

Problemas que plantea la actuación urbanística del Ayuntamiento de Madrid

por

CARMELO MARIN TEJERIZO

Abogado. Jefe del Negociado de Expropiaciones
del Ayuntamiento de Madrid.

1.—URBANISMO Y VIVIENDA.

En estas líneas pretendemos hacer un esbozo de las medidas adoptadas por el Municipio madrileño para preparar el desarrollo de la Ley del Suelo, aludiendo también a las variantes que, para esta actuación urbanística, ha representado el Plan de Urgencia social de la capital de España.

La Circular de la Jefatura Superior del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de Corporaciones Locales, de 30 de julio de 1957, prevenía que los Ayuntamientos de capitales de provincia o de más de 50.000 habitantes, habrían de formar para el corriente año el Presupuesto especial de Urbanismo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 176 de la Ley del Suelo. Mas, apenas iniciados los trabajos de preparación del anteproyecto de Presupuesto, se dicta la Ley aprobatoria del Plan de Urgencia social de Madrid, cuya contingencia hacía preciso coordinar dos problemas muy distintos: «urbanismo» y «vivienda».

El urbanismo, como dice Joyan (1), es el arte de crear ciudades u organizar su desarrollo, idea muy distinta de la de resolver

(1) JOYAN: *Traité d'urbanisme*, Paris, 1933.

en una ciudad un problema concreto, cual es la escasez de viviendas. El urbanismo es, por esencia, una labor pausada y reflexiva, porque no debe ponerse en marcha una vez creado el problema, sino que debe prevenirlo. Estas palabras del preámbulo de la Ley del Suelo son suficientes para demostrar nuestro aserto: «La acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico, y, en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonizan las economías agrícola, industrial y urbana, formando unidades de gran estabilidad económico-social. Por tanto, ha de eliminarse el señuelo de los proyectos a plazo inmediato, que remedian, cuanto más, necesidades de un sector mínimo de la población, y afrontar los que, por responder precisamente a una visión amplia en el tiempo y en el espacio, contribuyen más definitivamente y extensamente a la consecución del bienestar».

No obstante, la Ley del Suelo no se ajustaba a las necesidades acuciantes del problema de la vivienda en Madrid, que exigía medidas muy específicas, imposibles de comprenderse en el código general del urbanismo. De ahí nace el Plan de Urgencia social encargado de realizar en el plazo de dos años la construcción de 60.000 viviendas.

Hacer 60.000 viviendas en dos años es labor ardua. Hacer ese número de viviendas a tan acelerado ritmo, sin dejar de hacer urbanismo, es mucho más arduo. Pero, de lo que hemos de tratar es del nuevo sentido que da el Plan de Urgencia social a la actuación urbanística del Ayuntamiento.

La Ley aprobatoria del Plan lo encomienda a una Comisión delegada del Gobierno, quedando afectos al mismo un conjunto de medios económicos que venían administrando organismos dependientes del Ministerio de la Vivienda y los medios económicos que habían de nutrir el Presupuesto especial de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid.

Este precepto ha creado una situación anormal para la actuación urbanística municipal, desde su mismo inicio, porque de todos los recursos que el artículo 176 de la Ley del Suelo admite

para nutrir el Presupuesto de Urbanismo, la mayoría de ellos no rendirán beneficios hasta que se realicen las primeras urbanizaciones y en proporción a ellas, y precisamente los que pueden ser de percepción inmediata, como ocurre con las subvenciones del Estado y las asignaciones del Presupuesto general municipal, son los que quedan afectos al Plan de Urgencia social.

Empero, el criterio de la Ley de 13 de noviembre de 1957 es que dicho Plan es compatible con los fines urbanísticos que la Ley del Suelo asigna a los Ayuntamientos, y así, mientras ésta nutre el Presupuesto de Urbanismo con un 10 por 100 del Presupuesto general municipal —la mitad para constituir el Patrimonio municipal del Suelo y la otra mitad para llevar a cabo las urbanizaciones previstas en los programas de actuación—, la Ley de 13 de noviembre deja dichas cantidades afectas al Plan de Urgencia «únicamente a los fines que prescribe el artículo 178 de la Ley del Suelo». De este precepto parece desprenderse que la Corporación municipal sólo colabora al Plan de una manera mediata, es decir, realizando urbanizaciones y preparando solares aptos para la rápida edificación, y sin desprenderse de la directa administración de las cantidades presupuestarias, aunque, claro es, en último extremo, la actuación municipal venga vinculada por las directrices que marque la Comisión delegada del Plan o su Comisión ejecutiva.

Con estas observaciones podremos entrar en el examen de los tres elementos básicos de la actividad urbanística municipal, que son el Programa de actuación quinquenal, el Presupuesto y las Ordenanzas de exacciones. Estos documentos están sólidamente concatenados, hasta el extremo de que cada uno completa el anterior, y, por ello, fueron aprobados en la misma sesión plenaria del Ayuntamiento de Madrid, la de 12 de diciembre de 1957, aunque, después, cada una haya tenido que seguir la tramitación correspondiente.

2.—EL PROGRAMA QUINQUENAL.

