

# LA REGULACION DEL USO DEL SUELO EN LUGO: LOS PLANES DE ORDENACION URBANA

## INTRODUCCION

El proceso de urbanización de la sociedad no tiene un carácter espontáneo ni tampoco está subordinado a un determinismo natural-espacial, sino que se efectúa en función de unos intereses sociales muy concretos<sup>1</sup>, que el Estado se encarga de proteger a través de unas estrategias cuya articulación constituye la política urbanística<sup>2</sup>.

Por otro lado, en una ciudad enmarcada en un contexto capitalista, el suelo se convierte en mercancía, con lo cual su valor de uso va siendo superado progresivamente por su valor de cambio y, además, es posible industrializar su producción; de ahí que se hable de «proceso de producción del espacio urbano»<sup>3</sup>.

La reproducción del sistema exige que la burguesía se apropie del suelo susceptible de los usos más rentables, el cual queda así segregado social y funcionalmente del resto de la ciudad, usufructuado, muchas veces sólo de manera temporal, por el proletariado. Todo ello no hace más que responder al hecho de que «la oligarquía necesita, en suma, desarrollar la división social del espacio como garantía de su reproducción como clase dominante»<sup>4</sup>.

A tales efectos, el poder político local<sup>5</sup> asume la competencia de organizar la producción material del espacio, así como su gestión una vez producido. Y en una sociedad desigual, en donde las relaciones sociales se inscriben en un marco de dominación, la planificación urbana es ejercida por la clase explotadora, bien directamente o bien a través de sus representantes, con lo cual la normativa pierde su cualidad aséptica y neutral para convertirse en un mero instrumento para la garantía del desarrollo de las estrategias oligárquicas, al tiempo que adopta los formulismos y ambigüedades convenientes para poder ser transgredida impunemente<sup>6</sup>.

En consecuencia, el planeamiento urbano viene a ser «la intervención del sistema político sobre el sistema económico, a nivel de un conjunto socio-espacial específico, intervención encaminada a regular el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo (consumo) así como el de reproducción de los medios de producción (producción) superando las contradicciones planteadas en el interés general de la formación social cuya subsistencia trata de asegurar»<sup>7</sup>; entendiendo que este interés general no es otro que el de la clase social dominante en esa formación.

<sup>1</sup> En una operación urbanística pueden entrar en juego tres sistemas de intereses contrapuestos: oposición entre los intereses públicos y los privados, oposición entre los intereses de la producción y los del consumo, y oposición entre los intereses locales y los globales. La resolución de estas dicotomías dependerá de las relaciones entre los diversos agentes que intervienen en la formación social.  
CASTELLS, M.: *Problemas de investigación en Sociología urbana*. Siglo XXI, Madrid, 1975, p. 69.

<sup>2</sup> Desde una perspectiva teórica, superadora de la visión culturalista o puramente espacial del fenómeno urbano, esta temática ha sido abordada repetidas veces por M. CASTELLS. Véanse, en particular, *La cuestión urbana*, Siglo XXI, Madrid, 1976; *Ciudad, democracia y socialismo. La experiencia de las Asociaciones de vecinos en Madrid*, Siglo XXI, Madrid, 1977; y *Crisis urbana y cambio social*, Siglo XXI, Madrid, 1981. Desde un punto de vista marxista-económico, disponemos del trabajo de LOJKINE, J., *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*, Siglo XXI, México, 1979.

<sup>3</sup> GARCIA BELLIDO, J. y GONZALEZ TAMARIT, L.: *Para comprender la ciudad. Claves sobre los procesos de producción de espacio*, Nuestra Cultura, Madrid, 1979, pp. 127-129. A este propósito, véase CAPEL, H., *Capitalismo y morfología urbana en España*, Libros de Cordel, Barcelona, 1977, pp. 85 y ss.

<sup>4</sup> GARCIA BELLIDO, J. y GONZALEZ TAMARIT, L.: *Op. cit.*, p. 131.

<sup>5</sup> Siguiendo a N. POULANTZAS, *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, Siglo XXI, Madrid, 1972, Ch. MINGASSON afirma que «las instituciones no poseen propiamente 'poder', sino que constituyen centros de poder específicos para el ejercicio del poder de las clases sociales». Así, pues, el término «poder local», igual que el de «poder urbano», resulta inadecuado para explicar la realidad, dado que lo que en verdad existe en una determinada formación social «son poderes de clase ejercidos en dominios distintos a través de diversas instituciones locales». En definitiva, la institución municipal constituye un centro de poder, susceptible de situarse al servicio de la clase dominante para la mejor satisfacción de los intereses de ésta frente a los de las clases dominadas.  
MINGASSON, Ch.: «La naturaleza y el papel de la institución municipal en el medio urbano: relaciones entre institución municipal, aparato de Estado y clases sociales», en *Urbanismo y práctica política*, Los Libros de la Frontera, Barcelona, 1979, p. 112.

<sup>6</sup> GARCIA BELLIDO, J. y GONZALEZ TAMARIT, L.: *Op. cit.*, pp. 132-135.  
CAPEL, H.: *Op. cit.*, pp. 85-86.

<sup>7</sup> CASTELLS, M.: *Problemas de investigación en Sociología urbana*, ya citado, p. 208.

Esta reglamentación del suelo se realiza a través de los planes generales de ordenación urbana, cuya misión es fijar la zonificación y otorgar las calificaciones genéricas al suelo, y de los planes parciales, que desarrollan las líneas directrices del plan general para regular en detalle la edificación. Nos referiremos a continuación al Plan General de Ordenación Urbana de Lugo, de 1969, y a su revisión y adaptación efectuada en 1983, pero no vigente todavía.

El Plan General de Ordenación Urbana de Lugo vino a sustituir, en el año 1969, a otro anterior, que había sido redactado a finales de 1957 y aprobado a principios de 1960, y cuyas ordenanzas se habían incumplido en algunos casos, habiendo sido apreciables las tolerancias. Por ello, a pesar de una vigencia legal prevista de quince años, fue autorizada su revisión anticipada, que sería aprobada por la Comisión Central de Urbanismo del Ministerio de la Vivienda el 28 de octubre de 1969 (B.O.E. del 3 de diciembre del mismo año), también con una vigencia de quince años, revisable cada cinco, de acuerdo con lo estipulado en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956.

Pero, con objeto de adaptar la zonificación urbana a lo dispuesto en el nuevo texto refundido de la Ley del Suelo de 1975, se ha efectuado una Revisión y Adaptación del Plan General de Ordenación Urbana, que fue aprobado inicialmente en un Pleno municipal celebrado el día 16 de marzo de 1983, sin que, por el momento, se haya producido su aprobación definitiva<sup>8</sup>. Este nuevo plan tiene una vigencia de ocho años, divididos en dos etapas de cuatro, con una financiación de 6.985 millones de pesetas para la primera y 8.120 millones para la segunda.

## LOS OBJETIVOS DE LA PLANIFICACION URBANA

El objetivo general de un plan de ordenación urbana es organizar integralmente el territorio, a través de la formulación de unas propuestas que sirvan de guía al crecimiento y desarrollo urbanos<sup>9</sup>; pero esta tarea ha de acometerse bajo dos condicionamientos decisivos:

1) Respetando el marco legislativo vigente (Ley del Suelo).

2) Respetando igualmente, e incluso favoreciendo, los intereses de la clase dominante, que tratará siempre de obtener la máxima edificabilidad con el mínimo equipamiento, al objeto de optimizar los beneficios.

De ahí la existencia de una radical oposición entre los objetivos que se formulan en el frontispicio del plan y los realmente perseguidos, tal como trataremos de poner de relieve.

En Lugo, el mercado de la edificación ha estado siempre controlado por los vendedores del suelo urbano, «lo que ha originado una ausencia de suelo disponible en condiciones urbanísticas satisfactorias, y a la vez, una desmesurada apatencia de gran número de pisos en las edificaciones»<sup>10</sup>. En 1969, lo más frecuente era que la promoción de suelo urbanizado se efectuase por los propios particulares, que se po-

nían de acuerdo para abrir una calle, cumpliendo unos requisitos mínimos de calidad; partiendo de tal situación, en el plan se apuntaba como objetivo prioritario lograr que el Ayuntamiento empuñe «las riendas de la urbanización de la ciudad con actuaciones de mayor entidad, y, sin despreciar la actuación particular, la debe encauzar y controlar en beneficio de todos», en orden a la consecución de «una oferta de terrenos que dificulte la especulación del suelo»<sup>11</sup>.

También se pretendía la producción de suelo industrial, «como condición sine qua non para el desarrollo de Lugo»<sup>12</sup>. En este sentido, los planificadores entendían que la zona industrial de nueva creación debería estar situada en conexión con la Carretera Nacional VI (de Madrid a Coruña), dándose la circunstancia de que en el Ceao «existe el hecho favorable de poseer el Excmo. Ayuntamiento gran cantidad de terrenos, lo cual puede garantizar el inmediato lanzamiento de terrenos industriales al mercado»<sup>13</sup>.

Asimismo, se trata de conseguir una expansión de la ciudad más ordenada, a través de un crecimiento por densificación de las entonces ramificaciones dispersas dentro de un ámbito con límites todo lo naturales posible. La superficie de uso residencial en el momento de la elaboración del plan no abarcaba más de 1.000 hectáreas, y se consideraba necesario utilizar zonas adyacentes exteriores a los límites del ámbito residencial hasta alcanzar una superficie total de 1.600 hectáreas, para los usos complementarios precisos.

Para ello, se pretendía utilizar al máximo el suelo urbano ya existente; preparar nuevo suelo con fines residenciales, planificando un crecimiento preferente de la ciudad hacia el Sur y valorizando la Avenida de Ramón Ferreiro; dotar de espacios libres o zonas verdes y deportivas a las futuras unidades urbanas, y mejorar los accesos a cada zona urbana<sup>14</sup>.

«Especialmente —se afirma en el Plan<sup>15</sup>—, es necesario un enorme cuidado en el tratamiento de la zona histórico-artística que preserve los magníficos monumentos que son la Muralla y la Catedral, al tiempo que permita la renovación y saneamiento del caserío sin perder su carácter y ambiente.» Esto llevaría consigo reforzar el signo central del recinto amurallado, ampliar este núcleo rector para adaptarlo a las necesidades futuras de la ciudad, y remodelar los sectores antiguos y depauperados.

Por último, se persigue la ampliación de las áreas destinadas a las actividades culturales y docentes; la creación de un sector de aprovechamientos agropecuarios especiales, y la selección del tráfico rodado, creando una circunvalación intermedia entre la Ronda da Muralla y la variante de la Nacional VI, es decir, una Segunda Ronda, a lo que habría que añadir la fijación del emplazamiento para una estación de autobuses.

En la revisión de 1983 se pretende alcanzar una organización radioconcéntrica del plano urbano, con posibilidad de expansión lineal en cuadrícula hacia el Norte. Se incluyen, además, numerosos objetivos de diseño (infraestructura, zonificación, normativa —tanto de clasificación urbanística como de planeamiento y uso del suelo—), pero poco definidos<sup>16</sup>.

En realidad, el mismo proyecto justifica la ausencia de

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 194.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 195.

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 197-198.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 194.

<sup>16</sup> DIRECCION GENERAL DE URBANISMO (M.O.P.U.): *Información urbanística y avance de la Revisión y Adaptación del P.G.O.U. Lugo*. E) Definición de objetivos y alternativas de ordenación, pp. 6-14.

