

Aspectos jurídicos de la nueva Ley de Ordenación Urbana

En 25 de noviembre de 1944, fué promulgada la Ley de bases sobre Ordenación urbana de Madrid. Antigua es la preocupación del Poder público por el buen régimen de la ciudad. En la Novísima Recopilación, en el Título XIX del Libro III, "De la Policía de la Corte", figuran Leyes de los siglos XVII y XVIII, relativas al cuidado de la limpieza y empedrado de Madrid, a cargo de su Corregidor, con subordinación al Consejo, al establecimiento de nueva iluminación de las calles y plazas de Madrid, a la seguridad de las puertas y alumbrado de los portales, a la reedificación de casas en solares yermos de Madrid y extensión de las viejas y pequeñas. Carlos III, por Decreto de 14 de octubre de 1788 disponía: "He resuelto y mando que por aumento de habitaciones y mejorar el aspecto del pueblo y de sus calles se excite a edificar en los solares y yermos que hay dentro de Madrid, casas decentes y a levantar y extender o aumentar las bajas o pequeñas hasta la conveniente proporción, a cuyo fin gozan excepción del servicio o derecho de casa de aposento por tiempo de 50 años, los que las edifiquen de nuevo en los mencionados solares y las bajas que se levantaren o extendieren, por lo correspondiente a la obra aumentada". Igualmente se disponía que si no dieran cumplimiento los dueños, "se tasarán los solares por el Maestro mayor y por el que nombraren las partes y en pública subasta se vendieran y rematasen en el mejor postor, el que dentro de un año debería ejecutar la correspondiente obra nueva de la casa, conforme a las reglas de policía."

En 25 de julio de 1846, se reguló lo referente al trazado de

planos geométricos de poblaciones, declarando la R. O. de 20 de febrero de 1848, que el levantamiento de los mismos era obligatorio en las capitales de provincia y poblaciones de crecido vecindario. En 1854, el 10 de junio, se dictaron bases para la anchura y clasificación de calles, altura de casas y distribución de pisos, normas modificadas en 1859, 1862, 1904 y 19 de julio de 1907. Por R. O. de 6 de febrero de 1864, se dictaron reglas para la edificación en la zona de ensanche de Madrid y por la Ley de 22 de diciembre de 1876, se declararon obras de utilidad pública para los efectos de la Ley de 17 de julio de 1836—expropiación forzosa—las de ensanche de las poblaciones en lo referente a calles, plazas, mercados y paseos. Correspondía al Gobierno, según el artículo segundo, oyendo a los Ayuntamientos, resolver por R. D. las solicitudes de ensanche de poblaciones, aprobando el plano general del mismo, que no podía ser variado sin oír a las Corporaciones municipales y a los propietarios a quienes interesaba. Para atender a tales obras de ensanche se otorgaba a los Ayuntamientos el importe de la contribución territorial y recargos municipales ordinarios durante 25 años, referentes a la propiedad en la zona de ensanche, un recargo extraordinario sobre el cupo de contribución territorial de los mismos edificios, que podía ascender al 4 por 100 de la riqueza imponible, que duraría hasta que estuvieran cubiertas por los Ayuntamientos las obligaciones a que diera lugar el establecimiento de los servicios públicos en tales zonas, pero que en ningún caso podía exceder para cada propietario de 25 años. Se facultaba a los Ayuntamientos a contratar con autorización del Gobierno, empréstitos sobre la base de los ingresos antes especificados. Podía el Gobierno dividir la zona general de ensanche en dos o tres zonas parciales. El Ayuntamiento debía elegir de cinco a siete concejales, para constituir bajo la presidencia del Alcalde, comisión especial que entendiera en los asuntos del ensanche, pero sus acuerdos habían de someterse al Ayuntamiento y a la aprobación que correspondiera según la Ley Municipal. Se regulaba la materia de expropiación. El Gobierno, oyendo al Ayuntamiento y a la Junta municipal de Sanidad, podía modificar, con aplicación a la zona de ensanche, las Ordenanzas municipales y de construcción que rigieran para el interior de la locali-

dad, conciliando los intereses del común con el derecho de propiedad. Los Ayuntamientos debían formar Ordenanzas especiales que determinarían la extensión de una zona próxima al ensanche, dentro de la cual no se podría construir ninguna clase de edificaciones, las reglas a que debían someterse las construcciones que se hicieran fuera de la población, del interior y del ensanche, Ordenanzas sometidas a la aprobación del Gobierno, previo informe del Consejo de Estado. Por R. D. de 17 de febrero de 1877 se aprobó el Reglamento para la ejecución de la Ley antes citada.

