras haber logrado la recalificación de una zona —para poder obtener en la construcción los beneficios que marca la ley para los que edifican en el ensanche— planteaban además que debía de ser el propio Ayuntamiento quien garantizase la inversión tanto con avales como urbanizando terrenos. La política que en estos momentos desarrolla Primo de Rivera es favorable a estos criterios y es cuando, desde la propia Unión Patriótica, se marcan una serie de normas sobre la actuación política que deben seguir los Congresos Municipalistas. Prueba de ello es que individuos como el entonces Alcalde de Madrid, Vallellano, Gil Robles

(colaborador de Calvo Sotelo en la redacción del estatuto), José Elosegui (alcalde de San Sebastián) y Jordana de Pozas figuran, entre otros, entre los miembros del consejo directivo de la Unión de Municipios Españoles, organización que lleva a cabos los congresos (SAMBRICIO, 1984, p. 36).

La primera cuestión es la relativa a los intereses de los propietarios de las tierras. Es evidente que, en la lógica capitalista del uso de la tierra, la propiedad privada desempeña el rol central en el juego de poder interno de los municipios. Tanto es así que Sambricio se refiere en su texto al campo de disputas existente en Madrid entre una “burguesía ascendente” y una “vieja oligarquía”, para usar su propia terminología, dentro del marco general del juego político para gobernar la ciudad.

La propiedad de la tierra es el punto central en toda historia del urbanismo, aun cuando la historiografía se atenga más a los diseños y propuestas que a los “juegos políticos” intrínsecos de la práctica profesional urbanística. (Este no es el caso del texto de Sambricio, en cuyo análisis confronta el debate político y los intereses municipalistas.) En efecto, la propiedad de la tierra es el gran activo financiero del proceso de expansión urbana y, por lo tanto, de la industria de la construcción en todos sus sentidos y escalas: de la escala habitacional, del transporte y el sistema vial, es decir, de todo tipo de intervención en el territorio.

El problema es que a menudo se tiene una concepción abstracta del Estado, considerándolo, al igual que a los gobiernos, como una “entidad inmaterial”. En realidad, todos los grandes intereses económicos

están presentes y en disputa dentro del Estado, incluidos los vinculados al pensamiento municipalista, y las “élites terratenientes” siempre han orientado sus acciones a través del gobierno local, asociándolas a las inversiones en y sobre el territorio. En otras palabras, no existe un municipalismo desvinculado de las circunstancias nacionales y de los gobiernos centrales (sean dictaduras o democracias). Las acciones de los gobiernos locales-municipales siempre están atravesadas por el juego político nacional, lo que podría ser una dicotomía o contradicción en el pensamiento municipalista, pero no lo es, y no significa que el municipalismo desista de su precepto fundamental, la autonomía.

En el caso de España, las interpretaciones de Carlos Sambricio y Fernando de Terán brindan indicios acerca de los caminos que abrió y los resultados que produjo el Estatuto Municipal gestado y aprobado durante la dictadura de Primo Rivera. Es importante recordar que este documento, que en su base doctrinaria jurídica asumía la autonomía municipal como precepto estructural, fue elaborado y aprobado con la participación de profesionales que, como Jordana de Pozas, en ese momento debatían sobre la autonomía municipal y la cooperación intermunicipal.

Más allá de todos sus problemas, se trata de un documento de orientación de las actividades y prácticas administrativas municipales, entre ellas, la actividad urbanística, en lo que concierne ya sea a la legislación urbanística o al proyecto urbanístico. Como reconoció García González, “el municipalismo español tuvo en la citada ley su respaldo definitivo, aunque las dificultades de su aplicación se hicieron patentes

desde el inicio” (GARCÍA GONZÁLEZ, 2011, p. 233).

En otras palabras, para evitar ser puramente deterministas en nuestros argumentos, podemos afirmar, como mínimo, que el plan y la ley están profundamente relacionados, y que uno induce la transformación del otro. Así como ocurre respecto del plan urbanístico, también la legislación urbanística está llena de política, entendida como el juego político, económico, intelectual y social que la ha producido a lo largo de la historia. La legislación municipal, en lo que atañe a la intervención urbana (ya sea para construir viviendas, áreas libres y parques, o infraestructuras diversas), está directamente relacionada con el pensamiento urbanístico, así como ambas están relacionadas con el pensamiento municipalista.

Por todo ello, la problemática metodológica que se plantea aquí no busca realizar un juicio primario o de valor sobre quién lo hizo y qué hizo. Más bien, se trata de comprender los procesos y concepciones intelectuales que fundamentan las características de esta formulación. Por consiguiente, se trata de entender no tanto lo que se propuso en un sentido literal —al fin y al cabo, eso está en el documento del Estatuto Municipal—, sino más bien las permeabilidades y posibilidades que lo sitúan en su contexto histórico.

Ahora bien, el problema que plantean las interpretaciones realizadas hasta el momento es que ponen en evidencia ante todo (por no decir exclusivamente) los aspectos descriptivos, por lo que terminan siendo casi transcripciones de la información contenida en el documento

original. Esto se evidencia en los análisis sobre el Estatuto Municipal y en particular en el libro organizado y publicado por el IEAL en 1975 para conmemorar el Cincuentenario del Estatuto Municipal. A lo largo de 726 páginas y 32 artículos, en solo dos de ellos se trata el tema urbanístico en relación con el Estatuto. En ambos, el “Estatuto Municipal y el urbanismo de su época” y “En torno a los estándares urbanísticos”,²³ se opta explícitamente por una narración descriptiva de los términos de la ley.

Además de las críticas historiográficas al documento, Sambricio y Terán brindan también la posibilidad de comprender el proceso en un sentido temporal más amplio, ya sea en cuanto a sus orígenes, analizados por Sambricio, como a sus consecuencias, observadas por Terán. Este último, en particular, explicita un aspecto relacionado con la obligación de realizar planes urbanísticos establecida en el Estatuto Municipal, cuya importancia, como se explica a continuación, no puede ser soslayada a la hora de entender aspectos relevantes de la formulación y regulación de la UME y del IEAL, especialmente en su articulación con el municipalismo iberoamericano.

En el caso de Sambricio, cuya crítica ya ha sido bastante comentada, su análisis retoma el debate intelectual urbanístico de la década de 1910. En aquel momento Núñez Granés había presentado su proyecto para definir un nuevo límite municipal de Madrid —que

²³ El artículo “El Estatuto Municipal y el urbanismo de su época” fue escrito por Luis González-Berenguer y el artículo “En torno a los estándares urbanísticos”, por Rafael Gómez-Ferrer y Morant (IEAL, 1975).

rápida­mente fue abandonado debido al juego de intereses—²⁴ (SAMBRICIO, 1984, p. 21), al mismo tiempo en que otros arquitectos españoles cuestionaban las intervenciones urbanísticas basadas en la apertura de vías comerciales en el límite del “casco interior primero, para después continuar, en el extrarradio la trama viaria existente” (SAMBRICIO, 1984, p. 19).

Entre los debates sobre la urbanización del extrarradio, planteados por Amós Salvador; el plan de extensión para Madrid presentado en 1922 por J. Salaberry, P. Aranda, J. Lorite y García Cascales y las influencias del urbanismo inglés en las concepciones sobre la ciudad-jardín y ciudad-satélite, la solución de los problemas habitacionales permanecería en el centro de la agenda política y profesional. En ese momento, según Sambricio, comenzó a participar en las actividades del IRS otro importante municipalista español, Adolfo Posada,²⁵ cuya contribución sería fundamental en la reflexión sobre la gestión y solución de diversos problemas urbanos, principalmente el habitacional. Posada sostenía que

²⁴ Sobre este juego de intereses, Carlos Sambricio escribe lo siguiente: “Ocurre así que el plan de 1910 de Núñez Granés es pronto abandonado porque no responde al nuevo juego de intereses que se manifiesta tras la guerra mundial. Por ello, frente a una clase social que entiende el casco interior y el ensanche como lugar de producción de riqueza y que define las grandes vías como lugares de producción de ideologías, la burguesía surgida tras la guerra mundial ve, en la ordenación del suelo, un primer negocio y, en este sentido, fomentará y aplaudirá cualquier operación que cree suelo urbano” (SAMBRICIO, 1984, p. 21).

²⁵ En el libro *El Régimen municipal de la ciudad moderna* de Adolfo Posada, se encuentra la siguiente consideración: “desde 1916, el interés por los problemas municipales de la ciudad no sólo no ha decaído (...) sino que aquel interés se ha intensificado, constituyendo la condición de las ciudades, y el régimen municipal de su vida, una de las más apremiantes preocupaciones de los políticos de acción, y de los técnicos de numerosas ramas profesionales” (POSADA, 1936, pp. 4-5).

era necesaria una articulación entre el gobierno central (Estado) y el gobierno local (Ayuntamiento), cada uno actuando según sus atribuciones (SAMBRICIO, 1984, p. 25). Esta concepción sería un tema central del debate iberoamericano en el campo del planeamiento regional, en lo que concierne tanto a la articulación entre los niveles o escalas de gobierno como a la articulación horizontal entre gobiernos, principalmente entre municipios.

En cuanto al análisis de Terán, si bien coincide con la crítica de Bassols Coma al Estatuto Municipal al señalar que el documento no incorpora los avances conceptuales del urbanismo de la década de 1920, no por ello deja de reconocer que la obligatoriedad de elaborar planes había contribuido al crecimiento de la actuación profesional. Este crecimiento generó, como mínimo, información y conocimiento sobre la realidad urbana española, o parte de ella, en especial sobre las ciudades más importantes. Además, no solo promovió la actividad profesional, sino también la de los propios municipios, que de algún modo se organizaron para cumplir con la normativa.

Ahora bien, no se pretende dejar de lado las dificultades que entrañaba el cumplimiento efectivo de la norma, ni tampoco afirmar que la simple "obligación jurídica" llevaría a término la construcción de procesos de planeamiento municipal. Terán compartió estos reparos al considerar los debates del XI Congreso Nacional de Arquitectos (Primero de Urbanismo), de 1926, y en especial la afirmación de García Mercadal sobre la dificultad práctica que enfrentaban los Ayuntamientos para

cumplir con la obligación de elaborar planes. Para ello, era necesario que existiera algún tipo de proceso de institucionalización del urbanismo en la administración municipal, a riesgo de crear una condición de ilegalidad de parte de los municipios que no cumpliesen con las normas del Estatuto. La problemática que tal vez merezca ser investigada por la historiografía del urbanismo en España es si los Ayuntamientos estaban institucionalmente preparados para dicha empresa y, en caso de que no lo estuviesen, qué ocurrió realmente en este sentido al inducir la creación de sectores municipales que trabajaran en el campo del urbanismo y el planeamiento urbano. Sin embargo, este no es el objetivo aquí.

Terán también afirma que la definición de la actividad urbanística como una responsabilidad ordinaria de los Ayuntamientos se ajusta muy bien “con el espíritu de afirmación de la autonomía municipal” (TERÁN, 1978, p. 42). Al mismo tiempo, se pronuncia respecto de la crítica a la desvinculación entre el Estatuto y los avances conceptuales de la época, afirmando que “la idea del plan de conjunto que, como hemos visto anteriormente, ya había sido elaborada teóricamente, no es recogida en el texto legal, que tampoco facilita la solución del problema del planeamiento supramunicipal” (TERÁN, 1978, p. 42).

Este pasaje del texto de Terán es muy significativo en el contexto del debate profesional de la década de 1920, porque explicita la desconexión entre el Estatuto Municipal y el debate sobre el plan regional, tal como lo ha sostenido Sambricio. Además, el Estatuto también estaría desconectado del sentido intermunicipal, como fue observado por

Jordana de Pozas en la conferencia pronunciada en Oviedo, en 1927, al afirmar que el Estatuto Municipal “ha impuesto a todos los Ayuntamientos de ciudades populosas la obligación de hacer su plano de ensanche o urbanización extensivos a todo el término. Pero esto no basta” (JORDANA DE POZAS, 1961, p. 694). Más aún, según Jordana de Pozas,

El desarrollo de la edificación y la complejidad creciente de los transportes están obligando en muchos países a llevar a principios de los planes de urbanización mucho más allá del territorio que inmediatamente circunda a los núcleos urbanos. Hoy no se habla ya de planes locales de urbanización, sino de planes regionales (JORDANA DE POZAS, 1961, p. 964).

Para Jordana de Pozas, esa situación requeriría que las mancomunidades municipales desarrollaran planes de urbanización que abarcasen los límites de toda una región. Como ejemplo de esa articulación, menciona a Inglaterra, donde son comunes los “*joints committes for regionnal planning*”. Esta idea resalta las contradicciones y problemas del Estatuto Municipal, al mismo tiempo en que plantea como cuestión central el papel de los profesionales como él mismo en la discusión de los términos de la ley. Si esa era su concepción, aunque haya ocurrido años después de la aprobación del texto en 1924, ¿fue efectivamente discutida durante ese proceso? El posicionamiento final en la lógica intramunicipal, que beneficiaba los intereses inmobiliarios de los

propietarios de las tierras, como fue postulado por Sambricio, ¿fue una imposición de Calvo Sotelo?

Si este debate, posiblemente un enfrentamiento intelectual entre dos formas de pensar el desarrollo municipal —una basada en el Estatuto, con planes de urbanismo, y otra, según Jordana de Pozas, con propuestas intermunicipales y planes regionales—, efectivamente se produjo y dio lugar a conflictos y oposiciones, ¿no habría que considerar que la creación de la UME, con una fuerte presencia de Jordana de Pozas como uno de sus principales interlocutores, podría haber impulsado el debate intermunicipal? Y en ese sentido, ¿no se planteó un contrapunto con los postulados del Estatuto Municipal?

El mismo Jordana de Pazos dio indicios de que el proceso de elaboración del Estatuto Municipal no fue ni tan lineal ni tan tranquilo como podría parecer, y que las referencias internacionales sobre administración y desarrollo municipal habrían de cierto modo tensionado el debate. En el texto que escribió para el Cincuentenario del Estatuto, destacó la importancia de estas referencias, en especial las prácticas vigentes en Inglaterra, Alemania, Francia y Estados Unidos. Según Jordana de Pozas, “tuvieron muy en cuenta las experiencias inglesas y alemanas de municipalización de servicios y las de varios países europeos” (JORDANA DE POZAS, 1975, p. 21).

Aunque reconocía el presupuesto de la autonomía municipal del Estatuto, como lo hizo Terán al atribuir al Ayuntamiento la conducción de los temas urbanísticos, Jordana de Pozas no ocultó la resistencia de la

burocracia gubernamental al considerar que el documento de 1924 confería “a los órganos municipales la facultad de decidir y obrar en uso de sus facultades, sin ajena intromisión” (JORDANA DE POZAS, 1975, p. 20). Según Jordana de Pozas, muchas de las referencias y concepciones internacionales no tuvieron cabida en la propuesta debido a que “tropezaron con la resistenciageneralizada de la burocracia, imbuida de centralización y rutina” (JORDANA DE POZAS, 1975, p. 21).

Ahora bien, en este punto surge otro interrogante: ¿se trata simplemente de la resistencia de la burocracia, o más bien de una imposición por parte de la dictadura de Primo de Rivera, que no habría admitido ningún tipo de acción más independiente en la gestión municipal, ni siquiera las dirigidas a la cooperación intermunicipal? En este contexto, es conveniente recordar que ya se estaban dando discusiones sobre la intermunicipalidad en foros internacionales, como la Unión Panamericana (UP) y la Union Internationale des Villes (UIV), algo que el mismo Jordana de Pozas había mencionado en la conferencia de 1927. Esto muestra que se estaban discutiendo caminos y libertades para prácticas que posiblemente no eran de interés para la dictadura de Primo de Rivera. Aunque esta había garantizado la autonomía municipal para intervenciones locales, no hizo lo mismo en cuanto al planeamiento regional y la cooperación intermunicipal. ¿Puede haber sido este uno de los roles de la Unión de Municipios Españoles?

A partir de esta observación-pregunta, surgen otros interrogantes: ¿La fundación de la UME habría sido una forma de institucionalizar de

manera lineal y natural el municipalismo español después de la creación del Estatuto en 1924? ¿Es posible que la UME no haya sido el resultado de los intereses de la dictadura de Primo de Rivera, sino más bien el trazado de un territorio intelectual opuesto sobre las vías de desarrollo de los municipios, aunque se reconociera y valorara la autonomía municipal como principio fundamental del Estatuto Municipal creado por esa misma dictadura? Además, ¿puede entenderse que la UME incluía en su propio proyecto la formulación del proyecto político dictatorial? Sobre la base de la afirmación de Sambricio de que “desde la Unión Patriótica, se marcan una serie de normas sobre la actuación política que deben seguir los Congresos Municipalistas” (SAMBRICIO, 1984, p. 36), ¿se puede considerar que la UME promovió acciones relacionadas con el proyecto político de Primo de Rivera? Más aún, ¿en qué medida puede interpretarse la institucionalización del municipalismo español por la UME como parte del proyecto centralizador? Se puede oponer a este planteo el argumento de Orduña Rebollo, quien sostiene que “el asociacionismo municipal es uno de los pilares sobre los que se asienta la democracia de las estructuras locales y la defensa de la autonomía municipal” (ORDUÑA REBOLLO, 2001, p. 138). Orduña Rebollo añade lo que también habría sido una estrategia de los gobiernos autoritarios al afirmar que el movimiento asociacionista municipal “surgido en Europa después de la Primera Guerra Mundial” encontró en España

un ambiente propicio, primero por la tendencia de los autoritarismos a proyectar una imagen de normalidad y eficacia y segundo, porque, entre algunos redactores del Estatuto, se apoyaba todo lo que supusiera un mejoramiento de las condiciones democráticas y participativas del municipio (ORDUÑA REBOLLO, 2001, p. 138).

El hecho es que la UME se estableció oficialmente en 1926, cuando se celebró el II Congreso Nacional Municipalista. En el I Congreso, llevado a cabo en Madrid en 1925, los debates se habían centrado en la presentación de los Reglamentos y Estatutos para su posterior aprobación tras estudios y evaluaciones, lo que finalmente tuvo lugar en 1926, en plena dictadura de Primo de Rivera. Todos los debates y directrices de la UME se realizaron durante los Congresos. La documentación disponible indica que se hicieron cuatro Congresos hasta la instauración de la República, celebrados en Madrid, Barcelona y Zaragoza. Los dos primeros tuvieron lugar en Madrid en 1925 y 1926, siendo el segundo un Congreso Extraordinario. Los siguientes se llevaron a cabo en 1927 y 1928, respectivamente.

Es posible afirmar que los dos primeros Congresos forman una unidad, ya que el primero se centró en la discusión sobre la creación de la UME y la presentación del “Proyecto de Reglamento de la Unión de Municipios Españoles”, mientras que en el Segundo se aprobó su Estatuto, con la participación de más de 600 municipios. Respecto de los cuatro primeros Congresos, la agenda urbanística se trató a partir del

segundo, con debates sobre una Ley General de Urbanización que proponía la obligatoriedad de elaborar proyectos de reforma urbana y extensión, por ejemplo, para municipios con más de 10.000 habitantes. Sin embargo, en los Congresos de Barcelona y Zaragoza, tercero cuarto, respectivamente, la agenda urbanística recibió contribuciones más importantes, especialmente de César Cort, del Instituto de Estudios Municipalistas de España y de Miguel Ángel Navarro.

En todo este recorrido analítico, quizás el hallazgo más interesante sea la constatación de la importancia de la década de 1920 en el ámbito del urbanismo y el planeamiento urbano-regional. En ese período, arquitectos, urbanistas, juristas, ingenieros y otros profesionales, de un modo u otro, se enfrentaron con los problemas concernientes al pensamiento urbanístico y al pensamiento municipalista. Como ha observado García González,

en la década de los veinte el urbanismo inició en España una etapa de consolidación institucional. Confluyeron reflexiones académicas y experiencias prácticas de intervención en la ciudad que condujeron a una consagración legislativa en la profesión. El punto de partida de la definición de un instrumental propio que permitiera el crecimiento ordenado de las ciudades y su adecuada gestión fue la aprobación del Estatuto Municipal en 1924, bajo la dictadura del general Miguel Primo de Rivera (GARCÍA GONZÁLEZ, 2011, p. 217).

Durante la década de 1920, todos los años fueron clave para el

debate urbanístico y su rol en el desarrollo municipal, debido a que las dos instituciones que representaban el pensamiento municipalista y el pensamiento urbanístico, la UME y la Sociedad Central de Arquitectos, respectivamente, organizaron, casi de manera simultánea, congresos importantes en los cuales se formularon y discutieron ideas. En el ámbito institucional de los arquitectos y urbanistas, estas discusiones partieron de críticas significativas a los problemas asociados con la práctica urbanística en los municipios. Según lo ha señalado García González, bajo los términos redactados por Teodoro Anasagasti, Amadeo Llopart y Estanislao Seguro durante el Primer Congreso de Urbanismo,

se estableció la obligatoriedad de crear un organismo técnico urbanístico municipal con carácter permanente encargado de todo el proceso, desde la recopilación, estudio y los diversos proyectos, para cuya viabilidad económica el Consistorio debía asignar partidas presupuestarias específicas (GARCÍA GONZÁLEZ, 2011, p. 231).

Así, la preocupación de Fernández Balbuena respecto de los técnicos municipales, expresada durante la conferencia de apertura del Primer Congreso, se vio de cierto modo reafirmada. Se incluyó entonces la necesidad de crear una Ley general de urbanización, algo que el Estatuto Municipal efectivamente no fue, y cuyos autores no podrían ciertamente haber pretendido que lo fuera dada la visión jurídico-administrativista que guió la concepción del documento.

Por último, se debe destacar que estos temas no se limitaban a España. En 1929, bajo la coordinación de la UME, tuvo lugar en Sevilla y Barcelona el IV Congreso Internacional de Ciudades y Organismos Locales. En ese momento, a través de la UME, el pensamiento municipalista español y sus interlocuciones con el pensamiento urbanístico darían un primer paso hacia la articulación con instituciones y foros de debate internacionales interesados en el desarrollo municipal.

Urbanismo, intermunicipalismo y cooperación intermunicipal

los congresos de la Unión de Municipios Españoles (UME)
y la Union Internationale des Villes (UIV)

En el libro *Doctrina de los Congresos Municipalistas. 1926-1929*, publicado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), se recopilan los 33 documentos producidos para los cuatro primeros Congresos de la Unión de Municipios Españoles (UME), todos ellos celebrados durante la dictadura de Primo de Rivera. Además, en dos trabajos se menciona la posibilidad de que se hayan llevado a cabo otros congresos municipalistas: en primer lugar, en el libro *Génesis y evolución del derecho urbanístico español*, de Martín Bassols Coma, y luego, en la tesis doctoral de María Cristina García González sobre César Cort. En ambos trabajos hay información sobre la realización de un Congreso municipalista en la ciudad de Gijón en el año 1934. En la tesis de García González se menciona también uno anterior, que habría tenido lugar en 1933 en la ciudad de La Coruña. Según la autora, “en la Asamblea de La Coruña de 1933 José Paz Maroto incluyó un plan concreto de enseñanza que dio lugar incluso a la creación de una comisión de estudios para desarrollar la iniciativa de establecer una Escuela de Administración y Estudios Urbanos” (GARCÍA GONZALEZ, 2011, p. 88).

No queda claro, sin embargo, si esos Congresos eran la continuación de los organizados por la UME y que fueron publicados en el libro mencionado. Como sea, es un hecho que los registros documentales sobre la existencia de otros Congresos y actividades durante la República presentan grandes lagunas. Según Enrique Orduña Rebollo, “lamentablemente los documentos del archivo de la UME no existen (...). Los datos de su funcionamiento son indirectos, pero nos

consta (...) que desarrolló un papel importante en el mundo local de los años treinta” (ORDUÑA REBOLLO, 2001, p. 141). La única referencia que Bassols Coma menciona en su libro al hablar sobre los temas del Congreso es una publicación de septiembre de 1934, la revista *Tiempos Nuevos*. Según Bassols Coma, en la No. 11 de la revista, se incluyen documentos sobre los temas abordados, entre ellos, el “Urbanismo y expropiación forzosa”, que, según el autor,

dio lugar a la elaboración, por la Ponencia encargada de su estudio, de tres documentos en forma de anteproyectos de textos articulados bajo las siguientes rúbricas: Bases de Urbanismo, Bases de Expropiación Forzosa y Proyecto de Bases para una Ley Nacional de Urbanismo (BASSOLS COMA, 1973, p. 513).

También según la brevísima consideración del autor acerca de la documentación a la que tuvo acceso,

el tema central sobre el que versan estos documentos radica en la consideración conjunta y conexa de las cuestiones propiamente urbanísticas con las relativas a la organización territorial de carácter local; o más exactamente, de la incidencia del Urbanismo en la revisión y acomodación de las estructuras administrativas locales (BASSOLS COMA, 1973, p. 514).

Al referirse a un autor de la época cuyo texto²⁶ había sido

²⁶ Bassols Coma menciona la siguiente referencia en la nota al pie 514: “A. Fernández Ballesteros: *Necesidad de una Ley de Urbanización*, en ‘*Tiempos Nuevos*’, Madrid, año I, núm.10 (10 de septiembre de 1934)”.

publicado en *Tiempos Nuevos*, Bassols Coma trata más específicamente la relación del urbanismo con la administración local. Señala que, según el autor citado, lo que se busca con una Ley de Urbanización es que esta “posibilite, estimule y encarne una profunda reorganización de los servicios municipales” (BASSOLS COMA, 1973, p. 514). Es importante destacar que, si bien estos intereses en los servicios municipales, especialmente la articulación entre municipios para el desarrollo de acciones coordinadas, ya estaban en la agenda de las discusiones de los profesionales involucrados en la creación de la UME, por otro lado, también abarcaban intereses municipalistas en Europa y en el continente americano, tanto que fueron enunciados por Luis Jordana de Pozas y posteriormente publicados en 1961 en el libro *Estudios de administración local y general* (JORDANA DE POZAS, 1961).

Como ha afirmado García González, “los movimientos asociacionistas de los municipios se convirtieron en uno de los grandes centros de debate sobre el urbanismo no sólo en Europa, sino también en España” (GARCÍA GONZÁLEZ, 2011, p. 234). Y no solo fueron efectivamente centros de debate sobre el urbanismo muy importantes; al no estar limitados al continente europeo, también establecieron un diálogo muy significativo con el continente americano, especialmente con América Latina. En el caso español, como se verá con mayor detenimiento en el capítulo cuarto, el Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL) sería el responsable de fortalecer el diálogo con las instituciones americanas que, de un modo u otro, actuaban en el ámbito del urbanismo

y del desarrollo municipal, ya sea la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), como institución supracional, o, por ejemplo, la Associação Brasileira de Municípios (ABM) como institución nacional.

En este sentido, los congresos promovidos por las instituciones, ya sean europeas o americanas, tuvieron un papel fundamental en el debate profesional sobre las problemáticas del desarrollo urbano. Los congresos y reuniones técnicas impulsaban la circulación de conocimientos y la articulación de redes profesionales e institucionales interesadas en diversos aspectos de la planificación municipal. El proceso de institucionalización del municipalismo se vio fortalecido a nivel internacional gracias a esa circulación, que comenzó en la década de 1910 y continuó avanzando a lo largo del siglo XX, incluso cuando la situación política internacional, especialmente durante la Segunda Guerra Mundial, no favorecía estas actividades.

No menos importantes para comprender el papel de cada institución son las publicaciones, como libros y actas de reuniones y congresos, pero sobre todo las revistas. En sus editoriales, artículos, secciones de debates, noticias nacionales e internacionales, es posible recorrer los temas y propuestas centrales del debate sobre el desarrollo municipal occidental a lo largo del siglo XX. Esta es una condición especial que permite situar las interpretaciones de las coyunturas nacionales en relación con las internacionales, dado que los profesionales circularon por todas las instituciones y eventos, e hicieron también circular sus ideas a

través de revistas, actas de congresos y libros.

Un ejemplo de este proceso puede verse en las consideraciones sobre la articulación entre municipios que figuran en el texto publicado, basado en una conferencia pronunciada por Jordana de Pozas en la Universidad de Oviedo el 23 de septiembre de 1927. La conferencia se pronunció con motivo de la “Semana Municipal”, organizada por el Colegio del Secretariado Local de Asturias. El propio título muestra la relevancia del tema de la articulación municipal para la organización e implementación de los servicios municipales: “Intermunicipalismo, mancomunidad y asociaciones de municipios”, llamando la atención sobre la importancia de los planes regionales.²⁷ La conferencia de Jordana de Pozas tuvo lugar en 1927, un año después del XI Congreso Nacional de Arquitectos (Primero de Urbanismo) de 1926, por lo que es muy probable que Jordana de Pozas tuviera acceso a los textos sobre la cuestión regional. O, más específicamente, que estuviera al tanto de las discusiones que ya había sostenido Nicolau María Rubió i Tudurí, y que, al conocerlas, hubiera rearticulado su propio pensamiento municipalista, como puede indicar el tema del Congreso de Oviedo.

Si asumimos, siquiera como hipótesis, que Jordana de Pozas tuvo contacto con las discusiones que tuvieron lugar en Madrid en el I Congreso de Urbanismo, se abre la posibilidad de indagar sobre la comprensión conjunta que el jurista (Jordana de Pozas) y el urbanista

²⁷ Esta conferencia y otros artículos de Luis Jordana de Pozas fueron publicados por el IEAL en 1961 como homenaje cuando se jubiló de la universidad. Como ya se ha mencionado, el libro se tituló *Estudios de administración local y general* (POZAS, 1961).

(Rubió i Tudurí) pudieron tener con respecto al planeamiento regional: el jurista, al pensar la cuestión regional a través de la articulación institucional intermunicipal, y el urbanista, desde la comprensión de las escalas y características del territorio. Estos aspectos deberían haber influido en conjunto en el ámbito del planeamiento regional desde entonces. Cabría entonces preguntarnos si no sería este, por lo tanto, el paso necesario para que el planeamiento regional pudiera orientar los procesos de desarrollo intermunicipal e interregional (incluso en los contextos metropolitanos actuales), y conducir las políticas públicas para la implementación de los servicios municipales (aquí llamados intermunicipales) mencionados por Bassols Coma en relación con Ley de Urbanización española de la década de 1920.

Dicho esto, es posible considerar que la Conferencia pronunciada por Jordana de Pozas aborda dos aspectos importantes. En primer lugar, la discusión sobre la cooperación entre los municipios, a la que el autor define como una “doctrina intermunicipalista, que se construye sobre la base respetada del *self-government* de las entidades municipales” (JORDANA DE POZAS, 1961, p. 686), manteniendo el precepto político-jurídico de la autonomía municipal. En segundo lugar, se presentan referencias fundamentales para entender el contexto internacional en el que se ha desarrollado el pensamiento municipalista desde la década de 1920. A partir de esta información, se puede analizar la comunicación del municipalismo español más allá de sus fronteras. Este segundo aspecto, en particular, incluye las redes profesionales institucionales que

contribuyen a la efectiva institucionalización de las acciones municipalistas. Un ejemplo de ello, en España, es la fundación de la Unión de Municipios Españoles (UME), o, en el caso del continente americano y después iberoamericano, la creación de la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), en Cuba en el año 1938.²⁸ Las primeras señales de este proceso de asociacionismo se localizan entre las décadas de 1910 y 1920, cuando, casi de forma simultánea, Europa y el continente americano comenzaron a organizar instituciones centradas en el desarrollo de los municipios.

En Europa, el primer movimiento internacional de asociación tuvo lugar con la fundación de la Union Internationale des Villes (UIV) en 1913, con sede en Bruselas. La decisión de crear esta institución se tomó durante el Congreso Internacional del Arte de Construir Ciudades y Organizar la Vida Comunitaria, celebrado ese mismo año en la ciudad belga de Gante. El principal objetivo era reunir documentación e información sobre temas de interés municipal. Sin embargo, tras el estallido de la Primera Guerra Mundial al año siguiente, las actividades de la UIV se suspendieron y su sede se trasladó provisionalmente a una oficina de la Asociación de Municipios Holandeses en La Haya. Las actividades se reanudaron en 1919, cuando Emile Vinck, primer secretario de la UIV, presentó una solicitud de ayuda general a fin de obtener información y financiamiento para el trabajo de la asociación.

²⁸ El nombre de la OICI se modificó en 1976, cuando se reemplazó el término Interamericano por Iberoamericano, en el momento en que la sede se trasladó a Madrid.



Portada del Congreso Internacional del Arte de Construir Ciudades y Organizar la Vida Comunitaria. In: UCLG, 2013.

En los años que siguieron a la solicitud de ayuda, la UIV llevó a cabo importantes actividades. En septiembre de 1920, en un primer encuentro de los miembros fundadores realizado en Bruselas, se decidió incluir los temas del Urbanismo y del Gobierno local en el área de intereses de la UIV, y en 1921 se crearon las “Tablas de Documentación Municipal”. En las Tablas, editadas como boletines de la UIV, se publicaban artículos sobre urbanismo, vivienda, saneamiento, transporte, entre otros temas. Fue al mismo tiempo un punto de contacto y

colaboración con el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y la Federación Internacional de Vivienda y Ordenación del Territorio.

Los años 1923 y 1925 fueron especialmente significativos para el municipalismo internacional. En 1923, se inició la articulación entre Europa y América, mientras que en 1925 se produjo el acercamiento del municipalismo español al contexto internacional y a la cuestión del intermunicipalismo. En 1923, el tema de la cooperación intermunicipal fue incluido en la agenda de la IV Asamblea de la Liga de las Naciones. Se presentó como la Resolución No. 44 de la Unión Panamericana, aprobada en la V Conferencia Internacional Americana (o Conferencia Panamericana) celebrada en Santiago de Chile en mayo de 1923. El título de la Resolución No. 44 era “Fomento de las relaciones entre las municipalidades de los países americanos”.

