

Bibliografía

Laso Martínez, José L.: "Derecho Urbanístico", 3 volúmenes. Editorial Montecorvo. Madrid, 1981-1982.

Por primera vez un civilista aborda de frente el estudio del urbanismo. Lo ha llevado a cabo en tres gruesos volúmenes que estudian, respectivamente, los principios generales y la organización; la creación y vigencia del planeamiento y el planeamiento y el derecho de propiedad.

En el primer volumen se comienza con un capítulo dedicado al fenómeno de la ciudad, seguido de otro consagrado al surgimiento del derecho urbanístico, y otro más dedicado a la historia de este derecho en España. En el capítulo siguiente se analiza la jurisprudencia del segundo de los periodos de que antes he hablado (entre las leyes de Reforma Interior y la primera Ley del Suelo).

El capítulo VII de este primer volumen se dedica a la Ley de 1956, y el siguiente a las normas aparecidas entre ésta y la del 75, en cuyo momento alude —y volverá a hacerlo— al clamoroso fracaso de la Ley creadora del Área Metropolitana de Madrid.

El capítulo IX se consagra a la Ley de 1975 señala el dato, evidente, de que bajo la voz "parcelación" la Ley alude a dos figuras independientes. Piensa que la más importante innovación es la relativa a la cesión del 10 por 100 del aprovechamiento medio, idea que en modo alguno comparto.

Estudia también aquí el inmenso error y la improvisación que se están produciendo en el urbanismo con la aparición de los Entes autonómicos. Este error propone sea superado mediante la promulgación por el Estado de leyes —marco y el reconocimiento de las competencias del Estado para la salvaguarda de la ordenación territorial y el cumplimiento de sus propias competencias. En el capítulo XIV (al que aludo en esta recensión a continuación del XI, por tratar también del triste tema de las autonomías) el autor dice que "las autonomías han acabado con el signo centralizador". A mi juicio esto es rigurosamente falso, porque los nuevos Entes autonómicos van a ser —y están siendo ya— muchísimo más centralistas de lo que fue la antigua Administración central.

Volviendo de nuevo al capítulo X, Laso nos dice con todo acierto que el llamado principio de recuperación de las plusvalías en el sistema capitalista es irrealizable.

El capítulo XI lo dedica a la naturaleza de los planes, sosteniendo su naturaleza mixta, aunque se aproxima a la teoría normativista.

Los capítulos XII, XIII y XIV se dedican al difícil tema de la interpretación del planeamiento, defendiendo la inconveniencia de utilizar el Código Civil para dicha interpretación.

Al hablar de la legislación especializada se refiere de nuevo a la célebre COPLACO diciendo que su Ley "es la norma urbanística más desafortunada del Régimen fenecido". Alude concretamente al dictamen del Consejo de Estado nº 44577 de 25 de mayo de 1980, que declaró ilegales esos instrumentos, sencillamente delirantes, que eran los PAI.

El volumen segundo comienza estudiando las iniciativas para la formación del planeamiento, diferenciando la pública y la privada y señalando la impropiedad de esta última para planes generales.

El siguiente capítulo se dedica al espinoso tema de la conservación de las urbanizaciones.

A partir del capítulo XIV se estudia la iniciativa pública, distinguiendo situaciones autonómicas y normales (pero en España en este punto ¿queda alguna situación normal?).

A partir del capítulo XI se estudia el procedimiento comenzando por los Avances y su poder vinculante. Combate con toda razón el grave peligro de que las encuestas previas se transformen en decisiones asamblearias (sabido es que estas decisiones son el colmo de lo antidemocrático).

En el capítulo XVII se estudian las relaciones entre el planeamiento y los bienes demaniales, así como con las propiedades especiales.

En el capítulo X se estudian los "actos intermedios" y en el XI la aprobación en definitiva expresa, con un análisis exhaustivo de la jurisprudencia y la doctrina sobre el tema, discutiéndose el problema relativo a si en la aprobación definitiva cabe o no la modificación del contenido del plan.

