

El problema jurídico y económico del suelo urbano

I

Ha constituido el título con el que encabezamos este comentario, el segundo de los temas que fueron tratados en el V Congreso de la Federación de Urbanismo y de la Vivienda, celebrando las dos sesiones dedicadas a éste, en las ciudades de Oviedo y Santander, respectivamente, y de cuyos actos se dió cuenta en las páginas de esta Revista, en su número anterior.

Nota destacada de dichas jornadas fué la falta de colaboración y asistencia a esta Asamblea de profesionales del Derecho municipal y concretamente de los Cuerpos Nacionales de la Administración Local, no obstante el verdadero interés para la misma de los temas estudiados y especialmente del que nos ocupa, pudiendo deducirse de su simple enunciado la trascendencia que para el acertado desarrollo de la ordenación urbana, ofrecen cada uno de los aspectos que en él se integran. Ausencias que hemos de lamentar desde nuestro particular punto de vista, enderezado en todo momento al mejor servicio de los Municipios a los que debemos dedicar por entero el fruto de nuestra preparación técnica y experiencia administrativa, que indudablemente se perfeccionan con el contraste de opiniones que se realiza en esta clase de Congresos donde se reúnen especialistas de las diferentes materias que tienen alguna relación con el urbanismo, que tanto quiere decir para nosotros como el conjunto de actividades que se encaminan bajo una eficaz y competente dirección, a producir con un sentido orgánico, la transformación racional y metódica del viejo conglomerado en que consistía el núcleo primitivo de la ciudad, en la moderna urbe, de amplias y soleadas

avenidas en las que en el subsuelo de sus calzadas se extienden así mismo, profundas galerías de servicios, que alejan de la superficie las instalaciones que por razones de diverso orden pueden representar una incomodidad o molestia para el vecindario, cuando no un gran riesgo para la seguridad de los peatones.

Requiriendo ello la intervención de la técnica en sus más variadas formas y la ocupación no sólo del suelo y vuelo, sino también del subsuelo; por lo cual, los problemas que al mismo afectan se aumentan y complican, imponiendo nuevas limitaciones al derecho de propiedad sobre aquél por motivos de carácter municipal, lo que lleva consigo como natural secuela la necesidad de que en las diferentes cuestiones que esto plantea, hayan de coincidir en el propio campo de actuación, los profesionales del arte de construir en las distintas ramas de especialización que se refunden en el concepto de arquitectos-urbanistas, al lado de los sociólogos y juristas, llamados a asumir la dirección y defensa de los intereses en pugna como resultado de este fenómeno morfológico que representa la populosa ciudad de nuestros días.

Ante las exigencias de su complejo mecanismo funcional no es posible responder con la despreocupación por nuestra parte de cuanto pueda conducir a su perfeccionamiento, tanto en el aspecto físico-nómico que pudiéramos llamar, por su paulatina renovación y reforma interior, como el de la prestación de sus servicios de toda índole, siendo por esto por lo que era más obligada la presencia en las tareas del Congreso celebrado, de una mayor concurrencia de personalidades destacadas en el campo de la ciencia administrativa, que salvo prestigiosas excepciones como la del Rector Magnífico de la Universidad de Oviedo, catedrático de Derecho administrativo señor Alvarez Gendín, perteneciente igualmente al Cuerpo de Secretarios de Administración Local; no han acudido en el número esperado al llamamiento que aquél suponía para la aportación de sugerencias y soluciones al problema debatido, que deja sentir sus efectos de manera acuciante, en primer término dentro de la esfera propiamente local, pero después se extienden y elevan a un plano nacional, repercutiendo sensiblemente en el nivel de vida de grandes sectores de la población española.

Después de perder ocasiones como la ofrecida por este V Congreso de la Federación de Urbanismo, con el estudio de tema de tan palpitante actualidad como el examinado en nuestro trabajo por su íntima conexión con múltiples facetas de la actividad muni-

cial, que dan lugar a enrevesadas cuestiones de derecho, cuya resolución sólo puede estar al alcance de personas bien preparadas sobre la materia, entre las que debemos contarnos, los que por nuestro cargo somos los habituales asesores jurídicos de las Corporaciones locales, resultará inoperante cualquiera incomprensión que en tal sentido pueda exteriorizarse en el curso del ejercicio profesional, cuando al enfrentarnos con las graves dificultades que a veces encontramos en la aplicación de ciertas disposiciones legislativas, que si en su apariencia teórica y contenido doctrinal, se presentan revestidas de características que nos inducen a creer en una perfecta elaboración; luego nos demuestran en la práctica su absoluta inocuidad, cuando no producen efectos contrarios a los apetecidos con su promulgación; sin que entonces valga alegar la falta de preparación adecuada en los que intervinieron en su estudio y redacción por tratarse de funcionarios o profesionales procedentes de campos extraños o al menos poco versados en las materias que constituían la especialidad de los llamados a participar en su confección, pero que cuando han de hacerlo, como en el presente caso, se mantienen en un cómodo apartamiento que les descalifica para tomar parte en empresas de mayor entidad, aunque en éstas se ventilen y decidan cuestiones de vital importancia para la clase.

II

Para el estudio del tema consignado se presentaron al Congreso cuatro ponencias, incluida la del autor de estas líneas, suscritas las tres restantes por los señores D. Juan A. de Zulueta, Letrado de la Dirección General de Regiones Devastadas; D. José Paz Maroto, Ingeniero Sanitario, y D. José Fonseca, Arquitecto y Vice presidente de la Federación de Urbanismo y de la Vivienda.

Haremos en primer lugar un resumen crítico del contenido de cada una de estas comunicaciones, para terminar con el estudio de las consecuencias y enseñanzas obtenidas con el planteamiento y discusión de este tema en el V Congreso de Urbanismo, comenzado por la última indicada por considerarla como ponencia oficial de la Asamblea, o al menos oficiosa, en atención a la personalidad del comunicante, y al criterio innovador en la materia que por el mismo se sustenta.