Elaborado por la Dirección municipal de Urbanismo y aprobado por el Ayuntamiento Pleno, Madrid cuenta con un Programa de actuación urbanística por un período de cinco años, con lo que se da cumplimiento a la primordial exigencia de la Ley del Suelo.

Por la circunstancia de que en la capital de España la labor urbanizadora la llevan a cabo organismos de variada índole, el Programa se ha visto en la necesidad de precisar la esfera de competencia de cada uno de dichos organismos, y así se perfilan las obras que se realizarán por la Comisaría General para la Ordenación Urbana de Madrid, por la Jefatura de Obras Públicas, por el Ayuntamiento y las que se reservan a la iniciativa privada. No se piense, sin embargo, que el Programa crea dichas competencias: no hace sino reconocer por parte del Ayuntamiento unas exclusivas en favor de ciertos entes que, de tiempo atrás, venían dedicando sus esfuerzos a obras concretas de interés municipal, poniendo, de paso, un poco de orden en la materia, ya que el sistema anterior, consistente en que el Ayuntamiento acometía las nuevas urbanizaciones sólo en defecto de iniciativa particular, y la Comisaría sólo en defecto de ambos, no producía más que desorientación, porque los organismos oficiales deben conocer con amplio margen de tiempo lo que de ellos se exige.

El Programa divide a Madrid en cuatro sectores: Central, entre el río y el paseo de Ronda; Norte, entre el río, el límite del término, la avenida de América y la carretera de Aragón; Este, entre la avenida de América y el río, y Oeste, que comprende todo el territorio que se extiende entre la margen derecha del río y el límite del término.

En el sector Central se prevén obras de tanta magnitud como la apertura de una vía de unión entre la plaza de San Francisco y la Puerta de Toledo, la apertura de una plaza con estacionamiento de coches en el cruce de las calles Luna y Desengaño,

las reformas de las plazas Mayor y Benavente, obras de interés estético, y para el Patrimonio artístico, rectificación de salientes, plazas y centros cívicos, y puentes y pasos a distinto nivel, aparte de la apertura de una Gran Vía de unión entre las plazas de España y de Colón, que se prevé de iniciativa privada.

El sector Norte comprende numerosos polígonos de actuación municipal, sitos en Santa Marca, Francos Rodríguez, Cannillas-Ciudad Lineal, Hortaleza, La Dehesa y Tres Olivos, la estación depuradora del Jarama y reformas interiores de los pueblos anexionados y zonas urbanas.

En el sector Este se prevén urbanizaciones por el Ayuntamiento en los polígonos de Palomeras, Vallecas-Villa (interior, ensanche y zona verde) y Cerámicas, y en el Oeste, las urbanizaciones del Poblado C de Carabanchel y otra en Aravaca, aparte de que en ambos sectores se prevean, como de iniciativa municipal, reformas interiores en los núcleos anexionados y zonas suburbanas.

Las obras proyectadas para el período quinquenal, además de las indicadas, de las de iniciativa particular y de las que han de acometer los otros organismos oficiales, comprenden otros importantes apartados: las de saneamiento y abastecimiento de agua en aquellos territorios en que se prevé una mayor actividad urbanizadora, la creación de un cinturón verde que envuelva el conjunto urbano futuro, según las previsiones del Plan de Urgencia social, y la construcción de viviendas para alojar a los desahuciados con motivo de las urbanizaciones previstas.

La actuación municipal recogida en el Programa movilizará en los próximos cinco años 5.194 hectáreas de terreno y 3.000 millones de pesetas, sin descontar los pingües reembolsos que se habrán de producir con una gestión inteligente.

3.—EL PRESUPUESTO ESPECIAL DE URBANISMO.

a) *Consideraciones generales.*

Uno de los principios fundamentales que preside la reciente Ley del Suelo es el de que los propietarios de terrenos de suelo

urbano están obligados a ceder los viales y de parques y jardines y a costear la urbanización (art. 67-3).

Esta declaración ha suscitado los más optimistas comentarios: los Ayuntamientos, se dice, pueden urbanizar sin necesidad de invertir ni una sola peseta del erario municipal (2), y con ello parece descubierta la panacea universal del urbanismo, porque los Alcaldés, celosos de su misión, no habrán de volver a oír la trágica frase de «no hay crédito», cuando pretendan acometer alguna mejora urbanística.

Sin embargo, después de la aludida declaración y de otras parecidas que salpican el texto, la Ley crea el Presupuesto especial de Urbanismo para atender a los gastos de las nuevas urbanizaciones, que se nutre con recursos de variada índole, entre los que no se desdeña la imposición de nuevos arbitrios, siquiera sea para compeler y fomentar la edificación de los terrenos (3).

En realidad, no se trata de una falta de sistemática, porque el legislador prevé que la aportación de los particulares a la obra urbanizadora nunca será suficiente, y, por ello, se la combina con la aportación de los organismos oficiales. Se siguen, pues, los pasos ya trazados en la legislación de Ensanche, con la variante de que la aportación particular en la nueva Ley se hace más intensa y más precisa.

La formación del Presupuesto especial de Urbanismo es obligatoria para los Ayuntamientos de capitales de provincia o de más de cincuenta mil habitantes, y facultativa para los restantes (art. 176-1). Vamos a ocuparnos de la proyección de dicho Presupuesto en el tiempo y en el espacio.