La Ley Municipal de 2 de octubre de 1877, no contenía preceptos relativos a extensión de las ciudades ni a la reforma interior de las mismas. Se consideraba en ella de la competencia municipal el establecimiento y creación de servicios municipales, referentes al arreglo y ornato de la vía pública (art 72, núm. 1.º), incluyendo en estos los de apertura y alineación, empedrado, alumbrado y alcantarillado, surtido de aguas, paseos y arbolado, refiriéndose el número 2.º a la Policía urbana, especificando lo referente al cuidado de la vía pública en general y a la limpieza, higiene y salubridad del pueblo.

Por R. D. de 16 de julio de 1899, se aprobó definitivamente el proyecto de reforma interior de Barcelona, modificado con arreglo a lo dispuesto en el R. D. de 12 de abril de 1877 y en 1892, por Ley de 26 de julio, se derogó para los ensanches de Madrid y Barcelona, la Ley de 22 de diciembre de 1876, sustituida por la que entonces se promulgó. Quedaban con el carácter de disposiciones supletorias las de la ley común sobre expropiación forzosa, según el artículo primero de la Ley de 1892. Dicha ley declaraba de utilidad pública todas las obras referentes a apertura de calles, plazas, mercados, paseos, desvío de cauces y las demás que tuvieran por objeto el desarrollo del ensanche de Madrid y Barcelona, se mantenía la división en zonas del ensanche de Madrid, llevándose cuenta separada de los ingresos y gastos de cada año; se consideraban legalmente abiertas todas las calles, plazas o trayectos parciales en cuya explanación o urbanización se habían invertido fondos del presupuesto especial del ensanche y la misma condición se atribuyó al llamado Paseo de Ronda, aun cuando en él no se hubiere hecho en-

tonces obra alguna de urbanización; se mantenía la existencia de la Comisión especial de ensanche, de la que formarían parte dos propietarios y tres del ensanche, uno por cada zona, la que debería entender en cuantas reclamaciones se produjeran, siendo apelables las resoluciones de la Corporación municipal que resolvía ante el Ministro de la Gobernación; se mantenía la facultad de contratar empréstitos que no excedieran del 70 por 100 del promedio de ingresos del quinquenio precedente, se ampliaba a 30 años la concesión del importe de la contribución territorial de las fincas comprendidas en la zona general de ensanche y los recargos ordinarios municipales, manteniéndose el plazo de 25 años para el recargo extraordinario de 4 por 100. El Ayuntamiento de Madrid, según el artículo 29, debía presentar por duplicado en plazo de seis meses los estudios de alineaciones y rasantes para el plano definitivo del ensanche, tomando por base los anteproyectos aprobados en 1860 y las modificaciones propuestas en 1884. Igualmente debían presentarse los proyectos de reforma parcial y ampliaciones del plano general de ensanche de Barcelona, aprobado en 1857, plazos que fueron prorrogados. Por Real Decreto de 31 de mayo de 1893, se aprobó el Reglamento para la aplicación de la Ley de 1892.

La Ley de 18 de marzo de 1895 declaró comprendidas en los artículos segundo y once de la Ley de 10 de enero de 1879 las obras de saneamiento y mejora interior de poblaciones de 30.000 o más almas, cuyos proyectos podían iniciarse por Ayuntamientos, sociedades o particulares. Las expropiaciones se regirían por la Ley general de expropiación, por la de 26 de julio de 1892 y por las de la nueva Ley en cuanto completaba, reformaba o derogaba las anteriores. Debe señalarse que según el artículo cuarto, se consideraba parte legítima del expediente de expropiación, con derecho a indemnización por esta, no solamente los propietarios o poseedores legítimos, sino los que tuvieran inscrito o anotado en el Registro de la Propiedad algún derecho real o arrendatarios que tuvieran inscrito en el mismo su derecho, así como los comerciantes o industriales que por espacio de diez años consecutivos llevaran ejerciendo su comercio o industria en el mismo local. Los proyectos debían ser autorizados por el Ministerio de la Gobernación. Se creaba un Jurado especial encar-

gado de estudiar y fallar en primera instancia las tasaciones de bienes y derechos expropiados. Aprobado un proyecto se anunciaría su contratación en pública subasta. Por R. D. de 15 de diciembre de 1896 fué aprobado el Reglamento para la aplicación de la Ley de 1895.

