

## Memoria Histórica

Javier GARCÍA-BELLIDO

PRESENTACIÓN: Continuando con los intentos del primer tercio del siglo XX en concebir una legislación urbanística que superase la pesada herencia fraccionaria de los ensanches e incorporase una visión más global y unitaria del municipio, recogemos aquí el Proyecto de ley del liberal Joaquín Ruiz Jiménez de 1916, obsesionado también con el problema acuciante del extrarradio de la capital con aquellos «suburbios infecciosos y antiestéticos ... donde anidan la miseria y la muerte» (como también se lamentara el precedente proyecto de 1914 del conservador Sánchez Guerra con las «barriadas inmundas y misérrimas», reproducido en *CYTET 139*). Su propuesta da un paso adelante muy notable al añadir, a las expropiaciones **parciales** de sólo viales y rondas (a las que se ceñía la tímida propuesta de Sánchez Guerra de 1914), la opción de una **municipalización** total y a perpetuidad, con cesión en usufructo del derecho de superficie a los particulares, abriendo de par en par la nueva alternativa de la expropiación **total** del suelo necesario del extrarradio (opción que fuera paladinamente barajada y desechada en el precedente proyecto de Sánchez Guerra). Esta de 1916 será la primera vez que —con todas las consideraciones y respetos a la omnipoderosa ideología de la propiedad fundiaria— se aborde legislativamente la expropiación *total* por *interés social* de toda la zona de urbanización futura (no de los ensanches, sino de la corona siguiente), superando el concepto de la simple *utilidad pública* de los viales, el cual, desde 1836, cerraba el paso a las grandes operaciones expropiatorias urbanas de los ensanches que ya propusiera, en vano, Cerdá en 1860. La justificación económica en la recuperación de plusvalías públicas que esta opción ofrece, al allegar «al pro-común todos los aumentos de riqueza» asegurando «a la municipalidad una fuente de recursos en el transcurso del tiempo que la permitirán atender con holgura a las exigencias urbanas...» queda pioneramente expuesta en este olvidado proyecto de ley. No obstante, se siguen estimulando las cesiones voluntarias de viales y el pago de los costes de urbanización de polígonos con los ya viejos métodos fiscales de condonación de impuestos y recargos municipales. (JGB).

### Proyecto de Ley sobre Urbanización del Extrarradio de Madrid,

[Presentado el 29-V-1916 por don Joaquín RUIZ JIMÉNEZ, Ministro de la Gobernación (entre 30/IV/1916 y 19/IV/1917), siendo Presidente del Consejo de Ministros el Conde de Romanones (liberal, XIII/1915-IV/1917) Diario de las Sesiones de Cortes, Congreso de los Diputados, Legislatura 1916, Apéndice 3 al número 16].

#### A LAS CORTES

El rápido incremento de la población de Madrid; el elevado precio de los solares en su interior y ensanche; el deseo de vivir más amplia e higiénicamente, dentro de la posible economía, y otra multitud de causas, han determinado un enorme desarrollo de las construcciones en extrarradio, que, por carencia de disposiciones

reguladoras, se agrupan en él sin orden ni concierto alguno, y no obedeciendo, por consiguiente, a los más elementales principios de la higiene, forman núcleos insalubres de vivienda, donde anidan la miseria y la muerte.

De persistir por más tiempo el anárquico estado del extrarradio, llegaría nuestra metrópoli a estar completamente rodeada por un conjunto de suburbios infecciosos y antiestéticos, que constituirán un grave peligro para la salud pública y una notoria prueba de atraso e incultura.

Es pues, evidente la necesidad de una ley que dé medios al Municipio para extender su acción urbana hasta esa zona, a fin de que la vida pueda desarrollarse en ella en condiciones que respondan a las necesidades del moderno vivir, evitando radicalmente su caótico estado actual.

Aprobado ya por el Excelentísimo Ayuntamiento el correspondiente plan de urbanización, se ofrecen para conseguir este fin

dos soluciones. Una la de la expropiación de los terrenos necesarios para las grandes arterias radiales y envolventes que integran el aludido plan, dejando a la iniciativa particular proyectar y urbanizar las vías comprendidas dentro de los polígonos que aquéllas limitan, con sujeción a determinadas reglas que garanticen su cómoda vialidad, higiene y ornamento, previa la formación de planes, cuya aprobación corresponderá a la Corporación municipal; y otra, la de la municipalización del suelo, mediante la expropiación total de los terrenos del extrarradio, cuya propiedad pasará a perpetuidad al Ayuntamiento, que podrá ceder aquéllos en usufructo mediante el pago de un cánón anual, a las entidades y particulares que quieran utilizarlo.