En el capítulo XII se estudian "los elementos accidentales de la aprobación definitiva expresa".

El capítulo XIII se dedica a la aprobación definitiva presunta. La existencia de esta figura, a juicio de Laso, que comparto, es una prueba de que la verdadera naturaleza jurídica de la aprobación definitiva es la de un simple acto de tutela y fiscalización.

El capítulo XV estudia "la publicidad urbanística". Y en el siguiente las alteraciones del plan.

El capítulo XVIII estudia el derecho transitorio, partiendo de la base exactísima de que es retroactividad todo lo que no se atenga a la pauta de la Disposición Transitoria única de la LPA: "los expedientes

iniciados antes de la vigencia de esta Ley se tramitarán y resolverán con arreglo a las Disposiciones hasta ahora en vigor". Desgraciadamente, todos sabemos que no ha sido ese el criterio de las Disposiciones Transitorias de la Ley del Suelo.

Los cuatro últimos capítulos se dedican, respectivamente, a las "excepciones a la vigencia del planeamiento", revisión de los planes, "modificaciones impropias" y "acomodación y adaptación de planes".

El volumen tercero se dedica al tema genérico de "la propiedad ante el planeamiento urbanístico". Parte de la base de que "el desarrollo de la ciudad es un cometido radicalmente extraño a los fines privados que persiguen los particulares".

Responde negativamente a la cuestión de si la Ley del Suelo es inconstitucional, y combate la idea, desgraciadamente muy extendida, de la prevalencia del Código Civil sobre la Ley del Suelo en materia de derecho de la propiedad.

Tema particularmente polémico, por el descuido con que lo ha tratado la Ley del Suelo; es el del suelo urbano, que Laso estudia en el capítulo IV y vuelve a estudiarlo en el XIX. Con tal motivo examina la solución llamada "transferencias de aprovechamiento urbanístico", cuya legalidad admite sólo para el caso de que se cumplan las siguientes cuatro condiciones; que se fijen unidades de actuación, que no sea posible la reparcelación, que se congelen las situaciones urbanísticas hasta tanto se cumpla plenamente la satisfacción del valor real de los bienes y que esta valoración se haga contradictoriamente por los propietarios de suelo inedificable.

Para Laso existe una distinción entre propiedad del suelo y titularidad de los aprovechamientos, estimando que la primera se rige por las normas civiles y la segunda es una concesión que hace la Administración a los dueños de aquella. Repite esta idea en el capítulo XIII, dedicado a "el aprovechamiento urbanístico del suelo. El "jus edificandi", y en el XIV dedicado a "el aprovechamiento urbanístico como objeto del derecho". Con esta interpretación tan progresiva y racional estudia el auténtico tema de la Ley del Suelo, que no es otro que el suelo urbanizable.

En el capítulo VIII estudia los estados de vinculación de la propiedad privada, así como las transferencias coactivas de propiedad. Insiste en ello al estudiar el capítulo X y "las situaciones de vinculación sin transferencia de propiedad" en el XI, al estudiar "las vinculaciones de destino" y en el XII al

estudiar "las vinculaciones de uso". En los tres supuestos examina el difícil problema de la procedencia o no de indemnizaciones. Los capítulos XI XV y XVI se dedican al régimen civil de los actos de disposición del aprovechamiento y en el XVII al tema del aprovechamiento medio.

A partir del capítulo XVIII se examina la dinámica del régimen urbanístico del suelo, estudiándose en el capítulo XX las cesiones obligatorias del suelo urbano y en el XXI el suelo de reserva urbana (combatiendo el Decreto Ley 16/81, que a mí me parece, por el contrario, que es enormemente acertado).

El capítulo XXII se consagra al régimen transitorio del suelo de reserva urbana. El XXIII a "el aprovechamiento de suelo urbanizable programado", el XXIV a "el aprovechamiento del suelo urbanizable no programado", el XXV a "el suelo rústico" y el XXVI al suelo no urbanizable especialmente protegido.