El Estatuto Municipal de 1924, reguló en los artículos 180 y siguientes las obras de ensanche, saneamiento y urbanización, disponiendo que el régimen de preparación y ejecución de proyectos se acomodaría a lo dispuesto en las Leyes de 10 de enero de 1879 (expropiación forzosa), 26 de julio de 1892 (de ensanche para Madrid y Barcelona) y 18 de marzo de 1895 (saneamiento de grandes poblaciones), salvo las modificaciones establecidas por el propio Estatuto y en su artículo 181 asignaba la aprobación o reforma de cualquiera de los planes generales al Ayuntamiento pleno, con "quorum" especial y propuesta de la Comisión de ensanche, siendo recurribles los acuerdos municipales por defecto de procedimiento ante los Tribunales contencioso administrativos y los acuerdos sobre justiprecio y tasación adoptados por el Gobernador o en su caso por el Jurado especial de la Ley de 1895, igualmente ante la jurisdicción contenciosa. Los proyectos debían ser sometidos al conocimiento de las Comisiones sanitarias y si se trataba de poblaciones de más de 30.000 almas al de la Comisión sanitaria central, considerándose aprobados si transcurridos seis meses no hubiera resolución expresa. El Estatuto consignaba preceptos relativos a la tasación y previo pago o depósito para la ocupación de fincas sujetas a expropiación.

La materia referente a las obras de ensanche y extensión de poblaciones, así como las de mejora interior de aquellas y las de saneamiento y urbanización parcial, fueron reguladas por los capítulos II, III y IV del Reglamento de obras y servicios municipales, aprobado en 14 de julio de 1924.

La Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, mantuvo el principio en el artículo 118, favorable a que los proyectos de ensanche, extensión, saneamiento y en general de urbanización, habían de ser objeto de proyecto autorizado por facultativo competente, ser aprobado por las dos terceras partes de los que componen el Ayuntamiento y en el orden técnico sanitario por los organismos sanitarios centra-

les o provinciales según los casos, reduciendo a los plazos de uno y tres meses, según se tratase de organismo provincial o central el período de tiempo, transcurrido el cual se entenderían definitivamente aprobados si no se hubiera opuesto durante ellos. Se mantuvo también el principio de llevar aneja la declaración de utilidad pública las obras y la necesidad de la ocupación de terrenos y edificios determinados en el proyecto por la aprobación de los mismos, insistiéndose en que no se podía ocupar ninguna finca sin previo pago o depósito de su valor en la forma y con los requisitos de la Ley y Reglamento de expropiación forzosa. Se adicionaba que en aquellas obras municipales subvencionadas con fondos particulares o extramunicipales oficiales en cuantía no inferior al 50 por 100, la entidad o persona que hubiera otorgado la subvención podía designar un delegado que fiscalizase la inversión.

Tal era fundamentalmente la situación legal del problema de ensanche y reforma de población al producirse el Alzamiento Nacional en 1936, problema que se agravó con las destrucciones y daños ocasionados por las operaciones bélicas, obligando al Gobierno a adoptar disposiciones para atender urgentemente a necesidades bien sentidas, tanto en orden al problema de viviendas, como al debido ordenamiento de la reconstrucción, no sólo teniendo en cuenta interés meramente local, sino también el interés general, el debido enlace de planes locales con una ordenación comarcal y en último término con una ordenación general, en la que necesariamente habrá que abordar el problema de relaciones entre los elementos urbano y rural de la Nación.

En 27 de abril de 1939, modificada en 11 de octubre, se creó la Junta de reconstrucción de Madrid, diferenciando la Comisión y la Oficina técnica. En esa Junta tuvieron representación diversos Departamentos ministeriales, no sólo los de Obras públicas y Gobernación, sino los del Ejército y el Aire y el de Industria y Comercio, la tuvo, naturalmente el Ayuntamiento de Madrid, los Ayuntamientos limítrofes afectados por el futuro plan, la tuvieron las autoridades y Corporación provincial. En diciembre de 1941 fué aprobado el proyecto de plan general, sintiéndose la necesidad de laborar normas jurídicas que permitieran llevarlo a la práctica. De ello se había

preocupado también la Corporación municipal, habiéndose realizado estudios diversos sobre la materia. La Junta, en ocasiones presidida por el señor Ministro de la Gobernación, examinó el anteproyecto de bases que se habían redactado, proyecto que pasó al examen del Consejo de Ministros y como resultado de tales deliberaciones y acuerdo ministerial fué sometido al estudio por las Cortes, que en julio de 1944 y por su Comisión de Gobernación formuló dictamen favorable a la aprobación del proyecto, admitiéndose algunas de las enmiendas que al mismo se habían formulado.