La primera solución tiene la ventaja de exigir, desde el punto de vista económico, un menor dispendio, puesto que la expropiación se limita a los terrenos necesarios para la red de vías que integran el plan; pero en cambio ofrece el inconveniente de que no llegan al pro-común todos los aumentos de riqueza.

El segundo, si bien demanda un mayor sacrificio asegura a la municipalidad una fuente de recursos en el transcurso del tiempo, que la permitirán atender con holgura a las exigencias urbanas de una misma población cada día más creciente en orden a la comodidad e higiene del vecindario.

Dichas dos soluciones se comprenden en este Proyecto de ley a fin de que, como es lógico, el Ayuntamiento opte por aquella que estime más conveniente.

Sea cual fuere la solución que aquél adopte al verificar las expropiaciones, es preciso inspirarse en un profundo respeto a la propiedad, siempre que ésta, por egoísmos e intereses mal entendidos, no tienda a oponerse abiertamente al bien público. Por ello, si el Ayuntamiento opta por la expropiación parcial de los terrenos afectados por la mejora, cabe invitar a los propietarios a que hagan determinados sacrificios mediante la concesión de ciertas ventajas; y teniendo en cuenta la utilidad que, lógicamente, han de obtener por el incremento de valor de sus inmuebles, cabe también apelar para efectuar la expropiación de las partes alícuotas de los mismos que sean necesarias a medios legales que regulen la forma de llevarlas a cabo, como se hizo al extender la urbanización de Madrid y Barcelona a sus zonas de ensanche. Mas si es lógico en este caso invitar a los propietarios a que hagan sacrificios y apelar a una ley especial para llevar a cabo las expropiaciones, no lo es imponer limitación alguna a la propiedad, cuando yendo a expropiarse la totalidad de las parcelas, ninguna utilidad podrán obtener sus actuales dueños. Debe ser, pues, si el Ayuntamiento optara por la expropiación total, efectuar la adquisición de

terrenos ateniéndose a la ley general de 10 de enero de 1879 [ver *CyTET* n.º 115, 1998].

Fundado en las consideraciones anteriores, el Ministro que suscribe tiene el honor de someter a las Cortes el siguiente

## PROYECTO DE LEY

### CAPÍTULO I. Disposiciones generales

**Artículo 1.º** En armonía con lo dispuesto en los artículos 2.º y 11 de la ley de 10 de enero de 1879, se declaran obras de utilidad pública las relativas a la urbanización de los alrededores de Madrid, llamados vulgarmente extrarradio hasta su término municipal, en la parte que determina el proyecto, que, con dicho objeto, aprobó su Ayuntamiento en 31 de marzo de 1911.

**Art. 2.º** El Ayuntamiento, en el plazo de tres meses, a contar de la fecha en que sea promulgada esta ley, decidirá si la urbanización de dichos alrededores va a efectuarse expropiando solamente los terrenos que crea necesarios para las vías proyectadas y necesidades que prevea, o si, por el contrario, estima más conveniente la adquisición de todos los enclavados en la zona afectada por la reforma.

### CAPÍTULO II. Ingresos que para realizar la urbanización del extrarradio se conceden al Ayuntamiento de Madrid e inversión de los mismos

**Art. 3.º** Para tal fin, además de las cantidades que como gastos voluntarios pueda anualmente incluir dicho Ayuntamiento en su presupuesto, se le conceden:

*Primero.* El importe de la contribución territorial y *recargos municipales ordinarios* que, durante un período de treinta años, satisfaga la propiedad comprendida en la zona de extrarradio. Dicho período se contará: para las fincas existentes desde el año siguiente a la promulgación de esta ley, y para las construcciones que se levanten desde que, con arreglo a lo legislado, deba el propietario pagar cuota al Tesoro.

*Segundo.* La mitad del importe, durante igual período de treinta años a partir del año siguiente al en que se promulgue esta ley, de los derechos que correspondan a la Hacienda por transmisiones de dominio de solares y edificios situados en la zona de extrarradio.

*Tercero.* Un recargo extraordinario del 4 por ciento de la riqueza imponible sobre el cupo de la contribución territorial que satisfagan los edificios comprendidos en la referida zona. Dicho recargo extraordinario durará

hasta que estén cubiertas por el Ayuntamiento todas las obligaciones a que haya dado lugar el establecimiento de servicios públicos en la zona del extrarradio; pero en ningún caso podrá exceder, para cada finca, de veinticinco años, contados desde la fecha que haya comenzado o comience a contribuir por territorial.

