

# La Ley del suelo y el futuro del urbanismo

EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA

Catedrático de la Universidad de Valladolid

SUMARIO: Introducción.—I. El proceso legislativo del urbanismo en nuestra Patria.—II. La Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 y su técnica.—III. Principios materiales de la Ley. 1. El Plan urbanístico. 2. La eficacia jurídica del Plan. a) Ausencia de Plan. b) Existencia de Plan y su eficacia positiva.—IV. La afectación del coste de las urbanizaciones a los propietarios de los terrenos y su instrumentación en la Ley. El problema de la cesión material de terrenos.—V. La afectación del incremento del valor urbanístico al valor comercial a los fines de la edificación. La venta forzosa de solares como expropiación sanción.—VI. Una síntesis del nuevo sistema legal: la privación de las expectativas urbanísticas del contenido normal de la propiedad fundiaria.—VII. Crítica de la Ley. 1. En relación con los medios personales de la Administración urbanística. 2. La directriz urbanística de la Ley: la Ley del Suelo como ley de ensanche. La concepción regionalizadora del urbanismo contemporáneo y sus posibilidades en la nueva Ley. 3. Régimen local y sistema orgánico del urbanismo.—Conclusión.

Vamos a cerrar este corto ciclo de estudios sobre problemas actuales de la Administración Local (\*) con una consideración, siquiera sea somera necesariamente, del problema capital del urbanismo y de sus perspectivas en nuestra patria como consecuencia de la reciente promulgación de un cuerpo legal básico, la llamada Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, y de la aún más reciente creación del Ministerio de la Vivienda, en el seno del cual se ha configurado por vez primera una Dirección General de Urbanismo (Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957, de reorganización de la Administración Central del Estado).

---

(\*) Texto de la conferencia pronunciada en la Universidad de Sevilla el día 22 de marzo de 1957. El autor desarrolló un ciclo de tres conferencias bajo el título *Problemas actuales de Régimen local*, que se publicarán inmediatamente, con ese título, por el «Instituto García Oviedo» de dicha Universidad.

Hemos procurado a lo largo de estas conferencias abordar los problemas del Régimen Local más en su sustancia material de servicios y actuaciones que en la vestidura formal de la famosa autonomía y de sus abstractos problemas jurídicos, que es el aspecto que nuestro municipalismo viene prefiriendo. Este del urbanismo es, sin duda alguna, uno de los temas fundamentales de la actuación de los entes locales en el orden material, y, sin embargo, la bibliografía española sobre el mismo es mínima y, con muy pocas excepciones, apenas atendible. He aquí, por de pronto, el primer mérito de la importante Ley de 12 de mayo de 1956, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, la de surgir casi de la nada, tanto en el orden legislativo como en el doctrinal, a lo menos considerada en la amplitud de su materia. Pero este es también el primero de los inconvenientes que la Ley suscita: es tal su originalidad en nuestro Derecho, sus regulaciones introducen novedades de tanto bulto en la situación anterior, que ha de ser preciso un poderoso esfuerzo de adaptación de las conciencias por parte de propietarios, administradores, funcionarios, arquitectos, juristas y jueces para que puedan extraerse de tan importante cuerpo legal todas las posibilidades que indudablemente reposan en él; esfuerzo de adaptación también, y no el menor, por parte de los servicios nuevos, desde el Ministerio que acaba de crearse hasta los que se imponen a los menores Municipios, para que su gestión específica, tan trascendente y tan sin tradición entre nosotros, pueda discurrir por cauces de eficacia y de justicia.

## I

### EL PROCESO LEGISLATIVO DEL URBANISMO EN NUESTRA PATRIA

El proceso legislativo del urbanismo en nuestra patria se inicia orgánicamente, es bien sabido, con la legislación del siglo pasado sobre ensanche y reforma interior de poblaciones. Antes de esto es posible encontrar normas específicas para supuestos concretos, pero no existen cuerpos orgánicos generales. La primera Ley de ensanche es la de 26 de junio de 1864, luego reformada por la de 22 de diciembre de 1876. La Ley de 26 de junio de 1892 especificó esta legislación a los dos casos en verdad importantes a la sazón, los de Madrid y Barcelona, permitiendo a la vez la aplicación de la misma a otras ciudades en virtud de Decreto. Esta Ley y la de 18 de marzo de 1895, de saneamiento y reforma interior de poblaciones de más de 30.000 almas, han constituido, junto con la aportación de uno de los Reglamentos del Estatuto Municipal de 1924, el de Obras, Servicios y Bienes Locales de 14 de julio de 1924, el núcleo de nuestro derecho urbanístico hasta la actualidad.

Era, evidentemente, un derecho absolutamente insuficiente. Por una parte no comprendía más que aspectos determinados de las

obras urbanas (ensanche y reforma interior, típicamente, aunque el Reglamento de 1924 extendiera la regulación a algún otro campo), y aun dentro de tales aspectos la normativa era gravemente imperfecta. Acaso nada sería capaz de mostrarnos de bulto la imperfección de esta legislación como la imperfección misma de las urbanizaciones cumplidas a su amparo, con un criterio puramente aditivo de manzanas y cuadrículas de viviendas masivas tipo caserna, sin un solo espacio libre, sin la menor previsión de zonas escolares o de servicios, carentes de sentido orgánico, gravitando todo sobre un centro más y más congestionado cada vez, cuyo ideal simplista se ha explicitado al fin como un centro de rascacielos y de espectacularidad aparential y vana. No hablemos ya del cáncer maligno de los suburbios de nuestras grandes ciudades, que esa legislación fué del todo incapaz de precaver y de evitar.

Después de nuestra guerra civil se inicia una rectificación con disposiciones como la Ley de Solares de 1945, que trata de remediar el vacío casi total de esa legislación en cuanto a política del suelo, aunque es fuerza confesar la casi completa ineffectividad de sus preceptos y, sobre todo, por la serie de disposiciones de ordenación urbana *ad hoc* para cada ciudad, que se designaron por la expresión poco afortunada, como índice de un posible criterio urbanístico oficial (la cifra, en fin, de la tendencia antes descrita), de *Gran Madrid*, *Gran Barcelona*, *Gran Bilbao*, *Gran Valencia*...; creo que, felizmente para esta incomparable ciudad que nos acoge, el legislador no ha llegado a hablar —¡qué horror!— de *Gran Sevilla*.

Así las cosas, y al parecer tras un esfuerzo de años, cuyo inicio podría probablemente señalarse en la creación por Decreto de 22 de julio de 1949 de la Jefatura Nacional de Urbanismo (el artículo 2.º, ap. f, de este Decreto encomienda a este organismo «recoger la experiencia de la etapa actual y preparar las bases para la futura Ley Nacional de Urbanismo») se ha llegado no hace un año aún a la reforma radical que ha supuesto la ya citada Ley de 12 de mayo de 1956, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

## II

### LA LEY DEL SUELO DE 12 DE MAYO DE 1956 Y SU TÉCNICA

Esta Ley, que se ha convenido en llamar abreviadamente Ley del Suelo, es una ley que evidentemente inicia una época en el movimiento urbanístico de nuestra patria. Es una Ley que no puede por cierto decirse improvisada, que responde incluso a excelentes criterios técnicos de todo orden, que revela en su factura una atención hoy por desgracia no común, que incluso aporta soluciones de positivo interés en el panorama general del Derecho comparado, a lo menos en cuestiones concretas; pero es también,

con la misma evidencia, una Ley difícil, de acceso y comprensión verdaderamente penosos.

Sus autores, excelentes técnicos sin duda, no sólo en arquitectura, sino también en Derecho, han olvidado quizá el viejo juicio según el cual *simplicitas legum amica*, la simplicidad es la mejor amiga de las leyes, o como decía ya nuestro Fuero Juzgo: «El fazedor de las leyes debe hablar poco e bien... llano e abierto.» El legislador ha hablado en la Ley del Suelo no poco, sino excesivamente (una Ley de 228 arts., más adicionales y transitorias, es una ley en principio excesiva para cualquier materia que no sea la de un Código), y no ha hablado «llano e abierto», sino me temo que algo abigarradamente, todo lo cual ha de ser probablemente un obstáculo a la plena efectividad de un cuerpo legal que tanto éxito merece.