<sup>8</sup> En el mes de julio de 1984, la Dirección Xeral de Urbanismo de la Xunta de Galicia recomienda al Ayuntamiento de Lugo que reconsidere la Revisión y Adaptación del PGOU, a fin de adaptarlo a las actuales necesidades y pautas del urbanismo. Pero los trabajos de la Comisión de Urbanismo avanzan con excesiva lentitud, teniendo en cuenta que el plazo legal para la aprobación definitiva del plan finaliza en abril de 1985; si para entonces no estuviese aprobado se produciría automáticamente el levantamiento de la actual suspensión de licencias en las zonas afectadas por la revisión.

<sup>9</sup> CHAPIN, F. S.: *Planificación del uso del suelo urbano*, Oikos-tau, Barcelona, 1977, p. 311.

<sup>10</sup> *Memoria del Plan General de Ordenación Urbana*, 1969, p. 192.

objetivos concretos, «puesto que el diseño del suelo necesario está ya consolidado por la aprobación del respectivo plan parcial o por la edificación existente», y, en consecuencia, más que de revisión del Plan General habría que hablar de simple adaptación de las anteriores normas urbanísticas al nuevo texto legal actualmente vigente<sup>17</sup>.

Pero no es el plan de 1983 el único que carece de objetivos claramente definidos, sino que, en la práctica, tampoco el de 1969 los tenía, de manera que los propósitos que hemos resumido no pasaban de ser un mero discurso retórico o una vaga exposición de motivos, sin que en ningún caso se pueda hablar de una formulación de objetivos precisos, operativos y evaluables.

Para empezar, ni unos ni otros planes persiguen un propósito claro de desarrollo urbano a nivel global ni de infraestructuras básicas territoriales. Sus inspiradores carecen absolutamente de ideas sobre el tipo o modelo de ciudad al que se aspira: persistencia de una población con una fuerte dosis de componentes rurales o semiurbanos, o bien progresivo avance hacia una tipología plenamente urbana, abandonando todos los vestigios de ruralismo; incorporación del cauce del río Miño a la ciudad, o crecimiento al margen del mismo; continuidad del total predominio de las actividades económicas terciarias, o aumento notable de la tasa de industrialización, y tantas otras alternativas de desarrollo, maniqueístas o no, cuya precisión resulta esencial e imprescindible a la hora de confeccionar un plan de ordenación urbana para Lugo.

Sin embargo, todo esto está por definir, con lo cual el crecimiento de la ciudad se «planifica» una y otra vez sin líneas directrices claras que orienten globalmente el proceso de ordenación urbana, de modo que éste se ve reducido a una serie de medidas inconexas y, a menudo, contradictorias. Bástenos citar como ejemplo que, mientras en el PGOU de 1969 se indicaba la necesidad de planificar un crecimiento preferente hacia el Sur, cesando la expansión en sentido contrario a lo largo de la Nacional VI, en la revisión de 1983 se contempla la posibilidad de una expansión lineal en cuadrícula precisamente hacia el Norte.

Esta falta de objetivos claros de desarrollo urbano hace que los planes de ordenación elaborados se reduzcan a simples proyectos de alineación de la edificación a ambos lados de las calles. Por lo demás, no se contempla en ellos ningún género de ordenación urbana, y, como mucho, cabría hablar de un proceso de mala zonificación, en cuanto que los planes se limitan a establecer unas categorías de suelo, pero sin que se vislumbre atisbo alguno de una concepción urbanística general racional y coherente.

Todo parece indicar que las clases privilegiadas de la ciudad nunca estuvieron dispuestas a permitir la formulación de esas expectativas claras de desarrollo que echamos en falta, a la espera y en la seguridad de que un urbanismo confuso y desordenado acabaría favoreciendo sus particulares intereses.

## LA REGLAMENTACION DEL USO DEL SUELO

### La regulación urbanística del casco antiguo

El casco antiguo de la ciudad<sup>18</sup>, que se identifica con el

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>18</sup> Es necesario entender el casco histórico no sólo como las pervivencias urbanísticas del pasado, sino como una parte diferenciada de la ciudad actual y dotada de notables peculiaridades espaciales. Véase ALVAREZ MORA, A. y ROCH, F., *Los centros urbanos. Hacia la recuperación popular de la ciudad*, Nuestra Cultura, Madrid, 1980, pp. 15-16.

<sup>19</sup> Hay que tener en cuenta que la forma de concebir el centro de una estructura urbana, considerado como un lugar geográfico do-

recinto amurallado (unas 31,80 hectáreas de superficie), se regula a través de dos ordenanzas, una referida al «núcleo antiguo con conservación total de carácter» (que afecta a la zona más antigua y más representativa de la ciudad), y otra calificada como «núcleo antiguo con conservación parcial de carácter», para el resto del casco intramuros (el actual núcleo representativo, comercial y de negocios de Lugo). En la revisión de 1983, esta regulación se complementa con una tercera ordenanza relativa a las «áreas de influencia de la Muralla y de su Ronda Interior», a fin de procurar –se dice– la debida protección urbanística al principal y más significativo monumento de la ciudad.

Las citadas ordenanzas comprenden una serie de normas sobre uso y edificabilidad, tendentes a conservar los valores urbanísticos y el carácter histórico del núcleo rector de la ciudad<sup>19</sup>, sin que ello signifique condenarlo al anquilosamiento. Se pretende una mayor especialización del centro urbano, conservando las funciones representativas, el grueso del comercio y la artesanía, y, en general, todos aquellos usos que no den lugar a un excesivo tráfico rodado, para el cual no está preparado. Especialmente indicados son los usos relacionados con el turismo –debido a la excepcionalidad de sus monumentos y de su trazado viario histórico–, tales como los comercios de antigüedades y ‘souvernirs’, restaurantes, exposiciones, etc.

Sin embargo, el planeamiento urbano no ha podido evitar una progresiva degradación del centro histórico de la ciudad, y, en realidad, sólo sirvió para propiciar unas operaciones de renovación generadoras de importantes plusvalías con destino a la clase dominante.

En efecto, se pretende un «cuidado especial» del recinto histórico-artístico, pero no se establecen medidas concretas y verdaderamente operativas para lograrlo. Además, al fomentarse una excesiva terciarización del centro, en aras de la mayor especialización que se desea, se ha conseguido llegar a una proliferación de edificios de moderna construcción –con destino, sobre todo, a establecimientos financieros– que rompen completamente con las características arquitectónicas del entorno, produciéndose un intenso deterioro del casco antiguo.

A este respecto, el Centro de Estudios sobre el Patrimonio Histórico «Ambrosio de Morales» emitió un «Informe sobre la destrucción del recinto intramuros de Lugo»<sup>20</sup>, que plantea el proceso de arrasamiento y degradación del patrimonio arquitectónico lucense, no sólo antiguo, sino también del siglo pasado y comienzos del actual. Según este informe, el casco histórico de Lugo, incluido su entorno, es el más destruido de Galicia y, junto con los de Valladolid, Palencia, Soria, Guadalajara, Albacete, Ciudad Real, Zaragoza, Castellón, Valencia y Murcia, el más devastado de toda España<sup>21</sup>.

El proceso se inició ya a mediados del siglo pasado, cuando comenzaron las perforaciones de la Muralla, que culminaron con las nuevas aperturas y ampliaciones posteriores a 1900, «con un sentido groseramente inmediatista o bajamente utilitario, reventador del casco antiguo, de modo que la muralla, cribada, perdió toda su significación protectora o definidora. A partir de la década de 1930, una teoría de gigantismo urbano macizador de espacios y destructor de escalas fue colmatando el recinto intramuros de Lugo y su

tado de un contenido social, expresa de antemano una determinada concepción de la ciudad y un modelo de relaciones entre ésta y la sociedad.

CASTELLS, M.: *Op. cit.*, pp. 167-168.

Véase también LEFEBVRE, H., *El derecho a la ciudad*, Península, Barcelona, 1969.

<sup>20</sup> SOUTO, J. L. de: *Informe sobre la destrucción del recinto intramuros de la ciudad de Lugo*, Centro de Estudios sobre el Patrimonio Histórico «Ambrosio de Morales», Madrid, 1982.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 4.

entorno inmediato, mediante fórmulas arquitectónicas primero racionalistas, después pseudobarrocas y por último pseudofuncionalistas»<sup>22</sup>.

No debe sorprendernos, pues, que en la actualidad el casco amurallado presente un espectáculo verdaderamente singular: un conjunto urbano prácticamente nuevo, reflejo de las concepciones urbanísticas y de la estética (que siempre responde a una ética) arquitectónica del pseudodesarrollismo español de las últimas décadas, y tan asfixiado como pueda estarlo el entramado extramuros, con el que está orgánicamente enlazado a través de las perforaciones de la Muralla.

En definitiva, «las experiencias europeas de postguerra demostraron la plena factibilidad de una incorporación masiva de arquitectura contemporánea a los centros históricos. En Lugo el camino fue inverso: se sometió al centro histórico a las brutales exigencias de una especulación irracional, técnicamente deleznable, estética y socialmente desfasada y conceptualmente nula»<sup>23</sup>.

El casco histórico lucense queda así convertido en un núcleo de desbordante actividad durante las horas laborales, pero ha sido sustraído a la función de paseo y disfrute de los ciudadanos que tenía no hace mucho tiempo. A ello contribuye el hecho de que las calles peatonales se vean reducidas a un número insignificante y de que la mayor parte de las plazas se hayan convertido en lugares de aparcamiento para los vehículos, destruyendo su condición de espacio de síntesis, de todos y de nadie<sup>24</sup>.

Como dice H. LEFEVRE<sup>25</sup>, la calle ha dejado de ser lugar de encuentros para limitarse mecánicamente a ser el lugar de paso de peatones y automóviles, reduciendo su papel al de simple escaparate de mercancías, retículo organizado por y para el consumo, «un camino entre tiendas». La ciudad pierde su valor de uso para convertirse en un valor de cambio, con lo cual el trabajador es expulsado de ella por la potencia del dinero, y el centro urbano pasa a ser un espacio exclusivo de los dirigentes y para los dirigentes<sup>26</sup>.

En otro orden de cosas, es sabido que la declaración de un casco antiguo como conjunto monumental o histórico-artístico, con el objeto de intentar proteger los valores urbanísticos que posee, constituye un atentado contra los intereses de los propietarios del suelo, al dificultar gravemente las operaciones de renovación. Por ello, resulta perfectamente comprensible que el Ayuntamiento de Lugo, respaldando la opinión de los grupos privilegiados de la ciudad, se haya opuesto en junio de 1968 a recibir esta calificación para su espacio amurallado, «por entender que no existe tal conjunto», considerando sólo oportuno la protección de los distintos monumentos «aun que de forma aislada»<sup>27</sup>.

De todos modos, el recinto intramuros fue declarado conjunto histórico-artístico por Decreto 443/1973, de 22 de febrero, sin que en ese momento se registrase una oposición destacable por parte de los propietarios del suelo; más bien su respuesta fue de indiferencia, y la razón es muy sencilla: al fin y al cabo, tenían la plena seguridad de que siempre contarían con la suficiente tolerancia para realizar todas las obras que desearan, tanto por parte del Ayuntamiento como en lo que respecta a la Comisión Provincial del Patrimonio Artístico<sup>28</sup>. En tales condiciones, es obvio que la calificación otorgada al casco antiguo lucense no ha servido ni para frenar las actuaciones especulativas<sup>29</sup>, ni para llevar a cabo ninguna tarea de conservación y rehabilitación del mismo, y sólo desde fecha muy reciente comienzan a cuidarse algo más las exigencias en este sentido<sup>30</sup>.

