

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

AÑO XV

JULIO-AGOSTO 1956

NUM. 88

I.—SECCION DOCTRINAL ⁽¹⁾

a) Ley de Régimen del Suelo

Discurso del Ministro de la Gobernación

D. Blas Pérez González ⁽²⁾

Señores Procuradores: El cambio de los tiempos, en su eterno acaecer, va imponiendo a los hombres que tienen la responsabilidad del Poder la obligación de afrontar los problemas que la realidad nos ofrece para encauzarlos hacia una meta común: el mayor bienestar posible de la comunidad que rigen.

Cuentan para cumplir este cometido con un medio, el Derecho, y con unos fines: justicia, conveniencia, utilidad social.

Pero al Derecho que el legislador crea no le es dable dirigir la evolución social; aspira más modestamente a encauzarla, a imprimirle una mayor rapidez, a dotarla de facilidades; esto es, a acelerar el parto del tiempo.

En tal sentido aparece el Derecho como regla y límite que quiere poner coto a nuestra actividad libre. La lucha se entabla entre ésta y el orden, entre la vida y la razón fría, entre la casualidad y la regla, entre la plenitud y el esquematismo.

(1) La Sección doctrinal de este número de la *Revista* está consagrada a la consideración especial de dos importantes leyes recientemente promulgadas: la Ley sobre el régimen del suelo y la Ley de ordenación de transportes urbanos de Madrid. La inevitable extensión que ha sido necesario dar al tema ha determinado la reducción de otras Secciones de la *Revista*.

(2) Discurso pronunciado ante el Pleno de las Cortes Españolas del día 12 de mayo de 1956.

Todo ello viene a colación para deciros que este Proyecto de Ley que hoy viene a vuestro conocimiento y votación es fiel expresión de esa lucha a que acabo de referirme, en la que el Derecho interfiere y sujeta a la libertad de actuación en aras de una conveniencia, de una utilidad social.

Pero esta conveniencia, esta utilidad social no puede campar por sí sola. Ello valdría tanto como entronizar la demagogia, coonestarla con la justicia, que es el fin principal del Derecho, respetando los intereses legítimos y despreciando los bastardos, dando a la comunidad lo que le es menester, sin llegar a lo superfluo por halago, y al particular las garantías precisas a la defensa de sus derechos, sin concesiones al egoísmo voluntarioso; establecer entre el individuo y la comunidad aquella bilateralidad de derechos y deberes, que es la esencia del Derecho, constituyen el norte y guía que ha orientado a todos cuantos hemos intervenido en la elaboración de esta Ley.

Importancia de este Proyecto de Ley

El mundo está descubierto. No queda la esperanza de que el haz de la tierra se extienda. La humanidad crece y se multiplica en fiel obediencia al mandato bíblico. Y las ciencias naturales luchando con la muerte, alargan la vida.

No cabe una distribución matemática de los hombres sobre la tierra por designios inescrutables de la Geopolítica. Allí sobra la tierra, y aquí falta.

¿Qué hacer ante el fenómeno de las aglomeraciones humanas?

Por lo que a nosotros respecta, en cincuenta años la población española ha aumentado en un 50 por 100, lo que quiere decir que a finales del siglo el número de españoles será más del doble que en 1900. El crecimiento de la población española es el del 1 por 100 anual, lo que significa un aumento de más de 280.000 habitantes por año.

Las ciudades crecen a un ritmo de un 2 por 100 anual; al campo se le calcula un crecimiento de un 0,6 por 100. Comparativamente resultará que cada año el aumento de población española nos daría habitantes sobrados para hacer surgir una ciudad como Zaragoza; las ciudades, para crear un núcleo urbano como el de Córdoba, y el campo, para crear doce concentraciones de la densidad de un Gandía o un Daimiel.

En tanto, nuestras ciudades se desarrollan anárquicamente y nuestra legislación es primaria e impotente para reprimir el desorden.

La urgencia de los problemas a resolver nos ha llevado a actuaciones ocasionales y de emergencia, y los proyectos a corto plazo, con su aparente eficacia, constituyen nuestro quehacer cotidiano.

Ya en 22 de julio de 1949, al crear la Jefatura de Urbanismo, se le asignó la misión de «establecer los estudios preliminares y colaboración necesaria para la preparación de un Plan Nacional de Urbanismo». Los estudios se han realizado y las colaboraciones existen. Ha llegado el momento de convertir en realidad la promesa.

El Urbanismo contemporáneo

Sin entrar en consideraciones de largo alcance retrospectivo, que están fuera del tiempo de que dispongo y del lugar en que me encuentro, será conveniente recordar que a la manera como gran parte de las instituciones del Derecho privado romano nacieron como privilegios o derechos singulares atribuidos al Ejército, que más tarde devinieron en derecho común para uso de los ciudadanos, así, también, podemos afirmar que el gran planificador de la nación moderna fué Napoleón, al trazar el plan estratégico de toda Francia.

La planificación nace, pues, con el militarismo moderno, pasa después a proyectarse en las grandes creaciones estéticas, verbi gracia, de un Haussmann, constructor de París en tiempos de Napoleón III, y, por último, entronca con la coyuntura del renacimiento industrial y la aparición de las grandes masas obreras bajo un signo económico-social.

Las aglomeraciones en los grandes núcleos urbanos acucian el genio nacional en busca de soluciones y así surge, por ejemplo, la teoría de la «Garden City» en Inglaterra, formulada por Howard.

Howard no fué un revolucionario, ni un capitalista, ni siquiera un arquitecto; fué simplemente un patriota calculador, que a fuerza de interesarse por este candente problema, llegó a establecer los tres principios básicos de la planificación territorial: primero, la quita de la especulación sobre los terrenos; segundo, la limitación del crecimiento de las poblaciones y su proporcionalidad con los espacios libres; tercero, equilibrio funcional entre la ciudad y el campo, el mercado y la producción, entre la vida material y la vida espiritual del hombre, que es destinatario de los beneficios de la vida en común.

Hito importante en el camino del Urbanismo representa la publicación de la obra del alemán Stübben «Construcción de las ciudades», 1880, primer tratado de Urbanismo, urbanismo que entra en el siglo XX llevado de la mano por el genial arquitecto vienés Camilo Sitte, al que se debe la formulación de una estructura orgánica en reacción a la Geometría y al neoclasicismo de Haussmann y sus seguidores. El reintegra, bastantes años antes que Le Corbusier, la tercera dimensión al arte urbano.

Desde el principio del siglo se han venido celebrando exposiciones internacionales de Urbanismo. Después del célebre Congreso de Londres de 1910, en donde se reunieron los grandes expertos de

la planificación territorial, la palabra urbanismo aparece por primera vez.

