

El derecho urbanístico de la Restauración a la II República (1876-1936): crisis de los Ensanches y las dificultades para alumbrar un nuevo modelo jurídico-urbanístico

Martín BASSOLS COMA

Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad Alcalá de Henares, Madrid.

RESUMEN: Al fallecimiento de I. CERDÁ, el urbanismo español entra en una profunda crisis por falta de continuidad en la investigación y reflexión teórica. Si bien durante los primeros años de la Restauración se abordaron cuestiones pendientes de la etapa anterior, como la Reforma Interior o la actualidad de la legislación de Ensanche, pronto se advertiría un profundo anquilosamiento en las estructuras jurídico-urbanísticas. Precisamente, en el momento que se inicia el proceso de urbanización de nuestra sociedad, el alumbramiento de un nuevo Derecho Urbanístico que supere las limitaciones de la legislación de Ensanche y Reforma Interior encontrará fuertes resistencias de orden institucional y socioeconómico. Será necesario esperar a 1956 para la renovación de nuestro Derecho Urbanístico.

I. INTRODUCCIÓN

Los más de sesenta años que transcurren desde 1875 a 1936 —enmarcados políticamente por las referencias a los regímenes políticos de la Restauración, Dictadura y II República— constituyen para el Derecho urbanístico una etapa fundamentalmente de lenta transición: desde las primeras formulaciones de una ordenación urbanística (que hemos analizado en el estudio anterior) hacia un nuevo sistema que pugna muy dificultosamente para abrirse paso a fin de dar satisfacción a las necesidades del nuevo proceso de urbanización y que eclosiona lenta pero decididamente en nuestra sociedad a principios del actual siglo.

Desde los puntos de referencia urbanística durante este período aparecen dos etapas

netamente diferenciadas. Durante la fase de la Restauración propiamente dicha (1875-1902) se produce el asentamiento de la legislación urbanística del período precedente, con leves retoques (leyes de 1892 y 1895) que van a mantener la nomenclatura y los esquemas anteriores, eliminando, cualquier desviación que pudiera afectar a la propiedad privada y desactivando todo signo progresista o de reforma social que en sus inicios se había manifestado. La obra de Cerdá desaparecerá y será objeto de agudas críticas para dar paso a un reduccionismo del Derecho Urbanístico a mera obra pública en el sentido más elemental del término. La colonización del sistema urbanístico por el garantismo de la propiedad privada va a dar, sin embargo, paso a una relativamente abundante «práctica urbanística» (desprovista de toda teoría) que va a generar a su vez, unas prácticas sociales

(especulación, marginación municipal, sectorialización de las intervenciones, descoordinación entre obras y servicios, anquilosamiento de la tributación de las plusvalías, etc.) que van a perdurar en el tiempo y se convertirán en auténticas murallas para el nuevo cambio urbanístico en formación.

Progresivamente, sin embargo, la sociedad española va iniciando su proceso de urbanización: en 1900, son ya cinco las ciudades que superan los 100.000 habitantes; Madrid y Barcelona alcanzan el medio millón y lo que resulta más significativo el número de Municipios de más de 10.000 habitantes pasó del 14% en 1820 hasta un 32% en la indicada fecha (cfr.: DÍEZ NICOLÁS, 1971: 27-9). Este cambio estructural demandará un nuevo sistema regulador de la ordenación urbanística que, sin embargo, encontrará una fuerte oposición en el orden político y social que impedirá su cristalización en el período que estudiamos.

2. LA REFORMA INTERIOR DE LAS POBLACIONES

2.1. Los planteamientos institucionales de la reforma interior en el pensamiento de Ildefonso Cerdá

Como hemos destacado en el anterior estudio del período 1846-1876, las cuestiones relacionadas con la reforma interior de las poblaciones habían sido plenamente incluidas e incorporadas en el tratamiento de los ensanches, bien como una reforma integral de la ciudad histórica bien como una cuestión sectorial de enlace del centro con los nuevos ensanches. En la obra de I. Cerdá estaban plenamente asumidas estas premisas y formuladas como un reto de los nuevos tiempos «en una época en que las poblaciones todas tienen necesidad de una expansión tan grande y, en la que es sabido de todos la insalubridad, el sufrimiento y la miseria que se alberga y anidan en estas ciudades que no ha legado la Edad Media, el no descargar sobre ellas el martillo de la demolición y la reforma sería, mas bien que un anacronismo

injustificado, una verdadera iniquidad» (CERDÁ, 1861a, TVU: §§ 1065: 1). El propio Cerdá, con ocasión del encargo por el Ayuntamiento de Madrid de la reforma interior de la ciudad, había diseñado los parámetros o principios informadores de este tipo de operaciones urbanísticas y, conforme a su talante, había propuesto los medios jurídico-económicos en el llamado «plan o pensamiento económico» para su realización que, en línea con su filosofía, no debían acarrear ningún desembolso municipal, pues «el coste de toda reforma urbana había de sacarse de las utilidades y ventajas que la misma proporciona». En base a estas consideraciones Cerdá, de la misma forma que con la problemática del Ensanche de Barcelona, formalizó el modelo y el procedimiento técnico y jurídico-administrativo de la reforma interior como operación urbanística, pudiendo cifrarse este modelo en los siguientes puntos (cfr. CERDÁ, 1861a, TVU: 183-247, «Plan económico»):

a) Inventario o programa de los gastos o inversiones que requiere la Reforma. Los clasifica en «inherentes» o inevitables en cualquier tipo de operaciones (tales como expropiación de terrenos en las afueras para construir un número de casas suficientes para albergar a las familias afectadas por la reforma y la construcción de dichas casas; expropiación y demolición de los edificios que se encuentren sobre las zonas laterales de igual anchura a la de las vías públicas, construcción de los nuevos edificios en los solares resultantes regularizados y finalmente la explanación, afirmado y alcantarillado y demás obras subterráneas de las nuevas calles) y «adherentes» o complementarios (colectores exteriores para obras pluviales, mercados con sus correspondientes obras). Como puede observarse a través de esta programación se define el modelo de la reforma interior que irá indisolublemente unida a la demolición y al desalojo de los habitantes de las antiguas ciudades, casos o zonas parciales a las que afecta. La única diferencia del modelo de Cerdá respecto a los de su época (1), radicaba significativamente en la provisión de esta construcción de nuevos edificios para albergar a los expulsados. Importa subrayar para la comprensión de este

(1) Especialmente el caso de la reforma de París por Haussmann, al que dirige severas críticas en este punto: «la Administración francesa en la segunda mitad del siglo XIX,

emprendió para reformar París, el derribo de centenares de edificios, sin curarse de la suerte que había de caber a los millares de almas lanzadas de sus hogares» (CERDÁ, 1861a, TVU: §1.349).

punto que Cerdá no propone propiamente un derecho al realojo, sino simplemente la construcción de casas en el ensanche para que por los mecanismos propios del mercado puedan realojarse los habitantes expulsados del centro reformado, lo que, por la mentalidad de la época no será aceptado por la legislación y no practicado por los Municipios. La propia conexión Reforma interior-Ensanche, desde una perspectiva liberal, impedirá que esta exigencia se consigne en las concesiones administrativas de reforma y pueda ser fácilmente obviada por considerar que las construcciones del ensanche ya facilitan este requisito.

b) Desde la perspectiva de Cerdá, todo propietario de los edificios afectados por la reforma debe contribuir a su realización a «modo de una mancomunidad solidaria» (TVU: § 1.413) con la manzana o el conjunto del sector afectado por la misma. Ahora bien, mientras que en el ensanche esta mancomunidad, por las expectativas que genera, puede articularse más fácilmente, en el interior de las poblaciones, dada la naturaleza de los intereses, se hace muy difícil la reducción a una unidad de gestión sectorial, por lo que proclama «no hay más recurso y otra salida que la de destruir dicha complicación reduciendo la propiedad de uno solo lo que es de muchos» (*ibidem*, § 1.415). El expediente para este objetivo no puede ser otro que la expropiación forzosa por causa de necesidad pública o absoluta y «haga suya por medio de la expropiación todas las manzanas por entre las cuales ha de pasar la nueva calle proyectada y cuando sean todas suyas practique la apertura y haga por su cuenta todas las obras hasta dejar instalada plenamente la viabilidad y completada la edificación colateral» (*ibidem*, § 1.417). En definitiva la admisión de la expropiación por zonas laterales que permite remunerarse al beneficiario de la expropiación con los solares excedentarios de la superficie estrictamente necesaria de la nueva vía pública.

c) A juicio de Cerdá la Administración pública sirve admirablemente para iniciar, impulsar, estudiar y promover grandes obras, pero es una pésima administradora «no hay empresa que la Administración haya querido llevar a cabo por sí misma que no haya costado al erario muchísimo mas, tal vez el doble de lo que habría costado encargándola a un particular o empresa» (*ibidem*: § 1.419). En consecuencia propone que se otorgue por vía

concesional la realización de la reforma interior. De nuevo los conceptos de obra pública y de la imagen de la realización por concesión de los ferrocarriles permite a Cerdá, por la vía de la analogía, la utilización de la concesión administrativa en materia urbanística. De forma admirable resume su pensamiento en estos términos:

«... la Administración que en la imposibilidad de ponerse de acuerdo los propietarios afectados por la reforma proyectada, para abrir de su cuenta y riesgo la calle, reasumió como personificación de la colectividad y defensora natural de sus derechos, los que tenían dichos propietarios con relación á la abertura de la calle, esa Administración, privada por su organismo y por la ley de egecutar por sí misma y á riesgo y ventura la abertura de dicha calle, cede y transfiere, en virtud de un acto solemne, los mismos derechos junto con las obligaciones adquiridas, á favor de un particular ó empresa, la cual, á tenor del convenio que se celebre, egecutará á sus espensas y á todo evento la obra proyectada.» (*ibidem*: §1.431).

Aparece así, por primera vez, la figura concesional en el campo urbanístico que permitirá que por esta vía sustitutoria entren en el proceso urbanístico iniciativas no necesariamente vinculadas a la propiedad del suelo, sino a intereses financieros o económicos de raíz empresarial.

d) ¿Cómo se financiará el concesionario para atender a estas expropiaciones? Si bien la reforma interior en el pensamiento de Cerdá viene motivada por razones higiénicas y sanitarias, así como por exigencias de la circulación en el interior de la población, sus efectos repercuten en todos los ámbitos de la sociedad «... esparramase la salubridad, la vida, el bienestar y el movimiento en esos grandes barrios que tanto lo necesitaban, refórmense las calles y las construcciones y se multiplicará la materia imponible, en provecho de la población, de la propiedad y el gobierno» (*ibidem*: §214). En definitiva, la reforma interior por sus efectos incrementa la riqueza pública y, como consecuencia, la materia imponible a efectos fiscales que «en el lenguaje rentístico se llama materia imponible, porque constituye el manantial de donde saca el tesoro, así general del Estado como el particular de la provincia y el

municipio, el impuesto directo» (*ibidem*: §1.475).

Para Cerdá esta plusvalía general generada por la reforma interior se concretaba por vía impositiva y, en atención a esta potencial liquidación tributaria, permitía devolverse al origen o a los empresarios titulares de su generación mediante la contribución por la propiedad inmueble territorial. No juzgaba adecuada la afectación de los aumentos derivados de la industria y el comercio, por cuanto éstos debían destinarse a satisfacer los incrementos del gasto municipal derivados de las nuevas necesidades originadas por el engrandecimiento de las poblaciones, en especial los gastos de «protección y seguridad publicas». Por el contrario, los incrementos de valor originados por la propiedad inmueble afectada por la reforma debían volver a la misma en forma de condonación tributaria del incremento de la contribución urbana experimentada por los nuevos edificios. En lógica consecuencia con sus postulados, dado que el concesionario de la obra pública había sustituido por imperativo legal a los propietarios originarios de los terrenos y edificaciones, a él le corresponde percibir, por vía de devolución, el importe detruido por el impuesto, o sea la diferencia entre la contribución inicial y los incrementos de valor derivados de la reforma y detectados a través del impuesto. Esta vía de retribución al concesionario, según manifiesta el propio Cerdá, se la había inspirado —por la vía de las analogías comparatistas, tan queridas para él— el Real Decreto de 15 de junio de 1845 sobre exenciones a la contribución rústica por un plazo entre quince y treinta años por las mejoras realizadas en el cultivo de los terrenos agrícolas y forestales, inmuebles, ganadería, desecación de lagunas y pantanos, etc. Cerdá propone que se otorgue tal exención al concesionario por un plazo de treinta años «... porque la edificación debe considerarse como una plantación que exige cuantiosísimos desembolsos, que dá al poco tiempo mayores rendimientos, que es de muy larga vida y que comunica al terreno en que se verifica un aumento exorbitante de valores» (*ibidem*: § 1.505).

e) Esta forma de financiación propuesta —seguramente su viabilidad hubiese exigido una Administración fiscal muy ágil y modernizada para su efectividad— en favor del concesionario, obviamente al propio Cerdá le planteaba la duda de que pudiera degenerar

en arbitristo y favoritismo. Sin embargo, advierte que se trata de un negocio complejo e incierto en cuanto a sus resultados —su planteamiento como negocio evidencia la raíz mercantil con que nuestro autor afronta su enfoque—, pero que en cualquier caso, para disipar cualquier duda sobre el mismo, debe acudir necesariamente a la adjudicación por subasta, con publicidad y libre concurrencia en el otorgamiento de la concesión, cuya licitación deberá precisamente versar sobre el menor plazo de duración de la condonación fiscal. Su pensamiento final al respecto es diáfano:

«No sabemos lo que sucederá en el porvenir; mas lo que sí sabemos es que ahora se trata de un negocio completamente nuevo y desconocido y que, por lo mismo, al plantearse, por primera vez, es de todo punto indispensable someterlo a una subasta tan pública y tan solemne como ser pueda, á fin de que, abierta la puerta á la general concurrencia, quede herméticamente cerrada a la murmuración» (*ibidem*: § 1.534).