Su autor se pronuncia desde un principio en su calidad de arqu-

tecto-urbanista, en un todo favorable a la municipalización del suelo, por entender que la fórmula de enfiteusis o arrendamiento de superficies de plazos fijos de reversión de lo construído al Municipio, ofrece posibilidades únicas, particularmente en lo que a grandes reformas interiores se refiere.

Reconoce sin perjuicio a continuación, las diversas críticas que se formulan a este sistema, siendo unas de carácter económico-personal, otras económico-nacionales, políticas, y por último, otras rigurosamente municipalistas; pasando una rápida revista a estas críticas para ver la consistencia doctrinal que puedan tener y el modo de no incurrir —según expresión del comunicante— en aquellas en que la censura estuviese justificada.

Con esta actitud de prudente prevención frente a las posibles objeciones a su teoría, ya demuestra el Sr. Fonseca que la solución que pretende dar al problema planteado, no se presenta tan sencilla como pudiera parecer a primera vista. Efectivamente, no deja de exteriorizar, y con fundada razón, sus temores por la limitación que supone la municipalización del suelo al derecho de libre transmisión de la propiedad, por lo que considera que cuando aquélla quiera operar evolutivamente sin crear graves trastornos a la economía, debe ir precedida de una o varias fases preparatorias y de transición. Entre éstas, una importante es la fase en la que se concede al Municipio derecho de prioridad o de tanteo en las transmisiones del suelo.

Examina igualmente en su ponencia la censura referente al esfuerzo económico inicial que los Municipios han de realizar, superior a sus fuerzas, teniendo sobre este punto que admitir el comunicante que, de acuerdo a su anterior criterio, nunca deberá irse a la municipalización por el camino de expropiación forzosa simultánea de numerosas fincas o de la totalidad, quizá, del suelo urbano, reconociendo la existencia de otros caminos más razonables que no ponen en peligro las finanzas municipales, a cuyo efecto el Municipio sólo usará del derecho de tanteo que se le concede, en la medida de sus posibilidades económicas. En la siguiente fase ya habrá de ser el Ayuntamiento el único comprador del suelo.

En el terreno de la hipótesis el señor Fonseca sigue apreciando como inmediata consecuencia de la primera etapa de la municipalización, su influencia sobre el mercado del suelo de forma poderosa, al disminuir el porcentaje de solares comprados para edificar y vender, puesto que muchos procederán ya de arrendamiento ai

Municipio, sin querer referirse a los solares comprados para revender baldíos, porque en su opinión, este género de especulación habrá prácticamente desaparecido con sólo iniciarse el primer período.

Según sus cálculos, y teniendo en cuenta las circunstancias que examina, que han de contribuir a elevar en el segundo estadio de la municipalización, a veinte años el promedio de conservación de la propiedad en una mano, el Municipio tendrá todo lo más que hacer frente a la adquisición y pago anual de un 5 por 100 del suelo que aun no fuese municipal, haciendo depender su proporción únicamente de la duración del primer período del derecho de tanteo discrecionalmente usado, y de la actividad municipalizadora desarrollada en dicho plazo.

En la parte financiera de esta comunicación, se acepta como auxiliar eficacísimo de la labor municipalizadora, el impuesto sobre el valor del suelo, ofreciendo la ventaja que su mecanismo fiscal puede ser utilizado por el Municipio, sin una modificación sensible para la percepción del canon de arrendamiento, una vez terminado el proceso de municipalización.

Se hace con relación a esta parte de su estudio, la observación de que el Municipio puede pagar en papel, bastando para ello que el canon de arrendamiento sea en su primer período igual al interés del papel para que al revisar dicho canon (de modo análogo a las tasas de equivalencia en plus-valía cuando no hay transmisiones), cubra el aumento de valor reconocido, la amortización paulatina de la emisión.

Previniéndose contra la objeción que suele hacerse de que tales emisiones puedan trastornar la política propia en tal sentido del Ministerio de Hacienda, se advierte por el autor de esta ponencia que el papel municipal no podrá adquirirlo quien quiera, sino el vendedor del suelo precisamente, añadiendo que para no forzar la apatencia de venta, basta con no reconocer a este papel un interés excesivo, sino todo lo más igual al interés medio del papel del Estado.

No se despreocupa tampoco el ilustre comunicante de las diatribas de tipo político que puedan oponerse a su proyectada municipalización del suelo urbano, pero sin concederles una mayor importancia; argumentando, por último, a los que aceptan gustosos todas las ventajas de aquélla, pero consideran, sin embargo, que «los Ayuntamientos no están capacitados para tan difícil gestión», diciendo que no es a él sino a los propios Ayuntamientos a quienes corresponde la contestación por estimar que los grandes Municipios

tienen equipos de técnica urbanista y económica suficientemente capacitados, terminando por afirmar, como resumen de su exposición, que a una municipalización prudente no cabe hacerle objeciones de consistencia.

* * *

La ponencia del Sr. Zulueta constituye una erudita exposición de teorías modernas europeas y nacionales del tema debatido. incluyendo el estudio y crítica de la mantenida por el renombrado arquitecto suizo Bernoulli, el que propone para la formación del patrimonio municipal una primera fase de compra en el mercado libre de todas las fincas ofrecidas a precios ventajosos. Para una segunda fase recaba la existencia de una Ley, concediendo al Municipio derecho de prioridad en la compra de todos los edificios situados en el distrito cuya reforma se intente. En la última fase el Municipio ejercerá el derecho de expropiación.

La financiación de esta colosal empresa se llevaría a efecto mediante la emisión de empréstitos para las adquisiciones, los que se amortizarían con la renta del suelo, una vez cedido el derecho de edificación.

