HISTORIA RECIENTE DEL URBANISMO GUIPUZCOANO
1940-1960

Félix Llanos Goiburu.

Hace algo más de veinte años el arquitecto Pedro Muguruza era el primer director general de Arquitectura que había habido en España. Muguruza, que era de Elgoibar, como buen guipuzcoano, amaba a su provincia y se daba cuenta del peligro que la prosperidad industrial podía representar desde el punto de vista urbanístico.

Hacía pocos años que habíamos terminado nuestra guerra civil, durante la cual, en Guipúzcoa, se habían fabricado todo género de armas y utensilios domésticos, muchos de los cuales antes se importaban.

La obligada autarquía había traído como consecuencia una repentina prosperidad industrial que no tenía trazas de quebrarse; en las afueras de los pueblos de Guipúzcoa y también dentro de ellos empezaban a aparecer nuevos pabellones industriales que se multiplicaban vertiginosamente porque se encontraban facilidades de financiación y los pedidos llovían.

Muguruza deseaba encauzar, sin cortar, esta actividad febril de los guipuzcoanos y se decidió a crear un instrumento ordenador de fuerte raíz técnica y eficacia política que pudiera ser experimentado aquí y utilizado después como patrón en otras provincias españolas.

El año 1942 la Dirección General de Arquitectura establece contacto con la Diputación Provincial de Guipúzcoa y se preparan las primeras reuniones y adoptan criterios generales y acuerdos que servirían para reunir en un Organismo Autónomo Urbanístico a las fuerzas políticas de la provincia.

Y se decidió entonces solicitar del Gobierno la creación de un Consejo Provincial de Ordenación Urbanística, donde, además de las primeras autoridades, estuvieran presentes los jefes de los Servicios Técnicos Provinciales. Algo muy parecido a lo que el año 1945 establecería la Ley de Régimen Local, constituyendo las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos.

En principio, la base técnica con que contaría para tomar sus acuerdos el nuevo Organismo eran unos estudios previos de ordenación, muy esquemáticos, pero bastante claros, que mostraban una pauta de ordenación en cada una de las villas industriales donde se acusaban problemas de crecimiento demográfico.

Estos esquemas, a escala 1:2.000, trazados sobre fotografías aéreas militares, con su correspondiente argumentación, fueron publicados en el número especial de la *Revista Nacional de Arquitectura* de abril-mayo 1943, y en su redacción intervino el hoy director general de Urbanismo, Pedro Bidagor, con un equipo técnico de la Dirección General de Arquitectura.

El nacimiento oficial de este Consejo Provincial de Ordenación Urbanística de Guipúzcoa tiene lugar el 25 de enero de 1944 (*B. O. E.*, 10-II-44), terminando así la primera etapa preparatoria del moderno urbanismo guipuzcoano.

Constituído oficialmente el Consejo, redactó su Reglamento, que fué aprobado por el Ministerio de la Gobernación, quedando fijadas la constitución y facultades del nuevo Organismo. Entre éstas, la fundamental es redactar el Plan Provincial de Ordenación y velar entre tanto para que todas las edificaciones que se realicen se acomoden a las normas establecidas por el Consejo, para no perturbar la redacción del Plan.

Para dar énfasis y eficacia a estas disposiciones, el gobernador civil de la provincia publicó un edicto declarando obligatorio el informe favorable del Consejo para la iniciación de toda obra en la provincia de Guipúzcoa. El principio de la dispersión industrial había sido derrotado.

Así se inicia el año 1944, en el que posteriormente, y también en el *Boletín Oficial de la Provincia*, se publicaron las Normas a las que habrían de someterse todos los proyectos de construcción, estableciendo unas disposiciones generales sencillas, pero muy útiles para conocimiento de los proyectistas, referentes a zonificación, conservación del carácter en los cascos antiguos, defensa de monumentos y del paisaje, volúmenes admisibles y distancias de las edificaciones a las vías de comunicación.

Para dar una idea del respeto y acatamiento que merecieron estas medidas, solamente diré que no recuerdo que se hayan planteado durante los diez años primeros de funcionamiento del Consejo y Comisión de Ordenación más que dos recursos contencioso-administrativos contra los acuerdos municipales, que recogían automáticamente los dictámenes del Consejo. Justo es decir que, gracias a las normas establecidas y difundidas, solamente fué rechazado un promedio de proyectos inferior al 10 por 100 de los presentados.

