

## **Discurso del Director General de Administración Local, D. José García Hernández (1)**

Señores Procuradores: La Ley que hoy se somete al juicio de vuestra acertada decisión y que en nombre de la Comisión de Gobernación me corresponde justificar ante vosotros, es trascendental para nuestro país. Consciente de ello, os ruego que vuestra atención repare en que su elaboración, sus antecedentes y su estudio han sido obra de amplia colaboración en la que se han implicado técnicos urbanistas—en sus distintas ramas y procedencias—, juristas, economistas, Alcaldes y cuantas personas que por su competencia pudieran hacer de la norma que hoy las Cortes, tras la importante y laboriosa aportación de su Ponencia y Comisión, han de en su caso aprobar, un instrumento perfecto o al menos eficaz para regular la política del suelo, base y presupuesto indispensable para el porvenir de las ciudades en que los españoles, en sus generaciones actual y sucesivas, hemos de vivir.

Y en verdad, señores Procuradores, ¡qué complejo resulta el problema cuando, superados los primeros instantes propicios a las soluciones simplistas, nos adentramos en el complicado juego de los mecanismos de la ciudad! La concepción que prevea un trazado bajo una dirección técnica, ha de apoyarse inexcusablemente en normas jurídicas para comprender infinitas situaciones de las que nacen derechos que, si por un lado merecen el respeto que la propiedad requiere, por otra parte promueven ilegítimos intereses que, con apariencia de legalidad, entrañan perjuicios hacia la comunidad, provocando fenómenos que coartan el desarrollo normal de los núcleos urbanos y producen ese mal casi ya endémico de los tiempos actuales, fermento de desesperación colectiva, que es el problema de la falta de viviendas asequibles para los sectores medios y modestos de la sociedad.

Pero el Urbanismo, aun contando con esto, no ha de limitarse sólo a ese aspecto. El crecimiento, muchas veces desordenado, de nuestras ciudades, ha de ser encauzado, cuando no corregido, para evitar que su desmesurado contorno constituya un motivo más de

---

(1) Discurso pronunciado ante el Pleno de las Cortes españolas el día 12 de mayo de 1956.

lucha, mediante los estudios previos que sirvan para determinar las razones del éxodo creciente hacia los núcleos más densamente urbanizados, entre cuyos motivos y causas acaso no sea la de menor importancia la de una falta de acondicionamiento en los más indispensables servicios mínimos que padecen los sectores rurales de España, lo que aconseja dirigir nuestros mayores esfuerzos en favor de esas zonas, procurándoles niveles de vida más altos.

La ciudad, considerada como centro en el que convergen y se desarrollan las fundamentales actividades humanas, ha de responder a los fines que el hombre debe cumplir. El Urbanismo ha de caracterizarse por su contenido permanentemente humano, que tienda a desvirtuar y limitar el crecimiento de los grandes centros urbanos atacando a fondo sus motivos —la centralización industrial y burocrática— y estableciendo normas de sensatez que aseguren la armonía, la mesura y el sentido de los valores espirituales del hombre. La consigna de llegar hacia un «Urbanismo humano» ha de conducirnos a rechazar los criterios de uniformidad materialista que tantos señuelos ofrecen hoy al amparo de propagandas, colocándonos decididamente frente al criterio de Le Corbusier de considerar a la ciudad como «máquina de vivir».

El Urbanismo ha de respetar la vida del hombre creándole ciudades que le permitan, de un lado, el reposo, el estudio, la meditación, la intimidad; por otro, el trabajo, la acción, la actividad múltiple para satisfacer las necesidades individuales e individualizadas. Por una parte, las exigencias de la personalidad; por otra, las de la colectividad (Sartoris).

Coordinar factores de urgencia en la habilitación de nuevos núcleos urbanos de vida, tan acuciantes para el hombre actual, con un criterio racional que evite construcciones apresuradas, fuera de una estudiada ordenación, es obra a la que todos hemos de dedicar nuestros desvelos. Sin ello produciríamos el caos urbano y la especulación sobre el suelo, contra lo que tenemos que luchar. A esos resultados han contribuido la migración acentuada y acelerada hacia las ciudades, la acumulación humana, viviendas que, como la choza o la cueva, nos hacen retroceder al paleolítico, ocupaciones sin derecho alguno sobre terrenos de propiedad ajena, desproporción entre el coste de las viviendas y el alquiler que se paga por las mismas; en suma: un conjunto de males que aquejan al mundo de nuestro tiempo.

Precisemos cuáles pueden ser los medios de actuación frente a la propiedad del suelo urbano; el primero es el de permitir libremente la construcción y negociación de los solares sin restricciones ni interferencias; el segundo es el del estímulo a los propietarios para que ellos mismos edifiquen por medio de la exención de impuestos, préstamos hipotecarios, primas a la construcción, etcétera; el tercero es el del sistema de regulación mediante leyes de planeamiento, ordenanzas, control de alquileres, etc.; el cuar-

to es el de la actuación directa por los Organismos oficiales expropiando terrenos y construyendo y hasta explotando las viviendas.

