

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. Las 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 ciña 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  
LEGISLACION 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 contemplan infraestructura y explotación en todos sus aspectos legales.

Pedro García Ortega, estudioso jurista de la Administración Civil del Estado, se ha dedicado durante un período 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 topográficas, 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 indestinas. 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 Florida-blanca, 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 precitado 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 período 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 *Circuito Nacional de Firms 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

en el proyecto y construcción a las más modernas tecnologías de aquella época. El circuito fue un éxito y algunos de sus tramos se mantuvieron 35 años prácticamente sin conservación y después ofrecieron una base excelente para el refuerzo cuando en la década de los 60 se inició el gran crecimiento del tráfico por carretera con gran proporción de vehículos pesados.

El *Plan de Modernización de Carreteras (1950)* seleccionó los itinerarios de mayor tráfico (radiales, subradiales periféricos, complementarios e insulares), estableciendo una sección uniforme de 9 metros de plataforma y 7 metros de calzada, e incluyendo también variantes para supresión de travесías y otras mejoras de trazado cuando las circunstancias lo requerían. La longitud de la red a que afectó este Plan fue de 11.000 kilómetros, que se dividió en tres etapas de acuerdo con la prioridad de los distintos tramos a mejorar.

El crecimiento del tráfico en frecuencia, velocidad y cargas, concentrado principalmente en vías radiales y costeras, obligó a una nueva mejora, con arceños amplios y pavimentos de alta calidad. Esto dio lugar al *Plan REDIA (Red de Itinerarios Asfálticos, 1967)*, que afectó a doce itinerarios con una longitud de 5.000 kilómetros; las obras se realizaron a gran ritmo, cumpliéndose el programa en su mayor parte en el plazo previsto. El *Programa de Autopistas Nacionales Españolas (PANE, 1967)* se hizo preciso para establecer nuevas vías que complementaran la red estatal, ofreciendo la capacidad necesaria en los corredores de intenso tráfico servidos por carreteras próximas a la saturación; se consideran en el programa las redes arteriales de las poblaciones, los accesos a las regiones de mayor desarrollo, así como enlaces preferentes entre los núcleos de mayor concentración demográfica y conexión con las redes francesa y portuguesa. En total unos 7.000 kilómetros, de los que ya están en servicio 2.000. Otros programas de ámbito geográfico reducido, pero de gran importancia por lo que han supuesto para el desarrollo de algunas regiones o la mejora de comunicaciones en otras, con especial atención a potenciar los recursos turísticos del litoral, fueron los llamados *Planes Regionales Selectivos*, iniciados en 1971 con el Plan de Accesos de Galicia, al que siguieron los de la Costa Brava, Asturias, Cercanías de Madrid, Costa del Sol, Baleares y Canarias.

El gran volumen de obra que supusieron los planes citados, su adaptación a la evolucionada tecnología vial y los grandes recursos presupuestarios precisos para construcción, expropiaciones e indemnizaciones exigieron la constante adaptación y puesta al día de la normativa de Carreteras aprobación de instrucciones y formularios de proyectos, regulación de las concesiones de construcción y explotación de autopistas en régimen de peaje, construcción con cargo a fondos de contrapartida de la Ayuda Americana y créditos del Banco Mundial y un largo etcétera, lo que da idea de la gran variedad de la actividad legislativa.

Mención especial merece la vigente Ley de Carreteras (1974) que sustituyó a la anterior de 1877 —profundamente afectada ya por una normativa posterior fragmentaria y dispersa—, que era necesario actualizar en un país de gran desarrollo urbano e industrial y notable avance tecnológico en el sector del transporte, en que la carretera es preponderante. Habida cuenta de que los grandes problemas de tráfico se producen en las áreas urbanas fue atención preferente del legislador la relativa a las travесías y redes arteriales de las poblaciones, regulando la tramitación y aprobación de los planes viario, competencias en los planes de ordenación urbana y

establecimiento para el uso y defensa de la carretera las llamadas zonas de dominio público, servidumbre y afección, con sus correspondientes limitaciones. El Reglamento (1977) sigue puntualmente la estructura y contenido de la Ley que desarrolla en sus preceptos y disposiciones complementarias.

Concluiremos subrayando el interés de los dos capítulos finales relativos al *Régimen jurídico vigente* (Ley y Reglamento ya citados, vías de las Corporaciones Locales, caminos particulares y vías pecuarias) y *Los grandes temas actuales en materia de carreteras* (las carreteras en la Constitución y en los Estatutos autonómicos, organización de los Servicios del MOPU y problemática actual en las concesiones de autopistas de peaje (\*).

Una amplia bibliografía de textos, colecciones legislativas y documentos consultados y una recopilación por materias de disposiciones de diverso rango normativo —se aproximan en número a las 800— constituyen un claro exponente del trabajo del autor y del carácter de exhaustividad del libro que nos ofrece, fruto de su apasionada y paciente dedicación.

#### Olegario Llamazares

(\*El tema en cuanto a sus antecedentes ha sido tratado *in extenso* en un anterior libro: García Ortega, P.: *Las concesiones administrativas en el ordenamiento jurídico español*. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Madrid, 1979.