Hasta ahora, las operaciones de renovación urbana efectuadas en el recinto intramuros sólo han servido para colocar un suelo de incalculable valor económico en manos de los especuladores. Incluso la «operación limpieza» de la Muralla romana<sup>31</sup> —consistente en la demolición de las pequeñas edificaciones adosadas a su exterior, reconstrucción de cubos, eliminación de la vegetación y de la instalación eléctrica empotrada, y ajardinamiento— no ha pasado de ser «una curiosa transposición del mundo higiénico-purista al de los legados arquitectónicos del pasado»<sup>32</sup>, constituyendo un ejemplo clásico de un tipo de restauracionismo trasnochado e inculto que sigue los principios estéticos del «todavía más blanco» y que restaura el monumento individualizado haciendo desaparecer el conjunto.

Por si esto fuera poco, la denominada Ronda Interior de la Muralla, prevista en los planes de ordenación urbana está pensada como un instrumento de cirugía urbanística que supondrá el definitivo desventramiento de las zonas aún milagrosamente conservadas.

La idea de esta «Ronda Interior» no es nueva. Ya en un Informe elaborado por el arquitecto provincial D. Nemesio Cobreros, en el año 1876, se expresa la conveniencia de derribar todas las casas adosadas a la muralla, en razón del mal aspecto que presentaban «ya se las mire desde el punto de vista higiénico o de ornato público»; se pretendía dejar por lo menos seis metros entre la muralla y los nuevos edificios que se fueran construyendo, con el fin de aislar el monumento y crear una ronda interior que evitase la visión de «esa serie de innumerables chimeneas y tejados que hieren el ornato y molestan a los que pasean»<sup>33</sup>.

Asimismo, en el plan parcial para el casco antiguo propuesto en 1963 por E. y J. L. GARCIA FERNANDEZ<sup>34</sup>, se hablaba también de una ronda interior, si bien en esa propuesta se explicitaba su carácter exclusivamente peatonal,

vos», *Geographica*, XXIV, 1982, p. 8.

<sup>30</sup> Quizás habría que reseñar aquí el papel desempeñado por la Asociación para la Defensa del Patrimonio Histórico-Artístico (ADELPHA) y el Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia (COAG).

<sup>31</sup> La última fase de tales obras se inició en 1972, con un importe superior a los 240 millones de pesetas, producto de un oportunismo caciquil (aprovechando la presencia del lucense D. Ramón Falcón en la Subdirección General de Bellas Artes), y que significaron el total desmantelamiento del sistema de inversiones estatales con destino a operaciones de conservación y restauración.

<sup>32</sup> LOPEZ DE LUCIO, R.: «Lugo, su muralla y las 'operaciones de limpieza' pasadas y por venir: un caso de restauración a la española», en *Ciudad y Territorio. Revista de Ciencia Urbana*, 1977, p. 54.

<sup>33</sup> ABEL VILELA, A.: *Origen de las edificaciones adosadas a la muralla de Lugo*, AVA, Lugo, 1974, p. 93.

<sup>34</sup> GARCIA FERNANDEZ, E. y J. L.: «Plan parcial de un casco viejo: Lugo», en *Arquitectura y Técnica*, núm. 134, 1970.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> ALVAREZ MORA, A. y ROCH, F.: *Op. cit.*, p. 34.

<sup>25</sup> LEFEVRE, H.: *La revolución urbana*, Alianza, Madrid, 1976, pp. 26-27.

<sup>26</sup> GARCIA, N. y OLIVER, G.: *Ciudad y sociedad capitalista (Condicionantes y protagonistas)*, Zero, Madrid, 1977, p. 26.

<sup>27</sup> CAPEL, H.: *Op. cit.*, pp. 109-110.

<sup>28</sup> Creada por Orden de 20 de enero de 1971, esta Comisión se ha revelado como un organismo de nula competencia técnica y total falta de voluntad para la aplicación de la legislación, destacando en todo momento por sus actuaciones arbitrarias y carentes de criterios uniformes, variando la normativa a aplicar en función de la protección, no del conjunto monumental, sino de los intereses de clase.

<sup>29</sup> En contra de lo que afirma M. FERRER REGALES, «La complejidad del espacio urbano. Aspectos teóricos y modelos operati-

circunstancia que, sin embargo, no se aclara en el PGOU, con lo que deberá entenderse que se trata de una vía convencional abierta al tráfico rodado.

En definitiva, bajo las leyes económicas del mercado y de la división social del espacio, la estrategia seguida para la renovación urbana en Lugo ha tenido como resultado la apropiación del centro por la clase social y los usos del suelo dominantes, tales como los establecimientos bancarios, los comercios de lujo, las oficinas de empresas, y los servicios profesionales y técnicos altamente cualificados, por mencionar algunas de las actividades más rentables. Pero, desde luego, no se ha conseguido el objetivo de «remodelar las zonas antiguas y depauperadas», a no ser que por ello se entienda sustituir un edificio viejo, pero noble, por un moderno inmueble de hormigón, cemento, aluminio y cristal, sin ninguna relación con el entorno.

### La regulación de la edificación para uso residencial

La normativa elaborada para reglamentar la edificación destinada a uso residencial con carácter preferente aparece en las ordenanzas sobre «edificación cerrada intensiva», «edificación cerrada extensiva», «edificación abierta intensiva», «edificación abierta extensiva», «ciudad jardín» y «edificación cerrada intensiva en el centro administrativo y de negocios»<sup>35</sup>, abarcando conjuntamente una superficie aproximada de 712,60 hectáreas.

Teniendo en cuenta que el carácter cerrado o abierto, intensivo o extensivo, de la edificación expresa los volúmenes de edificabilidad permitidos y, por tanto, la mayor o menor densificación del espacio urbano, es lógico que los propietarios del suelo pretendan conseguir para sus terrenos la calificación más ventajosa, entendiendo por tal la que permita maximizar la construcción. Como dice H. CAPEL<sup>36</sup>, «las relaciones de fuerzas entre los distintos propietarios y su posibilidad de presionar o de intervenir en el Ayuntamiento en el momento en que se elabora el plan general pueden tener un papel decisivo en el resultado de esta especie de lotería para los propietarios». Y a los menos afortunados, a quienes hayan correspondido las calificaciones menos rentables, «siempre les queda la posibilidad de intentar el cambio de calificación y, por consiguiente, unas plusvalías suplementarias», a través del mecanismo de los planes parciales.

Desde luego, si los propietarios del suelo, los promotores inmobiliarios y los empresarios de la construcción se encuentran presentes o, al menos, bien representados en la Corporación Municipal, tendrán muchas oportunidades para conseguir modificar el contenido de los planes y aproximarlos lo más posible a sus conveniencias. Y está claro que los agentes que manejan las riendas del mercado inmobiliario, estrechamente vinculados a la derecha política, siempre estuvieron muy bien representados en el Ayuntamiento lucense. No es de extrañar, pues, que en el PGOU de 1969 aparezcan numerosas excepciones en las ordenanzas, que, curiosamente, se refieren siempre a calles en las que poseen propiedades los que detentan el poder político o económico (o ambos) a nivel local, y que se reservan la posibilidad legal de revalorizar sus fincas en el momento que les interese, aumentando el volumen de edificación de sus actuales inmuebles.

No obstante, la inexistencia de grandes propietarios y la no actuación de los poderosos grupos inmobiliarios que es fácil encontrar en otras ciudades, van a traer consigo notables diferencias con respecto a las prácticas urbanísticas de

otras poblaciones, por cuanto resulta difícil que la calificación de un espacio trate de beneficiar deliberadamente a un determinado propietario, aunque sí puede hacerlo a varios agrupados en comunidad de intereses. Con todo, no faltan ejemplos de diferencias de calificación del suelo que obedecen tan sólo a intereses particulares de los propietarios.

Por otra parte, la presencia crónica en la Corporación Municipal de concejales «populistas», no vinculados a ningún partido político, con amigos-electores en los barrios periféricos, va a dar lugar a una estrategia de «clientelismo» (más que de caciquismo), tratando de favorecer a aquéllos en busca del voto personal y no ideológico. Este interés de los concejales populistas («independientes») por conceder pequeños beneficios a su clientela electoral, normalmente constituida por ciudadanos poco o nada influyentes, pudo dar lugar a que se haya permitido (o mejor, que no se haya prohibido expresamente) a un grupo de modestos propietarios levantar sus viviendas en una zona no calificada como suelo urbano; con posterioridad, los concejales depositarios de sus votos pueden presionar para que se efectúe la pavimentación de los accesos, que se coloquen unos puntos de luz, etc., con lo cual se dota a tales terrenos de unos mínimos urbanísticos que les permiten promocionarse a la categoría de suelo urbano, en contra de lo dispuesto en el planeamiento. Por eso puede afirmarse que —a diferencia de lo ocurrido en grandes ciudades<sup>37</sup>— en Lugo no se ha convertido suelo rústico en urbano, al menos a gran escala, aunque quizás a nivel de pequeños propietarios sí pudo ocurrir.

También se ha podido cambiar la calificación del suelo prevista en las ordenanzas, pero prácticamente se han respetado siempre los volúmenes y la edificabilidad previstos; por ejemplo, se ha podido pasar de «edificación cerrada extensiva» a «edificación abierta intensiva», o viceversa, que tienen niveles de edificabilidad muy semejantes. Así, pues, la frecuente estrategia de los propietarios consistente en aprovecharse de las argucias «legales» que les permitan una maximización de los volúmenes construidos, «apoyándose en las ambiguas y manipulables ordenanzas municipales»<sup>38</sup>, ha tenido una aplicación bastante limitada. Por supuesto, no es nuestra intención pecar de ingenuos calificando de angelicales a los promotores inmobiliarios lucenses; simplemente sucede que las normas urbanísticas suelen resultar plenamente satisfactorias, teniendo en cuenta la demanda local de viviendas y la manipulación inicial de que ya han sido objeto a la hora de redactar el plan, por lo que casi nunca se hace necesario rebasar los volúmenes tolerados por la legislación.

Es sabido que en las ciudades importantes constituyen práctica habitual las presiones ejercidas por los promotores inmobiliarios privados sobre los poderes públicos para crear suelo urbano<sup>39</sup>. Sin embargo, en el caso de Lugo más bien se puede decir que la actitud más frecuente viene siendo el proceso contrario: los vecinos se ponen de acuerdo para abrir una calle y dotarla de algunos servicios mínimos, que luego podrán ser completados por el Ayuntamiento, previo pago de las pertinentes contribuciones especiales. Esta peculiaridad responde, en suma, a la lógica conveniencia de los pequeños propietarios, cuyo deseo más ferviente radica en la urbanización —infraurbanización— de cada una de sus parcelas.

Por otro lado, conviene dejar constancia de que, si bien una calificación del suelo urbano superior a las necesidades reales favorece, por lo general, a los poderosos agentes que intervienen en el mercado inmobiliario, en Lugo una delimitación territorial excesiva (circunstancia habitual en la pla-

<sup>35</sup> En la revisión del Plan efectuada en 1983, esta última ordenanza se denomina «edificación cerrada intensiva en centro administrativo, comercial y residencial».

<sup>36</sup> CAPEL, H.: *Op. cit.*, p. 101.

<sup>37</sup> Véase CAPEL, H., *Op. cit.*, pp. 105-106.

<sup>38</sup> CAPEL, H.: *Op. cit.*, p. 107.

<sup>39</sup> Véase CAPEL, H., *Op. cit.*, p. 124.

nificación) puede posibilitar la construcción de viviendas con destino a los pequeños propietarios de los terrenos periféricos, aunque, eso sí, a costa de fomentar la anarquía urbanística y un crecimiento del tejido urbano continuo en el tiempo pero discontinuo en el espacio.