2.2. Las operaciones de reforma interior en la legislación: la gestión urbanística por vía concesional y la iniciativa empresarial

Las ideas anteriormente formuladas por I. Cerdá en 1861 no obtuvieron inmediatamente recepción en el orden urbanístico. El Proyecto de Ley de Posada Herrera del mismo año —al que hemos hecho referencia en el anterior período— contenía alguna de sus propuestas en una visión integral del ensanche y la reforma propiamente dicha. El rechazo de este texto y la promulgación de la legislación de Ensanche en forma sectorial, aplazaron por mucho tiempo los intentos de dar solución legislativa a esta cuestión que cada día se presentaba como más necesaria, aunque no podían desconocerse las dificultades que su realización planteaba.

El período de estabilidad política y de reformas administrativas que propiciaría la Restauración, especialmente en su primera etapa, favoreció los ensayos de regulación jurídica de la reforma interior y del saneamiento de las poblaciones. En general, todos los proyectos y realizaciones tomaron como punto de referencia el cuadro de

planteamientos y sugerencias formulado por Cerdá, especialmente en aquellos aspectos que favorecían a los intereses económicos y financieros —expropiación por zonas laterales, la utilización de la concesión administrativa y los beneficios fiscales a su financiación—, aun cuando desconociendo aspectos que desfiguraban un tanto el pensamiento de Cerdá, en especial la marginación de los problemas de la previsión de nuevas construcciones para los expulsados por el derribo de las edificaciones. Paralelamente, la problemática de los justiprecios, cuestión en este punto no abordada por Cerdá, fue realmente el *punctus dolens* de las distintas normas que al efecto se suscitaron. La directa vinculación de toda la operación reformadora a la expropiación forzosa presupone una visión unilateral del problema que a la larga va a generar el fracaso de este tipo de operaciones que, bien por su magnitud o características, ofrecerían grandes dificultades de financiación.

A partir de 1876 se plantean en el Parlamento una serie de iniciativas sobre la problemática de la reforma interior y sobre la reforma de la expropiación forzosa (para un análisis de estos textos, cfr. BASSOLS, 1973: 357-411). Una de estas iniciativas, la del diputado DANVILA (1877), logra prosperar como Proyecto de Ley de nueva regulación de la expropiación forzosa. Formulado el Proyecto de Ley exclusivamente como regulación de la expropiación, al debatirse en el Senado, se le incorporó un nuevo Título II, bajo la rúbrica «De la Reforma Interior de las Grandes Poblaciones», a raíz de la admisión de una enmienda de los senadores Maluquer y Girona, inspiradas al parecer por el también senador Baixeras.

El referido Proyecto de Ley con la nueva incorporación se transformará en la *Ley de Expropiación Forzosa*, de 10 de enero de 1879 (LEF 1879), si bien las expropiaciones urbanas —así se denominaban las relativas a la reforma interior— sólo serían aplicables a poblaciones de más de 50.000 habitantes. La aportación sustancial de la Ley en este extremo —el Reglamento desarrollaría ampliamente los escasos preceptos de la normativa legal— estribaba en el reconocimiento de la expropiación por zonas laterales y paralelas a la vía pública, sin que pudiera exceder de 20 metros de fondo la latitud de las mencionadas zonas. El justiprecio sería evaluado por el precio del

valor de las fincas antes de la aprobación del proyecto que legitimara su expropiación, suprimiéndose finalmente el incremento hasta el 6% frente al tradicional 3% del precio de afección, a raíz de una enmienda del senador Baixeras. Junto a estas innovaciones, se da plena admisión a la figura del concesionario que, según el art. 94 del Reglamento «se subrogaba en un todo al Ayuntamiento en los derechos y obligaciones que a éste corresponden», obligándose a llevar a cabo y a abonar las expropiaciones y demoliciones, establecer los servicios públicos de todas clases y a regularizar los solares. En compensación se le atribuían la propiedad de los terrenos que no eran destinados a la vía pública pudiendo enajenarlos libremente, sin mas condiciones que ajustarse a las normas urbanísticas fijadas en el proyecto.

La LEF 1879, aprobada en los primeros años de la Restauración, incorporaba una visión radicalmente administrativa de la institución, marginando los aspectos judicialistas de la garantía de la propiedad en aras a una visión operativa y eficaz de la acción administrativa. Esta circunstancia determina un clima de oposición a la misma por parte de la opinión jurídica que, a través de distintas iniciativas, especialmente a través del Proyecto de Montero Ríos de 1886, intentaría reconducirla a una garantía de la propiedad y de fijación del justiprecio por vía judicial. Los distintos proyectos de Ley no alcanzaron sus objetivos hasta que finalmente se consolidó el sistema inicial de 1879.

Sin embargo, en materia de reforma interior se arrastró este cuestionamiento de la Ley impidiendo la difusión de su aplicación, hasta que finalmente se optó por promulgar una Ley especial, bajo una rúbrica menos radical y aplicable a las poblaciones de más de 30.000 habitantes, con posibilidad por vía reglamentaria de extenderla a ciudades de población inferior. Esta nueva norma fue la *Ley de Saneamiento y Mejora Interior de las Grandes Poblaciones*, de 18 de marzo de 1895, y su Reglamento, de 15 de diciembre de 1896, que se inspira en la LEF 1879 y la dulcifica en algunos puntos, aun cuando no la derogó explícitamente, lo cual fue motivo, en el caso de Barcelona, de importantes conflictos interpretativos. El modelo urbanístico de la nueva Ley se inspira en la reforma interior, aunque enfatiza la cuestión relacionada con la dotación de servicios urbanos de saneamiento, junto a los tradicionales de la demolición y

reedificación. La expropiación por zonas laterales se amplía de 20 a 50 metros y la vía concesional se convierte en prácticamente el único medio de actuación, puesto que los Ayuntamientos precisaban autorización especial del Gobierno para ejecutarlas directamente o por contrata en atención a los empréstitos y arbitrios que debía contraer para su realización.

En relación a los mecanismos expropiatorios dos novedades de significación deben anotarse en relación con las aportaciones de la Ley de 1895. La introducción de un Jurado de Expropiación Forzosa para la determinación del justiprecio en sustitución del tradicional del tercer perito, dicho Jurado está presidido por el Alcalde e integrado por arquitectos, abogados, comerciantes e industriales y cinco o tres propietarios, elegidos por la Asociación de propietarios de las localidades. La actuación del Jurado sólo se producía cuando el propietario no aceptaba las estimaciones valorativas del concesionario del Proyecto de Reforma. La segunda novedad importante será que, por primera vez se concedía el reconocimiento en la indemnización expropiatoria a los arrendatarios de establecimientos mercantiles (10% del precio del alquiler durante los últimos diez años, y un 5% por el resto de años del contrato con un máximo de cincuenta años).

La aplicación de la normativa sobre reforma interior fue muy compleja y conflictiva, como lo evidencia la aplicación a Barcelona y Madrid y a Granada, supuestos de los que existe documentación y estudios al respecto; pero en cualquier caso resulta significativa, por cuanto a través de la misma emerge un nuevo tipo de agente urbanizador distinto del propietario de los terrenos. La legislación de Ensanche, tal como hemos estudiado anteriormente, había primado los intereses de la propiedad del suelo especialmente a la hora de la gestión urbanística, convirtiéndose o asumiendo el protagonismo y la decisión del proceso de ejecución urbanística. La legislación de reforma interior por la vía concesional apunta hacia la emergencia de un nuevo protagonismo: la iniciativa empresarial en este campo que al amparo de un título administrativo que excluye a los propietarios iniciales y allana los posibles impedimentos al extinguir los títulos preexistentes. Esta incorporación de la iniciativa empresarial al

campo de la urbanización y edificación hubiera podido indicar un cambio de rumbo en nuestra gestión urbanística en analogía con otros países. Sin embargo, la concesión administrativa, basada en la expropiación y no en el convenio o pacto entre los afectados, es un sistema excesivamente radical y las dificultades de la financiación, vinculadas a la previa edificación para obtener los beneficios fiscales convertían la operación en muy arriesgada y dilatada en el tiempo, al propio tiempo que hubiera exigido una Administración fiscal muy ágil. En los ejemplos que vamos a extractar a continuación son perceptibles los defectos y ventajas a que apuntaba esta fórmula.

A) Reforma Interior de Barcelona (1881-1908). Los avatares del Proyecto de reforma interior de Barcelona son relevantes para comprender las dificultades que presentaba la colaboración de la iniciativa particular en la planificación y gestión por vía concesional en esta faceta del urbanismo. Sin perjuicio de considerar que la reforma interior del Casco Antiguo de Barcelona ya fue prefigurada por Cerdá, en realidad, como tal iniciativa urbanística, corresponde a A. Baixeras, arquitecto y hombre de negocios, que en su condición de senador había participado muy activamente en la tramitación de la LEF 79, siendo junto con otros senadores catalanes (Maluquer y Girona) los inspiradores de las enmiendas que permitieron introducir en dicha Ley un Título en la misma sobre «Reforma interior de las grandes poblaciones». Inmediatamente de publicada la referida Ley –diez días después– Baixeras presentó un Proyecto de reforma interior que afectaba a la remodelación de todo el Casco Antiguo de la ciudad en su conjunto, afectando a 2.395 fincas y diseñando tres grandes vías (A, C y B) de 30 metros las dos primeras y de 20 m de latitud la tercera. El Ayuntamiento aprobó inicialmente el proyecto en 1881, tras un dilatado plazo de información pública que suscitó una viva oposición. Finalmente, por Real Decreto de 12 de abril de 1887 se declaraba de utilidad pública por el Gobierno, ordenando introducir una serie de modificaciones de orden técnico y jurídico-administrativo, siendo aprobado definitivamente por Real Decreto de 16 de julio de 1889. En esta aprobación, el Gobierno accedió a extender los beneficios de la Ley de Ensanche, a pesar de no estar previsto en la Ley de Expropiación, prolongando a quince

años la vigencia de la concesión, para la realización de las obras; pero, por el contrario, no accedió a modificar, como proponía Baixeras, la LEF 79 en orden al pago de los intereses del 4% sobre el depósito del justiprecio (modificación que no se produciría hasta el año 1906).

El proyecto fue adjudicado en 1891 a Baixeras, único postor que se presentó a la subasta, si bien dicha adjudicación fue suspendida por la interposición de un recurso de los propietarios que se consideraban perjudicados por las expropiaciones previstas. En 1892 el adjudicatario falleció y en 1894, el Ayuntamiento de Barcelona adquirió el Proyecto, obteniendo en 1898 autorización gubernamental para ejecutarlo por sí mismo, íntegramente o por partes, y pudiendo optar para su realización entre la LEF 1879 o la de Saneamiento de 1895. El Ayuntamiento decidió ejecutar el Proyecto parcialmente, sólo con referencia a las tres grandes vías A, B y C, desistiendo del resto del Proyecto y optando finalmente por aplicar la LEF 1879, pretextándose que el Proyecto había sido concebido bajo el imperio de dicha norma. Posiblemente, las razones eran de índole económico en medida que esta legislación era menos gravosa para el Ayuntamiento en materia de indemnizaciones (2).

Finalmente el Ayuntamiento decidió (3), en cuanto a la gestión de la reforma, que ésta se llevaría a cabo por gestión indirecta (evitando la concesión por subasta) celebrando un convenio el 21 de octubre de 1907 con el Banco Hispano-Colonial, iniciándose las obras de la gran vía en 1908 que pasó a llamarse «Vía Layetana», pudiéndose ocupar las casas

edificadas en 1913. Con la realización de la Vía Layetana desaparecieron 2.199 viviendas, sin ofrecer o plantear a sus habitantes ningún tipo de realojo. El derribo afectó a las casas limítrofes con la vía y en una zona de 20 m de profundidad, desaparecieron 81 calles (4). En las nuevas construcciones se llevó a cabo una auténtica pantalla de edificios en los que se albergarían las principales instituciones administrativas, financieras y económico-sociales. Con esta convenio una institución bancaria (5) iniciaba su presencia en la gestión urbanística-financiera, haciéndose cargo de las expropiaciones y de la urbanización (evitando experiencias pasadas, se pavimentó, y los servicios de saneamiento se atuvieron a las exigencias técnicas del momento, con previsiones incluso para la instalación del metro). Los edificios construidos dieron lugar a un conjunto emblemático, pero con un importante coste social por la expulsión de sus primitivos moradores y la lesión de los intereses histórico-artísticos de algunos edificios, limítrofes con el Barrio Gótico de la Ciudad Condal.