La resolución, originalmente formulada en el Consejo Municipal de La Habana en noviembre de 1922 por el consejero Ruy de Lugo-Viña,²⁹ contenía de dos artículos. Estos artículos fueron reproducidos por Jordana de Pozas en la publicación de la conferencia pronunciada en Oviedo, como consta en el Acta de la V Conferencia Internacional Americana. La resolución “recomendaba a los Gobiernos de los países americanos que empleen los medios más eficaces para establecer entre los Municipios relaciones más íntimas de las que existen en el círculo restringido de sus diferentes territorios municipales” (JORDANA DE POZAS, 1961, p. 686).

²⁹ También desarrolló un importante trabajo en Cuba el profesor Francisco Carrera Jústiz, de la Facultad de Derecho de La Habana, donde dictaba clases sobre el Gobierno municipal e Historia de las instituciones locales de Cuba.

Al mismo tiempo, en el segundo artículo señalaba la necesidad de las relaciones intermunicipales entre países “a fin de establecer una más estrecha asociación de las Repúblicas de este Continente en beneficio del intercambio y aprovechamiento de las ideas y experiencias obtenidas”.³⁰

La inclusión del concepto-idea de cooperación intermunicipal en la agenda de la IV Asamblea de la Liga de las Naciones, que fue motivo de reuniones entre Ken Harada y Emile Vinck, secretarios de la Liga y de la UIV, respectivamente, no solo evidencia y fundamenta el protagonismo de Cuba en el debate municipalista en el continente americano. Este movimiento contribuye a repensar las relaciones entre Europa y América, y en particular con Iberoamérica —que durante siglos había sido colonia de Portugal y España—, en lo que hace a la formulación y conducción de los temas de interés internacional. Muestra cómo las relaciones se estaban gestionando en un sentido contrario al que la empresa colonial había instaurado, es decir en la dirección que siempre iba de la Europa “civilizada” hacia América, en especial la explotada Iberoamérica. En este sentido, la institucionalización y el debate municipalista internacional, especialmente el europeo, en aquel momento, se vieron influenciados por las ideas y concepciones formuladas en “ultramar”. Tanto es así que, aun cuando no se llegaron a conclusiones efectivas en la IV Asamblea de la Liga de las Naciones en 1923, el debate sobre la cooperación intermunicipal vigente en el contexto interamericano fue incorporado por

³⁰ Las resoluciones y otros documentos de las conferencias están disponibles en: < www.dipublico.com.ar> (consultado el 11 de marzo de 2014).

los profesionales.

Limitándonos al ejemplo de España, recurrimos a las consideraciones que Jordana de Pozas formuló sobre las propuestas intermunicipalistas gestadas en Cuba. Jordana de Pozas presentó estas ideas en la conferencia “Intermunicipalismo, mancomunidad y asociaciones de municipios” pronunciada en 1927. Y puesto que era una figura fundamental del municipalismo español y del comienzo del proceso de institucionalización del municipalismo en España, no se puede soslayar que el tema de la cooperación intermunicipal —o “doctrina intermunicipalista”, como él la denominó— estuvo presente en todos los debates sobre la fundación y las bases de la UME entre 1925 y 1926.

De esta manera, se puede considerar 1923 como el año en que la discusión sobre la importancia de la cooperación intermunicipal obtuvo alcance internacional, llamando también la atención de los profesionales españoles. Por otro lado, 1925 representa la efectiva inserción de España en los debates y asociaciones internacionales. Aunque 1925 es visto como el año de inicio del primer movimiento concreto que culminaría con la fundación de la UME, las propuestas y convocatorias se remontan a fechas anteriores. El mismo Jordana de Pozas había publicado en Valencia, en 1924, en el año del lanzamiento del Estatuto Municipal, un documento, corroborado por profesores universitarios y otros profesionales, en el que propuso la creación de una Liga Municipalista Española (JORDANA DE POZAS, 1975, p. 23).

También en 1924, en La Coruña, se presentó otro documento con

el mismo fin de crear una asociación municipalista en España. La idea, según Jordana de Pozas, era “constituir una Liga Municipal a la que asignaba una finalidad ciudadana y política para defender el nuevo régimen municipal contra las asechanzas de que pudiera ser objeto” (JORDANA DE POZAS, 1975, p. 24). El alcalde de La Coruña difundió el movimiento por toda Galicia, proponiendo la creación de una mancomunidad municipal. Sin embargo, según el mismo Jordana de Pozas, el movimiento “quedó truncado por la oposición de la recién nacida Unión Patriótica” (JORDANA DE POZAS, 1961, p. 695, n. 2), que “erróneamente creyó que se intentaba promover organizaciones opuestas o concurrentes a la suya propia” (JORDANA DE POZAS, 1945, p. 24).

La oposición de la Unión Patriótica, creada tras el golpe de Primo de Rivera, da lugar a una pregunta delicada para el municipalismo español: ¿la institucionalización de las acciones municipalistas a través de la creación de la UME en 1925,³¹ durante la dictadura, así como los temas centrales del pensamiento municipalista, tales como la autonomía municipal y la cooperación intermunicipal, estuvieron al servicio de la legitimación de la dictadura de Primo de Rivera? Aun cuando no se pueda dar una respuesta objetiva, el interrogante refleja la complejidad de la coyuntura política e institucional española en la década de 1920. Para

³¹ Una explicación sobre la adopción de 1925 como la fecha de creación de la UME: desde el punto de vista historiográfico, tiene interés el registro inicial que indica la creación de la Unión de Municipios Españoles formulado, en 1925, en el “Proyecto de Reglamento de la Unión de Municipios Españoles que, por acuerdo del Primer Congreso Nacional Municipalista, se somete a estudio de los Ayuntamientos”. Aunque la fundación legal de la UME tuvo lugar en 1926, aquí se adoptará el año 1925 precisamente por la propuesta-idea de que había sido presentada en el Primer Congreso Nacional Municipalista.

Carlos Sambricio, esta coyuntura va más allá del aspecto aislado de la creación de la UME y de la construcción de una política municipalista en España. En el trabajo que publicó en el libro *Madrid, urbanismo y gestión municipal, 1920-1940*, podemos entender que el juego político, económico e intelectual era más amplio, y no puede ser interpretado solo en los “términos internos” o doctrinarios de la misma Ley, desde el Estatuto Municipal hasta el pensamiento municipalista y su relación con el desarrollo urbano. Según Sambricio,

En la política desarrollada por Unión Patriótica la regeneración del país pasaba por una intensificación de la vida municipal. Así, la idea de Calvo Sotelo de una *revolución desde arriba* dio pie a potenciar la figura del arquitecto municipal y, como consecuencia, al desarrollo de una importante actividad sobre la ciudad que se sintetizó en los Congresos Municipalistas que se celebraron en estos años. El primer Congreso, celebrado en 1925, partía de una difícil situación puesto que debía analizar el sentido y alcance del enfrentamiento existente Estado y Ayuntamiento: en él se planteó, como tema fundamental, el problema de la financiación de las casas baratas (...). La operación que propiciaban los Ayuntamientos era perfecta si tenemos en cuenta que quienes integraban las Corporaciones eran, precisamente, los poseedores de terrenos y los hombres ligados a negocios de la construcción: tras haber logrado la recalificación de una zona planteaban además que debía de ser el propio Ayuntamiento quien garantizase la inversión tanto con avales como urbanizando los terrenos. La política que en estos momentos desarrolla Primo de Rivera es favorable a estos criterios y es

cuando, desde la propia Unión Patriótica, se marcan una serie de normas sobre la actuación política que deben seguir los Congresos Municipalistas (SAMBRICIO, 1984, pp. 35-36).

Los primeros congresos municipalistas en España, organizados por la UME, forman parte de ese proceso. Ellos dieron pie al debate nacional en torno del tema central relativo a los municipios españoles en la década de 1920: el Estatuto Municipal. Y más aún, fue un debate en el que se plantearon críticas al documento. Como afirmó Sambricio,

La evolución en la línea de estudios de los Congresos Municipalistas se sintetiza en el IV Congreso, celebrado en Zaragoza en 1928, y es el que plantea como tema de estudio "La Gran Ciudad". La propia Unión de Arquitectos Municipalistas acepta, a través de la ponencia presentada por Navarro, que sean los Ayuntamientos los encargados de coordinar los planes de éstas, intentando, en lo posible, establecer un organismo directivo de carácter regional capaz de lograr el nuevo urbanismo. El cambio, respecto a la política municipal anterior era evidente, puesto que se aceptaba que los Ayuntamientos no habían logrado, por lo general, desarrollar su labor y aun en el caso en que las corporaciones hubiesen aprobado planes de extensión, éstos sólo eran proyectos parciales desligados de las necesidades reales. Comienza, oficialmente, la crítica al Estatuto Municipal por parte de los cuadros dirigentes de la Unión de Municipios Españoles (SAMBRICIO, 1984, p. 38).

Sin entrar en desacuerdo con la afirmación de que la crítica al

Estatuto Municipal fue parte central del debate en el VI Congreso Municipalista, tal vez sea posible pensar en términos más amplios y relacionales sobre los orígenes y los contextos temporales de esta crítica. Este enfoque más amplio nos permite no solo considerar que la crítica había sido formulada antes en otros ámbitos institucionales, sino también que pudo haber sido planteada dentro de la UME, aunque se hiciera a título individual, sin el aval o el acuerdo de esta institución.

Las primeras críticas se plantearon en el ámbito institucional de los arquitectos, en especial en la Sociedad Central de los Arquitectos y, más concretamente, en su Congreso de 1926, conocido como el Primero de Urbanismo. De aquí surge la idea de que las críticas se habían formulado antes del Congreso de Zaragoza y que, además, no partieron de la UME. Gustavo Fernández Balbuena lo confirmó cuando, a pesar de haber declarado en su conferencia en el Primer Congreso de Urbanismo que no iba a “comentar, aun cuando fuere con propósito constructivo, el sentido político del nuevo Estatuto Municipal” (CZEKELIUS, 1932, p. 4), finalmente lo hizo, como se puede constatar a continuación en la misma declaración:

La disociación entre los dos conceptos, morfológico y político-administrativo, es notoria, perceptible y valorable a través del Estatuto Municipal. En efecto, mientras la preocupación política es la de independizar el Municipio, robustecer su personalidad frente al Poder Central (...), dibujar así el molde de un Municipio libre, democrático (...), le entrega, sin propósito deliberado,

claro es, indefenso a una serie innúmera de factores poderosos que el Municipio tiene implantados, incrustados, dentro de la línea imaginaria que define su personalidad. Factores que son sociedades poderosas (...) cuyos activos económicos y medios financieros son muy superiores en número y potencia a los del mismo Municipio (CZEKELIUS, 1932, p. 11).

Se realizaron otras críticas al Estatuto Municipal, incluida la de un profesional de la UME. Aunque de manera indirecta, Jordana de Pozas formuló su crítica en 1927 en la conferencia “Intermunicipalismo, mancomunidades y asociaciones de municipios”, es decir, tan solo tres años después de la aprobación del Estatuto Municipal. El mismo año de la conferencia de Jordana de Pozas, la UME celebró el III Congreso Municipalista en Barcelona. En el evento, el Instituto de Estudios Municipalistas (IEM) de España presentó una ponencia sobre el tema del urbanismo con fin de discutir la necesidad de implementar la “política del *Regional Planning*, o sea, de la urbanización que comprende un territorio, una región” (UME, 1992).

Esta cuestión también fue planteada por Jordana de Pozas en la conferencia, lo que evidencia un movimiento sincrónico de ideas y concepciones. Jordana de Pozas afirmó que las mancomunidades deberían “llevar a cabos los planes de urbanización que comprendan los términos de toda una región” (JORDANA DE POZAS, 1961, p. 695). Fue en ese sentido que Jordana de Pozas desarrolló su crítica, si bien sutil, al Estatuto Municipal, sumando al tema regional el cuestionamiento

respecto del sentido de la autonomía en caso de que hubiese cooperación entre las entidades autónomas. Según Jordana de Pozas,

a los Municipios españoles les amenaza el peligro de creer que un régimen de autonomía puede subsistir y dar buenos resultados sin que la Corporaciones autónomas se pongan en relación permanente con otras para superar sus propias limitaciones. Quisiera con ello contribuir a que el espíritu de cooperación municipal prendiese en el mayor número posible de Municipios españoles, porque de no ocurrir así, temo mucho que esa autonomía que está ya en la Ley y comienza a entrar en la realidad, tengamos que combatirla pronto los mismos que hemos hecho tanto para verla promulgada (JORDANA DE POZAS, 1961, p. 686).

El pasaje muestra la aprobación por parte de Jordana de Pozas de la autonomía “que está ya en Ley” —evidentemente la Ley del Estatuto Municipal—, pero también sugiere que si la autonomía llevase a la automatización o a la autarquía de los municipios, dejándolos aislados dentro de sus límites municipales, debería ser revisada o “combatida”. Esto significa que la autonomía conferida por el Estatuto Municipal no favorecerá por sí sola el desarrollo de los municipios si dicho desarrollo no se basa también en la cooperación intermunicipal o “intermunicipalismo”, según sus palabras, entendido como la “acción conjunta y espontánea de varios Municipios” (JORDANA DE POZAS, 1961, p. 286). Aquí radica, tal vez, el gran problema del Estatuto: la propuesta presentada en la Ley se refiere a los planes urbanísticos locales, sin mencionar en ningún momento una concepción intermunicipal. En

otros términos, la autonomía o “régimen de autonomía” para elaborar los planes y gestionar el desarrollo local no resolvería por sí solo los problemas municipales —como no los ha resuelto hasta el día de hoy—, y puede, más aún, impedir esta tarea.

La interpretación de Jordana de Pozas es muy ilustrativa de la significativa concepción jurídico-administrativista que orientó la redacción del Estatuto Municipal. Esta concepción impidió la comprensión de que el proceso de urbanización en España durante la década de 1920 debería haber guiado la redacción de un documento que estructurase las actividades en el ámbito del urbanismo y del planeamiento, acorde con los tiempos de entonces. Probablemente, la falta de profesionales del ámbito urbanístico que en aquel momento ya discutían sobre la acción planificada más allá de los límites municipales, y más allá del ensanche, dificultó la comprensión de los procesos urbanos vigentes. Sin embargo, esto no lo explica todo.

Según Sambricio, la orientación del Estatuto Municipal fue pensada en esos términos y adoptada conscientemente en función de los intereses inmobiliarios de los propietarios de tierras. Es posible que la participación de profesionales del ámbito urbanístico en el equipo que redactó la ley hubiera dado lugar a un debate más amplio, pero, evidentemente, no se puede ignorar la influencia del contexto político autoritario de la dictadura de Primo de Rivera en el proceso de elaboración del Estatuto y en los términos en los que fue forjado. Y en el caso de que hubiese habido una participación efectiva de profesionales

capaces de cuestionar conceptualmente los términos de la ley, ¿habrían tenido la fuerza y las condiciones para oponerse a la dirección política que claramente orientó los trabajos de elaboración del Estatuto Municipal?

El punto que nos interesa señalar aquí es que las primeras discusiones sobre el Estatuto Municipal se llevaron a cabo en el propio espacio municipalista de los Congresos de la UME, principalmente a partir del tercero, celebrado en 1927. Incluso Sambricio, que afirma que fue en el IV Congreso de 1928 cuando “comienza, oficialmente, la crítica al Estatuto Municipal por parte de los cuadros dirigentes de la Unión de Municipios Españoles” (SAMBRICIO, 1984, p. 38), no deja de destacar la importancia del III Congreso Municipalista para entender los cambios en la política municipal:

ocurre que el cambio que se manifiesta en el III Congreso Municipalista será evidente, puesto que, conscientes ya los técnicos de que el Estatuto Municipal fue sólo operación política cuyo fin era beneficiar, a corto plazo, a una clase política que, además, no ha sabido aprovechar el mecanismo, se decide dar marcha atrás en el enfoque urbano definido sobre problemas de casas baratas, cooperativas, financiación, créditos... y se acepta la necesidad de comprender, desde el estudio del urbanismo, el sentido de la ciudad y su posible crecimiento (SAMBRICIO, 1984, pp. 36-37).

La mayor parte de los 33 documentos publicados en el libro *Doctrina de los Congresos Municipalistas. 1926-1929*, abordó el tema de la “Hacienda Local”. Los temas urbano-urbanísticos representan una minoría, pero no por eso son menos importantes. En el II Congreso

constan dos trabajos: "El Estatuto de las grandes ciudades" y "Base de estudio para formar una Ley General de Urbanización". En el III Congreso figuran los trabajos "Urbanismo" y "Las corporaciones municipales y el problema de casas baratas". En el IV Congreso se encuentran cuatro estudios: "La acción urbanizadora de los municipios", "Parques urbanos", "El problema de la vivienda en España desde el punto de vista municipal" y "Urbanismo". El estudio "Urbanismo" del III Congreso fue elaborado por el Instituto de Estudios Municipalistas de España, mientras que en el IV Congreso el mismo tema fue presentado por el arquitecto Miguel Ángel Navarro.

De todas las consideraciones sobre urbanismo y desarrollo urbano tratadas en los Congresos, una es central, entre otros motivos porque reaparece a lo largo de los eventos: la propuesta de una "Ley General de Urbanización". La indicación de esta proposición da a entender que el Estatuto Municipal o bien no cumplía esa función o no tenía ese objetivo. De todos modos, se trata de una situación doblemente negativa para un documento que orientaría el accionar de los municipios en materia de desarrollo, especialmente en relación con el ámbito urbanístico. Si no cumplía esta función, se justificaba que se retomara ese debate. Si no tenía ese objetivo, la importancia de discutir los términos de lo que sería una "Ley General de Urbanización" era aún mayor.

El primer trabajo en este sentido fue presentado en el II Congreso Municipalista, en 1926, por Mariano García Cortés, y su objetivo estaba formulado en el título del texto: "Bases de estudio para formar una ley

general de urbanización”. La propuesta en sí quedó circunscripta a los planes urbanísticos intermunicipales, indicando simplemente que los “proyectos” —el autor no habla de “plan” — serán de extensión y de reforma. Según el texto,

los de extensión se refieren a superficies de terrenos capaces para contener una cantidad de habitantes equivalente al 20 por 100 del que tenga la municipalidad al elaborar el proyecto, reservando a cada habitante supuesto un espacio de 50 metros cuadrados, por lo menos (...). Los proyectos de reforma interior de poblados obedecerán a motivos de orden sanitario, de circulación o estético. En ellos se precisarán las innovaciones que se introducen en el trazado de la ciudad (GARCÍA CORTÉS, 1992a).

El aspecto innovador de la propuesta solo se vinculaba con el trazado de las ciudades, y no había ninguna referencia al debate intermunicipalista ya vigente en aquella época en el sentido de la cooperación intermunicipal. Al respecto, García Cortés apenas afirma que “en sus proyectos los Ayuntamientos podrán incluir terrenos situados en términos municipales lindantes, siempre que esos terrenos no estén afectados por proyectos urbanísticos de su propia municipalidad” (GARCÍA CORTÉS, 1992a). También dice que los Ayuntamientos de las localidades situadas en las afueras de ciudades de más de 100.000 habitantes deberán recibir de dichas ciudades la asistencia de técnicos municipales y parte de los gastos hechos en los proyectos que realicen. En

suma, no se habla aquí para nada de la cooperación intermunicipal, sino de la transferencia directa de un municipio a otro.

En el mismo documento, García Cortés presentó la propuesta de creación de un Consejo Superior de Urbanización. Este Consejo tendría el papel de coordinar la gestión urbana debido a su estructura institucional, que incluiría “representantes del Estado, de los Municipios, de las Corporaciones técnicas y sociales a quien interesa directamente estos problemas” (GARCÍA CORTÉS, 1992a). Además, propuso la formación de un Comité encargado de “las funciones ejecutivas y que [sería] el órgano de relación con los ayuntamientos” (GARCÍA CORTÉS, 1992a), es decir, de un sistema dirigido a coordinar la gestión del desarrollo urbano articulándolo con las instancias de gobierno, que podrían actuar de forma conjunta en asuntos de interés local.

Sin embargo, la propuesta limitó el ámbito de acción del Consejo y de su Comité, básicamente, a la examinación de los proyectos presentados por los Ayuntamientos para comprobar su cumplimiento con las normativas. También podrían actuar como interventores en el caso de que algún Ayuntamiento, obligado a realizar proyectos de extensión o reforma interior, no cumpliera con esta obligación. En esos casos, “dispondrá la confección del proyecto a expensas del Ayuntamiento incurso en falta”. Esto significa que lo que podría haber dado lugar a una instancia de articulación horizontal entre el Estado y el municipio, destinada a guiar los procesos de desarrollo urbano, se reduciría al desempeño de un papel burocrático de verificación de normas, o a

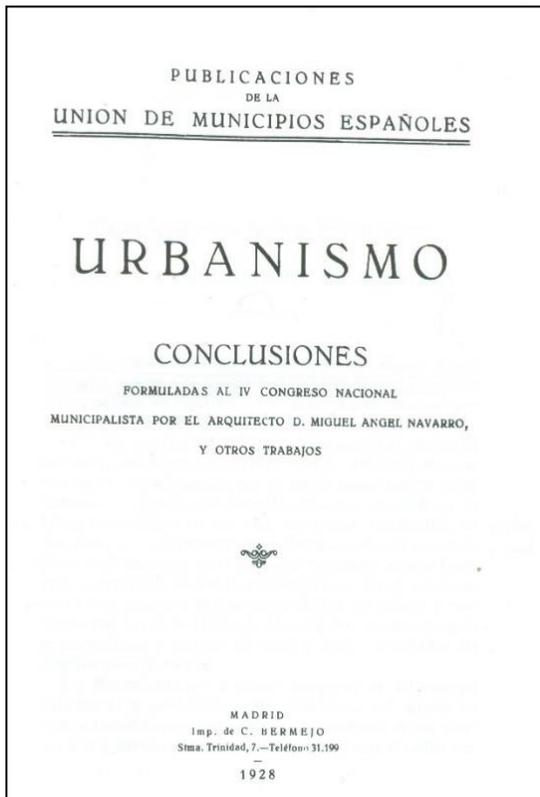
intervenir en los casos en que las obligaciones urbanísticas no se cumplieran.

En el IV Congreso Nacional Municipalista de 1928, el debate sobre una Ley General de Urbanización volvió a figurar en la agenda por obra del arquitecto Miguel Ángel Navarro. El texto, sin embargo, no hace ninguna referencia directa y objetiva a la cooperación intermunicipal, sino que propone, hasta que haya una ley general, la adopción de las ciudades-jardín “como sistema de urbanización preferente para los ensanches parciales”. A continuación, Navarro conceptualiza su propuesta, afirmando que serían

ciudades hechas conforme a un plan previo en que los espacios libres sumen más que los edificados, construidas para la vida higiénica de sus habitantes y para el ejercicio de la agricultura y de la industria, limitadas por una zona de aprovechamiento comunal y con severas normas edilicias que limiten el derecho de propiedad territorial en interés público de la colectividad, abarcándose en ellas tanto el tipo de “garden-City” inglesa, con el de Ciudad-lineal española (NAVARRO, 1992).

Asimismo, Navarro plantea que un abordaje innovador de los problemas urbanos, que pueda ir más allá de una solución proyectual urbanística, debería considerar la incorporación de otros profesionales. Afirma que el tema del “urbanismo” no debería ser abordado solo por arquitectos, “sino por pluralidad de aportaciones de otras actividades (Ingenieros, Médicos, Sociólogos, Juristas, etc.), estimando urgentísimo llegar a establecer las bases de una nueva legalidad y reglas” (NAVARRO,

1992). En este sentido, propone un modelo de intervención en el desarrollo urbano basado en una lógica interdisciplinaria, que sitúa el debate en el ámbito del planeamiento urbano-regional y no exclusivamente en el del proyecto urbanístico.



In: UME, 1992. Archivo del autor.

Por último, y de cierto modo dialogando con las ideas que García Cortés había presentado en el II Congreso, Navarro informa que se acordó (según el texto, es probable que el acuerdo se haya concretado en el Primer Congreso de Urbanismo)

constituir una entidad mixta integrada por representaciones de los elementos citados y por técnicos y otras personas con la debida preparación, para proponer al Gobierno la creación de organismos de carácter directivo (central y regionales) que han de presidir la labor urbanista, hasta tanto que los Ayuntamientos estén capacitados para ello” (NAVARRO, 1992).

Por lo tanto, el diálogo con las ideas de García Cortés giraría en torno de la creación de espacios institucionales de gestión. En el caso de Navarro, se propuso un gabinete directivo, que contaría con un brazo general centralizado y, por otro lado, con estructuras descentralizadas, lo que de cierta forma regionalizaría la propia gestión. Esta propuesta posiblemente sea más “abierta”, con una capacidad de internalización que el Consejo Superior de Urbanización ciertamente no tendría, ya que se basaría en una única estructura directiva.

Otra diferencia entre las dos proposiciones es que, para Navarro, la Unión de Municipios debería asumir “la labor de la citada Comisión”, mientras que en la propuesta de García Cortés el Estado y el municipio tendrían un papel central. Navarro también indicaría otro papel importante para la UME:

La Unión de Municipios recabará el concurso de técnicos municipales para el estudio de los diversos problemas del urbanismo en las ciudades españolas, convocándolos anualmente, a una o varias reuniones con ese exclusivo objeto (NAVARRO, 1992).

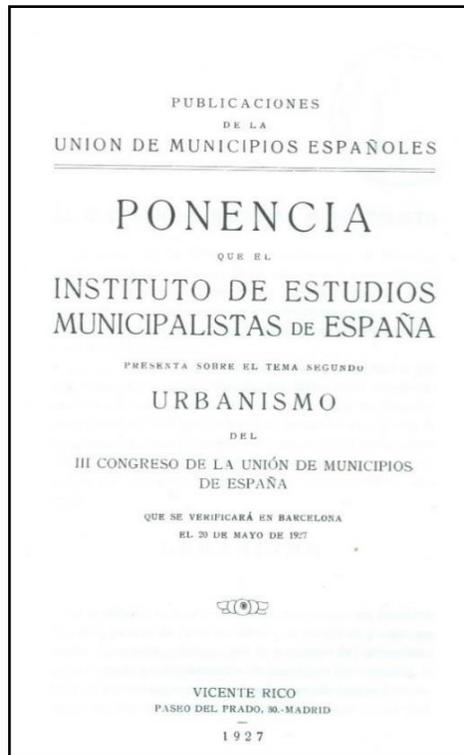
En gran medida, es precisamente la actuación y formación de técnicos municipales en el ámbito del urbanismo para emprender acciones que promuevan el desarrollo municipal lo que fundamentará, como veremos en los próximos capítulos, la existencia del IEAL. La gestión y el planeamiento urbano-regional en diversas instituciones gubernamentales, ya sean nacionales o locales, no pueden prescindir de estos profesionales, no solo arquitectos, sino también, como señala Navarro, de otras disciplinas. De esta manera se lograría que la comprensión de los procesos de desarrollo municipal no quedase circunscrita al proyecto urbanístico.

Para ello, sería necesaria una reformulación en la concepción misma del urbanismo, no encerrando la actuación de los profesionales dentro de los límites del diseño, sino ampliándola, de modo que se considere el plan como una política de acción profesional en el ámbito del desarrollo municipal. Aunque formulado de manera muy incipiente, este podría ser el sentido de la “política de urbanización” presentada por el Instituto de Estudios Municipalistas de España en el III Congreso Nacional Municipalista en 1927, un Congreso que marca una inflexión en el campo del urbanismo y su relación con el pensamiento municipalista.

La formulación de la idea de una “política de urbanización” se vinculaba con las críticas al crecimiento indefinido, especialmente el de Barcelona. El texto destacaba la importancia de entender que incluso las pequeñas aglomeraciones urbanas tienen un “espíritu municipal respetable”, y sugería que la relación entre las grandes y pequeñas

ciudades debería basarse en la “política del Regional Planning, o sea, de la urbanización que comprende un territorio, una región” (IEM, 1992). En cuanto a la “grand ciudad, Barcelona”, se afirmó además ella no

puede reclamar el derecho a la extensión indefinida (...) sino que debe someterse en su crecimiento a un plan de urbanización territorial que respete todos y cada uno de los intereses existentes en la vasta zona de que hablamos (IEM, 1992).



In: UME, 1992. Archivo del autor.

Como se afirmó anteriormente, se entiende que todo este debate y la continua reformulación de las ideas también pasaron por los cuadros individuales de la UME. Para ello, era necesario que hubiera un espacio

institucional, interno o externo a la UME, que de hecho existió, como por ejemplo la Semana Municipal en la que Jordana de Pozas participó en 1927. Sin embargo, las ideas que presentó en la conferencia por cierto no se habían formulado apresuradamente. Estaban en construcción, tal vez incluso antes de su participación en el equipo de elaboración del Estatuto Municipal. En su caso, podemos ver una especie de procedimiento dialéctico, aunque posiblemente aislado, para llevar a cabo esa posición crítica hacia el aspecto más “duro” del pensamiento municipalista, la autonomía, llegando al punto de afirmar que esta debería ser combatida en los casos de aislamiento de los municipios.

Esta (re)formulación que Jordana de Pozas estaba elaborando no podía prescindir de otros espacios institucionales, en especial por fuera de las fronteras territoriales de la dictadura de Primo de Rivera. En este sentido, es innegable el diálogo, durante este proceso, con las ideas que se encontraban en construcción o ya establecidas en el contexto internacional, especialmente con la Union Internationale des Villes (UIV). La misma UME, de la que Jordana de Pozas era uno de los dirigentes, no solo integraría los cuadros de las instituciones vinculadas a la UIV, sino que también organizaría el IV Congreso Internacional de Ciudades y Organismos Locales en 1929.

Este vínculo pondría al pensamiento municipalista español en contacto directo con ideas que tal vez no habían sido formuladas o expuestas en España. Nuevamente, el ejemplo de Jordana de Pozas es central en este diálogo con el pensamiento municipalista internacional,

incluso porque fue él quien desempeñó un importante rol en el III Congreso de la UIV celebrado en París en 1925. Su participación dio a conocer la reacción negativa de los participantes de otras nacionalidades ante el documento elaborado por la dictadura española: el Estatuto Municipal. Aunque el relato de lo ocurrido en París es un poco extenso, la riqueza de detalles justifica la reproducción del texto, publicado en la colección *Estudios de Administración Local y General* en 1961:³²

A Calvo Sotelo, que no había viajado nunca por el extranjero, le dolía y preocupaba ese cerco de hielo, y quiso romperlo. Se decidió que España asistiera al primer Congreso Internacional de Ciudades que se celebrara, y que fue el de París en 1925. Quería haber ido él, pero no fue posible, e hizo que el Gobierno me otorgara su representación. Tuve empeño, sin embargo, en llevar una obra suya, y, en colaboración con Gil Robles, escribimos un folleto sobre la autonomía municipal, que se editó en francés (por cierto, plagado de erratas) y fue repartido entre los asistentes a aquel Congreso.

La representación del Gobierno español hubo de sufrir no pocas desatenciones. No se le dio puesto en la Mesa presidencial, no obstante acreditar su carácter. Los políticos y profesores belgas, franceses y británicos no querían saber nada de la Dictadura, ni del Gobierno, ni de la obra reconstructiva, ni de España. Un famoso profesor de la Sorbona, que luego había de serlo aún más por su defensa del Negus, al pretender yo entregarle la traducción francesa del Estatuto Municipal, me dijo desdeñosamente que “nada de lo que ocurría en España podía interesar en absoluto”. Había excepciones, pero

³² Esta descripción en particular se encuentra en la publicación de la conferencia “Calvo Sotelo y el Estatuto Municipal”, pronunciada en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación en 1942.

eran pocas. Pregunté si debía retirarme, y conmigo toda la representación de las ciudades españolas. Por el teléfono oficial se me dijo que no. José Calvo Sotelo no se había retirado nunca, ni se retiraría jamás, del puesto que consideraba su deber ocupar. Había que seguir y luchar.

Seguimos y luchamos. Y el Congreso siguiente se celebró en España. El año 1929, un tren especial que hubo de organizar la Unión de Municipios Españoles, fundada por Vallellano, porque las agencias internacionales se habían negado a hacerlo en condiciones aceptables, recogió en Irún a los Alcaldes de todas las capitales de Estado y de la mayor parte de las ciudades importantes del mundo, y, en treinta días de viaje ininterrumpido, les hizo recorrer España. Los congresistas admiraron nuestras urbes, celebraron su Congreso en Sevilla, visitaron la Exposición y, por último, en el histórico Salón de Ciento de la Ciudad Condal, asistieron a una solemne sesión de clausura, presidida por Primo de Rivera, a cuyos lados se sentaron Calvo Sotelo y Aunós. Los puestos inmediatos los ocupaban dos senadores socialistas, belga el uno y holandés el otro, que, lo mismo que los demás concurrentes, volvieron a sus respectivos países siendo los primeros propagandistas del régimen de España y de la obra municipal que nos ocupa (JORDANA DE POZAS, 1961, pp. 521-522).

El relato expone de manera contundente la desconfianza de las representaciones nacionales hacia el contexto dictatorial español. Esta desconfianza, en cierto modo, repercutió en el propio texto el Estatuto Municipal, que era un producto de esa situación, dado el poco interés que despertó entre los congresistas. Por otro lado, entre líneas, el relato sugiere

posibles estrategias del gobierno español para ser escuchado y comprendido, como, por ejemplo, la traducción al francés del Estatuto Municipal. También se observa lo que parece ser un objetivo de la participación española en el Congreso, que era llevar algún tipo de actividad de la Union Internationale des Villes a España.