Para terminar, una breve referencia a la normativa sobre «ciudad jardín» y «edificación cerrada intensiva en el centro administrativo y de negocios». La ordenanza relativa a ciudad-jardín, con función residencial prácticamente exclusiva, permite la edificación abierta para viviendas unifamiliares, con espacios libres ajardinados, y con una altura máxima de dos plantas, con seis metros. No obstante, la condición social de sus habitantes es muy diversa, de manera que, mientras la «Colonia Antonio Miño», la Avenida de Rodríguez Mourello, la calle General Tella y los «Chalets de Vega» son lugares de residencia de las clases acomodadas, los grupos sindicales «Hermanos Pedrosa» y «Francisco Norte» están habitados por clases populares, predominando en Fingoi también los grupos menos favorecidos, aunque en algún punto residen miembros de la clase dominante.

Y en cuanto a la ordenanza que regula la edificación en el centro administrativo y de negocios, que afecta al espacio comprendido entre la Ronda da Muralla, la rúa de San Roque y la Avenida de Ramón Ferreiro, pretende reglamentar las actuaciones urbanísticas en la nueva zona de expansión del núcleo central de la ciudad, propiciando una especialización hacia la administración, oficinas y comercios en edificios completos, espectáculos y, en general, todas las actividades que originen un fuerte tráfico, para las cuales el casco antiguo no se encuentra preparado. El PGOU de 1969 consideraba este sector como el emplazamiento idóneo para la Estación de Autobuses, efectivamente construida.

### La ordenación del suelo para servicios urbanos

En el Plan de 1969 se incluía una ordenanza sobre «edificación especial para servicios urbanos», que autorizaba únicamente la construcción de los edificios e instalaciones necesarios para servicios generales de la ciudad. Esta normativa afectaba a los terrenos de A Piringalla ocupados por los depósitos de aguas, así como a una amplia superficie en Garabolos, en donde se pretendía localizar un nuevo Parque Municipal de Bomberos, un nuevo Matadero Municipal y otros servicios urbanos, con una extensión total de 57,70 hectáreas.

En la revisión de 1983, una ordenanza de contenido similar habla de «áreas que representan una oportunidad para la delimitación de dotaciones urbanísticas a concretar en estudio de detalle», de la que están excluidos los terrenos ocupados por los depósitos de aguas —que pasan a figurar como «espacios libres y verdes»—, manteniendo, en cambio, esta calificación para Garabolos, y ampliándola a otros puntos de la ciudad, situados tanto en el interior del recinto amurallado como en la periferia.

De todas estas áreas dotacionales, la que tenía mayores posibilidades para ser ocupada a corto o medio plazo era la zona de Garabolos, en donde —como hemos anticipado— se pensaba levantar las nuevas instalaciones del Parque Municipal de Bomberos y del Matadero Municipal. Sin embargo, ninguna de estas previsiones se ha cumplido, y no parece probable que vaya a hacerse en un futuro próximo, por lo que resulta difícilmente comprensible su inclusión en el nuevo plan. Veamos por qué.

El actual Parque Municipal de Bomberos se encuentra situado en la Ronda da Muralla y, por tanto, en un lugar relativamente céntrico de la ciudad, con absoluta imposibili-

dad de efectuar un servicio rápido, dados los condicionamientos impuestos por el tráfico existente; de ahí que se pensase en la idoneidad de un emplazamiento periférico, suponiendo que con ello se lograría una mayor eficacia en el cumplimiento de su misión. Sin embargo, los mismos técnicos de tal servicio han llegado a la conclusión de que la pretendida ubicación de las nuevas instalaciones en Garabolos sería totalmente inadecuada, puesto que en sus salidas se encontrarían con una vía (la Avenida de La Coruña) tan congestionada, por lo menos, como pueda serlo la propia Ronda da Muralla, considerando mucho mejor mantener el actual emplazamiento, sobre todo si se lleva a cabo una ordenación especial del tráfico para los casos de alerta por incendio.

En cuanto al Matadero Municipal, para cuyas nuevas instalaciones se había pensado también en los terrenos de Garabolos, su construcción choca frontalmente con los intereses de los mataderos industriales privados y estatales (pero gestionados con mentalidad de empresa privada y no pública), por lo que este proyecto es obstaculizado una y otra vez en la Corporación Municipal por la mayoría de derechas, muy preocupada por la defensa de los privilegios de las empresas cárnicas que operan en la ciudad y que, por otra parte, constituyen casi las únicas industrias de cierto relieve con que cuenta la localidad.

Por todo ello, la consideración de los terrenos de Garabolos como área dotacional no puede ser más inoperante y resulta difícil de entender la continuidad de tal calificación. En cambio, no se incluyen en el nuevo plan, como posible sede de servicios urbanos, los terrenos que ocupaba la antigua factoría de FRIGSA (antes de su traslado a las actuales instalaciones de Lamablanca), a pesar de que acabarán teniendo este fin al no resultar interesantes para la construcción de viviendas. La cuestión fue planteada en los términos que expresamos a continuación.

El viejo complejo industrial de FRIGSA había sido edificado sobre terrenos expropiados, entre la Avenida de La Coruña y la vía férrea, a cuyos propietarios (o familiares), además de abonarles la indemnización estipulada, se les permitió en algunos casos entrar como trabajadores en la empresa, siguiendo una actitud paternalista muy al uso en tales casos. En la actualidad, tales instalaciones han quedado absorbidas por la edificación residencial —dado el desorbitado desarrollo del tejido urbano hacia el Norte—, por lo que, recientemente, se ha optado por trasladarlas a las afueras de la ciudad (Lamablanca), y, en consecuencia, ha parecido conveniente proceder a una recalificación de los terrenos, pasando de uso industrial a suelo edificable, con la idea de que ello representaría una oportunidad única para la obtención de unos fáciles beneficios derivados de la venta de viviendas en una zona urbana de altas densidades de población<sup>40</sup>.

Pero pronto se vio que, en realidad, tales terrenos no resultaban tan interesantes como se había previsto en un principio, puesto que ya no existe una demanda de viviendas tan intensa como hace algunos años, dada la desaceleración del ritmo de crecimiento demográfico, y, en todo caso, la población opta últimamente por residir en el extremo Sur de la ciudad. De ahí que, ante la falta de interés para la especulación inmobiliaria, la empresa renunciase a la construcción proyectada y acabó por ofertar los terrenos al Ayuntamiento, el cual ha consumado la adquisición, con destino a sede de servicios urbanos, por un importe de 475 millones de pesetas.

### La ordenación del suelo industrial

La ocupación industrial del suelo en Lugo se encuentra

<sup>40</sup> En este sentido, la misma empresa FRIGSA presentó varios proyectos de construcción de cinco bloques de viviendas, con un total conjunto de 216, siendo aprobada la correspondiente licen-

cia de obras por la Comisión Permanente del Ayuntamiento en sesión de 22 de junio de 1982.

regulada por sendas ordenanzas en los planes de 1969 y 1983, afectando a un total de 322,50 hectáreas en el primero de ellos, para limitarse a la carretera de La Coruña y a los polígonos de O Ceao, A Campiña y As Arieiras en la revisión de 1983.

Esta reducción del suelo industrial en la ciudad nos permite ya efectuar algunas reflexiones. De antemano, se puede afirmar que el planeamiento de suelo industrial no ha podido ser más inadecuado, toda vez que se hizo sin contar con un estudio previo sobre la demanda, y, en consecuencia, los resultados no se hicieron esperar: buena parte de las parcelas acondicionadas acabaron siendo ocupadas por establecimientos no específicamente fabriles, y aún así existen excedentes de suelo industrial.

El ejemplo más ilustrativo de tales desatinos lo encontramos en el polígono de O Ceao, que había sido concebido como el lugar idóneo para la ubicación de instalaciones industriales, con el claro propósito de tratar de promover la industrialización de la ciudad. Y aun cuando en la ordenanza correspondiente se habla de «usos industriales y complementarios» (y en la revisión de 1983 se titula expresamente «edificación industrial y de almacenes»), está claro que no entraba en la mente de los planificadores la idea de convertir el polígono en lugar de almacenaje, ni mucho menos en el «trastero» de las empresas localizadas en el interior de la ciudad. Por eso, al principio trató de limitarse la adjudicación de las parcelas a aquellos empresarios que se manifestasen dispuestos a ocupar este suelo con fines exclusivamente industriales; pero después acabó por cederse las parcelas con una mayor tolerancia, y aun así todavía resta bastante suelo sin adjudicar. El paradójico resultado ha sido que, en un polígono «industrial», la ocupación de esta naturaleza apenas supera el 30% del total, mientras que a las actividades de índole comercial (comercio mayorista, almacenaje, comercio al por menor de accesorios para vehículos y maquinaria) se dedican al menos las dos terceras partes de la extensión total ocupada.

Es sabido que la industria posee unas exigencias peculiares en lo que al uso del suelo se refiere, derivadas, en particular, de la necesidad de amplios espacios para sus instalaciones, de la preexistencia de una infraestructura apropiada, y de una localización adecuada en relación con las redes de transporte<sup>41</sup>. Como es lógico, el suelo no podrá estar sometido a altas valoraciones y, además, ha de tenerse en cuenta la incidencia del saneamiento e higiene industrial, en lo que atañe a vientos dominantes, contaminación atmosférica y de cauces de agua, etc.

Pues bien, en O Ceao existía una considerable extensión de terreno, totalmente improductivo e inadecuado para uso alguno de rentabilidad inmediata siquiera media. En vista de ello, sus propietarios decidieron poner una parte de este suelo a disposición del Ayuntamiento, para que éste o la Administración central lo acondicionasen con destino a un mercado ganadero y a uso industrial, pensando obtener una considerable revalorización en el resto de sus propiedades situadas en el mismo polígono. De una u otra manera, el poder económico y las buenas relaciones políticas consiguieron que la Administración<sup>42</sup> se encargase de la reparcelación de este suelo y de la construcción de las infraestructuras precisas para su acondicionamiento industrial, siguiendo una práctica harto habitual en casos como éste<sup>43</sup>.

De acuerdo con lo planeado, en los terrenos de O Ceao se construyó un pretencioso Mercado Comarcal Ganadero,

que jamás contó con una mínima viabilidad, y todos los intentos de ponerlo en funcionamiento condujeron a espectaculares fracasos, que acabaron desembocando en su clausura, por el momento definitiva. Y en cuanto al polígono industrial propiamente dicho, su situación se revela como del todo inadecuada para albergar instalaciones industriales; para empezar, ocupa el extremo septentrional de la ciudad, justo en el lugar afectado con mayor dureza por los vientos dominantes del Norte, lo cual le convierte en un emplazamiento desabrigado en demasía, al tiempo que las condiciones se hacen particularmente nefastas para todo lo relativo a saneamiento e higiene industrial (malos olores, entre otros inconvenientes); y, por otro lado, las obras de infraestructura realizadas dejan mucho que desear, notándose la falta o la deficiencia de servicios imprescindibles, como conducción de agua, alcantarillado y otros.

En el momento de redactar el PGOU de 1969, la zona urbana correspondiente a Romai y A Chanca se consideró inadecuada para uso residencial, dada la fuerte humedad y las espesas nieblas que la afectan con mucha frecuencia. Este motivo fue suficiente para zonificar su suelo como uso industrial, pensando, tal vez, en lo ventajosa que podría resultar su proximidad a la estación del ferrocarril y a la proyectada Tercera Ronda, pero sin pararse a meditar en la infraestructura necesaria para su equipamiento. El resultado es obvio: durante todo el período de vigencia del plan, prácticamente no se produjo promoción industrial alguna en esta zona, por lo que la calificación de suelo industrial hubo de serle retirada en la revisión de 1983, por considerar este uso como totalmente inoperante.

Y algo similar ocurrió con el polígono de As Arieiras, que carece también de los servicios necesarios para su utilización con fines industriales, aunque casi las tres cuartas partes de la superficie ocupada en el mismo se dedican a talleres diversos de fabricación.