Sin pretender una crítica definitiva de la teoría de Bernoulli, afirma el distinguido comunicante, caben frente a ella tres argumentos de orden económico y político, que son: la incapacidad económica de los Municipios para realizar en su integridad la idea del arquitecto suizo; el carácter socialista de la teoría, y, en definitiva, su ineficacia frente a una posible revalorización municipal o estatal del suelo.

Cita a continuación en su ponencia al autor americano Lewis Mumford («City development», Londres, 1946), el que refiriéndose a los planes ingleses de amplitud infinitamente menor de las proposiciones de Bernoulli, con sentido eminentemente práctico pone de manifiesto que, a base del principio de la «justa indemnización», ninguna Hacienda municipal podría adquirir el suelo de propiedad particular, en el caso de Inglaterra, al fin de una larga y cruenta conflagración. La liquidación de los bienes privados sólo podría lograrse honestamente, según los principios de las bancarrotas comerciales normales, convenciendo a los acreedores, o sea, los propietarios del suelo, que habrían de contentarse con una fracción del valor original de los solares.

Baste imaginarse —continúa diciendo el señor Zulueta— lo que

costaría adquirir la totalidad del suelo de una ciudad como Madrid o Barcelona para comprender que la adquisición por el Municipio, aun con ayuda del Estado, de superficies suficientemente extensas para influir intensamente en el mercado de solares, implicaría la movilización de créditos representados por cifras astronómicas. Con una finalidad infinitamente más modesta, cual es la reconstrucción de zonas dañadas por la guerra, se dictó entre nosotros el Decreto de 13 de diciembre de 1939, que habilita una forma especial de crédito municipal, concedido por el Instituto de Crédito para la reconstrucción nacional, mediante la emisión de cédulas nominativas a favor de los propietarios expropiados, con el interés del 4 por 100 anual y derecho de tanteo en la subasta de solares resultantes. Al término de estas operaciones los Ayuntamientos deben liquidar con el Instituto, en un plazo de diez años, las diferencias que resulten de la expropiación y cesión de los terrenos afectados. El Decreto aludido —concluye el comunicante—, no obstante su perfecta concepción, ha influido de modo mínimo en la reconstrucción española, y no por falta de facilidades del Estado, sino por insuficiencia de la capacidad económica de los Ayuntamientos para resolver un problema que —preciso es insistir— tiene volumen mucho menor que el aquí planteado, puesto que las zonas dañadas por la guerra son en España, por fortuna, bastante limitadas.

Se examinan después en esta ponencia los resultados obtenidos en cuanto a la influencia que ha ejercido en el precio del suelo la aplicación del artículo 184 del Estatuto municipal de 1924; en el que se autoriza la ocupación de zonas comprendidas entre los 25 y 50 metros a los lados de las calles y las plazas de nuevo trazado, siendo enajenables los solares resultantes, en pública subasta, consiguiéndose con ello en vez de una reducción en su valor, el compensar con las plus-valías alcanzadas, de una manera total o parcialmente, los gastos de la reforma que dió lugar a la formación de dichos solares. Aludiéndose asimismo a la Ley de 5 de febrero de 1943, sobre canalización del río Manzanares de Madrid, la que no sólo no se opone a la promoción de alzas en el valor del terreno, sino que todo su texto está concebido a base de las plus-valías, que han de producirse con motivo de las obras que se ejecuten, autorizando la Orden de 20 de octubre de 1944 la venta pública de solares resultantes, sobre los que el artículo 12 de la Ley establece un canon independiente del arbitrio municipal de plus-valía, destinado a amortizar totalmente los empréstitos que hubiera emitido al Consejo de

Administración de la referida canalización. Demostrándose por los textos legales citados que sobrevive la antigua idea urbanizadora de que las plus-valías deben costear la ejecución de las obras, sin buscarse en ningún aspecto, la regularización del mercado de solares resultantes.

«Es preciso, pues —afirma Zulueta—, buscar otras soluciones al margen de la práctica usual europea y de la teoría del arquitecto suizo, sin incurrir en proposiciones de tipo socialista. Para ello conviene, ante todo, fijar con claridad un concepto, aunque sea provisional, del derecho privado de propiedad.»

Analiza seguidamente el comunicante el concepto de propiedad en nuestro Derecho, a partir del Código de las Partidas, llegando a la conclusión que de la propiedad se goza «según Dios et según fuero», de acuerdo a la fórmula admitida por Alfonso X el Sabio, porque la propiedad ha de servir para el mejor cumplimiento de las funciones del individuo, de la familia y de la sociedad, principios que responden a la definición consignada de la misma en la Base XII del Fuero del Trabajo, vigente en España.

Para llevar esta doctrina a la realidad sólo es preciso llegar a la desintegración de este derecho en sus múltiples facetas, para tomar en consideración aquella forma que sirva mejor a estos fines.

Citándose a este propósito frases de don Francisco Bergamín, que aunque referidas a la propiedad agrícola, pueden resultar de aplicación, propugnando hace ya treinta años el respeto a la propiedad en su manifestación del dominio directo, para disponer en favor de la Comunidad del dominio útil, bajo formas, que si bien tendrían su arranque en la antigua enfiteusis, podrían ser susceptibles de un desarrollo o una transformación, en consonancia con las exigencias de los tiempos modernos.

A continuación se hace la muy atinada observación acerca de la semejanza que tiene esta idea con los ejemplos europeos y doctrinas a que se ha hecho referencia, en cuanto admite la disgregación del sujeto activo del dominio útil y del dominio directo, pero discrepa de la misma, al no exigir una traslación del sujeto del dominio directo a favor de la Comunidad, ya que según el señor Zulueta, esta traslación criticada en la teoría de Bernoulli, no es imprescindible para el correcto trazado de una política del suelo y, en cambio, permite que los organismos públicos (Ayuntamientos o Estado), motores de tal política, queden al margen de sus efectos, y, por consiguiente, ajenos a la doble condición requerida por el

arquitecto suizo, de ser contra el conocido aforismo, parte y jueces en su propio negocio. Permitiendo, por tanto, las ideas apuntadas por Bergamín, interesar en una fórmula política al propietario como titular del dominio directo, y al constructor como concesionario temporal del dominio útil, bajo el arbitraje del Estado o del Municipio logrando que la propiedad, con lesión mínima del interés privado, rinda el máximo servicio al interés público, haciendo posible a precios razonables la edificación.