**"Los límites de la ciudad", por M. Bookchin. Un volumen 21×15, 115 págs. H. Blume Ediciones. Madrid, 1978.**

La limitación de crecimiento de la ciudad ha sido hasta ahora un concepto puramente especulativo, pues cualquier medida o decisión que a él se opusiera ha sido invalidada por una realidad implacable, singularmente en los núcleos de mayor censo demográfico, debido al incremento de éste, mucho más por la población inmigrante que por la vegetativa.

La ciudad siempre ha sido un foco de atracción del hombre, lo que se reflejaba en proverbios medievales ("El aire de la ciudad libera a quien lo respira") o consejos de un refranero más moderno ("Vive en ciudad por mal que te salga y bebe agua de río por turbia que vaya"). Los núcleos urbanos materializan las tradiciones de la civilización y la cultura; gracias a la proximidad de viviendas y disponibilidad de grandes mercados y centros de ocio se propicia la actividad social que el medio rural disipa sobre grandes extensiones de terreno con población diseminada.

La revolución industrial fue origen de una nueva forma básica del asentamiento humano y progresivamente se fue llegando desde entonces a las grandes aglomeraciones de hoy que, como se ha dicho, evocan más el modo de vida de los insectos que el comportamiento de los mamíferos. Proverbios y refranes como los que más arriba transcribimos mantienen su vigencia, si bien con ciertas modificaciones contextuales. El hombre del campo se sigue sintiendo atraído por la ciudad, donde espera encontrar trabajo con más facilidad y elevar en lo posible su renta *per cápita*, al mismo tiempo que por las posibilidades que brinda el medio puede disfrutar de una mejor calidad de vida. A tales

circunstancias se debe que actualmente más del 50 por 100 de la población mundial viva en poblaciones de censo superior a los 10.000 habitantes y esta proporción habrá aumentado notablemente en el año 2.000.

Considerando todos estos factores y a través de un trabajo dialéctico que analiza las ciudades del pasado y del presente como fases de un proceso que ha culminado en lo que él llama "la negación final de la metrópoli contemporánea", Murray Bookchin, del *Instituto for Metropolitan Studies* de New Jersey, ha escrito el ensayo que comentamos, cuyo propósito fundamental es llevar al ánimo del lector la acuciante necesidad de un Urbanismo que, según la fórmula de Protágoras, tenga al hombre como medida y dé con ello lugar a un nuevo tipo de comunidad, liberándonos de una expansión imparables en la que la ciudad como agrupación social está desapareciendo, acercándonos a un horizonte de pesadilla que no sólo viola el concepto de *civitas*, sino incluso el de civilización.

En un planeamiento crítico del Urbanismo contemporáneo el autor pone énfasis en la imperativa necesidad de una gran transformación social, alegando que la distribución espacial y la dotación de infraestructuras y servicios no son suficientes para el rescate de una vida urbana perdida. Esta afirmación está en la línea de los postulados de raíz marxista respecto al destino de la ciudad moderna —"resumen del futuro de la humanidad", como se escribió en *El capital*— que afloran a lo largo del texto. Este persistente intento apologetico hace pensar al comentarista en las tristes y tediosas ciudades del Este, en las que no se producen los problemas de las urbes occidentales por penuria de medios y bajo nivel de la vida comunitaria.

Se analizan los límites de la ciudad burguesa a través de una revisión de realidades urbanísticas que abarca desde las desmoralizantes ciudades de la Inglaterra de Dickens —acusación extensiva, después, a los apacibles países escandinavos de donde a fines del siglo pasado emigraron dos millones, principalmente a los Estados Unidos. Así como a la conurbación de Los Angeles, a la que pone como ejemplo de antítesis de la auténtica comunidad, definiéndola como "aglomerado fantástico de estructuras de pacotilla, llamativas iluminaciones de neón, gigantescos supermercados, gasolineras adornadas con vulgaridad y ondulantes vías de tráfico con *vegetación* de plástico en algunos tramos para sustituir a los arbustos que perecían por la contaminación". Efectivamente, el área metropolitana de Los Angeles es una de las más extensas del mundo, con 13.000 kilómetros cuadrados de superficie y más de 8 millones de habitantes, con un poder irradiante en todas las direcciones en torno a su núcleo primitivo, hasta distancias de 120 kilómetros. Lo que puede considerarse como ciudad delimitada es un lugar de trabajo que se recorre siempre en coche —el automóvil es allí un estado de la mente— aproximándose ya a una tasa de parque de un vehículo por dos habitantes. Aproximadamente el 60 por 100 del suelo del centro se dedica a espacio de aparcamiento, garajes y estaciones de servicio.

\* \* \*

Se divide el breve libro que comentamos en cuatro capítulos: el campo y la ciudad, el desarrollo de la ciudad burguesa, límites de ésta y comunidad y planeamiento urbano. En el primero se trata de la oportunidad que hoy existe para unir campo y ciudad en una síntesis racional y ecológica, debido a los grandes avances de la tecnología en transpor-