Difícil resulta adscribirse a un solo grupo en las soluciones apuntadas. Lo mejor será prever distintos medios, a través de los cuales pueda canalizarse no sólo la actuación de las Entidades públicas, sino también la de los particulares. Mas en cuanto a estos últimos, se hace inevitable que el propietario urbano se encuentre sujeto a una cantidad creciente de limitaciones derivadas de la obligación genérica de someterse a los planes de Urbanismo.

## II

A) Una minuciosa exposición de las manifestaciones normativas relacionadas con el régimen de ordenación de las ciudades, nos colocaría en el trance de evocar los distintos tipos de aquéllas en sus etapas medieval, del Renacimiento, iberoamericana, época de las Casas de Austria y de Borbón del siglo XIX.

No es éste nuestro cometido, sino el de, en rápida visión panorámica, indicar las más importantes normas que en su origen son escasas e ineficaces en su aplicación. Esporádicos textos contenidos en la Novísima Recopilación, tales como la Ordenanza de Corregidores dada por Fernando VI en 1749 y la Instrucción de Carlos III de 1778, más bien tienen como finalidad la de estimular la edificación de solares en la Corte, o la de obligar al cumplimiento de normas de policía.

Sin embargo, no debemos dejar de consignar que tal vez los únicos casos de planeamiento total en los pasados siglos se hallan contenidos en las leyes de Indias, que fundaron las ciudades de América del Centro y Sur, tan llenas de valores estéticos y humanos, con su trazado clásico de cuadrícula y plaza central, en donde se emplazan los dos edificios más representativos: la Iglesia y el Municipio o Cabildo.

El siglo XIX empieza a precisar la materia urbana como uno de los objetivos de la actividad municipal. La formulación de planes para ciudades importantes señala el aspecto concreto de aplicación práctica. El R. D. de 8 de abril de 1857 autorizó al Ministerio de Fomento para, oyendo al Ayuntamiento y Diputación provincial, formular el Plan de Ensanche de Madrid, cuyo trabajo se encomendó al ingeniero D. Carlos María de Castro. En Barcelona, por R. O. de 7 de junio de 1859, se aprobaba el estudio de ensanche y reforma de la ciudad, que, no obstante haber sido encomendado al trabajo premiado del arquitecto municipal Antonio Rovira, se desarrolló el del ingeniero Ildefonso Cerdá, cuyo proyecto fué acompañado de una Memoria compuesta de dos gruesos volúmenes, que constituyen una historia del Urbanismo.

Bilbao consigue, tras no pocos esfuerzos y vicisitudes, el estudio en 1866 de sus ensanches, realizados por el arquitecto Severino Achucarro y los ingenieros Pablo de Alzola y Ernesto de Hoffmeyer. En San Sebastián se inicia en 1864 el proyecto de ensanche, encomendado a Antonio Cortázar y continuado por José Eleuterio de Escoriaza y José Goicoa. Otras ciudades siguen el mismo ejemplo, y en Zaragoza—por ejemplo, y para no hacer la lista interminable—el proyecto de Yarza inicia su fisonomía actual.

La Ley municipal de 2 de octubre de 1877 no contenía preceptos relativos a la extensión ni reforma de las ciudades, atribuyéndose a la competencia municipal los servicios referentes al ornato y arreglo de la vía pública. Es la Ley de 29 de junio de 1864 la que inicia una orientación urbanizadora, cuyas normas, sustituidas por la Ley de 22 de diciembre de 1876, dan nacimiento a las Juntas especiales de ensanche, que informan la Ley de 26 de julio de 1892, reglamentada en 31 de mayo de 1893, conocida vulgarmente como Ley de Ensanche y que dictada inicialmente para Madrid y Barcelona, fué posteriormente aplicada a otras ciudades. Sus características pueden resumirse en los siguientes puntos: Sistema de Comisión especial mixta, integrada por Concejales y representantes de la propiedad de los terrenos; especialización presupuestaria, dedicando recursos singulares a la realización de los ensanches; desconexión urbanística, actuando sin atender a un conjunto de un plan general de ordenación, haciéndolo en zonas distintas, muchas veces separadas entre sí.

La Ley de 18 de marzo de 1895—y su Reglamento de 15 de diciembre de 1896—complementan la legislación de ensanche y regulan las obras de saneamiento y reforma interior de las poblaciones superiores a 30.000 habitantes. Su propósito fundamental estaba inspirado en el deseo de estimular la iniciativa privada concediéndola un conjunto de exenciones tributarias que, en muchos casos, fueron motivo de tentación para desvirtuar la calificación de las zonas de ensanche, acentuada por las mayores facilidades que se otorgaban para la expropiación de las fajas paralelas a la vía pública.

El Estatuto municipal de 1924 no aportó grandes modificaciones al criterio hasta aquel entonces mantenido por la legislación anterior. Sostiene la diferenciación tripartita de las zonas—interior, ensanche y extensión—siempre que el Municipio tenga aprobado su plan. Tanto el Estatuto como su Reglamento de obras y servicios municipales de 14 de julio de 1924 mejoran la técnica y sistematizan los conceptos; hay alusiones concretas a ideas que posteriormente han adquirido un gran relieve en la técnica urbanística: espacios libres y verdes, zonificación, influencia extraterritorial de la urbanización, servidumbres urbanísticas o limitaciones de edificación y otros aspectos de detalle que no es posible ahora enumerar.