Por la Ley de ordenación urbana de Madrid, se aprueba (base primera), el plan general que afecta a Madrid cintura y zona de influencia, plan trazado por la Junta de reconstrucción, cuya composición, como se ha indicado, supone la intervención de representaciones de los organismos técnicos que habían de examinar el proyecto en sus diversos aspectos y servir de muy útil asesoramiento al Gobierno para proponer a las Cortes la aprobación. Como acertadamente se indicó al defender el dictamen favorable al texto del proyecto de ley, el plan general no se presentaba como un sistema indeformable, como un proyecto local, sino, por el contrario, se daban condiciones de posible modificación a propuesta de la Comisión de urbanismo con acuerdo del Consejo de Ministros, plan que, al desarrollarse en proyectos parciales, puede ser objeto de modificaciones que, como se indica en la ley, se consideren indispensables a la mejor realización de sus fines.

Es el plan aprobado fruto de la labor de colaboración entre organismos locales y organismos nacionales, entre Corporaciones municipales y el Gobierno, colaboración lógica necesaria, dada la naturaleza del plan y la zona a que afecta, toda vez que por la condición peculiar del Municipio madrileño, asiento de la capital del Estado dentro de la vida del mismo, enlace de las diversas comunicaciones de carácter radial entre el centro y la periferia de la península, muestra que no se trata pura y simplemente de un plan de ordenación urbana del casco de una ciudad, sino de un acondicionamiento en zona de mayor extensión, la denominada de cintura y zona de influencia, constituida ya por otros términos municipales y en la que los servicios del Estado, esenciales para el movimiento y actividad

nacional, han de ser condicionados y enlazados de tal manera con los locales, que permitan la mayor eficacia de unos y otros.

Adviértese en la Ley una intervención de carácter estatal en la ejecución del plan; pudieran algunos considerar que tal aspecto del mismo suponía merma de las atribuciones de las autoridades puramente locales, más no es así. La Ley diferencia el plan general y los proyectos parciales de su desarrollo. La ejecución del plan de ordenación urbana estará, en las condiciones previstas en la Ley, a cargo del Ayuntamiento de Madrid o de los Ayuntamientos no anexionados y en su defecto del Comisario general con la Comisión de urbanismo (base 3.^a). Es el Ayuntamiento de Madrid el que, conforme a la base 6.^a, ha de redactar los proyectos parciales referentes a las zonas de su término municipal y son los Ayuntamientos de los Municipios comprendidos en el plan general, que no sean objeto de anexión a la capital, los que pueden formular proyectos parciales que afecten directamente a su término. En lugar de la intervención, en orden meramente sanitario, de la Comisión central sanitaria; la Ley prevee la de la Comisión de urbanismo, atribuyendo al Consejo de Ministros, a propuesta del de la Gobernación, el resolver las diferencias que pudieran existir entre la autoridad local y el organismo estatal. Tiene razón de ser, además, la intervención que el Estado se reserva en la realización del plan y en la fiscalización de la actividad de carácter local para su ejecución. En atención a la magnitud de las obras necesarias para dar la debida prestancia a la capital de España y para el pago exclusivo de las obras y adquisiciones efectuadas con sujeción al plan general aprobado, el Estado, según la base 8.^a, otorgará durante veinte años una subvención mínima anual de 25 millones de pesetas. Además contribuirá, por intermedio del Ministerio de Obras Públicas, en la misma forma que lo hace actualmente, a la ejecución de las de carácter sanitario del Ayuntamiento de Madrid y para acelerar la ejecución del plan se autoriza al Gobierno para conceder anticipos reintegrables en la cuantía y por el tiempo que los proyectos a desarrollar puedan requerir. Una intervención de carácter financiero tan importante como la indicada, sería bastante para justificar una acción fiscalizadora de autoridades estatales, pero además no hay que

olvidar que Madrid es capital del Estado, que su rango, que su prestancia no es asunto puramente local, como no lo es en las grandes capitales del extranjero sometidas a regímenes municipales especiales. Pero todavía conviene argumentar, en justificación del sistema adoptado por la ley, que los planes de ordenación urbana de las grandes capitales no son asunto puramente municipal, que tales planes necesariamente afectan a zonas mucho más amplias que la estrictamente municipal del término en que radica la ciudad, que no solamente tienen carácter comarcal, sino en algunos casos carácter regional, que actualmente la orientación de la actividad de reconstrucción en los diversos Estados europeos en que la guerra causa tan graves daños en las aglomeraciones urbanas y sus alrededores, es favorable a la acción estatal, porque al Estado interesa que existan no meramente planes locales, puramente locales de ordenación urbana, sino planes comarcales, regionales y plan general en el que, como en los comarcales y regionales, no es sólo el elemento puramente urbano el que ha de ser tenido en cuenta, sino también el rural, el debido enlace entre el campo y la ciudad, entre la actividad general social de orden espiritual, la actividad económico-industrial y la actividad agrícola o pecuaria o forestal. El grave problema de despoblación del campo, de aglomeraciones excesivas en las ciudades, es un problema de conjunto, no son facetas aisladas, sino íntimamente relacionadas para la solución del problema general común. El plan de ordenación urbana de Madrid, que precede a una futura Ley de urbanismo, tenía que tener en cuenta las finalidades a perseguir en las condiciones indicadas, que han determinado leyes como las francesas, posteriores a la guerra del 14-18 y a la misma actual, como la de 1941 y la de 15 de junio de 1943, la italiana de 17 de agosto de 1942 y el establecer un Departamento ministerial en Inglaterra para la actividad gubernamental en orden a la materia a que se refieren estas líneas.