B) La «Gran Vía» de Madrid. Por lo que respecta a Madrid, la idea de enlazar los principales de los principales puntos del interior de la ciudad y el centro con el ensanche se había planteado desde mediados del siglo XIX, a través de múltiples proyectos en torno a la comunicación del eje Este-Oeste de la Ciudad (la Gran Vía). Por fin en 1901 se aprobó el Proyecto de la Gran Vía en su primer tramo (Alcalá-Red de San Luis) que requirió una expropiación de 315 casas y 43 solares. El concurso inicial de la realización de las obras

(2) Para los problemas jurídicos planteados en torno a la expropiación es muy interesante la publicación del notario de Barcelona, A. GALLARDO MARTÍNEZ (1907): Cuestiones jurídicas relacionadas con la Reforma interior de Barcelona, Barcelona.

(3) Como expresión de las tensiones entre los representantes de la Lliga regionalista y los Republicanos y radicales, que se alternan en el Municipio de Barcelona desde 1902 hasta 1923, es significativo comprobar cómo por parte de los republicanos y radicales se presentaron iniciativas parlamentarias en apoyo de la Reforma Interior de Barcelona. N. Salmerón presentó en 1903 dos iniciativas parlamentarias. Por la primera que no prosperó, se pretendía extender a las obras de reforma interior prácticamente el mismo sistema de afectación de impuestos que regía en el Ensanche y se solicitaba autorización para un empréstito (DIARIO DE LAS SESIONES DE LAS CORTES. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: Ap. 2 al n.º 99 (14 de diciembre de 1903).

(4) Para una referencia a las obras y a un croquis muy ilustrativo de las calles desaparecidas total o parcialmente por la Vía Layetana *vide* J. FABRE & J. M. HUERTAS, 1988: 92-100.

(5) Según F. ROCA, (1986: 130-2), las relaciones entre el Ayuntamiento y el Banco Hispano-Colonial (absorvido en 1951

por el Banco Central) son claves para la interpretación de esta nueva etapa de gestión urbanística municipal. El Banco había sido fundado en Barcelona en 1876 para financiar actuaciones en ultramar, la pérdida de las colonias impone una reconversión de sus actividades, bajo amenaza de liquidación. Los nuevos equipos del Ayuntamiento de Barcelona que se alternan en el Municipio (Lliga regionalista y radicales) llegan a la conclusión que para financiar sus actividades deben acudir a la conversión de la deuda municipal y se encuentran con la necesidad de tener un banquero. Este banquero fue el Banco Hispano Colonial con el que conciertan un contrato de tesorería. A este contrato se unió el celebrado en el año siguiente para la financiación de las obras de urbanización. En este contrato el Banco asumía las funciones de gestor administrativo de las expropiaciones, financiador de las obras y de contratista. La realización material de las obras las contrató el Banco de Fomento de Obras y Construcciones. Con posterioridad dicho Banco asumiría la gestión de otro tipo de obras: urbanización de la calle Balmes (1918-1919), eje de la Diagonal (en los años 20), constitución de la Empresa del Ferrocarril Metropolitano de Barcelona (1920).

por vía concesional quedó desierto. A raíz de una iniciativa del financiero francés Silber, el Ayuntamiento accedió a asumir el coste de las expropiaciones y otorgar la realización de las obras por concurso, obteniendo finalmente dicho financiero la adjudicación de las obras en 1909, finalizándolas en 1917. El segundo tramo (Red de San Luis-Plaza del Callao) se llevó a cabo en el período 1917-1922; y finalmente en febrero de 1925 se iniciaba el tercer tramo (Plaza de Callao-Plaza de España) terminado definitivamente en 1952. A lo largo de la dilatada ejecución de esta obra tuvieron lugar muchas modificaciones y variaciones en la concepción de la vía y de su anchura en los distintos tramos (cfr.: RUIZ PALOMEQUE, 1976: 473-93).

C) La Reforma Interior de Granada (1890-1925) constituye otro ejemplo paradigmático para comprender las nuevas iniciativas urbanizadoras, que suscitó la legislación del ramo. Ante los cambios operados en la economía azucarera de la comarca, la Cámara de Comercio e Industria de Granada sometió al Municipio en 1890 un Proyecto de construcción de una Gran Vía, acogiéndose a la Ley de Expropiación Forzosa con nuevas vías de comunicación urbanas para atender a los intereses de la agricultura, industria azucarera y al comercio de la ciudad, así como por la necesidad de eliminar una zona de edificación deficiente y malsana, transformándola en edificios de nueva planta conforme a las necesidades de la higiene, ornato y el comercio. El Proyecto afectaba a 43.000 m² de la vieja ciudad nazarita que venía a representar un 20 por ciento del conjunto de la ciudad. Según MARTÍN RODRÍGUEZ (1986, a quien seguimos en esta exposición) «más de 500 familias serían expulsadas de sus respectivas viviendas, sin indemnización alguna. Y algunos edificios notables tendrían que caer irremisiblemente bajo la piqueta. Pese a ello la ciudad apoyaba el Proyecto».

Para la financiación de las obras la Cámara de Comercio promovió la constitución de una Sociedad anónima (La Reformadora Granadina S.A.) que asumió la concesión para la realización de las obras contando con una subvención periódica del Municipio y el entusiasmo inicial de los sectores económicos de la ciudad. Sin embargo, como destaca MARTÍN RODRÍGUEZ, la Sociedad encontró en su funcionamiento serias dificultades de financiación y las obras que inicialmente se

programaron para dos años, se dilataron casi cuarenta años, liquidándose finalmente la Sociedad en 1934 ante las dificultades financieras y sus difíciles relaciones con el Ayuntamiento. La morfología de la ciudad, sin embargo, experimentó un gran cambio, arrojando sobre el mercado del suelo más del 20% del suelo urbano de la ciudad en el Centro histórico granadino.

3. EL AGOTAMIENTO DEL MODELO DE GESTIÓN DE LOS ENSANCHES DE POBLACIONES

3.1. La regularización de los Ensanches de Madrid y Barcelona

Después de describir los principales aspectos del sistema legal implantado por la Ley de Reforma y Saneamiento Interior de 26 de julio de 1892 [véase BASSOLS, 1996b, artículo precedente en este mismo número], procederemos al análisis del proceso posterior de aplicación de dicha normativa para encuadrarlo en el marco del proceso histórico que estamos abordando.

Ahora con la Ley de Reforma y Saneamiento de 1892 se aprobaba, por primera vez, una ley específica y concreta para la realización y culminación de los ensanches de Madrid y Barcelona –aunque podía ser objeto de extensión a otras poblaciones–, lo cual implicaba asumir los planeamientos en vigor e insertarlos en un nuevo esquema organizativo y financiero, diseñado específicamente para su realización y definitiva ejecución.

La conclusión más sobresaliente que revelaba el inmediato proceso de aplicación de la nueva legalidad de 1892, orientada fundamentalmente a regulación y convalidación de las situaciones jurídicas precedentes, es el escaso grado de implantación de la urbanización y edificación en ambos Ensanches de Madrid y Barcelona a los casi treinta años de la aprobación de su planeamiento. Junto a este dato material, debe destacarse la serie de desviaciones que indirectamente, por vía de Ordenanzas municipales o por decisiones específicas, municipales o estatales, se introdujeron materialmente en el planeamiento, así como el desorden, desde el punto de vista jurídico, con que se venía aplicando el sistema de expropiaciones y de apertura de nuevas calles.

A) Ensanche de Madrid. Por lo que se refiere al Ensanche de Madrid (cfr. M^{AS} HERNÁNDEZ, 1982: 43) sorprende que hasta el Real Decreto de 25 de enero de 1898 no se aprueben definitivamente las Alineaciones y Rasantes del Ensanche de Madrid «tomando como base el Anteproyecto aprobado en 1860, con las modificaciones propuestas en 1891». La disposición aprobatoria viene respaldada por un Dictamen de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando que constituye un interesante documento para conocer el estado de la urbanización en los tres sectores en que se dividió el Ensanche (por R.O. de 8 de mayo de 1877 se había dividido en tres zonas parciales) y las dificultades que en orden a las alineaciones (indemnizaciones) se planteaban en su gestión; así como la cuestión de las rasantes que por la configuración accidentada de los terrenos incidía en la edificación (coste de los desmontes) (6). Sin embargo, como ha destacado M^{AS} HERNÁNDEZ, se trataba de un dictamen que inducía a confusión en orden a sus objetivos, por cuanto en realidad lo que contenía era una legalización de las modificaciones practicada *extra legem* y una revisión del plano primitivo en aspectos importantes del Plano de Castro.

(6) Las referencias a los accidentes del terreno de Madrid para las alineaciones y la creación de parques es una constante en el Dictamen. Así se manifiesta: «la reforma de las alineaciones y de las rasantes en una capital como Madrid, aparte de los intereses generales, a los cuales ha de atender en primer término, afecta a los de los particulares, no menos respetables, beneficiando a unos, perjudicando a otros en concepto la Ley no prevé y que son, sin embargo, de no escasa entidad. El alterar las alineaciones de las calles tiene necesariamente que beneficiar a unos solares, dejándolos con fachadas a las mismas, o perjudicar a otros relegándolos a los interiores de las manzanas, donde alcanzan escasisimo valor, sin que por este quebranto en sus intereses le conceda la Ley a sus dueños indemnización ninguna, y tal vez de mayor entidad, son los perjuicios que puede irrogarse con la reforma de las rasantes, sobre todo en un terreno tan accidentado como el de Madrid, en el que continuamente sucede que mientras a unos propietarios se obliga a hacer grandes desmontes en sus terrenos, se deja los de otros en profundos barrancos que causan gran depreciación en su valor, pues claro está, que cuando por la subida de la rasante queda el terreno firme a grandes profundidades, como acontece en muchos puntos del ensanche, es de muy difícil venta, por el excesivo coste y el recargo que sobre su valor representa la cimentación.» (Dictamen Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, Anexo al Real Decreto 25 de enero 1898). De forma análoga para los terrenos destinados a Parques [urbanizados], como los del barrio de Monasterio y del Palacio de Exposiciones, conceptuados como reforma y aplicación del Plano del Ensanche, que su topografía impide su realización como tales Parques [urbanizados].

(7) Según dicho autor: «el objetivo del Parque Urbanizado era, en consecuencia, la creación de grupos de residencias unifamiliares en lugares hasta entonces calificadas como parques. La iniciativa correspondió, como ya se señaló, a la

En un punto, sin embargo, dicho dictamen presentaba una novedad digna de ser subrayada en cuanto pretendía justificar el abandono por el Municipio de los parques y plazas previstos en el Plano de Castro, so pretexto de que «el sistema de líneas rectas cruzadas, formando cuadrículas, fácil de hacer sobre el papel y también de aplicar a terrenos llanos, es solución no siempre conveniente en terrenos tan accidentados que obligan a enormes desmontes y terraplenes». Para paliar esta deficiencia sugiere la idea de los llamados «Parques urbanizados» que posteriormente van a tener amplia difusión y utilización, en la medida que pasaron a expresar, según indica M^{AS} HERNÁNDEZ, «la privatización de los últimos espacios previstos para parque en el Ensanche» (7).

La referida aprobación de Alineaciones y Rasantes del Ensanche de Madrid en 1898 no aportaría al planeamiento, sin embargo, la esperada estabilidad. Las modificaciones puntuales de las alineaciones de las calles fueron muy numerosas en los primeros decenios del presente siglo.

B) Ensanche de Barcelona. En relación al Ensanche de Barcelona debe recordarse que su realización estaba en vías de consolidación, especialmente a raíz de la celebración de la

Comisión de Arquitectura de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, la cual recomendaba, a la vista de la carestía de los precios y las exigencias de los propietarios que impedían la adquisición de los terrenos destinados inicialmente a parques, en el apéndice Norte de la II Zona de Ensanche, la creación allí de un «parque urbanizado a semejanza de los que existen en otras capitales de Europa». La cristalización de dicha temprana idea fue debida a la conjunción de las continuadas reclamaciones de los propietarios del suelo por unas alineaciones definitivas del suelo con el desarrollo coetáneo de las Colonias, que atrajo a la idea del Parque Urbanizado al capital inmobiliario privado.» (M^{AS} HERNÁNDEZ, 1982: 44). Esta idea de los Parques urbanizados es formulada por la Real Academia de Bellas Artes con referencia al «Pinar de la Castellana», del que: «...cabría pensar si no sería más sencillo hacer un parque urbanizado, a semejanza de los que existen en otras capitales de Europa y cuyos terrenos llegan a alcanzar mayores precios de los que lograrían en calles urbanizadas a la manera de las del centro de la población, teniendo en cuenta que aquella parte nunca ha de ser un barrio comercial e industrial, sino más bien de lujo y recreo y que su urbanización no era precisa, pues sin ella la zona de ensanche es bastante extensa para que en muchísimo tiempo supere a las necesidades de la expansión de Madrid» (cit. en M^{AS} HERNÁNDEZ, 1982). Los Parques Urbanizados se emprendieron en los años veinte: el Parque Urbanizado de la I Zona del Ensanche (Colonia del Metropolitano, de iniciativa privada, apoyada por el tranvía y la instalación del Metro, siendo la Compañía Urbanizadora Metropolitana, constituida en 1918, la empresa que lo llevó a cabo); el de la II Zona del Ensanche (Estación de Arganda y Barrio del Pacífico, Edificación de Casas Baratas); el de la III Zona del Ensanche (terrenos del Manzanares, el plano no se aprobó hasta la postguerra) (Vide: M^{AS} HERNÁNDEZ, 1982: 47-51).