La legislación del año 1924, aunque constituyó un avance dig-

no de ser recordado, no llegó a superar las deficiencias de principio de que adolecían las normas en que se inspiraba. Y sobrado es decir que la Ley municipal de 31 de octubre de 1935, pobre remedio de la obra de la Dictadura, no significó absolutamente nada. En suma, la idea predominante era la de estimular el crecimiento de las ciudades, mas no su ordenación.

B) La nueva Ley de Bases del Régimen local, de 1945, con sus desenvolvimientos posteriores, establece como servicio obligatorio lo que hasta entonces vino siendo mera competencia, es decir, la formación por todos los Municipios de los planes de urbanización, dentro de cuyo concepto, y como posibles etapas o subdivisiones para su desarrollo, se comprenden los de ensanche, reforma interior y urbanización parcial. La clasificación bipartita de obras de urbanización y municipales ordinarias mezclan conceptos de división del término municipal con los de actividad funcional. Se introduce la novedad de conceder el beneficio de la expropiación forzosa a las obras municipales ordinarias, y se declaran expropiables amplias zonas aptas para asegurar el pleno valor y rendimiento a los proyectos, persiguiendo aquel concepto de que la urbanización no sólo debe alcanzar a los núcleos de edificación, sino también a sus alrededores.

Sin embargo, las modificaciones sustanciales, antecedente directo del Urbanismo actual, se inician en 25 de noviembre de 1944, en que se promulgó la Ley aprobatoria de las bases a que habría de ajustarse la ordenación urbanística de la capital de la Nación, seguida por la Ley de 17 de julio de 1945, reguladora de la ordenación urbanística y comarcal de Bilbao y su zona de influencia; la Ley de 18 de diciembre de 1946 para la ordenación urbana de Valencia y su comarca, y la más reciente de 3 de diciembre de 1953 para Barcelona. El conjunto de estas disposiciones con la Ley de Ordenación de Solares de 15 de mayo de 1945, acreditan un período de intensa preparación y experiencia, bajo la égida del actual Ministro de la Gobernación, previo a la formulación de una Ley fundamental para todo el Urbanismo nacional, que es la que hoy se somete a la consideración y aprobación de las Cortes españolas.

Un resumen de la orientación de aquellas disposiciones—con independencia de las circunstancias propias de la ciudad a que afectan—permite fijar los siguientes principios comunes a todas ellas:

- 1.º Existencia de un plan de ordenación de carácter general, que a su vez se desarrolla en proyectos parciales y de urbanización. Estos conceptos—cuya definición se hace meticulosamente en el Proyecto de Ley del Suelo—están afectados por circunstancias extraterritoriales de influencia que los hacen rebasar del marco estricto municipal, dándoles un carácter supramunicipal, comarcal o regional. Se opera, en suma, una distensión de la esfera municipal que da al Urbanismo actual esa nota de competencia compartida,

en la que lo estrictamente local ha de ser coadyuvado por la acción del Estado.

2.º La formulación de los planes constituye misión fundamental de los Ayuntamientos. Los medios instrumentales que sirven a esa finalidad configuran, según la ciudad a que se aplican, modalidades distintas. Reconocimiento de esta obligación municipal es el hecho de que, aunque el organismo creado tenga facultades para la aprobación—caso de la Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid—, la formulación de los planes parciales corresponde a los Ayuntamientos de una manera principal, aunque subsidiariamente puedan realizarlo órganos urbanísticos especiales.

3.º Los medios de gestión, en su aspecto concreto de ejecución, corresponden también a los Ayuntamientos; pero, extendiendo el concepto fiscal al urbanístico, se interesan y estimulan las asociaciones administrativas de propietarios aspirando a convertirlos en colaboradores activos de la obra urbanizadora.

4.º Un régimen especial para el suelo urbano cuyas notas más importantes son:

a) Admisión de nuevas limitaciones y servidumbres a la propiedad. La obligación de construir o edificar, la prohibición de hacerlo, bien con carácter absoluto o transitorio, la limitación en cuanto a volúmenes, etc., señalan los contornos normales de un dominio afectado por la función social de la propiedad, a la que sirven.

b) Subordinación y preferencia de la urbanización a la edificación.

c) Parcelación y reparcelación de solares sometidos a la fiscalización y dirección de la Administración.

d) Distinción de los terrenos agrícolas de los solares y subdivisión de éstos, según su clase y situación.

e) Extensión del concepto de la expropiación a amplias zonas de influencia, rompiendo las barreras de aquel sistema arcaico de fajas de terreno de dimensión constante que sirvieron para invalidar la racionalidad de las reformas urbanas indispensables, haciéndolas económicamente imposibles (Muguruza), admitiéndose, entre los modos de indemnización, las permutas de terrenos.

5.º Existencia de un régimen financiero especial, que para los casos de Madrid y Barcelona opera principalmente bajo la subvención del Estado y en los de Bilbao y Valencia está ligado a la Hacienda de los Ayuntamientos interesados, y, en cualquier caso, con presupuesto autónomo independiente o especial.