El Presupuesto ordinario cubre las necesidades de esta índole, y la rapidez con que se renuevan hace conveniente que el período de vigencia de tal Presupuesto no sea muy largo; la Ley

(2) CARRO MARTÍNEZ: *Los principios de la nueva Ley del Suelo*. En el número 88 de esta REVISTA, pág. 529.

(3) Vid. Discurso de presentación de la Ley del Suelo ante el Pleno de las Cortes Españolas, pronunciado por el Excmo. Sr. Ministro de la Gobernación, D. Blas Pérez González, el 12 de mayo de 1956.

lo fija en un año y, excepcionalmente, en dos (4). Pero cuando se trata del urbanismo, las cosas se presentan de otro modo. Cuando el Presupuesto se confecciona con el exclusivo fin de variar la configuración de una ciudad, parece impropio que se vincule al clásico ejercicio económico anual, porque la duración de éste debe estar en armonía con la naturaleza, la vastedad y las dificultades de la empresa.

Si la propia Ley del Suelo exige que la actuación municipal se realice mediante programas quinquenales (5), parece lógico que la vigencia de los presupuestos de Urbanismo se hayan de prolongar también durante cinco años, para hacer coincidir cada programa con un nuevo presupuesto. Sin embargo, no es así: los presupuestos de Urbanismo se rigen por lo dispuesto para los ordinarios en la Ley de Régimen local, y, por consiguiente, serán anuales y, excepcionalmente, bienales.

Esta aparente anomalía tiene su explicación. En los presupuestos generales del Estado se consignarán anticipos y subvenciones a favor de los presupuestos de Urbanismo, y ello aconseja equilibrar los ejercicios económicos de unos y otros. De otro lado, la actividad urbanística es más directa e intensamente productiva que el resto de la actividad municipal, hasta el extremo de que, en muchos casos, será una copiosa fuente de ingresos, y no sólo por vía de exacción. Se producirá, así, una compleja contabilidad, cuyos resultados no conviene dilatar por espacio de muchos años; será preferible que aunque el programa prevea la actividad de un quinquenio, se presupuesten sólo los gastos e ingresos de un año, porque, quizá, los beneficios obtenidos en éste aconsejen variar la configuración del presupuesto del siguiente ejercicio.

Veamos ahora cómo el Presupuesto especial de Urbanismo está vinculado, no a todo el término municipal, sino a sectores del mismo.

Si aceptamos el urbanismo como el arte de proyectar, tra-

(4) Art. 675-3 de la Ley de Régimen local.

(5) Art. 9-2-f.

zar, construir, rehacer y dirigir la expansión de las ciudades (6), se opone a esta idea toda obra de entretenimiento y conservación, y, así, se puede saber aproximadamente qué obras correrán a cargo del Presupuesto ordinario, y cuáles otras a cargo del Presupuesto de Urbanismo. Mas este Presupuesto se nutre, en gran parte, de tributos que recaen sobre los terrenos urbanizados, como justa compensación de la mejora, y es lógico que la Ley tome sus medidas para asegurar que las exacciones se destinen, efectivamente, a la obra urbanística y, dentro de ello, que hay una adscripción más o menos exacta entre la procedencia de los ingresos y su inversión, es decir, que las exacciones obtenidas de un sector se invierten en urbanizarle, pues de otro modo se produciría un fraude contra el contribuyente. Esta correspondencia no es fácil de conseguir, pero nosotros pasaremos una rápida ojeada a las normas que sobre este tema establecía la legislación de Ensanche y al sistema seguido por la Ley del Suelo.

Las leyes de Ensanche de 1864, 1876 y 1892, parten de la existencia previa de una zona así denominada que es objeto de la urbanización, donde toda la propiedad está sometida al mismo régimen tributario (7), si bien, para conseguir que las obras de urbanización beneficien a los propietarios de los que provengan los recursos, se adopta el sistema de dividir la zona general de Ensanche en varias zonas parciales, cada una de las cuales llevará cuenta separada de los gastos e ingresos correspondientes (8). Esta separación afectaba incluso a la emisión de empréstitos, ya que se podían emitir tantas series de obligaciones, cuantas fueran las zonas en que se dividiera el Ensanche, debiendo invertirse indefectiblemente el producto de cada serie en los gastos de la zona respectiva. Los ingresos de cada una de éstas

(6) PÓSADA: *El régimen municipal de la ciudad moderna*, Madrid, 1927, páginas 144 y siguientes.

(7) Vid. art. 3.º de la Ley de 29 de junio de 1864, art. 8.º de la Ley de 22 de diciembre de 1876 y art. 13 de la Ley de 20 de julio de 1892.

(8) Vid. art. 6.º de la Ley de 1864, art. 7.º de la Ley de 1876 y 3.º de la Ley de 1892.

responderían especial y exclusivamente del pago de intereses y amortización de las obligaciones de su serie (9).

De esta forma se consigue la equivalencia de ingresos y gastos por zonas parciales, lo cual supone un régimen más justo que si se llevara una única cuenta de todo el Ensanche, aunque tal régimen no podía considerarse perfecto porque, siendo las zonas parciales muy extensas, ocurría que las obras efectuadas en un sector en nada beneficiaban a los propietarios de otro.