En resumen, el suelo planificado como uso industrial fue proyectado como simples «manchas» en un plano, coincidiendo con aquellos lugares no aptos para la construcción de viviendas o para otras actividades de alta rentabilidad a corto plazo, pero sin pensar en ningún caso en la demanda empresarial ni tampoco en la necesidad de infraestructura para el montaje de las instalaciones industriales. Y, como es lógico, en estas condiciones es natural que sólo se haya logrado atraer algunas empresas demasiado audaces, y que los espacios así zonificados estén semiocupados y siempre bajo muy deficientes condiciones de aprovechamiento. En definitiva, «nadie se ha propuesto nunca descabalar la economía lucense, que sigue montada entre el campo y la ciudad y sobre una estructura absolutamente deforme»<sup>44</sup>.

Según H. CAPEL<sup>45</sup>, «la necesidad de suelo industrial abundante, que cumpla las condiciones de localización requeridas y que al mismo tiempo sea barato determina la estrategia de las empresas», y ello suele conducir a un conflicto con los propietarios de los terrenos, que desean dedicarlos a otros usos más rentables. Con algunos particularismos locales, situaciones de este tipo también se pueden observar en Lugo.

Desde luego, en O Ceao prácticamente no hubo oposición de los propietarios (por el contrario, fueron éstos los que ofertaron «de modo desinteresado» sus terrenos, como hemos apuntado), y hubo que realizar pocas expropiaciones complementarias. Pero en otras zonas cuyo suelo fue también calificado como industrial (Romai, Chanca), los con-

<sup>41</sup> CAPEL, H.: *Op. cit.*, p. 92.

<sup>42</sup> A través del Instituto Nacional de Urbanización (INUR), cuyas funciones desempeña actualmente el Servicio Estatal para la Promoción de Equipamiento del Suelo (SEPES), organismo dependiente del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

<sup>43</sup> CAPEL, H.: *Op. cit.*, p. 96.

<sup>44</sup> LOPEZ GALOCHA, A.: artículo publicado en el diario *La Voz de Galicia*, el día 4 de octubre de 1983, p. 35.

<sup>45</sup> CAPEL, H.: *Op. cit.*, p. 94.

flictos no se hicieron esperar, aunque siempre existieron subterfugios legales que permitieron a los propietarios burlar la normativa con relativa facilidad.

Por ejemplo, la ordenanza de uso industrial permitía la construcción de almacenes como edificación complementaria y toleraba la existencia de «viviendas para guardas»; en vista de ello, la solución fue muy sencilla: se han concedido todas las licencias de construcción solicitadas en donde los bajos figuraban destinados a «almacenaje» y el resto de la edificación se consignaba como «vivienda para el guarda», por pintoresco que resulte tal procedimiento.

En la actualidad se tiende a la desviación sistemática de todas las industrias hacia la periferia, y los terrenos que ocupan muchas de ellas en el interior del casco urbano no merecen la calificación de suelo industrial. Esto supone un claro beneficio para los propietarios de los actuales emplazamientos industriales, al tiempo que puede hacer aumentar la tasa de paro.

En efecto, cuando los terrenos donde está situada una industria no están calificados como suelo industrial, teóricamente no se le puede permitir al propietario modificar la técnica ni las instalaciones del establecimiento, con el fin de obligarle a trasladar su empresa hacia la periferia. Pero, en la práctica, el empresario tiene la absoluta seguridad de que, al menos clandestinamente, podrá hacer en su factoría todas las modificaciones que crea convenientes, y además sabe que así dispone de un suelo sobre el que podrá construir viviendas en el momento en que considere insatisfactorio el rendimiento de su empresa, quedando, por otra parte, legitimado para efectuar una regulación de empleo en su plantilla (si decide modernizar sus instalaciones al trasladarlas a la periferia) o bien despedir a la totalidad de sus empleados (en caso de optar por el cierre del establecimiento).

Así, pues, las empresas industriales pueden desempeñar un papel decisivo en la configuración del tejido urbano y comportarse como especuladores del suelo. El traslado de sus instalaciones, que les permite disponer de mayores espacios y mejor acondicionados, puede ir acompañado de «la parcelación y venta de los terrenos que ocupan en el interior de la ciudad, beneficiándose de las plusvalías que la expansión del tejido urbano ha otorgado a solares quizás antes periféricos pero que hoy poseen una gran centralidad»<sup>46</sup>.

### **La regulación del suelo con fines educativos y culturales, zonas verdes y espacios deportivos**

En el PGOU de 1969 la ordenanza que regulaba la ocupación del suelo para usos culturales y complementarios afectaba a 68,60 hectáreas, distribuidas entre la Ciudad Cultural, As Mercedes y Distriz. En este último lugar no se llegaron a construir edificaciones para estos fines; en cambio, sí se construyeron en Augas Férreas (calificado como zona de edificación abierta extensiva) y en As Gándaras (previsto como suelo de utilización agropecuaria).

Tales modificaciones obedecen al hecho de que la Diputación Provincial poseía unos terrenos en Augas Férreas que han sido cedidos para la construcción del Colegio Universitario, y, por otro lado, el Ayuntamiento se vio en la necesidad de hacer frente a la demanda de nuevas plazas escolares en los niveles de E.G.B., eligiéndose para ello el emplazamiento de As Gándaras.

Este planteamiento, en principio, podemos considerarlo correcto, aunque cabría una pequeña objeción. En efecto, de acuerdo con las fórmulas de escolarización que se vienen aplicando —basadas en una política de concentraciones escolares, aunque ello suponga un duro desarraigo del estudiante

con respecto a su entorno inmediato— se hizo necesaria la construcción de un colegio público de E.G.B. en As Gándaras, pero no para escolarizar a la población infantil de este barrio y de Burozos, próximo a él, sino orientado fundamentalmente a absorber los alumnos procedentes de un amplio espacio rural, que se ven así obligados a efectuar largos desplazamientos diarios entre su hogar y la escuela. De manera que, en el momento (quizás no muy lejano, como parece) en que se decida abandonar esta política de escolarización para sustituirla por una mayor dispersión de los centros, buscando la proximidad a la procedencia del alumnado, al menos para los primeros niveles, entonces el colegio podría pasar a estar infrautilizado.

En lo que se refiere al Plan de 1983, la ordenanza sobre «edificación educativa, docente y cultural» afecta de modo expreso al Colegio de los PP. Franciscanos (en la Plaza de España), al Seminario Mayor (en la Avenida de Angel López Pérez), al Colegio del Puente, y a los complejos educativos de la Ciudad Cultural y As Mercedes.

Por otro lado, la Ley del Suelo de 1956 (en su artículo 3º, apartado g) disponía que el planeamiento urbano debía «establecer espacios libres para parques y jardines públicos en cada polígono, en proporción adecuada a las necesidades colectivas y no inferior al 10% de la superficie». Así, pues, la planificación debe tener en cuenta esta exigencia legal, al menos oficialmente, toda vez que «desde la óptica del promotor la reserva de zonas verdes representa una disminución de suelo edificable y por consiguiente de beneficios, que se intenta evitar»<sup>47</sup>.

A tenor de la legislación vigente, en el PGOU de 1969 se reservaban para parques y jardines 164,60 hectáreas, que representaban cerca del 10% de la extensión total de suelo urbano proyectada. Sin embargo, la realidad no puede ser más diferente con respecto a las previsiones: en la actualidad, las zonas verdes de la ciudad no alcanzan una superficie total de 12 hectáreas, y ello siendo muy poco rigurosos a la hora de otorgar la calificación de «zona verde», puesto que, en sentido estricto, tan sólo merecería este nombre el conjunto formado por el Parque Rosalía de Castro y las llamadas Cuestas del Parque, con una extensión algo superior a las cinco hectáreas; el resto no pasan de ser pequeños jardines situados en las plazas o simples alineaciones de árboles ornamentales a lo largo de las principales avenidas y rondas de la ciudad.

Pero los espacios libres y verdes, no sólo son escasos, sino que además están muy irregularmente distribuidos en la ciudad. Como es normal, la mitad Norte de la misma, de un 'status' menos elevado que el sector meridional, casi no cuenta con zonas verdes, a pesar de albergar a más de la mitad de la población. Esto se pretendió resolver de un plumazo en la revisión de 1983, calificando de zona verde el monte Segade, situado en las afueras, al Oeste de la ciudad. Esta ocurrencia de los planificadores, que permitiría alcanzar una disponibilidad de espacios libres adecuada, no puede ser, sin embargo, más irreal e incongruente, ya que muy difícilmente los habitantes de la ciudad se desplazarán hasta él en busca del necesario esparcimiento.

Finalmente, además de las zonas verdes, el Plan de 1969 había previsto una superficie de unas 150 hectáreas para uso deportivo, afectando esta ordenanza a las unidades urbanas denominadas O Palomar, Meilán y San Lázaro. Esta ocupación se ha visto notablemente reducida en la revisión de 1983, limitándose en concreto al espacio dedicado a estadio de fútbol, pabellón polideportivo y pistas anejas en O Palomar, así como a la parcela del Pabellón Municipal de Deportes, en la calle de Santiago.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 97.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 80.

Todo ello nos evidencia «la incapacidad creciente de la organización social capitalista para asegurar la producción, distribución y gestión de los medios de consumo colectivo necesarios para la vida cotidiana»<sup>48</sup>, de donde nace la crisis urbana provocada por las contradicciones del propio sistema, en el sentido de que «los servicios colectivos requeridos por la forma de vida suscitada por el desarrollo capitalista no son suficientemente rentables para ser producidos por el capital con vistas a la obtención de una ganancia»<sup>49</sup>.

## OPERATIVIDAD, EFICACIA Y NIVELES DE CUMPLIMIENTO DE LA PLANIFICACION URBANA

Las operaciones de planificación urbana constituyen la prueba palpable de la irracionalidad manifiesta que rige la toma de decisiones en materia de urbanismo, muchas veces por falta de conocimientos y de información, pero también por acciones u omisiones perfectamente deliberadas con vistas a la protección de los intereses de la clase dominante. De ahí el acierto de M. CASTELLS cuando afirma que el planeamiento urbano incluye una serie de actuaciones, deliberadas y concertadas, «cuyo único rasgo común consiste, al parecer, en que tienen lugar en una ciudad»<sup>50</sup>. En los epígrafes que siguen trataremos de evaluar cuáles han sido la operatividad, la eficacia y los niveles de cumplimiento de la planificación efectuada para la ciudad de Lugo.

### La nula operatividad de la ordenación

Los planes de ordenación urbana elaborados para Lugo nacen condicionados negativamente por una doble circunstancia: de un lado, el marco legislativo en el que se inscriben; de otro, una serie de vicios de origen, de naturaleza técnica en unas ocasiones y política en otras.

El PGOU de 1969 trata de proyectar una concepción urbanística que refleje lo dispuesto en la Ley del Suelo de 1956, en cuyo preámbulo, explícitamente, y de manera implícita en todo su articulado, se manifiesta la intención de no causar «graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privadas». Así, pues, la aplicación de la letra y del espíritu de la ley a la ordenación urbana de Lugo se ha traducido en una realidad que no difiere mucho de la generalizada por H. CAPEL cuando se refiere<sup>51</sup> a la «total incapacidad de los poderes públicos para dirigir el urbanismo de las ciudades españolas». Y continúa: «Más aún, puede afirmarse que la construcción de la ciudad –su expansión y transformación– se ha realizado esencialmente en función de los intereses de la iniciativa privada y ha venido determinada en gran manera por la estructura de la propiedad»<sup>52</sup>.