Como representante del gobierno, Jordana de Pozas debería, por lo tanto, desempeñar el papel de portavoz de la dictadura de Primo de Rivera, incluso negociando la realización del próximo Congreso, que sería el IV, en España, lo que de hecho ocurrió. Esta situación permite formular un interrogante: en el ambiente adverso del Congreso de París, ¿el mismo gobierno que ni siquiera había sido incluido en la mesa presidencial saldría victorioso con la confirmación, en la reunión del Consejo General de la Unión Internacional de Ciudades en Dusseldorf en 1926, de que Sevilla sería la sede del Congreso Internacional de Ciudades?

Ahora bien, antes de dar una respuesta taxativa, puede ser mejor problematizarla a partir del propio interrogante planteado. Si esa era la intención de los cuadros gubernamentales, incluido José Calvo Sotelo, se puede afirmar que España salió, efectivamente, victoriosa. Es decir que Jordana de Pazos cumplió con la misión que se le había asignado, a pesar del gran desinterés que recibió de parte de los participantes con respecto al Estatuto Municipal y al gobierno español en general. Sin embargo, ese desinterés no impidió que España fuera la sede del IV Congreso Internacional de Ciudades de la UIV. Además, en otro texto, Jordana de

Pozas³³ brinda informaciones que no solo dan mayor amplitud al desempeño institucional español en el Congreso de 1925 en París, sino que también se refieren lo provechosa que resultó esa experiencia para la consolidación de la organización municipalista en España.



Sesión de la International Union of Local Authorities (IULA) en el IV Congreso, celebrado en España. Esta sesión estuvo presidida por el dictador y primer ministro Primo de Rivera. In: UCLG, 2013

³³ "Significado del Estatuto Municipal en la historia del municipalismo español" (JORDANA DE POZAS, 1975). publicado por el IEAL en la compilación "Cincuentenario del Estatuto Municipal: estudios conmemorativos", en 1975.

El primer dato es que Jordana de Pozas no estaba solo, sino acompañado por el alcalde de Madrid, el conde de Vallellano. El segundo dato, según el propio Jordana de Pozas, es que “fue el Conde de Vallellano, Alcalde de Madrid, después de su asistencia al Congreso Internacional de Ciudades de París en 1925 (...) el que tomó la iniciativa de fundar la Unión de Municipios Españoles (JORDANA DE POZAS, 1975, p. 24). Esta información refuerza la comprensión sobre el papel histórico del Estatuto Municipal. Su aprobación en 1924, el mismo año en que se celebró el II Congreso Internacional de Ciudades de la UIV en Ámsterdam, tuvo gran influencia en la decisión de los españoles de participar en el Congreso del año siguiente. Justamente, esta decisión terminó por influenciar o contribuir al movimiento asociacionista municipalista en España, ya que la UME fue organizada después del Congreso de París.

En este sentido, existe una fuerte imbricación entre la consolidación de espacios institucionales municipalistas internacionales y los espacios institucionales en España. En el caso de España, esto se produjo especialmente con el Estatuto Municipal, que en cierto modo puso el tema urbanístico en la agenda de los programas municipales de desarrollo. Esta situación culminó con la creación de la UME, consolidando aún más lo propuesto en el artículo 2º de los objetivos de la Union Internationale des Villes, es decir “el establecimiento y el desarrollo de las relaciones internacionales, creando un lazo nacional entre los organismos locales de cada país y un lazo internacional entre las Uniones

Locales” (UIV, 1929, p. 10).

Una vez establecidas estas relaciones internacionales, los profesionales españoles seguirían de manera más directa los debates sobre las vías para la construcción del desarrollo municipal. En este contexto, las cuestiones relacionadas con la cooperación intermunicipal, el urbanismo, las grandes ciudades y los problemas habitacionales ocupaban una parte importante de las discusiones.

En el caso de la UIV, el tema general del Urbanismo y del Gobierno Local se discutió efectivamente en una reunión (no considerada como un congreso) que tuvo lugar en Bruselas en septiembre de 1920, inmediatamente después de la guerra. Antes, en el primer Congreso realizado en la ciudad de Gante en 1913, cuando se fundó la UIV, en la primera sesión de debates ya se había puesto de manifiesto la importancia del urbanismo en la agenda institucional. En este Congreso hubo sesiones generales temáticas, la primera de las cuales, llamada “Construcción de ciudades”, se centró en el debate urbanístico y se organizó en dos subsesiones: “Construcción de nuevos barrios” y “Conservación y ordenamiento de barrios antiguos en los centros de las ciudades”. La segunda sesión estuvo dedicada por completo a la “Organización de la vida municipal”, con subsesiones especialmente enfocadas en los temas económicos y jurídicos de los municipios.

Debido a la paralización de las actividades de la UIV durante la Primera Guerra Mundial, el segundo congreso solo tendría lugar en 1924, en Ámsterdam. Con la UIV en proceso de reconstrucción tras el

vaciamiento provocado por la guerra, el evento sirvió básicamente para consolidar el Estatuto definitivo de la organización, dejando para el siguiente año, 1925, la celebración de un gran congreso: el III Congreso, que tuvo lugar en París. La propia UIV informó posteriormente algunos de los motivos por los que el congreso de 1925 constituyó un hito:

La importancia del Congreso de París radicó en el número y calidad de los participantes, en el valor de las ponencias que se emitieron y en el considerable efecto moral de sus sesiones. Estuvieron representados 366 municipalidades de 39 países diferentes por 722 delegados (UIV, 1929, p. 8).

Se puede estimar la dimensión del Congreso en la posterior compilación de la documentación por parte de la UIV, para la cual se necesitaron tres volúmenes. El primero fue estructurado en dos capítulos relacionados con la organización del Congreso. En el segundo volumen, solo se publicó el tercer capítulo dedicado al tema “El Régimen Municipal en los diversos Países”. Los estudios publicados en este tercer capítulo abordaron las condiciones en las que, en los diversos países, los municipios creaban sus leyes y tradiciones. Se incluyeron estudios que en ese momento estaban en pleno debate en España, pautados por la pregunta: “¿hasta qué punto el poder municipal está sometido al poder central, en qué proporción goza la autonomía?” (UIV, 1929, p. 8).

Los capítulos cuatro y cinco publicados en el tercer volumen estuvieron dedicados a los estudios urbanos, organizados, respectivamente, en torno a las temáticas “Política territorial de los

municipios” y “Las grandes aglomeraciones”. En relación con el tema del cuarto capítulo, el debate se centró en los precios de los terrenos y en su relación con las obras públicas implementadas. Según el documento de la UIV,

hay Ayuntamientos que poseen casi la integridad de su territorio como bienes propios, y hay otros que no poseen nada o casi nada. La política territorial de los municipios consiste en asegurarse la disponibilidad de espacio en previsión de extensiones futuras, a los fines de ejercer influencia en los precios de venta de los terrenos, de reservar al municipio, es decir, a la colectividad, las plusvalías producidas en los terrenos por las obras públicas. (...) en fin, la crisis de la habitación obliga cada vez más a los municipios, a entrar por este camino incluso a aquellos que han permanecido ajenos a estas preocupaciones (IUV, 1929, p. 8).

Como ya se ha mencionado, la discusión del problema habitacional ocupaba un lugar central en los debates en Madrid durante la segunda mitad de la década de 1920. Dos años antes del Congreso de París, se llevó a cabo la Conferencia Nacional de la Edificación, organizada por el Instituto de Reformas Sociales (IRS). Esto indica que la cuestión urbanística y los problemas que requerían acciones por parte de los municipios atravesaban a todos los países, más allá de las características específicas de los procesos de industrialización y urbanización en cada uno de ellos.

Por último, en el quinto capítulo, titulado “Las grandes

aglomeraciones”, se trata, según la misma UIV, “uno de los más importantes fenómenos sociales de nuestro tiempo”. En los términos de la UIV,

las grandes aglomeraciones están generalmente compuestas de municipios diferentes. Se infiere que varias administraciones se distribuyen la gerencia de los intereses de un mismo grupo social, sin ningún lazo, sin ninguna disciplina que aseguren a su acción la unidad que se impone cuando se trata de reglamentar la circulación, la conexión de las vías públicas, las cargas de la asistencia, las de enseñanza, etc. La gravedad del problema ha determinado diversas tentativas de coordinación dignas de ser estudiadas a los fines de destacar todo lo que puede servir, en cada caso especial, para remediar este fenómeno que se da en casi todos los países (UIV, 1929, p. 9).

El interés por la cuestión de las grandes aglomeraciones urbanas estaba, efectivamente, en la agenda de los profesionales y los países. Una evidencia de ello es que el tema surgió en los Congresos Nacionales Municipalistas de la UME y fue abordado por el Instituto de Estudios Municipalistas de España en el II Congreso, realizado en 1926, es decir, exactamente al año siguiente del Congreso de la UIV en París, en el que estuvieron presentes miembros de la UME. Esta repercusión de los debates confirma que había un diálogo internacional de interés para el pensamiento municipalista. Se observa, incluso, una significativa

proximidad entre los argumentos de la UIV y los del Instituto de Estudios Municipalistas en lo que atañe a la crítica de la gran ciudad.

En el caso de la UIV, el argumento se basaba en la propuesta de “remediar este fenómeno que se da en casi todos los países”, mientras que el argumento de los españoles fue más objetivo. En el estudio “El Estatuto de las grandes ciudades”, el Instituto de Estudios Municipalistas de España considera que “los ayuntamientos de las grandes ciudades iban devorando con furor creciente los Municipios limítrofes” (IEM, 1992b). A continuación, el texto compara la naturaleza de las capitales en los Estados Unidos, cuya extensión urbana estaría relacionada con la inmigración, reafirmando el postulado de que las grandes ciudades estaban “devorando” a los municipios limítrofes. Ahora bien, al reafirmar este postulado, el Instituto de Estudios Municipalistas de España buscaba diferenciar el proceso español del estadounidense utilizado como ejemplo, dado que las capitales en los Estados Unidos “no tropezaban con ningún otro núcleo ya existente”. Esto se debía a que, según el Instituto,

nuestros grandes Municipios se han formado por la agregación de otros Municipios limítrofes, que ya antes de entrar en contacto con la capital, antes de ser brutalmente absorbidos por ella, vivían una existencia local propia, construida y nutrida al amparo de una tradición secular de gobierno autónomo (IEM, 1992b).

En el análisis del Instituto de Estudios Municipalistas, también se sostenía el argumento de que, en el caso español, no habría una “fusión,

sino una hegemonía”. Esta situación, caracterizada por el proceso de absorción y centralización por parte del gran Ayuntamiento, circunscribía todo en función de las necesidades del antiguo municipio principal. Es decir que,

con los recursos de todo el territorio municipal, se han montado servicios que sólo benefician a un sector. Distritos y barrios han gozado de preferencias injustas. Y mientras de hecho la capital quedaba reducida a unas pocas calles centrales, se convertía a los antiguos ex-Municipios de la periferia en una especie de proletariado municipal, del que forzosamente tenían que derivar antagonismos y rivalidades funestas y perniciosas para la prosperidad general de la urbe (IEM, 1992b).

Al mismo tiempo en que señalaba la necesidad de enfrentar esa situación, considerada como un error de organización en contra de los intereses públicos, el Instituto de Estudios Municipalistas apuntaba hacia lo que, según su comprensión, era el camino correcto para hacerlo: “descentralizando la organización municipal” (IEM, 1992b). Este argumento también se basaba en la crítica de lo que sería una tendencia europea distinta de la situación jurídica española, regida por criterios de absorción y unificación que regulaban el crecimiento de las grandes ciudades.

Según el Instituto de Estudios Municipalistas de España, debido a las diferencias con respecto a la legislación, en los otros países europeos

“no acarreaba la fusión de Ayuntamientos, y por éstos continuaban y continúan viviendo, uno al lado de otro, una vida independiente” (IEM, 1992b). Bruselas, la capital de Bélgica, era para el Instituto un ejemplo de esa lógica, ya que estaba formada por una aglomeración de municipios que mantenían su gobierno local. Además, añadía el Instituto de Estudios Municipalistas,

se comprende que en países de esta naturaleza existe un deseo de coordinación, de centralización de algunos servicios, y este fue uno de los temas tratados en el III Congreso Internacional de Ciudades celebrado en París en septiembre-octubre últimos (IEM, 1992b).

En cuanto a la situación española, el Instituto de Estudios Municipalistas presentaría, en el III Congreso Nacional Municipalista de 1927 en Zaragoza, un conjunto de propuestas concernientes a las particularidades nacionales. Las propuestas fueron expuestas en la ponencia “Urbanismo”, que recogía temas discutidos anteriormente en el II Congreso en Madrid. Entre las vinculadas con el debate sobre las relaciones entre los municipios, podemos destacar dos:

h) Coordinación de los Ayuntamientos situados en la cintura de las grandes ciudades con éstas, para que la correlación urbana no se rompa; j) Precisión de tramitar los proyectos y anteproyectos con arreglo al Estatuto Municipal y Reglamento de obras, bienes y servicios municipales, cual articulado debería incorporarse a la ley general de Urbanización (UME, 1992).

La articulación de estas propuestas se produciría, como ya se ha analizado, a través de la creación de un Consejo Superior de Urbanización. En este sentido, se trataba de propuestas que, aun de modo indirecto, mostraban el camino de la cooperación intermunicipal, independientemente del tipo de municipio involucrado en el proceso. Sin embargo, este camino no era ninguna innovación, sino que ya había se había introducido en el debate internacional de la UIV, dado que la cuestión había sido tratada en 1923, en la Asamblea de la Liga de las Naciones, a partir de una resolución cubana —también ya debatida— cursada por la Unión Panamericana.

En cuanto al contexto español, la cuestión que permanece abierta es si este Consejo Superior de Urbanización podría implementar procesos de articulación y cooperación, principalmente en el caso de los servicios municipales de índole intermunicipal, lo que redundaría en beneficios para localidades de una determinada región. Sin embargo, esto no disminuye el papel analítico y crítico del Instituto de Estudios Municipalistas en el contexto profesional e institucional. Además, el Instituto reafirmó sus convicciones en dos de las conclusiones (la primera y la tercera) del texto “Urbanismo”, al proponer:

Primera. Dentro del cuadro determinado por leyes, cada gran ciudad, o agrupación de ciudades, deberá fijar el plan de urbanismo, que convendría en cada caso desarrollar en proyectos de urbanización. (...) Tercera. En la legislación urbanística deberían constar, además de los preceptos usuales aplicables a las ciudades de

extensibilidad indefinida, otros preceptos que regulen la aplicación de los principios de la urbanización territorial (IEM, 1992a).

El texto, sin embargo, no explicita, qué serían los “principios de la urbanización territorial”. La referencia más clara acerca de estos principios fue presentada por Navarro en el IV Congreso Nacional Municipalista celebrado en Barcelona. Pero, aun así, lo que formuló no era de carácter conceptual, sino más bien una orientación general para los proyectos de urbanización territorial. Según Navarro,

la orientación general de estos proyectos de urbanización territorial, debe ser el respeto al paisaje y a los Municipios subalternos y, por consiguiente, limitar en lo posible la extensión de la gran ciudad, siempre que del respeto a la comarca, al paisaje y los organismos subalternos no se deriven lesiones para los mayores intereses públicos municipales (NAVARRO, 1992).

Además de caracterizar mínimamente aspectos de la noción de “urbanización territorial”, este trecho es también oportuno porque reafirma la idea de que las grandes ciudades conllevan problemas, y que se necesita una acción coordinada para enfrentar la cuestión. Lo que resulta aún más interesante es que esa comprensión no representa la posición individual de Navarro, sino la de la institución municipalista española, la UME, ya que forma parte de las “Conclusiones acordadas en el III Congreso Nacional Municipalista”.

Por lo tanto, en ese momento de la década de 1920, el pensamiento

municipalista español estaba en sintonía con las posiciones municipalistas internacionales en lo que concierne a los temas urbanos. Esta articulación se hace aún más evidente si ponemos ambas posiciones una al lado de la otra: para la UIV, la cuestión de las grandes aglomeraciones urbanas es un fenómeno común a todos los países, y, en el caso español, según el Instituto de Estudios Municipalistas, se entiende que son ellas las grandes devoradoras de los municipios vecinos. Por ello, para la UME, solo se podría alcanzar la mejor regulación de la urbanización territorial limitando al máximo posible su expansión.

En suma, podemos formular esta articulación de la siguiente manera: se identifica la situación de la década de 1920 con sus implicaciones, y se propone una solución para el “problema”. La metáfora biológica del “gran devorador”, utilizada para describir las grandes aglomeraciones urbanas, que formaba parte del sentido común de la época dadas las relaciones entre los campos de la biología y el urbanismo, reforzaba aún más la necesidad de implementar acciones planificadas y reguladoras del crecimiento. Se buscaba así que ese “monstruo urbano” tuviera en el futuro una dimensión menos terrorífica.

Toda esta sintonía entre el pensamiento municipalista español y el debate internacional, especialmente en el ámbito de la UIV, puede formularse de otra manera, considerando el interés de la UME por estar presente y actuar en el plano internacional, como integrante activa del proyecto municipalista en construcción en Europa y en el continente americano desde la primera década del siglo XX. Ya se había definido, por

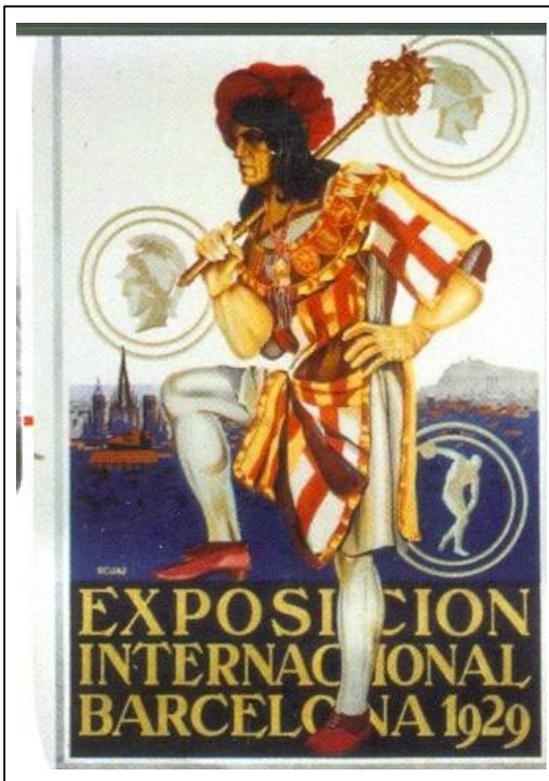
ejemplo, que la continuación del Congreso de la UIV, el IV Congreso Internacional de Ciudades, tendría lugar en Sevilla, bajo la coordinación general de la UME.

Proveniente de un país gobernado entonces por una dictadura, la recientemente creada UME tenía por delante la responsabilidad de coordinar los debates municipalistas internacionales. No tendría sentido no concordar con las premisas y concepciones que habían sido formuladas en Gante y en París. Esto no quiere decir que los municipalistas españoles tuvieran concepciones diferentes o que la dictadura de Primo Rivera pudiera crear algún tipo de problema al Congreso de Sevilla. Aun así, no se trataba de una tarea fácil si recordamos que, en 1925, Jordana de Pozas no había sido bien recibido por los congresistas de la UIV en París, cuando intentó presentar el Estatuto Municipal.

Previsto inicialmente para octubre de 1928, el IV Congreso Internacional de Ciudades fue postergado, a petición de la UME, para el año siguiente. El cambio buscaba hacer coincidir el Congreso de Ciudades con la Exposición Iberoamericana de Barcelona y fue aprobado por la secretaria de la UIV, que fijó la fecha definitiva en una Asamblea realizada en Múnich, Alemania, con la presencia de Jordana de Pozas como representante de la UME: entre el 19 y el 22 de marzo en Sevilla, y el cierre el 27 del mismo mes en Barcelona.³⁴

³⁴ La información sobre la sede de la Asamblea y la participación de Jordana de Pozas se encuentra en "Memoria: presentada al IV Congreso Nacional Municipalista por D. Mariano García Cortés, secretario de la Unión de Municipios Españoles, dando cuenta de la actividad desplegada por dicha Federación" (UME, 1992. Documento 19, p.1). El traslado a 1929 coincidió también con el uso, en Sevilla, del nuevo nombre de la Unión Internacional de Ciudades, que, desde 1928, tras el viaje de

De todas las actividades llevadas a cabo hasta ese momento por la *Unión Internacional de Autoridades Locales* (IULA) (según su nuevo nombre, tal como se informa en la nota al pie n.34), el IV Congreso sin duda marcó la consolidación del pensamiento municipalista internacional a nivel institucional y profesional. La importancia del evento también debe ser considerada en función de dos aspectos fundamentales: uno relacionado con su tema central y otro, con la amplia participación de diversos países, lo que incluyó la presencia de varias delegaciones de América Latina, como señaló la propia IULA.



Portada de la Exposición Internacional de Barcelona del año 1929. UCLG, 2013.

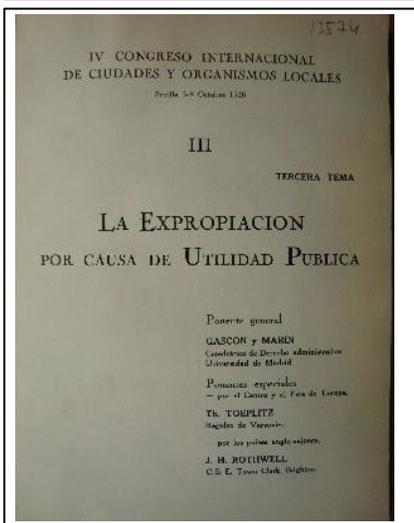
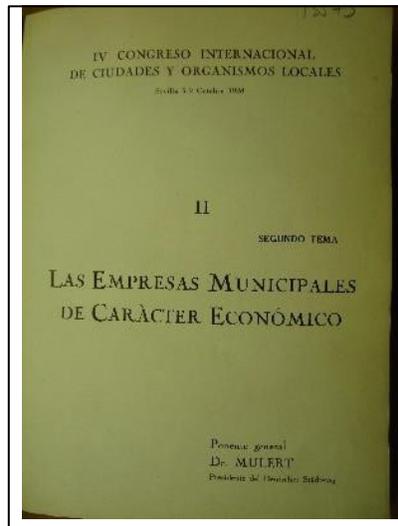
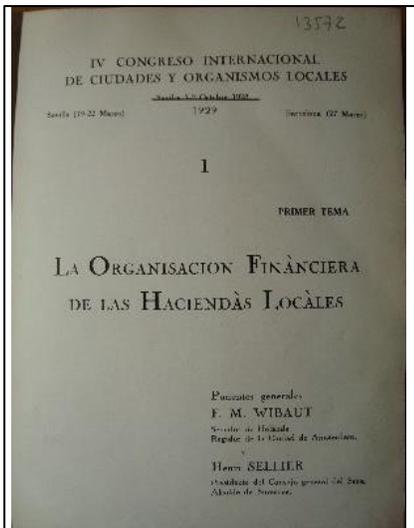
Emile Vinck al Reino Unido y a América del Norte, pasó a llamarse Unión Internacional de Autoridades Locales (International Union of Local Authorities).

La amplia participación que tuvo el encuentro fue sin duda resultado de la fuerte difusión de los informes e invitaciones enviados por la UME. Según el secretario de la UME, Mariano García Cortés, se notificó acerca del Congreso a los “389 Ayuntamientos más destacados de América hispano-lusitana, 38 de Portugal y 49 de Filipinas” (GARCÍA CORTÉS, 1992b). En el mismo documento consta la primera referencia a Brasil como uno de los países que habían recibido material sobre el Congreso y que, según las Actas, participó con representantes de los municipios de Campinas (estado de São Paulo) y Belém (estado de Pará).

Otros países latinoamericanos participantes fueron Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Puerto Rico, Uruguay, Venezuela y el principal, Cuba, con la participación de Ruy de Lugo-Viña en representación del gobierno cubano y de la Unión de Municipios Cubanos. Esta importante y cuantiosa participación del continente americano, que también incluyó a Canadá y Estados Unidos, refuerza el papel de la *Unión Panamericana* y de las *Conferencias Internacionales Americanas*. Estas ya iban por su sexta edición en 1929 (la primera tuvo lugar en 1889) cuando la IULA celebró el Congreso de Sevilla, y el tema de la cooperación intermunicipal ya figuraba en la agenda de la V Conferencia Americana, realizada en 1923.

En cuanto a la temática del IV Congreso de la IULA en Sevilla, lo que caracterizó sus actividades fue el debate sobre los asuntos financieros de los municipios, desarrollado a partir de tres temas centrales que estaban (y siempre estarán) relacionados de alguna manera. Las tres

sesiones se denominaron, respectivamente, “La organización financiera de las haciendas locales”, “Las empresas municipales de carácter económico” y “La expropiación por causa de utilidad pública”. Ninguno de los temas se relaciona directamente con los debates urbanísticos, sino que están mucho más próximos a la economía urbana y el derecho municipal.



Portadas de las Actas de las Sesiones I, II y III del IV Congreso Internacional de Ciudades y Organismos Locales. In: UIV, 1929.

En el caso de los dos primeros, esto es más evidente, porque en las Actas del Congreso hay un breve informe sobre los abordajes que se aplicarían: discusiones sobre “métodos de organización financiera que permiten a las administraciones asegurar el funcionamiento de los servicios que son de su incumbencia y responsabilidad”, en el caso del tema “La organización financiera de las haciendas locales”; y discusiones sobre “métodos de organización, modalidades jurídicas, técnicas y de contabilidad” (IULA, 1929, p. 5), en el caso del tema “Las empresas municipales de carácter económico”.

El tercer eje temático del Congreso, “La expropiación por causa de utilidad pública”, era el que más dialogaba con cuestiones específicas del ámbito urbanístico. No podía ser de otro modo, ya que, en este caso, la disponibilidad de tierras para que los municipios ejecutasen sus obras era (y sigue siendo) un factor estructural, por ejemplo, para planificar áreas de expansión urbana.

El tema es complejo, ya que implica discutir las posibilidades de intervención en áreas que tenían propietarios, lo cual, sin duda, está directamente relacionado con los intereses inmobiliarios con fines capitalistas (rentistas) en cuanto al uso de la tierra. Fue abordado en una de las conferencias sobre este eje temático por José Gascón y Marín, profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de Madrid y, posteriormente, profesor en el IEAL en la disciplina Legislación y Administración Urbanística.

Desde el principio, Gascón y Marín afirmó que la expropiación era

un medio legal esencial para que la administración pública pudiese llevar a cabo acciones de interés general, servicios públicos u obras de utilidad pública. Para el profesor, el Ayuntamiento no solo requería con frecuencia terrenos para la ejecución de servicios y obras públicas, lo que hacía necesario privar a los propietarios de sus derechos sobre esos terrenos, sino que también precisaba imponer limitaciones a tales derechos a fin de regular el uso de la tierra.

Sin embargo, no consideraba que la expropiación fuese una confiscación de los bienes inmobiliarios, debido a que mediante “la expropiación se adquiere el objeto necesario al sujeto administrativo a cambio de su valor”, y es una “institución fundamental de Derecho público” (IULA, 1929, p. 1). Sus argumentos se fundan en la premisa básica de que los intereses colectivos, de orden público, están por encima de los intereses particulares, y que, por ello, las municipalidades deberían utilizar el recurso de la expropiación con fines urbanísticos. En este sentido, se trata de una cuestión sumamente importante para el desarrollo municipal, al punto de que, para Gascón y Marín,

el acondicionamiento interior de una ciudad, su saneamiento, su extensión, el mismo embellecimiento de la urbe, la realización para los que el terreno o el edificio es elemento material necesario (...) la imposición de servidumbres de carácter urbano con privación de importantes derechos de los propietarios, la posibilidad de ejecutar una política territorial municipal, tanto en relación con la vida urbana, con el futuro acrecentamiento de la ciudad o la constitución de ciudades satélites, con en el municipio de carácter rural

por la reacción contra leyes desamortizadoras, favoreciendo la adquisición de bienes que se consideren de utilidad general para uso colectivo, muestran como estos aspectos, a los que se une al presente el grave problema del alojamiento en las ciudades, la necesidad de construir casas para alojamiento de clases medias y de clases débilmente económicas, justifican el interés del examen de la expropiación por causa de utilidad pública en un Congreso Municipalista (IULA, 1929, p. III).

El tema financiero del municipio dominó, por lo tanto, las discusiones del IV Congreso Internacional de Ciudades, ya fuera en relación más directa con las cuestiones urbanísticas y la ejecución de servicios y obras públicas, o en relación con la actuación de las empresas municipales con fines económicos. La elección del tema financiero como eje estructurador del Congreso no fue por cierto una decisión aleatoria, ya que había sido un tema dominante en los Congresos Municipalistas organizados en España por la UME. Los dos Congresos españoles inmediatamente anteriores al Congreso de la IULA en Sevilla en 1929 lo confirman: tanto en Barcelona en 1927, como en Zaragoza en 1928, la mayoría absoluta de los trabajos presentados se ocuparon del tema de las “haciendas locales”.

Como uno de los pilares estructurantes del concepto general de la autonomía municipal, el tema de las finanzas, entendido como autonomía financiera de los municipios, está en la base que sostiene el edificio del pensamiento municipalista. Y, junto al tema de la autonomía política, es

el que guiará las reuniones y publicaciones de las diversas instituciones municipalistas creadas a lo largo del siglo XX. Por ello, la elección del tema financiero como guía del IV Congreso Internacional de Ciudades no hace más que reflejar, de parte de la UME, la importancia del tema para los municipios.

En efecto, el tema estará siempre en la agenda de las reuniones de las distintas instituciones, ya sea en Europa o en América, aunque se tratase de forma indirecta, como ocurriría en los siguientes Congresos de la UILA. Así sucedió en el V Congreso, celebrado en Londres en 1932, con el debate sobre las prácticas de gestión de las autoridades locales, o en el VI Congreso de 1936, realizado conjuntamente en Berlín y Múnich, ya en el contexto de la Alemania nazi. Como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, que hizo inviables los encuentros internacionales en Europa, el siguiente Congreso de la UILA sería realizado recién en 1947 en París.

Aun así, se llevaron a cabo algunas reuniones en 1938 y 1946, en Glasgow y Bruselas, respectivamente, para debatir sobre la autonomía local y el papel cívico de los municipios en la tarea de reconstrucción de la posguerra. La participación de la UME en estos congresos finalizó en el encuentro de Glasgow en 1938, ya que sería disuelta en 1940 al crearse el Instituto de Estudios de Administración Local, el IEAL. Y, al igual que la UME, el IEAL fue obra de una dictadura, la segunda que gobernó España en el siglo XX.



Sesión de apertura del V Congreso Internacional de Ciudades y Organismos Locales, realizado en Londres en 1932. In: UCLG, 2013.



Sesión del Congreso Internacional de Ciudades y Organismos Locales, realizado en Berlín y Múnich en 1936. In: UCLG, 2013.

Una de las posibles preguntas que pueden hacerse en el contexto de este escenario de transición que culminó con la creación del IEAL es: ¿su organización, su personal, sus actividades y publicaciones mantuvieron abierto el debate municipalista en España, situándolo en un diálogo internacional, ya fuera institucional o profesional? La pregunta apunta hacia una puerta que estaba apenas entreabierta, como la puerta pintada por Velázquez en *Las Meninas*, y desde la que se vislumbraba un camino aún por construir. Entrando por esa puerta y recorriendo ese camino, pretendo localizar y analizar lo que en él se puede entender como la continuidad de los debates y formulaciones en materia de urbanismo y planeamiento que, tras el fin de la Guerra Civil, fueron llevados adelante por el IEAL, creado por la dictadura franquista en 1940. Al mismo tiempo, se trata de un interés por recorrer los caminos de la institucionalización del municipalismo en España, una institucionalización representada por el IEAL, lo que significa, por lo tanto, que no hubo una ruptura, sino la continuación de un proceso, con todas sus particularidades, porque *si algo se planificó, algo quedó*.

Orígenes del Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL)

ideas urbanísticas y política para (re)construir la ciudad española

En el texto que escribió para la compilación publicada en conmemoración del Cincuentenario del Estatuto Municipal, Luis Jordana de Pozas afirmó que desconocía los motivos por los cuales el artículo 21 de la Ley del 6 de septiembre de 1940 había disuelto la Unión de Municipios Españoles (UME), creada en 1925. Esa misma Ley fundó el Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), cuyo reglamento fue promulgado por un decreto del 24 de junio de 1941. Jordana de Pozas explicó además que el IEAL

no ha podido sustituirla ni en su función representativa dentro de España, ni mucho menos, fuera de ella, en el seno de la Unión Internacional de Ciudades y Poderes Locales (...). Desde el año 1940, aunque algunas escasas corporaciones y particulares figuremos como adheridos, España está ausente en este foro internacional, a diferencia de lo que con tanto éxito ocurre en el mundo iberoamericano. Y si me he permitido hacer esta digresión es porque considero que tal vez es el momento oportuno, al abordar una reforma ambiciosa del régimen local, para volver a reconocer la facultad de asociarse a las entidades de ese carácter, poniendo fin, a la vez, al aislamiento internacional de nuestro país en este ámbito, que considero muy perjudicial (JORDANA DE POZAS, 1975, p. 25).

Cuando Jordana de Pozas formuló estos planteos, el IEAL ya llevaba 35 años de actividad, y él mismo era uno de sus profesores, a cargo de la cátedra de Derecho Municipal Comparado. Hubo otros municipalistas importantes que también ejercieron la docencia en el

Instituto, entre ellos, José Paz Maroto y José Gascón y Marín.³⁵

Por lo tanto, en cierto modo se puede considerar el IEAL como una continuación de la UME, a pesar de que, según Jordana de Pozas, esto no ocurriera en cuanto a su rol como institución representativa. En este sentido, la continuidad se daría en el ámbito del pensamiento municipalista, discutiendo el desarrollo municipal en sus diversas interfaces: derecho, economía, urbanismo, administración, entre otras. Es decir que se trató de un movimiento profesional e institucional que se creó en los principios del siglo XX y se articuló a nivel internacional, ya sea con la Union Internationale des Villes (Gante, 1913) en el contexto europeo, o con la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (La Habana, 1938) en el contexto americano.