A la falta de este estudio inicial de la transformación del derecho de propiedad, por parte de los urbanistas se debe —como agrega el comunicante— la dificultad con la que tropezaron en la ejecución de sus planes, oponiéndose a ella el concepto individualista de la propiedad privada, teniendo que acudir a la empírica solución de prohibir en absoluto la edificación, a reserva de autorizaciones particulares concedidas por los órganos u oficinas ejecutores del plan de desarrollo. A este respecto se citan las Ordenes de 27 de abril y 6 de mayo de 1939, en relación con la de 11 de junio de 1938, que rigieron la Junta de Reconstrucción de Madrid, atribuyéndole facultades de suspender o impedir toda construcción que pudiese constituir un obstáculo para el futuro plan de ordenación, en un radio de doce kilómetros, contados desde la Puerta del Sol de la capital.

En el propio sentido se orienta la Base X de la Ley de 25 de noviembre de 1944, por la que se aprueba el Plan general de Ordenación Urbana de Madrid y cintura y zona de influencia, estableciendo categóricamente que, a partir de su promulgación, no podrá realizarse obra pública ni privada que pueda impedir o dificultar la realización del plan general, sin otra compensación económica que la exención del arbitrio municipal de solares sin edificar, reconocida en el número segundo del artículo 87 del Decreto de Ordenación provisional de las Haciendas locales de 25 de enero de 1946, que los tribunales de lo contencioso-administrativo aplican retroactivamente al momento de existir constancia de la prohibición.

Desarrolla después el distinguido comunicante en su ponencia, el concepto de «development» o derecho inglés de edificación, estimando que la razón de que en Inglaterra se haya considerado la indemnización como inseparable de las prohibiciones de construir, obedece, posiblemente, a la determinación de un concepto autónomo del derecho a edificar, integrado en el derecho de propiedad, y al que denominan con tal expresión, palabra difícil de traducir y en ocasiones aun de comprender en todos sus matices, pero esencial

para fundamentar una política del suelo. Para los ingleses el «development» es tanto como el «uso de la tierra para el fin de llevar a cabo cualquier negocio, comercio o industria, distinto del empleo agrícola; la construcción de edificios, concesión de aquellos destinados a fines agrícolas, y el empleo de las mencionadas tierras para amenidad de los alrededores de viviendas u otros edificios». Por consiguiente, el derecho de «development» no es exactamente «derecho a edificación», sino que con más precisión puede denominarse «derecho de desarrollo», cuya suspensión o interdicción debe ser objeto de indemnización justa. Sin embargo, aun no se ha llegado a precisar, al menos en teoría, el concepto exacto o la manera de calcular tal indemnización.

Se estudian por el señor Zulueta los preceptos contenidos en la Ley de Ordenación de Solares de 15 de mayo de 1945, deduciendo de los mismos que, no sólo el derecho de «development» puede ser adquirido con carácter forzoso por el Estado, sino que cualquier particular, por razones de público interés, puede adquirir el pleno dominio del inmueble, cuando éste no es edificado en un plazo de dos años. De donde resulta que la prohibición de edificar sin contrapartida de indemnización y la venta forzosa de los solares no edificados, implican una transformación del derecho de propiedad en la definición del artículo 348 del Código civil, que, sin derogación expresa, ha sido radicalmente revocado por el Fuero del Trabajo, merced a cuyos mandatos el ejercicio del derecho de propiedad queda estrechamente supeditado al interés público. En su consecuencia, toda política del suelo que represente el pago, global o individual del «development», y que limite la adquisición forzosa a este derecho, respetando el dominio directo de la finca, será infinitamente menos innovadora que las disposiciones legales apuntadas, aun cuando responda a las exigencias de zonificación sancionales ya, sin protesta, por nuestros planes generales de ordenación.

Para este comunicante, la consideración de las precedentes ideas lleva a pensar que la acción directa de la política del suelo debe ejercerse en zonas concretas situadas en la periferia de la ciudad, hacia las cuales es preciso provocar un desplazamiento amplio de industria de la edificación. Ello sólo puede conseguirse mediante la fijación de determinados tipos de edificación, con sujeción a rentas fijas que determinen el valor exacto y económico del suelo. Con el desplazamiento citado, se provocará en el resto del suelo edificable una disminución de la presión ejercida sobre el mismo, con la con

secuencia de un estimable abaratamiento por razón de reducción de la demanda, lo que no descartará en este suelo, ajeno a las zonas de acción directa, la provocación de razonables plus-valías que pueden determinar aprovechamientos distintos a los de edificación de tipo modesto, para construir en tales lugares locales de comercio, fincas de renta elevada, oficinas, edificios públicos, etc., observándose que el propio Bernoulli, al fundamentar su radical doctrina, hacía una distinción tajante entre renta fija que habrían de pagar a la Comunidad los constructores de viviendas por el arrendamiento del suelo, y la variable y creciente que satisfacerían los constructores de empresas industriales, que es tanto como restringir la política del suelo sólo al destinado para habitación económica, consintiendo la libre plus-valía del suelo restante.