Otro aspecto muestra en el caso concreto de Madrid que el problema no era exclusivamente del Municipio madrileño. Encerrada la ciudad entre otros términos municipales, en varios lugares sin solución de continuidad urbana, en otros con reducidísima extensión de territorio dedicado a utilización no propiamente urbana,

había que abordar el problema del nuevo término municipal de Madrid, aumentar su extensión, realizar la anexión de términos municipales colindantes, estudiar la constitución de mancomunidades para la realización de servicios previstos en el plan general y que afectan, no solamente al nuevo término municipal de Madrid, sino al de otros términos contiguos no anexionados, problema de la anexión que ha de tener solución en el plazo previsto por la base 2.^a, ya acudiendo a la anexión total en unos casos, ya al parcial en otros, ya a la mera asociación, manteniéndose las actuales personalidades jurídico-administrativas locales, problema delicado, pues si en algunos casos no es dudosa la solución de la anexión total, en otros la anexión parcial puede ofrecer sus dificultades que hay que tratar de salvar, para que lo que propiamente es en la realidad término municipal madrileño forme parte legalmente del mismo, sin que ello constituya grave obstáculo al desarrollo normal de la vida del Municipio que subsista con territorio disminuído. Si se comparan las cifras del aumento de población que se obtendrá con la anexión de población y superficie territorial, con la de recursos que incrementarán el presupuesto de ingresos del actual Municipio madrileño al desaparecer los anexionados, se verá cómo el beneficio ha de ser, en definitiva, para éstos, pues no guardan la proporción debida los aumentos en unos y otros elementos del problema.

Constituye novedad de la Ley la creación del cargo de Comisario general de Urbanismo, con categoría administrativa de Director general y nombramiento del Consejo de Ministros a propuesta del de la Gobernación. En gran parte, el éxito de la Ley ha de ir unido a la actividad del Comisario y la Comisión de urbanismo por él presidida, ha de ser el nuevo funcionario el encargado de ejercer la función fiscalizadora, tanto en lo que se relacione con la ejecución del plan general como en la preparación de los planes parciales. Los reglamentos, ordenanzas y presupuestos de obras que formulen los Ayuntamientos interesados, han de ser previamente informados por la Comisión que presidirá el Comisario general y que, entre otras funciones, desempeñará las actualmente a cargo de la Comisión central de Sanidad.

Acertadamente, el organismo asesor técnico que ha de auxiliar

al Comisario en sus funciones ha de componerse de un número reducido de personas, once en total: un representante de cada uno de los Ministerios de Ejército, Hacienda, Obras Públicas y Secretaría general del Movimiento, otro de cada una de las Direcciones generales de Arquitectura, Sanidad y Regiones Devastadas, tres del Ayuntamiento de Madrid y el Gobernador civil de la provincia. Cuando en determinados casos el estudio y resolución de cuestiones comprendidas en el plan general requieran asesoramientos e informes de organismos o entidades no integrantes de la Comisión, recabará el Comisario la designación de representante, a fin de oírle en los asuntos que les afecten. Ningún técnico, ningún interés general quedará, pues, ausente de las tareas de la Comisión de Urbanismo, lo que implica garantía para la más acertada realización del plan.

Encomienda la Ley la redacción de los proyectos parciales a los Ayuntamientos de Madrid y de los no anexionados que habrán de ajustarse al plan general y sometidos para su aprobación a la Comisión de Urbanismo; aspira la Ley a que domine criterio de unidad en la actuación del mantenimiento de las líneas fundamentales del plan general orgánico, por ello aun reconociendo autonomía para las tareas de la Dirección General de Regiones Devastadas en las zonas sometidas a su actuación, así como para el Patronato de canalización del Manzanares y urbanización de sus márgenes (Ley 5 de abril del 43), y la Ciudad Universitaria, y para que los Departamentos ministeriales a los que afecten obras a desarrollar dentro del plan puedan, por sus correspondientes servicios, redactar los proyectos que a las mismas demande la Comisaría general, se cuida del mantenimiento de los elementos básicos del plan general, prescribiendo (base 10), que a partir de la promulgación de la Ley no puede realizarse obra pública ni privada que pueda impedir o dificultar la realización del plan general, ni que puedan ordenarse obras de las entidades de carácter oficial sin la previa autorización de la Comisión de Urbanismo, ni obras privadas sin la de la misma Comisión, previo informe municipal, resolviendo en uno u otro caso, respectivamente, el Consejo de Ministros o el Ministro de la Gobernación, las posibles discrepancias que pudieran surgir.