Las grandes guerras con sus devastaciones hicieron surgir en términos agudos el problema de la vivienda, y a su amparo los planes de reconstrucción nacional. Ello ha promovido la promulgación de las grandes leyes de urbanismo y de régimen de suelo.

Francia era el país más poblado de Europa al llegar la revolución industrial y, sin embargo, mantuvo después una curva sensiblemente estática en su demografía. Por ello dedicó sus esfuerzos a la mejora de su asentamiento y surgió así París, bajo la dirección de un Haussmann y de un Deschamps, como la ciudad más bella y atractiva del siglo xx. Esta tónica localista es la que ha venido caracterizando el urbanismo francés. El primer paso orgánico lo da con su Ley de 25 de julio de 1935, que regula los planes regionales.

Con la guerra se crea por Ley de 11 de octubre de 1940 el Comisariado de la Reconstrucción, que supone un regreso más que un progreso, ya que actúa sobre los lugares dañados por la guerra, sin visión de conjunto, criterio que por fin ha venido a rectificar en su Ley de 15 de junio de 1943, sin que por ella haya dejado de ser Francia uno de los países más aventajados en materia de planificación.

Inglaterra ha sido, por el contrario, el país en donde la revolución industrial ha producido sus mayores efectos. De un país eminentemente rural y despoblado en relación con Francia, a principios del siglo xix, ha pasado a ser un denso conglomerado a razón de 200 habitantes por kilómetro cuadrado contra sólo 76 en Francia. Esto ha motivado que más del 80 por 100 de la población inglesa sea urbana y si, además, notamos la tendencia inglesa a construir horizontalmente viviendas unifamiliares, nos podemos imaginar a qué alta tensión ha tenido que trabajar la capacidad urbanística de Inglaterra para dar satisfacción a sus necesidades.

Entre sus leyes más importantes figuran: la de 1909, sobre planes regionales; la de 1935, por la que se limita el urbanismo lineal; la de 1946, sobre creación de ciudades satélites; la de 1947, sobre «Planteamiento Urbano y Rural», modificada en parte por la Ley de 1954.

Los Estados Unidos han presentado una contribución muy variada a través de la legislación de sus diferentes Estados, habida cuenta de su gran extensión y diferencia geográficas, demográficas, sociales y económicas.

Sin embargo, en términos generales sobresalen tres aspectos importantes: el ritmo acelerado, desconocido en Europa, con que ha impulsado la ejecución de sus ciudades, las que, a excepción de Washington—que ha sido quizá la primera ciudad moderna construida con arreglo a un plan concebido con un sentido artístico de tendencia renacentista—todas responden a un plan concebido sobre la base de la cuadrícula, con acentuado desbordamiento del sen-

tido de la verticalidad, verbi gracia, Nueva York y Chicago; la segunda contribución norteamericana al Urbanismo ha consistido en la introducción de los parques, jardines, espacios abiertos y bulevares de tipo hausmannista. El célebre arquitecto inglés Abercrombie afirma que los primeros urbanistas americanos fueron planeadores de parques, pero la tercera contribución norteamericana constituye la más importante aportación, nos referimos a lo que ha dado en llamarse «zonificación».

Alemania, que desde hace muchos años da ejemplo de sometimiento de la propiedad privada al Urbanismo y que culminó esta tendencia en la Ley socializante de 4 de octubre de 1937, está desarrollando, después de su última guerra, la política del suelo más intensa y adelantada.

Bélgica, otro país de demografía altísima, ha orientado su sistema urbanístico hacia la ordenación de las ciudades con su Ley de 23 de octubre de 1946.

Suecia, que ya desde 1874 exigió el planeamiento en todas sus ciudades, se halla a la cabeza del Urbanismo con su Ley de Edificación vigente de junio de 1947.

De los países americanos, bien merecen un recuerdo elogioso Brasil, Puerto Rico y, especialmente, Venezuela. La planificación en este país, y concretamente de Caracas, ha constituido una magnífica experiencia, dando realidad a su lema «voluntad contra tiempo». Permítaseme que desde este sitio rinda un tributo fervoroso de afecto, simpatía y gratitud al gran pueblo, al que hace poco fui en misión oficial y me recibió con los brazos abiertos, honrando así a nuestra Patria (*Grandes aplausos.*)

En general, todas las grandes leyes del Urbanismo contemporáneo responden a esta temática fundamental: la idea de un plan nacional que se desarrolla a través de planes regionales y municipales; la creación de organismos adecuados para la gestión urbanística y rígidas sanciones en caso de incumplimiento de los planes.

Función social de la propiedad

El Proyecto de Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, que sintéticamente llamamos Ley del Suelo, afecta muy directamente a la organización y función del derecho de propiedad, y señala, sin duda, uno de los males más importantes en la evolución de esta institución dentro del marco de nuestro Derecho positivo.

La propiedad privada es una institución básica en la concepción cristiana de la vida, en cuanto propugna el equilibrado concierto entre las exigencias individuales de la personalidad y las colectivas de la sociedad.

Pero la propiedad privada para subsistir ha tenido que transformarse. Tiene que ser la ecuación de lo que hay en ella de ra-

zón natural y las justas exigencias sociales de la realidad presente. Porque si de un lado se trata de un derecho que, como connatural al hombre, se le ha de reconocer, de otro, en cuanto significa un poder sobre atribución, distribución y uso de las cosas, es algo que, afectando de modo muy intenso a cada uno, atañe también sin distinción a todos, de donde resulta que no cabe un reconocimiento individual ilimitado y en desconexión con los intereses comunes.

Hace ya muchos decenios y hasta siglos que soplan los vientos de la transformación. La falta de sensibilidad o de inercia de los poderes públicos constituídos, amparados en la complacencia de las clases económicamente preponderantes, permitió que la bandera de la evolución, cargada de dejaciones y con propósitos revolucionarios, fuera enarbolada, como amenaza y señuelo, en la cima de ideologías políticas recusables; acaso esto, que dió lugar a momentos difíciles, tuvo la virtud de hacer despertar las conciencias aletargadas.

La voz de la Iglesia católica, que desde la patrística y la escolástica mostró su preocupación por el problema y aleccionó con sus enseñanzas, se abrió trabajosamente camino, consiguiendo, al fin, que se generalizara un movimiento de opinión y que coincidió en dos puntos esenciales e íntimamente enlazados: superación de la concepción individualista de la propiedad privada, y asignación a ésta de una función social.

Esta concepción del derecho de propiedad cortada por el patrón del individualismo, con precedentes en el Derecho romano, encontró su proclamación ideológica e histórica en los dogmas de la Revolución francesa, y tuvo su traducción económico-política en el liberalismo.

Sus rasgos esenciales fueron: la hegemonía excluyente del individuo; considerar a éste como clave de la sociedad atómicamente estructurada; al individuo como centro de protección jurídica. Valorar en él, sobre todo, el poder de la voluntad, única proyección de la personalidad.