Como resumen de las precedentes soluciones, estima el señor Zuñeta que la fórmula inglesa de la indemnización global del «development», siendo infinitamente más económica que la suma de las indemnizaciones individuales por tal concepto, constituirá una positiva ventaja para todos los propietarios de la zona siempre que allí se concentre la construcción, porque entonces se eliminarían las contingencias del «valor fluctuante», corriendo todos los propietarios afectados la misma suerte, pues siendo el orden aleatorio de la demanda en absoluto indeterminable, nadie en concreto puede sostener la existencia de un interés lesionado en razón de que su participación en la indemnización global no llegue a completar el «valor fluctuante», sino que, por el contrario, la perspectiva de venta se ofrece a todos en un plazo relativamente corto al intensificarse allí la construcción. La cuestión estriba en encontrar una fórmula satisfactoria de determinar el «valor inicial», y el «valor global de desarrollo», cuya suma será el valor total del suelo.

En este supuesto la función del Municipio habría de circunscribirse a la determinación de las zonas y a la fijación en ellas, con un criterio objetivo del «valor inicial» de sus parcelas y del valor global de un «development», señalando la participación en el mismo de cada una. Estas determinaciones implicarían la automática autorización de construcción con arreglo a los tipos y rentas fijados, dentro de los cuales podrían emprender la edificación los respectivos propietarios en un plazo que, como el fijado en la Ley de Ordenación de Solares de 15 de mayo de 1945, podría ser de dos años, transcurridos éstos el derecho de edificación sería forzosamente enajenable por un período que podría fijarse, por ejemplo, en noventa y nueve

años. De este modo, el empresario que pretendiese construir en una parcela no edificada por su propietario, habría de pagar de una vez el «valor inicial» del suelo, y, como durante noventa y nueve años podría aprovecharse del valor de «development», vendría obligado a satisfacer durante estos años el interés que al mismo se fijase.

Se considera, por último, que en el procedimiento indicado se recogen al parecer todas las ventajas de las modernas orientaciones de la política del suelo, dentro de un concepto de la propiedad, admitido por nuestra legislación y, en cambio, se evita a las Corporaciones públicas el empleo de recursos que, a primera vista, parecen por su volumen totalmente inasequibles. Quedan así, además, tales Corporaciones al margen de las operaciones que se realicen, como árbitros imparciales y desinteresados de los mismos.

Termina su documentado trabajo haciendo la razonable advertencia de que a la enajenación de los derechos de edificación, ha de preceder siempre una parcelación orgánica, que podrá llevarse a efecto, con muy ligeros retoques de la Ley de Expropiación forzosa de urgencia de 7 de octubre de 1939, ampliamente experimentada en numerosos proyectos de urbanización (3.100 expedientes tramitados en la Dirección General de Regiones Devastadas y Reparaciones.—Negociado de Expropiaciones), teniendo en cuenta que las zonas de directa influencia de la política del suelo, deben buscarse en la periferia de las ciudades en general, en terrenos que fueron de aprovechamiento agrícola, relegados a la situación de terrenos incultos, donde, por consiguiente, las superficies pertenecientes a cada propietario suelen ser mucho más extensas que las que requiere un mediano solar.

* * *

Inicia el señor Paz Maroto su comunicación reconociendo el avance experimentado por el Urbanismo en estos últimos años, si bien sólo haya sido en su aspecto meramente técnico, y en cierto modo administrativo o de ordenanzas, lo cual no basta —dice—, ya que se hace preciso facilitar a los Ayuntamientos fórmulas jurídicas para el planteamiento económico de los problemas que aquél crea, sin las cuales ni los proyectos pasarán de los bellos planos en que están reflejados, ni las Corporaciones podrán acometer planes generales, ni realizar planes parciales de urbanización, considerándolos como una bella utopía inasequible a su Hacienda local.

«Hay que llevar —continúa— forzosa e inaplazablemente a nues

tra legislación nuevas normas jurídicas, pero que no admitan subterfugios legalistas, inspiradas en el criterio (ya casi universalmente aceptado), de que en toda obra de urbanización el factor preponderante es el suelo, y que por tanto los beneficios que dicha obra produzca han de repartirse en dos partes: una, la correspondiente a la colectividad urbana en general, y otra, la ineludible del aumento de valor de dicho suelo urbanizado».

Pasa luego a examinar la legislación sobre esta materia, publicada en España, a partir del Estatuto municipal del año 1924, en cuyos textos se recoge este principio, tanto para la aplicación de contribuciones especiales, como para el arbitrio de plus-valía de los terrenos, así como las ventajas de orden fiscal previstas en las calles de ensanche.

Merece su atención la Base 21 de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945, en la que se establece el derecho a utilizar como recursos municipales las contribuciones especiales por «obras, instalaciones o servicios», examinando el contenido de las Bases 22 y 32, declarándose en esta última obligatorias tales contribuciones, pero sin fijar normas, cuantía y alcance de las cargas económicas que las mismas representan. Transcribe a continuación el texto del artículo 22 del Decreto de Ordenación provisional de las Haciendas locales de 25 de enero de 1946, en el que se regulan los casos en que procede la imposición de las referidas contribuciones especiales, para determinar la forma en que repercuten éstas sobre el suelo por las diversas obras y servicios susceptibles de ser realizados en el mismo, deteniéndose en las obras de apertura de calles y plazas o rectificaciones de sus rasantes; de pavimentación; de saneamiento; alumbrado público; obras de salubridad, estética y comunicaciones urbanas, para todas las cuales fija el señor Paz Maroto el reparto de cargas que a su juicio debiera establecerse entre las Corporaciones locales, y la propiedad urbana, afectada por las mejoras o instalaciones que se efectúen oscilando entre el 25 ó el 75 por 100 del coste total de la obra, según que aquélla reciba de una manera más o menos directa el beneficio o incremento de valor que las mismas representan o que en razón al uso eminentemente público de tales reformas o servicios, deba gravitar su presupuesto en mayor proporción sobre la Hacienda municipal.

Seguidamente pasa revista la ponencia a la legislación española de estos últimos tiempos de intervencionismo en la política del suelo en relación con los planes urbanos.