Exposición Internacional de 1888 y del incremento que experimentaba la edificación, si bien sobre la base de desnaturalizar las previsiones sobre densidad y espacios libres previstos en el Plano de Cerda. En 1891 se aprobaron definitivamente las primeras Ordenanzas Municipales referidas al Ensanche propiamente dicho que, de hecho, legalizaron la práctica de una mayor densificación y aumento de volúmenes que se venía observando.

Al amparo de la nueva Ley de Ensanche de 1892 se aprovechó el contenido de su art 29.2 (en el plazo de seis meses «se presentarán a dicho Ministerio para su aprobación las reformas parciales y ampliaciones que en el Plano general del Ensanche de Barcelona, aprobado en 1857, se hayan introducido y carezcan de aquel requisito») para legalizar todas las modificaciones introducidas desde 1859, elaborándose a tal efecto el nuevo Plano de Ensanche –debido al ingeniero José María Jordán (cfr. MARTORELL PORTAS *et alii*, 1970: 34)–, en virtud del Real Decreto 14 de noviembre de 1894, previo dictamen de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando.

El Proyecto de Modificación y Ampliación fue ratificado en todos sus extremos, a excepción de las «Barriadas proyectadas en las denominadas Huertas de San Beltrán, en el sitio llamado «La Fransa» y el conocido por el Pueblo Seco, en tanto no se introduzcan las variaciones que indica la propia Corporación consultiva». La zona excluida que se trataba de incorporar a la planificación del Ensanche había surgido como un ensanche marginal de viviendas obreras en los aledaños de la Montaña de Montjuic a partir de 1868, cuando definitivamente desaparecen las restricciones militares a la urbanización de esta zona. En la referida zona con grandes pendientes se habían trazado unas alineaciones adecuadas con la configuración del terreno y siguiendo unas condiciones técnicas e higiénicas mínimas que serían fijadas en un Proyecto de Urbanización del año 1887. Sin embargo, en opinión de la Real Academia de Bellas Artes la incorporación de dicha urbanización al Ensanche exigía el cumplimiento de unas normas que aquella no cumplía y «obligaba a la destrucción de más de setecientos edificios, que sería preciso reconstruir, careciendo de fondos el Ayuntamiento para satisfacer la cantidad a que habrían de ascender las indemnizaciones». Ante la insistencia del Ayuntamiento en su petición, la primitiva

denegación fue levantada por Real Decreto de 13 de julio de 1898, previo dictamen, esta vez, del Consejo de Estado, autorizando su adición al Plano del Ensanche y dejando sin efecto la condición fijada en el Real Decreto de 1894, por considerar, según el Preámbulo, «que la propia naturaleza del terreno impide realizar el ensanche de las barriadas en condiciones análogas a las del llano de Barcelona y que, por otra parte, con la modificación de la actual forma de las barriadas, se privaría a los obreros de viviendas cómodas, espaciosas, higiénicas y económicas, como son las que disponen en la falda de Montjuic, obligándoles a ocupar pisos altos y reducidos y de mayores precios de los de ahora, a causa del aumento de valor que obtendrían las nuevas edificaciones».

Con posterioridad a esa ampliación o adición al Plano de 1859, debe tenerse en cuenta –con independencia de la problemática de las anexiones de 1897 que se examinarán más adelante– dicho Plano fue respetado en sus grandes líneas, debiéndose anotar como modificaciones relevantes las consignadas en el Real Decreto 9 de febrero de 1904, relativo a la Gran Vía Diagonal –en el que se modifican las alineaciones en esta importante zona, so pretexto de la «desaparición de los mojones que colocó el autor del Plano de Ensanche, cuyo plano está a la escala sobrado reducida para hacer el replanteo»– y el Real Decreto de 16 de marzo 1916 por el que se reforma el Plano para el emplazamiento de la nueva estación del Clot (La Sagrera).

3.2. El condicionamiento de la política urbanística municipal por las Comisiones de Ensanche. La constitución de las Cámaras de la Propiedad Urbana y su acceso representativo a las Comisiones de Ensanche

Como ya hemos expuesto, la reforma de la primitiva Ley de Ensanche de 1864 por la Ley de 1876 tuvo como uno de los propósitos básicos la eliminación de la representación de la propiedad urbanizadora en las Comisiones de Ensanche. Pues bien, uno de los objetivos de la nueva Ley de 1892 va a ser la restauración y robustecimiento de la representación de los propietarios en las nuevas Comisiones de Ensanche, otorgándoles, además, el rango de Comisión

interna del propio Ayuntamiento. En el dictamen de la Comisión legislativa del Senado en el proceso de elaboración de la nueva Ley se insiste con especial énfasis sobre esta cuestión «toda Comisión de Ensanche no puede menos de estar íntimamente unida con los representantes de la propiedad y con el Ayuntamiento, a este principio inexorable obedece la organización que se propone para las Comisiones de Ensanche» (DIARIO DE LAS SESIONES DE CORTES, SENADO, Legislatura 1891, p. 2.082). De esta forma el art. 7 de la Ley daba entrada en la Comisión de Ensanche a cinco propietarios (dos elegidos por las Asociaciones formadas por los interesados y tres elegidos por sorteo entre los cien mayores contribuyentes por territorial en el mismo ensanche) que, junto con los cinco Concejales y presididos por el Alcalde, integraban las Comisiones de Ensanche.

Paralelamente a la reforma de su composición, la Ley de 1892 amplió las funciones de las Comisiones, añadiendo a las tradicionales funciones asesoras y de intervención financiera, amplios cometidos de iniciativa urbanística –formación de presupuestos, alineaciones de calles, aperturas, toda la gestión expropiatoria– que somete a la simple sanción formal del Ayuntamiento. La posibilidad de tener personal propio de carácter facultativo y administrativo nos da idea del poder administrativo adquirido por las Comisiones de Ensanche que están equiparadas al resto de las Comisiones Permanentes del Ayuntamiento, pero con un «status» especial, al poder formar parte, junto a la representación institucional, los intereses censitarios.

Un autor de la época (GRASES I HERNÁNDEZ, 1896) había ya advertido esta singularidad organizativa de las Comisiones de Ensanche, poniendo de relieve, además de su capacidad de actuación al margen de las estructuras municipales, que: «... a la vez tienen la facultad de vigilar las Actas del Ayuntamiento, constituyéndose en fiscalizadoras de ellas, como depositarias que son de los intereses de la propiedad en masa que forma el ensanche y en este punto se diferencia de un modo radical de las demás Comisiones de los Ayuntamientos».

Estos perfiles institucionales explican perfectamente la trayectoria desarrollada por las Comisiones de Ensanche que, de organizaciones de colaboración especializada

con el Municipio y de instrumentos de ejecución colectiva de las obras de urbanización, se transformarían en auténticos grupos de presión sobre el propio Municipio y que no sólo terminarían usurpando la propia política urbanística municipal en el ámbito territorial del ensanche (imposición del ritmo de la urbanización y edificación, apertura de calles, emisión de empréstitos, etc.), sino, lo que resultaría más crítico, condicionando la política urbanística de los Municipios en los ámbitos externos al ensanche. Debemos recordar que, tanto en el caso de Barcelona (estructura supramunicipal) como en el de Madrid, los perímetros del ensanche no abarcaban todo el término municipal, por lo que el Municipio se veía imposibilitado de programar una acción eficaz sobre el territorio exterior al ensanche (urbanización del extrarradio, política de casas baratas, ciudades satélites, etc.) por la carga financiera que implicaba el ensanche y la presión que se ejercía sobre el Municipio. Paradójicamente, los ensanches, que habían emergido como respuesta al derribo de las murallas, se habían convertido u operaban como auténticas murallas invisibles que impedían, en el orden urbanístico y financiero, el desarrollo equilibrado de la ciudad.

En el desarrollo de este proceso jugó un papel clave el asociacionismo fundiario y su metamorfosis corporativa. En efecto, la conversión de las Comisiones de Ensanche en «Ayuntamientos paralelos» en el orden urbanístico se percibió desde un primer momento, suscitándose abundantes tensiones con el Ayuntamiento, tanto en la fase de constitución y funcionamiento de las Comisiones de Ensanche como en la ejecución de los acuerdos, especialmente aquellos de carácter expropiatorio. En este sentido pueden recordarse algunas resoluciones de conflictos que requirieron, en algunos casos, interesantes dictámenes del Consejo de Estado. La constitución de las Comisiones de Ensanche en el plazo previsto por la Ley se vio dificultada por las elecciones de las Asociaciones de Propietarios y por la cuestión de si las mujeres propietarias de fincas que, si bien eran miembros de dichas Asociaciones, la Real Orden del Ministerio de la Gobernación de 6 de mayo de 1894, previo dictamen del Consejo de Estado, les negó la capacidad para formar parte de las Comisiones de Ensanche a pretexto de que «la capacidad de la mujer para las funciones públicas no está reconocida

por la Ley de un modo general, el Consejo estima que a las mujeres asociadas no se les puede conferir la representación de las Asociaciones para concurrir a la reunión presidida por el Alcalde en que se elijan los vocales propietarios, ni tampoco obtener estos cargos».

Por Real Orden de 10 de octubre de 1896, también previo dictamen del Consejo de Estado, se permite a los vocales propietarios que formen parte de la Comisión de Ensanche para que puedan asistir con voz, pero sin voto, a las sesiones que celebren los Ayuntamientos a los solos efectos de defender los dictámenes que se presenten a la aprobación de la Corporación, no pudiendo «tomar parte en las votaciones, puesto que la Ley ha reservado exclusivamente al Ayuntamiento la resolución de estos asuntos y, por tanto, cualquier voto que se emitiera que no fuera el de los Concejales, haría nulo el acuerdo recurrido». Por Real Orden de 13 de diciembre de 1909 se reafirmó la interpretación de que la renovación de los vocales propietarios en la Comisión debía hacerse paralelamente a la de los Concejales.

Los conflictos que en una primera etapa adquirieron una mayor envergadura fueron los relacionados con la imputación de gastos al presupuesto especial del ensanche y el pago de las expropiaciones, especialmente las relativas a ocupaciones sin indemnización, previas a la promulgación de la propia Ley. En este punto la resolución más relevante fue la contenida en la Real Orden de 10 de noviembre de 1896 del Ministerio de la Gobernación, resolutoria de un recurso de alzada interpuesto por unos propietarios contra la suspensión por el Alcalde de unos actos municipales que ratificaban los acuerdos propuestos por la Comisión de Ensanche sobre valoración de terrenos expropiados para vías públicas. El Dictamen del Consejo de Estado que acompaña a la resolución del recurso constituye un documento ejemplar para poder verificar la «práctica urbanística» de este período y el tipo de interpretación de las valoraciones de terrenos tan favorables a los propietarios que se propiciaban en el seno de la Comisión de Ensanche, acumulando los recargos sobre el justiprecio y prescindiendo de las fechas a efectos de su cálculo, máxime cuando la ley penalizaba la valoración cuando el propietario se negaba a ceder la parte correspondiente de la calle. La argumentación de los recurrentes (el expediente afectaba a

más de 156 fincas del Ensanche), ante la suspensión de los acuerdos municipales por el propio Alcalde revelan toda una determinada mentalidad urbanística, ajena a los intereses generales:

«... ni es aplicable al Ensanche el último párrafo del art. 169 de la Ley Municipal, porque ésta establece el régimen y modo de funcionar de los Municipios y como el Ensanche no constituye un Municipio, sino una porción de terrenos que hay que urbanizar, las disposiciones de aquella ley no son aplicables, ni en poco ni en mucho, en cuanto se refiere a dicha urbanización, deduciendo de aquél que no se ventilan en el caso presente intereses generales del pueblo de Madrid ... puesto que los recursos del Erario municipal en ningún caso ni ante ninguna clase de eventualidades han de responder al cumplimiento de las obligaciones que al Ensanche se refieren, no teniendo sus ingresos y gastos nada de común con los del interior» (R.O. 10 de noviembre de 1896).

Frente «a esta extraña teoría que por lo absurda se rebate por sí misma», en palabras del Consejo de Estado, el alto órgano consultivo concluía que:

«... a fin de que ni hipotéticamente puedan ser admitidas suposiciones erróneas, que los intereses y fondos del Tesoro Municipal están tan íntimamente ligados con los del Ensanche que no sólo aquéllos tienen que subvenir a los gastos que originan las obras y servicios que deben ser de cuenta del Presupuesto general municipal, según detalladamente se determina en el art 17 de la Ley de 1892, sino que, expirado que sea el plazo de los treinta años, por lo que se ha cedido al Ensanche el importe de la contribución territorial, ... todas las obras de urbanización que se hallen pendientes de ejecución en aquella fecha, así como el cuidado de todos los servicios municipales, quedarán forzosamente a cargo del Tesoro municipal del interior». Finalmente, subrayaba que al interés municipal interesaba «altamente que las obras de urbanización, no se desarrollen lentamente, y que queden poco menos que abandonadas, al par que desatendidos importantes e indispensables servicios, como fatalmente ocurriría por falta de recursos, de

tener que destinarse al pago de expropiaciones las cuantiosas sumas que representan las indemnizaciones reconocidas a los propietarios a quienes estos expedientes se refieren» (R.O. 10 de noviembre de 1896).