La Ley del Suelo parte de otras premisas, aunque también busque la equivalencia entre los ingresos y los gastos, para que éstos se apliquen a urbanizar los terrenos de donde se obtienen aquéllos. La primera diferencia con la legislación de Ensanche consiste en que la zona a urbanizar no está predeterminada, sino que se fija en el Programa quinquenal de actuación, siendo de la competencia del Ayuntamiento, de oficio o a instancia de parte, la declaración de prioridades para la urbanización (art. 110-1), aunque, como es natural, cuando los propietarios asuman el compromiso de anticipar los gastos o de efectuar directamente las obras a sus expensas, podrán solicitar que se declare de interés inmediato la urbanización y edificación de un polígono o manzana, sin atenerse al orden de prelación (artículo 112-2).

Ahora bien, puesto que no hay una zona sujeta a urbanización, previamente determinada, tampoco pueden aplicarse las exacciones previstas en la Ley del Suelo con carácter de generalidad a sectores prefijados. La Ley del Suelo estima aplicables sus exacciones tan sólo a los polígonos o manzanas de nueva urbanización o de reforma interior, criterio que preside todo el capítulo III del título V de la Ley del Suelo, y habrá de ser considerado de nuevo al examinar cada una de las exacciones establecidas. Por el momento, no basta con llamar la atención sobre el principio general, a fin de que se vea en él el medio de que la Ley se vale para llegar a la solución buscada, consis-

(9) Vid. art. 18 de la Ley de 1892.

tente en que los ingresos obtenidos por razón de urbanizaciones determinadas se apliquen a las obras de los polígonos de donde procedan aquéllos.

Vamos a referirnos ahora a ciertos problemas contables que pueden surgir en torno al costeamiento de obras por los particulares y al Patrimonio municipal del Suelo.

a') *Reflejo contable de la colaboración privada.*

Es claro que cualquier entidad puede coadyuvar a la obra general urbanizadora de un Ayuntamiento y que la aportación en metálico que se haga constituirá un ingreso. La Ley no prevé más que una posible y graciosa aportación del Estado con cargo a sus presupuestos generales o por emisión de Deuda. Esta aportación puede adoptar dos formas: anticipo o subvención, cuya diferencia radica en que el primero deberá ser reintegrado por el Ayuntamiento, y el segundo no.

Pero el problema contable es mucho más complejo. La Ley del Suelo obliga a los propietarios de los terrenos objeto de la urbanización a ceder terrenos viales y a costear las obras (artículo 67-3), pudiendo incluso anticipar los gastos o efectuar directamente las obras a sus expensas (art. 112-2). ¿Cómo se contabilizarán estas operaciones?

Las aportaciones de terrenos no es preciso que tengan un reflejo en el Presupuesto; en todo caso, lo podrían tener en el Patrimonio, y, aun con todo, sería muy discutible. Pero si los propietarios han de costear las obras y no las realizan directamente, ello quiere decir que las cantidades en metálico que a cada uno corresponda serán ingresadas en el Ayuntamiento, y, dentro del esquema del Presupuesto de ingresos del artículo 176-2, no cabe encajar tales ingresos sino como subvención, auxilio o donativo.

El sistema de hacer para cada obra un presupuesto autónomo, donde pueden tener ingreso dichas cantidades, no está autorizado por la Ley, no siendo tampoco admisible considerarlas como producto de contribuciones especiales.

b') *El Patrimonio municipal del Suelo.*

No vamos a examinar la naturaleza y comportamiento jurídico de esta entidad, pero sí hemos de aludir someramente a los graves problemas contables que plantea su desvaída figura.

Contra lo que pudiera esperarse de los fines que la Ley asigna al Patrimonio municipal del Suelo, no tiene personalidad jurídica propia ni se rige por presupuesto independiente. Ello, no obstante, sus fines son peculiares y su contabilidad se desenvuelve en compartimentos estancos, dentro del Presupuesto especial de Urbanismo. Con ello queremos decir que las cantidades que la Ley destina a constituir el Patrimonio y las que se obtengan de la enajenación de sus terrenos no se pueden destinar a la obra general urbanizadora, sino sólo a la conservación y ampliación del propio Patrimonio (art. 76).

Por imperativo del artículo 176-2 el Presupuesto de ingresos de Urbanismo contendrá en un apartado el 5 por 100 procedente del Presupuesto ordinario para constituir el Patrimonio y en otro el producto de las enajenaciones de sus terrenos. Como queda dicho, tales ingresos no pueden destinarse sino a constituir, conservar y ampliar el propio Patrimonio. Esta independencia se hubiera conseguido mejor contabilizando en presupuesto aparte los ingresos y gastos del Patrimonio, aunque no se le diera personalidad jurídica, pero la Ley ha seguido otro criterio, y para evitar la promiscuidad será necesario que en el Presupuesto de gastos de Urbanismo se incluyan las partidas equivalentes a los ingresos previstos para el Patrimonio, aunque tales partidas no estén expresamente autorizadas en el artículo 176-3 de la Ley del Suelo, que recoge el contenido legal del Presupuesto de gastos de Urbanismo.