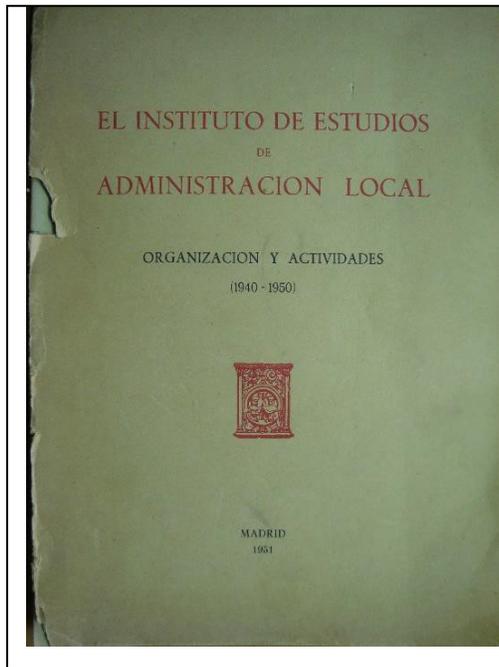
En lo que atañe a la acción institucional para el desarrollo municipal, el IEAL llevó a cabo otra actividad relevante: la formación de cuadros profesionales para trabajar en los municipios. Esto era relevante porque la mayoría de los municipios no contaba con la infraestructura institucional necesaria para afrontar los desafíos que la segunda mitad del siglo XX planteaba en cuanto a la urbanización y todos los demás procesos sociales relacionados. Según María Cristina García González,

la demanda por un centro especializado en la formación en el ámbito del urbanismo destinado preferentemente a los funcionarios de la

³⁵ Tanto Gascón y Marín como Jordana de Pozas tuvieron un vínculo muy fructífero con el debate municipalista anterior a la creación del IEAL, porque ambos habían estado entre los cuadros directivos de la UME.

Administración Pública fue una temprana reivindicación de organismos como la Unión de Municipios Españoles. En la Asamblea Municipalista de La Coruña de 1933 José Paz Maroto incluyó un plan concreto de enseñanza que dio lugar incluso a la creación de una comisión de estudios para desarrollar la iniciativa de establecer una Escuela de Administración y Estudios Urbanos. (...) Hasta 1940 no se creó el Instituto de Estudios de la Administración Local, que se puso en marcha bajo la dirección de Pedro Bidagor. (...) El Instituto se presentó como el instrumento con el que acometer una reforma profunda del urbanismo nacional (GARCÍA GONZALEZ, 2011, p. 88).

De acuerdo con el artículo 2º de la Ley que creó el Instituto, la actividad a la que hace referencia García González había sido contemplada, como se puede ver en el libro publicado en 1951 con informaciones sobre los diez años de actividades. Como se dispone en el artículo mencionado, el IEAL debería ocuparse de la “formación y perfeccionamiento de gestores y empleados en orden a los problemas de carácter jurídico, administrativo social, económico y técnico de la vida local” (IEAL, 1951, p. 11).



Tapa del libro publicado por el IEAL. Archivo del autor.

Al mismo tiempo, y de acuerdo con el artículo 4º de la Ley, el IEAL se caracterizaba en el campo formativo por ofrecer la especialización en urbanismo, lo que apoya el argumento de García González sobre la demanda de un centro educativo en España. Y todas estas interfaces formuladas legalmente por la Ley de creación del IEAL se pusieron en práctica en la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos, que otorgaba “diplomas que expresan la formación especializada en una técnica de la Administración Local o del Urbanismo” (IEAL, 1951, p. 17).

Por otro lado, no es posible ignorar el contexto político de creación del IEAL: la dictadura franquista. Esta particularidad torna aún más complejo el análisis del Instituto, lo que requiere ir más allá de los límites

de la formación especializada en los campos del urbanismo y la administración municipal. Las actividades institucionales y las ideas urbanísticas para el desarrollo municipal, formuladas por los profesionales que enseñaban en la Escuela, estaban de algún modo vinculadas con las concepciones políticas e ideológicas de la Falange Española Tradicionalista (FET) y las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista (JONS).

Es decir que el IEAL no era solo un producto abstracto de una ley, sino el resultado de un proceso histórico, social y político complejo en España, que abarca desde la dictadura de Primo de Rivera, pasando por la República y luego la Guerra Civil. En este sentido, el IEAL formó parte de la acción institucional y gubernamental de la dictadura en los ámbitos del desarrollo municipal, la reconstrucción de las ciudades y la concepción del “Nuevo Orden Urbano” —formulado para la reconstrucción de Madrid— que habría de guiar las transformaciones urbanas en la España falangista a partir de 1939. Y, según Fernando de Terán, esta acción de gobierno en las esferas arquitectónica y urbanística se formuló a partir de una directriz general estructurada sobre dos puntos: el primero, caracterizado por una exaltación nacionalista cuya estética se basaba en el monumentalismo historicista; el segundo, marcado por la tríada unidad-homogeneidad-coherencia a nivel nacional.

Este segundo punto habría guiado la concepción de un Plan Nacional de Reconstrucción y de organización totaly totalitaria que se concretaría en un Plan Nacional de Urbanismo (TERÁN, 1978). Sin

embargo, el mismo Terán había realizado antes un importante y profundo análisis crítico sobre la idea surgida posteriormente respecto de las relaciones entre la política del Estado autoritario y la construcción de una imagen urbana que lo representase de modo inequívoco. Esta crítica se formuló sobre la base del caso de Madrid, a partir del “Plan General de Ordenación de Madrid” de 1941.



Plan General de Ordenación de Madrid de 1941. In: SAMBRICIO, 1999.

Como el plan fue elaborado y aprobado tras la Guerra Civil, según Terán, esto contribuyó a que estuviese cargado de

connotaciones políticas y a que, durante muchos años, se lo considerase una representación y símbolo de determinada concepción de ciudad: “la que lógicamente debería corresponder a la ‘teoría de la urbanización falangista’, a la ‘ciudad del Movimiento’ (...) derivadas de declaraciones de principios”. Es en este punto que surge su crítica:

Es esta interpretación la que ha seguido conviniendo a algunas lecturas apresuradas y superficiales (...). Pienso que una lectura más detenida y menos interesada en encontrar rápidos paralelismos muestra la evidencia de la escasa aportación de elementos conceptuales realmente importantes que traduzcan la construcción de un nuevo modelo de ciudad ajustado a la concepción política victoriosa, lo que no deja de contrastar poderosamente con el tono y la intención de todas aquellas declaraciones de principios que precedieron al propio plan y lo acompañaran durante muchos años. Por el contrario, lo que aparece más decisivamente, como podremos constatar, es la continuidad de una línea de elaboración conceptual anterior a la guerra (con la cual es posible descubrir la soldadura), que es recogida como una herencia no confesada y que puede ser rastreada por debajo de negociaciones y condenas, y por debajo, también, de algunos elementos, imágenes y escenografías más inequívocamente ligados a la ideología triunfante y a la estrategia del partido único (TERÁN, 1976, p. 9).

Ahora bien, aunque la crítica de Terán apunte a la superficialidad

de los análisis que asociaron de manera inmediata el régimen político con determinada imagen urbana o idea de ciudad, ello no implica que dichas concepciones no hayan existido, sino que existieron dando continuidad a una orientación intelectual y profesional. ¿Y cuál fue esa orientación conceptual? De acuerdo con los argumentos que sostiene a continuación en su análisis,

el seguimiento del proceso de evolución del planeamiento a lo largo de los años siguientes a la guerra va a ser el progresivo abandono de toda una envoltura retórica, para dejar más a la vista la base subyacente, la cual no era otra que la que podríamos llamar componente “culturalista” del panorama urbanístico nacional anterior a la guerra, componente que venía coexistiendo con las manifestaciones de otra componente, la “progresista”. Y ésta, más aparente y hasta visualmente más relacionable e identificable con la imagen de la República, es la que carga de forma expresa con todas las recusaciones y condenas, con lo cual lo que queda violentamente cortada es la sintonización con los sectores de la cultura urbanística universal representados por los CIAM, y expulsada y proscrita la herencia del GATEPAC (TERÁN, 1976, pp. 9-10).

Las consideraciones de Fernando de Terán son también oportunas para problematizar al propio IEAL, y así interrogarnos sobre los términos de este debate inherente a la cultura urbanística que permearía las actividades del Instituto desde su creación. En este sentido, a partir de la interpretación que hace Terán sobre la directriz general del accionar gubernamental, es posible cartografiar dos movimientos importantes en

la relación del IEAL con el contexto histórico en que había sido creado: el primero está relacionado con el esquema organizacional dentro de la estructura administrativa nacional, y el segundo, con el diseño del conjunto de instituciones creadas a partir de 1939 bajo la tutela franquista y que, de alguna manera, deberían desempeñar determinadas funciones que permitieran que ese Estado autoritario cumpliera sus designios.

En cuanto al primer movimiento, el Instituto fue concebido como un ente “autónomo con capacidad jurídica y personalidad patrimonial” (IEAL, 1951, p. 15), y su sostén financiero fue inicialmente compartido por el Estado y las corporaciones locales. Sin embargo, el significado de esta autonomía tenía sus limitaciones, ya que el Instituto funcionaba “bajo la superior inspección de un Consejo de Patronato, presidido por el Ministro de la Gobernación” (IEAL, 1951, p. 15). Y en una dictadura, estar “bajo la superior inspección” sin duda significaría fundamentar sus prácticas e ideas según las directivas de determinado poder central, que, en el caso español bajo la dictadura franquista, había sido construido políticamente por la FET y las JONS sobre los escombros de las ciudades destruidas durante el convulsionado período de la Guerra Civil.

Estas observaciones permiten formular una pregunta: ¿se podría esperar que hubiese algún tipo de reacción contra esta inspección por parte de una institución cuyas premisas intelectuales se habían originado en el pensamiento municipalista desde los tiempos de la Unión de Municipios Españoles? Entendemos aquí que en el caso del IEAL esto no fue interpretado como una afrenta a su carácter de ente autónomo, ni

mucho menos como algo que afectara a su origen intelectual municipalista. Este argumento se fundamenta en la constatación de que parte importante de los profesionales que integraron el Instituto estaba estrechamente comprometida con el “movimiento nacional” vencedor de la Guerra Civil.

En este sentido, si imagináramos que profesionales históricamente inclinados al pensamiento municipalista no pudieran (o no quisieran) incorporarse a una institución sometida a todo tipo de orientación-inspección política opuesta a la defensa municipalista de la autonomía, ¿qué sentido podría tener entonces la fructífera colaboración de Jordana de Pozas y Gascón y Marín con el IEAL? Esta colaboración contó además, desde el primer momento, con la presencia de Pedro Bidagor Lasarte, aunque la trayectoria profesional de este último está paradójicamente marcada por su participación en la Confederación Nacional del Trabajo (CNT), donde desempeñó un papel central en las sesiones de debates sobre Madrid en la Sección de Arquitectura e Ingeniería del Sindicato de la Industria de Construcción y Madera de Madrid (CNT-AIT), que tuvieron lugar entre noviembre de 1937 y enero de 1939 (DIÉGUEZ PATAO, 1991).

Según Sofía Diéguez Patao, Bidagor fue un profesional de mentalidad conservadora que, tras ser detenido en los primeros años de la Guerra Civil, buscó protección en los sindicatos anarquistas —que formaban parte de los grupos que luchaban contra el Movimiento Nacional en la Guerra Civil— y que, con el fin del conflicto, se incorporó

inmediatamente a las instituciones del régimen dictatorial. ¿Alguna explicación? Al indagar sobre cómo fue posible que Bidagor asumiera un papel central en las estructuras de poder del régimen dictatorial inmediatamente después del fin de la Guerra Civil, Diéguez Patao plantea la hipótesis de que formaba parte de la “Falange clandestina”, pero afirma que no tiene pruebas documentales para verificarlo de manera formal (DIÉGUEZ PATAO, 1991, p. 30).

Independientemente de los movimientos y las filiaciones anteriores, ya sea en el ámbito municipalista o como miembros de grupos políticos clandestinos, lo que no cambia es el hecho de que estos profesionales se incorporaron a la estructura y las actividades del IEAL — aunque más tarde formularan alguna crítica, como lo hizo Jordana de Pozas en 1975— y colaboraron en la gran tarea política e intelectual que el Instituto llevó adelante, sobre todo en su primera etapa de 1940 a 1967. ¿Cuál fue esa tarea? El IEAL fue uno de los instrumentos gubernamentales de difusión del pensamiento urbanístico para la gestión municipal de acuerdo con las concepciones ideológicas, técnicas y estéticas de los profesionales e instituciones responsables no solo del “Nuevo Orden Urbano” de Madrid, sino de lo que debería ser el nuevo orden urbano de toda la España falangista, como observó Terán: nacionalista, monumentalista, homogéneo y totalitario.

Por lo tanto, aunque, según García González, se haya debatido en 1933 sobre la idea de conformar una comisión para considerar la fundación de una Escuela de Administración y Estudios Urbanos

(GARCÍA GONZÁLEZ, 2011, p. 88), esto no puede verse como un proceso desvinculado de esas circunstancias históricas y políticas, que culminarían en la creación IEAL en 1940. Aun cuando el IEAL haya sido presentado según García González, como “el instrumento con el que acometer una reforma profunda del urbanismo nacional”, esto no borra el hecho de que dicha reforma se llevaría a cabo de acuerdo con las concepciones de una lógica autoritaria y conservadora. Como señaló Terán:

En abril de 1939 el país sale de la guerra civil con graves destrozos. (...) Madrid yace entre ruinas.

En esta situación comienza a desplegarse una estrategia profesional desde los Servicios Técnicos de Falange, encaminada a asegurar a los arquitectos la dirección indiscutible de las tareas de la reconstrucción, amparadas en el apoyo teórico y cultural que pretende proporcionar el manto ideológico que se empieza a extender por el país, con carácter de drástica rectificación respecto a la etapa histórica inmediatamente anterior y de instauración de un “Orden Nuevo”. Al mismo tiempo se intenta poner en marcha una organización unitaria y disciplinada de la estructura profesional de la arquitectura encargada de velar por la difusión y mantenimiento de la ortodoxia del nuevo sistema de valores. De todo ello van a deducirse unas nuevas condiciones de entorno cultural para el enfoque de los problemas urbanísticos (TERÁN, 1976, p. 21).

En estos términos, resulta inimaginable que el debate sobre la enseñanza del urbanismo y la administración local, en un contexto donde actuaban figuras como Fernando García Mercadal, Lorite, Javier García-

Bellido y Julián Besteiro —quien difundía en la revista municipalista *Tiempos Nuevos* las ideas del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) sobre lo que debía ser la ciudad—, pudiera encuadrarse en la misma concepción urbana y urbanística que adoptaron los profesionales que, a partir de 1940, asumieron puestos de mando en la burocracia técnico-urbanística del régimen franquista. Asimismo, no se podría pensar que los debates y la cultura urbanística de la generación de profesionales como Antonio Fabra Ribas —quien en la década de 1920 sostenía que el problema habitacional debía ser afrontado como parte de los estudios territoriales— que, de cierta forma, culminarían en la propuesta de un plan regional para Madrid en los momentos finales de la Guerra Civil (elaborada por el Comité de Reforma, Reconstrucción y Saneamiento de Madrid [CRRSM]), seguirían vigentes en el ámbito intelectual del IEAL, al menos en su fase inicial, cuando su visión urbanística estaba bajo la influencia intelectual de Pedro Bidagor.

Como con acierto ha observado Carlos Sambricio, lo que hizo Pedro Bidagor fue marcar, en su propuesta urbanística, una ruptura con el conocimiento urbanístico del período anterior, exactamente el de la generación mencionada anteriormente. Esta ruptura no solo caracterizó las concepciones estéticas y técnicas de los arquitectos involucrados en los debates sobre las cuestiones urbanas en España, sino que ante todo tuvo la mayor influencia en la estructura institucional burocrática de la dictadura de Franco. Es en este sentido que el segundo movimiento, el de las instituciones, configura una nueva coyuntura que permite

comprender la creación del IEAL.



Comité de Reforma, Reconstrucción y Saneamiento de Madrid (CRRSM): Plan Regional de Madrid. Esquema de núcleos y comunicaciones, 1939. In: SAMBRICIO, 1984.

El IEAL no es una respuesta aislada del franquismo, ya que incluye también la creación del Instituto Nacional de Vivienda, el Instituto Nacional de Colonización, el Servicio Nacional de Regiones Devastadas y Reparaciones y, como se verá más adelante, especialmente la Dirección General de Arquitectura. Así, su fundación durante la dictadura franquista debe entenderse como parte del movimiento de construcción de la homogeneidad totalitaria de la que habla Terán. A partir de las actividades desarrolladas por los profesionales que integraron el IEAL —

incluso manteniendo sus vínculos anteriores—, se forjó un movimiento profesional e intelectual homogéneo que buscó difundirse a través de las municipalidades españolas en los dos campos de acción del Instituto: la administración municipal y el urbanismo.

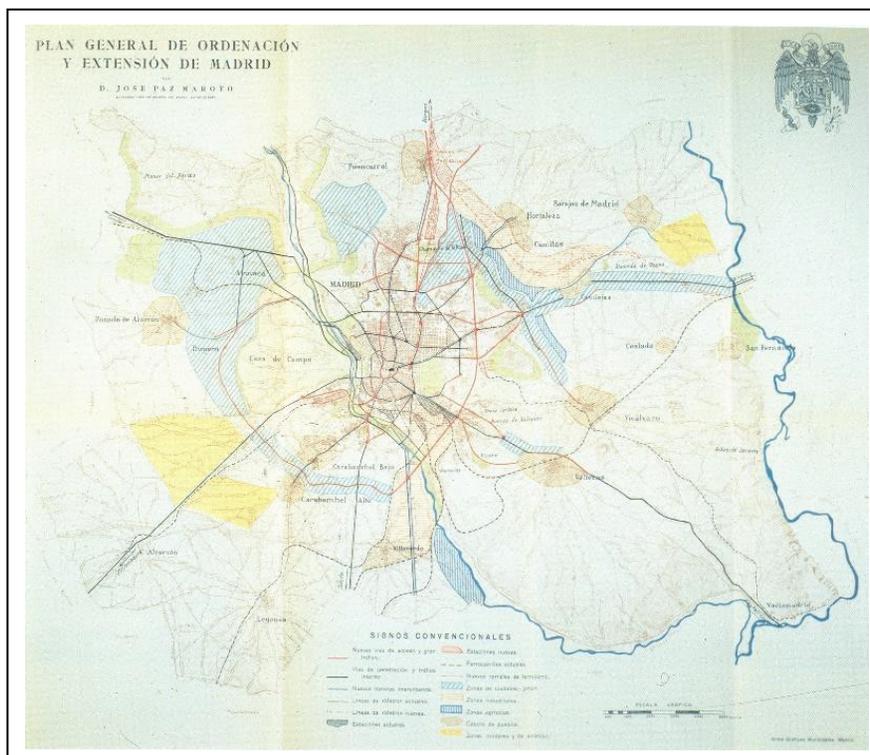
Para comprender este proceso, se debe considerar el contexto de los debates en los campos de la arquitectura y el urbanismo que precedieron a la creación del IEAL y que posteriormente tuvieron influencia en su propia estructura. Es fundamental advertir que los principales arquitectos y urbanistas que adhirieron al pensamiento político falangista y al gobierno dictatorial formaron parte de la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos, creada en el IEAL como un instrumento de formación especializada, como señala García González. Al mismo tiempo, los profesionales se organizaron intelectual y políticamente durante y después de la Guerra Civil, y en ello son clave cuatro factores que han sido ampliamente analizados por Sambricio y Terán: la Dirección General de Arquitectura; la Asamblea Nacional de Arquitectos de 1939; la formulación del “Nuevo Orden Urbano”/ Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1941, y el Servicio Nacional de Regiones Devastadas y Reparaciones.

En sus respectivos estudios, Sambricio y Terán, analizaron el contexto profesional de los arquitectos y urbanistas en los momentos finales de la Guerra Civil. Con algunos matices diferentes, ambos recorren la trayectoria profesional y política de algunas figuras centrales,

entre ellas la de Pedro Muguruza Otaño, quien fue designado por el mismo Franco como director general de Arquitectura.

En el libro *De la ciudad ilustrada a la primera mitad del siglo XX*, Sambricio también analizó otros importantes acontecimientos, así como la participación de otros agentes en el proceso de construcción de la cultura arquitectónica y urbanística falangista. En dicho texto, Sambricio se refiere al trabajo "El futuro Madrid", de Paz Maroto, observando que esta propuesta no suponía una ruptura con la cultura urbanística de la República; al papel de Peña Bouef en la redacción del Plan General de Obras Públicas del Estado en enero de 1939 (antes del fin de la Guerra Civil); a la propia presencia de Muguruza en la Escuela de Arquitectura de Madrid, en remplazo de César Cort en la cátedra de Urbanología, y también a la importante presencia de Luis Pérez Múñez en los debates desarrollados durante la Asamblea Nacional de Arquitectos de 1939 (SAMBRICIO, 1999).

Por último, Sambricio describe el debate intelectual y las diferencias de ideas que surgieron entre los principales actores del proceso (SAMBRICIO, 1999). Entre ellos destaca Pedro Muguruza Otaño, cuyo protagonismo profesional influyó en su rol como director general de Arquitectura, al haber sido este el centro desde el cual se gestaron los conceptos estéticos que guiarían la (re)construcción de las ciudades.



José Paz Maroto. Plan General de Ordenación y Extensión. In: SAMBRICIO, 1999.

El otro fue Pedro Bidagor Lasarte, quien surgió del grupo de arquitectos jóvenes que habían participado en los debates de la CRRSM durante la República, paradójicamente bajo la protección de un sindicato anarquista (SAMBRICIO, 1999). Tuvo un rol profesional protagónico en la coordinación del Plan de Ordenación Urbana de Madrid de 1941 y en la Jefatura Nacional de Urbanismo creada en 1949. En el desempeño profesional se caracterizó por su ruptura con los conocimientos urbanísticos de las décadas de 1920 y 1930, como ya se ha mencionado.

Según Sambricio, las diferencias entre ambos tenían que ver con los diálogos que entablaron con otros contextos profesionales del campo urbanístico. En el caso de Muguruza, este diálogo se produjo con el debate urbanístico de Inglaterra, que él había analizado, por ejemplo, en el artículo “El urbanismo en Inglaterra”, publicado en el segundo número de la *Revista de Estudios de la Vida Local* del IEAL. Pedro Bidagor, por su parte, tenía relaciones con profesionales de la Alemania nazi, entre ellos Paul Bonatz, de la escuela de Stuttgart.

Asimismo según Sambricio, hubo una persona en particular que desempeñó un papel significativo en las concepciones urbanísticas de Bidagor en el ámbito de la administración local: Gascón y Marín. Este abogadoadministrativista y municipalista, proveniente de las filas de la UME, fue una figura central en el equipo de Pedro Bidagor y uno de los principales responsables en la generación de conocimientos sobre la gestión local y el control del desarrollo de las ciudades (SAMBRICIO, 1999). De hecho, las formulaciones de Pedro Bidagor sobre las bases de un urbanismo nacional incluían los conocimientos sobre la gestión local, que era, junto con el urbanismo, el área central del trabajo del IEAL. Esta base nacional se articularía en tres puntos: una política de control de la especulación; una ley de urbanismo para coordinar los planes locales; y la financiación de empresas urbanísticas.

Estos diálogos y referencias académicas para la enseñanza del urbanismo y la administración local fueron expuestos por el propio Instituto en 1951, a través de la publicación de *El Instituto de Estudios de*

Administración Local: organización y actividades (1940-1950), un libro con información sobre los diez años de existencia y las actividades realizadas hasta entonces. En el apartado “Antecedentes”, se brinda información sobre acciones llevadas a cabo en diversos países, que se consideran un importante punto de referencia para el desarrollo del pensamiento municipalista español. También se señala que el gran interés en los temas municipales se vinculaba con la progresiva complejidad de la administración pública, que había llevado a la creación de institutos de investigación, escuelas de funcionarios públicos y cátedras universitarias. En este caso, se toma el ejemplo de la misma España, con la cátedra de Derecho Municipal Comparado de la Facultad de Derecho de Madrid (IEAL, 1951, p. 12).

El orden en que se presenta la información también es relevante porque indica el papel central de las instituciones que trabajaban en el campo urbanístico. Nos informa, por ejemplo, que fue en Estados Unidos, a partir de 1907, con la fundación del New York City Institute, donde se “inició un movimiento de instituciones de estudios municipalistas” (IEAL, 1951, p. 13). Según el IEAL, habrían sido fundamentales en este país la creación de Institutos de Tecnología — como el de Massachussets —, las escuelas de Arquitectura Paisajística y las instituciones de planeamiento.

Al abordar el caso europeo, se destaca especialmente a Alemania por su desempeño en el área de la técnica de administración pública, con la creación de centros de investigación y enseñanza, en particular el

Kommunalwissenschaftliches Institut. Este acercamiento a la Alemania nazi también incluyó visitas oficiales, como las de Franz Kerber y Harry Goetz en enero de 1942³⁶ y, en marzo del mismo año, la del alcalde de Stuttgart, Dr. Stroelin, que, según la nota informativa, era el presidente de la Federación Internacional de Vivienda y Urbanismo.

En cuanto al caso inglés, se informa sobre las entidades que también participaban en la formación de profesionales y en la difusión de conocimiento, como la Association of Municipal Corporation y la *Municipal Review Borough* (IEAL, 1951, p. 13). En una segunda referencia al continente americano se menciona la *Unión Panamericana*, la cual, en el contexto del movimiento panamericanista desde el siglo XIX y la creación de la *Organización de los Estados Americanos* (OEA), tuvo un rol relevante en la fundación de cuatro importantes instituciones: la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento, el CINVA (PINO; RAMÍREZ NIETO; ARAVECCHIA-BOTAS, 2024),³⁷ la Sociedad Interamericana de Planificación, la SIAP, y la División de Vivienda y Planeamiento de la Unión Panamericana, todas creadas entre 1930 y 1950.

Según el IEAL, la contribución de España en toda esta coyuntura

³⁶ Según la información publicada en el No. 1 de la *Revista de Estudios de la Vida Local* (REVL, n.1, 1942), Franz Kerber era el burgomaestre de Friburgo y vicepresidente de la sección alemana de la Unión Internacional de Ciudades y Poderes Locales; Harry Gotez fue presentado como secretario general esta misma organización.

³⁷ PINO, A. P; RAMÍREZ NIETO, J. V.; ARAVECCHIA-BOTAS, N. C. CINVA: Un proyecto latinoamericano, 1951-1972. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Centro Editorial Instituto de Estudios Urbanos. Editora de la Universidad Nacional de Colombia, 2024.

se habría dado a partir de tres hechos importantes. El primero y más evidente fue el Estatuto Municipal de 1924, dada su relevancia como una legislación directamente relacionada con los poderes locales. Según el Instituto, “data de entonces la organización de los Cuerpos nacionales de Funcionarios de Administración local” (IEAL, 1951, p. 14), cuando se tomaron las primeras medidas para crear una escuela de formación profesional. También se mencionó a la UME, entre otras cosas porque la Ley que fundó el IEAL le traspasó las funciones y medios que habían estado bajo la gestión de la UME, como también informó Enrique Orduña Rebollo, para quien “hubo una continuidad material del IEAL respecto a la UME (ORDUÑA REBOLLO, 2001, p. 144). Por último, la Ley Municipal de 1935, “recogiendo el ambiente aludido, instituyó la Escuela de Funcionarios de Administración Local, dependiente del Ministerio de Instrucción Pública”, que nunca llegó a funcionar. Evidentemente, a partir de 1936, la Guerra Civil dificultó las actividades en este campo, dada la situación conflictiva en todo el país.

Ahora bien, aunque fue un producto directo de la dictadura instaurada tras la Guerra Civil, la creación del IEAL representó la consolidación de un modelo institucional destinado a intervenir en el área del desarrollo municipal. En este sentido, tal vez sea posible y necesario ampliar la interpretación de Orduña Rebollo y considerar que el IEAL fue una continuación no solo material de la UME, sino también intelectual, o incluso, la institucionalización en la administración pública nacional de la entidad centrada en el desarrollo municipal.

Todo esto también se puede analizar de otra manera: la UME desapareció jurídicamente (en el aspecto técnico), pero no intelectualmente (en el aspecto político), porque el debate municipalista tuvo un lugar institucional en el Estado a partir de la fundación del IEAL. En este sentido, lo que había sido un movimiento externo al Estado fue institucionalizado como un órgano de la administración pública, transformando así las discusiones sobre los intereses municipales en una política de Estado. ¿Y cuál era esa política y cuándo se delineó por primera vez? En lo que atañe a los ámbitos de la arquitectura y el urbanismo, se inició durante la Guerra Civil, en los dos frentes profesionales mencionados: uno relacionado con Muguruza, el otro con Bidagor. Un tercer actor profesional que tuvo una presencia significativa en el entorno institucional-profesional de IEAL fue Gabriel Alomar Esteve, sobre todo a partir de la publicación de su libro *Teoría de la ciudad* en 1948.

Como política de Estado, la idea era pensar el desarrollo de los municipios y el modo de intervenir en sus diversas áreas. Se trataba de encontrar un punto de confluencia entre la administración local y el urbanismo, aun cuando en este punto pudieran surgir enfrentamientos teóricos, políticos y técnicos, o diferencias conceptuales, como las que Sambricio señaló en Muguruza y Bidagor (SAMBRICIO, 1999). En este contexto, el IEAL se organizó en tres secciones: la primera con la Biblioteca, Documentación y Publicación, la segunda con Estadística e Investigación, y la tercera con la Escuela Nacional de Administración y

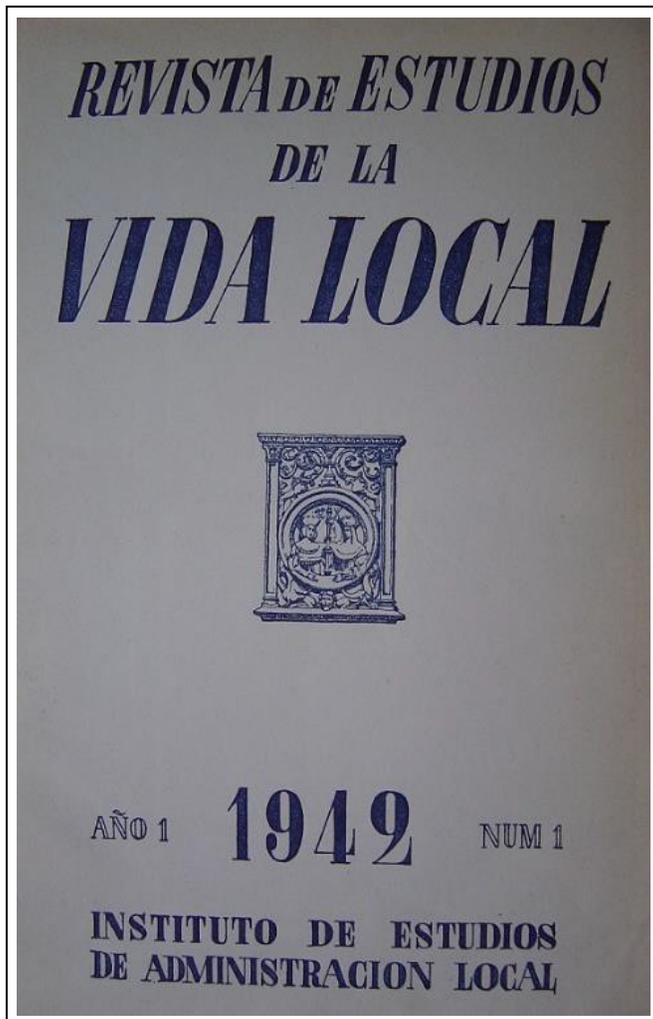
Estudios Urbanos.

De las tres secciones, la que resultó de mayor interés fue la Escuela de Administración y Estudios Urbanos, particularmente en su primera etapa, entre 1944 y 1965. Hubo dos aspectos importantes que determinaron este criterio: el primero se refiere a los cursos de “iniciación y de difusión de la cultura municipalista” (IEAL, 1951, p. 17), y el segundo, a la “formación especializada en una rama técnica de la Administración local o del Urbanismo” (IEAL, 1951, p.17). Es decir que el municipalismo y el urbanismo constituían las bases estructurales del edificio intelectual del IEAL, y desde esta perspectiva se coordinaba y dirigía su accionar. En un comienzo, esta actuación se desplegó a través de publicaciones, especialmente la *Revista de Estudios de la Vida Local* (REVL) en 1942 (por lo tanto, antes de la fundación de la Escuela) y cursos de formación, como el de Técnico urbanista.

Por último, mientras que en este capítulo el objetivo perseguido fue el de contextualizar, aunque de manera genérica, las ideas urbanísticas y políticas que estaban presentes en el momento de la creación del IEAL, de modo que podamos entender a grandes rasgos cuál era el debate profesional y de las instituciones del Estadoespañol que estaba vigente cuando se funda el Instituto, en el siguiente capítulo se realizará un recorrido más específico.