6.º Declaración de venta forzosa para los solares sin edificar o con construcciones paralizadas, derruidas o ruinosas.

### III

El Proyecto de Ley sometido hoy a la consideración de las Cortes recoge no sólo los principios en que se ha inspirado la legislación últimamente promulgada, en lo que tiene el refrendo de una experiencia, sino que procura alcanzar, entre otros objetivos, los siguientes: fomento de la planificación, imponiendo su obligatoriedad; incremento de las zonas urbanizadas y, por tanto, de los solares; incremento de los espacios libres; dedicación de los solares a la urbanización y disponibilidad de los mismos por quienes deseen edificar; ordenación de la edificación y lucha contra la especulación.

Permitidme que eluda el examen circunstanciado de cada uno de estos propósitos, porque no sólo están reconocidos en el extenso preámbulo del texto legal y en sus normas subsiguientes, sino que por corresponder a la más autorizada palabra del Ministro de la Gobernación la exposición de las características generales del proyecto, he de limitarme a examinar, según preceptúa el Reglamento de las Cortes, las enmiendas presentadas, y aun dentro de éstas, las más importantes, para evitar la excesiva fatiga a vuestra atención.

Baste decir que las Cortes han introducido numerosas modificaciones, suprimido treinta y dos artículos del primitivo proyecto como consecuencia no sólo de las ciento sesenta y tres enmiendas formuladas, sino también de las rectificaciones efectuadas por la Ponencia, que recibió por parte del Ministro de la Gobernación la más amplia autorización para llevar al texto aquellas sugerencias que permitieran una mayor perfección del proyecto.

En el Título preliminar, dedicado a enumerar los principios generales de las «finalidades y campo de aplicación de la Ley», se señala que la actividad urbanística se referirá a los siguientes conceptos: Planeamiento urbanístico; Régimen urbanístico del suelo; Ejecución de las urbanizaciones, y Fomento e intervención del ejercicio de las facultades dominicales relativa al uso del suelo y edificación.

El artículo 3.º desarrolla estos conceptos y a su texto se formularon diversas enmiendas en lo que concierne al «Planeamiento urbanístico»; el Sr. Rodríguez de Valcárcel pretendía que se incluyera la mención relativa al emplazamiento de aeropuertos y helipuertos, lo que parcialmente fué admitido, ya que la información recibida de los distintos países que tienen una mayor experiencia sobre estos servicios aconsejan establecer los helipuertos en zonas situadas fuera del casco urbano de la población hasta tanto se llegue a un mayor conocimiento en la materia, conclusión reforzada por los acuerdos de la Conferencia internacional celebrada en Rotterdam el pasado año sobre helicópteros y helipuertos. Ello también motivó el que se desestimara la pretensión de dicho señor Procurador para incluirlos dentro de los Planes y Proyectos de reforma interior a que se refiere el artículo 12.

Se aceptó una enmienda del Sr. Díaz Ambrona para que se mencionara también entre los centros públicos a que se refiere el mismo concepto, los de «enseñanza y culturales», así como se aceptaron las sugerencias de los Sres. Pérez Lozao y Martí Butsems en el sentido de sustituir la frase «regular el estilo de las construcciones» como materia de la competencia urbanística, por la más adecuada de «orientar su composición arquitectónica».

En lo que afecta al «Régimen del suelo», varias enmiendas del Sr. Martí Butsems pretendían que la competencia urbanística se limitara exclusivamente a «influnciar» el mercado de terrenos, en vez de «regularlo», lo que hubo de ser desestimado porque desvirtuaría el claro y terminante propósito de la Ley de impedir el agio.

Otras enmiendas presentadas por el mismo Procurador en este epígrafe y en el relativo al «Fomento e intervención en el ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación», señalan reiterativamente un propósito: el de que la Ley sólo debiera establecer las obligaciones de los propietarios encaminadas directamente a la construcción de viviendas, lo que parece indicar que toda otra labor debe ser postergada. La Comisión hubo de rechazar —aun reconociendo la bondad del propósito—este criterio, por considerar que la construcción de viviendas es materia propia de otra ley que, naturalmente, habrá de estar influida por esta del Suelo, que pretende el desarrollo de la actividad urbanística en su conjunto como presupuesto completamente indispensable para que la política de la vivienda produzca un resultado satisfactorio. Fácil es imaginar, de contrario, el desorden a que se llegaría si paralelamente a la construcción de las viviendas no se previera la realización de todas las edificaciones y servicios que requiere la vida social, pues tan indispensables han de ser la construcción de la iglesia, de las escuelas, de los centros de abastecimiento, sanitarios y deportivos, parques, jardines o espectáculos.

Se recogió, en cambio, inspirándose en una enmienda formulada por el Sr. Martí Butsems, la declaración de que la competencia urbanística se extendería a la promoción de cuantas posibilidades fueran precisas para que los propietarios puedan cumplir los fines que la Ley les encomienda, rechazándose, por otra parte, su pretensión de que las facultades enumeradas en este artículo 3.º de la Ley lo fueran con carácter limitativo y no enunciativo.