Dado que los conflictos entre la Comisión de Ensanche y las Asociaciones de Propietarios, por una parte, y el Alcalde de Madrid, por otra, eran continuos en materia de imputación de gastos de Ensanche (R.O. de 7 de enero de 1899, sobre gastos de obras y expropiaciones de paseos públicos y de ronda y otras vías generales existentes con anterioridad al Plano del Ensanche) y ante la inexistencia de un recurso de alzada ante el Gobernador Civil (R. O. de 13 de julio de 1898), la técnica utilizada por el Alcalde era suspender la resolución de los asuntos pendientes y requerir previamente el criterio del Ministerio de la Gobernación, pretextando obscuridad o existencia de lagunas en la legislación de Ensanche. Con ello, se evitaba, además la intervención por vía de audiencia de las Asociaciones de propietarios; motivo por el cual la R. O. de 10 de octubre de 1899, previo dictamen del Consejo de Estado, llamaba la atención

«... sobre la corruptela que establece las frecuentes consultas que eleva a V.E. la Alcaldía de Madrid sobre interpretación de la Ley de Ensanche de 26 de julio de 1892 y sus disposiciones complementarias, las cuales producen el efecto inmediato, como dicen los propietarios del Ensanche, de ir sin motivo fundado retrasando y eludiendo el cumplimiento fiel y oportuno de las prescripciones de las mismas» (R.O. 10 de noviembre de 1896) (8).

El círculo de intereses que se generaba en torno a las Asociaciones de Propietarios del Ensanche con las Comisiones de Ensanche para influir en la política urbanística

municipal debieron contribuir poderosamente al fortalecimiento del movimiento asociativo de los propietarios urbanos. Por todo ello, en pleno auge de las ideas de proteccionismo y nacionalismo económico, propiciado por las ideas regeneracionistas (9), por Real Decreto de 10 de junio de 1907 se reconocen el carácter de Cámaras de la Propiedad oficialmente organizadas a las Asociaciones permanentes de defensa de los intereses de la Propiedad Urbana. En la Exposición de Motivos de esta disposición se alude a la importancia para la riqueza del país y de los intereses generales que concurren en la propiedad urbana y, como resulta habitual en las normas reguladoras de las entidades corporativas, se justificaba este reconocimiento en la conveniencia «para el Estado el poder disponer, en momentos determinados, de entidades investidas de cierta representación y carácter que pueden ilustrar con su criterio y promover las consultas que se relacionan con estos intereses le dirijan a la Administración; y porque estas entidades oficiales han de ser el sostén y amparo de los particulares y, por lo tanto, la fiel expresión de los deseos y necesidades de las clases en ellos asociadas». Entre los cometidos específicos que la norma fundacional les otorgaba destacaban los de «defender y fomentar los intereses generales de la propiedad urbana» y proponer al Gobierno reformas en beneficio de la propiedad urbana o mejorar servicios con ellas relacionados».

JORDANA DE POZAS, en un excelente trabajo publicado en 1917 relacionado con la emergencia en nuestro país de las Administraciones Corporativas, destacaba que las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana carecían de precedente en nuestro país y que su reconocimiento se debió exclusivamente a la consideración de «que la obligación corporativa dada a los comerciantes y a los agricultores no había de ser menos adecuada para los propietarios de inmuebles» (JORDANA DE POZAS, 1917: 294) (10). En

(8) Como complemento se sostenía que: «esta corruptela vicia el orden natural del procedimiento, según el cual debe el inferior aplicar las leyes según entienda proceda, dándolas en su caso, la interpretación que crea más ajustada a su letra o espíritu, y dejando a las partes expedito su derecho de apelar o recurrir sus resoluciones en la vía y forma que consideren más pertinentes a la mejor defensa de sus intereses o derechos».

(9) Sobre el viraje proteccionista del régimen político de la Restauración en los últimos años del siglo XIX y primeros del XX, vide: J. L. GARCÍA DELGADO *et alii* «Los comienzos del siglo XX»

en R. MENÉNDEZ PIDAL (1986), *Historia de España*, Espasa-Calpe, Madrid, vol. XXXVII.

(10) A JORDANA DE POZAS no se le escapó la contradicción entre los intereses profesionales y los intereses de los propietarios como fundamento de las Entidades Corporativas: «En cierto modo, en la sociedad actual el estatuto del propietario y el del industrial o el del obrero no difieren grandemente, porque el ser propietario se considera comunmente como una profesión y al propio tiempo la profesión y el empleo son, en el régimen moderno, verdaderos bienes, objetos de derechos muy

cualquier caso, el precedente urbanístico del Ensanche en orden a la promoción de las Cámaras debe tomarse en consideración (11), máxime a la vista de la Ley de 22 de diciembre de 1914, en cuya virtud se reformaba el art 7 de la Ley de Ensanche de Madrid y Barcelona de 1892 en el sentido de que de los cinco propietarios representados en la Comisión del Ensanche dos de ellos serán nombrados por las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana de Madrid y Barcelona (12).

Este primer reconocimiento legal de incorporación al esquema organizativo en el campo del urbanismo supondría el espaldarazo definitivo de esta nueva organización corporativa en el campo de la propiedad urbana, la cual en 1915, según JORDANA DE POZAS (1917: 297), contaba ya con 22 Cámaras y había celebrado Congresos Nacionales en 1912 y 1914, en Madrid y Barcelona, respectivamente (13).

A partir de este momento las correspondientes Cámaras, a través de sus órganos de difusión y con su presencia en las Comisiones de Ensanche, se van a convertir en los defensores de los intereses de la propiedad urbana contra todo intento de modificar la estructura y financiación de los Ensanches, así como contra todo proyecto de innovación urbanística y fiscal o de presencia de los poderes públicos en la política de vivienda («Casas baratas») (14).

3.3. La crisis del modelo económico y financiero de los ensanches y la oposición a la reforma de las Haciendas Locales

Si ya la primitiva legislación de Ensanche (1864 y 1876) se alejaban abiertamente del modelo o pensamiento económico de Cerdá, las

incidencias y prácticas del proceso material de ejecución de los ensanche y la solución de compromiso a la que finalmente se llegó con la Ley especial de 1892 determinaron la consagración de un auténtico contra-modelo en relación con aquel pensamiento económico. Podría cuestionarse, obviamente, si el sistema diseñado por Cerdá —sobre la base de considerar a los ensanches como una masa patrimonial autosuficiente y separada a efectos de financiación del resto del Presupuesto municipal, en cuyo seno operaba un sistema de cesiones gratuitas para vías y espacios públicos y en el que los propietarios asumían la urbanización sobre la base de percibir los incrementos de valor por vía de condonación de impuestos— era una idea viable, sin la complementaria agilización de los mecanismos administrativos y tributarios, o, incluso, si era compatible con el sistema económico imperante. Sin embargo, lo que resultó manifiesto fue que el sistema finalmente implantado —combinando los elementos y la terminología de Cerdá, pero desviándolos de sus fines y desfigurándolos— se transformó en un sistema de instrumentalización de los mecanismos públicos, administrativos y financieros por los intereses privados de los propietarios: expropiación de los terrenos con mínimas cesiones gratuitas; implantación de los servicios de urbanización a cargo de la afectación de impuestos, apelación a los empréstitos municipales para superar los desfases en la financiación y, finalmente, administración separada de los ensanches respecto al resto de la Administración y Hacienda municipales, lo que a la Comisión de Ensanche le permitía controlar los ritmos y fases de la urbanización y posterior edificación. De esta suerte el modelo efectivamente desarrollado de los ensanches, tanto para la opinión crítica de la época como

semejantes al de la propiedad. Sin embargo, la división es real y se basa en el criterio de la actividad. La relación de propiedad se supone estática: es la cosa sujeta al dominio de una persona, cuyo interés radica meramente en esa sujeción, al paso que la profesión implica siempre una actividad (por algo se habla del ejercicio de una profesión y del disfrute de un inmueble o de su posesión) por tanto, un concepto dinámico» (*ibidem*: 214).

(11) Por R. D. de 10 de octubre de 1907 se constituyen oficialmente las Cámaras de la Propiedad Urbana de Madrid y Barcelona, y por R. D. de 4 de julio de 1912, la Cámara de Valencia.

(12) La modificación de la Ley de Ensanche de 1892 fue fruto de la toma en consideración de una Proposición de Ley presentada el 16 de noviembre de 1914 por el Diputado Juan Ventosa (*vide*: Diario de las Sesiones de Cortes, Congreso de los Diputados, apéndice 5 al núm. 86, Legislatura de 1914).

(13) En el segundo Congreso Nacional de Cámaras de Propiedad Urbana, celebrado en Barcelona en el año 1914, «se tomó el acuerdo de procurar la asimilación completa de las Cámaras de la Propiedad Urbana a las de Comercio, identificación que mira especialmente a lograr la asimilación obligatoria y la obtención de recursos por la vía del impuesto». Debe tenerse en cuenta a este respecto que, según el Decreto fundacional de 26 de junio de 1907, las Cámaras para su constitución debían invitar a asociaciones de la misma índole para constituir un organismo único, si bien el reconocimiento de su carácter oficial no implica la desaparición de las Asociaciones de propietarios preexistentes.

(14) Sobre el papel jugado por las Cámaras y sus Organos de difusión en relación al Ensanche de Barcelona, *vide*: TORRES I CAPELL (1987: 148-56); y, en especial, MASSANA (1985).

por la legislación urbanística posterior (con amplio eco en la Ley del Suelo de 1956) se convirtió precisamente en el modelo a evitar a toda costa, desde la perspectiva de un urbanismo evolucionado.

Los análisis de los Presupuestos de Ensanche de Madrid y Barcelona han puesto de manifiesto, además, la permanente crisis económica y financiera en la que su peculiar gestión les abocaba a tener que acudir finalmente a los empréstitos municipales (15).

A mayor abundamiento, como ha destacado MÁS HERNÁNDEZ (1982) para el Ensanche de Madrid (que estaba dividido, además en tres zonas, cada una con su presupuesto especial), al depender los ingresos del rendimiento de la contribución urbana afectada a cada zona y como el referido rendimiento no atendía al número de las edificaciones sino a la cuantía de las rentas por ellas generadas, se producía una discriminación espacial en infraestructura y urbanización de unas zonas con otras, no sólo desde el punto de vista cualitativo (la zona Nororiental resultó claramente beneficiada en relación a la zona Sur), sino también cuantitativa y temporalmente. Desde el punto de vista temporal la dispersión y lentitud en la urbanización fue otra de las constantes en el Ensanche de Madrid, pues —como ha destacado también MÁS HERNÁNDEZ (1982)— el ritmo gradual de los ingresos explica el

«... ritmo cansino que la urbanización del Ensanche presenta. En consecuencia, todavía en 1926 y dentro de un magno plan municipal de obras, se calculaba en 36 millones de pesetas el coste de la explanación, pavimentación e instalación de aceras por completo del Ensanche; en la misma fecha y sólo en la II zona existían 17 calles (con más de 100.000 m²) sin ningún tipo de urbanización. Todavía en 1933 quedaban por urbanizar varios sectores en las tres zonas del Ensanche. Por lo tanto, bien puede afirmarse que la urbanización

del ensanche se efectuó con extrema lentitud, pues permanecía inacabada a los setenta años de iniciada» (*ibidem*: 75).

Análogos efectos podían registrarse en el Ensanche de Barcelona —aun respondiendo a un esquema urbanístico diferente y articulándose en una zona única, pero con una clara división sociológica y arquitectónica entre la parte derecha e izquierda—, en la medida que la variable coyuntural de los ingresos por la edificación va determinando los ritmos de los gastos de urbanización y de amortización de los empréstitos. Con la crisis económica y social de 1917, se llega, a juicio de TORRES I CAPELL (1987) a la toma de conciencia plena de la inviabilidad del sistema de financiación del ensanche, no sólo para afrontar nuevos desarrollos de mejora de su funcionamiento (nuevas iniciativas de planificación que se diseñan en esta etapa), sino para su terminación en los términos inicialmente concebidos. Incluso la propia Cámara de la Propiedad Urbana de Barcelona, para contrarrestar propuestas, más avanzadas de financiación urbanística, llega a proponer una revisión de la legislación de Ensanche para acomodarla a las nuevas necesidades, aun cuando sin salirse de los esquemas básicos de aquella legislación (cfr.: TORRES I CAPELL, 1987: 151) (16).

La conciencia de que el sistema de los ensanches, según la fórmula de la Ley de 1892, estaba agotada desde el punto de vista de la financiación era generalizada. A mayor abundamiento, el enorme enriquecimiento que había supuesto para sus propietarios el pago de las expropiaciones y la apropiación de las plusvalías de la obra pública, sin la existencia de una corrección fiscal, hacía socialmente inaceptable la permanencia de un sistema de urbanización que había, a la postre, fraccionado el espacio municipal, tanto desde el punto de vista urbanístico como financiero y fiscal.