Los dos últimos capítulos se dedican a los aprovechamientos excepcionales.

Termino con esto un ligero análisis de una obra importante. La verdad es que cuando comencé la lectura del primer volumen estaba convencido de que se trataba de la más importante obra de derecho urbanístico español, porque esperaba que estuviéramos ante un tratado de Derecho Urbanístico. Desgraciadamente no ha sido así. Laso nos ha obsequiado sólo con tres volúmenes dedicados a los temas concretos de que ya se habló (orgánica, tipología, surgimiento y vigencia del planeamiento y relaciones entre éste y el derecho de propiedad). Aun lamentando que la obra se cña a estos solos aspectos y Laso haya anunciado que con ello ha terminado su trabajo, hemos de decir que nos encontramos ante una de las más importantes aportaciones al ya rico panorama del derecho urbanístico español.

José L. González Berenguer Urrutia

PEDRO GARCÍA ORTEGA

HISTORIA DE LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA DE CAMINOS Y CARRETERAS

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y URBANISMO
Secretaría General Técnica. Servicio de Publicaciones

"Historia de la Legislación Española de Caminos y Carreteras", por P. García Ortega. Un volumen de 24 x 17, 279 págs. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Servicio de Publicaciones. Madrid, 1982.

El servicio público viario ha requerido y seguirá requiriendo con la mayor amplitud que se deriva de ese acusado rasgo de la sociedad moderna que es la movilidad —re-

flejada en el grado creciente de motorización por la preponderancia del transporte por carretera— un régimen jurídico peculiar y complejo, cuyo estudio constituye una ineludible exigencia doctrinal.

Grandes intereses públicos y privados inciden, se complementan y a veces se contraponen en las redes viarias, su entorno y el tráfico que canalizan, lo que merece un detenido estudio en el que se contemplen infraestructura y explotación en todos sus aspectos legales.

Pedro García Ortega, estudioso jurista de la Administración Civil del Estado, se ha dedicado durante un periodo de 30 años, con asiduidad ejemplar, al conocimiento y análisis de la legislación de caminos y carreteras, conjugando la práctica cotidiana de su función en la Dirección General del ramo con una paciente labor de investigación en bibliotecas y archivos. Conocemos ya los frutos de su trabajo a través de una serie de conferencias y publicaciones y, en consecuencia, hemos leído con gran interés su último libro, al que dedicamos esta nota.

Incluye el trabajo la recopilación y comentario, de la normativa reguladora, pasada y vigente, en materia de caminos y carreteras. En el capítulo inicial se resume la *historia caminera* a que se refirió Menéndez Pidal, escrita progresivamente, a ritmo lento por razones principalmente presupuestarias y topografías, sobre la piel geológica del solar hispano.

Desde la red imperial de los romanos que llegó de los 8.500 kilómetros a los 80.000 kilómetros de la red estatal de hoy —que incluye 2.000 kilómetros de autopistas construidas con la más moderna tecnología—, a lo que hay que sumar las redes de Diputaciones y Cabildos Insulares, caminos agrícolas, forestales, etc., con lo que se integra una red global de tránsito público permanente de casi 320.000 kilómetros.

El proceso evolutivo de la legislación de caminos se sigue —y a ello nos tiene acostumbrados el autor— con una sistematización y una precisión impecables, desde las normas de los *itineris publicis* del derecho romano, los preceptos limitadores del Fuero Juzgo, los dimensionamientos en base a su elemental función de sendas y "carreras" de los posteriores Fueros de Castilla y la protección de vías y arbitrio de fondos que declaran las Siete Partidas.

Viene después la Edad Moderna; el entusiasmo de los Reyes Católicos para la apertura y reparación de caminos choca con el empobrecimiento del país y los gravámenes derivados de las anteriores guerras indeseadas. Se han heredado los portazgos, pontazgos, peazgos y castillerías, que se consideran remora y freno para las comunicaciones interiores, pero, no obstante, deben mantenerse en parte. Red importante es entonces la de los Caminos de la Mesta, con más de 3.000 kilómetros de cañadas que se complementaban con una malla de cordeles y veredas.