En el cuarto y último capítulo, se hará un análisis más detallado del propio Instituto, su organización y las actividades que llevó adelante, incluyendo, especialmente, lo que considero como el segundo

movimiento de interlocución internacional del municipalismo español: los Congresos Iberoamericanos de Municipios organizados por el IEAL, el primero de ellos en Madrid en 1955. Fue con este Congreso que el IEAL dio el paso decisivo hacia la articulación institucional-profesional con la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), que daría lugar a una red municipalista iberoamericana encargada de formular ideas para la planificación municipal.



Frontispicio del primer número de la *Revista de Estudios de la Vida Local*. Archivo del autor.

El urbanismo en el Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL)

una mirada a la primera etapa histórica entre 1940 y 1967 y la articulación iberoamericana en la década de 1950

El Real Decreto 1437, publicado el 25 de noviembre de 1987, fusionó el Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL) y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)³⁸ en un único organismo autónomo del Estado dentro de la estructura del Ministerio de Administración Pública. Puede considerarse esta fusión como el hito final de la labor del IEAL, cerrando un ciclo de actividades que se había iniciado en 1940 y organizado, según la propuesta analítica elaborada por Javier García-Bellido, en tres etapas históricas directamente relacionadas con la enseñanza del urbanismo: la primera, entre 1944 y 1967; la segunda, entre 1967 y 1983, y la tercera, entre 1983 y 1988.

Quien mejor ha expresado la importancia de la creación del IEAL, tanto en términos generales como especialmente en relación con la enseñanza del urbanismo, fue el mismo García-Bellido. Arquitecto y urbanista de formación, García-Bellido ocupó, a fines de la década de 1980, el cargo de director de Estudios para la Administración Local en el INAP. Según él, las enseñanzas de urbanismo impartidas a estudiantes de posgrado

constituyeron una importante y pionera novedad en el panorama técnico de la Administración local, tras el Estatuto Municipal de 1924, por el que, fuera de las aulas universitarias, se formasen técnicos municipalistas para

³⁸ Se puede encontrar una reseña histórica sobre la creación del INAP en el sitio web del Instituto, disponible en: <<https://www.inap.es/historia-administrativa>>. El origen del INAP está asociado al Real Decreto 1464 del 17 de junio de 1977, disponible en: <https://www.inap.es/documents/10136/1711562/1977--RD_1464-1977.pdf/2c7262fe-9167-959d-57e1-986dbd49b92f> (consultado el 5 de enero de 2021).

asumir las urgentes tareas de reconstrucción urbana tras la guerra civil. De hecho, fueron las primeras enseñanzas de especialización postgrado en urbanismo que se impartieron en España (GARCÍA-BELLIDO, 1989, p. 424).

García-Bellido expuso este argumento en un artículo publicado en el libro *Urbanismo e poder local*, compilado por el Centro de Estudos e Formação Autárquica de Portugal. En el libro se publicaron las ponencias presentadas en las *Jornadas Internacionais sobre Urbanismo e Poder Local*, realizadas en Coímbra del 24 al 26 de noviembre de 1988. Las jornadas se organizaron en torno a tres ejes temáticos: “La organización institucional del planeamiento urbanístico: problemas y dificultades”; “Estudios de casos”; “Urbanismo, ordenación del territorio y formación profesional”.

En dos de las ponencias expuestas se discutieron las cuestiones de la organización institucional, la enseñanza y la formación profesional en el campo del urbanismo y del planeamiento urbano-regional en España. La primera ponencia fue presentada por Antonio Carceller Fernández, de la Universidad de Barcelona, y trató sobre “La organización institucional del planeamiento urbanístico en España: problemas y dificultades”; y la segunda, del mismo García-Bellido, se tituló “Reflexiones y propuestas sobre la enseñanza de la urbanística en el Instituto Nacional de Administración Pública”.

Carceller Fernández presentó un breve historial de la creación de instituciones públicas de urbanismo y planeamiento en España, tomando como base la Ley de Suelo de 1956, la cual, según el autor, marca el

momento en que “la organización institucional del planeamiento urbanístico se establece en España por primera vez” (CARCELLER FERNÁNDEZ, 1989, p. 60),³⁹ siguiendo la actuación de la Comisión Central de Urbanismo y la Dirección General de Urbanismo. Desde un punto de vista político e institucional, esta organización se relacionaba con los municipios a través del órgano central de la administración nacional, el Ministerio de la Gobernación, ya que tanto la Comisión como la Dirección de Urbanismo fueron creadas dentro de este Ministerio.

Estos dos organismos colegiados fueron concebidos para actuar con foco en la dirección, orientación y control. La acción más directa y ejecutiva dependería de las Comisiones Provinciales de Urbanismo y los Ayuntamientos. En conjunto, la estructura estaba organizada para funcionar a partir de la Dirección General de Urbanismo, que era el centro directivo encargado de remitir los asuntos de interés urbanístico a la Comisión Central de Urbanismo, pero contando también con la representación de otros ministerios, provincias y municipios (CARCELLER FERNÁNDEZ, 1989). Según Carceller Fernández, la organización se basaba en la “idea de que el urbanismo no era un singular sector de la actividad administrativa, sino un complejo en el que confluían las competencias de diversos sectores (obras públicas, régimen local, educación, finanzas, etc.)” (CARCELLER FERNÁNDEZ, 1989, p. 61).

³⁹ In: “Jornadas Internacionais Urbanismo e Poder Local”. Centro de Estudos e Formação Autárquica de Portugal. Coímbra: CEFA, 1989. p. 53.

Siguiendo este proceso, en 1957 se creó el Ministerio de la Vivienda y, dos años después, en 1959, se organizó la Gerencia de Urbanización (denominada posteriormente Instituto Nacional de Urbanización [INUR]), delineando una “estatalización” del urbanismo en la administración central (CARCELLER FERNÁNDEZ, 1989, p. 55), lo que iba en detrimento de la acción municipal en el campo urbanístico, o se solapaba con ella.

Carceller Fernández también criticó la reorganización financiera del diseño institucional posterior a 1957, que privaba a los Ayuntamientos de una importante fuente de financiación prevista en la Ley de Suelo de 1956. Estos recursos, según Carceller Fernández, se asignaron a la Gerencia de Urbanización, encargada de la gestión urbanística desde el gobierno central (CARCELLER FERNÁNDEZ, 1989, p. 68). En opinión del autor, en este contexto de reorganización institucional, se generó un divorcio entre el urbanismo y la administración municipal, tal vez reforzado posteriormente por la Constitución de 1978, que atribuyó a las comunidades autónomas las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, mientras que el Estado se haría cargo del planeamiento económico. En este sentido, según Carceller Fernández, la Constitución de 1978 promovió un reparto de competencias entre las autoridades estatales y las comunidades autónomas (CARCELLER FERNÁNDEZ, 1989, p. 62). La interpretación de Carceller Fernández tiene una evidente connotación municipalista, en especial cuando cuestiona el tema de la

“competencia” para actuar en materia de urbanismo y el problema de la financiación municipal para realizar las intervenciones urbanísticas de su interés.

En este contexto, la creación del IEAL no deja de ser un “punto fuera de la curva institucional” para el urbanismo, a pesar de que no fuese un organismo gubernamental concebido para formular y presentar propuestas en el campo del urbanismo y del planeamiento urbano y regional para los municipios. Sin embargo, aun cuando el IEAL no haya sido creado como un órgano para formular la política urbanística nacional, no se puede disminuir su importancia como un “espacio institucional” para las discusiones sobre el campo profesional urbanístico y la enseñanza del urbanismo para formar a los profesionales que trabajarían en los municipios.

El segundo texto del libro *Urbanismo e poder local*, en el que García-Bellido escribe sobre la enseñanza del urbanismo en el IEAL, contiene entre líneas la constatación de la importancia que el Instituto tuvo como “espacio institucional” en la formulación de la cultura urbanística en el siglo XX. En él se halla una parte fundamental de la contribución del Instituto al tema del desarrollo municipal. García-Bellido presenta, aunque brevemente, la historia de la creación del IEAL en 1940 y su curso de formación urbanística a partir de 1944, cuando se fundó la Escuela Nacional de Administración Local y Estudios Urbanos. A lo largo del texto, se pueden seguir las tres grandes etapas que el autor consideró relevantes en la formación no académica de los profesionales del

urbanismo: la primera entre 1944 y 1967, la segunda entre 1967 y 1983 y la tercera entre 1983 y 1988.

Al final de la primera etapa, delimitada por la reorganización del IEAL en 1967 y la fundación del Centro de Estudios Urbanos, se produjo, según el autor, una intensa reestructuración educativa que resultó en el otorgamiento a los estudiantes del diploma de “Técnico urbanista”. Este nuevo proceso educativo estaba dividido en dos partes: un Curso Básico o de Introducción, y otro Superior, con una duración de dos años académicos. Según García-Bellido, el curso de Estudios Superiores pretendía ofrecer

una formación integral de técnicos expertos generalistas en la globalidad de los campos que convergen para la realización de una figura de planeamiento compleja (un Plan General), a través de la realización de un proyecto concreto de planeamiento y gestión, común para todos los profesionales, integrados en equipos que al efecto se configuraba entre los propios alumnos (GARCÍA-BELLIDO, 1989, p. 425).

En el análisis de García-Bellido, la primera etapa histórica quedó relegada a un plano “menor” y tal vez irrelevante para el debate urbanístico español. De ello resultó un vacío analítico en lo que atañe al proceso inicial de organización, estructuración y actividades del IEAL, pero especialmente en el debate profesional en el campo urbanístico, que de alguna manera convergía con el problema del desarrollo municipal en sus dimensiones urbana y regional.

Con un argumento cuyo eje central giraba más en torno del carácter del profesional (generalista o especialista) que de la enseñanza del urbanismo en el IEAL, definió las dos últimas etapas como los “dos más grandes períodos” de actuación del Instituto. Al mismo tiempo, justificó la imposibilidad de comparar la primera etapa con las dos últimas, que serían incompatibles no solo por “razones culturales o políticas del devenir histórico de estos últimos cincuenta años en España”, sino también

por la propia evolución de la cultura urbanística europea que se ha replanteado sus principios de la enseñanza y la práctica del urbanismo en una sociedad en continuo cambio en plena crisis estructural de valores y objetivos (GARCÍA-BELLIDO, 1989, p. 428).

En un texto anterior publicado en 1985, en el No. 66 de la *Revista Ciudad y Territorio* del IEAL, también aparece esta diferenciación, enfatizando de manera más directa que el curso inicial de urbanismo en el IEAL marcó el comienzo de la enseñanza de la especialización en urbanismo en España. Este curso formó a 347 profesionales con el diploma de técnico urbanista, siendo 272 arquitectos y 75 ingenieros (GARCÍA-BELLIDO; BRUSILOVSKY, 1985, p. 73). La única referencia menos superficial sobre la primera etapa, que menciona la existencia de la Oficina de Proyectos y su contribución a los cursos impartidos en los Seminarios de Urbanismo, fue recogida en el libro organizado por el propio IEAL en 1951. Según el IEAL —en un pasaje que reproducen García-Bellido y

Brusilovsky —, la característica de los trabajos de los seminarios

es el sentido de colaboración acreditado en frecuentes reuniones, y que permite el fecundo contraste de opiniones, la compatibilidad de puntos de vista o la corrección de criterios unilaterales o excesivamente polarizados. Se llega a acuerdos siempre constructivos, excluida toda votación, por el procedimiento de conversaciones entre personas competentes, que sólo persiguen al acierto y que, asociadas en empresas de estudios desinteresados, no obedecen a ningún móvil bastardo. Por el sistema de ponencias, la obra del especialista resulta después contrastada e integrada con aspiración de totalidad (IEAL, 1951, p. 33).

A continuación de esta cita, García-Bellido y Brusilovsky desarrollaron un análisis más elaborado de la segunda etapa, que va de 1967 a 1983, presentando lo que fue, según su visión, el nuevo enfoque en la enseñanza del urbanismo: “multidisciplinar y científicista” (GARCÍA-BELLIDO; BRUSILOVSKY 1985, p. 73). Este cambio se produjo ya bajo la responsabilidad del Centro de Estudios Urbanos (CEUR), creado durante el proceso de reorganización del IEAL en 1967. Su argumento sobre este nuevo enfoque “multidisciplinar y científicista” también estaba en la reflexión que el IEAL había presentado en la convocatoria del primero curso de Introducción al Urbanismo, en junio de 1968.⁴⁰

En esta convocatoria, el Instituto abordó una serie de cuestiones:

⁴⁰ “En el año de 1979 se produjo una modificación interna tendente a hacer el Curso Superior eminentemente práctico” (GARCÍA-BELLIDO, 1989, p. 425).

la concentración de la población en las ciudades, el crecimiento demográfico y sus interferencias en el equilibrio del ambiente humano, la creación de nuevas ciudades, y la expansión de las ya existentes hasta conformar metrópolis conturbadas y megalópolis regionales. Según los términos de la convocatoria, estas nuevas circunstancias eran el resultado de los “nuevos modos de producción, transporte y comunicación” que habían transformado la imagen del mundo, en un proceso “irreversible que representará un esfuerzo gigantesco” a realizar con “nuevas armas de actuación y un nuevo equipo de técnicos urbanistas y planificadores” (GARCÍA-BELLIDO; BRUSILOVSKY, 1985, p. 73). El documento continúa afirmando que esta compleja realidad del mundo urbano haría posible una renovación profunda de la

ciencia urbanística que pasa de ser una simple correctora de los fenómenos urbanos a una ciencia de participación, programación y planificación comprensiva del entorno ambiental. (...) El primer curso de Introducción al Urbanismo está basado en la conciencia de que sólo equipos multiprofesionales podrán enfrentarse con una tarea tan compleja (GARCÍA-BELLIDO; BRUSILOVSKY, 1985, p. 73).

Esta visión del IEAL respecto del mundo urbano y de las implicaciones del desarrollo profesional e intelectual en el ámbito urbanístico no surgió a fines de la década de 1960; el Instituto ya la había formulado en el libro de conmemoración de sus diez años de actividades. Es decir que desde la primera etapa, entre 1944 y 1967, el IEAL entendía

que estas circunstancias estaban latentes y tenían relación con las prácticas y realizaciones de los Seminarios de Urbanismo dictados por la primera generación de docentes, entre ellos, Pedro Bidagor Lasarte, Luis Jordana de Pozas, José Paz Maroto, Gaspar Blein, Gabriel Alomar Esteve, Pedro Muguruza Otaño, Román Perpiñá. Según el documento,

como la industria del automóvil en los comienzos de siglo, como la aviación en la segunda decena de éste, el Urbanismo ha significado una irrupción transformadora de las condiciones de vida, de las que es, a la vez que impulso, resultado. Las rápidas mutaciones producidas en los factores de orden demográfico, tanto como en los de habitación y de transporte —en realidad todos ellos interdependientes— están transformando el medio social con tan acelerado movimiento que las previsiones de orden económico y legal sólo penosamente pueden crear las condiciones para la aclimatación y el tratamiento de tan copiosa experiencia. Sería por lo mismo equivocado y pernicioso reducir la complejidad del Urbanismo a una sola dimensión —la del trazado, la edificación y los servicios—, pretiriendo el destino social y el origen humano de los criterios orientadores y fundamentales. Sólo en conexión con las necesidades humanas, con la distribución y agrupación de los núcleos, con la vida profesional y con los niveles económicos, elementos todos que determinan el sentido social de reformas que impliquen un mejoramiento y un progreso reales, puede ser constructivo el Urbanismo (IEAL, 1951, p. 33).

Estas consideraciones formuladas por el Instituto sustentan la idea

de que es importante echar luz, así sea mínimamente, sobre las actividades realizadas entre 1940 y 1960, y ello por dos motivos. El primero tiene dos ramificaciones complementarias: en primer lugar, se relaciona con estas consideraciones que el mismo IEAL formuló acerca de la complejidad de los problemas urbanos en la mitad exacta del siglo XX, y es allí donde se advierte el papel del campo profesional urbanístico en el ámbito de los estudios y propuestas de interés municipal —ya sea en el área del pensamiento urbano o de los proyectos y el planeamiento a nivel urbano-regional—; la segunda ramificación es la que considera precisamente el campo profesional del urbanismo, los profesionales y las actividades del IEAL. En este sentido, resulta de la propia interpretación sobre el IEAL, que identifica la importancia y preponderancia de las concepciones de Bidagor en el primer período del Instituto, al mismo tiempo en que es posible constatar cierta atenuación de la presencia intelectual y política de Pedro Muguruza hasta su muerte en 1952.

Es en este momento cuando se consolidan las principales atribuciones profesionales de Pedro Bidagor dentro y fuera del IEAL, que lo llevan a ser el representante formal y oficial del (y sobre el) urbanismo español. Es decir que lo que en esta primera etapa representó el posicionamiento intelectual, técnico y político del IEAL, consolidándose así el Instituto como una unidad programática institucional, estuvo estructuralmente asociado a la consolidación profesional de Bidagor, cuya culminación tendría lugar en 1955 con la realización del I Congreso Iberoamericano de Municipios.

Entre las actividades que contribuyeron a forjar la trayectoria de Bidagor podemos mencionar su desempeño como profesor casi exclusivo de la cátedra de Proyecto y Planes Urbanos en la Escuela de Administración y Estudios Urbanos y como jefe nacional de Urbanismo a partir de noviembre de 1949, tras la creación en julio del mismo año de la Jefatura Nacional de Urbanismo como un centro adscrito a la Dirección General de Arquitectura (REVL, 1949, No. 48, p. 911). Ambas prácticas sin duda contribuyeron a construir cierta "unidad" en el campo urbanístico nacional en el sentido totalitarista que señalaba Fernando de Terán en su análisis. Tampoco se puede soslayar su actuación en la Dirección Técnica de la Comisaría General de Ordenación Urbana de Madrid, dada la importancia que tuvo para el país el debate político y técnico sobre la reconstrucción de la capital. Este debate ya había comenzado durante la República dentro del Comité de Reforma y Reconstrucción de Madrid. Luego se llegó a considerar el posible traslado de la capital a Sevilla, lo que no ocurrió, según Carlos Sambricio,

debido quizás a la influencia del concepto definido por Albert Speer sobre la "Teoría del valor de la ruina", idea que indudablemente tenía más fuerza en una ciudad destruida (como lo era Madrid que no en la Capital Hispalense: en síntesis, reconstruir significaba sentar las bases de un nuevo Estado en la ciudad rebelde (SAMBRICIO, 1999, pp. 151-153).

Otro aspecto interesante sobre el movimiento profesional de

Bidagor es que su ascenso se produjo, como se ha mencionado, de modo paralelo al declive profesional del arquitecto Pedro Muguruza Otaño. Mientras que durante la Guerra Civil, Muguruza había asumido un papel central entre los profesionales de la arquitectura en el campo falangista, siendo nombrado por el mismo Franco como director general de Arquitectura, a lo largo de la década de 1940 su presencia en los debates profesionales fue cada vez menos frecuente, especialmente en el IEAL. Este declive puede constatarse en sus artículos publicados en la revista del IEAL, la mayoría de los cuales se concentran en las ediciones de 1942 (cuatro artículos), para después limitarse a un solo artículo en cada uno de los años 1943, 1945 y 1946. Fue asimismo en 1942 (en los números 4 y 6) que Pedro Muguruza publicó en dos partes el texto “Estudios para un plan de mejoramiento de las viviendas humildes”. Este tema comenzó a interesar a Muguruza a partir de 1938, al final de la Guerra Civil, marcando un importante cambio en su trayectoria intelectual que, según Carlos Sambricio, coincidió con su nombramiento como consejero del Movimiento primero y director general de Arquitectura después. Según Sambricio,

a partir de este momento sus preocupaciones cambian, el contenido de sus trabajos varía e inicia así la publicación de una larga serie de artículos que aparecerían en la prensa periódica y que, buscando divulgar los problemas reales de la ciudad de los vencedores, analiza con extraña sinceridades tanto los problemas de acceso a la vivienda (la situación de los

suburbios o la construcción de viviendas populares) como teoriza sobre lo que él entiende como “aspectos del urbanismo moderno”. A riesgo de equivocarme entiendo que si el Muguruza anterior a la Guerra se caracterizó sobre todo por ser un excepcional dibujante, el Muguruza político que surge tras 1939 ofrece un perfil desconcertantemente nuevo, preocupado por su realidad inmediata y con criterios, y ello es en mi opinión lo más destacable que en nada coinciden con las opiniones de Bidagor (SAMBRICIO, 1999, p. 156).

De la información publicada en la REVL sobre la Escuela de Administración y Estudios Urbanos se desprende que la presencia de Muguruza se limitó al dictado de una única clase en la asignatura Generalidades del Urbanismo, cuya temática era el “concepto político de la ciudad en la España actual”. Es muy probable que esta clase solo haya sido impartida en el primer curso, ya que no hay información en ningún número de la REVL posterior al No. 7, correspondiente a los meses de enero y febrero de 1943, de que el tema haya permanecido en el plan de estudios. La única relación posible con la clase dictada por Muguruza es la publicación de un artículo en el No. 12 de la revista, también de 1943, en cuya parte final expresa la necesidad de promover nuevas discusiones que no cabrían en una sola actividad, lo que podría confirmar que se trata del texto presentado en clase.

Publicado en la REVL con el mismo título de la clase en la Sección de Estudios Urbanos, el texto, si bien es demasiado amplio y genérico, parte de una premisa interesante sobre la necesidad de pensar el concepto

político de ciudad, que constituiría el marco intelectual para entender lo que debe ser la ciudad y así formular su buen gobierno. Según Muguruza, ya no se trata, o no solo, de la cuestión del trazado urbanístico de la ciudad como un resultado material de determinada política,

sin antes considerar la vida de la ciudad en sus reacciones biológicas y anímicas como realidades que tener en cuenta al tratar de resolver mediante formas de organizaciones materiales los problemas que se plantean a su buen gobierno (MUGURUZA OTAÑO, 1943, p. 782).

Los argumentos que se presentan a continuación en el texto, con el fin de discutir los temas urbanos de manera más práctica, se basan en las relaciones entre el transporte, las actividades económicas comerciales e industriales, el crecimiento urbano y el desarrollo agrícola. Este último es considerado como parte de un proceso más lento si se compara con el crecimiento hipertrófico de las grandes ciudades. Pedro Muguruza reconoce el predominio de la civilización urbana en la sociedad, cuya consecuencia fue el “monstruoso crecimiento de las ciudades, producido en términos que impiden aventurarse a predecir sus dimensiones en lo futuro” (MUGURUZA OTAÑO, 1943, p. 790). Partiendo de la idea de que es preciso identificar las especificidades tipológicas de las ciudades españolas (industriales, agrícolas e históricas sin “función orgánica en los conceptos de la economía moderna”), señala dos vías que podrían orientar su desarrollo:

de un lado, la reorganización total de los contingentes urbanos en una operación quirúrgica despiadada, simultánea con la producción fenomenal de un mecanismo urbano totalmente nuevo; de otro, la adaptación de los existentes a las necesidades impuestas por una ordenación nacional. En ambos casos, un principio idéntico contenido en la evidencia de un plan nacional de ordenación (...).

(...)un plan nacional de ordenación encomendando a cada Ciudad aquellas misiones que convenga atribuirles debido a sus circunstancias naturales, de su tradición y del lugar que ocupe en relación con las necesidades impuestas por un gobierno de la economía nacional (MUGURUZA OTAÑO, 1943, pp. 791-793).

Con respecto al primer motivo, la falta de documentación sobre los cursos prácticamente impide hacer un análisis más profundo. En el archivo que originalmente perteneció al IEAL —y que en la época de la investigación formaba parte de la biblioteca del INAP—, no hay datos sobre los cursos, y es poca la información sobre las monografías realizadas por los alumnos. Esta particularidad puede haber sido uno de los factores determinantes para que este primer período de actividades (1944-1967) haya sido en alguna medida olvidado. Por consiguiente, los análisis más elaborados, como los realizados por García-Bellido, se refieren a los dos períodos posteriores (1967-1983 y 1983-1988).

Además de las referencias secundarias, que son los importantes textos de García-Bellido (1989) y García-Bellido y Brusilovsky (1985), la única fuente documental sobre la primera etapa de los cursos es la que se

publicó en 1943 en el No. 7 de la *Revista de Estudios de la Vida Local*. Aun así, la información es genérica y probablemente de carácter informativo para que los interesados en el curso pudiesen solicitar su inscripción como alumnos. Además, como fue publicada incluso antes de que comenzara la primera promoción, no podía aparecer ningún tipo de análisis o presentación de resultados. Tan solo se informan la nomenclatura de las asignaturas, con algunas palabras clave, y el nombre del profesor responsable.

Antes de pasar al tema de las asignaturas, es importante señalar que la información difundida con el título “Los estudios de urbanismo en España” (publicada en el apartado “Las actividades del Instituto”) contiene una observación sobre el interés del IEAL por dar inicio a las actividades de la Sección de Estudios Urbanos de la Escuela, ya que hasta entonces solo se encontraba activa la Sección de Administración, que brindaba cursos para funcionarios que trabajaban en las administraciones locales. Esto muestra que, desde la creación del IEAL en 1940, el debate urbanístico sobre el desarrollo municipal aún no había sido efectivamente incorporado a las actividades de la Escuela, y se limitaba, en cierto modo, a unos pocos artículos con firma en la *Revista de Estudios de la Vida Local*, entre ellos, tres de Muguruza y uno de Bidagor. Por lo tanto, más que saber qué materias se dictaban, resulta de mayor interés conocer lo expresado por el IEAL acerca del urbanismo y la importancia de formar profesionales con conocimientos en este campo. Según el texto,

llega el momento de dar vida a la Sección de Estudios Urbanos, cumpliendo así un programa que ha orientado los propósitos del Instituto desde a Ley fundacional. (...) no es necesario insistir sobre la importancia que ofrece la Urbanología, cuyas bases han de ser renovadas con el impulso que la guerra actual representa. El momento actual de España, que postula una renovación de todos los aspectos de su vida bajo las inspiraciones afanadas del Caudillo y del Movimiento, es propicio para depurar la técnica del Urbanismo. (...) Se vinculan los problemas urbanísticos a la renovación de la vida de nuestras ciudades, tan ligadas al porvenir de la Civilización. Pero el Urbanismo ha de ser considerado con un criterio generoso y comprensivo de totalidad. Ciencia compleja la Urbanología se nutre principalmente con los conocimientos del Arquitecto, del Ingeniero en sus diversas especialidades y del Jurista (REVL, 1943. N. 7, p.101).

A partir de este conjunto de argumentos presentados por el IEAL para el inicio de las actividades de la Sección Estudios Urbanos, podemos comenzar a examinar con más profundidad la relación del Instituto con la enseñanza del urbanismo en la Escuela de Arquitectura de Madrid. Esta relación se dio inicialmente con la única asignatura sobre urbanismo que se impartía en la Sección de Administración del IEAL, denominada Elementos de Urbanismo. Como la formación brindada en la Sección de Administración estaba enteramente orientada hacia la administración pública en sus aspectos financieros, jurídicos, estadísticos y organizativos —con asignaturas que trataban sobre Hacienda Pública y Legislación Financiera, Derecho Municipal, Hacienda Municipal, Técnica de

Presupuestos y Contabilidad Administrativa, Estadística Aplicada, Documentación y Organización de Talleres, Deontología Profesional, etc. —, la asignatura Elementos de Urbanismo era la única que acercaba a los profesionales de la administración al ámbito urbanístico, aunque la investigación sobre las tesis y monografías de la Sección de Administración muestra la relevancia de esta materia: fue posible catalogar siete trabajos en el área, dos de ellos realizados en la década de 1950 y los demás en la década de 1960, cuyos títulos fueron:

1) Influencia de la política del suelo en el moderno Concepto del Urbanismo;⁴¹

2) Las provincias como centros operantes de municipalismo;⁴²

3) La cooperación como sistema de actuación en la ejecución de planes urbanísticos;⁴³

4) La Gerencia Municipal de Urbanismo en las Grandes Ciudades;⁴⁴

5) Planificación y Organización en las Corporaciones Locales;⁴⁵

6) Problemática del desarrollo económico regional y su repercusión en las entidades locales;⁴⁶

7) Consideraciones sobre el plan de desarrollo con frecuencia a la

⁴¹ Autor: José Alcázar Olalla. Ciclo académico 1954-1955. Orientador: Eugenio Pérez Botija, profesor de la cátedra "Régimen de Entidades Locales".

⁴² Autor: Octavio E. Martínez Albelda. Ciclo académico 1956. Orientador: Antonio Saura Pacheco, profesor de la cátedra "Técnicas de Presupuestos y Contabilidad Administrativa".

⁴³ Autor: Juan Orts Serrano. Ciclo académico 1964. Orientador no identificado.

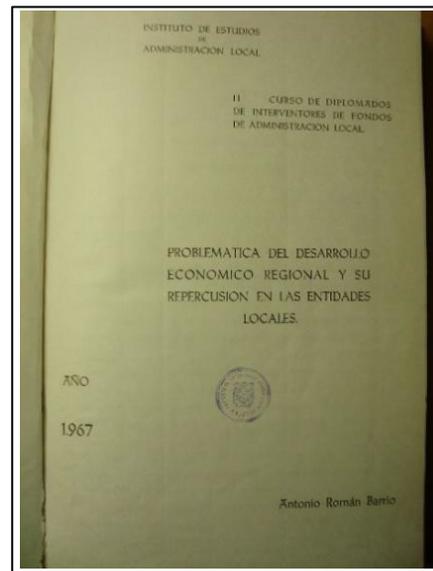
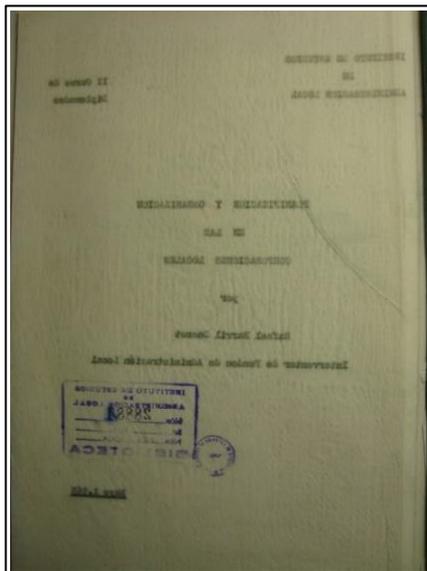
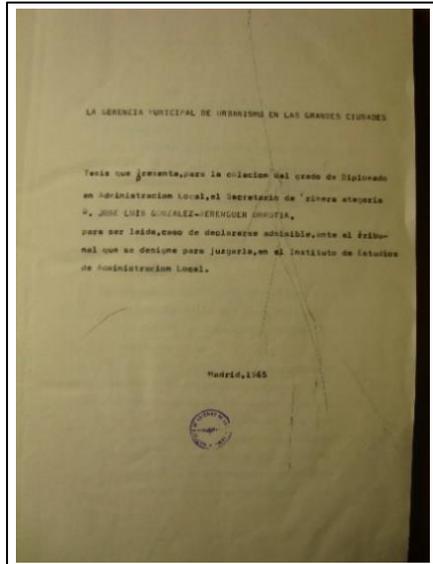
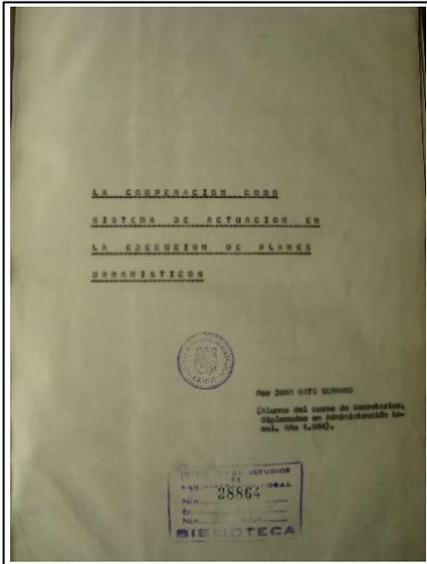
⁴⁴ Autor: José Luis González-Berenguer Urrutia. Ciclo académico 1965. Orientador no identificado.

⁴⁵ Autor: Rafael Barril Dosset. Ciclo académico 1965. Orientador no identificado.

⁴⁶ Autor: Antonio Román Barrio. Ciclo académico 1967. Orientador no identificado.

administración local.⁴⁷

⁴⁷ Autor: Antonio Luis Baena Tocón. Ciclo académico 1967. Orientador no identificado.



El responsable de esta carrera era César Cort Botí, un profesional importante del ámbito arquitectónico y urbanístico español, especialmente por su desempeño como catedrático en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (GARCÍA GONZÁLEZ, 2018). Como profesional liberal, César Cort Botí había desarrollado planes urbanísticos de extensión (Murcia) y de reforma interior y ensanche (Valladolid), y también había publicado dos libros, en los que expuso sus concepciones urbanísticas: *Murcia, un ejemplo sencillo de trazado urbano*,⁴⁸ de 1932, y *Campos urbanizados y ciudades rurizadas*, de 1941. En la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, desde 1918, ocupó la cátedra de Urbanología. De acuerdo con sus concepciones urbanísticas, reforzó la introducción del campo urbanístico entre los profesionales que trabajaban con planes de extensión, de reformas interiores y ensanche como proyectos urbanísticos.

La enseñanza del urbanismo en la Escuela de Arquitectura de Madrid fue implantada inicialmente con el “Plan de Estudios de 1914”, bajo el título “Trazado, Urbanización y Saneamiento de Poblaciones”. Según García González, “fue una asignatura implantada desde el deseo de reunir en un cuerpo de doctrina única las enseñanzas referentes al urbanismo que debían impartirse en la carrera de arquitecto (GARCÍA GONZÁLEZ, 2011, p. 45). Desde el “Plan de Estudios de 1933”, la carrera recibió la denominación Urbanología, “tal y como había propuesto César

⁴⁸ Considerado por Fernando de Terán un “compendio de la forma de realizar un plan de ensanche y reforma interior y su sustento teórico” (TERÁN, 1978, p. 165).