Con razón indicaba en las Cortes el Director General de Arquitectura, Sr. Muguruza, que tan intensamente ha trabajado en pro de la Ley, que la causa del confusionismo actual radicaba en una falta de unidad, remediable tan sólo mediante un instrumento, como es el propuesto en la Ley, que auna los esfuerzos de todos y amplía la base de acción municipal, sin que haya absorción material de misiones y competencia, que incumbirá a las técnicas diversamente representadas, sino la mera intervención directa del plan sobre éstas, con visión de conjunto para proporción armónica de sus medidas, articulación de sus diferentes mecanismos y dirección uniforme de sus movimientos, sometimiento a una disciplina administrada lógicamente por el amor de la ciudad.

Ha sido en ocasiones un grave obstáculo para el ensanche, en su sentido verdaderamente urbanístico en varias ciudades, la conversión realizada por iniciativa privada de terrenos agrícolas en solares, parcelando los mismos y estableciendo calles de propiedad privada. Tales parcelaciones no han estado en muchas ocasiones en armonía con proyectos de ensanche, ya por no existir éstos en las debidas condiciones, ya por haber estado fuera del alcance de los mismos. Tal mal debía ser remediado y la nueva Ley ha determinado (base 14) que, tanto a efectos de posible expropiación, como de limitaciones impondibles a los propietarios de terrenos enclavados en zona afectada por un proyecto urbano, se clasificarían éstos por su propia naturaleza y el uso actual que de los mismos se hiciera, en: *a*). Terreno agrícola; *b*). Terrenos que merezcan la consideración legal de terreno edificable, a su vez clasificados en solares afectados por parcelación aprobada, solares no sometidos a ella, solares que puedan disfrutar de servicios de urbanización, agua, alcantarillado y luz, y solares no utilizables de momento, teniendo-se en cuenta, para la calificación en uno u otro grupo, el concepto legal que el solar tenía al ser adquirido por el actual propietario, el precio abonado por el mismo y la naturaleza de contribuciones o impuestos que gravan el solar; que había de ir más allá y exigir que todo proyecto de parcelación de terreno no estimado como agrícola requeriría la aprobación de la Comisión de Urbanismo, previo informe municipal (base 11), y lo que todavía es más importante,

que en las zonas declaradas urbanizables con destino a edificaciones sea indispensable para levantar éstas (base 12), que previamente se hayan realizado los trabajos para establecer el servicio de vialidad y saneamiento previsto en el proyecto, a menos que se trate de actuación en la que simultáneamente se realicen las obras de saneamiento y vialidad y las de edificación con arreglo al plan, siempre todo ello bajo la fiscalización del Comisario. Prohíbese, como consecuencia lógica de lo anterior, otorgar licencias de construcción sin que estén hechos tales trabajos, sancionando la infracción de estos preceptos con arreglo a lo previsto en las Ordenanzas municipales y en la base 19 de la nueva Ley, que prevee sanciones, cual la de imposición de multas en relación con el valor de lo construído, la prohibición de utilizarlo e incluso decretar el derribo si fuera indispensable.

No rechaza la Ley la iniciativa privada, pues una cosa es evitar que lo proyectado particularmente o lo realizado pueda oponerse a la verdadera ejecución del plan general, y cosa distinta utilizar la iniciativa privada para la realización de proyectos parciales. Los propietarios de inmuebles enclavados en las demarcaciones de un plan parcial, si sus fincas representan al menos tres cuartas partes del total valor de la propiedad afectada por el mismo, puede, según la base 13, constituirse en Asociación para la ejecución de éste, cuando haya sido aprobado por la Comisión de Urbanismo, previo informe favorable del Ayuntamiento, pudiendo los demás propietarios pertenecer también, aún después de constituída, a ella.

No podía el legislador olvidar la intensa y actual preocupación por el problema de la vivienda, agravado, de no tomarse las debidas precauciones, con la realización de obra de ensanche de vías públicas, trazado de otras nuevas, ampliación de espacios libres. Misión de la Comisión de Urbanismo será el acometer urgentemente la urbanización de zonas para resolver los problemas de vivienda que pudiera ocasionar la aplicación de la presente Ley. No siempre se ha tenido en cuenta la necesidad de que precedieran unos a otros trabajos, de que los proyectos fueran al menos paralelos, dándose preferencia en la ejecución al que en cada caso debiera recibir la prioridad.