No puede, es claro, pasarse por alto la propia complejidad de la materia, que ha llevado a resultados no demasiado distintos en otros países. Así, de las dos «Town and Country Planning Acts» inglesas de 1947 y de 1954 se ha dicho que han sobrepasado en extensión y complejidad a cualquier otra producción parlamentaria desde la última guerra, lo cual, comenta irónicamente un autor, no deja de ser un tributo incidental, aunque elocuente, al valor potencial del urbanismo en cuanto tal. En nuestro caso hubiese sido preferible posiblemente, sin embargo, seguir la tradición en la normación administrativa de Ley y Reglamento, que permite concentrar en aquélla los principios esenciales de una regulación y destacarlos de la fronda de consecuencias y de procedimientos que el Reglamento alberga sin esfuerzo. Por no haberlo hecho, las líneas principales de la nueva regulación han quedado un tanto veladas y la primera tarea del comentarista es intentar reconstruirlas y destacarlas. Vamos a acometer tal intento aquí muy someramente, en los límites estrechos de que disponemos, no sólo con fines informativos, con ser éstos importantes a los fines de la aplicación legal, sino también para permitirnos valorar críticamente las posibilidades que han quedado abiertas al urbanismo en nuestra patria.

### III

#### PRINCIPIOS MATERIALES DE LA LEY

##### 1. *El plan urbanístico.*

Como es natural, la idea básica de la Ley es la de plan. Todo el urbanismo se encierra realmente en esta idea; no es casualidad que el urbanismo sea llamado simplemente «planning» en los países anglosajones. Este concepto de plan ha tenido mala fortuna. Se ha hecho sinónimo de un dirigismo frío y rígido que sofoca la espontaneidad de la vida. Sin em-

bargo, plan no quiere decir más que lo que dice: una previsión racional por un tiempo más o menos extenso a la cual someter una actuación determinada. No hay obra humana que pueda hacerse sin un proyecto. Lo que diferencia al hombre del animal es justamente esta capacidad de proyectar, de acomodar su conducta respecto a un fin no inmediato a la acción. Lo contrario del plan, por eso, no es la vida, sino el caos. Concretamente, esto es perfectamente visible en el caso del urbanismo, quizá como en ningún otro caso. Una ciudad no puede ser hecha ni materialmente sin un plan urbanístico más o menos circunstanciado, pero efectivo; no puede edificarse una población donde no hay agua, por ejemplo, ni cabe en modo alguno reconocer a todos y cada uno de los habitantes de la ciudad la posibilidad de construir como y donde quieran, confiando en que de esta libre espontaneidad se obtengan resultados, no ya óptimos, sino ni siquiera positivos.

Por eso el plan urbanístico ha existido más o menos desdibujado (localización, trazado de calles, alineaciones, etc.) siempre; es esto lo que distingue un poblado de un «vivac». Sin embargo, son las nuevas condiciones de la vida urbana que comienzan con la revolución industrial las que imponen una rigurosa toma de conciencia del planeamiento de las ciudades y las que propiamente hacen surgir el urbanismo como una técnica substantivada. Aquellas condiciones y estas exigencias han conducido hoy a un punto agudo. No parece necesario insistir sobre ello; nuestra civilización ha llegado más allá que ninguna (y aún no se vislumbra el límite posible) en esta tendencia a concentrarse en estructuras urbanas. Al margen de toda concepción política, simplemente como una primaria defensa humana, se ha impuesto ya en forma definitiva la necesidad de habilitar una efectiva dirección pública de la actividad urbanística, la exigencia de un ineludible planeamiento substancial de todo aquello que pueda afectar al hecho colectivo elemental que es la ciudad, al asentamiento material del hombre.

La nueva Ley del Suelo distingue un plan nacional de urbanismo, planes provinciales y planes municipales (y aquí generales y parciales). Más adelante hemos de volver sobre los dos primeros tipos de planes que constituyen una novedad de nuestro derecho. Atengámonos ahora a los planes municipales o «de ordenación urbana» propiamente tal, que son así los de efectividad inmediata. El principio es que cada Municipio, y entre ellos de un modo señalado los de ciudades que sean capitales de provincia o tengan más de 50.000 habitantes, deben formular un plan general de ordenación urbana. Esta exigencia fué ya impuesta por el Reglamento de Obras y Servicios Municipales de 1924 y reiterada por la Ley de Régimen Local, configurándola como un servicio obligatorio municipal y sometiéndola a plazos de cumplimiento generales que, vencidos, hubieron de ser reiteradamente prorrogados. La nueva Ley establece un sistema de plazos rígidos para esas grandes ciu-

dades, si bien remite su fijación a norma reglamentaria (aún no dictada), y en cuanto a los demás Municipios, establece que las Comisiones Provinciales de Urbanismo o en su caso la Comisión Central determinarán concretamente los plazos de formulación para cada uno.

## 2. *La eficacia jurídica del plan.*

Para determinar la eficacia del plan en cuanto ordenador material de la actividad urbanística hay que precisar dos cuestiones distintas, respectivamente, el anverso y el reverso del tema. En primer lugar qué ocurre cuando el plan no existe o, existiendo, no se extiende en concreto a los terrenos en que aquella actividad urbanística trate de realizarse. Este problema es capital, no sólo materialmente, sino, como hemos de ver, en el plano sistemático y dogmático; sólo su análisis nos revelará qué es lo que positivamente aporta el plan, cuestión fundamental si queremos superar, como nos resulta preciso ya desde ahora, la idea tradicional y académica de que el plan implica necesariamente un sistema de limitaciones sobre la propiedad privada, propiedad de cuya concepción integrista y absoluta deberíamos partir.

El segundo problema a considerar para concluir con la determinación de la eficacia jurídica del plan urbanístico consiste en estudiar la hipótesis precisamente inversa: supuesto que el plan existe y que se extiende a los terrenos de que se trate, técnicas jurídicas de eficacia del mismo.

a) El problema de la ausencia de plan, bien porque éste no haya sido aprobado, lo que ocurre en la inmensa mayoría de las poblaciones españolas y aun de las grandes ciudades, o bien porque aprobado no se extiende hasta los terrenos de que se trate (este es el origen en buena medida de los suburbios de las grandes ciudades), es verdaderamente un problema fundamental.

La situación hasta este momento era simple: los únicos deberes de tipo urbanístico que afectaban a los propietarios de terrenos eran los que definían los correspondientes planes de ordenación; si estos planes no existían o no alcanzaban a sus terrenos, los respectivos propietarios eran perfectamente libres de urbanizar, y así solían hacerlo, cuando y como querían: parcelaban sus fundos, trazaban las calles, enajenaban las parcelas como solares y surgían colonias, barrios, suburbios sin sujeción ninguna a plan o a conveniencia; una vez el hecho consumado, los habitantes de estas urbanizaciones improvisadas solían reclamar, e imponer incluso, al Municipio la instalación de servicios públicos: saneamiento, enlace viario, pavimentado, alumbrado, agua, gas, transportes, etc. El origen de los suburbios (y de no pocas colonias y barrios contruidos privadamente y que rodean a nuestras ciudades) se ha acomodado exactamente a este proceso. Esta ha venido siendo una de

las cargas más temibles para los Municipios, la de atender a pura pérdida este tipo de urbanizaciones privadas extendiendo a ellas los servicios urbanos, y luego la de la frecuente necesidad de expropiar sectores enteros de este tipo de barrios, calificados de suyos como urbanos a efectos de su justiprecio, para imponer en ellos urbanizaciones razonables y planeadas desde el conjunto de la ciudad y no desde el simple motivo de lucro de los propietarios del suelo. He aquí, pues, una de las brechas de la anarquía urbanística.