Cort, que la definió como la técnica, arte y ciencia de la composición, urbanización y funcionamiento de ciudades” (GARCÍA GONZÁLEZ, 2011, p. 50).

Otro profesor que también tuvo una actuación transversal, ya sea en la Sección de Administración o en la de Estudios Urbanos, fue Eugenio Pérez Botija. Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Madrid, estuvo a cargo de la asignatura Régimen de Entidades Locales en la Sección de Administración. En la Sección de Estudios Urbanos, su nombre figura en la materia Legislación y Administración Urbanísticas, en este caso, junto con José Gascón y Marín, Segismundo Royo-Villanova y Fernández-Cavada, todos catedráticos de Derecho Administrativo en la misma Universidad.

Las dos secciones, sus cursos y las áreas de actuación profesional de los docentes consolidan la idea del IEAL de que la “Urbanología se nutre principalmente con los conocimientos del Arquitecto, del Ingeniero en sus diversas especialidades y del Jurista”. Se advierte en este argumento una comprensión más amplia del campo urbanístico, que ya no se limita al diseño en sí mismo (inherente a la arquitectura) o a los aspectos técnicos y tecnológicos (inherentes a la ingeniería). La inclusión del campo jurídico evidencia la mayor complejidad del urbanismo en la década de 1940, pero al mismo tiempo refuerza el rol central —y aquí no se está haciendo un juicio sobre los errores o aciertos de este rol, sino solo constatando su centralidad— que muchos juristas con práctica administrativa tuvieron en el debate sobre el desarrollo municipal desde

los tiempos del Estatuto Municipal y de la Unión de Municipios Españoles (UME).

En este sentido, el modelo de enseñanza del urbanismo en el IEAL retomaba y preservaba una característica del debate municipalista en España al organizar su trípode intelectual y formativo entre la arquitectura, la ingeniería y el derecho. Esto se puede comprobar observando el conjunto básico estructurante de asignaturas ofrecidas en el primer año del curso en la Sección de Estudios Urbanos: 1. Generalidades de Urbanismo; 2. Legislación y Administración Urbanísticas; 3. Servicios Urbanos; 4. Esquemas Urbanos. Los nombres de los profesores titulares de cada conjunto de asignaturas evidencian aún más el papel estructurante de este trípode profesional: Gaspar Blein Zarazaga (Generalidades de Urbanismo), José Gascón y Marín (Legislación y Administración Urbanísticas), José Paz Maroto (Servicios Urbanos) y Germán Valentín-Gamazo (Esquemas Urbanos).⁴⁹

De este conjunto de asignaturas, el primero es el que se describió con más detalle en la publicación (REVL, 1943. No. 7) y el que permite formular algunos comentarios. Una primera consideración atañe a la estructura de la asignatura Generalidades de Urbanismo, que se organizó

⁴⁹ Según datos publicados en la *Revista de Estudios de la Vida Local*, estos profesionales ocupaban también los siguientes cargos: Gaspar Blein era director de Arquitectura del Ayuntamiento de Madrid; José Gascón y Marín era profesor catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Madrid; José Paz Maroto era director de Obras Sanitarias del Ayuntamiento de Madrid; Germán Valentín-Gamazo era jefe de la Sección de Vivienda de la Dirección General de Arquitectura (REVL, 1944, No. 13, pp.117-118).

en tres partes: a) Geografía e Historia del Urbanismo; b) Teoría General de la Ciudad; c) Planes de Urbanismo. En cada una de las partes hubo distintos profesores que colaboraron con Gaspar Blein en el dictado de diversas lecciones.

En la primera parte, “Geografía e Historia del Urbanismo”, impartieron las clases de modo conjunto Gaspar Blein, Francisco Iñíguez y Pedro Muguruza. Cada una de las nueve clases estaba acompañada de algunas palabras clave que, aunque sea genéricamente, nos ayudan a comprender el perfil temático de la asignatura. Además, en esta primera parte, se pueden organizar los temas generales de cada lección en tres grupos de subtemas: en el primero (a cargo de Blein) se abordaron los factores naturales, geográficos y humanos del urbanismo, el concepto de geografía, arte cívica, tipos de aglomeraciones urbanas; el segundo (a cargo de Iñíguez) estuvo dedicado a la historia del urbanismo desde la Antigüedad hasta el Renacimiento, los elementos urbanos tradicionales en España (murallas, catedrales, plazas mayores); y en el tercero (la única clase impartida por Muguruza) se trataron el concepto político de ciudad en la España contemporánea y la misión de algunas ciudades españolas.

En la segunda parte, “Teoría General de la Ciudad”, Blein compartió las clases con Pedro Bidagor, Luis Pérez Mínguez y Gonzalo de Cárdenas. A lo largo de once lecciones, se trataron diversos temas y en diferentes escalas. Es interesante observar una clara tendencia hacia un abordaje organicista y biológico de los problemas urbanos, en un movimiento que probablemente dialogara con los análisis médicos

realizados desde el siglo XIX, o con los estudios de Patrick Guedes. También formó parte del programa de estudios el tema de la zonificación, que, en la década de 1940, ya se había difundido entre los urbanistas de Europa y de América, al igual que la cuestión de la ciudad como obra de arte. En cuanto a este aspecto en particular, tratado de modo más genérico en una de las clases dictadas por Blein, los temas de la estética urbana, la composición de conjuntos arquitectónicos, la ornamentación urbana y el paisaje conformaban el campo “estético” de la asignatura. Asimismo se contemplaron cuestiones relativas a la organización y los servicios urbanos en los barrios y sectores de las ciudades.

La última parte de la materia, “Generalidades de Urbanismo”, estuvo casi enteramente dedicada al área del proyecto y el planeamiento en sus diferentes escalas. Titulada “Planes de Urbanismo” y con solo cuatro lecciones, fue mayormente impartida por Bidagor, que estuvo a cargo de las tres primeras clases. Blein solo dio la última lección, que estuvo enfocada en el uso y parcelación del suelo, la ordenación urbanística y la urbanización. En sus clases, Bidagor abordó temas tales como los planes nacionales, regionales y locales, el concepto de desarrollo, la expropiación, y la aprobación y ejecución de planes.

A este conjunto amplio y diverso de materias le faltaba un elemento programático que representara algo así como una identidad teórico-filosófica para la formación profesional en urbanismo en el IEAL. Esta identidad se plasmó con la publicación, por parte del IEAL, del libro *Teoría de la ciudad. Ideas fundamentales para un urbanismo humanista*, de

Gabriel Alomar Esteve. Este es otro motivo por el cual resulta fundamental analizar la primera etapa histórica del Instituto en relación con el urbanismo. Publicado en 1947,⁵⁰ el libro es, sin duda, una referencia importante de los fundamentos teóricos y conceptuales del urbanismo — legitimado y asumido como concepción institucional— expresados en la crítica contundente a la ciudad modernista.

La primera participación de Alomar Esteve en las actividades del IEAL tuvo lugar en la II Reunión de Técnicos Urbanistas celebrada en 1947; en esta ocasión pronunció la conferencia “Ordenación de la zona histórico-artística de Palma de Mallorca”. Pasó a formar parte del cuerpo de profesores en diciembre de 1948, en la IV promoción de aspirantes al diploma de técnico urbanista. Fue entonces cuando se incluyó en el plan de estudios la asignatura Sociología Urbanística, que estuvo a cargo del mismo Alomar Esteve. En ella se abordaron temas tales como “el fin del urbanismo”, “el urbanismo sociológico”, “del urbanismo al planning”, “el equilibrio entre la ciudad y el campo”, “la desintegración social de la ciudad” y “los conceptos ‘Gesellschaft’ (sociedad) y ‘Gemeinschaft’ (comunidad)”.

La fecha de publicación del libro nos permite cotejar las ideas de Alomar Esteve con las que se debatían en otro contexto profesional, como los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM). En 1951, el Modern Architectural Research Group (MARS) organizó en

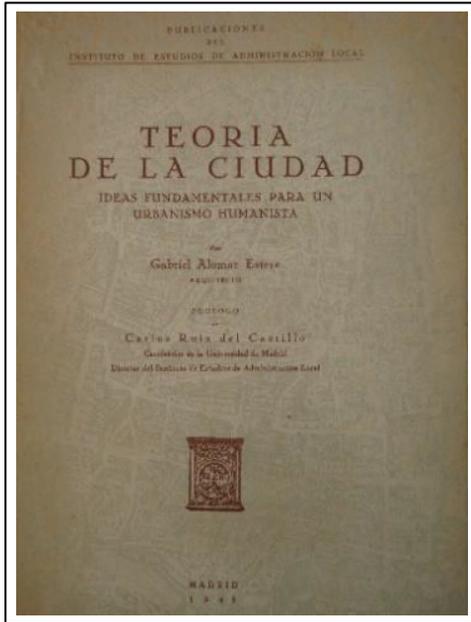
⁵⁰ En la tapa del libro figura el año 1948; en el registro de catalogación, 1947. Adoptamos este último como su año de publicación.

Hoddesdon el VIII CIAM, que tuvo como tema el estudio del centro —el corazón— de las ciudades. En este Congreso tuvo mucha repercusión el libro *The Heart of the City: Towards the Humanisation of Urban Life*, que sería publicado en 1952, cuyo título establecía un diálogo entre el campo institucional-intelectual de los arquitectos que participaban en los CIAM y el de los profesionales involucrados en el debate municipalista.

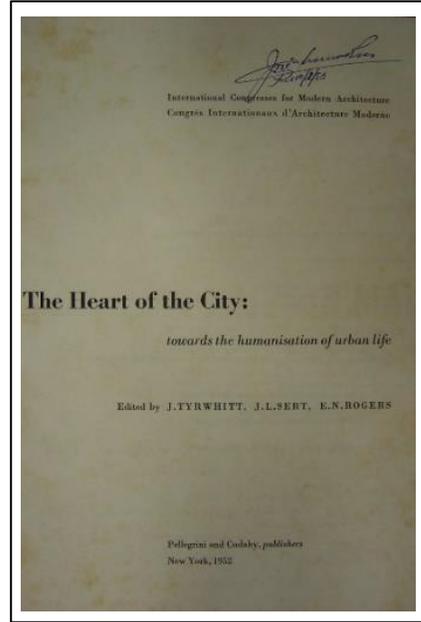
Las palabras “humanización” y “humanista”, que aparecen en los títulos de los libros, dan cuenta de una posible visión común en ambos contextos institucionales e intelectuales sobre las condiciones de vida en las ciudades en el tránsito de la primera a la segunda mitad del siglo XX. Por otro lado, si el texto firmado por J. Sert y E. Rogers en el marco de los CIAM está vinculado con los debates internos de los arquitectos modernos respecto de los temas y concepciones sostenidos por Le Corbusier en los primeros cuatro Congresos, el libro publicado por el IEAL contiene en su prólogo una posición abiertamente opuesta a las concepciones del arquitecto francosuizo. Escrito por Carlos Ruiz del Castillo, en ese momento director del IEAL, el prólogo contiene consideraciones sobre el urbanismo claramente opuestas al pensamiento urbanístico de Le Corbusier:

es la armonía, la medida y el sentido de los valores lo que le ha conducido a propugnar el criterio aristotélico: la ciudad ordenada hacia un fin noble, frente al de Le Corbusier: la Ciudad como máquina de vivir (ALOMAR ESTEVE, 1947, p. 13).

Ciertamente, esta concepción no era una postura individual del director del IEAL. En *Teoría de la ciudad. Ideas fundamentales para un urbanismo humanista*, se presenta una propuesta que aborda el desarrollo de las ciudades en relación con los aspectos culturales, económicos e históricos de determinada región. Se sostiene, además, que tanto el planeamiento regional como el urbano eran las prácticas profesionales que deberían guiar las intervenciones en el territorio. Evidentemente, el camino propuesto no coincidía con el pensamiento urbanístico de Le Corbusier, quien, al formular soluciones para las ciudades, las enfocaba en términos de proyecto arquitectónico y su relación con la organización de los espacios de vivienda, trabajo y ocio.



Frontispicio del libro *Teoría de la Ciudad*, 1947. Archivo del autor



Frontispicio del libro *The Heart of the City*, 1952. Archivo del autor

Las reflexiones sobre el urbanismo moderno fueron reunidas de manera genérica en el capítulo titulado “La evolución del urbanismo”, en el que se incluye el tema “Crítica de nuestras ciudades”. En este punto, se plantearon críticas significativas a lo que Alomar Esteve denominó la desorganización de la ciudad moderna, señalando lo que, según su visión, serían “los problemas concretos del urbanismo contemporáneo”, tales como los derivados de la organización de las ciudades, los aspectos humanos, los relacionados con la organización social de la comunidad

urbana, y los de orden estético.

En el punto de los problemas estéticos, Alomar Esteve expresó de manera más directa su crítica al urbanismo modernista, al mismo tiempo que afirmaba la necesidad de conservar el “tesoro artístico urbano de épocas pasadas”. Con respecto a las ideas arquitectónicas y urbanísticas modernistas, su postura crítica quedó claramente en evidencia cuando afirmó que

las ciudades modernas son un verdadero caos de formas arquitectónicas, sin unidad ni armonía de conjunto (...) En los últimos decenios hemos vivido un movimiento liberador de estas formas estilísticas: pero este movimiento, al querer imponer un nuevo “estilo” formal (llámesele funcional, cubista, internacional, o lo que sea), tan convencional como lo era la modernización del gótico o del barroco, ha fracasado en cuanto a las formas, aunque tal vez no en cuanto a sus principios y a su teoría. Pero, la verdad es que las nuevas formas de la arquitectura de nuestro tiempo, nuestro verdadero *estilo*, no puede derivarse de la solución de los problemas de arquitectura individual, sino que lo tiene que traer el urbanismo (ALOMAR ESTEVE, 1947, p. 106).

La estrategia de relacionar la crítica a lo que llamó el “estilo formal” con la preocupación por las áreas históricas de las ciudades converge en lo que Alomar Esteve entendía como uno de los temas centrales del urbanismo para los profesionales de su generación: la conservación y el patrimonio. Este tema sería especialmente debatido en

la Segunda Reunión de Técnicos Urbanistas realizada en el IEAL en 1947, el mismo año de la publicación del libro de Alomar Esteve. En el libro se incluyeron las conferencias sobre el plan de urbanización y prolongación del Paseo de la Castellana y el Plan Nacional de Ordenación de las Ciudades Histórico-Artísticas. Por lo tanto, si se considera el libro *Teoría de la Ciudad* como parte de las actividades del Instituto, ya que se trata de una publicación oficial, es innegable que representó un importante sustrato del pensamiento urbano-urbanístico desarrollado e impartido en la Escuela Nacional de Administración Local y Estudios Urbanos del IEAL, que podía reverberar en los municipios españoles a través de los profesionales que llevaran consigo las ideas absorbidas en el curso.

Asimismo, en el libro también se hace referencia a un instrumento urbanístico específico que podría constituir una aparente paradoja en su crítica al pensamiento urbanístico modernista, en particular a las ideas de Le Corbusier, pero que probablemente represente su aproximación intelectual a las ideas urbanísticas vigentes en su época, a las que también prestaban atención los arquitectos modernistas: se trata de la zonificación, a menudo asociada, de manera inadvertida, con las ideas funcionalistas del urbanismo modernista. Sin embargo, la paradoja se desarma precisamente porque el *zonning* es anterior⁵¹ a las ideas corbuserianas y al posterior contexto institucional e intelectual de los CIAM, y de cierta

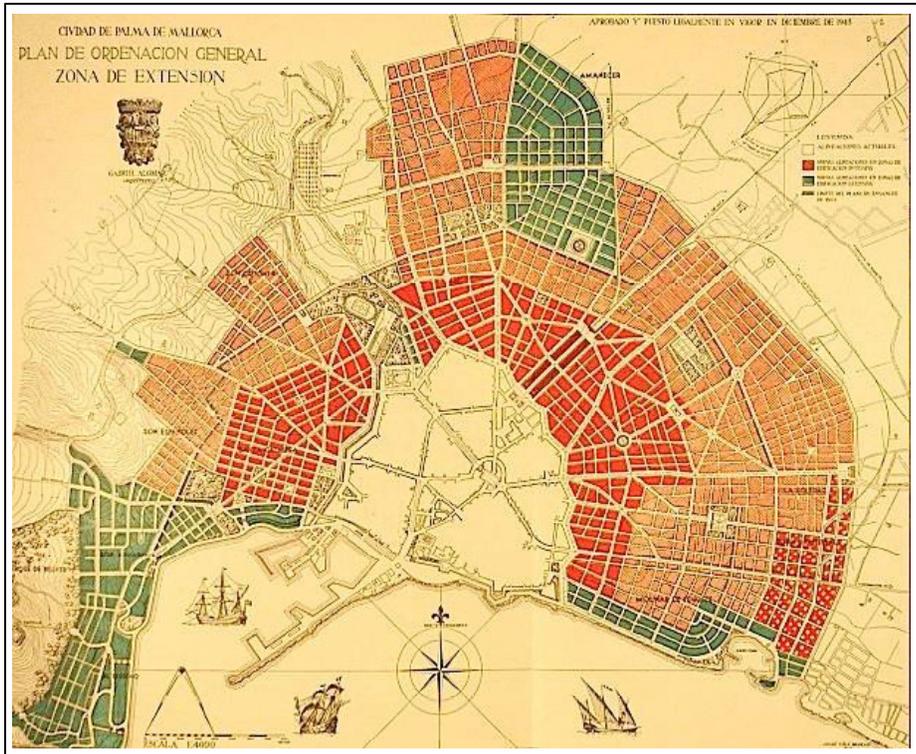
⁵¹ El trabajo de Franco Mancuso —*Las experiencias del zonning*— es imprescindible para conocer las bases históricas de la zonificación y entenderla, como plantea en el texto, en su dimensión ideológica y no desde una perspectiva neutra, como si se basara en tecnicismos abstractos (MANCUSO, 1980).

manera ha estado presente en todas las discusiones profesionales en el ámbito más amplio del urbanismo desde el siglo XIX. Como afirma Donatella Calabi, se trata de un “producto original de la cultura urbanística alemana”, que tuvo “el objetivo de regular el crecimiento de las ciudades interesadas en el inesperado desarrollo industrial y el consiguiente proceso de concentración urbana”(CALABI, 2012, p. 127).

Para Alomar Esteve,

la organización del heterogéneo cuerpo de la ciudad impone la necesidad de una racional subdivisión en zonas. No toda el área urbana está cubierta por el mismo tipo de edificación, tanto en cuanto a la altura de las construcciones como en cuanto al objeto a que se destinan. De eso surgen los dos criterios fundamentales de la zonificación: el volumen y el uso (ALOMAR ESTEVE, 1947, p. 178).

Ahora bien, la zonificación no fue la única idea en la que se basaron las acciones necesarias para resolver los problemas de las ciudades. A la zonificación hay que sumar, como también observó Fernando de Terán (TERÁN, 1978, p. 235), la estructura radiocéntrica de crecimiento de la ciudad y, por último, la idea de “nucleización orgánica”, que, según este autor, ya había aparecido en el plan de Palma de Mallorca de 1943.



Plan General de Ordenación Urbana de 1943 elaborado por Gabriel Alomar Esteve. In: TENA NÚÑEZ, 2011.

Para comprender en términos generales el sentido de las tres ideas de Alomar Esteve —estructura radiocéntrica, zonificación y nucleización orgánica—, hay que observar en primer lugar su crítica a las grandes metrópolis. Asimismo, es necesario explorar los tres *principios del planeamiento* necesarios para una llevar adelante una acción objetiva sobre los problemas de las ciudades. Alomar Esteve divide las ciudades en cuatro categorías: la primera, las grandes ciudades, con una población superior al millón de habitantes; la segunda, las ciudades medianas, con una población de entre 100 mil y un millón de habitantes; la tercera, las

ciudades pequeñas, con una población de entre 10 mil y 100 mil habitantes; y la cuarta, pueblos, con menos de 10 mil habitantes.

Al discutir el tema de las grandes metrópolis en el apartado sobre “la ciudad como organismo” del capítulo “El organismo urbano”, Alomar Esteve no da lugar a dudas sobre su visión del mundo urbano al afirmar que

las grandes metrópolis de nuestro tiempo, con sus millones de habitantes, no pueden tener un alma, porque ésta es, por lo menos, consecuencia de una organización social armónica, y hasta de una cierta unidad de pensamiento, lo cual es en ellas muy difícil (ALOMAR ESTEVE, 1947, p. 37).

O también al observar que

las grandes ciudades modernas, amorfas y protoplasmáticas, exigen con urgencia un proceso de desintegración social y física, como primer paso hacia su reorganización en núcleos con personalidad propia. Las razones que existen a favor de esta desintegración son muy poderosas. En el orden social, el fin de la desintegración y nucleización es desarrollar de nuevo los grupos y a través de ellos conseguir al resurgimiento del sentimiento de comunidad en el individuo. (...) en el orden económico, la organización nuclear tiende a distribuir más uniformemente los valores del terreno en el área de la ciudad y, al mismo tiempo, al establecer centros secundarios de actividad, se disminuye el número total de personas a trabajar (ALOMAR ESTEVE, 1947, p. 181).

Desde la perspectiva de Alomar Esteve, para dar solución a estas cualidades negativas presentes en las grandes ciudades “sin alma”, los fundamentos del urbanismo deberían “limitar y aun reducir la magnitud de los grandes centros urbanos” mediante lo que llamó *desintegración orgánica* en el capítulo “Nucleación orgánica y grados de la integración urbana”. Como bien ha observado Terán, lo que estructura la propuesta es una

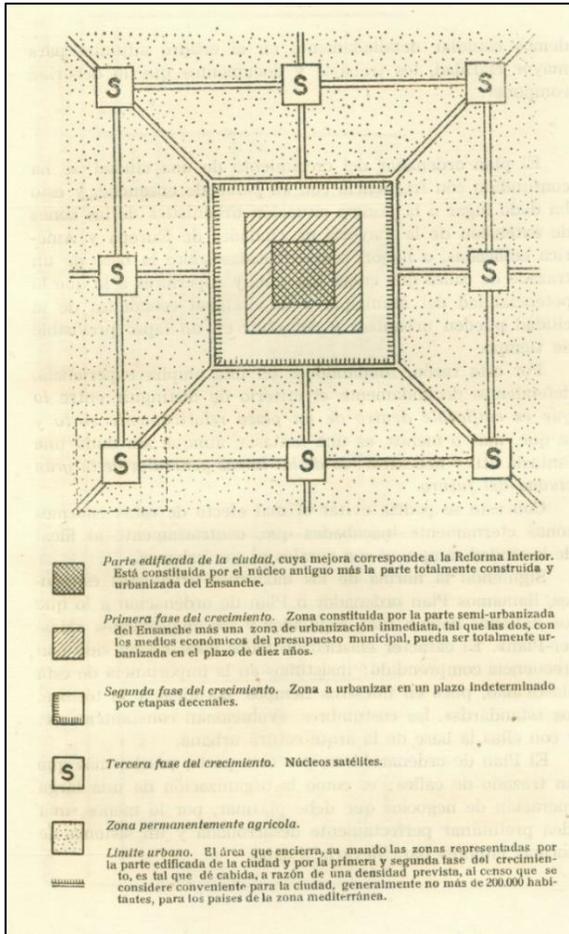
preconización del barrio (6000 a 11000 habitantes) como unidad básica, como célula del tejido urbano y a todo una propuesta de unidades urbanas compuestas por agrupaciones de barrios que, pasando por el distrito y la ciudad, llegan a la metrópoli (TERÁN, 1978, p. 235)

A esta propuesta se suma la necesidad de afrontar las causas del crecimiento que, para Alomar Esteve, tenían que ver con dos tipos de centralización, “centralización industrial y burocrática” (ALOMAR ESTEVE, 1947, p. 37). Por consiguiente, el plan urbano, elaborado a partir de tres principios del planeamiento urbano, sería la estrategia para que “el crecimiento de las [ciudades] tenga lugar según un orden precedente” (ALOMAR ESTEVE, 1947, p. 171). El autor formuló estos tres principios de la siguiente manera:

I.- Las fuerzas del crecimiento de una ciudad, su vitalidad física y económica, son la consecuencia de dos factores primarios y complementarios: el aumento de su censo de población y el incremento de sus fuentes de riqueza; estos dos factores dan lugar al movimiento de la demanda inmobiliaria que causa la multiplicación celular del cuerpo urbano; II.- Esta multiplicación tiene,

pues, por origen ciertas leyes sociales y económicas, en oposición a las cuales no puede planearse; estas leyes no pueden ser modificadas sin un gran esfuerzo, y sólo en el caso de que produzcan un resultado francamente indeseable en orden a los fines de la ciudad, deben ser forzadas; III.- La labor del planeamiento urbano debe empezar por el estudio de las tendencias evidentes, que son el exponente de estas leyes del desarrollo natural (ALOMAR ESTEVE, 1947, p. 171)

Por último, una estructura radiocéntrica, que denominó “modelo de planeamiento (TERÁN, 1978, p. 234), definiría la organización espacial de las ciudades. La base conceptual de este “modelo” —que se reproduce aquí como aparece en el libro de Alomar Esteve— se basaba en la definición de límite para el crecimiento urbano. En este sentido, de acuerdo con la concepción de Alomar Esteve, el planeamiento urbano tendría la tarea de promover, especialmente para las ciudades de la segunda y la tercera categorías —precisamente las que a Alomar Esteve le interesaba estudiar—, un proceso de desarrollo cuyo resultado primordial sería evitar los problemas de las grandes metrópolis, es decir, de las ciudades de la primera categoría.

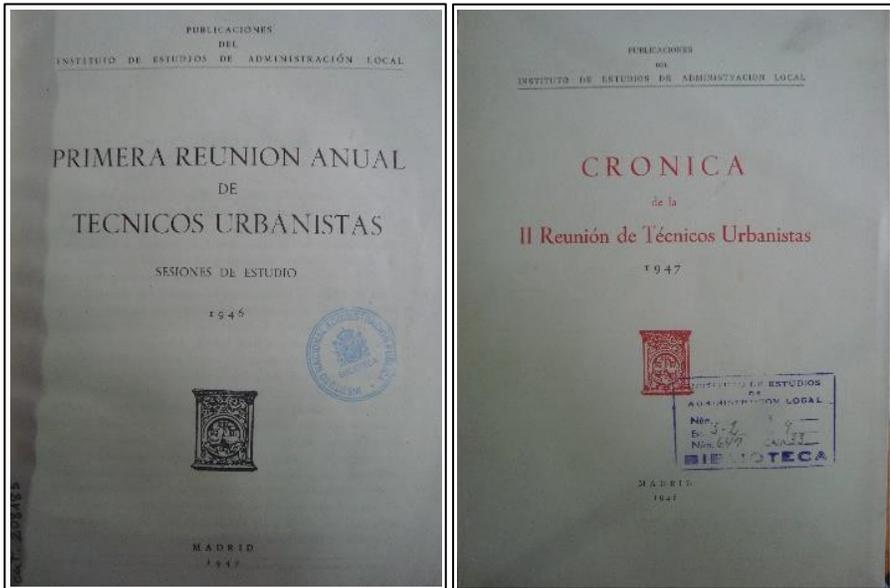


Idea de Gabriel Alomar Esteve, denominada por Fernando de Terán "Modelo de planeamiento". In: ALOMAR ESTEVE, 1947, p. 175

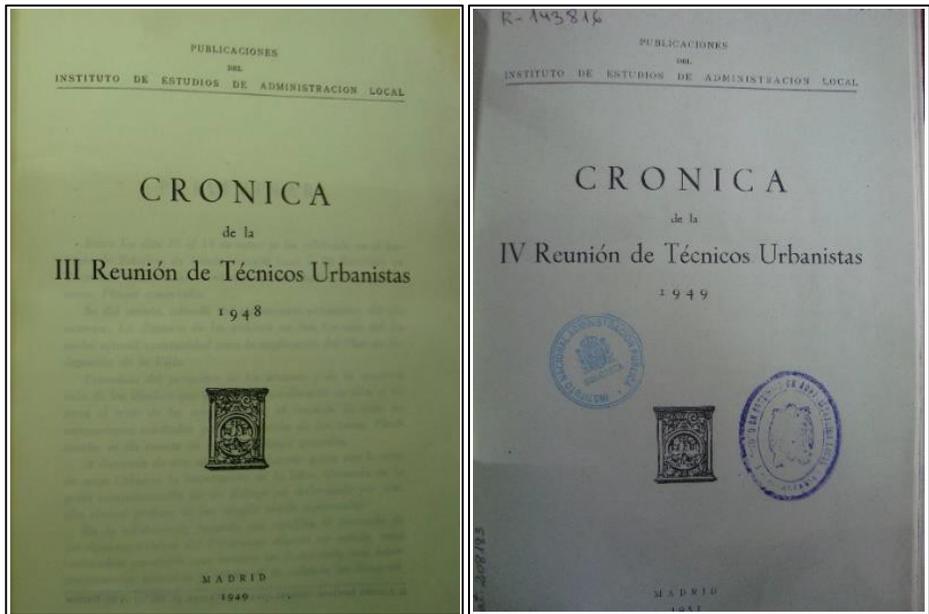
Todas estas ideas sobre el urbanismo y el planeamiento urbano se difundieron en 1947, año en que se publicó el libro, lo cual es oportuno destacar porque hasta ese entonces el IEAL había realizado dos Reuniones de Técnicos Urbanistas, cuyas actas también fueron publicadas por el

Instituto.

En estos encuentros Alomar Esteve tuvo una participación constante y variada; por ejemplo, como ha sido mencionado, cuando en la Segunda Reunión abordó el tema de la ordenación de la zona histórico-artística de Palma de Mallorca. Lo que queremos afirmar aquí es que este libro tiene un carácter doctrinal, en el que se condensa parte fundamental del pensamiento urbanístico de la Escuela de Estudios Urbanos del IEAL. Así, el libro y las demás actividades realizadas entre 1940 y 1967, incluidas otras publicaciones, orientaron la construcción de convergencias intelectuales entre los profesionales que por allí pasaron.



Frontispicios de los Anales de la Primera y Segunda Reuniones de Técnicos Urbanistas. Archivo del autor.



Frontispicios de los Anales de la Tercera y Cuarta Reuniones de Técnicos Urbanistas. Archivo del autor.

Ahora bien, cabe observar que, al mismo tiempo en que Alomar Esteve sostenía que, entre los temas urbanísticos de su época, la conservación tenía gran importancia, también afirmaba que era necesario considerarla

en todo su carácter arquitectónico y ambiental, del valioso tesoro monumental que contiene muchas de las ciudades del viejo mundo, incluyendo en este tesoro no tan solo los edificios de un valor intrínseco, sino también los conjuntos urbanísticos, las calles, las plazas, los barrios en los cuales se hallan dichos edificios emplazados (ALOMAR ESTEVE, 1947, p. 37).

Este pasaje es interesante porque ayuda a entender que estas ideas no estaban desconectadas de una comprensión más amplia de aquello que

constituía la mayor referencia para el profesor del IEAL: la ciudad de la Edad Media.

Al examinar cada una de las experiencias urbanísticas, que van de los socialismos utópicos a la ciudad lineal, la ciudad jardín o la ciudad cinta de la antigua Unión Soviética, entre otras, su argumentación culmina siempre con alguna crítica, cuya premisa parece ser que es la ciudad de la Edad Media la que contiene las características que fundamentarían lo que podría llamarse “la buena ciudad”. La ciudad cinta de la Unión Soviética fue considerada por Alomar Esteve como una de las más osadas utopías urbanas modernas:

Ya no se trata de construir una barriada nueva en las afueras de una capital, ni de unir dos comunidades por una estructura urbana longitudinal, sino dedar a todo el territorio de una nación inmensa, una organización que podríamos llamar de “aurbana”, haciendo más o menos caso omiso de las ciudades tradicionales y creando los edificios destinados a la vida de los hombres sobre la red de ciudades-lineares que cubre todo el territorio nacional (ALOMAR ESTEVE, 1947, p. 93).

Estas experiencias urbanísticas fueron características del siglo XIX y principios del XX, en el seno de la Revolución Industrial, que es precisamente la época en que, para el autor, se gestan la decadencia política de la ciudad, la crisis de la familia —en sus dimensiones económica, recreativa, protectora, educativa, afectiva y religiosa, y en la relación que esta institución debe tener con la vivienda— y, finalmente, la pérdida del propio sentido de comunidad. En este último caso, su

argumentación apunta a todo tipo de impersonalidad humana inherente a la gran ciudad, que habría generado un fenómeno o corriente deshumanizante iniciada en el siglo XVIII y vinculada al centralismo, el industrialismo y el materialismo. Para el autor,

hay que reorganizar las ciudades en una forma que se preste a desarrollar o fomentar en el individuo los sentimientos de comunidad de que hemos hablado, naturales y humanos, a expensas, si necesario, de las actividades de sociedad que son artificiales; crear en ellas, al menos, un ambiente propicio para el desarrollo de los grupos primarios (ALOMAR ESTEVE, 1947, p. 68).

Y en esta acción, la familia y la vivienda, entendida esta última como la célula social de la ciudad, tendrían un rol importante al contener los valores espirituales necesarios para lo que denominó la “organización humanista de la urbe”. De lo contrario, “sin una vivienda humana para cada una de las familias de la ciudad no tiene sentido el urbanismo” (ALOMAR ESTEVE, 1947, p. 69). La fuerza de este argumento sostenía todas las críticas negativas de Alomar Esteve a la ciudad industrial, a las grandes ciudades que eran resultado del proceso de urbanización experimentado por el mundo occidental a partir del siglo XVIII. Al mismo tiempo, apoyaba el argumento de que en la Edad Media se hallaban los valores que se habían perdido, valores culturales, urbanísticos y políticos, entre otros.