Por otro lado, la legislación sobre el suelo (en particular la referida Ley de 1956) siempre se ha caracterizado por extenderse mucho más en cuestiones de procedimiento admi-

nistrativo que en sentar con claridad las bases de un urbanismo coherente. Por eso, no debe extrañarnos que los planes de ordenación urbana «no sean sino un compendio de normas, una especie de leyes en miniatura, pensadas no sólo para regular un sistema de crecimiento coherente con los deseos de la clase dominante, sino para que la ordenación de su cumplimiento satisfaga y precise de una estructura de corte burocrático»<sup>53</sup>.

En cuanto a la Ley del Suelo de 1975, se trata de una verdadera legislación sobre ensanches, en el sentido de que prácticamente ignora los centros históricos de las ciudades, dándolos por perdidos de modo irremisible. Así, pues, resulta natural que en la revisión de 1983, confeccionada con el único propósito de adaptar la planificación urbanística al nuevo texto legal, se condene a la desaparición el recinto histórico-artístico de la ciudad, que podrá verse sustituido en su integridad por edificación de nueva planta. El plan se expresa en términos de sistemático desprecio a las connotaciones históricas de Lugo, de manera que, si no se acomete con urgencia un plan especial de reforma interior del casco amurallado y de su área de influencia<sup>54</sup>, los más importantes valores monumentales de la ciudad se verán condenados a la desaparición. Otros temas, como el de la Calzada romana o el Camino de Santiago, que representan parte sustancial de la historia de la ciudad, no han sido recogidos en absoluto, ni siquiera a nivel de objetivos retóricos.

Y si uno de los objetivos primordiales de los planes de ordenación es «la extirpación de la especulación»<sup>55</sup>, que constituye una de las cuestiones básicas en la planificación urbana, de hecho el problema se limita a ser enunciado en la normativa, pero sin habilitar en ningún caso medidas políticas efectivas para cortarlo<sup>56</sup>.

Como vemos, el contexto legal en el que forzosamente han de enmarcarse todas las operaciones de planificación urbana, ofrece, de antemano, unos obstáculos muy difíciles de salvar en el supuesto –ya de por sí bastante improbable– de que existiese una auténtica voluntad política de llevar a cabo un programa de actuaciones verdaderamente operativo.

Además, en los planes de ordenación diseñados para Lugo se advierten algunos vicios de origen, imputables unas veces a razones de naturaleza técnica, otras a motivos políticos, pero siempre limitativos de la posterior operatividad y eficacia del plan. En principio, son de obligada referencia las deficiencias «crónicas» del equipo redactor (CINAM), encargado desde hace muchos años de elaborar los planes de este municipio, y que repite machaconamente los mismos errores de planeamiento. Además, se limita a recoger las sugerencias que la Corporación Municipal le plantea, evitando suscitar mayores problemas; es decir, en ningún caso trata de fomentar inquietudes urbanísticas en los políticos locales, haciéndoles notar las deficiencias que en este aspecto ofrece la ciudad, sino que se atrinchera en una actitud totalmente pasiva y cómplice de las intenciones reaccionarias del grupo mayoritario de la Corporación. Por supuesto, tampoco se

<sup>48</sup> CASTELLS, M.: *Ciudad, democracia y socialismo*, ya citado, p. 10.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>50</sup> CASTELLS, M.: *Problemas de investigación en Sociología urbana*, ya citado, p. 196.

<sup>51</sup> CAPEL, H.: *Op. cit.*, p. 99.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> GARCIA, N. y OLIVER, G.: *Op. cit.*, p. 84.

<sup>54</sup> A este respecto, ha sido convocado un Concurso de Ideas para la redacción del Plan Especial de Reforma Interior (PERI) para todo el recinto amurallado, concurso que será fallado en abril de 1985.

Por supuesto, la injustificada demora en la redacción de un plan de reforma interior no se debe a un simple olvido de los planificadores, sino que esta medida hubiera acarreado necesariamente la suspensión inmediata de licencias de construcción en el recinto histórico. En cambio, al mantener las ordenanzas del plan anterior se posibilita la continuidad de la destrucción del patrimonio urbanístico, de acuerdo con la política agresiva y arbitraria de la Comisión Provincial del Patrimonio Artístico y la connivencia del Ayuntamiento.

<sup>55</sup> PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: *Plan de Desarrollo, económico y social para el periodo 1964-1967*, Madrid, 1963, p. 361. Citado por CAMPO, S. del y NAVARRO, M., *Crítica de la planificación social española 1964-1975*, M. Castellote, Madrid, 1976, p. 81.

<sup>56</sup> CAMPO, S. del y NAVARRO, M.: *Op. cit.*, p. 83.

pueden descartar las presiones que el equipo redactor del plan haya podido recibir del propio Ayuntamiento, en el sentido de no abordar problemas graves y limitarse a un análisis superficial de la ordenación urbana.

Por otro lado, es elemental reconocer que el presupuesto básico para acometer un planeamiento urbanístico es partir de una documentación gráfica actualizada. Pues bien, en vez de eso, resulta que la cartografía que sirve de base a la planificación urbana de Lugo está anticuada y mal confeccionada, de manera que en la planimetría correspondiente a la revisión de 1983 no es raro encontrar manzanas ya completamente consolidadas que figuran todavía como suelo urbanizable o dotacional.

A ello hay que añadir el sorprendente hecho de que no haya sido acotado el ancho de las calles, cuando es este dato el factor a partir del cual se conceden tanto las alturas como los fondos de las edificaciones. Por cierto que la relación entre ancho de la calle y fondo de la edificación parece que no tiene una fundamentación demasiado seria, puesto que la circunstancia de que una calle sea muy ancha no significa que se le permita un fondo de 30 metros, del mismo modo que no pueden prohibirse fondos superiores a los ocho metros por el simple hecho de tratarse de una calle estrecha, tal como figura en algunos casos que aparecen en el plan. Lo lógico sería, en cambio, que el fondo de las edificaciones guardase relación, no con el ancho de las calles, sino con las formas y dimensiones de las manzanas donde están enclavados los solares.

Por el contrario, al estar el fondo y la altura de la edificación tan sólo en función del ancho de la calle, algunos promotores y propietarios intentan que las calles correspondientes a sus terrenos se tracen en el plan con la mayor anchura posible, y así se llega a cometer la barbaridad de que vías totalmente definidas y con un gran carácter aparezcan con unas dimensiones que dejan fuera de ordenación manzanas completas, condenadas a la desaparición a pesar de sus innegables valores urbanísticos.

No hay que olvidar que los planes presentan también, de partida, aquellos vicios que la propia comunidad ofrece, tales como la fragmentación de la propiedad del suelo, o incluso el desinterés ante las empresas arriesgadas, actitud ésta por desgracia bastante prodigada. Estas circunstancias tienen que ser asumidas por los redactores de los planes, siendo evidente que suponen unos condicionamientos previos nada despreciables.

Por otro lado, es difícil de justificar el hecho de que la Oficina Municipal de Intervención —que es la que conoce la situación económica del Ayuntamiento y, por tanto, su capacidad de financiación— no tenga participación alguna en la elaboración de los proyectos urbanísticos, lo que se traduce en la no evaluación de sus costos reales, con el consiguiente total desconocimiento de sus posibilidades de ejecución, en relación con las disponibilidades presupuestarias.

Asimismo, se deja notar la falta de preparación urbanística de los políticos locales, aunque conviene dejar constancia de que la fecha de iniciación del avance del plan de 1983 es anterior a la llegada al poder de las corporaciones democráticas, de manera que éstas no han podido redactar un nuevo plan, sino que se vieron obligadas a asumir en gran parte los vicios de la situación anterior.

Y hay que tener en consideración que, a pesar de que en el preámbulo se afirma que la revisión del plan ha sido muy debatida a nivel popular, lo cierto es que el Ayuntamiento había actuado en esta oportunidad —como en tantas otras— de una forma absolutamente hermética, sin contar con la colaboración de colectivos ajenos al mismo, como podrían ser

las asociaciones de vecinos, técnicos, etc.

Esta falta de democracia, ni siquiera aparente, en la elaboración de los planes de urbanismo ha sido una constante histórica; y aunque se sometan a un período de información pública previo a su aprobación definitiva y, por tanto, antes de su conversión en instrumentos coercitivos, en realidad la gran mayoría de la población no posee una idea clara de los tecnicismos urbanísticos que contienen, puesto que todo plan de ordenación resulta auténticamente ilegible e incomprendible incluso para un ciudadano instruido, siendo preciso ser un verdadero experto para estar en condiciones de descifrarlo.

Cabe, pues, afirmar que el planeamiento urbano suele ser confeccionado con el único propósito de proporcionar una seguridad política y jurídica a la burguesía, ante las reivindicaciones de los partidos y movimientos populares<sup>57</sup>.

Pero el más importante defecto de índole política, que, en definitiva, será el que acabe conduciendo los proyectos de ordenación urbana a una inoperancia casi total, viene dado por la carencia de objetivos claros o directrices básicas de desarrollo global de la ciudad, hecho al que ya nos hemos referido con anterioridad. En este sentido, es como si los usufructuarios del poder político local hubiesen mostrado un particular interés por soslayar cualquier expectativa clara de desarrollo, con la fundada esperanza de que esta indeterminación de criterios favoreciese las estrategias de la clase privilegiada.

Una vez más, la planificación urbana se nos aparece, en suma, como una intervención (o no-intervención deliberada) del poder político, con la finalidad de asegurar la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo, de regular las contradicciones no antagónicas suscitadas y de reprimir las antagónicas, para asegurar los intereses de la clase social dominante y la reorganización del sistema urbano en orden a la reproducción estructural del modo de producción capitalista<sup>58</sup>.

En consecuencia, la operatividad de la ordenación urbana en Lugo puede evaluarse desde una perspectiva estática, o bien desde un punto de vista dinámico, más riguroso. Estáticamente, podemos considerar que el PGOU de 1969 resultó operativo a un nivel aproximado del 70%, en el sentido de que representó un cierto orden urbanístico y forzó a los propietarios a una toma de conciencia acerca de la obligación de someterse a la normativa vigente, aunque fuese de un modo remoto y recurriendo a múltiples argucias legales.

Pero desde un enfoque dinámico, es decir, considerando los planes como mecanismos de «animación» del territorio, de formulación de expectativas de desarrollo urbano, su operatividad fue y es absolutamente nula, y no sólo por las características de los proyectos en sí, sino también por la impermeabilidad de la colectividad a la que se destinan, bien por falta de formación urbanística general, o bien por los obstáculos interpuestos por la clase dominante.

Lo cierto es que hasta tal punto la operatividad del planeamiento se ha revelado como prácticamente nula que, cada vez que se ha tratado de ejecutar algún aspecto del mismo, se hizo necesario elaborar un diseño casi de nuevo cuño, ante la inoperancia del plan general preexistente.

En la revisión del PGOU llevada a cabo en 1983 se constata el hecho de que, aparte del centro urbano, el valor de los terrenos es mayor a lo largo de las principales vías de comunicación, lo cual es perfectamente lógico, pero determina una situación grave para el futuro de la ciudad, puesto que ésta se expande de una forma radial, pero sin crear nuevas áreas dotacionales acordes con las líneas de desarrollo. Así, pues, si esta tendencia continuase sin corrección, podría

<sup>57</sup> BERINGUIER, Ch.: «Plan de urbanismo y práctica política», en *Urbanismo y práctica política*, ya citado, pp. 87-88. Véase tam-

bién CAPEL, H., «Introducción» a esa misma obra, p. 21.

<sup>58</sup> CASTELLS, M.: *La cuestión urbana*, ya citado, pp. 312 y 426.

llegarse a una asfixia del centro de la ciudad<sup>59</sup>.