En este orden de consideraciones, es importante destacar cómo los movimientos de

(15) Así, para el caso del Ensanche de Madrid, por R. D. de 24 de febrero de 1898 se autoriza la emisión de deuda amortizable, denominada «Cédulas garantizadas por expropiaciones del Ensanche de Madrid», amortizable en 30 años y por un importe de 16 millones de pesetas (sucesivamente ampliadas con otras emisiones, entre otras, por el R. D. de 23 de febrero de 1915) para financiar la ocupación de terrenos y también como pago de aceptación voluntaria por los propietarios expropiados (posteriormente se admitió este medio de pago para las expropiaciones posteriores a 1892, por R.O de 23 de febrero de

1905, y para los depósitos iniciales a la ocupación, según la R.O de 4 de enero de 1908). La Comisión de Ensanche de Barcelona acudió también a los empréstitos forzosos en 1899 (15 millones), 1907 (10 millones), 1913 (10 millones) y durante la Dictadura uno extraordinario de 55 millones de pesetas (cfr. TORRES I CAPELL, 1987: 142).

(16) El mismo autor glosa algunas de las propuestas formuladas en la Revista de la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana en su núm. 126, de junio de 1918, bajo el título de «La reforma de la Ley de Ensanche».

reforma de las Haciendas Locales (movimiento paralelo al de la reforma del Régimen Local), al defender un nuevo modelo de financiación local sobre la base de un sistema de «contribuciones especiales» para obras y servicios, así como por incrementos de valor de los terrenos, van a cuestionar definitivamente el sistema tradicional de la financiación de los ensanches. Pese al avance del movimiento de Municipalización (en el doble sentido de asunción de nuevas competencias y de gestión directa de obras y servicios) que se registra en nuestro país desde principios del siglo actual y que pugna por abrir nuevos sistemas de financiación, su tradición en normas positivas se verá obstaculizado por fuertes resistencias políticas. En aquellos escasos supuestos en que pudo alcanzarse algún tipo de reforma podremos observar, no obstante, que los ensanches van a seguir excluidos de los nuevos sistemas impositivos.

De esta suerte cabe presumir que, a pretexo de unos derechos adquiridos financieros y fiscales, uno de los focos de oposición más importante a la reforma de las Haciendas Locales derivó precisamente de los defensores del sistema de los ensanches. Para ello es suficiente un breve apunte sobre el panorama de las reformas proyectadas en el primer cuarto de siglo, unas veces en paralelo con la propia Reforma del Régimen Local, otras separadamente en atención a las urgencias financieras, pero participando del mismo propósito de renovación de las Haciendas Locales (para un panorama de los diversos proyectos de Régimen Local, *vide*: Adolfo POSADA, 1910).

El Proyecto de *Ley de Exacciones Municipales* de 1910 (presentado por Canalejas) renovaba los esquemas tradicionales de imposición local, subrayando que en esta materia debe predominar «el aspecto del interés, el de la prestación contra prestación, sobre el principio de la imposición según capacidad económica». Desde tal perspectiva introducía figuras novedosas como

las contribuciones especiales por aumentos de valor de las fincas y por la realización de obras, especialmente las de carácter urbanístico, y los arbitrios sobre incrementos de valor de los terrenos (17). Estas nuevas fuentes de financiación municipal obviamente estaban destinadas a superar para el futuro las limitaciones y las formas de financiación de los ensanches (18); sin embargo, en su Disposición Transitoria 7.^a se afirmaba significativamente que «las leyes vigentes sobre zonas de ensanche de poblaciones no se entenderán derogadas por la presente Ley, pero las disposiciones de ésta serán aplicables a dichas zonas, en cuanto no se opongan a los preceptos de aquellas leyes». La *Ley de Supresión de los Impuestos de Consumo*, de 12 de junio de 1911, logra introducir como una de las fuentes sustitutivas de financiación el «arbitrio sobre solares sin edificar», pero, según nos consta, por su deficiente desarrollo reglamentario resultó inaplicable.

La toma de conciencia de que la acción municipal cuando beneficia a intereses particulares no puede seguir financiándose con impuestos generales que repercutan sobre toda la vecindad era ya tan manifiesta que, con ocasión de la crisis económica y social del año 1917, el Gobierno decide finalmente introducir por simple disposición reglamentaria (Real Decreto de 31 de diciembre de 1917) el régimen de las «contribuciones especiales» por obras y por aumento de valor (19). Sin embargo, en 1918 vuelve a fracasar un Proyecto de Ley de Exacciones Locales (González Besada) que pretende perfeccionar y ampliar el régimen de contribuciones especiales por obras y aumentos de valor y el arbitrio sobre solares sin edificar, salvaguardando, de nuevo, las zonas de ensanche hasta la terminación del plazo de vigencia de los beneficios fiscales concedidos a las mismas (Disposiciones Transitorias 4.^a y 16.^a). En el preámbulo de este Proyecto de Ley se contenía una denuncia que, a estos efectos, no puede pasarse por alto

(17) Los textos de los Proyectos de Ley pueden consultarse en COSCULLUELA MONTANER & ORDUÑA REBOLLO (1981).

(18) Como destaca ARIZMENDI y RUIZ DE VELASCO (1925: 26-7): «El art. 137 de la Ley Municipal de 1877 determinaba que los Ayuntamientos podían imponer arbitrios sobre obras y servicios de aprovechamiento no común. El mencionado artículo parecía escrito más bien con el fin restrictivo de impedir cobrar arbitrios sobre servicios de aprovechamiento común que con la finalidad de otorgar facultades a las Corporaciones municipales para poder cobrar contribuciones especiales a los propietarios por ciertas obras ejecutadas por los Ayuntamientos. En la práctica

así sucedió, pues la carencia de un sistema amplio y eficaz para poder exigir tales contribuciones se echó de menos cuando se planteó en España en términos pavorosos el problema de allegar recursos a las Corporaciones Locales al tratar de suprimir el impuesto de consumos, del que apurada y tumultuosamente venían viviendo todos los Ayuntamientos españoles».

(19) Dicho Real Decreto de 31 de diciembre de 1917 lleva la firma del Ministro de Hacienda J. Ventosa, Ministro catalán de la Lliga y que, según TORRES I CAPELL (1987: 150, n. 44), quería ser la representación «del capitalismo industrial más moderno del Estado».

en cuanto reflejaba un estado de opinión en orden a la necesaria demora de la Hacienda municipal en evitación de la imposición de gravámenes para favorecer con sus ingresos los intereses particulares:

«... este principio carece de evidencia inmediata dado el concepto de la exacción y, sin embargo, es el hecho que en los últimos años se han producido, por efecto de la acción de los Ayuntamientos, valores por cientos de millones, que han engrosado los patrimonios particulares de los propietarios del suelo de nuestras ciudades, y los recargos para sufragar los gastos de aquella acción de las Corporaciones fueron recaudados en su mayor parte a tipos de gran dureza, en muchos casos, del proletariado urbano y de las capas inferiores de la clase media, mientras existió el impuesto de consumos, y de esta clase media, después de la supresión de tal impuesto; esto es de gentes que supieron de aquella elevación de los capitales ajenos por el aumento que ellos experimentaron en el alquiler de sus viviendas. A esta extraña distribución de las cargas y de los beneficios de la Administración municipal intentaba poner término el proyecto de 1910. El actual mantiene aquel principio, pero con esta extensión, a saber: las Corporaciones municipales no pueden exigir gravámenes ni emplear las rentas de que disponen para las atenciones generales del Municipio en favorecer especialmente intereses económicos particulares».

Finalmente se debe advertir que, incluso en el marco del *Estatuto Municipal* de 1924 que incorpora en su texto el conjunto de propuestas anteriormente frustradas (contribuciones especiales por obras y aumentos de valor, impuesto sobre solares, etc.) (20), se salvaguarda, no obstante, el régimen económico del ensanche y se exceptiona de la aplicación de las contribuciones especiales a las fincas enclavadas en zonas en las que rige la afectación de los tributos y recargos autorizados por aquella legislación. Para el

futuro se establece la opción de los Ayuntamientos entre seguir aplicando el régimen previsto para las zonas de ensanche o la implantación del sistema nuevo de contribuciones especiales. Para las obras de saneamiento, urbanización y reforma se declara aplicable el nuevo sistema, sin perjuicio de las exenciones fiscales (art. 359 del Estatuto Municipal de 1924 y art. 40 del Reglamento de Haciendas Municipales de 1924).

3.4. La indefinición e imprecisión de la organización administrativa estatal sobre el urbanismo

Al estudiar la Ley de Ensanche de 1892 hemos constatado cómo en el proceso de elaboración parlamentaria de dicha Ley se dirimió, de forma que parecía definitiva, el viejo conflicto entre el Ministerio de Fomento y el de Gobernación sobre la atribución competencial de la Administración estatal de tutela sobre los ensanches. Conforme a la citada Ley, la competencia correspondía al Ministerio de la Gobernación, Departamento que, no obstante, no disponía de un organismo técnico y asesor de carácter central que auxiliara a las autoridades centrales en el ejercicio de sus competencias, situación que contrastaba con la mayor capacitación técnica del Ministerio de Fomento al que, conforme al Reglamento de la Ley de Ensanche de 1876, le correspondía, en principio (21), el conocimiento de los Ensanches aprobados conforme a esta normativa.

A fin de afrontar los nuevos contenidos se constituyó en el Ministerio de la Gobernación, por R. D. de 16 de junio de 1893, la Junta Consultiva de Urbanización y Obras, invocando expresamente el antecedente de la antigua Junta Consultiva de Policía Urbana de 1854. El Reglamento de 23 de junio de 1893 le atribuyó una competencia consultiva prácticamente universal sobre las cuestiones urbanísticas relacionadas con la «reforma, ensanche y saneamiento de las poblaciones, apertura de calles, plazas y aseos;

(20) Según ARIZMENDI Y RUIZ DE VELASCO (1925: 28): «los 27 artículos del Real Decreto de Ventosa pasaron íntegros al Capítulo III del Libro II del Estatuto Municipal y han permanecido en vigencia a través de todas las tormentas políticas».

(21) La Junta Consultiva de Urbanización y Obras extendía su competencia, análogamente, sobre «deslindes, agregaciones,

segregaciones, servidumbres, expropiaciones y apropiaciones y sobre las cuestiones que pueden suscitarse acerca de los derribos y Ordenanzas municipales» y «reclamaciones promovidas contra impuestos y arbitrios municipales relacionados con las construcciones y sus materiales, empréstitos y operaciones financieras para obras, servicios facultativos de las mismas, adquisición de inmuebles, permutas, enajenaciones y arriendos».

alineaciones y rasantes, aceras, empedrados, redes de alcantarillado, de abastecimientos de aguas, de tranvías urbanos o de cualquier otro servicio municipal o principal en el subsuelo, en el suelo o el espacio aéreo». Con esta nueva organización parecía estabilizarse la supervisión y tutela estatal sobre el urbanismo en el Departamento ministerial que además ejercía análogas funciones sobre la Administración Local. Tras unos prometedores comienzos en el funcionamiento de este Organismo –la R. O. de 29 de febrero de 1896 propone una encuesta sobre las Ordenanzas municipales de los pueblos a fin de sugerir reformas en las mismas en aras a una mayor uniformización– la Junta es suprimida por una R. O. de 7 de octubre de 1901, so pretexto de que su «utilidad no es indispensable» y que sus funciones pueden ser asumidas por la Real Academia de Bellas Artes. Sin embargo, a los dos años fue reestablecida, ahora con la denominación de Junta de Urbanización y Obras, dado el caos que se había generado en la tramitación de los expedientes de expropiación y la desatención de los aspectos relacionados con el saneamiento. Dicho Organismo fue finalmente suprimido por el R. D. de 10 de abril de 1924, a raíz de la promulgación del Estatuto Municipal.

La clarificación de las competencias administrativas en materia urbanística a nivel de la Administración Central duraría, sin embargo, poco tiempo. En el Ministerio de Fomento seguía existiendo un Negociado de Construcciones Civiles que, con ocasión de la supresión del Ministerio de Fomento (por R.D. de 11 de abril de 1900), se adscribieron al Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, siguiendo ejerciendo su competencia en materia de Monumentos nacionales y obras de reparación del antiguo Ministerio de Fomento. Por R. O. de 20 de diciembre de 1906, restaurado el Ministerio de Fomento se devuelven al mismo los servicios del Negociado de Construcciones Civiles del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, con la sola excepción de los asuntos propios y dependientes de este Departamento (22).

(22) A estos reajustes administrativos hay que imputar que las obras inéditas de Ildefonso Cerdá permanecieran tantos años desconocidas, pues los investigadores dirigian sus esfuerzos de exploración a los Archivos del Ministerio de Fomento, cuando en realidad habían sido catalogados en los del Ministerio de Instrucción Pública. De esta suerte se explica que, al localizarse

A raíz de esta devolución y pretextando el Ministerio de Fomento ejercitar las competencias que le otorgaba la Ley General de Ensanche de 1876 (que no había sido derogada formalmente por la de Ensanche de 1892), se constituyó en aquel Departamento el Negociado de Urbanización y Construcciones, por R. O. de 7 de enero de 1907, encomendándole el ejercicio de las competencias relacionadas con los ensanches y los edificios propios del Departamento. Por otra R. O. de 9 de mayo de 1910 se pretendió reconstituir la competencia de este Departamento sobre la base de la débil argumentación expuesta en su Preámbulo:

«... no hay razón ya para continuar llamando civiles, denominación vaga e inexpressiva, pues civil es todo lo que no pertenece al orden religioso, ni militar, teniendo de carácter propio que los distingue de otras construcciones (también obras públicas y con el mismo derecho para figurar como civiles, tales como una línea de ferrocarril, una carretera, un puente) estimo que es el momento de implantar en el Ministerio de Fomento el servicio permanente arquitectónico como parte integrante de las obras públicas».