Esta preponderancia de la voluntad traía en el orden político la consecuencia de un más acusado culto a la libertad y en el orden jurídico, la tendencia a considerar los derechos interna y generalmente ilimitados, dando por supuesto a que con el ejercicio del propio derecho no cabe lesión alguna para los demás. Y así se hace de la propiedad el más acabado exponente de estas ideas. La propiedad expresa el poder omnímodo del hombre sobre las cosas y se le califica de absoluto, sagrado, inviolable e igual para todos.

Esta concepción del derecho de propiedad que, en parte, pudo tener como explicación la reacción contra las extralimitaciones del régimen feudal, ha demostrado ya su inconsistencia.

La concentración en tal derecho de los máximos atributos de la voluntad condujo a la hegemonía de los económicamente poderosos, pero creó la extensa clase de los necesitados. Su reconocimiento en

un plano de abstracta igualdad lo dió todo al que era propietario, pero quedó en pie el problema de llegar a serlo.

Y así, en nombre de la libertad para todos, se fundó el privilegio sólo para algunos.

Frente a tal concepción, se ha abierto ampliamente camino la que asigna a la propiedad una función social. La idea se ha anunciado de muy diversos modos, ya en tono ponderado y ecuánime, ya en tono radical.

Todavía goza de soberana lucidez la fórmula que, con gran anticipación, cuando las palabras permanecían inéditas, elaboró Santo Tomás: «Lícito le es al hombre y aún a la vida humana poseer cosas propias en cuanto a la potestad de procurárselas y administrarlas; si bien en cuanto a su uso no debe tenerlas como propias, sino más bien como comunes en el socorro de las necesidades de los demás».

He aquí con claridad de mediodía el sentido de la función social de la propiedad. La propiedad, sin dejar de ser una institución de Derecho privado al servicio de los fines del individuo, es además, en cuanto atañe a su uso, un medio al servicio de los fines de la Comunidad. Concebirla en este doble aspecto, sin dejar lugar a recíprocos aniquilamientos, es estar en posesión de la verdad.

De antiguo se han reconocido ciertas limitaciones al derecho de propiedad, pero precisa declarar que estas limitaciones han sido externas, escasas y de signo negativo: abstenciones, prohibiciones. La propiedad entendida al servicio de una función social es interna y positivamente limitada; impone deberes, obligaciones de hacer.

Hoy día es un lugar común afirmar que la propiedad no debe considerarse como un don edonista del individuo, sino que ha de ser entendida como propiedad activa, de hecho, dinámica, portadora de nuevas riquezas para la comunidad. No es sólo un derecho; es también un deber.

Que la propiedad cumple una función social ha dejado de ser un doctrinarismo ideológico; ya no responde a esta o a aquella concepción política. Empezó tímidamente a asomarse a los textos constitucionales y programáticos; inspiró preámbulos de leyes y descendió a preceptos de rango reglamentario. Por lo que a España se refiere, está proclamado en el Fuero de los Españoles: «Todas las formas de la propiedad quedan subordinadas a las necesidades de la Nación y al bien común».

Esta idea viene desarrollada en este Proyecto de Ley del Suelo en su artículo 61, al disponer que: «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, para los Planes de Ordenación, con arreglo a la clasificación urbanística de los predios». No debiendo olvidarse, a estos efectos, lo prevenido en el párrafo primero del artículo 70, que dice: «La ordenación del uso de los terrenos y construcciones... no conferirá dere-

cho a los propietarios a exigir indemnización, por aplicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad, según su calificación urbanística».

O sea, que no hay indemnización para aquello que es función y contenido normal del derecho de propiedad.

Además de la directriz que acabamos de exponer, cabe señalar otras, muy importantes, que se han recogido en este Proyecto de Ley.

En los tiempos presentes la propiedad tiende a dejar de ser una institución unitaria, una y la misma para todos los bienes.

Podía serlo cuando su ordenación estaba constituida por un *mínimum* de normas dirigidas a conferir un *máximum* de atribuciones, y cuando sólo preocupaba la satisfacción del individuo. Pero al perseguirse a través de ella el cumplimiento de más complejas finalidades, al asignarle funciones familiares y sociales, al situarla en conexión con la economía nacional, al establecer en suma una ordenación minuciosa y concorde con la naturaleza de los bienes, aquella uniformidad, fruto de una síntesis abstracta, desconocedora de muchas realidades, ha desaparecido.

El Código Civil contiene una breve y uniforme ordenación de la propiedad, aplicable a toda clase de bienes. Sólo reconoce especialidades a la propiedad intelectual, la industrial, la de agua y la de minas. Son las antiguas y anómalas propiedades especiales situadas en las zonas límites de los derechos civil y administrativos. Actualmente, lo ayer anómalo se ha tomado como regla general. La legislación va estructurando sucesivamente formas de propiedad en razón de la naturaleza de los objetos: propiedad mobiliaria, propiedad inmobiliaria, propiedad comercial, propiedad de la empresa, propiedad agraria, propiedad forestal, propiedad urbana...

La nueva Ley viene a ser el estatuto jurídico básico de la propiedad urbana. El suelo, como asiento de conglomerados humanos, reclama una ordenación propia, ajustada a sus exigencias. El gran problema de nuestro tiempo es el de la vivienda y sus derivados. Este problema no se puede resolver eficazmente desde el ángulo modesto y transitorio del arrendamiento urbano, ni tampoco desde el plano del estímulo, el incremento y la mejora de la edificación; precisa el paso definitivo, atacándole en su base misma: la propiedad del suelo.

Otra directriz del derecho de propiedad muy característica de los tiempos que corren, y también incorporada al Proyecto de Ley, es la de que el goce útil y la productividad de los bienes ha pasado a ocupar el centro de la protección del Derecho. Antes, esta máxima protección recaía en la persona del propietario, sin tener en consideración su conducta. La cualidad de propietario ha pasado, en cierto sentido, de la esfera del *ser* a la del *hacer*. Es el

goce útil de los bienes y no la mera propiedad de ellos, lo que reclama el especial amparo del Derecho.

Siendo tan esencial para todos, no puede permitirse que sea mero instrumento de crédito o simple modo de inversión, sino a condición de que cumpla conjuntamente las finalidades sociales que demanda el bien común.

La propiedad es y será un modo de conservar la riqueza, pero también, y sobre todo, un instrumento para producirla.

Estructura del Proyecto de Ley.