Hemos echado una ojeada sobre el criterio cerrado, y a la vez inorgánico, del legislador al crear el Patrimonio municipal del Suelo, y ahora hemos de ver las consecuencias que tiene la separación de los fines urbanísticos generales, de los asignados al repetido Patrimonio.

Si los beneficios de éste no pueden nunca pasar a engrosar los ingresos generales del Presupuesto de Urbanismo, deberá cortarse igualmente la corriente inversa, evitándose que los ingresos destinados a la obra urbanizadora pasen a engrosar el Patrimonio, puesto que quedarían inmovilizados.

Esto nos lleva de la mano a tratar de una cuestión que habrá de presentarse con frecuencia. La Ley, al tratar de los sistemas de actuación en el capítulo II del título III, regula los sistemas de llevar a cabo las urbanizaciones. Uno de ellos es el de expropiación total de los terrenos objeto de la urbanización, y los denominados de cooperación y compensación pueden desembocar también en la expropiación total de los terrenos urbanizables. Con ello el Ayuntamiento se encontrará dueño de numerosos solares que habrá de enajenar para resarcirse de los gastos de las obras. Lo lógico hubiera sido que tales solares pasaran a formar parte del Patrimonio municipal del Suelo, mientras llegaba el momento de su venta y con ella se allegaban nuevos recursos para hacer nuevas urbanizaciones.

Pero esto es imposible, porque, una vez incluidos en el Patrimonio, el producto de la venta queda en su beneficio, sin que sirva para atender a las necesidades urbanísticas.

Según esto, los solares que resulten de la obra urbanizadora del Ayuntamiento formarán un tercer Patrimonio —los otros dos serían el general y el del Suelo— sin ningún reconocimiento legal, aparte de que, una vez enajenados los solares, el producto obtenido no se reconoce como un ingreso en el índice de recursos que contiene el artículo 176-2. Ante esta tremenda anomalía no cabe tampoco totalizar los resultados de la obra urbanizadora, es decir, suponiendo que el gasto ha sido el efectivo menos el producto de la venta de los solares, porque ello sería la negación de las más elementales garantías presupuestarias, aparte de que, como el gasto es anterior al beneficio, habría que consignar la totalidad de aquél antes de que se obtuviera éste.

Todo lo dicho aconseja incluir en el Presupuesto de ingresos de Urbanismo una partida correspondiente a los beneficios obtenidos por la venta de terrenos, partida que será distinta de la que recoja el producto de las enajenaciones de terrenos afectos

al Patrimonio municipal del Suelo y que, como tal, podrá destinarse a sufragar nuevas obras de urbanización. El hecho de que la referida partida no esté incluida en el índice de recursos del artículo 176-2 de la Ley del Suelo, no le privará del carácter de estrictamente legal.

b) *El Presupuesto especial de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid.*

Casi todos los presupuestos de esta índole, confeccionados en cumplimiento del precepto legal, se ajustan al formato oficial a que obligatoriamente debe sujetarse el Presupuesto ordinario. Pero la inadecuación entre dicho formato y las necesidades a que responde el de Urbanismo, han aconsejado al Ayuntamiento de Madrid a darle una estructura completamente nueva, distribuyéndose en nueve capítulos cada uno de los estados de gastos e ingresos. Haremos una sucinta referencia de cada capítulo.

a') *Gastos.*

El capítulo 1.º dedica 594.000 pesetas a obligaciones generales referente a litigios, contribuciones e impuestos, indemnizaciones y compromisos varios.

El Presupuesto, para simplificar cuantas cuestiones pueda ocasionar la figura del Patrimonio municipal del Suelo, parte del supuesto de que toda adquisición de terrenos a los fines de la Ley pasa al Patrimonio, con lo que gastos por expropiaciones y constitución del Patrimonio son una misma cosa. Así, se dota el capítulo 2.º con 180.500.000 pesetas. Según se recoge en la Memoria explicativa del Presupuesto, el ideal sería que en el primer ejercicio económico la totalidad de sus ingresos se dedicaran a la adquisición de terrenos, con lo que se prepararía una actuación más fructífera para ejercicios ulteriores, pero tal postura, ni corresponde a la sistemática de la Ley del Suelo, ni lo permite la circunstancia de que el Presupuesto sea, en resumidas

cuentas, un elemento más del Plan de Urgencia social, que trata de obtener amplios resultados en un plazo muy perentorio.

El capítulo 3.º dedica 37.200.000 pesetas para obras generales de saneamiento, independientes de la urbanización específica de los polígonos de actuación, porque si se espera una importante colaboración de particulares, tiene que ser a base de que el Ayuntamiento provea a los nuevos sectores de aquellos servicios fundamentales que, por serlo, no pueden quedar relegados a la iniciativa privada. Tales obras son la construcción de colectores generales y secundarios, abastecimiento de agua, estaciones depuradoras y obras de saneamiento, en cooperación con otros organismos.

El capítulo 4.º consigna 133.500.000 pesetas para obras de urbanización, excluyéndose los gastos por las expropiaciones que se comprenden en el capítulo 2.º. Se incluyen los gastos por urbanización específica en los polígonos periféricos a cargo del Ayuntamiento, en los polígonos de reforma interior y en los polígonos periféricos de actuación no exclusiva del Ayuntamiento, así como los costos de obras de acceso y otras obras especiales.