Para la realización de los planes, es evidente que las Autoridades necesitan, no sólo medios económicos y técnicos para la realización de las obras, sino medios jurídicos para remover los obstáculos que a los mismos pudieran presentarse. Uno de ellos, el más importante, es el que autoriza la expropiación forzosa. La aprobación de un proyecto parcial significa la posibilidad para la entidad que la realice, de utilizar el procedimiento legal de expropiación forzosa, incluso el especial de la Ley para obras urgentes de 7 de octubre de 1939, y se admite la posibilidad de que las Asociaciones de propietarios antes aludidas y a las que se refiere la base 13, puedan, solicitándolo del Ayuntamiento, acudir a la expropiación de inmuebles por cuenta de la entidad solicitante. Este problema importantísimo de las expropiaciones a realizar para la ejecución de las obras, tenía que ser forzosamente atendido por la Ley con la natural referencia al procedimiento legal de expropiación forzosa y al especial para ocupación de terrenos para obras urgentes de la mencionada Ley de 7 de octubre de 1939. Permite la Ley el aplazamiento del pago mediante acuerdo con los interesados, así como que en virtud de éste se haga en valores públicos del Estado o del Municipio o convenirse con el propietario la permuta de lo expropiado por parcelas de terrenos pertenecientes al expropiante, como igualmente se reconoce el derecho a tanteo a quien haya sido objeto de expropiación con motivo de la ejecución de un plan parcial para adquirir otras parcelas sitas en zonas afectas por el mismo, de valor igual o superior en un 25 por 100 de lo expropiado, ejercicio de este derecho que llevará aneja la obligación ineludible de edificar sobre los terrenos que así obtenga con sujeción a las Ordenanzas. La Ley se ha decidido por el otorgamiento a las Corporaciones municipales del derecho a expropiar zonas laterales de influencia e incluso sectores completos a lo largo de las vías que abran o construyan para la realización del plan general aprobado, zonas y sectores que, a propuesta del Ayuntamiento respectivo, han de ser determinadas por la Comisión de Urbanismo al aprobar los planes parciales correspondientes y que ha de facilitar grandemente la realización de los proyectos parciales y ha de ser un medio eficaz para evitar en muchos casos especulaciones indebidas sobre los solares a edificar.

Ya había el legislador aceptado anteriormente el principio de que la expropiación no fuera única y exclusivamente la de los terrenos necesarios para las vías públicas o espacios libres, sino a lo largo de las vías públicas de zona de una anchura determinada, que la realidad ha demostrado, en Madrid mismo, con ocasión de reformas interiores importantes, que eran a todas luces insuficientes para que existiera la debida adecuación entre las grandes vías y las vías laterales que a la misma afluyen. El reconocimiento de tales zonas de influencia, la posibilidad de su expropiación y las limitaciones que puedan imponerse en determinados casos a la utilización de los terrenos, si ella es perjudicial a la realización de los planes proyectados, constituirá seguramente un útil medio para facilitar la acción de las autoridades locales y de la Comisión de Urbanismo.

En materia de expropiación se impone la publicación de un texto refundido de las diversas disposiciones legales que regulan la materia. Es evidente que no pueden ser exactamente las mismas normas en su detalle y en el procedimiento de la expropiación a fines urbanísticos de zonas, de grandes zonas, o la expropiación individualizada de terrenos para construir un camino o un ferrocarril. Ha sido distinta la regulación que se ha dado por la Ley general, por las Leyes especiales de ensanche y reforma interior de poblaciones, por el Estatuto municipal y el Reglamento de 1924; pero es conveniente que, con vista de tales textos legales, como de las modificaciones consignadas en la Ley de 1939 y en la de Ordenación urbana de Madrid, se publique el texto refundido, que facilite la tramitación de los expedientes y que defina claramente cómo debe procederse.

Alude constantemente la Ley a la ordenación local sobre edificación e impone (base 18) la revisión de las Ordenanzas municipales en vigor para adaptar sus preceptos en lo que se refiere a la utilización del solar y edificaciones y a las normas de la política de ordenación urbana. Es ésta una tarea de suma importancia, que ha de realizarse por el Ayuntamiento de Madrid con la intervención legal de las autoridades encargadas de la fiscalización, de la realización del plan. Es evidente la necesidad de la reforma. No puede dejarse que el solar se utilice como quiera el propietario dentro de