Nuestro Proyecto de Ley está dividido en un título preliminar que lleva por rúbrica la de «Finalidades y campo de aplicación de la Ley», y siete títulos especiales que se refieren a: «Planeamiento urbanístico»; «Régimen urbanístico del suelo»; «Ejecución de los Planes de Urbanismo»; «Ejercicio de las facultades relativas al uso y edificación del suelo»; «Gestión económica»; «Organos directivos y gestores» y «Régimen jurídico». Estos ocho títulos se desarrollan en veinticuatro capítulos; éstos, en veintisiete secciones, doscientos veintiocho artículos, cuatro disposiciones adicionales y doce transitorias.

Planeamiento urbanístico.

El planeamiento urbano considerado como el trazado previo de las ciudades es práctica antigua, pero aplicado al desarrollo de los espacios no urbanos es ya producto de la evolución moderna.

Su instrumento es el Plan regulador que supone una previsión, una orientación dirigida hacia el futuro, hacia un desarrollo de la ciudad a largo plazo.

Como se ha repetido, uno de los grandes defectos del urbanismo a usanza es el de que se esfuerza en trazar planes que puedan verse cumplidos, es decir, a plazo corto, lo que podrá convenir a la vanidad del que los intente, pero no a la satisfacción de la comunidad a la que debemos servir.

Características del Planeamiento.

El Planeamiento ha de ser fuente de información sobre las condiciones actuales de la ciudad; un programa para el futuro; un indicador de objetivos; un mecanismo de coordinación; un dispositivo para estimular la iniciativa privada.

El Planeamiento significa también un conjunto de disposiciones restrictivas en cuanto impone condiciones y limitaciones a la utilización de los terrenos.

El Planeamiento ha de representar también un todo orgánico, en cuanto apoyándose sobre una realidad geográfica ha de respetar su personalidad, pero acomodándola a la cambiante variedad sobre la que opera.

El Planeamiento, por último, no es un fin en sí mismo, sino un medio, un útil de trabajo, y su meta consiste en llegar a dar vida a una probabilidad de iniciativa creadora libre, dentro de un marco de instituciones planificadas.

Orientaciones de la Planificación.

La Planificación debe dirigirse a mejorar la circulación, es decir, al conjunto de intercambios, materiales y espirituales, en la Ciudad, entre ésta y la Región, entre la Región y el vasto mundo que la rodea, como una de las manifestaciones más tangibles de la vida de relación. En determinados momentos de la Historia el urbanismo fué un sistema de vialidad.

La Planificación ha de orientarse hacia las tierras de contenido y contorno sanitario, despreciando, para asentar las ciudades, los suelos insalubres y peligrosos.

La Planificación ha de procurar afectar a los suelos con existencia de aguas potables y posibilidad de distribución, que den margen a concentrar las aglomeraciones urbanas y su servicio de colectores.

La Planificación ha de hacer que el aire, la luz y el sol penetren en las ciudades y acortar distancias para que estén cerca del campo.

La Planificación ha de ser cautelosa con las grandes ciudades, pues, contra lo que pudiera creerse, son factores de desintegración social. Económicamente, la curva de sus gastos generales excede con mucho de la curva de sus rendimientos; así, en los Estados Unidos, en las ciudades municipales de más de un millón de habitantes, sus gastos municipales por habitante son tres veces mayores que en las de treinta a cincuenta mil habitantes; en general, cuanto más grande es una población, mucho mayores son sus necesidades colectivas, que crecen en progresión geométrica; social y económicamente, las grandes ciudades desbordan su propia función. Por ello se hace necesario regular el tamaño de los centros urbanos en función a sus posibilidades y dentro de las mismas ordenar sus relaciones de vecindad en esa extensa gama que va desde los sectores industriales hasta los destinados a la residencia familiar.

La Planificación ha de mejorar la estética; el asentamiento social en el suelo supone no solamente tener en cuenta las tres dimensiones geométricas, porque la Ciudad es algo más que la materialización plástica de las necesidades físicas, sino también de los ideales del hombre; la Ciudad es la más grande obra del arte colectivo. La Ciudad es hecha por y para el hombre; su silueta, sus

perspectivas, sus manchas verdes de parques y jardines, la impronta de la cal, del ladrillo o de la piedra en sus policromías, sus monumentos y edificios nobles, sus templos, la repetición de la columna, el capitel y el arco, lo austero o abundoso de sus herrajes artísticos, la piedra de la calzada, el toque agudo, semiagudo o grave de sus campanas, le dan su personalidad y la adentran en la de sus moradores.

Yerran los que creen que la Ciudad es un conglomerado de edificios y calles; no podemos consentir que el histerismo industrial arrase los valores humanos y profundos. En ellos han de encontrar los hombres un mínimo de bienestar material y un máximo de posibilidades para la recreación y perfeccionamiento de su espíritu.

Desarrollo de Planeamiento.

La idea del Planeamiento estaba ya recogida en nuestro ordenamiento positivo. La establecía como obligación de los Ayuntamientos el artículo 134 de la Ley de Régimen local, y las leyes especiales dadas para el gran Madrid, Bilbao, Valencia y Barcelona, la reiteraron con mayor precisión.

Según nuestro Proyecto, se clasifican los Planes atendiendo a un criterio territorial en: nacionales, provinciales, comarcales y municipales; atendiendo a un criterio de contenido o desarrollo, en: generales, parciales y Proyectos de urbanización; y en relación a su especialidad se reconocen los llamados planes especiales, atinentes, verbigracia, a la defensa del paisaje, bellezas naturales, vías de comunicación, etc., etc.

Esta clasificación está admitida en todos los países y entre nosotros tiene sus precedentes más inmediatos en la Ley de 1.º de marzo de 1946 sobre Ordenación del gran Madrid.

El Plan nacional constituye una síntesis de los Planes territoriales, y supone un estudio conjunto sobre necesidades, problemas y soluciones totales.

Sus fundamentos son: asegurar la unidad de las previsiones iniciales, normas de desarrollo y objetivos nacionales; regular el crecimiento de la población en cuanto a su distribución por todo el territorio nacional, con arreglo a intenciones económicas y sociales, evitando la concentración en pocos núcleos de grandes masas de personas; coordinar la actuación conjunta de las entidades territoriales.

Hasta ahora nos habíamos contentado con llevar a cabo la Planificación con base en determinados sectores económicos y laborales; habíamos, también, rebasado las Planificaciones parciales de las zonas de ensanche, e incluso llegamos a los Planeamientos globales de las más importantes ciudades españolas.

Con estos avances nos disponemos hoy a dar un paso decisivo ; ha llegado el momento de hacer frente a un Plan ordenador del territorio nacional en ese camino de resurgimiento y mejora que para el mejor estar de los españoles se ha impuesto el Caudillo y su Régimen.