Desde una normativa pintoresca que corresponde a preceptos aislados sobre necesidades primarias de paso de personas, ganados y carros cuya lectura nos deja un regusto de añejas funciones y arcaicas terminologías, se llega al siglo XVIII, en el que se pone de manifiesto la falta de comunicación entre las provincias del interior y el mar, indispensable para el fomento de la industria y el comercio, así como para una explotación rentable de la tierra. Es este el siglo de los caminos de España en el que se inicia una legislación en sentido estricto, para su construcción y protección *lato sensu*.

En 1761 se dio el primer Decreto que clasifica las carreteras y entra en vigor el primer plan general, en el que se establecen líneas de

actuación, señalando plazos de ejecución de las obras y modos para su financiación. Nos referimos al conocido como Plan Floridablanca, que según dice el autor sería más justo llamarle Plan Esquilache, ya que fue el marqués de este nombre, Superintendente General, quien lo formuló y presentó al Rey Carlos III.

Por diversas concausas de desorganización, falta de preparación técnica, conflictos de competencias, etc., no se cumplieron las previsiones del plan preitado y se obtuvo escaso rendimiento de los grandes esfuerzos y recursos que a su realización se destinaron. Ya principiado el siglo XIX tales deficiencias se pusieron de manifiesto en el Informe Betancourt, redactado por personaje de bien conocida fama en la Europa de su tiempo, fundador de la que se llamó Escuela de Ingenieros de Caminos y Canales del Reino, centro superior que con muy parecido nombre sigue manteniendo el orgullo de su tradición.

En la legislación del siglo XIX se comentan una serie de disposiciones específicas: Ley de Travesías, Ley de Caminos Vecinales, Ordenanzas de Policía y Conservación, así como los tres sucesivos planes del Estado en materia de carreteras.

El autor señala como punto de arranque de lo que puede llamarse legislación de carreteras la Ley Arteta (1851), a la que seguiría la Ley Moyano (1857), que se ocuparon de la definición y clasificación de las vías. La segunda de las citadas dividió en vías de servicio público y vías de servicio particular los caminos ordinarios y carreteras de la Península e Islas Adyacentes; había a la sazón 9.000 kilómetros de carreteras nacionales y 200 kilómetros de carreteras provinciales, siendo prácticamente inexistentes los caminos vecinales; además de la clasificación, el texto normativo incluía prescripciones específicas sobre el Plan de Carreteras vigente y las posibles modificaciones reguladoras de proyecto, construcción y financiación de vías públicas, con especial consideración de las travesías de los pueblos y de la contribución de los municipios en los gastos de construcción y conservación. Se mantenía en el Plan de referencia la Ley de Travesías (1849) antes citada, cuyo periodo de vigencia ha sido largo, ya que, como recuerda el autor, aunque equivocada en el fondo y defectuosa en la forma, se aplicó hasta que fue derogada por la Ley de Carreteras de 1974.

Como importante jalón en la contratación y abono de las obras de carreteras se destaca el Pliego de Condiciones de 1886, dentro de una sistematización de la ejecución y valoración por el que sustituyó el ajuste a tanto alzado de la totalidad de la obra, por un presupuesto con precios unitarios, o sea, los de las distintas unidades de obra del proyecto-base del contrato y se abonaba lo realmente ejecutado por el contratista a estos precios que se aplicaban a las correspondientes relaciones valoradas.

* * *

Para no prolongar excesivamente esta nota mencionaremos únicamente lo más importante de la actuación legislativa en materia de carreteras en el presente siglo, que corresponde a planes y programas bien conocidos por su importancia para la mejora de la red y cuya función se describe en el libro.

El *Círculo Nacional de Firmes Especiales* (1926) comprendía 14 itinerarios, con un total de 7.000 kilómetros, cuya calzada se renovó en un plazo de cinco años, dotándola de pavimentos de mezcla asfáltica adaptadas