Al formular la idea de la pérdida de valores, orientaba su análisis crítico hacia otro tema central: el de la decadencia política de la ciudad, lo

que incluso pone en evidencia la concepción municipalista del libro y del propio autor, ya que, dentro del análisis de esta decadencia, aborda la cuestión de la autonomía local. Asimismo, es muy significativo que el tema de la autonomía tuviera un papel central en las discusiones entabladas años más tarde, en el I Congreso Iberoamericano de Municipios de 1955, corroborando de las concepciones presentes en el libro.

Al fundamentar esta idea de la autonomía municipal, Alomar Esteve parte de una interpretación de Aristóteles para formular la idea del Estado como un hecho natural, por ser una institución humana, afín a la asociación política. El Estado sería la institución humana “más intensamente organizada, y esta organización es más necesaria a medida que aumenta la complejidad técnica”, a la vez que las ciudades habrían sido “las primeras en desarrollar la forma del Estado en su concepto actual” (ALOMAR ESTEVE, 1947, p. 29). Por otro lado, al afirmar que, para Aristóteles y también para Platón, el Estado era el Estado-ciudad, señala que ambos confundieron las dos ideas y, por ello, era necesario recuperar la noción de comuna en la Edad Media, entendida como un nuevo tipo de “ciudad libre o de gobierno independiente para una ciudad” (ALOMAR ESTEVE, 1947, p. 30). En las palabras de Alomar Esteve,

Más que un Estado-Ciudad, la Comuna medieval es verdaderamente una Ciudad-Estado que nació de la desintegración del sistema feudal por deseo activo de

libertad no tan sólo política, sino individual, ya que la Carta de la ciudad constituía un verdadero contrato social, y el vivir un año en ella relevaba de las obligaciones de la servidumbre feudal (ALOMAR ESTEVE, 1947, p. 30).

En este sentido, al fundamentar su afirmación acerca de la existencia de la amplia autonomía política de las ciudades medievales, Alomar Esteve presentó el contrapunto con el que se posicionó críticamente para situar la mencionada decadencia política de la ciudad: la “Revolución Industrial, con todas sus consecuencias —capitalismo, especialización industrial, centralización comercial” (ALOMAR ESTEVE, 1947, p. 31). Para el autor, fue en este período cuando la personalidad política de las ciudades sufrió importantes cambios, que las transformaron en agentes administrativos del Estado central, exponiendo así la tesis general de todo el pensamiento municipalista internacional, que está basada en la interferencia directa, por parte del poder central, en los intereses de los municipios. Y más aún, “a medida que la nación crece en tamaño y en poder, se desarrolla inevitablemente una especie de imperialismo interior que tiende a anular la autonomía política de la ciudad” (ALOMAR ESTEVE, 1947. p. 31).

Por otro lado, al mismo tiempo que refuerza la idea de que la ciudad es la asociación política natural, que ella es capaz de desarrollar en el individuo el sentido de comunidad y que debe servir de base para la estructura del Estado —un Estado “que debería ser una verdadera República de ciudades” (ALOMAR ESTEVE, 1947, p. 32)—, Alomar

Esteve reconoce que el Estado debe llevar a cabo importantes acciones para el desarrollo integral de una determinada nación. Es interesante advertir que, para el autor, esto se aplica incluso a estados que él considera “esencialmente descentralizados”, en los que sigue habiendo un organismo central que desempeñaría un papel también central en la “supervisión crítica de las administraciones municipales y regionales” (ALOMAR ESTEVE, 1947, p. 33), a la vez que formularía los grandes ejes del desarrollo económico y cultural que regirían las ciudades. ¿Y cuáles serían las acciones que debería cumplir el Estado? Según el autor,

tal vez la más importante de todas misiones, es la de planear en conjunto el desarrollo económico de los recursos nacionales que la técnica y la ciencia contemporáneas hacen inevitable. Esta misión está relacionada con la de la organización regional de la totalidad del territorio (ALOMAR ESTEVE, 1947, p. 33).

Esta argumentación sobre el papel y las acciones del Estado, especialmente la idea de una misión a cumplir en materia de organización regional y territorial, pone en diálogo sus argumentos con otra actividad concebida por el IEAL: los Congresos Iberoamericanos de Municipios, realizados con el apoyo del Ministerio de la Gobernación de España, la Dirección General de Administración Local, en la persona de José García Hernández, bajo la presidencia de José Finat y Escrivá de Romaní, por aquel entonces alcalde de Madrid, y la secretaría de Carlos Ruiz del Castillo y Catalán, director del IEAL y profesor titular de la Universidad

de Madrid. Como ya se ha mencionado, la realización de este congreso fue importante no solo por los debates sobre urbanismo y desarrollo municipal que tuvieron lugar, sino también por la (re)tomada del diálogo internacional del municipalismo español con su agenda urbana para el desarrollo municipal. Este movimiento fue, en gran medida, llevado a cabo con los profesionales latinoamericanos vinculados a la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal, creada en La Habana en 1938.

El acercamiento más efectivo entre el IEAL y sus profesionales y las instituciones interamericanas se produjo de forma gradual y en dos Congresos Interamericanos de Municipios celebrados en la década de 1950. Hasta entonces, todas las actividades del Instituto se habían concentrado en los problemas de los municipios españoles, como lo muestran las actividades de la Revista de Estudios de la Vida Local y los Seminarios de Técnicos Urbanistas. Como afirmó Carlos Ruiz del Castillo —director del IEAL en aquella época—, en respuesta a periodistas españoles, “España hizo acto de presencia, singularmente invitada como Nación observadora en los congresos celebrados por la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal en el año de 1953 en Montevideo, y en el año 1954 en San Juan de Puerto Rico” (IEAL, 1956, p.19).

El paso decisivo y definitivo hacia esta (re)articulación⁵²

⁵² La idea de rearticulación considera el primer movimiento dado en esa dirección con la organización del Congreso de la Unión Internacional de Ciudades realizado en España en la década de 1920. Los

internacional se formuló en una circular del 15 de noviembre de 1954, emitida por la Secretaría del IEAL, en la que se presentaron las ideas iniciales y la propuesta de realizar un Congreso en España. Este documento contiene dos datos importantes. El primero expresaba el reconocimiento por parte del IEAL de que el debate municipalista en el continente americano estaba consolidado, debido a “la madurez de conciencia municipalista que han alcanzado aquellos países” (IEAL, 1956, p. 17). El segundo, más directamente vinculado a cuestiones de interés para el desarrollo municipal, informa las propuestas temáticas que estructurarían el Congreso previsto para 1955 (y que efectivamente tuvo lugar entre el 11 y el 25 de junio de ese año). Las cuatro áreas temáticas definidas por la organización apuntaban a cuestiones estructurales para los municipios:

- I. Problemas de las grandes concentraciones urbanas desde el punto de vista de la organización administrativa y la gestión urbanística;
- II. La actividad industrial y mercantil de los municipios;
- III. Fuentes de ingresos específicos de la hacienda municipal. Posibilidades de utilización del crédito mediante la institución de bancos municipales;
- IV. Cooperación intermunicipal entre los países hispánicos.

Cada una de estas áreas contaba con un texto-tesis elaborado por

congresos iberoamericanos se caracterizan, por lo tanto, por constituir el intento de construir esta articulación.

miembros de la delegación española⁵³ para ser presentado y debatido por una comisión de estudio elegida durante la sesión, en la que también se presentarían ponencias enviadas por delegados de las demás nacionalidades asistentes al congreso. Cada una de las comisiones de estudio se ocupó de analizar y discutir los textos-tesis que, a continuación, fueron debatidos en sesiones plenarias de trabajo para deliberar sobre las conclusiones, recomendaciones y acuerdos del I Congreso Iberoamericano de Municipios. Las áreas temáticas, es decir, los textos-tesis, se organizaron de la siguiente manera:

- a. La primera área temática, “Problemas de las grandes concentraciones urbanas”, se dividió en dos. Una para el estudio “desde el punto de vista de la organización administrativa” y la otra para el estudio “desde el punto de vista de la gestión urbanística”. El texto-tesis sobre el punto de vista de la organización administrativa fue elaborado por Luis Jordana de Pozas (en su carácter de catedrático de Derecho Administrativo), y el de la gestión urbanística fue presentado por Pedro Bidagor Lasarte (como jefe nacional de Urbanismo).

⁵³ Además de los nombres indicados como responsables por los textos-tesis, es oportuno destacar la presencia de otros profesionales que, de una forma u otra, estaban involucrados en los temas urbanísticos y el planeamiento municipal. Entre ellos, Gabriel Alomar Esteve, Manuel Baldrich Tibau, Gaspar Bein Zarazaga, José Gascón y Marín (quien, de acuerdo con la programación, habría dado una conferencia que no fue incluida en las Actas del Congreso), José Paz Maroto, Eugenio Pérez Botija.

Integraron la comisión de estudio de ambos textos: Francisco Guillermo Velázquez (alcalde de Tegucigalpa), Maximino Torres (alcalde de Santiago de Cuba) y José Antonio García-Trevijano (miembro del Consejo de Estado de España).

b. La segunda área temática, “La actividad industrial y mercantil de los Municipios”, fue elaborada y presentada como texto-tesis por Eduardo García de Enterría (miembro del Consejo de Estado de España). Integraron la comisión de estudio del texto: Manuel Solís Parodi (regidor de Rengo en Chile), Javier Pueyo (alcalde de Pamplona) y Fernando Garrido Falla (catedrático de Derecho Administrativo en España).

c. La tercera área temática también fue dividida en dos. En la subárea titulada “Fuentes de ingresos específicos de la hacienda municipal”, el texto-tesis fue escrito por Antonio Saura Pacheco (jefe del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales); en la otra, el texto-tesis fue elaborado por José Fariña Ferreño (director del Banco de Crédito Local de España). Integraron la comisión de estudio de ambos textos: Teresa de la Torre (alcaldesa de San Felipe en Chile) y ambos autores, Saura Pacheco y Fariña Ferrero.

d. La última área temática, “Cooperación intermunicipal entre los países hispánicos”, tuvo un carácter más institucional, ya

que fue elaborada en conjunto por el IEAL y el Instituto de Cultura Hispánica. El texto-tesis estuvo a cargo de Sánchez-Bella, sin embargo, debido a su ausencia, la comisión que lo estudiaría no hizo avances sobre las problemáticas específicas propuestas en el documento. La sesión estuvo presidida por Paulo Pinheiro Viveiros (de la Facultad de Derecho de Natal, Brasil), Enrique Otero Aenlle (alcalde de Santiago de Compostela) y Josefín Rincón Marrero (representante de la municipalidad de San Juan de Puerto Rico). La delegación chilena presentó una ponencia sobre cooperación intermunicipal, que fue debatida por una comisión de estudio dirigida por Ruiz del Castillo (director del IEAL) e integrada por miembros de las delegaciones de Cuba, Chile, Ecuador y Perú.

Estas áreas temáticas estaban relacionadas (y en cierta medida lo siguen estando en la actualidad) con los ejes estructurales de actuación en el ámbito del planeamiento municipal defendidos por los municipalistas en España y en toda América. Articulaban las condiciones institucionales para coordinar el desarrollo urbano-municipal, las condiciones productivas y las relacionadas con el mercado de trabajo, fundamentales para una economía municipal solvente, las condiciones financieras y crediticias para realizar inversiones e implementar acciones de interés para los municipios, las concepciones urbanísticas y de

planeamiento para promover el desarrollo y, finalmente, las alternativas para construir prácticas de cooperación entre los entes municipales. Todas estas cuestiones dan muestra de una visión sobre el desarrollo municipal que ya no se restringía a las especificidades y limitaciones del proyecto de urbanismo en relación con los desafíos planteados por los más diversos temas de interés para los municipios, ya sea vivienda, transporte, infraestructura, entre otros. En palabras del director del IEAL, Carlos Ruiz del Castillo,

Ya he insinuado que cada municipio es una unidad administrativa; ésta es su vida y su caracterización, y no se trata de unificar formas de gobierno municipal, sino de que las diferencias entre éstas sirvan a comunes propósitos. (...) Pero hay, sin embargo, preocupaciones comunes que afectan a las cuestiones de la vivienda, de la dotación de servicios y de las formas de gestión urbanística. Tampoco puede dudarse de que el propio Urbanismo está desbordando las zonas municipales y es tan interesante atender a esta realidad como a la de la colaboración de los propios municipios, para que el planeamiento sea una expresión de vida y no un aparato de ortopedia. (...) Esta es la realidad municipalista, unitaria y matizada, una y diversa, como la vida misma (IEAL, 1956, p. 22).

Al formular la idea de que el planeamiento debe ser una expresión de la vida municipal, y ya no un aparato para ajustar partes de los problemas municipales —como el mencionado aparato ortopédico—, Ruiz del Castillo refuerza la idea municipalista sobre la necesidad de pensar el desarrollo municipal como un todo, especialmente en cuanto

a la cooperación intermunicipal. Al mismo tiempo, como no podía ser de otro modo, el Congreso Iberoamericano de Municipios apuntalaría la idea-fuerza del pensamiento municipalista europeo y americano respecto de la autonomía municipal. Estos dos puntos programáticos estructurantes, cooperación y autonomía, son importantes para los municipalistas porque esa relación con el Estado central, también tratada por Alomar Esteve en su libro *Teoría de la ciudad*, pasaría por un tema sensible: la no deseada interferencia y control de ese Estado sobre los poderes locales, especialmente en lo relativo a los aspectos político-administrativos y, sobre todo, financieros.

Dada su relevancia para el pensamiento municipalista, el asunto estuvo, obviamente, en el orden del día del congreso de 1955. El brasileño Antonio Sylvio Cunha Bueno planteó su posición acerca del papel del Estado (el poder central de los países) en la formulación de políticas públicas que beneficiasen también a los municipios. En su intervención en la sesión de la tercera área temática, donde se discutieron los temas “Fuentes de ingreso específicos de la hacienda municipal” y “Posibilidades de utilización del crédito mediante la institución de bancos municipales”, Cunha Bueno afirmó que, en el Plan SALTE,⁵⁴ a pesar de

⁵⁴ Según el Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) de la Fundação Getulio Vargas (FGV) en Brasil, el Plan SALTE fue un “Plan económico presentado por el presidente Eurico Dutra al Congreso Nacional el 10 de mayo de 1948 a través del Mensaje Presidencial No. 196. Fue aprobado, tras dos años de tramitación, por la Ley No. 1102, del 18 de mayo de 1950. El nombre SALTE surgió de las iniciales de los cuatro problemas principales que el plan se proponía a resolver: salud (s), alimentación (al), transporte (t) y energía (e)”. Hay más datos disponibles en: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-salte>> (consultado el 7 de marzo 2022).

haber sido elaborado por técnicos del poder central brasileño, el Gobierno Federal “trajo grandes mejoras al interior de Brasil, al interior de nuestros estados”.

Sin embargo, aunque esta observación pueda indicar que su opinión era favorable a la idea de que el gobierno central debería conducir el desarrollo nacional y sus articulaciones con el desarrollo municipal, su posición sobre la autonomía de los municipios, especialmente la autonomía financiera, contenía la idea-fuerza central del pensamiento municipalista iberoamericano, y en esto no había ninguna concesión. En palabras de Cunha Bueno,

Entre tanto, deseamos manifestar aquí, una vez más, la tesis brasileña, que es la tesis de que se dé a los municipios las fuentes propias de recursos consignadas en nuestras constituciones. Estamos en contra de lo que llamamos *subvenciones* y ayudas; estamos en contra de lo que los gobernadores y los presidentes de la República pueden ofrecer a nuestros alcaldes, porque creemos que esta es una fórmula peligrosa de intervención del Poder Central en la vida municipal. Porque estas ayudas y estas subvenciones no se incluyen en los presupuestos, y son dadas, por lo general, en el momento en que los políticos se acuerdan de nuestros municipios, para que al día siguiente puedan recoger allí sus votos. Por esta razón, creemos que se debe defender la autonomía absoluta del municipio, a través de la separación completa de la economía del Poder Central de la economía del Poder Municipal. Solo con sus propias fuentes podrá el municipio, en realidad, cumplir con el destino que le está reservado en la historia de todos nuestros países (IEAL, 1956, pp. 784-785).

Para Cunha Bueno y toda la delegación brasileña, el debate sobre las cuestiones financieras de los municipios, ya sea sobre las formas de financiación, los créditos para inversiones o la aplicación de los impuestos, fue la espina dorsal del I Congreso Iberoamericano de Municipios. Esta opinión estuvo presente en todas las intervenciones que tuvieron lugar en las sesiones dedicadas al tema, al mismo tiempo que defendieron de diferentes maneras la urgente necesidad de la autonomía financiera. El propio Cunha Bueno sostuvo su argumentación en defensa de esta autonomía afirmando que “no hay autonomía completa si esta se queda exclusivamente en el terreno político y administrativo” (IEAL, 1956, p. 783).

Los argumentos para proclamar el carácter estructural de la cuestión financiera de los municipios fueron los más diversos, aunque convergentes. En el debate de la Tercera Sesión, celebrada el 16 de junio de 1955, surgieron argumentos que apuntaban a la necesidad de la independencia financiera respecto del poder central, y otros que afirmaban que el concepto de autonomía municipal debería estar fundamentado en un orden económico caracterizado por la existencia de recursos propios.

Antonio Saura Pacheco, autor de uno de los textos-tesis, también hizo una interesante observación sobre la relación entre el presupuesto y los gastos municipales al criticar lo que definía como la “vieja teoría”, que en su opinión se basaba en “la máxima limitación del gasto, porque para nosotros no es la mejor administración municipal la que menos gasta, sino

la que realiza más obras y cumple mejor sus fines sociales y económicos” (IEAL, 1956, p. 773).⁵⁵ Para el autor, el problema que realmente había que considerar era el del agravamiento del desempleo y la caída de la renta nacional. Si la mayoría de los municipios hispanoamericanos gestionaban sus actividades con pocos recursos, lo que les imposibilitaba cumplir con sus funciones y fines, quedaban sometidos a las intervenciones del poder central.

Este entendimiento reforzó la preocupación de los municipalistas por las posibles injerencias del poder nacional sobre los poderes locales, poniendo de manifiesto que se trataba de un tema sensible para todos estos profesionales. Como jefe central del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, Saura Pacheco afirmó que era necesario llevar a cabo una revisión de los problemas económicos de los municipios “sobre la base de la independencia financiera y de la mayor eficacia de la gestión” (IEAL, 1956, p. 773).

Para Saura Pacheco, el corolario de la autonomía municipal es el poder financiero, que implicaría, por ejemplo, la facultad de establecer impuestos o contraer préstamos. La separación total entre la hacienda municipal y la hacienda nacional del Estado era, según Saura Pacheco, la vía para construir una autonomía financiera lo más amplia posible, que

⁵⁵ El tema financiero y sus diversos abordajes no eran, sin embargo, algo nuevo en los ámbitos de reunión de los municipalistas. Como señaló el relator de la Tercera Sesión, Antonio Saura Pacheco — en aquel entonces jefe central del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales/España —, ya en el I Congreso Interamericano de Municipios, realizado en la ciudad de La Habana en 1938, se discutió el tema de la libre percepción e inversión de rentas en la esfera administrativa y financiera de los municipios.

permitiera a los países “donde las Municipalidades están sujetas a una subordinación financiera, [salir] de una vez para siempre de la situación angustiosa y desalentadora en que esa sumisión las coloca” (IEAL, 1976, p. 774).

En este punto de su argumentación en la sesión plenaria, el autor corroboró la concepción de la autonomía financiera que a continuación formularía el brasileño Cunha Bueno. Al insistir en este punto programático, entendido por Saura Pacheco como un principio, señaló que el tema ya estaba en la agenda de los municipalistas del continente americano desde el I Congreso Panamericano de Municipalidades realizado en 1938, y se había mantenido en los siguientes que tuvieron lugar en Santiago de Chile (1941), Nueva Orleans (1950), Montevideo (1953) y San Juan de Puerto Rico (1954).

A fin de resumir la cuestión en términos generales, podemos afirmar que el Congreso de 1955 giró en torno de dos puntos centrales: en primer lugar, la total desconexión entre los sistemas financieros central y municipal, y en segundo lugar, la necesidad de que los municipios asumieran por sí mismos las acciones enfocadas al desarrollo local. Las tres primeras conclusiones de la Tercera Sesión hicieron explícitas estas premisas:

Primera. El Congreso proclama como necesaria la existencia de una Hacienda Municipal separada de la Estatal, que sea base de su autonomía. El ámbito impositivo municipal ha de ser reconocido por el

Estado; Segunda. Se reconoce a las Municipalidades la universalidad de su propia competencia, sin ninguna intervención del Poder Central en materias de actuación voluntaria; Tercera. Será buena toda medida que conduzca al fortalecimiento del Patrimonio Municipal, debiendo reconocerse la mayor capacidad e iniciativa de las Municipalidades para administrar y explorar racional y económicamente toda clase de bienes (...) Por tanto, deberán ser eliminadas las dificultades que se opongan a esta política patrimonial, con el doble objeto de proporcionar a las Municipalidades rentas o recursos distintos del impuesto y asegurar a la población la prestación de servicios con fines sociales (IEAL, 1956, pp. 773-775).

De estas tres conclusiones —de un total de trece—, la tercera contiene un elemento que se consideró fundamental en el Congreso de 1955 para que los municipios dispusieran de condiciones efectivas de gestión y planeamiento para el desarrollo, especialmente en relación con el tema urbanístico: el patrimonio municipal. Este elemento fue intensamente debatido en la Cuarta Sesión (toda ella dedicada al urbanismo), realizada también el 16 de junio, tras la presentación del estudio “Problemas de las grandes concentraciones urbanas desde el punto de vista de la gestión urbanística” de Pedro Bidagor Lasarte, por entonces jefe nacional de Urbanismo y profesor de la asignatura Generalidades de Urbanismo en el IEAL. Uno de los temas de la presentación de Bidagor Lasarte fue lo que él denominó “política municipalizadora del suelo”, que fue el eje central con que se trató el tema del patrimonio municipal debatido en Tercera Sesión.

Efectivamente, era un tema que se estaba discutiendo en España en aquel momento y que llevaría a la aprobación de la Ley de Suelo en 1956.⁵⁶

Aunque importante, el tema de la política municipalizadora del suelo no fue el único relevante en los debates. Al inicio de su presentación, Pedro Bidagor señaló algunos aspectos más conceptuales de la gestión urbanística que ayudaron a comprender el propio campo urbanístico en el contexto municipalista. Entre los principales temas planteados por el urbanista español, el primero demuestra una comprensión general de los procesos de gestión de los propios municipios, pues ya no se trata exclusivamente del tema del proyecto/plan urbanístico.

La gestión urbanística debería abarcar todos los problemas del urbanismo y, para ello, debería incluir cuatro grandes ejes: “primero, el planeamiento urbanístico; segundo, la transformación administrativa del suelo; tercero, la urbanización, y cuarto, el fomento e intervención de la edificación” (IEAL, 1956, p. 819). Ahora bien, la asociación de esta idea de

⁵⁶ En su libro, Fernando de Terán hace un recorrido histórico por el proceso iniciado en 1949, cuando se encargó la elaboración de la ley mencionada. Su análisis esclarece cuestiones importantes que se plantearían a partir de 1951, cuando se redactó un primer anteproyecto de estudios sobre la Ley de Suelo —“Proyecto de Ley de Régimen de Suelo y de Ordenación Urbana”—. La necesidad de una política articulada entre las cuestiones concernientes al suelo y el planeamiento, daría lugar a la propuesta de creación de “Patrimonios Municipales de Suelo”, así como a “la habilitación de procedimientos de expropiación de ‘polígonos de interés urbanístico’”. A continuación, analiza el anteproyecto de la Ley elaborado por el IEAL en 1953, observando, especialmente, la clasificación del suelo —que sería aprobado en el proyecto definido en 1956— en “urbano, reserva urbana y rústico”. Por último, avanza con su estudio hasta la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 1956”. Según Terán, se institucionaliza “de manera definitiva el proceso de ordenación urbana a través de la jerarquizada serie de planes nacional, provinciales, generales y parciales, cuyas características, alcance y configuración se definen en relación con el régimen del suelo, que el propio planeamiento clasificará en sus categorías de urbano, reserva urbana y rústico” (TERÁN, 1978, pp. 319-342).

que la gestión urbanística debería abarcar todos los problemas del urbanismo con otra, poco explicada, según la cual se trataría de un “proceso total necesario para transformar el medio rural en medio urbano”, generó observaciones y reacciones que fueron consideradas por la Comisión responsable del tema general. Estas observaciones apuntaban a la preocupación por un posible intervencionismo de los técnicos urbanistas en la gestión municipal integral, que incluiría la gestión urbanística. Se trataba de una interpretación que mantenía en la agenda diaria del Congreso el histórico temor municipalista a cualquier actuación que pudiera desdibujar la soberanía municipal.

Sin embargo, el mismo Pedro Bidagor Lasarte descartó esta situación, afirmando que lo que se pretendía era que cada uno de los cuatro ejes de la gestión urbanística estuviera constituido como una política efectiva. Y concluyó su explicación con una idea tal vez poco expresada por los profesionales del urbanismo, que se refiere a la estrecha relación con la política:

Por otra parte, la posible suspicacia de un deseo de intromisión técnica, más allá de la competencia propia de los técnicos, queda salvada inmediatamente si se tiene en cuenta que cuando hablamos de Urbanismo no hablamos necesariamente de Urbanismo estrictamente técnico. El Urbanismo es competencia de la más amplia colaboración y, en primer lugar y en situación predominante, de la política. O sea, que el Urbanismo, como función política, es evidente y, por lo tanto, cuando se habla de la amplitud que debe tener la labor

urbanística del Municipio no se quiere decir que suponga una intromisión de la parte técnica del Municipio en toda esta labor, sino que cada uno, en la medida de su competencia, actuará como le corresponda (IEAL, 1956, p. 820).

Tras esta explicación, centrada en el objetivo de aminorar las sospechas sobre posibles interferencias en los procesos propios del municipio, Bidagor Lasarte retomó la idea de una visión de conjunto compartida que debería existir entre los cuatro ejes. En cada una de las Conclusiones de la Comisión que debatió el tópico de la “gestión urbanística”, se presentaron de manera genérica los puntos centrales que orientarían los diversos temas relacionados con la vida en los municipios: vivienda, transporte, servicios públicos, servicios de salud, áreas verdes, uso del suelo, entre otros. También se incluyó en la agenda la cuestión sobre la importancia de la articulación complementaria entre el poder público y el sector privado, siendo responsabilidad del primero la conducción de las actividades. Tal como fue formulado,

la gestión urbanística municipal se encauzará en forma de dar clase de facilidades a la iniciativa privada para cumplir su cometido con la mayor amplitud posible. Aquí queda perfectamente claro el hecho de que no se propugnaba una política de sustitución de la iniciativa privada por la municipal, sino que el Municipio debe tomar aquellas medidas que sean necesarias para suscitar, encauzar y dirigir la iniciativa privada, pero animando ésta hasta el máximo (IEAL, 1956, p. 823).

Si bien en términos generales las propuestas fueron aprobadas sin mayores divergencias ni debates, hubo una en particular que tuvo el rol protagónico como tema del Congreso: la del suelo, la tierra urbana. De hecho, no podía ser de otra manera, ya que la tierra ha sido históricamente el factor estructural a la hora de discutir el desarrollo urbano, la urbanización, la vivienda y la intervención urbana, incluida la dimensión financiera que orienta los intereses capitalistas sobre el territorio en todas sus variantes. Es decir que la tierra es el elemento activo central y fuertemente relacionado con otras problemáticas, entre ellas la especulación inmobiliaria y la expansión urbana, porque sin tierra es imposible pensar en cualquier tipo de proyecto/plan de desarrollo.

Cuando se discutía lo que la Comisión denominó “política municipalizada del suelo”, se cuestionaba si “esta política debía ser colectivista o socialista” (IEAL, 1956, p. 822). En particular en el caso de España, donde precisamente en la década de 1950 se estaba discutiendo un proyecto de ley sobre el suelo —probada en 1956 como Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana (véase la nota al pie No. 55)—, puede observarse que los asuntos generales sobre el suelo urbano, la urbanización y la financiación municipal habían impregnado el debate urbanístico y municipalista profesional-institucional desde la década de 1920, en el contexto del desempeño institucional de la Unión de Municipios Españoles, la UME, o incluso desde los debates sobre la redacción del Estatuto Municipal de 1924. Esto refuerza la idea de que las

discusiones sobre urbanismo en el IEAL así como la visión del urbanismo español puesta en práctica desde su creación en 1940, estuvieron fuertemente vinculadas al pensamiento municipalista vigente ya en la década de 1920, caracterizando así la continuidad de un proceso que había comenzado con la creación de la UME.

En la década de 1950, especialmente debido a la decisión institucional del IEAL de proponer la realización del I Congreso Iberoamericano de Municipios en 1955, se fortalece el proceso iniciado en los años veinte, constituyendo un momento decisivo en la internacionalización de los debates sobre urbanismo y administración municipal, marcado por el estrechamiento de las relaciones institucionales y profesionales en materia urbanística entre España y el continente americano, más concretamente con América Latina. En 1955, cuando el IEAL promovió efectivamente la articulación iberoamericana con la propuesta de celebración de un Congreso Iberoamericano de Municipios, el concepto programático de cooperación intermunicipal ya se había consolidado como presupuesto estructurante de las discusiones sobre urbanismo y planeamiento urbano-regional en los ámbitos institucionales municipalistas.

Es importante destacar la dimensión iberoamericana porque, hasta entonces, las discusiones estaban muy circunscritas a sus límites geográficos: por un lado, el continente americano con las actividades de la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), y por otro, las actividades que primero la UME y después el IEAL

promovían en España. Además, fue este movimiento del IEAL el que abrió las puertas para la inclusión de Portugal en los debates, especialmente a partir del II Congreso Iberoamericano de Municipios, celebrado en Lisboa en 1959.

Todas estas actividades fueron llevadas adelante por el IEAL en el ciclo de su primera “etapa histórica”, entre 1940 y 1967. En este sentido, se trata de un marco estructural de su acción institucional más allá de las fronteras nacionales, que se puso en marcha precisamente durante esta “etapa histórica” que se cierra con la publicación, en 1967, del libro *Problemas del urbanismo moderno*. El libro se compone de los textos de las dieciocho conferencias impartidas en el Primer Curso General de Información Urbanística, realizado en el año académico 1965-1966 en el IEAL.

Los temas de estas conferencias son diversos, entre otras cosas porque sus autores provenían de diferentes disciplinas e instituciones. Algunos aspectos de los títulos son destacables porque ayudan a mapear ejes analíticos comunes, aun cuando resulten evidentes intereses más apremiantes, como el desarrollo regional, la cuestión del patrimonio del suelo municipal —que había sido debatida en el Congreso Iberoamericano de Municipios de 1955—, el planeamiento municipal y el planeamiento metropolitano. También vale la pena destacar la presencia de Gabriel Alomar Esteve con una ponencia sobre la defensa del patrimonio histórico-artístico.

Observados estos ejes analíticos, y antes de entrar en la parte final

de este libro sobre urbanismo y municipalismo en España, cabe considerar la decisión de no llevar a cabo un análisis en profundidad del documento “Problemas del urbanismo moderno. Conferencias del Curso 1965/1967”, que no se hará no porque carezca de interés o sea irrelevante hacerlo. Esta decisión se apoya en dos aspectos a partir de los cuales se ha considerado aquí este documento.

El primer aspecto es de carácter historiográfico y se relaciona con la propia construcción temporal de la investigación, que es la apropiación del documento “Problemas del urbanismo” por su año de publicación en 1967, el mismo que cierra la “etapa histórica” que caracterizó el primer ciclo de actuación del IEAL. Es decir que es la publicación que cierra el primer ciclo de actividades que el Instituto desarrolló desde su creación en 1940, más específicamente dentro del período que García-Bellido identifica como la primera etapa, entre 1944 y 1967. A partir de 1967 y con la fundación del Centro de Estudios Urbanos, como observó García-Bellido,

se produce una fuerte reorganización de las enseñanzas, culminadas con la obtención del Diploma de Técnico Urbanista. Los estudios se desglosaban en dos Cursos, uno Básico o de Introducción y otro Superior. (...) En el año de 1979 se produjo una modificación interna tendente a hacer el Curso Superior eminentemente práctico (GARCÍAL-BELLIDO, 1989, p. 425).

El segundo aspecto está directamente relacionado con los ejes

analíticos que forman parte de las conferencias publicadas en el libro *El problema del urbanismo moderno*; se trata por lo tanto de un aspecto de índole temática. Del conjunto de temas y cuestiones debatidos, dos son especialmente relevantes, porque permiten una reconexión con cuestiones debatidas en la década de 1920 y que estuvieron presentes en las conferencias de 1965-1966: el planeamiento municipal, por la referencia que se hace en uno de los textos al Estatuto Municipal en un contexto de discusión sobre la Ley de Bases de Régimen Local en la década de 1950; y el planeamiento regional, que ya estaba en la agenda de los profesionales desde el primer congreso de urbanismo de 1926, y que se aborda en la publicación de 1967 desde la perspectiva de la política de desarrollo regional.

El texto que comentaba el Estatuto Municipal fue elaborado por Carlos Vizcaíno Coloma, en aquel entonces asesor-inspector del Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, función que se sumaba a la de profesor del IEAL. Esta actividad como asesor del mencionado Servicio permite incorporar la dimensión política en el análisis, ya que, según Orduña Rebollo, este Servicio promovía un estricto control sobre los Ayuntamientos y los empleados municipales. Este aspecto es un indicio de que el IEAL actuó de acuerdo con las premisas políticas e ideológicas del franquismo, y que incluso, como también ha observado Orduña Rebollo, participó de la “revisión del totalitario Código de Gobierno y Administración Local de 1941” (ORDUÑA REBOLLO, 2003, p. 576).