El Plan nacional persigue una gama inmensa de finalidades concretas. Crear, ampliar o modificar los núcleos urbanos ; su división en zonas que van desde los centros de producción y de trabajo hasta las residenciales y de deportes con arreglo a su capacidad funcional ; clasificar estos núcleos urbanos en aldeas, villas y ciudades. Señalar en el mapa de la Península e Islas las regiones reservadas a la agricultura, al pastoreo, al monte, a las minas, a la economía del agua, a la electricidad, etc. Es decir, a cuanto por naturaleza es fijo y que no nos es dable cambiar. Seguirán los emplazamientos industriales de transformación, procurando su cercanía a los productos o recursos naturales objeto de transformación, vigilando la vecindad de la mano de obra y la materia prima, todo ello en relación con las zonas de mercados y éstas con las del consumo.

La ordenación de los espacios viarios (puertos, caminos, carreteras, canales, aeródromos, telégrafos, teléfonos, líneas eléctricas, etcétera, etc.).

Luego vendrá el Planeamiento del campo, cuidando de su mejoría, protegiendo su personalidad, variedad y bellezas naturales.

Pero nuestro Plan nacional no puede revestir los caracteres de *radicalidad* de otros países. Se opone a ello el depósito sagrado de nuestra tradición e historia. ¡ No pueden machacarse los relicarios ! La mano que les trace no ha de ser de cirujano, sino de ortopédico ; antes que cortar ha de corregir con suavidad previsoramente de un futuro mejor y a largo plazo, afectando lo menos posible las distribuciones especiales actualmente consolidadas.

Nuestro Plan nacional sólo podrá ser un deber ser en los vacuos de espacio que sirvan de nuevo asentamiento a nuestro exceso demográfico, en donde con libertad, sobre papel en blanco, diseñamos núcleos urbanos conforme a las nuevas técnicas : centros de equilibrio funcional, autosuficiente, ni grandes ni pequeños, que ni lo enano ni lo colosal conviene a las comunidades vivas activas no parasitarias.

Planes especiales

No puede hablarse seriamente de política del suelo, sin estar convencido de que la ciudad y el campo no son términos antagónicos ni simplemente representaciones aisladas, sino, por el contrario, complementarias y sucesivas, que se influyen recíprocamente y que se siguen como la sombra al cuerpo.

Si esto es cierto, con la certidumbre de lo axiomático, parece extraña la crítica que se ha hecho a este Proyecto de Ley por extender su competencia al campo.

Con esta extensión pretendemos no sólo mejorar las condiciones de vida rural evitando cuando menos que sean lugares en que toda incomodidad tenga su asiento y estímulo para la migración anárquica a la ciudad, sino que urbanístico es —y no otra cosa— conservar su fisonomía, destacar su variedad y tutelar sus bellezas naturales.

Sin extender la competencia de nuestra Ley al campo, no podríamos defender a las ciudades de la proliferación en su perímetro de zonas decadentes o podridas, los suburbios, en los que la estampa del hombre civilizado retrocede para vergüenza de nuestro sentimiento católico, apoyando las construcciones de sus pocilgas sobre los propios muros medianeros de los caminos de ronda.

Sin extender la competencia de nuestra Ley al campo, no podríamos evitar que con las facilidades que ofrece el transporte urbano pudieran surgir por imperio del capricho o de la conveniencia anárquica utilidades urbanas en zonas de economía agrícola excluyente, con lo que la iniciativa particular podría yugular la ordenación planificada nacional.

En todas las naciones que avanzan en materia urbanística, el campo está afectado por el Planeamiento. Inglaterra intitula su Ley básica con la pomposa rúbrica de «Planeamiento de la Ciudad y el Campo».

De más está decir que esta competencia de nuestra Ley para nada se interfiere en aquella otra específica que corresponde al Ministerio de Agricultura, ni aun cuando afecta a la «protección del suelo rústico» mediante restricciones de uso apropiadas para impedir su alteración o desaparición. Problema fundamental de una política del suelo ha de ser el evitar la conversión inorgánica del suelo rústico en urbano. Conservarlo en su primitivo carácter es interesante, pues cuando se parcela en porciones inferiores a la unidad natural mínima de cultivo, se provoca la especulación, mediante la enajenación de dichas parcelas a precio de solar.

La legislación comparada ofrece análogas medidas: Suiza, por Ley de Edificación Regional de 1943, obliga a regular en el plan urbanístico las zonas de utilización agropecuarias; Inglaterra, por Ley de 1947, sección 28, parte 3.ª, reconoce a los órganos de Planificación urbanística competencia para dictar órdenes que preservan el carácter del suelo rústico o agrícola.

Lo mismo hemos de decir acerca de las competencias de nuestro Proyecto de Ley y aquellas específicas del Ministerio de Obras Públicas, cuando afirmamos que la protección de las vías de comunicación es básica en el Planeamiento. La protección de las márgenes de las vías de acceso y de las rutas nacionales, evitando perturbaciones en el tráfico de pistas y carreteras, como asimismo conservar el carácter del paisaje y sus bellezas naturales, tiene ya precedentes en

nuestra legislación al imponerse servidumbres de retranqueo, que la reciente Ley de 7 de abril de 1952 tuvo que ampliar ; esta competencia está también reconocida en todas las legislaciones extranjeras.

Queda, por último, en punto a Planeamientos especiales justificar, lo que pudiéramos llamar la protección estética, de la que se ha dicho que resulta excesiva.

La protección del paisaje es ya función de la competencia local por la vigente Ley de Régimen local (art. 101).

Las leyes francesa e inglesa contienen numerosas disposiciones a este efecto, justificándose en la última porque «el territorio agrícola ha sido innecesariamente maltratado y sus panorámicas son detestables, debido al mal gusto arquitectónico y peor edificación».

La conservación y valoración del Patrimonio histórico-artístico es otra de las protecciones a la estética. Nuestro Proyecto de Ley ha de referirse a esto. Recordemos lo dicho acerca de las restricciones a que está sometido nuestro Planeamiento, que no puede ser radicalísimo por causa de nuestra tradición e historia ; recordemos que la misma Ley de 13 de mayo de 1933, que concede al Ministerio de Educación Nacional el alto Patronato de esos valores, imponía en su artículo 36 a los Ayuntamientos «velar por la perfecta conservación del patrimonio histórico-artístico existente en su término municipal» ; ¿cómo desentendernos de mejorar sus emplazamientos, de cuidar de sus perspectivas, imponiendo limitaciones a la propiedad vecina, que impidan su desvalorización ?

Cierto que nuestro Proyecto de Ley ha de servir, predominantemente, fines económico-sociales, pero ello no es obstáculo para que atienda a los fines estéticos. Si el Planeamiento se da para el mejor estar del hombre, ¿cómo no ha de ser indiferente lo que por su concepto es la expresión suprema del espíritu ? Yo invitaría a los que así no piensen a que repasasen la legislación extranjera y en ella verán que ocupa lugar preferente la tutela urbanística de la belleza, la creada por Dios y la creada por el genio del hombre.