Estudia en primer término el contenido de la Ley de 1.º de marzo de 1946, por la que se regula la ordenación urbana de Madrid y sus alrededores, la cual sentó el principio en su artículo 7.º de imponer unas limitaciones en obras públicas y privadas, tendentes a evitar especulaciones sobre el suelo, ya que prohibía realizar ninguna obra pública ni privada que pudiera impedir o dificultar la realización del Plan general. No obstante, permitía, previa autorización correspondiente, que los propietarios realizasen en fincas afectadas por el proyecto aprobado, obras o usos justificados, siempre que no perjudicasen la ejecución del mismo ni produjesen aumento en la cuantía de la indemnización en caso de expropiación.

«Esta medida —afirma el comunicante—, que con carácter general parece bien inspirada, creemos debe revisarse, puesto que si se tratara de un plan a corto plazo y con visos de realización dentro del mismo, podría ser eficaz y justo. Pero tratándose de un plan general, basado en un proyecto simplemente de ordenación, no traducido en proyectos parciales definitivos, y por tanto susceptibles de variaciones fundamentales (como ha ocurrido posteriormente), esta exigencia de no ejecución de obras públicas o privadas que no estén de acuerdo con el plan no puede llevarse a la práctica y se traduce en una rémora para el desarrollo urbano en contra de su fin teórico».

Sé estima asimismo que tampoco es justo, y además la realidad lo ha confirmado, que se «congele» el valor de los terrenos cuando se apruebe un plan general, sino todo lo más cuando el Municipio acuerde y comience la ejecución del plan parcial del sector afectado, creyendo debe pensarse seriamente en una modificación de esta disposición que la haga práctica.

En cuanto al principio que esta Ley sienta sobre la posibilidad de urbanizaciones por Asociaciones de propietarios de inmuebles enclavados en la demarcación de un proyecto de urbanización parcial, siempre que la superficie de los mismos represente al menos las tres cuartas partes del total valor de la propiedad afectada por el proyecto, transfiriendo a dicha Asociación los derechos de expropiación de los propietarios restantes, para poder realizar el plan total; se considera en dicha ponencia como solución que permite llamar a la colaboración a los propietarios interesados sin renunciar el Municipio a la participación en el aumento de valor de los terrenos, ya que el impuesto de plus-valía sigue en vigor para tales zonas, aunque de él haya de deducirse, como en todos los casos, el valor de las obras efectuadas; y por tanto el Municipio, representante de la co-

lectividad, no se desentiende del aumento de valor de los terrenos

Reconoce también la citada Ley de Ordenación Urbana el derecho a expropiar zonas laterales de influencia, en incluso sectores completos a lo largo de las vías, o el contorno de plazas, parques, jardines y otros lugares de interés y uso públicos que abran o construyan los Municipios de la capital y de la cintura, para la realización de proyectos con arreglo al plan general; si bien, exigè muy acertadamente en opinión del comunicante, que esas zonas y sectores hayan de ser específicamente determinados por la Comisión de Urbanismo a propuesta del Ayuntamiento respectivo, al remitir el plan parcial correspondiente, estimando que este sistema si se aplica correctamente, es decir, valorando las zonas expropiables a los precios verdaderos en el mercado en el momento en que se apruebe el proyecto parcial correspondiente, puede ser beneficioso y facilita a las Corporaciones los medios económicos para las obras de urbanización, y no justifica una oposición terminante de la propiedad, por cuanto quedará a su favor el aumento de valor que los terrenos hayan experimentado hasta aquel momento, en que la ciudad va a hacer un esfuerzo económico, para el que no se requiere la menor ayuda por parte de la propiedad.

Apuntando el señor Paz Maroto la posibilidad de que, salvo en puntos muy concretos de plazas o vías de gran tráfico, sea preferible el ligar el suelo interesado por las reformas en la participación económica, mediante contribuciones especiales en la forma por él mismo expuesta, y el impuesto de plus-valía, revisado en un porcentaje adecuado, para acercarle más al término justo; aprecian lo que éste parece ser también, aunque reconocido indirectamente, el criterio de esta Ley de Ordenación Urbana, por cuanto en su artículo 14 dice textualmente: «Todas las zonas declaradas urbanizables quedarán sometidas a las obligaciones impositivas que por contribuciones especiales establece el artículo 332 y siguientes del Estatuto municipal o que fije la legislación que sustituya al mismo, debiendo destinarse el importe de las cuotas que se recauden por tal concepto a la financiación de las obras y adquisición de terrenos previstos en el plan de Ordenación Urbana».

A continuación, se reseña la Ley de Ordenación Urbanística y comarcal de Bilbao, de 1.º de marzo de 1946, en la que se adopta una norma, que se cree más acertada, puesto que al establecer la prohibición de levantar edificaciones en las zonas urbanizables, autoriza no obstante dicha ejecución si el Consejo no resuelve la petición del propietario en un plazo de tres meses; si bien exigiendo en

todo caso que dicho propietario asegure por su cuenta los servicios indispensables de vialidad y saneamiento. Por lo demás no difiere sensiblemente de la Ordenación de Madrid.