El capítulo 5.º consigna 35 millones de pesetas para construcción de viviendas que permitan el rápido desalojo de fincas expropiadas o ruinosas y otras finalidades de marcado interés social. Mas, como el Ayuntamiento no pretende constituir un Patrimonio de fincas urbanas, se facilita el acceso a la propiedad, apartándose siempre del régimen de alquiler.

Los restantes capítulos tienen menor interés. El 6.º consigna 300.000 pesetas para el abono de primas de recaudación y cobranza de exacciones, el 7.º, 6.600.000 pesetas para gastos de cartografía, información y realización de proyectos; el 8.º, un millón de pesetas para gastos imprevistos y urgentes, y el 9.º, constituye el capítulo de Resultas, sin consignación en este Presupuesto, por ser el primero de su clase.

b') *Ingresos.*

El capítulo 1.º se intitula «Asignaciones, subvenciones, anticipos y préstamos», y prevé la cifra de 150.252.110,70 pesetas, de las cuales 129.252.110,70 pesetas corresponden a la asignación del 10 por 100 del Presupuesto ordinario. El resto proviene de las subvenciones y anticipos que el Estado puede otorgar al Ayuntamiento, en cumplimiento del artículo 177 de la Ley.

El capítulo 2.º presupuesta 173.450.000 pesetas, distribuídas de la siguiente manera: 138.000.000 de pesetas para la enajenación de terrenos y viviendas, no sólo respecto de los que se adquieran durante la vigencia del Presupuesto, sino por la enajenación de aquellos inmuebles que, siendo con anterioridad del Municipio, quedan afectos a los fines urbanísticos; 35.000.000 de pesetas por enajenación de viviendas, siendo esta partida la correspondiente del capítulo 5.º de Gastos, y 450.000 pesetas por la venta de materiales de derribo de fincas expropiadas.

Los capítulos 3.º a 7.º corresponden a los ingresos previstos por las nuevas exacciones que establece la Ley del Suelo, calculándose cantidades muy reducidas, ya que, de una parte, se carece de antecedentes que puedan ilustrar sobre el posible rendimiento, y, de otra, se trata de exacciones que, en su mayor parte, gravarán sólo los nuevos sectores urbanizados, con lo cual quiere decirse que durante el primer año de actuación, en que no hay terrenos que gravar, el rendimiento de dichas exacciones será muy escaso.

El capítulo 3.º, referente a Derechos y Tasas, se cifra en 120.000 pesetas. El 4.º, Contribuciones especiales, asciende a 24 millones de pesetas, cantidad que está justificada por cuanto para la percepción del programa no hay que esperar a la conclusión de las obras, sino que puede exaccionarse con anterioridad y en la proporción del 90 por 100 de su costo. El capítulo 5.º consigna 475.000 pesetas por el producto presupuesto del Arbitrio sobre ordenación urbanística y del Arbitrio sobre aumento de volumen de edificación. El 6.º se cifra en la cantidad de

1.210.000 pesetas y reúne la participación municipal en la Contribución territorial urbana, el recargo del 4 por 100 sobre el líquido imponible de la misma, y el recargo del 25 por 100 del Arbitrio sobre incremento del valor de terrenos comprendidos en el Registro de los que estén en venta forzosa. Y el 7.º recoge el producto del Arbitrio no fiscal sobre edificación deficiente, que se calcula en 15 millones de pesetas, ya que afecta a todas las fincas de Madrid, y no sólo a las comprendidas en determinados planes o polígonos.

El capítulo 8.º recoge los ingresos eventuales extraordinarios e imprevistos, totalizando la suma de 30.201.000 pesetas, de los cuales corresponde un millón a multas por infracciones del Plan de Urbanismo, mil pesetas a pagos indebidos, cuatro millones a reintegro por los gastos de parcelación y reparcelación, 200.000 pesetas al producto calculado del recargo sobre apremios, 23 millones al superávit de la liquidación pendiente y definitiva del Presupuesto de Ensanche y dos millones a imprevistos. Finalmente, existe también un capítulo 9.º —Resultas— sin consignación presupuestaria.

El Estado de Gastos asciende a 394.694.000 pesetas y el de Ingresos a 394.708.110,70 pesetas.

4.—LAS ORDENANZAS DE EXACCIONES.

Complemento obligado del Presupuesto especial de Urbanismo era la aprobación de las Ordenanzas de Exacciones que habían de dotar sus capítulos de ingresos. Dichas Ordenanzas son ocho y corresponden a las distintas exacciones creadas por la Ley del Suelo.

a) *Arbitrio no fiscal sobre edificación deficiente.*

a') *Objeto.*

Ya queda indicado que la importancia de este arbitrio radica en que no se refiere a los sectores afectados por las nuevas

urbanizaciones, como ocurre con las demás exacciones, sino que grava a todos los inmuebles del casco de la población. Por eso, la Ordenanza aprobada por el Ayuntamiento indica que serán objeto de este arbitrio:

A) Los solares situados en el casco urbano. Con arreglo a lo establecido en el artículo 124 de la Ley sobre Régimen del Suelo, el casco comprenderá también los sectores urbanizados, a medida que la construcción ocupe dos terceras partes de la superficie edificable en cada polígono.