La Ley del Suelo se preocupa de tapar esta brecha imponiendo normas subsidiarias de aplicación en caso de inexistencia de plan. Por una parte prevé (art. 57) que el Ministerio de la Gobernación (ahora de la Vivienda) podrá dictar, a propuesta del Consejo Nacional de Urbanismo o de las Comisiones Provinciales, normas genéricas o concretadas a provincias o lugares determinados que sean subsidiarias del planeamiento, es decir, normas que cubran el vacío del plan. Ahora bien, aparte de esta previsión, que está meramente en hipótesis todavía, la propia Ley impone por de pronto normas subsidiarias inequívocamente tales a través de sus normas de régimen del suelo. Para aquellas poblaciones que carezcan de plan de ordenación, dice el artículo 66, el territorio se clasificará en suelo urbano (aquél comprendido dentro del casco urbano, que define matemáticamente: perímetro que comprenda terrenos edificados al menos en un 20 por 100 de su extensión) y suelo rústico. Al propietario de suelo urbano se le niega la posibilidad de parcelar si no obtiene previa licencia (art. 79), a su vez sometida a la necesidad de que preceda un plan de ordenación, que, supuesto que no existe, según convenimos, deberá formularse a este efecto; pero también se le niega la facultad de edificar sin obtener previa licencia, y disponiéndose taxativamente que se negará (art. 67) si no existen los servicios mínimos de urbanización, entendiéndose por tales los siguientes: pavimentado de calzada, encintado de aceras, suministro de agua, desagües y alumbrado público. Todo esto, pues, en cuanto a los propietarios de terrenos urbanos o dentro del casco. Es de esperar que esas normas subsidiarias reglamentarias especifiquen en algún sentido algo más realista estos preceptos de la Ley, que no parecen fácilmente adaptables a las poblaciones rurales, a las que, sin embargo, se extiende también la Ley del Suelo; una ley que sitúe a más de la mitad de la población al margen de la misma es una ley indefendible en ningún terreno.

Para los propietarios de terrenos rústicos, calificándose como tales, según apuntamos, los terrenos fuera del casco donde no hay plan o fuera de las zonas urbana y de reserva urbana donde el plan existe, resulta que se les aplica tratamiento estricto de propietarios rústicos: no podrán parcelar a menor medida que la unidad mínima de cultivo (que es una unidad rústica y no urbana) ni construir o edificar por encima de una proporción máxima que la Ley

señala (según el mismo criterio de construcciones rústicas), la de un metro cúbico por cada cinco metros cuadrados de superficie (art. 69), salvo alguna excepción. No tienen, pues, posibilidad de transformar su propiedad de rústica en urbana a propio arbitrio. Puede decirse que esta posibilidad de transformar suelo rústico en suelo urbano ha quedado convertida en virtud de la Ley en una función pública, y por ende, exclusiva de la Administración. Sólo la Administración, a través de los planes urbanísticos, puede asignar carácter urbano a cualquier porción del territorio; no es esta ya una facultad privada, lo cual parece encontrar una justificación fácil: el hecho de la ciudad es un hecho característicamente colectivo, de donde se sigue que su aparición debe ser colectivamente controlada, mejor, colectivamente decidida.

El sistema, cualquiera que sea el juicio que nos merezca su construcción drástica (en Alemania, Reinhardt ha dicho recientemente que una ley de carácter análogo sería condenada por atentar contra la garantía de la propiedad contenida en la superley constitucional, pero es sabido que nuestro derecho no admite el control constitucional de las leyes) no cabe duda que está técnicamente bien ideado. Puede dudarse, sin embargo, de su posible eficacia. Aludo ahora sobre todo a la transformación del suelo rústico en suelo urbano por la doble limitación del mantenimiento de la unidad mínima de cultivo en las parcelaciones cumplidas por el propietario y de la proporción máxima de volumen de edificación permitido. ¿Con qué garantías se cuenta para impedir o para retirar, si se han producido, las transgresiones?

En la eficacia de la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo parece claro que los civilistas y agraristas no tienen demasiada confianza, y así es razonable si se observa que su cumplimiento queda en rigor sometido únicamente (salvo el juego civil de las acciones de nulidad, en cuya iniciativa no cabe confiar) al control de Notarios y Registradores, pero es técnicamente infiscalizable en todo el amplio campo de la contratación bajo forma privada, a la que la Ley parece estimular. La experiencia de que disponemos de la formación de suburbios es, por otra parte, ésta de la parcelación y enajenación privada de las parcelas por los propietarios del suelo. La Ley ha debido, pues, acudir a sanciones de tipo personal; el artículo 214 dispone que en las parcelaciones ilegales se impondrá una multa que alcanzará una cantidad igual a todo el beneficio obtenido más los daños y perjuicios ocasionados, precisando que la indemnización por este concepto «no será nunca inferior a la diferencia entre el valor inicial y el de venta de la parcela correspondiente». Se trata, pues, de privar de todo estímulo económico a la parcelación ilegal, confiscando los beneficios de la transformación de suelo rústico en urbano; solución justa en cuanto que el adquirente sufre un fraude por la diferencia entre el valor inicial del suelo rústico y el valor de la parcela



como falso suelo urbano, fraude que impone el reintegro de tal valor. Por cierto que la exigencia de garantía de la Ley la ha llevado a imponer y modular estas indemnizaciones de daños y perjuicios *inter-privatos* (aparte, pues, de las multas) por vía administrativa, lo que ha de plantear no escasos problemas. Pero esta penalidad económica ha de encontrarse frecuentemente, dada su cuantía, con situaciones de insolvencia, si no con limitaciones artificiosas de responsabilidad obtenidas a través de la interposición de sociedades más o menos ficticias o con transferencias que impidan una localización inmediata del verdadero responsable. En definitiva, la vigilancia previa debe evitar que tales parcelaciones se produzcan, pues una vez producidas la situación no parece admitir una remoción fácil.

b) Estudiemos ahora la cuestión de la eficacia del plan de ordenación urbana allí donde exista efectivamente. El artículo 44 establece el principio general de que los planes, una vez publicada su aprobación, serán inmediatamente ejecutivos, quedando obligados los particulares y la Administración al cumplimiento de sus previsiones. Se prohíbe con excelente acuerdo la posibilidad, nada hipotética para algún Ayuntamiento, de dispensa de planes y ordenanzas en casos concretos, y se declaran nulas las reservas de dispensación que puedan contener los mismos planes. Se estatuye un sistema (que pudiera llamarse de Registro urbanístico, que es el sistema llamado de cédula urbanística de terrenos o edificios (art. 51). En definitiva, la norma esencial es la del artículo 61 de la Ley: «Las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley, o en virtud de la misma por los planes de ordenación, con arreglo a la calificación urbanística de los predios.»

El problema que plantea este principio fundamental es verdaderamente de primera importancia en el orden dogmático, y más adelante hemos de volver sobre ello. Están aquí implicados graves conceptos de la dogmática del derecho de propiedad, y es éste justamente uno de los puntos claves sobre los que el sistema entero de la Ley reposa. Subrayemos ahora, por de pronto, que tal principio se cierra en toda su significación relacionándolo con el precepto del artículo 70, que con una técnica que la calidad de la Ley nos impide calificar de ingenua, se cree obligado a explicar en su mismo texto dispositivo la razón material de su mandato, subrayando así la importancia del mismo. Dice: «La ordenación del uso de los terrenos y construcciones no conferirá derecho a los propietarios a exigir la indemnización; por implicar—continúa—meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística.»

He aquí otra vez jugando el principio esencial que antes expusimos, según el cual el urbanismo se ha convertido rigurosa-

mente en una función pública. Así como antes el principio implicaba la imposibilidad de que un propietario transformase libremente suelo rústico en suelo urbano, ahora se traduce en la conclusión de que la ordenación urbana es una potestad pública y no propiamente una expectativa privada, de modo que cualquiera que sea la directriz de la ordenación no hay en ella propiamente una privación de intereses o facultades privadas, que antes de la ordenación, como ya sabemos, no existen. Es sobre este argumento—luego insistiremos sobre ello—donde se inserta la consecuencia de la no indemnización de los límites y deberes impuestos a los terrenos y a las construcciones por el plan.

No obstante lo anterior, la propia Ley prevé que en algunos casos concretos (alteración del plan, etc.) los propietarios tendrán derecho a ser indemnizados. Es importante por ello destacar, aunque ahora no podamos ni apuntar siquiera la rica casuística que de aquí puede derivarse, que frente al principio general del artículo 70 de esta Ley puede esgrimirse con plena virtualidad el principio contrario de los artículos 1.º y 121 de la Ley de Expropiación Forzosa (reforzado este último por su Reglamento de 1957 y por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, por lo que hace a esta esfera administrativa) que establecen el criterio de la indemnizabilidad plena de las privaciones patrimoniales a los particulares que por su contenido material deban calificarse de expropiaciones o de daños, claro es que referido ese concepto básico de «privación» al «contenido normal de la propiedad» que la propia Ley del Suelo enuncia. El Derecho alemán sabe mucho de esta dialéctica jugosa que fuerza constantemente a depurar el *criterium* central de la expropiación, entendido el concepto no en su acepción clásica de transmisión forzosa de inmuebles, sino en el abstracto que nuestra Ley de 16 de diciembre de 1954 ha configurado y que yo mismo en otra ocasión me he esforzado en analizar.