Se califica de un paso más en el enlace de la política del suelo con la ejecución de obras públicas de carácter urbano, el Decreto-ley de 30 de agosto de 1946, referente a expropiación de fincas situadas a ambos lados de la prolongación de la calle del General Mola, que constituye el acceso complementario de la Estación de Chamartín. En este Decreto se autorizaba al Ministerio de Obras Públicas para expropiar total o parcialmente todas las fincas comprendidas en las zonas de 50 metros de ancho, situadas a ambos lados de dicha prolongación. A estos efectos se establecía una prohibición absoluta a partir de la fecha del Decreto-ley, para cualquiera operación de compra-venta, transmisión de dominio, hipoteca o permuta, usufructo de estos actos, entre vivos, operaciones que dieran origen a creación de Derechos reales sobre los mismos y las subastas judiciales, declarando la nulidad de toda operación de las antes citadas que se efectuarán con posterioridad al día señalado. Asimismo se prohibía toda construcción de cualquiera obra nueva sobre referidos terrenos o edificios actuales, salvo los que por circunstancias especiales y a petición de los interesados acordara el Consejo de Ministros. Reconociendo en cambio un derecho a favor de los antiguos propietarios en las subastas posteriores, una vez parcelados los terrenos expropiados; beneficio que quedaba al arbitrio de la propuesta de una Comisión especial que se encargaría de la expropiación, parcelación y venta de los terrenos en cuestión.

Sin embargo, esta disposición no se ha llevado a la práctica a juicio del comunicante, por la reacción de los interesados ante la amenaza de una expropiación realizada con sujeción a unas normas rígidas de líquidos imponibles, valoraciones catastrales, etc., en lugar de haber tratado de efectuar esta expropiación con criterio realista, y abonando los precios corrientes en el mercado en el momento de la aprobación del Decreto.

Por último, se hace referencia por el señor Paz Maroto a la Ley de Ordenación Urbana de Valencia y su comarca, la cual está desarrollada sobre las normas de las de Madrid y Bilbao.

Se observa, no obstante, la novedad en esta disposición, que delega la facultad de expropiar a favor de cualquier entidad u organismo, que se encargue de la ejecución y desarrollo de los planes parciales; lo cual parece indicar que da paso a posibles Sociedades ur-

banizadoras, bien sean de Asociaciones de propietarios o de tipo comercial. Otra modalidad interesante que se aprecia, es la posibilidad de convenir el pago de los terrenos expropiados, o en permuta de otros pertenecientes al expropiado. Y esto que también parece comenzar a aceptarse en Madrid, considera el comunicante es sumamente interesante, porque si los Municipios siguen una política inteligente de terrenos en zonas que les interese, y realizan las permutas con los de otras afectadas por reformas, a base de una equidad y justicia valorativa, que siga las mismas normas para el apropiado que para el permutado, les facilitará mucho la ejecución de urbanizaciones, sin exigir grandes inmobilizaciones de numerario.

Concluye esta interesante ponencia afirmando que, si bien es cierto que lo hecho en nuestro país con relación a otras naciones en materia de urbanizaciones, son tanteos que exigirán adaptaciones y rectificaciones para poner de acuerdo nuestro criterio individualista con la necesidad del bien general, sin atropello del primero, pero salvaguardando el segundo, no lo es menos que a la vista de los resultados obtenidos es forzoso tratar de unificar las disposiciones legales, sujetando a normas de cierta concreción, pero suficientemente elásticas al mismo tiempo, la relación económica entre el suelo y las reformas urbanas.

I I I

Del examen que acabamos de hacer sobre el contenido de las anteriores ponencias, se puede ya apreciar cuál fué el criterio predominante en la discusión de este importante tema, y las distintas tendencias que se perfilaron en el curso de la misma, que después han tenido su reflejo en las conclusiones aprobadas, de las que daremos una referencia junto con el comentario que nos merece de acuerdo al espíritu de nuestra comunicación y a la experiencia que estimamos debe deducirse de este Congreso en relación a problema como este de la propiedad del suelo urbano que tantas repercusiones tiene, como decíamos en un principio, en la vida local.

Fué unánime el parecer de los asambleístas en cuanto a la conveniencia de que los Ayuntamientos emprendan una política adecuada del suelo como medio de llegar a la buena organización de las zonas que están sometidas a su jurisdicción. Las discrepancias surgieron cuando se trató de fijar el procedimiento para llevar a la práctica esta necesaria política territorial de los Municipios españo-

les. Sin embargo, había otra general coincidencia y era la de considerar aceptable la fórmula del desdoblamiento o desintegración del derecho de propiedad del suelo, mediante la creación de dos sujetos activos del mismo, el del dominio útil y el del dominio directo, si bien con disparidad de opiniones, sobre a favor de quién debería quedar este último, pues no era compartida la tesis municipalista absoluta, mantenida por la posición más radical, frente al resto de los que entendíamos que las Corporaciones locales estaban en condiciones de afrontar con todas sus consecuencias esta postura, sino que correspondía a los propietarios de los terrenos llegar a una inteligencia con «el constructor como concesionario temporal del dominio útil, bajo el arbitraje del Estado o del Municipio». Llegándose a la conclusión transaccional de que en muchos casos puede ser conveniente la adquisición de la nuda propiedad del suelo urbano, a cuyo efecto habrá de dotarse a las Corporaciones municipales del instrumento económico específico y suficiente para su realización.

Aceptada como indispensable la expropiación, por ser el procedimiento legal reconocido como más expeditivo, para llegar en último término a vencer la oposición que la propiedad presenta a la realización de los planes de urbanización, se apreció la necesidad de que las normas de tasación tuvieran la elasticidad suficiente para que resulten justas y no dañen los legítimos intereses privados por amparar los públicos.

Teniendo en cuenta el Congreso que la libertad de construcción en las zonas limítrofes de las poblaciones, constituye una de las causas fundamentales del aumento de valor de tales terrenos, se resolvió no deberá permitirse edificar en proporción superior a sus necesidades agrícolas, ni construir viviendas en terrenos que no tengan la previa calificación de solares por los servicios de que dispongan. Se persigue con esta resolución la delimitación exacta del concepto de solar, determinando los elementos que en él deben concurrir, como medio de excluir del mismo aquellos terrenos que aunque edificables, no merezcan tal consideración por encontrarse en zonas que por su distancia a los núcleos residenciales, lo que supondría una costosa urbanización, deban continuar con su originaria denominación de tierras de cultivo, como situadas en la línea periférica de la ciudad, fuera del alcance del ordenamiento urbano que para ésta haya sido aprobado por el Gobierno.