*Cuarto.* El importe de las parcelas de procedencia municipal que, por virtud de plano de extrarradio, deban ser agregadas a los solares edificables.

*Quinto.* Los ingresos que se obtengan por señalamiento de alineaciones y licencias de construcciones en el extrarradio.

*Sexto.* El importe del cánon que se fijen a los solares que se arrienden a entidades o particulares, si el Ayuntamiento acordara la expropiación total.

*Séptimo.* Las cantidades que perciban por concepto de conservación, mejora y sostenimiento de los servicios establecidos en las calles a que hace referencia el artículo 11.

**Art. 4.º.** Todos estos ingresos deberán *exclusivamente* destinarse a cubrir los gastos que ocasionen las obras de urbanización de la zona del extrarradio.

### CAPITULO III. Sobre emision de empréstitos

**Art. 5.º.** El Ayuntamiento de Madrid, previa autorización del Gobierno, no podrá emitir empréstitos sobre la base de los ingresos que se detallan en el artículo 3.º, con excepción del 6.º, si optara por la expropiación parcial de los terrenos, y con la totalidad de los ingresos especificados; la garantía hipotecaria de los terrenos adquiridos; y el aval del Estado para suplir la diferencia entre los que obtenga y la cantidad anual a abonar en concepto de amortización e intereses del empréstito emitido, si hubiere acordado la expropiación total.

El proyecto de estos empréstitos habrá de invertirse, *exclusivamente*, en los gastos que ocasione la urbanización del extrarradio.

### CAPITULO IV. De lo que corresponde urbanizar al municipio y a los propietarios

**Art. 6.º.** Si el Municipio opta por la adquisición total de los terrenos de la zona objeto de la reforma, a éste incumbe la urbanización completa de la misma.

Si optara por adquirir exclusivamente los terrenos necesarios para llevarla a cabo, corresponde al Municipio realizar todos los

trabajos de urbanización de las calles, plazas y paseos que aparecen en el mencionado proyecto para la urbanización del extrarradio.

**Art. 7.º.** Las calles que tracen los propietarios dentro de los polígonos determinados por las vías oficiales que figuran en dicho proyecto, tendrán el carácter de las que como particulares definen las Ordenanzas municipales de Madrid en su artículo 815.\*

**Art. 8.º.** Los propietarios de cada uno de los polígonos determinados por las vías oficiales, dentro del plazo de un año a partir de la promulgación de esta ley, y sin más limitaciones que las que determina el proyecto ya citado, presentarán a la aprobación del Ayuntamiento los planos de vías con sus alineaciones y rasantes que formen para la urbanización de los referidos polígonos.

Si no lo hicieren dentro del plazo fijado, correrá su ejecución a cargo del Ayuntamiento y cuenta de los interesados.

**Art. 9.º.** Toda edificación que, sin fachada a vía oficial, se levante dentro de un polígono, será puesta en comunicación en cuanto se haya terminado con la más próxima de carácter oficial que se halle urbanizada, instalando los propietarios a su costa, en la calle particular que sirva para establecerla, el pavimento adecuado, el alcantarillado, el alumbrado y los servicios de agua, si existiesen, en la vía oficial a que afluya.

**Art. 10.** Para resolver todas las cuestiones que puedan suscitarse, determinar las cantidades con que deban contribuir los propietarios de cada polígono, que serán proporcionales al valor de los terrenos que en ellos posean, y época en que se deberán pagar dichas cantidades, se creará una Junta de propietarios por cada polígono que por sí misma se administrará y determinará por votos que correspondan al valor de la propiedad de cada votante, lo que estime pertinente respecto a todo lo expuesto y sobre cuantas cuestiones se planteen relativas a la urbanización de los polígonos.

La manera de constituirse dichas Juntas, su modo de funcionar y recursos que contra sus acuerdos quepa interponer, se determinarán en el oportuno reglamento para la ejecución de esta ley.

**Art. 11.** Establecidos todos los servicios de una calle del interior de un polígono será cedida al Ayuntamiento en las condiciones que marca el artículo 822 de las Ordenanzas municipales de Madrid, abonando los propietarios de las fincas construidas en ella un cánon por la conservación, mejora y sostenimiento de todos los servicios en ella instalados, que en ningún caso podrá exceder de 50 céntimos por año y metro cuadrado de la superficie de la vía comprendida entre la línea de fachada, dos normales a ésta en sus extremos y el eje de la calle.