En el Título I sobre «Planeamiento urbanístico» las enmiendas más importantes se refieren a los siguientes extremos:

En los artículos 10 y 11 se señalan los requisitos que han de contener los planes parciales y proyectos de urbanización, a lo que por el Sr. Martí Butsems se oponía el marcado carácter reglamentario de los preceptos comentados, y aunque la afirmación podría tener a primera vista cierto fundamento, tanto la Ponencia como la Comisión consideraron necesario —en estos y otros artículos análogos— que no

sufrieran modificación, porque así se contribuía a aclarar conceptos que son fundamentales en el Proyecto.

Otra importante enmienda a los artículos 13 al 20, ambos inclusive, del Sr. Martí Butsems, proponía su supresión, por considerarse que la materia relativa a los planes especiales es privativa de la competencia de otros organismos. La desestimación se fundamentó en que tales planes son esenciales en el Urbanismo moderno, según se desprende de la legislación de otros países, y que la jurisdicción privativa de los organismos afectados está expresamente salvada, en esta y otras materias, en el párrafo 2 del artículo 45. Y tanto es así, que una enmienda del Sr. Díaz Ambrona, en la que interesaba fuese requerido el informe de la Dirección General de Bellas Artes cuando se dictaren normas específicas que afectaren a edificios histórico-artísticos, fué tomada en consideración.

El artículo 22 contempla el caso de que los Ayuntamientos suspendieren la concesión de licencias cuando ello resultare preciso, al objeto de estudiar un plan de ordenación, y una enmienda presentada por el Sr. Toledo pretendía que se indemnizara a los peticionarios anteriores a la publicación del acuerdo de suspensión por unos hipotéticos daños y perjuicios sufridos. Fué rechazada, puesto que lo único que puede ser objeto de indemnización —y así lo reconoce la Ley— es el coste oficial de los proyectos, único gasto que se les ha producido a los peticionarios hasta aquel momento, precepto que, por otra parte, con relación a la legislación anterior, implica una evidente mejora en favor del propietario.

En el artículo 28 la Ponencia, dentro de la línea tradicional a que el Proyecto responde, en cuanto se refiere a la competencia de los distintos organismos para aprobar definitivamente los planes y proyectos, introdujo una innovación esencial: la de que estos últimos fueran aprobados por las Comisiones provinciales de Urbanismo, una vez constituidas, con lo que se evitaría el excesivo trámite a que se ven sometidos en las oficinas centrales, que deben ocuparse de problemas de importancia más general.

El Sr. Toledo deseaba, mediante enmienda presentada al artículo 31, que los proyectos de ejecución se llevaran a efecto en el plazo máximo de quince años, y deseosa la Ponencia y la Comisión de aceptar las razones que aconsejaban la modificación, compatibilizándolas con la flexibilidad que el desarrollo de los proyectos de ejecución tiene que llevar, acudió a la fórmula de que la fijación del plazo quedara consignada en los correspondientes «programas de actuación».

El artículo 47 relativo a las limitaciones que comporta la obligatoriedad de la observancia de los planes, dió motivo a que por el señor Martí Butsems se considerara el precepto como excesivo en orden a la limitación impuesta en las facultades dominicales, por cuanto el Urbanismo pretendía establecer una utilización determinada de un predio sin tener en cuenta que allí puede haber una importante mina u otro yacimiento análogo. Realmente, si la sospecha no existe, no pare-

ce que deba ser tenida en cuenta, y si tal posibilidad se produce, el planeamiento que requiere la colaboración de todas las técnicas interesadas lo tomará en consideración, lo mismo que hace con otras de orden económico. En tanto, en los terrenos en donde próximamente se va a proceder a la creación de centros urbanos, no se debe permitir la explotación de canteras, areneros, graveros, etc., que son un obstáculo muy grave para el normal desarrollo de las ciudades, mínimas prevenciones que otras legislaciones consignan. No obstante, en el artículo se introdujeron las modificaciones adecuadas para proceder en tales supuestos a la revisión de los planes, así como para excluir el arrendamiento y derecho de superficie constituido sobre construcciones de carácter provisional, sujetas a demolición, de la legislación especial de arrendamientos urbanos, siguiendo, en este aspecto, a una enmienda propuesta por el Sr. Toledo.

El artículo 48 se refiere a los edificios erigidos con anterioridad a la aprobación del plan y calificados como fuera de ordenación. Se aceptó la enmienda del Sr. Comba, para incluir también las «instalaciones» y se añadió un párrafo nuevo, propuesto por el Sr. Martí Butsems, para regular aquellos casos en los que la demolición implica la obligación de construir una tercera parte más de las viviendas existentes, impuesta por la Ley de Arrendamientos para consignar la salvedad en cuanto a que la altura del nuevo edificio no resulte en contraposición con el plan.

En la creación de la cédula urbanística, prevista en el artículo 51, se ha seguido un criterio intermedio entre la obligatoriedad absoluta propugnada por el Sr. Martí Butsems y la libertad que el Proyecto consignaba. Un nuevo párrafo la declara obligatoria sólo para las fincas comprendidas en polígonos de nueva actuación.