Formación y aprobación de los Planes.

El Proyecto de Ley atribuye la competencia para formar los Planes, tanto a los particulares como a la Administración. En ésta, el criterio de competencia se establece atendiendo a la amplitud y ámbito territorial sobre el que ejercen jurisdicción.

La colaboración de la opinión pública, tan necesaria en materia urbanística, ha de serlo mucho más en los momentos en que se formulan los Planes para su trascendente repercusión. Los programas de realización son piezas fundamentales para el acierto de las soluciones que se pretenden.

De aquí que se atraiga su colaboración mediante el clásico sistema de «período de reclamaciones», que ha adquirido carta de natu-

raleza en nuestra legislación, equivalente al de «vista pública», propio de los países anglosajones, hoy extendido en otros países americanos.

En oposición al sistema de plazos fijos —de tres años— señalado, tanto por el Estatuto municipal como por la Ley de Régimen local, para la formación de los Planes por los Ayuntamientos, que resultaron siempre incumplidos, el Proyecto establece un criterio flexible: el Ministerio de la Gobernación o los Organos urbanísticos, según los casos, señalarán el plazo para hacer efectiva esta obligación.

Vigencia y revisión.

Se afirma el criterio de que los Planes tienen vigencia indefinida.

No obstante, los generales podrán ser revisados cada quince años, y siempre que el Consejo Nacional de Urbanismo lo acuerde. Compaginar la debida estabilidad con una realidad cambiante por naturaleza, es el fundamento de la revisión. Esta ha de estar sometida, ello es lógico, a las mismas garantías que acompañan a su formación. Con el mismo propósito se autoriza al Ministro de la Gobernación para poder dictar normas complementarias del Planeamiento.

Régimen del Suelo.

Bajo esta rúbrica, el Proyecto de Ley del Suelo trata de coordinar una realidad y una necesidad. La realidad es, que la superficie urbana está distribuída desigualmente entre multitud de propietarios que aspiran, naturalmente, a obtener el mayor valor económico para sus bienes urbanos. La necesidad consiste en que dicha propiedad ha de someterse a los altos intereses de la comunidad.

La ordenación urbana ha de contemplar desde un plano superior, orgánico y racional, el desarrollo de las ciudades. Ello implica que unas veces tenga que valerse de la expropiación total o parcial de los terrenos de propiedad privada; otras, que imponga servidumbres; en ocasiones, obligar a la reducción de la superficie edificable, o a la limitación de altura en la edificación; a algunos, imponer la obligación de edificar, no sólo a los propietarios de edificios ruinosos, paralizados o derruídos —como exigía nuestra Ley de Ordenación de Solares de 15 de mayo de 1945, cuyos preceptos se recogen y mejoran en el presente Proyecto de Ley—, sino sencillamente a todo propietario de solar. A todo ello hay que añadir las dificultades que surgen al querer dar aplicación al principio de que los beneficios y cargas de la urbanización se prorrateen proporcionalmente entre los propietarios afectados por la misma.

Regular estas situaciones desiguales para que mediante los correctivos de justicia y equidad nadie pueda llamarse con razón dañado, perjudicado o lesionado en sus legítimos intereses, y a la par

queda servida la comunidad en racionalización, sanidad y estética de su asentamiento, constituye el fin último, penoso, prolijo y arisco, de este título que ahora comentamos.

Las normas fundamentales de este título son, entre otras: calificación del suelo; parcelación y reparcelación; sistemas de actuación.

En cuanto a la calificación del suelo, operando sobre las distintas situaciones en que, atendido su destino, pueden encontrarse los terrenos, se clasifica en rústico, de reserva urbana y urbano en los núcleos en que exista Plan de ordenación, en la bipartita, de rústico y urbano, cuando no existiere el mencionado Plan (artículos 63 al 66). Se da asimismo el concepto de solar en el artículo 67.

Por lo que se refiere a parcelaciones y reparcelaciones, precisa observar que en virtud del Planeamiento los terrenos de uso propietario acaso puedan ser edificados a toda altura, y los de colindante dedicados en su totalidad a zona verde. Entre estos dos extremos la gama de desigualdades es inmensa, a lo que se añade el deficiente estado urbanístico en que nos encontramos, frente a una parcelación caprichosa en que la necesidad de la vivienda y el agio han movido el ingenio de las gentes.

Estas cuestiones han tenido ya una atenta consideración en algunas legislaciones europeas y americanas, bajo las denominaciones de «fraccionamiento», «loteamiento», «loteo», «lotificación» y «reparto».

Por este Proyecto de Ley se establece una regulación bastante completa sobre parcelación y reparcelación, señalándose como finalidad la de regular la configuración de las parcelas y la de distribuir justamente entre los propietarios los beneficios y cargas de la ordenación (artículo 77), equiparando las circunstancias urbanísticas de las nuevas con las antiguas parcelas, y a prorrata las superficies destinadas a usos públicos, como viales, parques y jardines (artículos 81 y 82).

Por sistemas de actuación queremos indicar que para la ejecución de los Planes, el territorio a que éstos afecten se divide en «polígonos», dentro de los que se llevará a efecto un régimen de gestión urbanística (artículos 104, 108 y 114).

La elección del sistema corresponde al Ayuntamiento u órgano gestor, atendidas las necesidades, medios económicos y colaboración privada.

Los sistemas que señala la Ley son cuatro: de «cooperación», de «expropiación», de «compensación» y de «cesión de terrenos viales».

Por el de cooperación, los solares resultantes de la parcelación se mantienen en poder de sus propietarios comprendidos en el polígono, e impone a éstos el deber de ceder gratuitamente, a prorrata, todos los terrenos viales y de parques y jardines, costeados las obras de urbanización (artículos 115 al 120, y 189 y 190).

Por el sistema de expropiación ponemos en práctica uno de los conceptos fundamentales del nuevo Derecho urbanístico, no sólo en cuanto a la forma de la expropiación, sino en cuanto a la extensión, que puede llegar a comprender todos los terrenos de un polígono.

Por el sistema de compensación damos realidad al principio de la solidaridad de los beneficios y cargas que debe existir entre los propietarios de un mismo polígono, a cuyo efecto dice el artículo 124 que «el sistema de compensación es aquel en el que los propietarios de terrenos de uno o varios polígonos se unen con fines de urbanización y, en su caso, de edificación, con solidaridad de beneficios y cargas, bajo una gestión común, con personalidad y plena capacidad jurídica».

La gestión puede llevarse a cabo por la Asociación de propietarios o por éstos y el Ayuntamiento u Organos urbanísticos, dando lugar al tipo de asociaciones mixtas.