Tal clima de colaboración ofreció la gran oportunidad de estudiar detenidamente los planeamientos locales sobre la base de nuevos levantamientos topográficos a escala 1:1.000 y curvas de nivel de

metro a metro, realizados por ingenieros del Instituto Geográfico y Catastral, redactándose los Planes Generales de Ordenación Urbana de todos los Ayuntamientos de la provincia de población creciente.

Estos trabajos fueron preparados, salvo excepciones, en la Oficina Técnica del Consejo Provincial, en contacto con una Ponencia Técnica, donde estaban representados los técnicos de los distintos Departamentos Ministeriales y las Entidades Oficiales interesadas en los problemas del urbanismo, cuya creación arranca de un decreto de julio de 1947, en el que el Consejo Provincial cambia su nombre por el de Comisión Provincial de Ordenación Urbana, adaptándose así a la nomenclatura de las Comisiones, que, posteriormente a la creación del primer Organismo Urbanístico en Guipúzcoa, venían siendo creadas en otras provincias.

Pero, naturalmente, el motivo para la publicación de este decreto de 17 de julio de 1947 (*B. O. E.*, 23-VIII-47) no es el cambio de nombre del Organismo; existían otras razones que aconsejaron dar nueva redacción al decreto fundacional: crear una Ponencia Técnica que fuera el Organo de contraste y aportación de ideas, y fortalecer la Oficina Técnica mediante el concurso técnico de la Ponencia y medios económicos a cargo de las Corporaciones locales.

Las reuniones periódicas de la Ponencia Técnica, el apoyo de los Ayuntamientos, que deseaban contar pronto con planeamiento propio, y el interés creciente ante los problemas urbanísticos, de la prensa y todos los guipuzcoanos, dieron como resultado que siete años antes de la publicación de la Ley del Suelo, el año 1949, existieran Planes Generales Municipales aprobados en 30 Municipios de la provincia, habiendo partido de cero. Estando en vías de estudio el Plan de la capital que, por haberlo establecido así el Reglamento de la Comisión provincial, debía ser redactado por sus Servicios municipales.

Formalmente fué el año 1950 cuando el Ayuntamiento de San Sebastián, asistido por un equipo de arquitectos de la Dirección General de Arquitectura, dirigido por Pedro Bidagor y secundado por la Oficina Técnica de la Comisión en cuanto a los Municipios colindantes de la comarca de la capital, redactó un proyecto de Plan comarcal que fué dado a conocer al público y autoridades el mismo verano de 1950, en las Salas Municipales de Exposiciones.

Por tanto, la segunda etapa de la gestión urbanística provincial dura algo más de seis años, desde enero de 1944 hasta el verano de 1950, y está caracterizada por el hecho general de que los Ayuntamientos de Guipúzcoa, aisladamente, cuentan ya con planeamiento propio y exclusivo un orden puramente local o de primer grado, algo elemental, pero base de partida para el Plan provincial y con experiencia extraordinaria de toma de contacto con los intereses reales en juego representados en más de mil reclamaciones resueltas reglamentariamente.

Con el conocimiento del Planeamiento comarcal de la capital, aunque no quedara aprobado oficialmente, y a la vista de los estudios realizados en el Planeamiento local de las villas industriales de la provincia, la Comisión, contando con un valioso e inteligente estudio de urbanismo comarcal industrial, redactado por el ingeniero industrial don Adelardo Martínez de Lamadrid, con los trabajos realizados por el Gabinete Técnico del Puerto de Pasajes y los estudios realizados por la Ponencia Técnica en materia de comunicaciones; el siguiente año, 1951, dispuso, preparó y expuso, con el apoyo económico de la Diputación, ante varios ministros del Gobierno, durante su estancia veraniega en San Sebastián, el Proyecto de Plan provincial redactado por la Oficina Técnica de la Comisión.