Con el fin de evitar el desacreditado sistema de suspender o impedir toda construcción que pudiera constituir un obstáculo al des-

arrollo futuro del plan de ordenación aprobado para una población o sector de la misma, y conservar en manos de la colectividad los beneficios de plus-valía que ella produce, se considera como eficaz y conveniente otorgar autorizaciones de construcción a censo en sus diversas modalidades, modificando en lo preciso la legislación vigente.

Admitida como necesaria por las distintas tendencias mantenidas en el Congreso con relación al tema discutido, la diferencia de regímenes de aplicación a las zonas urbanizables del interior de las ciudades, y las comprendidas en su extrarradio, y la necesidad de encauzar hacia éste el continuo aumento de la población, lo que se lograría fijando de antemano tipos económicos de edificación, en los que se estableciera una prudente escala de alquileres adecuados a familias de modesta condición, lo que llevaría consigo la valoración justa de los respectivos terrenos, se estimó por el Congreso la oportunidad de autorizar en determinadas zonas la cesión temporal y obligada del dominio útil de los solares a los constructores de viviendas económicas mediante el pago del canon correspondiente, de acuerdo con el principio actualmente reconocido de la transmisión forzosa del suelo para fines de construcción.

Hasta aquí las conclusiones acordadas por el V Congreso de la Federación de Urbanismo y de la Vivienda, pero entendemos que nuestra labor quedaría incompleta, no obstante lo extenso que ha resultado este trabajo, si a las mismas no hubiéramos de agregar algunas otras reflexiones propias que, aunque modestas por ser nuestras, tendrán el valor de la autenticidad profesional que la especialidad administrativa de nuestro cargo les concede.

Se ha hecho alusión en las distintas ponencias presentadas sobre el tema estudiado, a la expropiación forzosa como único procedimiento administrativo capaz de solucionar la pugna de intereses que se plantea entre la propiedad afectada por los planes de urbanización, y los Ayuntamientos u Organismos oficiales con facultades para llevarla a cabo, pero solamente con ánimo de perfeccionar su técnica actual, por parte de los asambleístas que por su práctica cotidiana en estas materias, tenían motivos más que suficientes para conocer las imperfecciones que a estos fines pudiera ofrecer su probado instrumento de trabajo. Dada la constante aplicación a este respecto, en la esfera municipal, hubiera estado fuera de toda duda la oportunidad de solicitar de la Superioridad, como acuerdo del Congreso, la aclaración que aun está por hacer, de si se encuentra

o no vigente el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes municipales de 14 de julio de 1924, después de la promulgación de la Ley municipal de 31 de octubre de 1935, ya que no se menciona como tal en su 10.^a disposición transitoria, lo que representa tener que ajustarse estrictamente al párrafo 2.^o del artículo 119 de dicho texto legal, que a los efectos de ocupación de las fincas sujetas a expropiación forzosa, nos remite a la Ley de 10 de enero de 1879, y su Reglamento de 13 de junio del propio año, dando un salto atrás en este sentido con relación al Reglamento municipal citado. Nos conformaríamos con que se declarara de aplicación a la Administración municipal la Ley de 7 de octubre de 1939, aun sin los ligeros retoques a que se refiere el señor Zulueta en su comunicación.

No deja de ser igualmente significativo que la posición más conservadora en cuanto a la posible adquisición por el Municipio de la totalidad de las superficies edificables, haya sido sustentada en los debates del Congreso precisamente por los comunicantes que viven más de cerca la realidad de la vida local, sin que pueda pensarse por ello que su actitud obedezca a una concepción anticuada y errónea de lo que representa el organismo municipal en el momento presente, sino todo lo contrario, su prevención a medidas radicales es sólo el fruto de su experiencia profesional.

¿Qué otra cosa puede suponer sino desconocimiento de las Corporaciones locales, el que se propugne como indispensable la promulgación de nuevas disposiciones que faciliten a los Ayuntamientos los medios tanto legales como económicos, a fin de llegar a la ocupación progresiva del suelo urbano, para el cumplimiento de sus planes de ordenación y regularización del mercado de precios en esta materia, cuando ya disponían de las necesarias, sin eficacia práctica, a partir de la publicación del Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924?

Análogos preceptos a los contenidos en el artículo 211 de dicho Cuerpo legal, se recogen en el artículo 113 de la Ley municipal de 31 de octubre de 1935, al parecer con iguales resultados negativos.

Desde la implantación del Movimiento Nacional, se han dictado asimismo disposiciones encaminadas a facilitar cauce legal a los Ayuntamientos para adquirir terrenos y cederlos gratuitamente para la instalación de servicios de Auxilio Social, Obra Sindical del Hogar, y últimamente por Decreto de 30 de septiembre del año corriente, con destino a establecimientos y otras instalaciones similares de la Sección Femenina y Frente de Juventudes.

No se trata, por tanto, para terminar, de aumentar el acervo de la colección legislativa, con disposiciones que después no hayan de aplicarse o de hacerlo, de una manera torcida o simulada, sino de perfeccionar el derecho positivo vigente, depositario de indudables aciertos, y robustecer la autoridad y espíritu cívico de las Entidades locales, llevando a ellas como en la ocasión presente mediante las últimas elecciones municipales celebradas, hombres representativos y de prestigio, que con absoluta independencia y llenos de fervor patriótico sepan y quieran cumplir con decisión y energía los dictados de su conciencia y las obligaciones honradamente sentidas de sus cargos, en la seguridad de que con ello se llegará a un cierto engrandecimiento de la Patria, antes que con medidas de carácter exótico por muy atractivas que nos resulten por su novedad y técnica acabada.

JOSÉ ALCÁZAR OLALLA

Dr. en Derecho y Secretario de Admón. Local.