B) Los edificios cuya altura sea insuficiente respecto de la permitida por las Ordenanzas de edificación y de la normal del sector.

C) Las fincas en que existan construcciones paralizadas, ruinosas, derruidas o inadecuadas al lugar en que radiquen, las cuales tienen también, a determinados efectos de la Ley sobre Régimen del Suelo, la consideración de solares.

b') *Base.*

Es curioso observar que la Ley del Suelo, aunque establece el arbitrio, no fija la base ni pone límite al tipo de imposición. La Ordenanza, ante esta laguna legal, suple la deficiencia con la siguiente fórmula:

«La base impositiva se calculará en función del líquido imponible, que a efectos de la Contribución territorial, tengan señalados los solares, edificios o fincas objeto del arbitrio, fijándose en una cantidad equivalente a la que resulte de multiplicar el número de plantas de edificación faltas de construir, reconstruir y adecuar hasta alcanzar la altura mínima permitida en las Ordenanzas, por el cociente que arroje la división del líquido imponible entre el número real de plantas edificadas que existan, salvo el caso de tratarse de solares sin ninguna planta edificada, en el cual se multiplicará directamente el líquido imponible correspondiente a aquéllos, por el número mínimo permitido de plantas de edificación.»

No cabe duda de que la base ideal sería la renta de la parte

de edificación que resta por levantar, pero, ante la imposibilidad de practicar un avalúo de tales características respecto de cada inmueble susceptible de completar, se ha de tener como criterio muy ponderado el que se establece en la Ordenanza, teniéndose en cuenta, además, las ventajas que representa tomar como punto de partida el líquido imponible.

c') *Tipo.*

Se fija con carácter uniforme en el 20 por 100 de la base impositiva.

d') *Repercusión.*

Los propietarios pueden repercutir el gravamen entre los arrendatarios, de conformidad con lo previsto en el artículo 98 de la Ley de Arrendamientos urbanos. No obstante, al ser sometida la Ordenanza a la Comisión de Urbanismo, por imperativo del artículo 163 de la Ley del Suelo, dicho organismo aprobó la Ordenanza, pero precisando que la repercusión «no tendrá lugar en aquellos tipos de arrendamientos excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de 13 de abril de 1956 y, en general, siempre que no exista prórroga forzosa de los contratos de arrendamiento».

b) *Derechos y Tasas.*

Según el artículo 182, los derechos y tasas por aprovechamientos especiales y por prestación de servicios que beneficiaren especialmente a personas determinadas o se provocaren especialmente por ellas, sólo serán de aplicación al Presupuesto de Urbanismo cuando las propiedades e instalaciones municipales en que los aprovechamientos se realizaren, estuvieren enclavadas en los polígonos de nueva urbanización o de reforma interior, o cuando los servicios públicos municipales se prestaren en los mismos, mientras esté en vigor para ellos el régimen de urbanización.

La cuestión fundamental que sugiere este precepto es la que se deriva de su último inciso, es decir, ¿durante qué tiempo los derechos y tasas, productos de una nueva urbanización, pertenecerán al Presupuesto de Urbanismo? Creemos que, dada la redacción del precepto y puesto que el artículo 176-4 dice que, cuando estuviesen ejecutadas las obras, los gastos de entretenimiento, conservación y modificación de la urbanización serán de cargo del Presupuesto ordinario, en el momento que la conservación de las obras pase a cargo de este Presupuesto, será también él quien se beneficie de los derechos y tasas, por constituir una justa contraprestación. Pero en este caso no merecía la pena de que se complicara la contabilidad municipal repartiendo los mismos recursos entre dos presupuestos, cuando ello había de producir al de Urbanismo muy escasos beneficios, puesto que mientras se realicen las obras de urbanización, pocos aprovechamientos especiales o prestaciones de servicios se realizarán a favor de particulares.

Por lo demás, tampoco pasarán todos los derechos y tasas que prevé la Ley de Régimen local al Presupuesto de Urbanismo, sino sólo aquellos que, además de reunir los requisitos que fija el artículo 182, se haya hecho posible su exacción por la nueva urbanización.

La Ordenanza establece que estas exacciones serán aplicadas en la misma forma, por los mismos conceptos y bajo las mismas normas y Ordenanzas fiscales que las que nutren el Presupuesto ordinario, con la advertencia expresa de que las exacciones exigibles por los «Informes» referidos en el artículo 43-2 de la Ley del Suelo y por la «Cédula urbanística», se considerarán incluidas, respectivamente, en la Ordenanza que regula los derechos por licencias para construcciones, obras e instalaciones industriales y en la que regula los derechos por certificaciones y documentos expedidos por la Administración municipal.

c) *Contribuciones especiales.*

Los sistemas de actuación de la Ley del Suelo comportan la cesión de terrenos y el costeamiento de las obras por los par-

ticulares (art. 114-1), pero este costeamiento tiene carácter convencional y no puede hacerse efectivo como contribución especial. Es tan sólo el sistema de cesión de terrenos viales el que implica la imposición de contribuciones especiales.

d) *Arbitrio municipal sobre ordenación urbanística.*

Este arbitrio constituye una nueva reglamentación del arbitrio de solares sin edificar, con lo cual habrá dos sistemas de exacción: el de la Ley del Suelo, aplicable a los terrenos sin edificar enclavados en los polígonos afectados por los Planes parciales, que nutre el Presupuesto de Urbanismo, y el de la Ley de Régimen local, aplicable al resto de los terrenos, que nutre el Presupuesto ordinario.