#### IV

##### LA AFECTACIÓN DEL COSTE DE LAS URBANIZACIONES A LOS PROPIETARIOS DE LOS TERRENOS Y SU INSTRUMENTACIÓN EN LA LEY

En la búsqueda de los principios esenciales de la Ley nos encontramos con el que el art. 114 formula en cuanto al tema fundamental de la atribución del costo de las urbanizaciones. Se trata de una norma de carácter necesario y en tal sentido impuesta a los mismos Planes. Es ésta: «Los propietarios de fincas emplazadas en sectores que fueren objeto de urbanización deberán subvenir a la misma en justa compensación a los beneficios que su ejecución habrá de reportarles, mediante la cesión de terrenos libres de gravámenes y costeamiento de las obras.»

La esencialidad de este principio en el sistema del nuevo Derecho urbanístico impone detenerse en su análisis. Nos encontramos aquí, por de pronto, con otra de esas explicaciones materiales a que antes nos referíamos: esa carga de los costos de la urbanización que se hace recaer sobre los propietarios de los terrenos se impone «en compensación a los beneficios que su ejecución habrá de reportarles», dice el precepto; no es evidentemente una loable técnica legal esta de explicar en los propios preceptos sus razones materiales, sus justificaciones. Aquí, sin embargo, se ha incurrido en ello no por un descuido técnico, sino porque parece tan importante el principio, y, por otra parte, tan singular, tan excepcional, que urge imponer al intérprete y al aplicador de la Ley de que, en efecto, es así, de que no se trata de algo no meditado, de un defecto técnico de la Ley, sino de algo impuesto por la propia naturaleza de las cosas.

En efecto, la cesión gratuita de terrenos libres de gravámenes, para viales y zonas verdes que se impone a los propietarios, es algo que por de pronto parece atentar contra la garantía de la propiedad definida en el artículo 32 del Fuero de los Españoles, que impone que nadie puede ser privado de su propiedad sin previa indemnización y por el procedimiento de la expropiación forzosa. ¿Qué es lo que hay aquí? No nos basta tampoco con la explicación material de la Ley de que sea una compensación por los beneficios que los propietarios obtienen de la urbanización; muchos administrados obtienen beneficios de actividad administrativa y, sin embargo, no por eso se les fuerza a entregar en compensación sus propiedades. El sistema merece una explicación un poco más profunda.

Para ello es indudablemente útil remitir a la diferenciación de valores de terrenos que la propia Ley enuncia algo más atrás. La Ley distingue en su artículo 85, como se sabe, nada menos que cuatro valores de los terrenos: valor inicial, valor expectante, valor urbanístico y valor comercial. Es una distinción un poco compleja indudablemente, criticable en concreto en cuanto al llamado valor expectante, que no está suficientemente precisado y que es capaz de confundir no poco; entre los escasos comentaristas que la Ley ha encontrado hasta ahora, Carro, y más calificadamente Ballbé (cuya sutileza y rigor no es difícil descubrir expresos en el mismo texto legal), han propuesto prescindir de ese valor expectante y limitarse a los otros tres; es éste un consejo estimable de *lege ferenda*, pero es indudable que el hecho de la inclusión de tal valor en el sistema legal ha de enturbiar necesariamente el juego de la Ley. Sin perjuicio de ello, la exposición, en efecto, gana en coherencia y rigor si, convencionalmente, prescindimos del llamado valor expectante, valor virtualmente aplicable sólo al suelo de reserva urbana y cuya cifra máxima es siempre el valor urbanístico, por lo cual puede bastar la

referencia sistemática a este último, del cual es, en rigor, una simple restricción hipotética. La distinción de la Ley es la siguiente:

- El valor inicial se predica de terrenos no urbanizados (suelo rústico según lo que ya conocemos) y es simplemente el valor rústico.
- El valor urbanístico es el que se añade al suelo rústico por el hecho de la urbanización, por el hecho de su conversión en solares, podemos decir más rápidamente, y se expresa en una relación abstracta con las posibilidades de edificación resultantes del plan; tal relación se manifiesta por un sistema de coeficientes abstractos aplicados sobre el valor inicial, coeficientes que han de establecerse conforme a las circunstanciadas normas aprobadas por Decreto de 21 de agosto de 1956, sobre las que se ha de formar el Índice municipal de valoración del suelo previsto en el artículo 101.
- Finalmente, el valor comercial: pura y simplemente el valor de mercado de un solar situado ya *de facto* y *de iure* en zona urbana y urbanizada.

Pues bien, esta distinción de valores, sobre la que hemos de volver, nos permite sistematizar un hecho por lo demás suficientemente obvio: el suelo rústico aumenta extraordinariamente, muchas veces prodigiosamente, de valor como consecuencia de su conversión en suelo urbano. Establecido este hecho elemental debemos dar un paso más, y es que este aumento de valor no es de ninguna manera imputable al respectivo propietario, antes bien es imputable precisamente a la ciudad, a la colectividad, que es quien con su establecimiento urbano ha convertido el suelo rústico en solar; como ha dicho mi compañero Ballbé, a quien antes he citado, no hay solares en el reino de la Naturaleza, sino que el solar es el producto de una inclusión o proximidad de un terreno respecto a una ciudad. Ahora bien, recordemos que la Ley niega al propietario rústico la posibilidad de convertirlo en urbano a su arbitrio; esta posibilidad de convertir en urbano un suelo rústico es una posibilidad que se confía únicamente al plan de ordenación. Por consiguiente, el paso de un terreno del valor inicial o valor rústico al valor urbanístico, que es, si se recuerda el valor de las expectativas de su utilización como solar urbano, es atribuido íntegramente, no ya primariamente ni en grado más o menos importante, sino íntegramente, repetimos, al plan administrativo de ordenación y a las subsiguientes obras de urbanización por él establecidas.

La técnica clásica de corrección de estos enriquecimientos de que se benefician ciertos administrados en base a actividad administrativa que a los demás administrados toca sostener mediante el pago de impuestos, es la técnica de la contribución especial

en dinero. Esta era, más o menos, la técnica general avecindada hasta ahora en nuestro derecho en cuanto a los aumentos de valor producidos por obras de urbanización. La innovación de la Ley del Suelo se inserta precisamente en este punto como disidencia frente a tal técnica tradicional.

Puede ser útil hacer patente una comparación de las situaciones concretas respectivas. Según la técnica de la contribución especial la Administración debería comenzar por expropiar los terrenos precisos para viales, trazar y pavimentar las calles de la nueva urbanización, llevar a ellas los servicios de saneamiento, de gas, de agua, etc., y sólo una vez después de consumada esta enorme inversión podría resarcirse de la misma a través de las contribuciones especiales. Por otra parte, la técnica de la contribución especial, además de su enorme complejidad, que la hace rara vez aplicable, como saben bien quienes conozcan algo la práctica municipal, era de imposible aplicación en los casos de urbanizaciones cumplidas libremente por los propietarios del terreno, urbanizaciones a las que hace un momento nos referíamos y que han venido siendo las más peligrosas para las ciudades. Pues bien, la Ley del Suelo altera el sistema. Su técnica consiste en esencia en cambiar el sistema de la contribución *ex post* por una contribución *ex ante*, y pasar también de una contribución dineraria a una contribución en especie, a lo menos parcialmente.