Finalmente, por R. D. de 27 de Mayo de 1910 se venía a reconocer al Negociado de Urbanización y Construcciones el carácter de Organismo general del Departamento, reconociéndole competencias sobre la programación de los edificios que debían albergar al Departamento, constituyéndose los arquitectos afectos al servicio en Junta de Arquitectura, así como «en todo lo referente a ensanche de poblaciones, así como en la instrucción, tramitación y resolución de los respectivos expedientes, como de las incidencias que de la realización de los planos pudiera derivarse».

Si bien no hemos podido localizar información sobre la actuación de este Negociado de Urbanización y Construcciones del Ministerio de Fomento –pues la única

aquellas finalmente en el Archivo de la Administración en Alcalá de Henares, figuraran en «el Catálogo de Construcciones Civiles de los Fondos de Educación y Ciencia» (vide el «Prefacio» de J. GARCÍA-BELLIDO y GARCÍA DE DIEGO a la edición del INAP de la *Teoría de la Construcción de la Ciudad. Cerdá y Barcelona*, vol. I: 28 y TVU.C&M, vol. 2: 41-2.

aplicación, de las disposiciones de la Ley de Ensanche de 1876 que se llevó a cabo con posterioridad a 1892 fue la R. O. de 8 de junio de 1915 sobre el Ensanche de Cieza-, lo cierto es que el dualismo organizativo que propiciaba frente a la Junta de Urbanización y Obras del Ministerio de la Gobernación respondía a un conflicto no resuelto en nuestra historia de la Administración urbanística entre ambos Departamentos -puesto que posteriormente se reproducirá en períodos posteriores-; trasunto del conflicto profesional y funcional entre Arquitectos e Ingenieros de Caminos en materia urbanística que irá cambiando de signo según las distintas etapas político-administrativas (cfr. BONET *et alii*, 1985).

El Estatuto Municipal de 1924 intentará superar este dilema sobre la base de una concepción eminentemente sanitaria del urbanismo, al menos desde el punto de vista de las funciones de fiscalización y tutela estatal, eliminando las anteriores organizaciones y sustituyéndolas por las Comisiones Sanitarias Central y Provincial.

4. EL DIFÍCIL ALUMBRAMIENTO DE UN NUEVO DERECHO URBANÍSTICO (1914-1931)

4.1. Nueva complejidad derivada del surgimiento de la gran ciudad: los intentos frustrados de regular el urbanismo supramunicipal y las nuevas formas de gestión urbanística

A raíz de los cambios poblacionales aludidos, se va prefigurando para Madrid y Barcelona una nueva problemática urbanística que exigirá, no solo un nuevo modelo de gestión urbanística, sino también una reconsideración del planeamiento del Ensanche, desde el punto de vista de su dimensión espacial y administrativa. La forma en que se abordaron estos nuevos aspectos -aunque los puntos de partida eran

sensiblemente distintos- determinarían el surgimiento de dos modelos distintos a lo largo del actual siglo de urbanización supramunicipal, en terminología, más actual, metropolitana. En cualquier caso deberá recordarse que la mayoría de las energías en orden a la teoría urbanística y del Derecho urbanístico del primer cuarto de siglo XX se volcarán en torno a la ordenación de los espacios exteriores a los ensanches, aun cuando en el aspecto legislativo no lograrían cristalizar.

A) *El Plan de los enlaces de Barcelona*. El Ensanche diseñado por Cerdá para Barcelona no se limitaba al término municipal de Barcelona, sino que incidía en una serie de Municipios limítrofes, no de forma completa sino parcial. Esta supramunicipalidad asimétrica (algunas de las grandes vías proyectadas por Cerdá discurrían por cinco términos municipales) fue causa de grandes conflictos urbanísticos, no sólo para la viabilidad del Plano del Ensanche, sino para la ordenación urbanística de los propios municipios limítrofes en los terrenos no afectados por el Plano (instalación de industria, urbanizaciones y edificaciones marginales, etc.; algunos de estos pueblos promovieron proyectos de ordenación urbanística que entraban en conflicto con el Ensanche). Ante las dificultades que esta situación generaba, por Real Decreto de 20 de abril de 1897 se aprueba la integración o agregación a su término municipal de seis municipios limítrofes (23):

«... no hay posibilidad dentro de Barcelona misma de hacer la división exigida por las leyes para algunos servicios entre el casco, el radio y el extrarradio. Son los casos mismos los que están ya en contacto inmediato»; y añadía el Preámbulo de la disposición: «Barcelona no solicita que se le concedan los medios legales para engrandecerse: reclama solo que se reconozca oficialmente el hecho notorio de que está ya engrandecida».

La agregación municipal, producida en medio de una gran tensión por parte de los municipios afectados y por su incidencia

(23) Los Municipios agregados eran: Gracia (45.000 habitantes), Sant Martí (33.000 h.), Sants (20.000 h.), Sant Andreu (15.000 h.) y San Gervasi (9.000 h.). Las anexionadas posteriores fueron: Horta (1903), Sarrià (1921) y parte de

Hospitalet (1933). Sobre las características de los Municipios agregados y los conflictos que se suscitaron, *vide* FABRE & HUERTAS (1988: 69-82).

hacendístico (por R. O. de 14 de diciembre de 1903, deberá aclararse que, no obstante la unificación, el régimen financiero de la Ley de Ensanche de 1892 alcanza solamente al perímetro afectado por el plano de I. Cerdá, aprobado en 1859), resultó decisiva, sin embargo, para sentar las bases de una nueva concepción urbanística, a la par que un nuevo motivo para descalificar las ideas urbanísticas de I. Cerdá por haber dado lugar a una «monotonía geométrica en la distribución de las vías que tan nociva es para la belleza y la comodidad de una urbe ... a nuestro plano de ensanche que se asemeja más a una estiba de casas que a un organismo de cuerpo vivo, cual es una urbe» (24).

En efecto, en 1903 el nuevo equipo municipal (formado por la Lliga Regionalista, que logra la mayoría en el Ayuntamiento de Barcelona (25), convoca un Concurso Internacional para la ordenación de los Enlaces de la Zona del Ensanche (26) con los pueblos agregados (los enlaces se configuran desde el punto de vista viario, pero también de urbanización de los espacios resultantes). El Arquitecto francés Léon Jaussely resulta ganador del Concurso sobre la base de un Anteproyecto, acompañado de una interesante Memoria, que va a introducir un nuevo modelo de desarrollo urbanístico que supera las limitaciones de la mera viabilidad propia de los ensanches, para incidir en el conjunto de los distintos elementos que permitan asegurar el funcionamiento de una gran

ciudad, desde la perspectiva de una ordenación racional. El nuevo Plan incorporaba además de nuevas soluciones en orden a los enlaces viarios y ferroviarios un sistema de zonificación, de equipamientos y de distribución de las funciones urbanas de los distintos núcleos (27). El Plan Jaussely fue aprobado por el Municipio en 1907, si bien no se aplicó ante el cambio de mayoría en el Ayuntamiento y por las dificultades que su ejecución comportaba ante su inadaptación a la legislación vigente de Ensanche y Reforma Interior. Sin embargo, sus ideas se tuvieron en cuenta para orientar las acciones urbanísticas y en 1917 un nuevo cambio en el municipio permite aprobar el Plan de Enlaces que posibilitará ordenar la expansión supramunicipal de Barcelona hasta los años treinta.

B) *El extrarradio de Madrid*. Las características y dimensiones del Ensanche de Madrid y de su término Municipal eran distintas a las de Barcelona.

En el libro «Información sobre la Ciudad» que el Ayuntamiento elaboraría en 1929 con motivo del concurso internacional, puede leerse que mientras el Casco adolece de importantes problemas de saneamiento, el Ensanche no alcanzó los objetivos de una urbanización rápida y continua, por lo que puede acreditarse su fracaso como instrumento de provisión de nuevas viviendas (28). Ello determinó que:

(24) Las frases transcritas se contienen en la alegación de la Asociación de Arquitectos de Cataluña a la información pública convocada en 1903 por el Ayuntamiento de Barcelona (vide TORRES I CAPELL, 1987: 56)

(25) Sobre el programa urbanístico de la Lliga Regionalista, vide F. ROCA, 1986.

(26) En este orden de consideraciones, resulta interesante verificar la importancia que se concedía a los temas urbanísticos en conexión con la autonomía municipal para el Municipio de Barcelona. Así, en el discurso que pronunció Cambó con ocasión de la visita de Alfonso XIII a Barcelona, merece destacarse el siguiente párrafo: «... la legislación a la que está sujeta el Ayuntamiento de Barcelona no corresponde a la grandeza y a la vida de esta ciudad, y esta legislación, que para otros municipios puede ser justa y verdadera, es para la ciudad de Barcelona lo que eran las murallas para la ciudad antigua: un círculo que oprime y ahoga. Dentro de pocos momentos, Vuestra vista abarcará en su conjunto esta ciudad que se extiende de la montaña al mar y de río a río. Y si con detenimiento la mira, verá que este inmenso ensanche que rodea la vieja Barcelona es obra exclusiva de la iniciativa individual, que no ha tenido trabas para realizar este colosal esfuerzo. Mas no verá, no podrá ver en parte alguna la acción de la municipalidad barcelonesa: los parques, los bosques, los grandes edificios destinados a los servicios públicos y de la cultura, que en todas las ciudades de Europa señalan la fuerza de la vida colectiva representada por la

municipalidad, y que en Barcelona no existen porque el Ayuntamiento no tiene libertad de acción ni medios económicos para ello» (vide J. PLA, 1973: 188).

(27) Para conocer las características del Plan, vide TORRES I CAPELL, 1987: 66-74. Para una versión abreviada, vide del mismo autor (1986); así como, también preparado por el mismo autor, los planos de la carpeta de Jaussely y referencias del concurso del Pla d'Enllaços, en INICIS DE LA URBANÍSTICA MUNICIPAL DE BARCELONA (1985): 209-235. Cfr. también las referencias contenidas en el trabajo de F. ROCA, 1986.

(28) EN AYUNTAMIENTO DE MADRID (1929: 26) se formula el siguiente juicio sobre el Ensanche: «Con el proyecto de ensanche, Madrid debía haber cubierto rápidamente una extensión previamente urbanizada; pero no fue en esta forma como los hechos han sucedido, lo cual demuestra que en tal proyecto faltaba una orientación urbanística que el tiempo y la realidad se encargaron de patentizar. No se previeron las distintas necesidades que había de sentir la población, las cuales imprimirían un determinado sello a cada sector ocupado; se trazaron las calles rectilíneas, por sistema de cuadrículas en general, sin considerar que la Villa asentaba sobre una sucesión de colinas; se unió a este sistema rígido la falta de previsión expansiva e higiénica, no remediada a pesar de que al aprobarse el anteproyecto de 1860 fue dispuesto oficialmente se estudiara el plan de Extrarradio, y, por último, no se estableció el debido enlace entre la ciudad existente y el ensanche que a la misma se ofrecía».

«La clase humilde, que no encontraba fácilmente alojamiento barato en el Interior ni en el Ensanche de la ciudad, o que no se resignaba a vivir hacinada, unas veces aceptó las edificaciones que en el Extrarradio se le ofrecieron y otras se lanzó sin suficientes medios de defensa a la construcción de sus viviendas, caso frecuente en los obreros pertenecientes al ramo de la construcción. El resultado ha producido grandes perjuicios, pues Madrid se rodeó de una cintura formada por grupos [poblados obreros] en los que las vías son angostas, con trazados incomprensibles y sin los indispensables servicios de pavimentación, desagües y alumbrado; con edificaciones pobres, en las que se alternan las casas de pisos –de alturas desproporcionadas al ancho de las calles y patios– con las que solamente constan de una o dos plantas» (Ayuntamiento de Madrid, 1929: 28).

Los datos de NÚÑEZ GRANÉS, uno de los urbanistas más conocedores del problema (29), son muy elocuentes sobre la evolución del Extrarradio: en 1908 existían en esta zona tan solo 2.809 edificaciones; mientras que en 1913 había ya alcanzado 4.269 edificios, con un aumento de 1.460; mientras que, para el mismo período, el crecimiento de edificios en el Ensanche sólo fue de 1.048 edificios. De esta suerte la ordenación del Extrarradio –urbanización espontánea al margen de todo planeamiento– va a ocupar la principal atención del primer cuarto de siglo en el orden técnico, urbanístico y jurídico. Simultáneamente, junto a este problema aparece también, por la generalización de los nuevos medios de transporte y la proyección de la capital sobre municipios del entorno de Madrid –de carácter eminentemente agrícola– la vocación regional o metropolitana de la capital. La propuesta de Arturo Soria y Mata (30) de formación de una Ciudad-Lineal

alrededor de Madrid (1892) que circundaba gran parte de su término municipal anunciaba ya esta vocación regional (31) que la evolución posterior se encargaría de confirmar.