Por último, al artículo 59, que regula la distancia que ha de guardarse entre las construcciones próximas a las carreteras, las enmiendas presentadas por los Sres. Rodríguez de Valcárcel, Pérez Loza y Martí Butsems, dieron lugar a algunas correcciones de detalle, aunque conservando, en lo básico, la vigencia de la Ley de 7 de abril de 1952 que regula la materia.

En el Título II, sobre «Régimen urbanístico del suelo», la Ley señala, en el artículo 69, las limitaciones urbanísticas a que estará sujeto el suelo rústico. El Sr. Martí Butsems proponía la supresión del precepto por considerar que la materia es extraña al Urbanismo, y de nuevo hubo de ser rechazada la enmienda, pues sobre la consideración de numerosos y abrumadores precedentes en la legislación comparada, tal regulación resulta necesaria porque, en otro caso, se daría la circunstancia de que fuera de los límites edificables establecidos por el plan no habría ninguna regulación, con lo que volverían a surgir los suburbios con urbanizaciones anárquicas. El criterio de la Ley es el de no intervenir ni interferir ninguna de las prerrogativas rurales del campo, pero sí la utilización de los terrenos rústicos para fines de tipo urbano.

En el capítulo concerniente a los «patrimonios municipales del suelo» se introdujeron dos modificaciones debidas : la primera a una enmienda del Sr. Martí Butsems, para que pudieran constituir dichos patrimonios no sólo los Ayuntamientos a quienes el Proyecto obligatoriamente se lo imponía, sino también a aquellos que voluntariamente lo acordaren ; y la segunda, porque la Ponencia consideró, para facilitar su formación, que la adquisición de terrenos de reserva de suelo podría ser obtenida mediante expropiación, previa la aprobación de un proyecto por la Comisión provincial de Urbanismo.

En el capítulo de «Parcelaciones y reparcelaciones», las modificaciones más importantes procedieron de la Ponencia que, siguiendo el espíritu del Proyecto, precisó con mayor concreción el carácter divisible o indivisible de las parcelas y la determinación de las unidades reparcelables. En esta materia se suscitaron dos enmiendas referidas a los siguientes supuestos :

El Sr. Toledo pedía que al propietario que alegare lesión en más de un sexto sufrida en la reparcelación, se le otorgara el acceso directo a la vía contencioso-administrativa. Sin embargo, retiró su enmienda al hacerle notar que la Ley ya otorga suficientes garantías en tal supuesto, en el que se concede no sólo recurso de alzada ante la Comisión Central de Urbanismo, sino previamente, la posibilidad de solicitar una nueva reparcelación, y, en último término, la de acudir a la vía contencioso-administrativa, según el artículo 226, para que se le indemnice. El propósito de la Ley es no obstaculizar la reparcelación, por lo que mantiene el principio de no hacerla recurrible jurisdiccionalmente, pero, en su caso, indemnizar al lesionado facilitándole para su efectividad la vía contencioso-administrativa.

Una vez aprobada la parcelación y presentado el documento en el Registro de la Propiedad, puede resultar que existan cargas que sean incompatibles con la nueva situación y características de las fincas. En tal supuesto, siguiendo una enmienda del Sr. Martí Butsems al artículo 82, las partes deberán acudir al Juzgado y sustanciar el procedimiento por el trámite de los incidentes para obtener la declaración de compatibilidad y, en caso contrario, su transformación en un derecho de crédito, sin que sea admisible recurso de apelación contra la resolución judicial.

En el capítulo de «Valoraciones» se consignó, para una mejor sistematización de la materia, que el procedimiento habría de regirse, salvo lo dispuesto en el artículo 122, por la Ley de Expropiación forzosa, así como la tasación del valor comercial, aplicándose para los restantes valores los criterios de la Ley del Suelo. Fué admitida una enmienda del Sr. Toledo, que pretendía que se tuvieran en cuenta los precios consignados en los títulos de adquisición, aunque, para evitar especulaciones, se limitó a los que fueren anteriores a la promulgación de la nueva Ley (art. 94).

En el Título III sobre «Ejecución de los Planes de Urbanismo»,

el artículo 112 faculta a los Ayuntamientos para acordar prioridades en la ejecución de la obra urbanizadora mediante declaraciones de interés inmediato, que habrán de formularse «en consideración a la demanda de solares y ofertas de construcción previsibles para cinco años». Una enmienda del Sr. Navarro Latorre pretendía que esta declaración se hiciera automáticamente cuando en el polígono o manzana hubiere de erigirse un edificio de carácter docente, lo que hubo de ser rechazado, porque alteraba fundamentalmente los motivos económicos que son esenciales en la promoción de la obra urbanizadora y por ser el problema planteado más bien razón para realizar en cada caso las gestiones oportunas entre las Corporaciones municipales y los organismos e instituciones públicas que pretendan contruir los centros aludidos.