a) Contribución *ex ante*: en vez de establecerse que la Administración haga las obras para luego resarcirse de su importe sobre los propietarios, se establece que las obras serán asumidas por los propietarios de un modo directo; lo que a la Ley interesa es incluso que sean los mismos propietarios los que efectúen por sí mismos la urbanización (sistema de las Juntas de compensación y aun el de cooperación, según el art. 139), aunque, naturalmente, sometidos al plan municipal (este interés de la Ley se demuestra observando que esta iniciativa se prima mediante importantes bonificaciones tributarias: 80 por 100 de la contribución territorial urbana y el 100 por 100 de los arbitrios locales durante un plazo de diez a veinticinco años, art. 189); pero es que cuando los propietarios no atiendan esta invitación y es la Administración misma quien debe urbanizar, entonces la Ley autoriza de una manera expresa la percepción anticipada de las contribuciones especiales (art. 130). Se trata, en definitiva, como se ve, de arbitrar medios de financiación de la urbanización, que ha sido hasta ahora uno de los frenos constantes a esta clase de obras. Pero hay algo más.

b) Hemos dicho que no sólo se convierte la técnica de la contribución especial de contribución *ex post* en contribución *ex ante*; también pasa a ser de contribución dineraria una contribución, al menos parcialmente, en especie: es la técnica de la cesión de terrenos para viales y zonas verdes. Hemos visto que

en el sistema tradicional para satisfacer el coste de la expropiación de los terrenos precisos para viales y zonas verdes (como los demás costos de la urbanización), la Administración debía resarcirse imponiendo contribuciones especiales por los aumentos de valor que la urbanización implicaba sobre los terrenos de la zona; en vez de ello, ahora, sin embargo, se impone directamente a los propietarios de esos mismos terrenos la obligación de ceder esos terrenos para vialidad y parques, sobre los que se realiza la urbanización. En realidad, pues, estamos de nuevo ante una figura que, no obstante su aparente extrañeza, responde a los puros principios de la contribución especial, de la que se ha suprimido, con fines de eficacia, el *iter inutilis* que era expropiación con indemnización seguida de resarcimiento de esta indemnización por contribución dineraria impuesta a los propietarios del sector, para sustituirlo por el sistema directo de la cesión de los terrenos precisos. Que esto es así se ve claro en el caso de que el cesionario de los viales y zonas verdes imponga la reparcelación, a lo que vamos a aludir enseguida.

En la Ley de Ensanche se preveía ya la cesión de viales, pero en forma bastante equívoca, pues no se imponía como una carga a los propietarios, sino como una facilidad que éstos podían otorgar a cambio de ciertos beneficios; la alternativa de la no cesión gratuita era simplemente la expropiación por su precio, expropiación que podía esgrimirse frente a los propietarios del sector por cuanto que podía extenderse eventualmente (y así lo prescribió el Reglamento de 1924, si bien tímidamente) a las zonas laterales de los viales con objeto de recuperar (a través de la venta posterior de los solares resultantes) las plusvalías que la apertura de las vías ocasionaba; he aquí otra vez, como se ve, el cuidado de corregir los enriquecimientos urbanísticos, aunque ahora a través de la técnica de la expropiación de plusvalías de zonas laterales y no de la técnica de la contribución especial. Por otra parte, este problema de los viales y zonas verdes estaba planteado en términos injustos para los propietarios de los terrenos que hubiesen de ser ocupados a ese fin: resulta que sólo a ellos afectaba (salvo la hipótesis de expropiación de zonas laterales) la carga de la urbanización, ya que a ellos sólo alcanzaba o la oportunidad de la cesión o la carga de la expropiación, en tanto que los propietarios limítrofes y del sector en general no sólo no debían aportar nada para la construcción de viales y parques, sino que sus terrenos se veían prodigiosamente enriquecidos como consecuencia de esa construcción. En estas términos, el trazado de las calles y jardines era una verdadera lotería que a unos empobrecía y a otros enriquecía. Frente a esta situación una de las técnicas más dignas de elogio en la nueva Ley es la de la generalización de cargas y beneficios en cuanto a este punto de la cesión de viales y zonas verdes.

Obligación de cesión, en efecto, y de cesión en especie, según hemos dicho, pero obligación que no afecta únicamente al propietario del terreno singular ocupado por las nuevas vías y zonas verdes, sino que afecta al conjunto de propietarios del sector beneficiado por la urbanización misma. Entre todos estos propietarios la Ley establece una comunidad necesaria de beneficios y de cargas, de tal modo que el propietario afectado en extensión de un 1/6 más que los demás por la carga de cesión de viales y de zonas verdes puede imponer la reparcelación del sector entero para que se atribuya a todos los propietarios una proporción igual de terreno edificable y no edificable (art. 81); en último extremo, a través de esta técnica de la reparcelación comprobamos que la cesión de viales no obedece a motivos confiscatorios dirigidos contra un propietario, sino a los motivos que hemos expuesto: contribución especial *ex ante* y en especie, repartida, como es de rigor, entre todos los beneficiarios de las obras.

No parece preciso analizar la posibilidad última con que la Administración cuenta de expropiar todo el sector para realizar por sí misma la urbanización y apropiarse de la totalidad íntegra de las plusvalías ocasionadas. Ya conocemos esta técnica de recuperación de enriquecimientos mediante la llamada equívocamente expropiación de las plusvalías, y no parece necesario glosarla de nuevo. Baste decir que, en cuanto última posibilidad, constituye el coronamiento definitivo del sistema de afectación de costes que hemos expuesto, donde se nos revela en su expresión más desnuda, en cuanto que es la finalidad de recobrar para las obras los enriquecimientos que producen lo que se hace jugar enérgicamente como *causa expropriandi* de los terrenos.

## V

### LA AFECTACIÓN DEL INCREMENTO DEL VALOR URBANÍSTICO AL VALOR COMERCIAL A LOS FINES DE LA EDIFICACIÓN

Si recordamos de nuevo la tricotomía de valor inicial, valor urbanístico y valor comercial, puede ser útil esquematizar el sistema general de la Ley en cuanto al régimen del suelo indicando que la Ley afecta el incremento del valor inicial al valor urbanístico de los terrenos a pagar el costo de la urbanización y el incremento del valor urbanístico al valor comercial a primar y estimular la edificación sobre los solares.

Que el paso del valor inicial o valor rústico al valor propiamente urbanístico lo afecta la Ley a costear las obras de urbanización ya lo hemos dicho y justificado. El artículo 114 corrobora este principio de la manera más neta al indicar que la obligación de los propietarios de costear la urbanización y ceder los terrenos

no edificables, que como regla general establece su párrafo 1.º, podrá ser disminuida «cuando la diferencia entre el valor inicial y el urbanístico fuese inferior al coste de la urbanización». La carga impuesta a los propietarios tiene aquí, pues, no sólo su causa, sino también su medida, su límite.

Vamos ahora con nuestra segunda afirmación de que el paso del valor urbanístico de un terreno (que es un valor abstracto, de coeficientes sobre el valor rústico según sus expectativas urbanísticas; según indicamos) al valor comercial, que es simplemente el valor de mercado, este valor se afecta como beneficio, no ya de la urbanización, sino precisamente de la edificación.

Aquí está otro de los grandes principios de la Ley, por el cual ésta asume y rectifica la regulación hasta ahora contenida en la Ley de Solares de 1945. La idea esencial impuesta por esta Ley de Solares fué que el propietario de un solar debía edificarlo bajo carga de expropiación; fué esta una de las formulaciones sistemáticas más claras de lo que se ha llamado la expropiación sanción, técnica que formuló luego por vía general la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, con el título de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, que tan importantes problemas plantea en la dogmática de la institución dominical. Ahora bien, como ha notado Ballbé, el sistema de la Ley de Solares adolecía de un defecto de orden instrumental: si la expropiación impuesta al propietario que no construye ha de ser precisamente una expropiación a precios de mercado, entonces a nadie interesará acudir a la adquisición expropriatoria (que además, debía instar el propio adquirente) para obtener lo que en el mercado de solares puede libremente obtener; a la vez la inclusión en el Registro de Solares no detenía el progresivo aumento especulativo que el propietario del solar obtiene por el simple hecho de no construir.