En vista de ello, el planteamiento de la revisión supone la transformación de una ciudad radial, con un primer casco amurallado y una segunda ronda, en una ciudad lineal, desarrollada de Norte a Sur, cuyo trazado vendría condicionado por el encajonamiento producido por los ríos Miño (al Oeste) y Rato (por el Este). Este podría ser, en verdad, un planteamiento válido, pero presenta un serio inconveniente que no ha sido debidamente valorado en el proyecto: la zona Norte de la ciudad se encuentra ya completamente saturada de edificaciones, con un urbanismo impresentable y carente de unos mínimos dotacionales, puesto que su crecimiento se produjo siguiendo un «modelo de desarrollo extensivo»<sup>60</sup>, caracterizado por la producción de nuevo suelo urbano de consumo individual (viviendas), en detrimento de los bienes de consumo colectivo (servicios), con lo cual el carácter de exclusividad del centro se potencia cada vez más<sup>61</sup>. La reciente adquisición, a cargo del Ayuntamiento, del solar hasta ahora ocupado por la vieja factoría cárnica de FRIGSA, quizás represente la única oportunidad de conseguir para la zona Norte de la ciudad el área de servicios que tanto necesita, aunque ello vulnera lo dispuesto inicialmente en la revisión del PGOU, en donde se incorpora y aprueba el Plan Parcial de FRIGSA.

Desde una perspectiva demográfica, Lugo no tiene problemas de crecimiento. Las previsiones al respecto efectuadas por los planificadores<sup>62</sup> distaron mucho de ser alcanzadas, y el ritmo de incremento intercensal (20,61% entre 1970 y 1981) es claramente inferior al que presentan otras ciudades españolas dotadas de un mayor dinamismo. Además, la disminución del crecimiento vegetativo y de la inmigración que se observa en los últimos años nos permite pensar que este débil ritmo de aumento demográfico no va a verse alterado más que, en todo caso, a muy largo plazo. Pues bien, parece evidente que una ciudad cuyo crecimiento está lejos de ser acelerado no debiera tener problemas de desarrollismo; sin embargo, su nivel dotacional viene a ser inferior a la mitad de lo que se considera normal, lo cual resulta difícil de entender si no partimos de la base de la inoperatividad absoluta de los planes de ordenación urbana.

### Demasiados proyectos y escasas realizaciones

El PGOU de 1969 había previsto un desarrollo de sus objetivos con arreglo al siguiente calendario:

#### PRIMERA ETAPA (1969-1973)

a) Preparación de suelo para viviendas y dotaciones complementarias con destino a una población total de 63.000 habitantes. Comenzar a poner en valor las zonas Sur y Suroeste de la ciudad. Construcción de la Segunda Ronda, con sus servicios de infraestructura precisos.

b) Redacción de los planes parciales de los barrios Hermanitas, Carmen, parte del recinto amurallado, parte de San Roque, Saamasas y Montirón.

c) Preparación de suelo industrial en Pacios y O Ceao.

d) Compra de terrenos para parques y zonas deportivas en Parque Rosalía de Castro, Parque das Pías (completo), O Palomar y Parque do Granxeiro (completo).

#### SEGUNDA ETAPA (1974-1978)

a) Preparación de suelo para viviendas y dotaciones complementarias con destino a una población total de 73.000 habitantes. Ejecutar los planes parciales redactados en la etapa anterior, y completar la Segunda Ronda.

b) Iniciar la ocupación de terrenos en Garabolos para la instalación de servicios.

c) Redacción de los planes parciales de Augas Férreas, Romai, A Chanca y O Ceao.

d) Nueva preparación de suelo industrial.

e) Comprar terrenos para parque en Parque de Juiz (completo).

#### TERCERA ETAPA (1979-1983)

a) Preparación de suelo para viviendas y dotaciones complementarias con destino a una población total de 85.000 habitantes. Ejecutar los planes parciales redactados.

b) Redacción de planes parciales para A Piringalla, Abuín, Aceña de Olga y Albeiros.

Sin embargo, en la práctica, los niveles de cumplimiento de tales proyectos fueron muy distintos a las previsiones. En principio, se construyeron viviendas suficientes para albergar la población de la ciudad<sup>63</sup>, pero eso no quiere decir que se haya preparado el suelo para tal fin, y mucho menos que se hayan realizado las dotaciones complementarias precisas; en buena parte de las nuevas áreas residenciales no hay red de alcantarillado, ni alumbrado público, ni una pavimentación y encintado de aceras adecuados, ni siquiera una apropiada conducción de aguas, es decir, ninguno de los mínimos urbanísticos exigidos para la calificación de un suelo como urbano.

De hecho, en la misma revisión de 1983<sup>64</sup> se admite que la preparación de suelo corre a cargo de la iniciativa privada en su mayor parte, y que la dispersión correspondiente a tales actuaciones acarrea graves inconvenientes en lo referente a la falta de urbanización o a la escasa rentabilidad de las obras cuando éstas se realizan. La iniciativa pública (y, para eso, el Instituto Nacional de la Vivienda, no el Ayuntamiento) sólo ha preparado suelo para uso residencial en el Polígono de Fingoi, aunque ejecutado con un notable retraso sobre las previsiones efectuadas en su día.

Por otra parte, a pesar de que en la citada revisión de 1983 se afirma, no sin descaro, que «la red viaria se está ejecutando sin ninguna variación, e incluso con relativa celeridad»<sup>65</sup>, nada más lejos de la realidad. En efecto, en cuanto a la construcción de la Segunda Ronda —el único proyecto relevante—, cabe afirmar que simplemente se «abrió» esta vía, y para ello ni siquiera en su totalidad (faltan varios tramos, y ramales en alguno de los construidos), pero no fue dotada de ninguno de los servicios de infraestructura precisos y su pavimentación no es ni medianamente aceptable, ni lo fue nunca desde el mismo momento de su puesta en servicio. En la práctica, se reveló que el proyecto de construcción de la Segunda Ronda en modo alguno podría ser abordado en su redacción original, dadas las posibilidades financieras del Ayuntamiento, y lo realizado hasta la fecha supondrá, como

<sup>59</sup> DIRECCION GENERAL DE URBANISMO (M.O.P.U.): *Op. cit.*, B) Información 2, p. 141.

<sup>60</sup> ALVAREZ MORA, A. y ROCH, F.: *Op. cit.*, p. 85.

<sup>61</sup> Por el contrario, en los barrios periféricos demandados por grupos sociales de alto poder adquisitivo (zona meridional de la ciudad), los procesos de producción de viviendas llevan aparejadas las correspondientes áreas dotacionales, aunque ello no merma las ventajas funcionales del centro histórico.

<sup>62</sup> El PGOU de 1969 estimaba que se alcanzarían los 85.097 habitantes en 1983; que este número se situaría entre 111.075 y

117.738 habitantes diez años más tarde, para llegar a una cota comprendida entre 142.185 y 164.481 habitantes en el año 2003.

<sup>63</sup> Efectivamente, Lugo no tiene los problemas de vivienda que presentan otras ciudades españolas, puesto que su limitado crecimiento poblacional hace que las demandas en este sentido sean satisfechas con relativa facilidad; otra cosa bien distinta sería, por supuesto, hablar de su calidad.

<sup>64</sup> DIRECCION GENERAL DE URBANISMO (M.O.P.U.): *Op. cit.*, C) Análisis de la información, p. 11.

<sup>65</sup> *Ibidem.*

mucho, el 30% de las previsiones. Todo parece indicar que podría considerarse un éxito si la entrada en funcionamiento de esta vía en su totalidad y con todos los servicios necesarios tuviese lugar a principios de la próxima década.

También se redactaron los planes parciales previstos, al menos en su mayor parte, pero ninguno llegó a ejecutarse, unas veces porque no fueron aprobados por la Administración central, y otras porque no funcionaron las Juntas de Compensación vecinales encargadas de realizar las reparaciones necesarias. La enorme fragmentación de la propiedad del suelo, unida a un exacerbado sentido de la posesión del mismo, dificultan hasta la imposibilidad material cualquier tarea de reparcelación iniciada. Los propietarios raras veces entienden lo que es una parcela de reemplazo y cada uno piensa que siempre será otro el beneficiado con la redistribución de los terrenos.

Para mayor despropósito, no faltaron las ocasiones en que los propietarios más influyentes pretendieron obtener un mayor volumen de edificación que el previsto en el respectivo plan parcial, por el pintoresco procedimiento de permutar los niveles de aprovechamiento con los de otra zona ocupada mayoritariamente por ciudadanos de menor capacidad negociadora. Así, pues, hay que reconocer que la desconfianza de muchos propietarios está, a veces, más que justificada, y resulta fácil imaginar la virulencia de los enfrentamientos cuando se tratan cuestiones de esta naturaleza.

La Ley del Suelo de 1956 contempla la posibilidad de que uno o varios propietarios, dueños del 60% de los terrenos de un polígono, pudieran promover la redacción de un plan parcial. Sin embargo, en el caso de Lugo, la aludida fragmentación de la propiedad del suelo obliga a una imprescindible asociación y cooperación de los distintos propietarios para conseguir la superficie mínima necesaria para la promoción de un plan parcial. En tales circunstancias, es evidente que los problemas de reparcelación mencionados hacen inviables todos los intentos de promoción de planes parciales bajo un régimen de cooperación o compensación entre pequeños propietarios. Para éstos, la redacción de planes parciales no constituye ningún instrumento interesante, y su estrategia suele encaminarse hacia una valorización individual de sus propiedades<sup>66</sup>.

En cuanto a la preparación de suelo industrial prevista en el plan, ya hemos indicado que todas las actuaciones en este sentido (Ceao, Arieiras) se ejecutaron sin contar con un estudio previo sobre la demanda y sin llevar a cabo las obras de infraestructura pertinentes, de donde derivan los graves problemas que actualmente afectan a los polígonos industriales de la ciudad, en particular al instalado en O Ceao.

Por otra parte, no se han producido promociones en Romai ni en A Chanca (de uso industrial), ni tampoco en As Gándaras y Galegos (de uso agropecuario), puesto que las respectivas utilidades del suelo previstas no satisfacían la demanda del mercado, que pudo ser cubierta de forma más ventajosa en otras zonas<sup>67</sup>. No obstante, en el fondo del problema late la incongruencia de que, en el momento de la planificación, no se haya tenido en cuenta la procedencia de la población inmigrada a esos barrios periféricos, unas gentes que llegaron del medio campesino y que conservan todavía unos parámetros marcadamente rurales, no estando dispuestas a asumir las directrices de la ordenación urbana.

El plan había previsto la adquisición de amplias superficies con destino a parques y zonas deportivas en varios puntos de la ciudad que ya han quedado enumerados. De todos ellos, tan sólo se completó el conjunto Parque Rosalía de Castro - Cuestas del Parque, y se adquirieron los terrenos de

O Palomar para la construcción de instalaciones deportivas, todavía infrautilizadas. Por lo demás, las previstas compras de terrenos en Parque das Pías, Parque do Granxeiro y Parque de Juiz han quedado en el olvido. Podemos afirmar, pues, que las realizaciones en este apartado no han sobrepasado el 5% de los propósitos.