Por primera vez en España se planteaba públicamente el tema del urbanismo regional, y trataba, ante el propio Ministerio de la Gobernación, de romper los moldes administrativos, circunscritos entonces al Municipio exclusivamente, para hablar ya de las comarcas industriales, la defensa de la Costa, fuente de turismo, y de los recintos espirituales de Loyola y Aránzazu y la capitalidad, tratando de frenar y eliminar a la industria en municipios como Fuenterrabía y Cestona, y unir orgánicamente términos municipales sin razón de diferenciación, como Zumárraga y Villarreal de Urrechúa, como Beasaín y Villafranca de Oria, creando el interland del Puerto de Pasajes.

Este Proyecto, base para la formación de un Plan provincial, tenía, además, el tentador aliciente de que su elevación al Gobierno pudiera dar a la provincia de Guipúzcoa, con el nuevo concepto de ciudad-comarca, la ocasión de contar con un organismo autónomo parecido al Gran Madrid, dotado entonces con 25 millones de pesetas anuales a fondo perdido.

En esta corta tercera etapa de un año, 1951, plena de actividad, se dibuja ya claro el Plan provincial, motivo principal de la vida de la Comisión provincial.

Pero cuando parecía que todo podía alcanzarse, un acontecimiento, al parecer de escasa importancia política, cortó la carrera por el Plan provincial. El gobernador civil, José Solís Ruiz, identificado con el Plan provincial, es trasladado a Madrid para dirigir la política sindical, y la marcha ascendente de los temas urbanísticos en la provincia queda estancada durante una cuarta etapa—1951-1956—de cinco años, adoptando la forma del urbanismo negativo y burocrático a base de libros de actas e información de expedientes, ejerciendo una antipática y dura labor de fiscalización y policía.

Durante esta etapa 1951-1956 perdimos toda esperanza de que fuera realidad el Plan provincial de

la provincia de Guipúzcoa; por lo menos, entre tanto, se abrían nuevos horizontes, con la anunciada promulgación de una nueva ley, que luego habría de llamarse Ley del Suelo y Ordenación Urbana.

Sin embargo, un hecho circunstancial e inesperado habría de cambiar favorablemente las circunstancias para nuestro urbanismo provincial. El nuevo director general del Instituto Nacional de la Vivienda, Luis Valero Bermejo, conociendo la situación de madurez urbanística en que se halla Guipúzcoa, patrocina la creación de 23 polígonos residenciales dotados de todos los servicios urbanísticos, precisamente en las zonas señaladas y determinadas en los Planes Generales de Ordenación Municipal vigentes, mediante la expropiación urgente de los terrenos necesarios, encargando los estudios precisos a la Comisión provincial de Urbanismo. De repente se nos reconoce la validez de los estudios realizados, ofreciéndonos la oportunidad de ejercer el urbanismo positivo, creando mediante una operación suelo urbanizado, frenando la carrera ya iniciada en el mercado de solares, en zonas edificables fijadas en los Planes generales aprobados, que habían creído garantizado su valor por los Planes y contaban con la seguridad de que no serían expropiados por los Municipios, disfrutando injustamente de los beneficios fabulosos adquiridos por el planeamiento.

Una extensión de 1.700.000 metros cuadrados de terreno para 15.000 nuevas viviendas fué acotada para ser inmediatamente urbanizada, y publicado el decreto de 10 de febrero de 1956 fué iniciada la preparación de los expedientes de expropiación y de los Proyectos de Ordenación Parcial y Urbanización de los citados polígonos.

Pero a pesar de que se ofreció a los propietarios la prioridad para construir en los terrenos que se les expropiaran, la reacción producida por este primer decreto produjo la más violenta y desfavorable reacción en muchos de los Ayuntamientos elegidos y en las primeras autoridades provinciales, por lo cual el Consejo de ministros celebrado en San Sebastián tuvo que debatir a fondo sobre la procedencia de los recursos formulados por varios Ayuntamientos contra el mencionado decreto de Expropiación, con repercusiones políticas importantes.

Seis polígonos de los veintitrés se terminaron de urbanizar a ritmo satisfactorio y algunos de ellos se hallan construídos en su mayor parte, constituyendo los auténticos ensanches de los pueblos favorecidos, contra lo que era la costumbre inveterada de formar barriadas periféricas pobres.