La Ley del Suelo ha dado un paso más y es que la expropiación forzosa (venta forzosa, que es el equívoco tecnicismo que utiliza—cfr. art. 1 de la Ley de Expropiación—, es simplemente una expropiación con beneficiario privado) de un solar no se realiza a precios de mercado sino precisamente por el valor urbanístico (art. 147). A la vez se promueven subastas oficialmente transcurridos dos años de la inclusión del solar en el Registro y se determina que en caso de quedar desiertas habrán de repetirse a los seis meses. Ha entendido la Ley que la cualidad de solar que, como antes hemos dicho, no es cualidad del reino de la naturaleza, sino un resultado de una urbanización, implica en cuanto tal un simple valor urbanístico; el sobreprecio que el mercado ofrezca sobre este valor urbanístico, el llamado valor comercial, es un sobreprecio derivado ordinariamente de la edificación ajena, y este sobreprecio queda reservado al fin propio para el que el solar es, al fin de la edificación, excluyéndolo de su empleo a fines



únicamente especulativos mediante la amenaza potencial de su asignación a quien, como adquirente en la venta forzosa, se muestre dispuesto a construir. A través de esta técnica parece que el sistema de ventas forzosas de solares habrá de movilizarse efectivamente en garantía del fin de edificación de los mismos, lo que hasta el momento no había logrado conseguir el sistema legal de 1945.

## VI

### UNA SÍNTESIS DEL NUEVO SISTEMA LEGAL: LA PRIVACIÓN DE LAS EXPECTATIVAS URBANÍSTICAS DEL CONTENIDO NORMAL DE LA PROPIEDAD FUNDIARIA

Tras el análisis de los principios anteriores puede ser ahora útil una recapitulación sistemática y de conjunto del nuevo ordenamiento del suelo, pasando a primer plano alguna de las ideas dogmáticas que han quedado apuntadas, y considerando, siquiera haya de ser someramente, su trascendencia general.

Posiblemente pueda reconducirse todo el sistema de la Ley al principio esencial de la calificación del urbanismo como una función pública exclusiva, estrictamente tal. Sería en este sentido el último paso de la idea primordial del planeamiento y de la dirección públicas de la actividad urbanística. Hasta este momento la dirección pública de la actividad urbanística se operaba por el sistema de las limitaciones y deberes impuestos a la propiedad privada. El paso consiste, dicho llanamente, en privar a la propiedad privada de todas las expectativas urbanísticas y en considerar éstas como derivadas directamente del plan público, en lugar de entender que el plan debía reducirse a limitar las expectativas urbanísticas que sustantivamente emanasen de la propiedad misma.

Como se comprende, el cambio de perspectiva, el verdadero «giro copernicano» que aquí se encierra, es decisivo. Se ha operado una transformación de la propiedad de singular trascendencia. La Ley española queda colocada en la línea de los sistemas más avanzados, superando, quizá, a todos por su conciencia sistemática. Fue precisamente esta concepción la que patrocinó la audaz «Town and Country Planning Act» inglesa de 1907 (que aunque promulgada en la época laborista se debió a inspiración estrictamente bipartita: Comité Uthwatt de 1942, «Coalition White Paper of the Control of Land Use» de 1944), pero por llevar el principio demasiado lejos y aplicarlo rígidamente y sin matices hubo de ser corregida en 1954 en cuanto a este punto esencial. El legislador español parece haberse nutrido de esta importante experiencia, pero para corregirla llevándola a un plano en el que,

sin renunciar propiamente al principio indicado, se articula sin embargo técnicamente con superior prudencia.

De la idea esencial de que el urbanismo queda convertido en una función pública, y por ende exclusiva de la Administración, se deduce, en efecto:

1.º Se niega al particular la posibilidad de transformar suelo rústico en suelo urbano, que es una posibilidad íntegramente reservada al plan.

2.º La ordenación urbanística, aun en el caso extremo de que implique para determinados terrenos una prohibición absoluta de construir, no da derecho a los propietarios de los terrenos afectados a una indemnización, porque no existe privación positiva de expectativas.

3.º Lo que el plan efectúa, pues, no sólo no es una privación de expectativas, sino una atribución positiva de las mismas a los terrenos señalados por él como de desarrollo urbano; esta atribución positiva de expectativas urbanísticas implica un enriquecimiento de los fondos, expreso en el paso del llamado valor inicial, o valor rústico, al valor urbanístico (que es un valor abstracto calculado según coeficientes de utilización de los solares), y esta plusvalía se afecta al sostenimiento de los costos de la urbanización misma, bien por la técnica de la ejecución de ésta directamente por los mismos propietarios, bien por la de las contribuciones especiales, incluyendo entre ellas la contribución en especie (impuesta a todos los propietarios de la zona urbanizada, y no sólo a algunos de ellos, a través del sistema de reparcelación) de la cesión de viales y zonas verdes; bien, en fin, por la de la expropiación forzosa del sector entero al precio del valor inicial para ejecutar luego la Administración la urbanización por sí misma y compensar el coste de su realización con la posterior enajenación de los solares.

4.º Como el valor urbanístico, en cuanto valor potencial y abstracto, es aun sobrepasado por el valor comercial o de mercado de los terrenos en concreto, esta diferencia de valor, también imputable al ejercicio de la función pública urbanística y a su realización concreta por los demás propietarios, no se considera tampoco una utilidad propia del dominio del solar, sino que la Administración lo afecta para estimular la edificación, de tal manera que si el propietario no construye se verá privado de él por cualquiera dispuesto a construir, a quien será ofrecido tal solar en venta forzosa por el precio del valor urbanístico.

La explicación sistemática sobre la línea interpretativa que proponemos parece satisfactoria y coherente. El nervio profundo que, según esto, circula por el nuevo sistema legal, puede quedar algo velado por el hecho de que la Ley estimula al propie-

tario de los terrenos para que ejecute directamente por sí mismo las dos realizaciones de urbanizar y de construir, a cuyo fin le reconoce la posibilidad de atribuirse, si asume tales cargas, los aumentos urbanísticos del valor de los terrenos; aquí está, en concreto, la novedad prudencial de la Ley española sobre el sistema inglés, que pretendía rígida y dogmáticamente recuperar en su integridad el cien por cien de los enriquecimientos urbanísticos; pero si en definitiva observamos que tal particularidad puede acaso explicarse como un artificio técnico de estímulo que se resuelve en una mera preferencia, de tal manera que de no ser aceptada la opción que se les otorga los propietarios son despojados de sus terrenos por precios de los que se descuentan estrictamente aquellos enriquecimientos urbanísticos, el sistema vuelve de nuevo a aparecer. A través de la presencia latente de las expropiaciones dispuestas a sancionar la eventual inactividad del propietario no es difícil, en efecto, comprender la inspiración final de todo el sistema.

Una simple constatación técnica puede subrayar la trascendencia de la innovación legal. Al menos en cuanto a ese principio esencial que lo anima, la incidencia del derecho urbanístico sobre la propiedad fundiaria no puede ya explicarse en los términos tradicionales de las limitaciones de la propiedad. La doctrina alemana juega con un doble concepto que puede ser oportuno traer aquí: no se trata ya propiamente de *Eigentumsbeschränkungen*, sino de *Eigentumsbegrenzung*; no de restricciones o limitaciones de la propiedad, sino de delimitación de la propiedad en su contenido normal; no de una limitación o ablación de algo positivo y plenario, sino de un límite de extensión, de un confín. Como dice con todo rigor el artículo 70, las normas urbanísticas no restringen ocasionalmente la propiedad, sino que «definen el contenido normal de la propiedad», y de este contenido ya, y según todo lo expuesto, parece que hay que concluir que se han eliminado las expectativas urbanísticas para atribuírselas únicamente al plan. Comprendo bien que la conclusión sobresalte, pero urge por de pronto explicitarla y hacerla consciente para luego (que por nuestra parte ya no será ahora) poder valorarla.

No será preciso aclarar que entendemos por «expectativas urbanísticas» exactamente lo que la expresión dice y que hemos intentado explicitar en la enumeración anterior, lo cual es algo en esencia distinto del carácter urbano de una propiedad, que, naturalmente, continúa existiendo como una de las formas normales del dominio.