Y por último, en cuanto al sistema de cesión de terrenos viales viene a ser el régimen actual, cuyo antecedente está en el artículo 5.º de la Ley de Ensanche de 26 de julio de 1892, en donde ya se obligaba a los propietarios a ceder gratuitamente, bajo amenaza de expropiación de la finca, la mitad del terreno destinado a vías públicas. El Proyecto de Ley ratifica esta obligación, extendiéndola también a los terrenos necesarios para parques y jardines (artículo 129).

Política del suelo.—Generalidades.

La cantidad y calidad de los problemas que suscita la política del suelo son, sin exageración, abrumadores.

La concurrencia en masa sobre el perímetro urbano lleva consigo una desproporcionada demanda de solares, y su consecuencia natural es la demora o la imposibilidad de edificar ante los altos precios que impone la especulación.

Pero el agio se extiende también, en proporciones carentes no de justificación, sino simplemente de explicación, en superficies tan dilatadas alrededor de las ciudades, que sobrepasan las necesidades normales previsibles para plazos de cincuenta o más años, haciendo imposible toda realización técnica del acomodo para nuevos núcleos de población.

Soluciones para estos problemas.

Llegar a que la mayor cantidad posible de suelo urbano sea propiedad de los Ayuntamientos, adquiriéndolos por procedimientos normales, es decir, compatibles con los intereses legítimos de la propiedad particular.

Cesión o transferencia del suelo adquirido a favor de la iniciativa particular, bien en dominio pleno o simplemente en derecho de superficie.

Establecer un sistema de valoraciones, que para ser justo haga prohibitivo el agio urbano.

Suscitar y promover la iniciativa particular, canalizando sus esfuerzos en orden a la construcción y privándola de propósitos especulativos.

Patrimonios públicos del suelo.

El planeamiento de este remedio es de época relativamente moderna.

La ciudad medieval estaba libre de estas preocupaciones. No sólo porque las necesidades de asentamiento de población eran escasas, sino porque las Corporaciones o los Príncipes eran propietarios de la totalidad de los terrenos, produciéndose con facilidad y modestia económica la desintegración del dominio en directo y útil.

Pero a partir del siglo XVIII, los principios proclamados por la Revolución francesa, que tanta influencia tuvieron en la Europa continental, consolidaron el dominio refundiendo el directo y el útil; la desamortización privó a Corporaciones y Príncipes de sus Patrimonios territoriales, y el suelo se convirtió en materia negociable.

Hoy ya no nos queda otro recurso que lamentar estos errores del «siglo de las luces» y reconocer que los intereses creados en torno al suelo han adquirido tal volumen, que sería utópico pensar—por imposibilidad de medios económicos—en retrotraer el problema a aquella anterior época histórica.

Si, pues, no nos es dable hacer que los Ayuntamientos sean propietarios del suelo urbano, de su término municipal, *si es posible* que los Ayuntamientos vayan adquiriendo terrenos que sirvan a modo de «reguladores del mercado de solares» y aplicarlos a las necesidades más urgentes, como las de construcción de viviendas y formación de espacios libres.

Por ello, en este Proyecto de Ley se prevé que «los Ayuntamientos de capitales de provincia, los de población superior a 50.000 habitantes, los que voluntariamente lo acuerden y los demás que señalaré la Comisión Central de Urbanismo, constituirán su respectivo Patrimonio municipal del suelo (art. 72), atendiendo a tal fin, sin perjuicio de cumplir con las demás obligaciones urbanizadoras, con el 5 por 100 de su Presupuesto ordinario y los precios que obtenga de la enajenación a particulares de los solares que integran el Patrimonio (arts. 73 al 76).

Cesión del derecho de superficie.

Entre los movimientos europeos encaminados al abaratamiento del suelo caben señalar dos del mayor interés: el de la «Ciudad Jardín» inglesa y su proyección continental de la «Sociedad Inmobiliaria» de una parte, y de otra, la adquisición del suelo por los Municipios y su cesión a particulares a censo enfiteútico o en otras formas contractuales.

En Inglaterra nace la «Ciudad Jardín» con las experiencias de los hermanos Lever, en Port Sunlight, año 1877, y los ensayos de George Cadbury, año 1879.

Se parte de separar los dominios del suelo y de la edificación, y se cobra un canon por arrendamiento o por conservación.

Este sistema, estimulado por la aparición del ya clásico libro de Ebenezer Howard *Ciudades Jardín del Mañana*, fué extendiéndose a varias ciudades, y ha constituido una buena lección de cómo se puede obviar el obstáculo del inmenso valor del suelo.

Su traducción continental fué, según queda dicho, la «Sociedad Inmobiliaria», que adquirieron desarrollo, especialmente en Alemania. Lástima grande que en este país, olvidando el fin social para que fueron creadas, y caídas en manos de especuladores, encontraron bien pronto su decadencia y muerte.

El contraste entre estas dos experiencias pone de manifiesto lo acertado de conferir a las Corporaciones locales amplios poderes para realizar adquisiciones del suelo, como lo hace Inglaterra y otros países aventajados en Urbanismo.

Nuestro Proyecto de Ley del Suelo autoriza a las Corporaciones públicas para ceder con fines de construcción de viviendas u otras edificaciones el derecho de superficie (arts. 157 a 161).

Sistema de valoración.

Las adquisiciones de suelo urbano, por las Entidades públicas, ha de hacerse en condiciones adecuadas para no lesionar los intereses privados, aunque privándoles, naturalmente, de todo factor especulativo, e incluso de plusvalías, que no son producto del esfuerzo del propietario y de las que debe beneficiarse la comunidad.

Parecerá justificado que se abandonen los criterios clásicos que hemos venido utilizando, dado lo poco apetecible de sus resultados. Para llegar a sustituirlos hubo que hacer una previa discriminación de los múltiples supuestos en que la situación de los terrenos puede encontrarse en relación con el Planeamiento, y establecer una gradación de valores cuya escala había de partir del suelo rústico, el menos afectado por el Planeamiento, hasta los situa-

dos en el mismo corazón de las ciudades, en los que la tasación ha de ser la más elevada.

El resultado de este estudio ha sido la obtención de cuatro tipos de valores, cuya determinación y conjunción de todos o de algunos de ellos nos señalarán el precio justo de las adquisiciones. Estos valores son: «inicial», «expectante», «urbanístico» y «comercial».

Esta clasificación cuatripartita de valores no debe ser considerada como un alarde de análisis empírico, sino como instrumentos reales de aplicación ajustada y concreta que cuenta ya en su haber con la experiencia provechosa de su utilización por varios países extranjeros.

El valor «inicial» se determinará por el rendimiento que le corresponde en la explotación rústica efectiva o de que fuere naturalmente susceptible.