En el capítulo relativo a los «Sistemas de actuación» se recogieron, en parte, atinadas consideraciones de los Sres. Martí Butsems y Toledo para que la cesión que los propietarios hubieren de efectuar de los terrenos se realice libre de gravámenes, así como que los gastos que ello lleve consigo fueren sufragados con cargo a los proyectos de urbanización (art. 114). Se aceptó una enmienda del Sr. Martí Butsems, referida al «sistema de expropiación», para el supuesto de que el adquirente de terrenos expropiados no edificare en los plazos señalados, en cuyo caso el expropiado habría de tener un derecho de reversión (art. 151). Y en cuanto al «sistema de compensación», aunque no fué objeto de enmiendas, se sometió a una nueva redacción por la Ponencia para, conservando su espíritu, darle mayor claridad.

En el Título IV, concerniente al «Ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación», distintas enmiendas presentadas al artículo 142, que inicia la materia a que se refería la antigua Ley de Solares, trataban, o de reducir los plazos establecidos en cuanto a la obligación de edificar, o de fijar su inicio a partir del desalojo del último ocupante para las fincas en ruina o demorar su cómputo cuando el propietario no hubiere obtenido préstamos para la edificación. Se desecharon las enmiendas en razón a que los plazos establecidos en la Ley son extremadamente flexibles, ya que, aparte de que su fijación se hace en los planes, atendidas las circunstancias de cada caso, los señalados en la Ley tienen carácter subsidiario, a defecto de aquéllos, y son prorrogables. Por otra parte, no puede dejarse su cumplimiento a la voluntad del particular que invoque un pretexto para retrasarlos. El precepto, tal como quedó en la Ley, reviste una gran trascendencia, ya que no sólo quedan incluidos en el registro de solares los inmuebles con construcciones derruidas, paralizadas, ruinosas o inadecuadas, como hacía la antigua Ley, sino todos aquellos que no hubieren sido edificados dentro de los plazos marcados.

Numerosas enmiendas presentadas a esta Sección hubieron de ser en su mayor parte desechadas, fundándose en motivos diversos. Así, una del Sr. Martí Butsems, que pretendía establecer un régimen en la

utilización de terrenos por empresas industriales, materia extraña a la Sección, además de reconocerse a aquéllas plazos de retención muy superiores a los normales; otra, en la que se proponía que los Ayuntamientos facilitaran viviendas en los casos de desalojamiento, alterando los derechos de indemnización que tienen reconocidos los inquilinos por la Ley de Arrendamientos urbanos; otra en la que se pretendía la supresión del período de venta forzosa para que inmediatamente se iniciara la subasta de los solares, porque ello podría producir una elevación en sus precios contraria al espíritu de la Ley; y por último, otra enmienda para que, terminada una subasta sin adjudicación, el propietario recuperara durante cinco años la normalidad de su dominio en cuanto al solar, contrariando al sentido del Proyecto de que en tal supuesto continúen en situación de venta forzosa.

Sin embargo, la pretensión del Sr. Martí Butsems para que durante el período de subsistencia de la venta forzosa, y antes de la convocatoria de la subasta pudiera el propietario enajenar la finca con la obligación de edificar por parte del adquirente, fué aceptada; porque el propósito legislativo no es tanto el de establecer una sanción autónoma, como el de procurar que sirva como estímulo a la obligación de edificar, que es lo que realmente interesa (art. 148, párrafo 1).

Una enmienda referida al artículo 153, en la Sección dedicada a la «Cesión de terrenos», formulada por don Romualdo de Toledo, fué desechada en cuanto proponía extender el alcance y ámbito de las cesiones gratuitas con cargo a los Ayuntamientos, para la construcción de viviendas de renta limitada u otras análogas, modificando el criterio restrictivo de que sólo se realicen con la finalidad de construir viviendas ultraeconómicas. Sin embargo, tanto la Ponencia como la Comisión introdujeron una importante enmienda al Proyecto, con el propósito de agilizarlo, estableciendo que las cesiones onerosas no precisarían el trámite de la autorización ministerial que actualmente se exige, cuando se tratare de fincas incluidas en los patrimonios municipales del suelo.

El «arbitrio no fiscal sobre edificación deficiente», establecido en la Ley, constituye una medida de fomento para promover la edificación. En ningún caso, pues, los propietarios pueden alegar un derecho adquirido frente a la variación de criterios urbanísticos que deben estar en constante evolución con arreglo a las situaciones sociales, económicas y estéticas de cada tiempo y lugar. Por eso se rechazó una enmienda del Sr. Toledo, que pretendía que no se aplicara este arbitrio a aquellos edificios ya construídos con licencia municipal, puesto que sobre las razones invocadas, en la Ley se prevé para su aplicación un plazo de suspensión de diez años prorrogables.

La Sección relativa a «Licencias» fué objeto de supresiones importantes por la Ponencia, a causa de que gran parte de su contenido está ya recogido en el vigente Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.

Consagrado en la Ley, en el Título V, «Gestión económica», el

principio de especialización presupuestaria, con tan directos antecedentes en nuestra legislación local, fué aceptada una sugerencia del Sr. Toledo para que se especificaran con mayor detalle los conceptos que habrían de integrar el estado de gastos del Presupuesto especial de Urbanismo. En cambio, se rechazó otra del mismo señor Procurador, que tendía a señalar una fórmula rígida para la distribución de la subvención estatal a que se refiere la Ley (art. 177), porque privaría del sentido flexible que debe acompañar a cada momento en la apreciación de las necesidades a considerar por los órganos superiores urbanísticos.