## CAPÍTULO V. De la cesión gratuita de terrenos y de la urbanización de vías por los propietarios

**Art. 12.** A las Empresas y particulares que donen al Ayuntamiento la propiedad de todos los terrenos necesarios para una calle o plaza de las que figuran en el proyecto aprobado por el Ayuntamiento, costeen su explanación, alcantarillado, aceras, empedrado, alumbrado y servicio de agua, se les condonará el importe de la contribución territorial y recargos municipales expresados en el número primero del artículo 3.º y el especial que se autoriza en el tercero del mismo artículo, por el tiempo y en la forma que, con aprobación del Gobierno, el Ayuntamiento determine.

**Art. 13.** Se condonará a los propietarios de fincas situadas en las calles objeto del artículo 7.º, que se cedan al Ayuntamiento en las condiciones que se determinan en el 11, el recargo extraordinario a que hace referencia el número tercero del artículo 3.º correspondiente a las fincas ya construidas, durante los años que a partir del siguiente al de la cesión tuvieron aún que pagarle, y no lo satisfarán por la que construyan después de la cesión de la calle.

**Art. 14.** A los propietarios o Empresas que, sin costear las obras a que en el artículo 12 se hace referencia, donen en propiedad al Ayuntamiento la quinta parte de la superficie total de la parcela edificable que tenga fachada sobre la vía o vías oficiales que se haya acordado que se abran al servicio público, se les condonará el recargo extraordinario a que se refiere el número tres del artículo 3.º, correspondiente a todas las fincas que se construyan sobre la parcela de que se trate.

Si la parte de la parcela a tomar por el Ayuntamiento para la vía o vías oficiales sobre que tiene fachada o fachadas fuera menor de la quinta parte mencionada, deberán pagar al mismo los propietarios el importe, según tasación pericial, del número de metros correspondiente hasta completar dicha quinta parte para tener derecho al beneficio indicado.

En ningún caso, aunque la parcela tuviera fachada a varias calles, tendrá su propietario que donar más de la quinta parte de la misma para gozar del antedicho beneficio. Dicha donación de la quinta parte deberá ser hecha en cuanto se haga la primera vía que afecte a la parcela.

<sup>1</sup> El artº 29 de la LEF de 1879 quedó desarrollado y modificado detallada y reglamentistamente por el artículo único de la Ley de 30 de julio de 1904 (Gaceta del 2 de agosto) en el que se fijaban las cuantías del depósito previo a la ocupación no únicamente con arreglo a la hoja del perito

## CAPÍTULO VI. De las expropiaciones

**Art. 15.** Si el Ayuntamiento hubiere acordado la ocupación total de los terrenos se harán las expropiaciones con arreglo a la vigente ley de Expropiación forzosa de 10 de enero de 1879 [cfr: *CyTET* nº 115], con la modificación introducida en su artículo 29 por la de 30 de julio de 1904<sup>1</sup>. Si se hubiera decidido por ocupar solamente los terrenos necesarios para la ejecución del proyecto y necesidades que estimara, se realizarán las expropiaciones con arreglo a lo que se dispone en esta ley, aplicando para los casos en ella no previstos la ya citada de 10 de enero de 1879.

**Art. 16.** El Ayuntamiento tiene derecho a expropiar la totalidad de la finca o fincas que hayan de tener fachada sobre las nuevas vías, cuyos dueños se nieguen a ceder la quinta parte en la forma expresada en el artículo 14.

En este caso se harán las valoraciones de las fincas con arreglo al amillaramiento y, en su defecto, al líquido imponible correspondiente a cada una, durante los dos años anteriores a aquel en que se promulgue esta ley.

El Ayuntamiento podrá traspasar dicho derecho en igual forma y condiciones a cualquier empresa o particular que se comprometa a hacer dicha cesión o a pagar, en el caso de que la vía o vías oficiales que afecten a la finca no exigieran la ocupación total de la referida quinta parte, la cantidad necesaria para que resulte efectiva dicha cesión.

Los terrenos de las fincas adquiridas en este caso por empresas o particulares, pasarán a ser propiedad del Ayuntamiento a los noventa y nueve años, con la obligación por parte de éste de conservar a los derecho-habientes de los que las adquirieron en el dominio útil de los terrenos y edificios que en ellos existan, mediante el pago de un cánón anual variable cada diez años, que se determinará en cada época tomando el 3 por 100 del valor que, según tasación pericial, tengan los terrenos ocupados por la finca que fue objeto de la adquisición.

**Art. 17.** En el caso de haber cedido el propietario la quinta parte de la parcela, si fuera preciso expropiarle para vía pública mayor superficie, la evaluación de ésta se hará de común acuerdo entre el Ayuntamiento y el propietario, debiendo servir de base para calcular el precio unitario el valor total de la parcela, dividido por el número de metros de la misma.

del propietario, como en la ley del 79, sino también por el justiprecio oficial, según los casos de estar o no amillarado y según fuera expropiación total, parcial o para usos públicos, reconociendo en todo caso como resarcimiento de daños un 4% anual de intereses de demora sobre las diferencias.