Además, la presencia de Vizcaíno Coloma entre los profesores del IEAL refuerza la estrecha relación entre las medidas gubernamentales de control de los municipios y las ideas que circulaban dentro del Instituto, aunque pueda parecer una contradicción que un instituto creado para formar profesionales para los municipios incorpore a su personal profesionales que operarían en instituciones cuyas funciones estaban en consonancia con el autoritarismo vigente. No se trata de una contradicción, sino de un proyecto político orientado al control rígido de la organización y de las actividades que realizaban los municipios.

Sobre esta cuestión, Orduña Rebollo presenta una oportuna crítica hecha por Bartolomé Clavero al afirmar que “paladinamente no se perseguía una ciencia de la administración, sino un adoctrinamiento” (ORDUÑA REBOLLO, 2003, p. 577). Con respecto a la idea de adoctrinamiento, Orduña Rebollo presenta una visión que debe considerarse correcta, ya que contextualiza el IEAL en la historia política de España en los siguientes términos:

El único matiz que haríamos es que el espíritu de dicha actividad fue paralelo al que imperaba en la España del primer franquismo, haciéndose más permeable, muy lentamente, a medida que discurrían los años y adoptándose con dificultades a nuevas corrientes que circulaban por los países del entorno cultural y territorial (ORDUÑA REBOLLO, 2003, p. 578).

Sobre la actuación de los profesionales formados en el IEAL,

Orduña Rebollo argumentó que ellos habrían optado, por un lado, por desentenderse en cierta medida de la realidad política y, por otro, por ampararse, “refugiándose en la asepsia del técnico, el profesional y el especialista”. Y ello precisamente porque en el momento en que desempeñaban sus funciones encontraron en las localidades “que su actividad quedaba supeditada a un rígido centralismo y a un amplio intervencionismo (...) ejercido directamente por el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales”, es decir la institución donde Carlos Vizcaíno Coloma tenía el cargo de asesor-inspector (ORDUÑA REBOLLO, 2003, p. 578).

En su conferencia, Vizcaíno Coloma aborda las posibles relaciones entre lo que él denominó “planeamiento urbanístico” y el “planeamiento administrativo”, concluyendo que para alcanzar un alto nivel de eficacia en la gestión municipal era necesario cumplir cinco funciones administrativas: prever con visión de futuro; organizar y adaptar la estructura de la entidad a dichas previsiones; dirigir de acuerdo con las normas de ejecución de programas; coordinar con un sistema previamente definido; y evaluar si se habían alcanzado los objetivos. A pesar de que la parte principal del texto está dedicada a tratar estos puntos articulando el planeamiento urbanístico y el planeamiento administrativo, considero más relevante resaltar aquí un breve pasaje sobre el Estatuto Municipal.

El punto de partida del argumento de Vizcaíno Coloma referido al Estatuto Municipal era una observación sobre la Ley de Bases de

Régimen Local, en particular el texto refundido del 24 de junio de 1955, que, según el autor, omitía la exigencia de un planeamiento total de la actividad municipal. A partir de esta observación, que sugiere una connotación crítica, Vizcaíno Coloma argumentó que el artículo 153 del Estatuto Municipal exigía la aprobación de “planes generales de obras del Municipio conjuntamente con los proyectos de ensanche y urbanización en general” (VIZCAÍNO COLOMA, 1967, p. 90). Sin ir más allá de estas observaciones, solo señala que todos los municipios, y no únicamente los grandes, deberían estar sujetos al planeamiento y la programación.

Es probable que exista una cuestión política y doctrinaria en relación con la autonomía municipal, como ha observado Orduña Rebollo en su análisis de la Ley de Bases de Régimen Local de 1945, cuando toma en cuenta la nueva edición de la ley aprobada en diciembre de 1953, “que dio posteriormente lugar al texto refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17-VII-1945 y 3-XII-1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955 (...) donde estaba contenida su principal función: la asistencia técnica a los entes locales” (REBOLLO, 2003, pp. 584-588). A partir de 1958 y ya vigente la Ley de Presupuestos, según Orduña Rebollo, se constata una marcada oposición a la autonomía local con una omnipresente acción del Estado, “cuyo intervencionismo no se limitaba al control del Ministerio de la Gobernación (...) alcanzándose en este período las mayores cotas de dirigismo centralista sobre la actividad local y muy específicamente sobre la provincial” (ORDUÑA REBOLLO, 2003, p. 589).

La pregunta que se puede formular en relación con este ambiente

político e institucional fuertemente centralista es si hubiera sido posible que no lo fuera en el contexto de la dictadura franquista. Como ya hemos mencionado, el IEAL no fue solo un producto-proyecto cultural-intelectual en el marco de este orden centralista, sino que fue forjado por el propio régimen político y contó con el trabajo de profesionales políticamente identificados con este centralismo autoritario. Sin embargo, este hecho no impidió el surgimiento de algunas pocas posiciones críticas, como las formuladas por Jordana de Pozas y otros autores que se expresaron, aun amparados en una discusión doctrinaria supuestamente desvinculada de la política, en las páginas de la *Revista de Estudios de la Vida Local* editada por el IEAL. Como ha observado Orduña Rebollo,

Pocas críticas se podían realizar a la situación imperante, pues el Régimen Local formaba parte integrante y fundamental del sistema, al menos decían que era una de las bases de participación en el mismo y un pilar inamovible de la democracia orgánica. Mucho menos, por tanto, en una revista que, pese a su solvencia doctrinal, estaba editada por un organismo, aunque financiado por las Corporaciones Locales, comprometido con las decisiones y la línea política emanada de la Dirección General de Administración Local. En cualquier caso era el único medio posible donde se podían formular opiniones contrarias a aspectos concretos de la legislación en vigor, de los que quedaban excluidos algunos, entre ellos, el sistema de representatividad por afectar a la misma esencia del sistema (ORDUÑA REBOLLO, 2003, p. 583).

En cuanto al planeamiento regional, abordado por Manuel Martín

Lobo —que era ingeniero de montes y profesor de la asignatura Municipio Rural y Desarrollo Regional en el curso de Información Urbanística del IEAL— en la conferencia “El desarrollo regional en el mundo y en España” (MARTÍN LOBO, 1967), el mismo tema que ya se venía debatiendo desde el Congreso de Urbanismo de 1926 aparece en una perspectiva más amplia, asociado al planeamiento económico nacional. Tanto es así que el texto comienza con una referencia a la Ley 194 del 28 de diciembre de 1963, mediante la cual se aprobó el Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1964-1967, y con la interrogación acerca de qué era el desarrollo regional.

Martín Lobo hace un interesante recorrido histórico con momentos que considera directamente relacionados con el tema. Indica, por ejemplo, que una probable primera referencia al término “desarrollo regional” habría aparecido en los debates del Congreso Anual de Economistas de Lengua Francesa, que tuvo lugar entre el 25 y el 26 de mayo de 1959 en la Universidad de París, cuando el término apareció en el título “Problème du développement régional”. Una segunda referencia habría aparecido en la I Conferencia Mundial de Desarrollo Regional celebrada en Bedford College en 1955, el mismo año en que se realizó en Madrid el I Congreso Iberoamericano de Municipios.

Al buscar la primera referencia al término en España, indica un trabajo suyo titulado “Realidad y perspectiva de la planificación regional en España”, publicado en la *Revista de Estudios Agrosociales* en 1961. También menciona la aparición del término en América Latina en relación

con la Declaración de San José de 1963, firmada por los presidentes de Estados Unidos, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Honduras, Guatemala y Nicaragua con el fin de elaborar un plan conjunto de desarrollo regional (MARTÍN LOBO, 1967, p. 30).

Un aspecto central del análisis de Martín Lobo sobre qué sería y cómo se emprendería el desarrollo regional son los desequilibrios económicos regionales y su relación intrínseca con la desintegración de las economías nacionales, lo que resultaría en una falta de integración nacional. Partiendo del entendimiento de que el desarrollo regional sería al mismo tiempo una teoría, una técnica y una política para lograr el desarrollo armónico de las actividades económicas en las más diversas regiones de un país, Martín Lobo lo concibió de esta manera:

el término desarrollo regional debe ser entendido en un amplio sentido que va desde un programa local de desarrollo (ciudades, provincias, grupos de ciudades o de pueblos) hasta la región natural o administrativa de un país determinado o también hasta el conjunto regional tomado en un sentido internacional” (MARTÍN LOBO, 1967, p. 30).

En este sentido, destaca, por un lado, que cuanto mayor sea el desarrollo de un país, más necesario será el desarrollo regional, y por otro, y específicamente para el caso español, que el desarrollo regional debe tener cada vez mayor importancia para que, por medio de las acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, se integre plenamente en el desarrollo nacional.

El autor explora también las especificidades del desarrollo regional en España durante la primera mitad del siglo XX. En lo que respecta a las décadas de 1920 y 1930, señala que la idea matriz se estructuró en torno del aprovechamiento integral de los recursos de un valle fluvial. Las Confederaciones Hidrográficas, creadas por el Real Decreto del 5 de marzo de 1926, con actuación inicial en el río Ebro, fueron incluso “el primer organismo concreto de planificación regional del mundo” (MARTÍN LOBO, 1967, p. 48).

En la década de 1940, la actuación de la Secretaría General para la Ordenación Económico-Social en enero de 1946 y la elaboración de los Planes Provinciales de Ordenación Económico-Social habrían enfrentado el problema de la pobreza y el abandono en diversas zonas y regiones del país. La década de 1950 estuvo marcada por la aprobación, mediante una ley del 7 de abril de 1952, del Plan de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de la Provincia de Badajoz, experiencia que, según Martín Lobo, se generalizaría en gran parte del territorio nacional (MARTÍN LOBO, 1967, p. 49).

Por último, ya en la década de 1960, Martín Lobo se ocupa directamente del plan de desarrollo aprobado por la Ley 194 de 1963, el documento mencionado al principio de su exposición. Según su análisis, tan pronto como el texto del plan presentó las orientaciones generales que guiarían la política económica del gobierno español, se anunciaron las directrices para el desarrollo regional. Con el objetivo específico de desarrollar “las diversas zonas geográficas para conseguir la

participación equilibrada de todas ellas en el bienestar económico y social”, el plan de desarrollo aprobado para el período comprendido entre 1964 y 1967 —precisamente el año de publicación del libro *Problemas del urbanismo moderno* y de la finalización del primer ciclo de trabajo del IEAL— trabajaría en torno a cuatro ejes para reducir las diferencias regionales de renta por habitante:

- a) Crear polos de promoción y desarrollo industrial.
- b) Asegurar la mejor utilización posible de los recursos y fomentar las iniciativas locales.
- c) Intensificar las transformaciones de las estructuras agrarias de baja productividad.
- d) Establecer las condiciones necesarias para que se orienten los movimientos migratorios.

Según su visión, la aplicación de medios para el desarrollo regional, instrumentalizados por el Primer Plan de Desarrollo Económico y Social, ya habría realizado acciones relevantes, entre ellas, los polos de desarrollo y promoción industrial. Pero el texto también llama la atención por una laguna en las consideraciones de Martín Lobo, a saber: ¿cuál es el lugar de las dimensiones urbanístico-territoriales del planeamiento urbano en relación con el planeamiento económico en la promoción del desarrollo nacional?

En ningún momento el autor presentó los aspectos que en el

Primer Plan de Desarrollo Económico y Social estarían directamente vinculados a las dinámicas urbanas, regionales y territoriales, en el sentido de las interacciones e interferencias en lo concerniente a la propiedad del suelo y a sus usos o, más específicamente, en relación con las cuestiones urbanas inherentes al papel de los municipios en el desarrollo. Para entender el significado de esta “ausencia”, hay que mirar por fuera del IEAL, en dirección a lo que estaba ocurriendo en el campo profesional del urbanismo en España entre finales de la década de 1950 y principios de los años sesenta, particularmente en 1963, cuando se aprobó el Primer Plan de Desarrollo Económico y Social.

Este análisis fue realizado de forma muy precisa por Fernando de Terán al examinar los lineamientos de la “nueva política económica” y su relación con la política urbanística. Terán parte de la observación del Plan de Estabilización, caracterizado por el desarrollo industrial y la concentración de la población en las áreas urbanas, para analizar a continuación el decreto-ley de la “Nueva Ordenación Económica”, al cual, según el autor, “seguirán nuevas disposiciones liberalizadoras que permiten la iniciación de una etapa de acumulación de capital y fortalecimiento de las empresas” (TERÁN, 1978, p. 395). Si bien observa que el Plan de Estabilización estaba teniendo éxito, como lo confirmaba el crecimiento del producto interno bruto en torno al 8% en los años anteriores, lo que generaba una gran confianza en la política económica adoptada a partir de 1959, Terán no deja de advertir acerca de los problemas que este crecimiento estaba causando en los núcleos urbanos

y los desequilibrios entre las regiones industrializadas y las agrícolas (TERÁN, 1978, p. 396). En este contexto, según Terán,

la política urbanística, que había podido esperar la llegada de un tiempo de plenitud, apoyado en las importantes conquistas institucionales de la década anterior y en el respaldo político de un ministro como Arrese, caerá en la marginación política real, e iniciará un período de supervivencia o de franca congelación (TERÁN, 1978, p. 396).

Lo que Terán observa con gran precisión en este momento es la imposición de una opción política nacional por la liberalización de la economía en detrimento del equilibrio territorial. La base política y técnica de esta opción tiene como marco de referencia el Informe realizado en 1961 por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, a pedido del propio gobierno español, para preparar un plan de modernización de la economía. Martín Lobo no se ocupó demasiado de este Informe y su análisis se limitó a lo que habría sido una polémica sobre el desarrollo regional entre dos puntos de vista diferentes:

desarrollo regional a la ultranza y desarrollo regional con criterios absolutos de economicidad. La solución acertada de un desarrollo regional selectivo y auténtico se puso bien pronto de manifiesto. Parecía, pues, absolutamente indispensable la presencia de una política acertada de desarrollo regional en el primer Plan Nacional de Desarrollo Económico español que tuviera

comocriterio fundamental que su coste fuera inferior al conjunto de los costes privados y sociales derivados de los desequilibrios y disparidades entre las diversas regiones del país (MARTÍN LOBO, 1967, p. 51).

En su brevísimo comentario, Martín Lobo no entra en el meollo de la cuestión que, según Terán, era fundamental para comprender la política económica que se estaba adoptando sobre la base del Informe del Banco, que trata, de hecho,

de una actitud enraizada en las opciones tradicionales de la economía liberal, de carácter no intervencionista, que interesa mucho destacar aquí, por lo que tiene de contraria a las que preconizaban el desarrollo homogéneo y equilibrado territorialmente, como hacía desde antiguo la doctrina urbanística, como opción voluntarista de intervención y corrección. (...) Por otra parte, en el Primer Plan de Desarrollo no se vislumbraba siquiera la preocupación por una política global y comprensiva que pudiera aproximarse a una acción de ordenación territorial. Sólo el objetivo primordial, el máximo crecimiento del producto nacional bruto, aparecía dulcificado, al ponerse a su lado, inmediatamente, el de la equitativa distribución de la renta, para lo cual se montaba una política de desarrollo regional, en atención a la situación de las "zonas insuficientemente desarrolladas del país", para, según se decía, asegurar "la participación equilibrada de todas las regiones en el bienestar económico y social". (...) Y el programa de acción regional se basará fundamentalmente en la industrialización, la cual, a su vez, será realizada a través de la técnica de polos de

promoción y desarrollo industrial y por la creación de polígonos industriales (TERÁN, 1978, pp. 397-398).

Según Terán, el único capítulo del Plan de Desarrollo que menciona la relación entre la economía y el planeamiento territorial, con consideraciones sobre la vivienda, el urbanismo y la construcción, “supone un casi patético esfuerzo de enlazar todo el mundo conceptual de la doctrina urbanística (...) con el nuevo planteamiento y orientación de la planificación económica” (TERÁN, 1978, p, 399). Asimismo según Terán, habría partido de Pedro Bidagor la iniciativa de despertar “el interés y la atención del propio ministro-comisario del Plan”, López Rodó, entre los responsables del planeamiento económico, por vincular la ordenación del territorio con el desarrollo económico, pero “pronto debió comprender López Rodó que esa preocupación sólo podría actuar como freno a la estrategia ‘desarrollista’ que se había adoptado prioritariamente para la política económica” (TERÁN, 1978, p. 400). Al mencionar un encuentro que habría tenido lugar en Huelva entre Pedro Bidagor y López Rodó ante varios testigos, Terán afirma que en ese momento “quedó claro cuál iba a ser el camino del desarrollo español, prácticamente al margen y sin conexión con la doctrina urbanística y la política que había tratado de desarrollarla” (TERÁN, 1978, p. 400).

A la luz del estudio realizado hasta ahora sobre el urbanismo y el municipalismo en España, pero especialmente de los dos últimos capítulos dedicados al IEAL, esta constatación de la desconexión observada por Terán abre el camino para cuestionar el sentido de un curso

como el que ofreció el IEAL en el año académico 1965-1966 y que dio lugar a la publicación del libro *Problemas del urbanismo moderno*. Más aún, permite cuestionar sobre la repercusión, en la formación de los profesionales que trabajarían en los municipios españoles, de aquella condición de la política urbana de “marginación política real” en un contexto en el que la “nueva política económica” hizo prevalecer, como ha observado Terán, una visión tendiente a la liberalización de la economía y desconectada de las variables necesarias para pensar el desarrollo económico tomando en consideración los aspectos concernientes al suelo y al territorio.

Lo que también llama la atención del libro *Problemas del urbanismo moderno* es el breve texto de Carlos Ruiz del Castillo y Catalán de Ocón, director del IEAL, que recoge las consideraciones que expresó en el cierre del Curso General de Información y del Ciclo de Conferencias sobre Urbanismo, revelando cómo el debate sobre planeamiento económico y urbanismo no parecía estar presente ni en el curso, ni en el IEAL, en aquel entonces. Tal vez por eso mismo Javier García-Bellido considere el año de 1967 como el punto de inflexión que marcó el fin del primer ciclo histórico del IEAL, cuya reorganización institucional culminó con la creación del Centro de Estudios Urbanos.

El texto de Ruiz del Castillo parece desconectado de su propia contemporaneidad, pues sigue muy centrado en una visión administrativista del urbanismo. Afirma que el deseado Plan Nacional de Urbanismo, piedra angular de la ordenación urbana, tendrá que estar

conectado con el citado Plan de Desarrollo, pero, como en el texto de Martín Lobo, no hay una evaluación más criteriosa de los significados de esta necesaria conexión. Si, como él dice, “son y serán siempre los Municipios los destinatarios de servicios y progresos” (RUIZ DEL CASTILLO, 1967, p. 405), algo parece no tener sentido, ya que, al mismo tiempo que se preserva la fuerte centralización autoritaria, se decide adoptar una política económica fuertemente tendiente a la liberalización y centrada en el crecimiento nacional bruto, con poco o casi ningún espacio para pensar en el lugar del urbanismo y del planeamiento urbano en los municipios, precisamente uno de los ejes centrales de la enseñanza en el IEAL hasta entonces.

Dado que no ha sido posible localizar ningún documento que pudiera indicar, por parte de los profesionales y profesores que trabajaban en el IEAL, una percepción de los profundos cambios que estaba experimentando la sociedad española en la década de 1960 — especialmente cambios relacionados con el modelo de desarrollo económico liberal basado en la industrialización—, lo mejor es retomar una formulación de García-Bellido para tratar de explicar, aunque sea de manera muy genérica, los aspectos que podrían dilucidar las transformaciones que se produjeron a partir de 1967. A pesar de la advertencia de que los dos últimos ciclos del IEAL, el segundo entre 1967 y 1983 y el tercero entre 1983 y 1988, no pueden compararse con el período comprendido entre 1944 y 1967, ciertamente se trata de un análisis acertado. En palabras de García-Bellido,

no sólo son incomparables, por razones culturales o políticas del devenir histórico de estos últimos cincuenta años en España, sino tampoco por la propia evolución de la cultura urbanística europea que se ha replanteado sus principios de la enseñanza y la práctica del urbanismo en una sociedad en continuo cambio y en plena crisis estructural de valores y objetivos (GARCÍA-BELLIDO, 1989, p. 428).

El hecho de que esos períodos sean incomparables, y en esto hay que estar de acuerdo con García-Bellido, no disminuye la importancia de comprender la cultura urbana que prevaleció en el IEAL en el primer ciclo, entre la década de 1940 y 1967, que hasta hoy ha quedado algo relegada a un plano inferior en la historiografía urbanística. Esto obedece a que las transformaciones que se produjeron a partir de 1967 y que duraron hasta 1988 son producto de ideas que ciertamente estaban cambiando dentro del propio IEAL. Por lo tanto, no se debe mirar al IEAL como un proceso autóctono, producto de las decisiones de un gobierno nacional que buscaba forjar un “nuevo orden urbano”, como si esto fuera posible sin que se planteara un amplio proceso de discusión sobre el urbanismo, aunque fuera cuestionado y problematizado.

En este sentido, cualquier nueva visión del urbanismo para el desarrollo municipal, del urbanismo como actividad público-estatal para los municipios, que se formulara dentro del IEAL, debe entenderse como un proceso en continuo movimiento de algo anteriormente concebido y que seguía (re)formulando respuestas a los diversos problemas municipales, y lo mismo puede aplicarse al período posterior a 1967.

Dicho esto y ante la posibilidad de extender este trabajo hasta 1988, es conveniente reafirmar que la investigación documental básica ha estado siempre concentrada y dirigida por el recorte histórico que organiza la temporalidad de este libro. Por ello, no ha sido posible formular un análisis de cómo los cambios institucionales y organizativos en el IEAL a partir de 1967 repercutieron en las discusiones urbanísticas en un contexto de profundos cambios en el desarrollo económico.

Lo que se puede afirmar a partir de la investigación realizada es que el Estatuto Municipal, el Primer Congreso de Urbanismo de 1926, la Unión de Municipios Españoles (UME) y el Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL) son partes de un largo proceso, cada uno en su contexto histórico, pero constituyendo procesos relacionados que también pueden pensarse como continuidad, siempre que no se desatiendan sus particularidades y los cambios producidos, ya sean políticos, institucionales o urbanísticos. Esta continuidad es la que puede contener lo que fue *planeado* como ideas para responder los desafíos urbanos y regionales que un determinado contexto histórico planteó a los profesionales e instituciones.

Es indiscutible, por lo tanto, que algo de estas ideas *quedó* como materia para informar las experiencias e instigar nuevas ideas. Lo contrario implicaría decir que las ideas urbanísticas no circulan, ni se difunden, interpretan y debaten, partiendo siempre de un determinado punto *ex nihilo*. Lo que se produjo en el ámbito del IEAL está relacionado con los debates que se dieron desde la creación del Estatuto Municipal en

la década de 1920, a la vez que pasó a presentar una articulación iberoamericana a partir de 1955, cuando se inició una importante circulación de profesionales entre la Península Ibérica y América Latina para discutir sobre urbanismo y planeamiento urbano en el seno de una amplia red municipalista de instituciones y profesionales cuya actuación se orientó a formular respuestas a los desafíos del desarrollo municipal. Al fin y al cabo, "planea, que algo queda". Ese *algo* es, sin duda, la contribución instigadora del debate urbanístico producida en el ámbito del pensamiento municipalista español desde la década de 1920.

Urbanismo y municipalismo, ya sea en España o en otro país marcado por una importante presencia político-institucional-territorial de la dimensión municipal-local, son campos intelectuales que han producido muchas reflexiones ante los desafíos de abordar los problemas y cuestiones relacionados con la vida en la ciudad. Este libro es solo una posible contribución al análisis de estos dos campos, el disciplinar (urbanismo) y el político-programático (municipalismo), en el marco del debate español y sus aproximaciones a Europa y al continente americano en la primera mitad del siglo XX.

Un análisis que evidentemente no pretende ser total o absoluto, pero que ha procurado, desde el inicio de la investigación en 2008, siempre que ha sido posible y de acuerdo con la documentación disponible, abarcar las diversas tramas intelectuales e instituciones relacionadas con el urbanismo y el municipalismo en España. Otros enfoques no solo son posibles, sino necesarios, entre otras cosas para

poder comprender con mayor profundidad los desafíos del siglo XXI como parte de una construcción continua de ideas urbanísticas que la *larga duración* permite observar y analizar.

Referencias bibliográficas

ALOMAR ESTEVE, Gabriel. Teoría de la ciudad. Ideas fundamentales para un urbanismo humanista. Madrid: IEAL, 1948.

BASSOLS COMA, Martín. Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956). Madrid: Montecorvo, 1973

CALABI, Donatella. História do urbanismo europeu: questões, instrumentos, casos exemplares. San Pablo: Perspectiva, 2012.

CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio. La organización institucional del planeamiento urbanístico en España: problemas y dificultades. In: Centro de Estudos e Formação Autárquica. Urbanismo e Poder Local: jornadas internacionais. Lisboa: Gráfica de Coimbra, 1989.

CLOTET I MIRÓ, María-Angels. La cooperación internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa. La obra de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa. Madrid: Civitas, 1992.

CORT BOTÍ, César. La acción urbanizadora de los municipios. In: Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), Doctrina de los Congresos Municipalistas, 1926-1929. Madrid: Ferlibre SA, 1992.

CORT BOTÍ, César. Trazado, urbanización y saneamiento de poblaciones en la Escuela Superior de Arquitectura de Madrid: reforma y ensanche de Ciudad Rodrigo. In: *Arquitectura* (órgano oficial de la Sociedad Central de Arquitectos), vol. VII, No. 77, pp. 205-215, septiembre de 1925.

CZEKELIUS, Otto. Trazados de ciudades - Gustavo Fernández Balbuena: Obras Completas. Madrid, 1932.

DIÉGUEZ PATAO, Sofía. Un nuevo orden urbano: "El Gran Madrid" (1939-1951). Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1991.

FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias). Doctrina de los Congresos Municipalistas. 1926-1929. Madrid: FEMP, 1992.

GARCÍA CORTÉS, Mariano. Bases de estudio para formar una ley general de urbanización. In: Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) (ed.). Doctrina de los Congresos Municipalistas. 1926-

1929. Documento No. 6. Madrid, 1992a.

GARCÍA CORTÉS, Mariano. Memoria. In: Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) (ed.). *Doctrina de los Congresos Municipalistas. 1926-1929. Documento No. 6.* Madrid, 1992b.

GARCÍA GONZÁLEZ, María Cristina. César Cort y la cultura urbanística de su tiempo. Tesis de doctorado. Madrid: ETSAM-Universidad Politécnica de Madrid, 2011.

GARCÍA GONZÁLEZ, María Cristina. César Cort [1893-1978] y la cultura urbanística de su tiempo. Madrid: Abada Editores, 2018

GARCÍA-BELLIDO, Javier. Reflexiones y propuestas sobre la enseñanza de la urbanística en el Instituto Nacional de Administración Pública. In: Centro de Estudos e Formação Autárquica. *Urbanismo e Poder Local: jornadas internacionais.* Lisboa: Gráfica de Coimbra, 1989.

GARCÍA-BELLIDO, Javier; BRUSILOVSKY, Berta. La enseñanza del urbanismo en el IEAL. In: *Ciudad y Territorio. Revista de Ciencia Urbana*, No. 66. Madrid: IEAL, 1985.

IEAL (Instituto de Estudios de Administración Local). *Cincuentenario del Estatuto Municipal: estudios conmemorativos.* Madrid: IEAL, 1975.

IEAL (Instituto de Estudios de Administración Local). *Crónica del I Congreso Iberoamericano de Municipios.* Madrid: IEAL, 1956.

IEAL (Instituto de Estudios de Administración Local). *El Instituto de Estudios de Administración Local: organización y actividades (1940-1950).* Madrid: IEAL, 1951.

IEM (Instituto de Estudios Municipalistas). *Urbanismo*, en FEMP (ed.). *Doctrina de los Congresos Municipalistas. 1926-1929. Documento No. 18.* Madrid: FEMP, 1992a.

IEM (Instituto de Estudios Municipalistas). *El Estatuto de las grandes ciudades.* In: FEMP (ed.). *Doctrina de los Congresos Municipalistas. 1926-1929. Documento No. 5.* Madrid: FEMP, 1992b.

IRS (Instituto de Reformas Sociales). *Conferencia Nacional de la*

Edificación. Memoria. Madrid: Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, 1924.

JORDANA DE POZAS, Luis. "Significado del Estatuto Municipal en la historia del municipalismo español". In: IEAL. Cincuentenario del Estatuto Municipal: estudios conmemorativos. Madrid: IEAL, 1975.

JORDANA DE POZAS, Luis. Estudios de administración local y general. Madrid: IEAL, 1961.

MANCUSO, Franco. Las experiencias del zoning. Barcelona: GG, 1980.

MARTÍN LOBO, Manuel. El desarrollo regional en el mundo y en España. In: Problemas del urbanismo moderno (Conferencias del curso 1965-1966). Madrid: IEAL, 1967.

MUGURUZA OTAÑO, Pedro. Generalidades de Urbanismo. In: Revista de Estudios de la Vida Local (REVL), No.12. Instituto de Estudios de la Vida Local (IEAL): Madrid, 1943.

NAVARRO, Miguel Ángel. Urbanismo. In: FEMP (ed.). Doctrina de los Congresos Municipalistas. 1926-1929. Documento No. 27. Madrid: FEMP, 1992.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique. Municipios y provincias. Historia de la organización territorial española. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias; Instituto Nacional de Administración Pública; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique Orduña. La Unión de Municipios Españoles, un antecedente de la formación de funcionarios locales. In: IEAL. La formación de funcionarios en España. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, IEAL, IEAL. 2001.

PINO, A. P.; RAMÍREZ NIETO, J. V.; ARAVECCHIA-BOTAS, N. C. CINVA: Un proyecto latinoamericano, 1951-1972. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Centro Editorial Instituto de Estudios Urbanos. Editora de la Universidad Nacional de Colombia, 2024.

POSADA, Adolfo. Evolución legislativa del Régimen local en España, 1812-1909. Madrid: IEAL, 1982.

POSADA, Adolfo. Escritos Municipalistas y de la Vida Local. Madrid: IEAL, 1979.

POSADA, Adolfo. El régimen municipal de la ciudad moderna. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1936.

REVL (Revista de Estudios de la Vida Local). Urbanismo. Instituto de Estudios de la Vida Local (IEAL), No. 48, 1949.

REVL (Revista de Estudios de la Vida Local). Actividades del Instituto. Instituto de Estudios de la Vida Local (IEAL), No. 13, 1944.

REVL (Revista de Estudios de la Vida Local). Los estudios de urbanismo en España. Instituto de Estudios de la Vida Local (IEAL), No. 7, 1943.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel. Las asociaciones de entidades locales en España. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2002.

RUIZ DEL CASTILLO Y CATALÁN DE OCÓN, Carlos. Clausura del Curso general de Información y del Ciclo de Conferencias sobre Urbanismo. In: Problemas del urbanismo moderno (Conferencias del curso 1965-1966). Madrid: IEAL, 1967.

SAMBRICIO, Carlos. Madrid: ciudad-región. De la ciudad ilustrada a la primera mitad del siglo XX. Madrid: Comunidad de Madrid; Consejería de Obras Públicas Urbanismo y Transportes; Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional, 1999.

SAMBRICIO, Carlos. Las promesas de un rostro: Madrid, 1920-1940. De la metrópolis al Plan Regional. In: Madrid, urbanismo y gestión municipal 1920-1940. Madrid: Ayuntamiento de Madrid, Área de Urbanismo e Infraestructuras. Gerencia Municipal de Urbanismo, 1984.

TENA NÚÑEZ, Luis. Catálogo Palma de Mallorca. Desarrollos Urbanos, 1950/2000. Departamento de Urbanismo de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Navarra, 2011.

TERÁN, Fernando de. Planeamiento urbano en la España contemporánea: historia de un proceso imposible. Barcelona: Gustavo Gili, 1978.

TERÁN, Fernando de. Notas para la historia del planeamiento de Madrid: de los orígenes a la Ley especial de 1946. In: Ciudad y Territorio. Revista de Ciencia Urbana, No. 2-3, Madrid: IEAL, 1976.

TERÁN, Fernando de. Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900-1980). Madrid: Alianza Editorial, 1982.

UCLG (United Cities and Local Governments). Centenary of the International Municipal Movement: a look back a step forward. Barcelona: UCLG, 2013.

UIV (Union Internationale des Villes- International Union of Local Authorities). Memoria. IV Congreso Internacional de Ciudades y Organismos Locales. Bruselas: IULA, 1929.

UME (Unión de Municipios Españoles). Doctrina de los Congresos Municipalistas. 1926-1929. Madrid: FEMP, 1992.

VIZCAÍNO COLOMA, Carlos. Problemas específicos del planeamiento municipal. Racionalización del procedimiento de ejecución. In: Problemas del urbanismo moderno (Conferencias del curso 1965-1966). Madrid: IEAL, 1967.

(...) Lo que se produjo en el ámbito del IEAL está relacionado con los debates que se dieron desde la creación del Estatuto Municipal en la década de 1920, a la vez que pasó a presentar una articulación iberoamericana a partir de 1955, cuando se inició una importante circulación de profesionales entre la Península Ibérica y América Latina para discutir sobre urbanismo y planeamiento urbano en el seno de una amplia red municipalista de instituciones y profesionales cuya actuación se orientó a formular respuestas a los desafíos del desarrollo municipal. Al fin y al cabo, "planea, que algo queda". Ese algo es, sin duda, la contribución instigadora del debate urbanístico producida en el ámbito del pensamiento municipalista español desde la década de 1920 (...)



ISBN: 978-65-84854-39-0