En cuanto al Título VI, «Órganos directivos y gestores», únicamente ofrece interés señalar la inclusión, entre los miembros del Consejo Nacional de Urbanismo, del nuevo representante de la Organización sindical y de las Corporaciones públicas relacionadas con los problemas del suelo urbano, así como la admisión de una enmienda promovida por el Sr. Pérez Lozao, en que solicitaba la supresión del precepto que admitía la instauración del régimen de Gerencia sin solicitud del Ayuntamiento, en cuanto suponía una indudable restricción al régimen de autonomía municipal.

En el último Título, VII de la Ley, relacionado con «Régimen jurídico», se rechazó una enmienda del Sr. Martí Butsems que proponía una limitación para las multas que por infracciones urbanísticas, de carácter muy grave, pudiera imponer, en última vía jerárquica, el Consejo de Ministros, porque el propósito legislativo es el de que aquellas sean proporcionales a los intereses que se producen en la especulación del suelo, en cuyos supuestos, establecer un límite en muchos casos representaría una cifra insignificante en relación con la infracción cometida, y por eso se aceptó otra enmienda del mismo Procurador, al párrafo 4 del artículo 215, para mantener ese criterio de proporcionalidad en el caso de las multas impuestas por las parcelaciones ilegales.

No se aceptó otra enmienda de Sr. Martí Butsems en la que proponía que las multas impuestas por los Alcaldes se hicieran efectivas en papel de urbanización, porque la Ley de Régimen local, en su artículo 434, considera a aquéllas como uno de los conceptos de las exacciones municipales.

Otra enmienda del mismo señor Procurador, en cuanto pretendía que los acuerdos municipales fueran en todo caso susceptibles de recurso de alzada ante la Comisión provincial de Urbanismo, fué desechada, porque así como dicha vía está justificada en aquellas cuestiones que tienen un carácter eminentemente técnico, en relación con los planes y con sus incidencias, en cuanto a otros acuerdos entrañaría una regresión considerable del régimen jurídico general existente en materia municipal, que debe seguir la trayectoria establecida en la Ley de Régimen local (art. 220).

El último artículo de la Ley —el 228— se refiere al supuesto de que por virtud de sentencia dictada por Juzgado o Tribunal se hu-

biere de desistir de la construcción o destruir alguna obra de urbanización, en cuyo caso la Ley preceptúa que el fallo se comunicará a la Comisión provincial de Urbanismo para que informe si debe o no ejecutarse, y en este último supuesto, que el Juez o Tribunal señale la indemnización. El Sr. Martí Butsems consideraba el precepto como atentatorio no sólo hacia la independencia que deben de merecer las declaraciones judiciales, sino también al respeto que merecen, proponiendo que dicho informe habría de ser previo al pronunciamiento del fallo. No obstante, la enmienda no podía ser admitida, porque ese mismo respeto impide el que se mezclen problemas de carácter exclusivamente jurídico con razones de interés público y Urbanismo, por lo que se deja a los Tribunales ordinarios que juzguen en estricto Derecho, como corresponde, y para el caso de que la ejecución de la sentencia fuere inconveniente, indemnizar al favorecido por aquélla en la forma prevista en los artículos 924 de la Ley de Enjuiciamiento civil y 92 de lo Contencioso. Por otra parte, el Proyecto se ha limitado a recoger lo que, sin necesidad, incluso de Ley, tiene declarado la jurisprudencia del Tribunal Supremo, no ya en la Sala de lo Contencioso, sino en la de lo Civil (por ejemplo, la Sentencia de 9 de abril de 1913, en la que se juzgó un supuesto relativo a la plaza de Cataluña, en Barcelona).

Creo, señores Procuradores, que la extensión que tiene la Ley me ha conducido, aun a sabiendas de que he omitido aspectos muy interesantes, a abusar de vuestra benevolencia. Pero no debo terminar sin decir que el conjunto de personas que entregaron sus ilusiones, a lo largo de varios años y no pocas horas, a la difícil tarea que, bajo sus directrices encomendara el Ministro de la Gobernación, han puesto en la obra el mayor deseo de acertar, trabajando con fe hacia los propósitos que la inspiran, convencidos no sólo de la importancia de una materia que tanto relieve tiene en el régimen local español, sino lo que es más trascendental, de sus acusadas características sociales.

No creamos que por la sola virtud de la publicación de esta Ley todos los problemas queden inmediata y automáticamente solucionados, si no va acompañada de buena voluntad y comprensión, del esfuerzo inteligente y perseverante de quienes hayan de aplicarla. En estas normas hemos depositado nuestras esperanzas para que los españoles vivan en ciudades y pueblos sanos, alegres y bien trazados, en edificios que no se encuentren en contraposición con las características de aquéllos, en hogares suficientes y dignos en los que se mantengan las recias virtudes de la familia española.

Quisiéramos para esta Ley que su proyección hacia un futuro mejor no implique olvido de los fines sociales y humanos que aspira a cumplir; pero desearíamos, evocando las sugestivas palabras que Burham dedicara un día a los Planes de Urbanismo, que su divisa sea el orden y su guía la belleza. He dicho.