Es de lamentar que esta quinta etapa de actuación urbanística positiva fuera tan corta como la tercera, pues solamente dura hasta febrero de 1957, es decir, escasamente un año, pero por su importancia, consecuencias y realidades merece ser destacada y recordada.

La creación del Ministerio de la Vivienda se efectúa el 25 de febrero de 1957, después de promulgada la Ley del Suelo en mayo de 1956, con el predominio del concepto Vivienda sobre el de Urbanismo y la paralización indefinida del Plan de Polígonos de Guipúzcoa, sin que fueran ya iniciadas obras, a pesar de hallarse éstas subastadas en Beasaín y Villafranca de Oria. Por el contrario, la Dirección General de Urbanismo promueve la creación de dos polígonos industriales en Hernani y Vergara, tendentes a absorber y regular el auge industrial de las cuencas del Urumea y del Deva. No obstante, el trámite de expropiación y redacción de los Proyectos han venido demorando también su iniciación más de lo normal.

Tampoco prosperó ante el nuevo Ministerio, después de haber sido anteriormente aprobado el decreto de Expropiación Forzosa, la creación de un polígono de 2.000 viviendas por iniciativa privada en régimen de Cooperativa, en el Ensanche de Amara de la capital, donde los terrenos han subido ya de valor cien veces.

Y con estos hechos negativos el año 1957 se inicia una séptima etapa para el Urbanismo provincial, cuyo dominante es, como hemos señalado, haberse creado el nuevo Ministerio de la Vivienda, con el Urbanismo en plan secundario.

Esta etapa, que todavía se está cumpliendo, se caracteriza en Guipúzcoa nuevamente por la norma del expediente y el libro de actas, y será la experiencia del valor y aplicación de la Ley del Suelo.

No tenemos todavía suficiente perspectiva para describirla y sería prolijo, por otro lado, exponer todo lo interesante que hemos experimentado en los cuatro años—1956-1960—, últimos de nuestra labor en la Oficina Técnica de la Comisión Provincial de Urbanismo.

Por decir algo, podemos señalar que tratando siempre de acometer operaciones urbanísticas positivas, y viendo la falta de decisión de los Ayuntamientos para promover acciones de política de suelo, intentamos que pudieran subrogar sus derechos y atribuciones en la Comisión provincial para crear en ella una gerencia provincial. La idea fué bien recibida y aprobada por la Comisión provincial y hasta calurosamente apoyada por algún Ayuntamiento, pero fué vetada por la Dirección General de Urbanismo.