la zona que figure como de propiedad privada; hay que imponer limitaciones a la edificación. Habrá necesidad de regularizar solares, de rectificar alineación de los mismos, procurando darles forma regular que facilite una adecuada edificación, no sólo en la consideración aislada del solar, sino en su relación con otros contiguos al mismo y en general con todos los que constituyen una manzana de edificaciones; hay que remediar los males que se advierten con la simple observación de lo que acaece incluso en zonas del actual ensanche y en nuevas edificaciones del antiguo casco de la población; hay que recordar cómo en determinados barrios, cuando de ellos se hizo la debida ordenación, quedaron grandes espacios libres, patios interiores que servían a solares distintos, mejorando las condiciones de las viviendas de todos los que se hallan en relación urbana; hay que cuidar también en esas Ordenanzas de la conservación del carácter que determinados barrios tienen en la ciudad, establecer la diferenciación debida en la ordenación de las edificaciones en la zona industrial, en la comercial y en la residencial; hay que cuidar de la altura que puedan tener los edificios para que la utilización que realice un propietario para obtener un rendimiento en algún caso abusivo de su solar, no lo sea en virtud de ese abuso del derecho, un perjuicio evidente para los de solares contiguos o enfrente. Consta que hay trabajos realizados ya en este sentido, que es excelente la orientación de los mismos, que no se olvida por elementos técnicos todo lo que la experiencia, no solamente propia, sino de otros países, nos ofrece como enseñanza en la materia.

La Ley no podía menos de contener su disposición referente a la potestad correctiva a cargo de la autoridad gubernativa, para sancionar infracciones que obstaculicen la recta aplicación de los proyectos y de las Ordenanzas de edificación. La base 19 refiérese a este punto, estableciendo como sanciones la multa hasta de 100.000 pesetas en determinados casos, acordada, según su cuantía, por la autoridad municipal o la del Estado y la demolición o modificación de lo construído, cuando fuera necesario para la aplicación de la Ley.

La Ley aprobada es una Ley de bases, que ha de tener su complemento en el Reglamento orgánico que la Comisión de Urbanismo formule, pero, sobre todo, la eficacia de la Ley ha de depender

de la eficacia de la acción que desarrollen las autoridades, a las que incumbe, según la Ley, ultimar los proyectos parciales para la ejecución del plan general y realizar las obras precisas para ejecutarlo. Amplia es la tarea que se encomienda a la autoridad municipal y a la futura Comisión de Urbanismo; importante es la función a desempeñar por el Comisario. Prácticamente éste tiene que convertirse en el verdadero administrador, en la garantía de la realización del plan, unas veces mediante su acción ejecutiva, otras pura y simplemente respetando la que en este orden compete a los elementos municipales en función fiscalizadora bien importante para mantener la unidad de actuación, para exigir la eficacia de los actos de las autoridades inferiores, para en caso de carencia de actividad municipal estimularla o proveer lo necesario para que sea suplida.

Justo es recordar, con el aplauso que merece, los estudios que la Corporación municipal y sus técnicos han realizado, tanto con vistas a un plan general, como singularmente a ir solucionando los problemas de los suburbios; justo es también significar la importancia que merece el que el Poder público estatal haya prestado atención solícita a la ordenación urbana de Madrid y su zona de influencia, tanto por la actuación de los diversos elementos técnicos de las varias Direcciones generales, de los diversos Ministerios, como por la del Ministro de la Gobernación, que personalmente presidió las sesiones en que la Comisión ministerial estudió el anteproyecto de ley, que, convertido en proyecto, tuvo todo su eficaz apoyo, al que las Cortes y la Jefatura del Estado han otorgado la fuerza legal. El Gobierno ha autorizado medios financieros para auxiliar eficazmente la realización del plan (base 8.^a), ha reconocido que tanto el Ayuntamiento de Madrid, como los no anexionados, tendrán facultad para establecer y explotar por gestión directa o concesión, dentro de las vías municipales respectivas, los servicios interiores de transporte (tranvías, autobuses, trolebuses, metropolitano y demás análogos), cualquiera que sea el medio de tracción y establecimiento; se ha buscado enlace entre la iniciativa municipal, la particular y la oficial estatal. Es de esperar que, respondiendo a lo que el interés público demanda, la nueva Ley signifique eficaz paso en el camino de las realizaciones, en el de que cuanto se actúe en orden a la modifica-

ción urbana del Madrid actual o de su ensanche, responda a la idea formada de la futura ciudad, con amplitud de miras en espacio y tiempo, y no pueda constituir obstáculo a que ésta se desarrolle en el sentido debido, cual corresponde a las exigencias de su número de habitantes, de los monumentos históricos y artísticos que en ella se encierran, de su condición de capital del Estado y centro de los diversos sistemas de comunicación del territorio nacional.

JOSÉ GASCÓN MARÍN.