Los problemas financieros del Ayuntamiento han estado siempre presentes a la hora de acometer las diversas realizaciones previstas en la planificación. La verdad es que la gestión económica municipal siempre se ha caracterizado por su cortedad de miras, con una preocupación obsesiva por la presentación de saldos equilibrados, huyendo de cualquier riesgo de endeudamiento y sin tratar de allegar recursos procedentes del exterior. Naturalmente, con una gestión tan timorata es imposible acometer obras de cierta envergadura, que siempre tendrían que exceder de la limitada capacidad de autofinanciación local. No debe sorprendernos, pues, que la mayor parte de las obras efectuadas hayan sido sufragadas directamente por los propios vecinos que habían tomado la iniciativa de las mismas, o bien indirectamente mediante el pago de contribuciones especiales. El Ayuntamiento suele desviar sus presupuestos hacia otros fines, y todo parece indicar que la falta de una legislación adecuada en donde se contemple la financiación de los entes locales seguirá impidiendo la realización de todos los proyectos que requieran amplias inversiones, tal como ocurre con la adquisición de terrenos para zonas verdes y espacios deportivos.

En cualquier caso, no todos los incumplimientos del plan han de ser achacados a la falta de medios económicos, puesto que en numerosas ocasiones lo que en realidad ha faltado ha sido la voluntad política para desarrollar las líneas trazadas en el planeamiento urbano. En efecto, no se ha dudado en destinar cuantiosos recursos a la financiación de algunas obras proyectadas (por ejemplo, la resistencia de los propietarios de los terrenos obligó a un fuerte desembolso para poder llevar a cabo las expropiaciones necesarias para la apertura de la Segunda Ronda); incluso para realizaciones escasamente rentables, desde una perspectiva tanto económica como social, tal como ocurrió con el paseo situado sobre la orilla izquierda del río Miño, frente a las instalaciones del Club Fluvial. Pero, en cambio, nunca existió de verdad la intención de dotar a la ciudad de los espacios libres necesarios para el esparcimiento de la población, a pesar de los proyectos al respecto incluidos en el planeamiento urbano.

Lo cierto es que —según se reconoce en la propia revisión de 1983<sup>68</sup>— en todo lo relativo a la preparación de suelo prevista en el PGOU de 1969, el Ayuntamiento se ha limitado a secundar la iniciativa privada a medida que ésta se iba produciendo, al objeto de evitar cualquier enfrentamiento con los propietarios. Por fortuna, éstos se adaptaron con bastante exactitud a lo dispuesto en la normativa, y no por candidez, sino porque previamente ya habían conseguido la redacción de un plan acorde con sus propios intereses.

Hay que tener en consideración que la fragmentación de la propiedad del suelo supuso una auténtica avalancha de dueños de fincas ante el Ayuntamiento, buscando favorecer sus parcelas y dificultando una actuación municipal de carácter global, puesto que todas las posibilidades de gestión quedaban agotadas en la atención de los múltiples intereses particulares de los pequeños propietarios. Por consiguiente, las obras de mayor envergadura sólo pudieron ser acometidas por organismos de naturaleza estatal, como el Instituto Nacional de la Vivienda, encargado del acondicionamiento del polígono residencial de Fingoi, o el Instituto Nacional de Urbanización, que llevó a cabo la preparación de suelo in-

<sup>66</sup> CAPEL, H.: *Capitalismo y morfología urbana en España*, ya citado, pp. 108-109.

<sup>67</sup> DIRECCION GENERAL DE URBANISMO (M.O.P.U.): *Op.*

*cit.*, C) Análisis de la información, p. 12.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 15.

dustrial en el polígono de O Ceao. Y el hecho de que fuese la iniciativa privada la que, de un modo mayoritario, asumió la preparación de suelo residencial, ha dado lugar a que la urbanización no respondiese a un verdadero programa de actuaciones, realizándose de forma continua en el tiempo, pero discontinua en el espacio<sup>69</sup>, como ya se ha dicho.

En definitiva, aunque en los informes oficiales se afirma que ha existido una coherencia general entre lo previsto y lo ejecutado, y que no se han detectado desviaciones sino tan sólo desajustes en la zonificación<sup>70</sup>, lo cierto es que la adecuación entre el plan de etapas previsto y la actuación del Ayuntamiento ha sido muy superficial. La ejecución municipal se ha visto desbordada por las presiones de la iniciativa privada y sólo ha sido posible acometer aquellas obras que tenían un costo relativamente bajo, o bien las que pudieron contar con importantes ayudas financieras exógenas al propio Ayuntamiento, como ocurrió con la Segunda Ronda.

No parece oportuno pronunciarse con anticipación sobre cuáles van a ser los niveles de cumplimiento relativos a la revisión del PGOU redactada en 1983, pero parece fuera de dudas que muchos de sus objetivos han sido formulados sin la debida reflexión y que de ningún modo podrán ser alcanzados. Por ejemplo, en el plan general se dice que se va a redactar un plan especial de protección de los cauces de los ríos Miño y Rato, este último convertido en una auténtica cloaca abierta; sin embargo, ya es de dominio público que la estación depuradora, que viene a constituir sólo una mínima parte de lo que debe ser un programa de protección de cauces, va a tardar unos tres años en entrar en funcionamiento, y si no se puede disponer de la mencionada depuradora, difícilmente se podrá hablar de un plan de este tipo.

Además, aun en el supuesto de que dicho proyecto fuese redactado, pocos confían en que pudiera ser llevado a la práctica, y mucho menos con la rapidez precisa. En principio, el costo económico de su realización tal vez no pueda ser asumido por el Ayuntamiento, puesto que la financiación de la misma depuradora ya plantea serios problemas en este sentido. Y, por otra parte, no parece probable que la actual Corporación tenga verdaderas intenciones de mejorar la ciudad con realizaciones de esta naturaleza.

### La vulnerabilidad de la normativa

Cuando H. CAPEL<sup>71</sup> enjuicia la eficacia de los planes de ordenación urbana, afirma que «la expansión de las ciudades españolas se ha realizado al margen de la normativa legal, ignorándola totalmente, utilizando esta normativa cuando coincidía con los intereses de los agentes que intervienen en la producción del espacio, o modificando a través de los mecanismos legales aquellos aspectos que hubieran permitido una eficaz planificación». No podríamos emplear otras palabras para reseñar lo ocurrido al respecto en la ciudad de Lugo.

Para empezar, ha sido el propio Ayuntamiento el primero en incumplir lo previsto en el plan; en el caso de una pequeña alteración de la normativa, la infracción se comete

directamente, y, cuando la variación que se desea es de mayor alcance, entonces se solicita la oportuna rectificación de la ordenanza antes de actuar en consecuencia. También es verdad que algunas vulneraciones de las ordenanzas, no autorizadas por el Ayuntamiento, han sido aceptadas, en última instancia, por organismos de rango superior, tales como la Dirección General de Bellas Artes o incluso el Tribunal Supremo. De manera que los mismos organismos públicos han procedido a veces al margen o en contra de lo previsto en la planificación urbana, con decisiones más que discutibles o claramente contrarias a la normativa vigente<sup>72</sup>.

Y, como sigue diciendo H. CAPEL<sup>73</sup>, «si esto ha ocurrido con los agentes que precisamente tenían la obligación de respetar y de hacer cumplir los planes, puede suponerse cuál habrá sido la actuación de los agentes privados. De hecho estos textos legales no han impedido que dichos agentes sigan desplegando sus estrategias y prácticas particulares, modelando el espacio urbano en función de sus propios intereses». De tal forma que, si bien puede afirmarse que, en la práctica, no se ha llegado a sobrepasar los niveles de edificabilidad ni de densificación del espacio previstos, ni se han cometido otras transgresiones destacables, salvo infracciones muy concretas que han podido ser controladas, no es menos cierto que estas situaciones límite no llegaron a plantearse de un modo habitual porque, previamente, los propietarios del suelo ya se habían preocupado de conseguir una normativa favorable a sus intereses y expectativas, y, además, porque el débil crecimiento de la población no origina una fuerte presión de la demanda en el mercado de viviendas, siendo suficientes, por el momento, los volúmenes de edificabilidad autorizados.

Desde luego, existen numerosas edificaciones clandestinas, en el sentido de que lo más frecuente es legalizar la construcción 'a posteriori'; pero casi siempre se trata de viviendas para los mismos pequeños propietarios del suelo, que raras veces sobrepasan las condiciones de edificabilidad previstas en las ordenanzas. Las infracciones verdaderamente graves pueden considerarse mínimas, y muchas veces se han cometido por negligencia de la propia Administración local, que no ha realizado las expropiaciones previstas en el plan y ahora se encuentra con viviendas construidas en espacios planificados como zona verde.

Y con una ordenación urbana preocupada casi en exclusiva por ofrecer un marco legal en el contexto de una estructura administrativa burocratizada, no tiene nada de extraño la tendencia del funcionario al «olvido oficial de ciertas situaciones conflictivas con la normativa»<sup>74</sup>, siempre que estén relacionadas con personajes o instituciones influyentes en la localidad<sup>75</sup>.

En lo que se refiere a la revisión del PGOU de 1983, es evidente que no estamos todavía en condiciones de emitir un juicio fundado sobre los atropellos de que pueda ser objeto, aunque no es muy difícil hacerse una idea de por dónde pueden ir los pasos. Baste decir al respecto que, recientemente, se han concedido numerosas licencias de construcción de viviendas en zonas que han sido urbanizadas legal o ilegal-

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>71</sup> CAPEL, H.: *Op. cit.*, p. 89.

<sup>72</sup> *Ibidem*, pp. 89-90.

A estas intervenciones desde el interior de la propia estructura administrativa, por condicionamientos de presión política o económica, se refieren también GARCIA, N. y OLIVER, G., *Op. cit.*, p. 85.

<sup>73</sup> CAPEL, H.: *Op. cit.*, p. 90.

<sup>74</sup> GARCIA, N. y OLIVER, G.: *Op. cit.*, p. 84.

<sup>75</sup> Sirva de ejemplo el acuerdo del Ayuntamiento (agosto de 1974) por el que se decide archivar el expediente de infracción urbanística incoado a una entidad bancaria, tras la ilegal demolición de varios inmuebles sitos en la Plaza de Santo Domingo.

Y tampoco faltan los casos de auténtica confabulación entre los dueños del poder local y los promotores de viviendas (a veces, una misma cosa). Así, recientemente la Corporación Municipal, desoyendo los informes negativos emitidos por los servicios técnicos y jurídicos del propio Ayuntamiento, autorizó, sin embargo, la construcción de un edificio que vulnera la ordenanza de «ciudad jardín» por la que se ve afectada.

A mayor abundamiento, dos concejales del Ayuntamiento (uno del Grupo Socialista y otro del Grupo Popular) se han visto implicados, en noviembre de 1984, en la construcción de sendas viviendas sin la pertinente licencia municipal.

mente por el propio Ayuntamiento, pero que en este nuevo plan no aparecen calificadas como suelo urbano. Y, además, existen razones de peso para sospechar que, después de la aprobación inicial de la revisión, pudieron haberse introducido algunas modificaciones, lo que iría expresamente en contra de la ley<sup>76</sup>.

Con todo, a pesar de que la planificación no ha evitado ni la especulación del suelo ni la libre actuación de los agentes privados, y a pesar también de los numerosos y graves

defectos que se le pueden imputar, es forzoso reconocer que, al menos, se ha llegado a una relativa uniformidad en la alineación de los edificios, así como a una cierta estructura urbanística, por muy primaria que ésta sea, propiciada por el trazado viario de las rondas. Y esta ordenación, aun siendo mínima, ni siquiera se ha podido lograr en otras ciudades gallegas, que presentan un urbanismo infinitamente más caótico y atormentado que el lucense.

---

<sup>76</sup> Estas y algunas otras críticas-denuncias, a las que nos hemos venido refiriendo, proceden de las conclusiones de una comisión de seguimiento de la revisión del Plan, creada por el Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia, y publicadas en el diario *La Voz de*

*Galicia*, los días 2 y 3 de agosto de 1983. Agradezco asimismo las informaciones facilitadas por técnicos y políticos vinculados a la institución municipal.