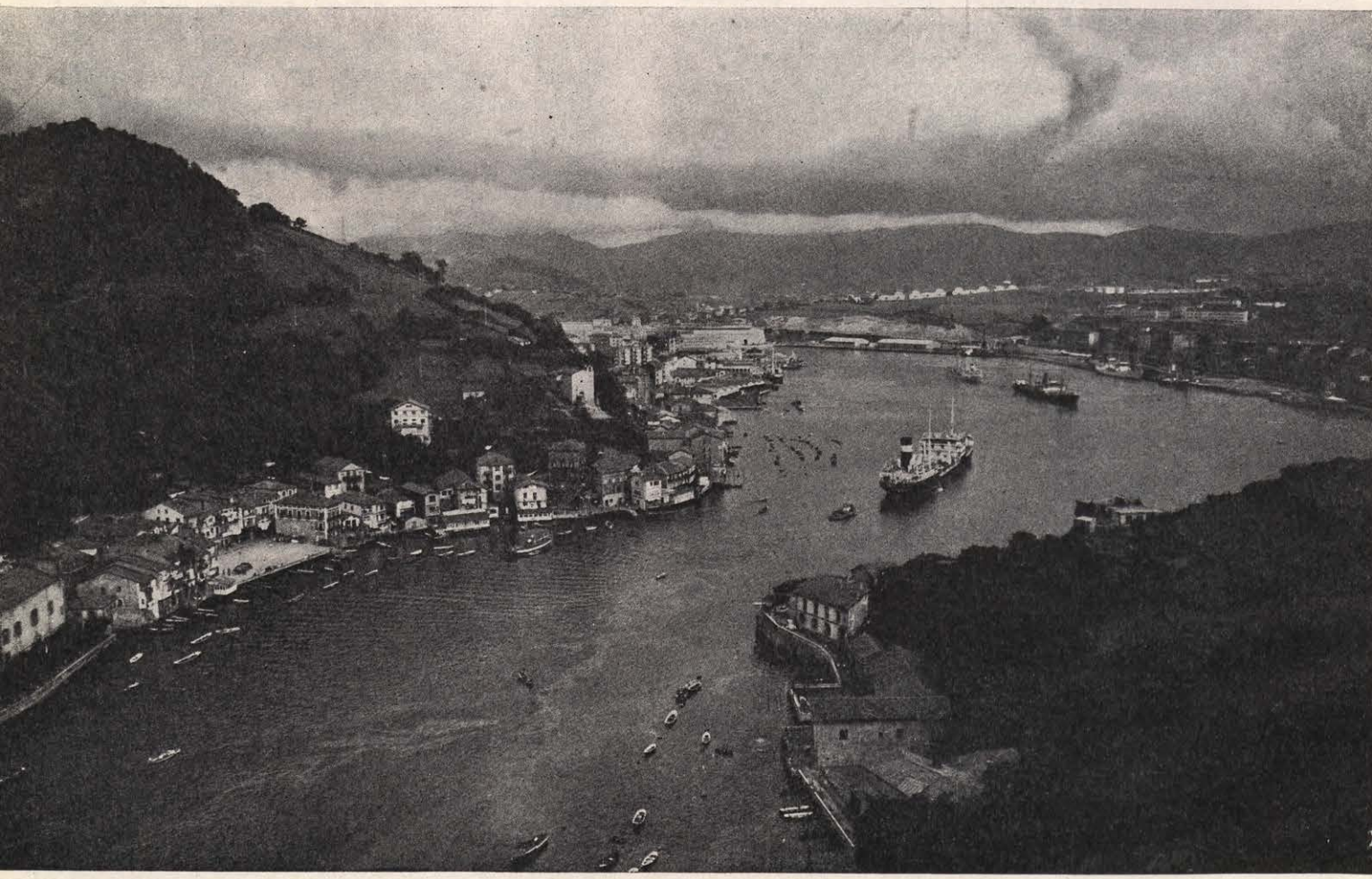
Que el Plan General de San Sebastián no fué aprobado reglamentariamente durante este plazo (lo ha sido después); por tanto, el Plan provincial quedó nuevamente en espera de su resultado.

Y que en cuanto a la aplicación de la Ley del Suelo, se inició sin demora y es observada con interpretaciones muy diversas.

Nuestra impresión personal es que no prevalece en la realidad el sentido social del reparto de cargas y beneficios, muchas veces por falta de reacción

de los interesados, desconocedores de las consecuencias y de sus derechos, pero otras por falta de criterio e instrucciones concretas y espíritu social. Habiendo llegado a la conclusión de que las Leyes deben ser adecuadas a las personas que deben aplicarlas y llevarlas a la práctica, y viceversa, y es evidente que esto no ocurre con la Ley del Suelo. Casi siempre los que proponen Leyes nuevas y con pretensiones progresistas creen que han triunfado cuando éstas se promulgan, pero los encargados de aplicarlas o de fallar los recursos que estas Leyes prevén, generalmente son los conservadores y entonces las interpretan a su manera.

Y decimos esto porque creemos que de nada hubiera servido, ni servirá, el futuro Plan provincial si no viene acompañado de su brazo ejecutor, sin paliativos. Esta advertencia es importante y fundamental, y esperamos sea tenida en cuenta.

Tenemos todavía reciente el recuerdo de un magistrado muy conocido que, cuando tiene que ver con disposiciones establecidas por la Ley del Suelo, dice "que no puede aplicarlas por tratarse de una Ley injusta, parecida a la que expulsó a los jesuítas de España".

Esperemos, por tanto, la octava etapa con el Plan provincial y no seamos pesimistas, pues no faltan ciudadanos, técnicos, entidades y autoridades de garantía y buena voluntad, y quienes estiman y mantienen las virtudes del urbanista y por ello siguen dedicados a servir a esta provincia querida, que por suerte encontrará algún día el soñado camino del Urbanismo y con él su felicidad social.