Igual base se tomará para determinar la cantidad que el propietario habrá de abonar al Ayuntamiento para hacer efectiva la cesión de la quinta parte cuando la calle no la ocupe totalmente.

**Art. 18.** Si habiendo cedido el propietario la quinta parte a que hace referencia el artículo anterior, no hubiese acuerdo entre éste y el Ayuntamiento, se efectuará la valuación sobre la base de lo preceptuado en dicho artículo, y tramitará el expediente a que dé lugar, en la forma que determinan los artículos 11, 12 y 13 de la Ley de Ensanche de poblaciones de 22 de diciembre de 1876.

**Art. 19.** Las parcelas que resulten inedicables a consecuencia del trazado de las vías oficiales y las que fueren totalmente ocupadas por éstas, serán expropiadas con arreglo a la ley de 10 de enero de 1879, modificada en su artículo 29 por la de 30 de julio de 1904 [ver nota 1].

**Art. 20.** No se procederá a la expropiación de edificio alguno a no ser que sea absolutamente indispensable para abrir la vía a que afecte.

**Art. 21.** Las dificultades que por el estado legal de la propiedad pudieran surgir para efectuar las cesiones y expropiaciones a que hacen referencia los artículos anteriores, serán resueltas ateniéndose a lo que preceptúa el artículo 25 de la vigente ley de ensanche de 26 de julio de 1892.

#### **CAPITULO VII. Utilizacion de los terrenos**

**Art. 22.** En el caso de la expropiación total, el Ayuntamiento conservará indefinidamente la propiedad de los terrenos adquiridos, arrendando, los que no utilizare, a las entidades y particulares que lo soliciten, mediante el pago de un cánón anual que se determinará cada diez años.

#### **CAPITULO VIII. Conservacion de las vías totalmente urbanizadas**

**Art. 23.** Una vez que se hallen instalados en la vía pública la totalidad de los servicios urbanos del suelo y subsuelo, su conservación pasará a ser cargo del presupuesto general municipal.

#### **CAPITULO IX. Ordenanzas para el Extrarradio**

**Art. 24.** Antes del plazo de un año, a partir de la fecha de la aprobación de esta ley, el Ayuntamiento formará unas Ordenanzas, que, una vez sancionadas en forma legal, regirán para dicha zona.

#### **CAPITULO X. De los presupuestos y cuentas del extrarradio**

**Art. 25.** Se formarán y aprobarán anualmente, con separación de los del Interior y del Ensanche, en igual forma y con sujeción a las mismas reglas que el presupuesto y cuentas generales del Municipio.

#### **CAPITULO XI. De la edificación fuera de la zona del extrarradio**

**Art. 26.** Una disposición ministerial determinará la zona colindante al extrarradio, en la que únicamente se podrá construir con carácter provisional.

#### **ARTÍCULOS ADICIONALES**

*Primero.* Quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a las contenidas en este Ley.

*Segundo.* Un reglamento expedido por el Ministerio de la Gobernación determinará la forma de ejecutarse este Ley.

*Tercero.* Quedan aprobadas las pequeñas modificaciones que en los términos municipales de Madrid y pueblos colindantes aparecen el proyecto de urbanización del extrarradio sancionado por el Ayuntamiento de esta Corte en 31 de marzo de 1911.

*Cuarto.* Quedan asimismo aprobadas las modificaciones que se hacen en el referido proyecto al plano de urbanización del Ensanche, cuyo objeto es acordar ambas urbanizaciones. Estas modificaciones se ejecutarán con arreglo a la Ley vigente para la urbanización del Ensanche de 26 de julio de 1892.

*Quinto.* Las vías del Estado y de la provincia enclavadas en la zona a que afecta esta mejora pasarán a ser propiedad del Ayuntamiento y conservadas por su cuenta a partir del año siguiente al de la promulgación de esta Ley.

*Sexto.* Si hubiere ejecutadas algunas reformas urbanas, carreteras del Estado o de la provincia que afectaran al plan de urbanización del extrarradio objeto de esta Ley, tendrán carácter transitorio si no fueran compatibles con dicho plan. Las que estuvieren aprobadas o en trámite no podrán realizarse si se opusieran a la ejecución del mismo.

Madrid, 29 de mayo de 1916.  
El Ministro de la Gobernación,  
Joaquín Ruiz Jiménez.