## VII

## CRÍTICA DE LA LEY

Es fuerza que concluyamos aquí el análisis expositivo de la Ley del Suelo para enfrentarnos finalmente con el sistema conjunto de la misma. Estamos, sin duda, ante una Ley de la máxima trascendencia, tanto en el orden de la propiedad civil como en el administrativo de la gestión colectiva, de intereses. Por vez primera disponen nuestras ciudades de un instrumento que, por de pronto en cuanto a la política del suelo, nos parece idóneo y eficaz para atender a esa exigencia ineludible de los tiempos que es el planeamiento urbanístico. Pero hay razones para temer también alguna imperfección en esa empresa. Aparte de las dificultades dimanadas de la posible dificultad técnica de la Ley, a que ya nos hemos referido al comienzo de esta lección, podemos concentrar nuestra crítica en tres puntos: 1.º, en cuanto a los medios personales de que se dispone para llevar a cabo la vasta actividad administrativa que la Ley requiere; 2.º, en cuanto a la directriz urbanística que se deduce de la propia Ley y que está presente también en circunstancias que en cierto modo la rodean y condicionan y que en conjunto parecen orientar toda nuestra política urbanística; 3.º y finalmente, en lo que se refiere al tema de nuestra estructura local en relación con la gestión orgánica de la Ley.

1. *En relación con los medios personales de la Administración urbanística.*

Desde el punto de vista orgánico, el urbanismo, incluso en las más grandes ciudades, ha estado hasta ahora muy escasamente desarrollado. El primer órgano de carácter nacional, aunque con funciones apenas otra cosa que asesoras, ha sido la Jefatura Nacional de Urbanismo creada en 1949; la Dirección General de Arquitectura existe desde la Ley de 23 de septiembre de 1939, pero con funciones de gestión escasamente apuntadas; con excelente acierto el Decreto-Ley de 25 de febrero último ha cambiado la función, y consecuentemente el nombre, de esta Dirección General de Arquitectura para convertirla en Dirección General de Urbanismo, función ésta que ha pasado a ser su principal tarea.

Ahora bien, hay que aludir necesariamente, y esto es ya más delicado, al hecho de que tanto estos servicios centrales de urbanismo como los más tradicionales de Diputaciones y Ayuntamientos han logrado en muy escasa medida una funcionarización de los Arquitectos. Es cierto que este cargo puede ser formulado contra casi todos los técnicos procedentes de Escuelas especiales,

como se revela en el hecho, insólito en general para los demás funcionarios profesionales, de que en mayor o menor medida imponen la percepción de honorarios al propio Estado, pero posiblemente sea el caso de los Arquitectos el más característico, no sólo porque éstos son indudablemente los profesionales con una organización corporativa más fuerte, sino también y sobre todo porque los organismos a que se adscriben los demás técnicos cuentan con una mayor tradición administrativa (p. ej., Ministerio de Obras Públicas), adquirida además en tiempos en que la configuración profesional de los funcionarios se entendía en un sentido bastante más riguroso que ahora. Así, y baste este ejemplo, la exigencia de exclusividad que estos Ministerios imponen a sus Ingenieros no ha sido ordinariamente posible en el caso de los Arquitectos. Esto puede parecer un tema minúsculo y escasamente elegante, pero es desgraciadamente, a mi juicio, algo fundamental para la suerte del urbanismo en nuestra patria. Juzgo que es imposible llegar a los resultados ordenadores que la Ley del Suelo pretende imponer, tan drásticamente, confiando las delicadísimas tareas de la gestión urbanística prácticamente a profesionales libres y no a funcionarios, que es en buena medida lo que hoy ocurre, hecha toda clase de salvedades, y salvadas, por supuesto, la honorabilidad y honestidad de las personas.

Un grado de funcionarización de los Arquitectos urbanistas, al menos en la medida que otros cuerpos técnicos más tradicionales del Estado, es una necesidad si se pretende que la Ley cumpla sus altos fines, y una necesidad especialmente agudizada desde que acaba de crearse el Ministerio de la Vivienda. Comprendo bien lo delicado de toda posible medida en este orden, y naturalmente no nos corresponde aquí entrar en ellas. Me limito, en fin, a apelar, además de a razones obvias de servicio público, que son las que han impuesto en todos los demás órdenes técnicos la funcionarización del trabajo profesional, al ejemplo común de los servicios urbanísticos de la generalidad de los países.

## *2. La directriz urbanística de la Ley: la Ley del Suelo como Ley de ensanche.*

En segundo lugar aludíamos al tema de la directriz urbanística que puede imputarse a la Ley del Suelo. La Ley del Suelo parece concebida en muy buena parte como una Ley de ensanche, y de ensanche para grandes ciudades. Quiero decir que cabe estimar que acoge el concepto décimonónico de ensanche como principal directriz urbanística; aunque no lo expresa en forma categórica, así puede deducirse de todo su sentido, y muy en especial del hecho de que tampoco expresa lo contrario, omitiendo formular una directriz de otro signo, como desde luego hubiese sido preciso. Es este un tema en el que trascendemos con mucho la esfera de los puros arbitrios formales del Derecho,

pero que tiene también, como no puede ser menos, un reflejo, o mejor, un condicionamiento jurídico.

Creo que es fácil poder imputar a nuestra Administración una política urbanística tendente al tipo de las grandes metrópolis como ideal más o menos consciente, pero expreso. Está por una parte toda esa realidad legislativa a que ya apuntamos al principio del Gran Madrid, el Gran Barcelona, el Gran Bilbao y el Gran Valencia; en segundo lugar, la técnica del anexionismo material de que tales ordenaciones se sirven, y, en fin, los hechos que de todo ello se están derivando y estimulando. Viene luego otro hecho fundamental y que debe ser urgentemente destacado al nivel de los problemas urbanísticos: el hecho de la promoción pública de las viviendas llamadas protegidas. El gran sociólogo americano Mumford, que es, sin duda, una de las primeras autoridades urbanísticas actuales, hacía notar hace apenas unas semanas desde las páginas de la «Revista Internacional del Trabajo» que el problema del «workers housing» no podía orientarse en modo alguno en sus términos estrictos y aislados, sino que era forzoso ponerlo en relación con el tema general del urbanismo y de su dramático y extenso planteamiento actual. Mucho me temo que esta advertencia sea perfectamente oportuna para nuestro país, donde por cierto tal relación ha empezado a hacerse posible al unificarse en el nuevo Ministerio estos temas hasta ahora separados del Urbanismo y de la Vivienda. La práctica de la construcción masiva de viviendas (nunca, por supuesto, bastante alabada en cuanto a sus dimensiones sociales y aun simplemente morales) como una adición indefinida a una ciudad ya existente, puede abocar a nuestras ciudades a situaciones urbanísticas, en el más amplio y comprensivo sentido del término, extraordinariamente graves, y, por lo demás, ya claramente perceptibles.

Nosotros, que desde el punto de vista económico hemos tenido la desgracia de estar ausentes del gran movimiento de concentración urbana que impuso el industrialismo, tenemos ahora a cambio de ello la suerte inestimable de disponer de nuestras bellas ciudades casi intactas, crecidas con el ritmo orgánico de tiempos más pausados. Sería absurdo perder este tesoro para acudir ingenuamente a la seducción de lo que el mismo Mumford llamaba «la insensata ciudad industrial», «la megalópolis tentacular», cuando está ya definitivamente sancionada por la conciencia humana, y en primer lugar por la de los propios países ultradesarrollados que las sufren y las padecen, la insuficiencia radical de tales formar urbanas como formas aceptables, no ya positivas; de existencia.

No se trata, bien entendido, de rendir un tributo extemporáneo al romanticismo naturalista del «menosprecio de corte y alabanza de aldea», hoy agudizado por la añoranza creciente de una

vida libre de las presiones de las máquinas y de las masas rebeldas que pueblan inevitablemente la ciudad. Es, por el contrario, una simple constatación al nivel estricto de la técnica urbanística.

Es cada vez más claro, en efecto, que tanto consideraciones humanas como estrictamente económicas y funcionales llevan a una condenación definitiva de las grandes metrópolis, y de su derivado inevitable, las gigantescas *conurbations* que el ingenuo orgullo de la fase industrial «paleotécnica» creyó la expresión superior de la energía humana, y el medio adecuado para el mejor desarrollo de las posibilidades de la misma.

Por de pronto, sin necesidad de ningún dirigismo social, sin obedecer a planeamiento ninguno, espontáneamente, como un impresionante «referendum», la concepción monolítica de las viejas ciudades, ligada todavía a la concepción medieval de la ciudad como reducto compacto, está dejando lugar a una profunda y cada vez más intensa dispersión de las mismas, en radios concéntricos que van más y más alargándose, en tanto que paralelamente se marchitan (en la expresiva locución inglesa: «blighted areas») los centros urbanos. Esta despoblación acelerada de los centros metropolitanos es una de las expresiones actuales más impresionantes de la vida propia que las ciudades tienen: en los EE. UU., prácticamente el 50 por 100 de la población urbana (y el porcentaje crece continuamente) habita hoy en estas «fringe areas» que circundan, con una ilusión de vida natural, los monstruos tentaculares de las grandes ciudades.