Se entenderá por valor «expectante» el potencial de los terrenos en relación a las perspectivas de su aprovechamiento o utilización urbanística. Recordamos que cuando se estudiaba por los expertos ingleses el problema de las indemnizaciones a particulares por la suspensión o interdicción del llamado «derecho de desarrollo» como facultad del propietario, sus trabajos originaron la publicación del «Libro Blanco» en 1944, en el que se reconoce que este «derecho de desarrollo» en los solares representaba un «valor fluctuante» potencial, pues suponiendo que una ciudad se extienda poco a poco, todos los solares circundantes experimentan una subida de valor por la expectativa de su desarrollo. Pero se añade que su valoración ha de hacerse con un criterio honesto, considerando que el edificio que se espera ha de asentarse en una determinada parcela puede construirse en ella o en otra, que no se sabe la dirección que tomará en el futuro la urbanización, porque la demanda de terrenos no es global ni simultánea, etc., etc.

Sobre los anteriores valores—el «inicial» y el «expectante»— existe el valor «urbanístico», que ha de estimarse en relación al valor del volumen de construcción, pues no es lo mismo el valor de un solar en el que sólo pueda levantarse un edificio de un solo piso, que aquel en que pueda elevarse un «rascacielos»; y por último, un valor «comercial», es decir, el mayor valor que sobre los anteriores pueda tener un solar, por su situación en zona dedicada a las actividades mercantiles.

La Ley señala con precisión los topes, límites y casos en que se aplican cada uno de los valores, con lo que se aspira a asegurar por su justo precio la adquisición de los terrenos.

Estímulos a la propiedad privada.

La acción oficial, por importante que sea, no puede promover por sí sola la obra urbanizadora de una ciudad completa. Ha de estimular y encauzar la iniciativa privada para que la gestión de los propietarios, bien aisladamente, o constituidos en Asociación o Sociedad, actúe con eficacia.

A estos fines, el Proyecto de Ley, entre otras prescripciones de menor interés, establece: En la ejecución de los Planes de Urbanismo, la gestión pública puede ser sustituida por la privada (artículo 137) y aún en aquélla, la Administración puede encomendar a esta última la concesión para su desarrollo, con derecho preferente, para la explotación de los servicios públicos comprendidos dentro del sector del Proyecto (art. 134).

Los particulares tienen un derecho de información, asesoramiento y fiscalización en la gestión pública, cuando las obras sean por ellos sufragadas (art. 136).

Las personas que sufragan íntegramente los gastos de una urbanización tienen derecho al importe de la Contribución territorial y arbitrios que graven los edificios que construyan. Este beneficio fiscal es compatible con otros establecidos por disposiciones especiales reguladoras de exenciones o bonificaciones otorgadas por la construcción de determinadas viviendas (arts. 189 y 190). Exenciones de Derechos reales y Timbre por numerosos conceptos (artículo 193) y de las contribuciones especiales cuando los propietarios actúen en la gestión urbanística mediante los sistemas de cooperación o compensación.

Gestión económica.

En su aspecto económico, el mayor esfuerzo para llevar a feliz término la política del suelo ha de corresponder a los Ayuntamientos; de ahí que se establezcan obligaciones muy diversas que conducen a reforzar el principio de especialización presupuestaria que tiene su antecedente en nuestra legislación de Ensanche. Las cantidades que obligatoriamente han de destinarse tanto a la formación del «Patrimonio municipal del suelo», como el desarrollo de las urbanizaciones, representan cifras muy considerables.

A su lado el Estado, participando en una función de la que hoy no puede desentenderse, según acredita el ejemplo de todos los países, ha de destinar una cifra no inferior a doscientos millones de pesetas para coadyuvar a los fines de esta Ley, y de modo especial para la preparación de terrenos y urbanización de zonas, a través de los Ayuntamientos, con destino a la construcción de viviendas económicas (art. 177).

A estos efectos, el cuadro de exacciones de la Ley de Régimen local se complementa con:

Un nuevo arbitrio sobre «ordenación urbanística», que es, en definitiva, el antiguo de solares, subdividido en distintos períodos, atendida la circunstancia de la influencia de la ordenación en aquéllos (arts. 184 a 186).

Otro, sobre el «aumento del volumen de edificación», para gravar los excesos permitidos en la construcción fuera de Plan (artículo 187).

Un recargo del 25 por 100 sobre el actual arbitrio de plus-valía (artículo 188, ap. c), cuya justificación se encuentra en la necesidad de absorber con mayor fuerza los residuos que sobre los incrementos urbanísticos se produzcan no imputables al propietario del terreno.

Se añade el arbitrio no fiscal sobre edificación deficiente (artículo 162).

Este cuadro permite apreciar que el verdadero propósito de la Ley no ha sido el de proporcionar ingresos a los Ayuntamientos para invertirlos en la obra urbanizadora, lo que ya estaría justificado, sino más bien a causa de su escasa cuantía, compeler y fomentar la edificación de los terrenos pensando que cuando se encuentran emplazados en una ciudad tienen que cumplir forzosamente ese destino.

Gestión orgánica.

Cierto que en el orden urbanístico los complejos intereses de la ciudad han de corresponder a su Ayuntamiento; pero cierto también que la cuantía de los mismos, la continuidad y coordinación con los Ayuntamientos limítrofes y éstos a su vez con los del resto del territorio nacional, suponen la existencia de organismos de la Administración central, que están implicados en estas competencias, sin que por ello se moleste la autonomía municipal. Ya desde el Estatuto municipal hasta nuestros días, los proyectos de este orden habían de merecer la aprobación de la Comisión Central de Sanidad Local o de las provinciales correspondientes para tener ejecutividad.

La Ley señala como Organos centrales: el Consejo Nacional de Urbanismo, la Comisión Central de Urbanismo y la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo.

Como Organos locales: Comisiones provinciales de Urbanismo, Ayuntamientos, en régimen normal, mancomunados o bajo la modalidad de Gerencia urbanística, y las Diputaciones provinciales, especialmente en funciones de ayuda y cooperación, que tanto éxito vienen teniendo en la legislación local (arts. 198 a 205).

Esta Ley lleva cinco años de constantes trabajos en su preparación ; se han revisado nuestros antecedentes nacionales y la legislación y experiencia extranjera. Un conjunto de juristas, ingenieros, arquitectos y hombres duchos en materia administrativa han intervenido en su redacción. Las Cortes, en sus Comisiones, han cooperado en forma extraordinaria, como lo revela el número de enmiendas formuladas y discutidas. A mí me cabe el honor de presentarla ante vosotros y recabar la responsabilidad de sus resultados.

Ya sé que el pensamiento jurídico no concluye cuando se ha depositado en una ley ; los días futuros traerán un cortejo de nuevas ansias. Pero los que hemos intervenido en esta Ley quedaríamos satisfechos si la experiencia de su aplicación demostrara que hemos sabido aprisionar en sus mallas la justicia social del ciclo histórico que vivimos.