Así como la Ley de Régimen local somete a tributación sólo a los solares enclavados en manzanas que dan a alguna calle urbanizada (art. 499), la Ley del Suelo hace tributar a todos los terrenos con carácter general, con la única excepción de los jardines que respondan a un trazado y ordenación adecuados (art. 184).

El arbitrio sobre ordenación urbanística se gradúa en dos períodos:

1.º Desde la aprobación del Plan parcial hasta la completa terminación de las obras de urbanización que afecten a cada finca. En este período, la base de arbitrio será el valor expectante de los terrenos y el tipo de gravamen el 0,50 por 100.

2.º Desde la terminación de las obras hasta que se otorgue la licencia de edificación. Si ésta no se emprende, sigue y termina en los plazos que se fijan en el artículo 142 de la Ley, el solar queda inmediatamente en venta forzosa, pero eso no le excluye de continuar pagando el arbitrio.

En este segundo período pasa a ser arbitrio sobre solares sin edificar y se rige por la Ley de Régimen local. Sin embargo, la determinación de la base sugiere importantes dudas. El artículo 186 de la Ley del Suelo dice: «En el segundo período, el arbitrio sobre ordenación urbanística se transformará en arbitrio sobre solares sin edificar, con aplicación de las normas establecidas

para el mismo en la Ley de Régimen local, excepto el tipo de gravamen, que será progresivo, sin que en ningún caso pueda resultar inferior al 0,50 por 100, ni exceder del 2 por 100, graduado en función del tiempo que permanezca ineditado el solar y a partir del momento de terminación de las obras de urbanización que le afecten.»

Fundado en ello, la Ordenanza que comentamos señala como base del arbitrio el valor corriente en venta, aplicando al caso el artículo 500 de la Ley de Régimen local, y fija el tipo de gravamen a razón del 0,50 por 100, por cada año —o fracción del mismo, en su caso— que permanezca ineditado el solar y a partir del momento de terminación de las obras de urbanización que le afecten, sin que nunca pueda exceder del 2 por 100.

Pero es el caso que el artículo 185 de la Ley del Suelo, después de señalar que en el primer período del arbitrio sobre ordenación urbanística la base será el valor expectante y el tipo el 0,50 por 100, dice así: «La aplicación del precedente párrafo modificará lo previsto en relación con el arbitrio sobre solares en la Ley de Régimen local.»

Ciertamente que el artículo 185-2 de la Ley del Suelo no tiene un enunciado afortunado, pero, una de dos, o no quiere decir nada, o, si tiene algún sentido, ha de ser el de derogar los artículos 500 y 502 de la Ley de Régimen local, con lo que la base del arbitrio de solares regulado en ésta deja de ser el valor en venta, para pasar a ser el valor expectante, y el tipo deja de ser el 5 por 1.000, como máximo, para pasar a ser, uniformemente, el 5 por 1.000, o sea, el 0,50 por 100.

Si se acepta este criterio, se llega a la conclusión de que la base del arbitrio sobre ordenación urbanística, en su segundo período, será también el valor expectante y no el valor en venta.

Este arbitrio admite los recargos previstos en el artículo 503 de la Ley de Régimen local, aunque en el segundo período su exacción lleva consigo la exclusión del recargo extraordinario del 4 por 100 sobre los líquidos imposables de la Contribución territorial, riqueza urbana.

e) *Arbitrio municipal sobre el aumento de volumen de edificación.*

En casos concretos y excepcionales, las Corporaciones pueden modificar, con determinados requisitos, el régimen instituido por los Planes, proyectos, normas y Ordenanzas correspondientes, mediante la formación de un Plan y normas que definan las posibilidades de edificación. En estos casos, procede el establecimiento del arbitrio. La base es el valor del exceso de volumen de edificación autorizado, cuyo cálculo es encomendado por la Ordenanza del arbitrio aprobada por el Ayuntamiento de Madrid, a organismos técnicos, a la vista de los proyectos y presupuestos que presenten los interesados, de los datos sobre baremos de precios establecidos por el Colegio de Arquitectos y de las comprobaciones y demás circunstancias técnicas y reales que aquellos organismos efectúen o aprecien.

Los tipos de gravamen son: el 2 por 100 en los terrenos rústicos, el tres en los de reserva urbana, el cinco en los que estén sin urbanizar, y el ocho en los urbanizados.

Este arbitrio tiene la particularidad de que no está vinculado a la realización de determinadas obras, no obstante lo cual, su producto íntegro incrementa el Presupuesto de Urbanismo.

f) *Otras Ordenanzas.*

Aparte de las indicadas, existen otras exacciones que también nutren el Presupuesto de Urbanismo, y el Ayuntamiento de Madrid cuenta con las correspondientes Ordenanzas. Son éstas la del recargo sobre el arbitrio de incremento de valor de los terrenos, la del recargo extraordinario del 4 por 100 sobre los líquidos imponibles de la Contribución territorial, riqueza urbana, y la de la participación en las cuotas del Tesoro de la propia Contribución.