Pero la fórmula de estas «dormitory towns», de estos «communes-dortoirs», con sus poblaciones viajeras, no constituye tampoco, ciertamente, ningún ideal, aunque testimonie inapelablemente la crisis de la gran metrópolis. Existe, sin embargo, una posibilidad de aprovechar los beneficios que este tipo de vida extraurbana pretende sin caer en las servidumbres que de su condición satelitaria se derivan. Consiste simplemente, y la conclusión parece por demás elemental, en cambiar su condición de satélite de un centro metropolitano en comunidades autosuficientes y equilibradas. Es sencillamente la fórmula descentralizadora (o recentralizadora, en la expresión de Thomas Adam) que hace incidir el acento del planeamiento sobre una estructura regional conjunta y no sobre un centro metropolitano solar y absorbente. Es por aquí, justamente, por donde está enfilándose en forma decidida el urbanismo de nuestro tiempo.

No se trata tampoco de ninguna ensoñación ideal, como aún lo era en cierto modo cuando Mumford publica su *The Culture of Cities*. La más importante de las experiencias urbanísticas contemporáneas, la de la Gran Bretaña en esta postguerra, suma impresionante de resolución y de lucidez, se ha embarcado decididamente en esta dirección con resultados que ya son valorables

como realidades vivas e inmediatas y no como simples modelos abstractos. Esta política ha adoptado decididamente el objetivo, que tanto contrasta con el ideal decimonónico del «ensanche», de configurar nuevas comunidades urbanas independientes y sustantivas, frenando el crecimiento incesante de sus grandes ciudades por razones no sólo sociales, sino también y fundamentalmente económicas, como puntualizó técnicamente la Comisión Barlow en 1940. Aludimos en concreto a la técnica de las «New Towns», por una parte, iniciada por la Ley de 1946 tras la propuesta del Comité Reith, y de las «Expanded Towns» que ha sustituido a la anterior en 1952 en virtud de la «Town Development Act». Estas nuevas comunidades creadas de nueva planta (New Towns) o sobre un pequeño núcleo urbano anterior (Expanded Towns, sin perjuicio de otras diferencias de régimen), se planean como complejos unitarios, disponiendo armónicamente todos los elementos urbanos, económicos y del medio rural en orden a una «well-balanced» posibilidad de vida; sólo esta concepción radical hace que todas estas nuevas ciudades, y ya constituyen un conjunto estimable (sólo «new towns» se han construido quince), limiten su población alrededor de la cifra de los 50.000 habitantes, sin que en ningún caso se alcance la de 100.000. Parece cada vez más claro que es esta la fórmula urbanística que el nivel del tiempo reclama y que sobre todo el futuro requiere, aunque aún falte una depuración definitiva de la misma. No debe verse en ello, volvemos a advertir, la expresión de un pensamiento más o menos utópico y redentorista del carácter que es bien conocido en la literatura urbanística; pocos pueblos como el inglés habrá ciertamente menos sensibles a este tipo de tentaciones; se trata, estrictamente, de la respuesta adecuada que las condiciones técnicas, económicas y sociales de nuestra época imponen al reto de las necesidades nuevas. La experiencia está, por otra parte, extendiéndose en todos los países.

Todo ello ha sacado necesariamente la técnica del planeamiento urbanístico del estrecho perímetro de la ciudad, a que alude su nombre, para centrarse predominantemente en núcleos regionales. Aun sin aceptar esta concepción, desde posiciones estrictamente tradicionales, la exigencia de un planeamiento regional viene determinada por el hecho obvio de la imposibilidad de considerar aisladamente a cada una de las ciudades, como si vivieran sobre sí, sin relación ninguna con su medio geográfico. Recobremos aquí nuestro tema. Un planeamiento de tipo regional como el que aludimos ¿es posible con las técnicas de la Ley del Suelo?

Estas técnicas son predominantemente, ya lo sabemos, técnicas de ensanche. Nada en la Ley permite, no ya estimula, creaciones del carácter a que nos referimos. Las referencias al Plan Nacional y a los Planes Provinciales son puramente enunciativas.



vas; aun al hablar de estos últimos se contiene una referencia algo temible a la política de anexiones y de zonas de influencia de capitales, cuyo sentido nos es bien conocido. Sobre esta debilísima base legal no parece posible esperar demasiado (1). Sin embargo, la simple creación de un Ministerio encargado del urbanismo impone por sí sólo la exigencia de un planeamiento urbanístico a nivel superior al de las actuales ciudades.

Es preciso formar una conciencia pública de la trascendencia inmensa de estos graves problemas hasta ahora apenas otra cosa que académicos. Urge fomentar y orientar una opinión urbanística, que no es un campo reservado a los llamados técnicos, especialmente en cuanto sean sólo técnicos de la materia inerte; el urbanismo incide primariamente sobre el cuerpo social, sobre la carne viva de la sociedad, y respecto de ello las cuestiones constructivas que hasta ahora pretendían un monopolio de estos temas son claramente cuestiones subordinadas.

### 3. Régimen local y sistema orgánico del urbanismo.

Un último aspecto del régimen legal constituido por la Ley del Suelo nos parece, en fin, criticable. Situado el acento del nuevo urbanismo del lado de las áreas regionales es fundamental determinar qué órganos deben atribuirse esta primaria responsabilidad. Aquí la Ley ha seguido la cómoda y siempre criticable vía de las autoridades *ad hoc*, con el sistema de las Comisiones Provinciales de Urbanismo (hoy Consejos Provinciales de Urbanismo, Arquitectura y Vivienda). Mientras el urbanismo ha venido cumpliéndose al nivel estricto de las ciudades nunca pareció discutible que su gestión era una competencia municipal, la cifra incluso de estas competencias. Ahora que el área local del urbanismo se ha extendido no se ve la razón de despojar de esta competencia al ente local superior que es la Provincia; continúan dándose las mismas justificaciones a favor de una gestión atribuida a la Administración local (es decir, a los propios interesados), y aun todas las adicionales que resultan del hecho

---

(1) Toda esta crítica a la directriz urbanística de la Ley del Suelo parece corroborada, meses después de pronunciadas estas palabras, por el propio legislador, que apenas un año después de promulgada aquella se ha visto forzado a dictar la llamada Ley de Urgencia Social de Madrid, de 13 de noviembre de 1957, cuyo texto se publica en el momento en que se ultima la edición de este trabajo (al corregir sus pruebas se extiende su aplicación a Barcelona: Decreto de 21 de marzo de 1958). El valor de esta nueva Ley está, por de pronto, en hacerse eco de la situación real nueva y en formular en su servicio un cambio de la tendencia urbanística hasta ahora dominante. Las técnicas adoptadas en concreto por la nueva Ley nos parecen ya más criticables, tanto en un plano social (y simplemente humano), como en el estrictamente urbanístico, al insistir sobre la fórmula salutarista, que si supone un avance sobre la concepción tradicional del ensanche sigue siendo tributaria de la concepción megalopolitana.

del enriquecimiento de las técnicas de planeamiento con aspectos sociales y económicos, antes apenas relevantes, que implica que el planeamiento regional se presente inevitablemente como un gobierno conjunto y general del espacio geográfico. Hay aquí una suplantación de una competencia local genuina, que nada justifica atribuir a puros funcionarios, y aún más si conocemos ya, como nos consta, la debilidad de su integración administrativa.

Con esta observación final ponemos en relación esta conferencia con la primera que aquí pronunciamos.

Si algún tema profundo ha corrido por debajo de este corto ciclo ha sido sin duda este de la regionalización de la vida social, también presente en la conferencia segunda, y, por ende, de la regionalización ineludible de nuestro régimen local. En lugar del carácter romántico o reaccionario con que hasta ahora el regionalismo se ha presentado, en nuestros días—ha dicho Mumford—es cada vez más claro que el regionalismo pertenece al futuro.