C) Para atender a estas nuevas demandas municipales y urbanísticas se promovieron una serie de Proyectos de Ley que, si bien no alcanzaron su promulgación, sí es oportuno tomar en consideración como documentos que reflejan la evolución en el campo jurídico-administrativo –evolución lenta, pero al fin y al cabo, evolución– de los nuevos planteamientos y concepciones urbanísticas. A efectos de trazar un breve panorama (32), podemos aludir a los siguientes:

a) En 1914 se remite al Congreso de los Diputados un Proyecto de Ley sobre «Creación y Régimen de Zonas Urbanas en las Grandes poblaciones» (promovido por el Ministro de la Gobernación Sánchez Guerra), aplicable a los Municipios de más de 100.000 habitantes, habilitándoles para «... demarcar, alrededor del límite de su ensanche o del casco de su población, una zona a la que aplicarán las disposiciones de la presente Ley y las que rigen en materia de Policía urbana». El texto del Proyecto constituye un documento interesante por la tensión que revela entre la toma de conciencia de la emergencia de los nuevos problemas urbanísticos de las ciudades modernas y el extremo conservadurismo y cautela en proponer innovaciones en la disciplina del sistema jurídico-urbanístico, limitándose a injertar en el esquema tradicional del ensanche algunas piezas interesantes y novedosas, junto al mantenimiento de otras absolutamente anacrónicas. Sirvan, como ejemplo de algunas de las manifestaciones de esta ambivalencia las que, a continuación, hemos seleccionado. Por lo pronto, el propósito del Proyecto acierta a detectar y poner remedio a las limitaciones superficiales de los ensanches que se traducían en

(29) Pedro NÚÑEZ GRANÉS es autor de varios trabajos sobre la urbanización del Extrarradio de Madrid, entre 1906 y 1928. Sobre sus concepciones urbanísticas puede verse C. GAVIRA (1985), con su bibliografía completa, y LÓPEZ DE LUCIO (1986).

(30) Según AYUNTAMIENTO DE MADRID (1929: 134) «Arturo SORIA y MATA publicó el Proyecto de Ciudad Lineal alrededor de Madrid que circundaba casi la población por fuera de su término municipal y enlazaba los pueblos de Fuencarral, Hortaleza, Canillas, Vicálvaro, Vallecas, los Carabanchales y Pozuelo. El trazado completo medía 52 Km de longitud por una anchura normal de 500 metros, de cuya superficie la parte más

importante era destinada a espacios libres, con lo cual se favorecía una cintura arbolada para la población de Madrid, utilizable al mismo tiempo para establecer el tráfico de circunvalación». Sobre las ideas urbanísticas de A. Soria y Mata, *vide* COLLINS *et alii* (1968); TERAN TROYANO (1968); SAMBRICIO (1986a); MAURE (1991).

(31) Sobre el origen y evolución de la dimensión regional del urbanismo madrileño, *vide* SAMBRICIO (1986b).

(32) Para un análisis más general y con reproducción de los textos de los Proyectos de Ley, *vide* BASSOLS (1973: 427-444, con la reproducción de los textos en 594-620).

limitaciones territoriales de las competencias urbanísticas municipales

«... allí donde la acción urbana no llega por las limitaciones de la Ley y de los ingresos municipales, o por cualquier otra causa, se acumulan barriadas inmundas y misérrimas, en donde los estímulos de exagerada economía, alguna vez la codicia explotadora de los propietarios y siempre las desgracias, consecuencias de la incultura y pobreza, van tejiendo una red infecciosa que oprime y contamina las grandes ciudades». Que concluye con la afirmación «dándose el caso de que el contraste más deplorable se ofrezca en España entre el vivir de las grandes poblaciones y el de sus anejos o barriadas extremas.»

De este vibrante texto no se sigue la proposición de una actitud innovadora, sino que se renuncia anticipadamente a llegar «al ideal de la urbe moderna», pues «no es ésta materia maleable que pueda a su antojo reformar y amoldar en un día a sus ideas un Gobierno». Frente a ello, se propone seguir

«...el camino trillado de lo que se conoce y practica, y que aun siendo susceptible de mejora, viene dando resultados dignos de alabanza y, por ello, sin soñar con aspiraciones remotas, sin querer imitar aquí los procedimientos de otros países nuevos en donde los legisladores asisten al nacimiento de las urbes, ha parecido más prudente aprovechar todos los sistemas ya puestos en juego, en cuanto a comisiones, reclamaciones y recursos económicos, adaptando a este proyecto los de las vigentes en España sobre Ensanche y Expropiación Forzosa y los de la Ley Municipal». La aspiración final sería «la formación de un verdadero Código sintético de las disposiciones vigentes, relativas a Ensanche, a saneamiento, a Mejora Interior y a Expropiación forzosa, con lo que se podrá llegar al sistema único.»

Aparece, por primera vez, en la modesta forma de recopilación, la aspiración a dotar al Urbanismo español de un texto único.

En orden a la urbanización de estas zonas exteriores, merecen destacarse algunas notas de interés. Por lo pronto la ordenación

urbanística de estas zonas deberá llevarse a efecto bajo los principios de la salubridad y la higiene moderna, mas que «con el criterio antiguo de circunscribir las finalidades de la vida urbana a la vía pública y al casco de la población». Esta idea apunta a una superación manifiesta de la ideología de los ensanches, al punto que, en última instancia, el espíritu del Proyecto se orientaba más a una ordenación reglamentista de los usos de los terrenos de estas zonas «—en que alrededor de los grandes núcleos de población se cree una zona que sea susceptible de una acción municipal para establecer el tránsito de la población urbana a la rural, sin el vergonzoso espectáculo de los suburbios actuales—» que a una acción positiva de urbanización, pues se considera que en una zona tan vasta

«... no era posible imponer a los Municipios la necesidad inmediata de urbanizar zonas nuevas o realizar inmediatamente nuevas obras, basta que puedan poner coto a los excesos de las iniciativas individuales cuando sean obstáculo del bien público, y un veto a los que para el porvenir puedan contrariar este mismo interés».

Para la reglamentación de estas zonas se atiende a dos grandes usos que deberán reflejarse en el Plano y en las Ordenanzas Municipales especiales: la zona o sector destinada a urbanización y edificación, y la zona libre de edificación. Con respecto a esta última aparecía, por primera vez en nuestra legislación, lo que hoy denominaríamos regulación del suelo no urbanizable o rústico, al determinar que la nueva ordenación debía alcanzar

«lo que, sin constituir suelo edificable, tiene tanta eficacia como él para el bienestar del vecindario... En este concepto, todo lo que pueda influir en condiciones de salubridad de la población se toma en cuenta, y con ellas las de defensa de poblaciones contra los elementos naturales, ya que existen ejemplos que perduran y se reproducen constantemente en la historia de nuestras ciudades, que obligaban a la busca de un remedio definitivo».

En esta zona se prohibía a los propietarios «edificar, establecer industrias, variar de cultivos, talar árboles, construir obras de

defensa en los cauces y en, general ejecutar acto alguno de dominio o de su suelo y subsuelo, sin consentimiento de los Ayuntamientos. Para la zona edificable se prescribía un estándar de ocupación significativo: «la proporcionalidad entre el vecindario y la superficie ocupada no exceda de 200 habitantes por hectárea»; la prohibición de instalar industrias insalubres o viviendas malsanas. Como rasgo peculiar del Proyecto, a nivel de principio general, se admitía la indemnización de las ordenaciones impuestas que se materializaran en una denegación de licencia o de prohibición del destino de los inmuebles, a excepción de una serie de actos que se tipificaban como no susceptibles de indemnización (alineaciones, reducción de edificabilidad motivadas por ampliación de futuras vías, realización de obras de defensa, talas o variaciones de cultivo). Entre los aspectos más discutibles del Proyecto, sin duda, deben señalarse los que afectaban a la constitución de una Comisión de la zona –en analogía con la Comisión de Ensanche– en la que los representantes de la propiedad eran elegidos entre todos los del término municipal «que paguen contribución en concepto de riqueza rústica». Dicha Comisión era, además, la encargada de redactar, con auxilio de personal técnico municipal, el Plano de la zona.

b) Si bien el problema urbanístico de las Grandes Ciudades ya no será contemplado con carácter general –aunque en el orden estrictamente municipal en 1919 se remitirá al Senado un Proyecto de Ley «para regular la vida municipal en las Grandes ciudades»– la cuestión relacionada con el extrarradio de Madrid presentaba tal urgencia que motivó dos Proyectos de Ley en los que significativamente se aborda la municipalización parcial o total del suelo en esta vasta extensión de terreno, cuya superficie era, como hemos tenido ocasión de anotar, de importante consideración. Obviamente, ninguno de los Proyectos de Ley prosperarían y el extrarradio seguiría su curso distorsionando el crecimiento de la capital, a

pesar de contar el Municipio con dos nuevos instrumentos: el *Proyecto de Alineaciones de 1911* y el *Proyecto de Urbanización del Extrarradio*, aprobado éste último por R. D. de 15 de agosto de 1916. Ambos proyectos son obra de NÚÑEZ GRANÉS, Ingeniero de Caminos, quien a juicio de LÓPEZ DE LUCIO, manteniendo la fidelidad a los esquemas viarios de CERDÁ, incorpora modulaciones de eficacia gestora que presentan novedades dignas de ser tenidas en cuenta (distinción entre plano general y parcial, vías estructurantes o principales en combinación con secundarias, dando lugar a un sistema de polígonos a efectos de materializar la gestión urbanística) (33).

El primero de los Proyectos de Ley municipalizadores –la expresión «municipalización» hay que tomarla con ciertas cautelas, pensando que en esta etapa de fervor municipalista tiene más referencia a la gestión de obras y servicios que a los aspectos patrimoniales– fue presentado en 1916 por el Ministro de la Gobernación, J. Ruiz Jiménez en el Congreso de los Diputados, dando lugar a apasionados debates. El Proyecto autorizaba al Municipio a formular una opción entre dos tipos de operaciones urbanísticas. Por la primera, el Municipio expropiaba los terrenos necesarios para las grandes arterias radiales y envolventes, dejando a la iniciativa particular proyectar y urbanizar las vías comprendidas dentro de los polígonos, con sujeción a determinadas reglas y al proyecto aprobado por el Municipio. Para cada polígono se constituiría una Junta de Propietarios «que se administrará y determinará por votos que correspondan al valor de la propiedad de cada votante», para conocer sobre cuantas cuestiones se planteen en relación a la urbanización y financiación del polígono. En el caso de que esta solución fuera desechada por el Municipio, podría acudir a la expropiación total de los terrenos del extrarradio o bien a la expropiación de los terrenos necesarios para la ejecución del Proyecto, sobre la base de la cesión forzosa de 1/5 de la superficie del terreno para calles.

(33) Para LÓPEZ DE LUCIO (1986: 86-87): «Núñez Granés anticipa gran parte de la problemática urbanística del siglo actual, a la vez que se plantea en la práctica la superación de los mecanismos de la tradición decimonónica». A pesar de no conocer o incorporar en sus Proyectos el «zoning», sus aportaciones pueden sintetizarse, según dicho autor, en las

siguientes: superación de la visión pasiva de la Administración urbanística; necesidad de superar la relación simple entre parcelación rústica y edificación; distinción entre estructura urbana y régimen jurídico del suelo; previsión del crecimiento urbano por polígonos, intuición del justo reparto beneficios y cargas.

Los terrenos adquiridos por el Municipio que no utilizase directamente podían ser cedidos a entidades y particulares, mediante un canon anual que se determinaría cada diez años.

El segundo de los Proyectos de Ley de Municipalización se presentó en 1918 por el Ministro de la Gobernación, M. García Prieto. En el mismo se opta ya decididamente por la expropiación de todos los terrenos del extrarradio (excluidos los del Patrimonio de la Corona y aquellos que estuviesen edificados), juntamente con las dependencias urbanas de los mismos, con tal de que «el coste de los edificios y muros exceda del décuplo del valor actual del respectivo terreno». La fórmula municipalizadora se estructuraba en las siguientes fases: ocupación inmediata de los terrenos, abonando una indemnización posesoria, mediante la entrega del correspondiente título, susceptible de enajenación o cesión e inscribible en el Registro de la Propiedad. El referido título garantizaba el importe del justiprecio de la expropiación, consistente en un 40% del precio de la enajenación por el Municipio del terreno urbanizado; para la financiación de la operación y pago de las indemnizaciones posesorias en espera de la percepción del justiprecio se contraería un empréstito con garantía de los terrenos edificables del extrarradio. Para la gestión de todas estas complejas operaciones se constituía una Comisión mixta, de representantes municipales y de propietarios y de dos obreros, designados por el Instituto de Reformas Sociales, con la participación del Presidente de Obras Públicas del Ministerio de Fomento.

Los dos textos comentados, en atención a una operación urbanística concreta y puntual, difícilmente generalizable a otras ciudades, presentan cierto interés en cuanto a fórmulas nuevas de gestión urbanística, más complejas y sofisticadas que las puras operaciones materiales de ejecución del Ensanche. También debe subrayarse que para ambos Proyectos de Ley se tomaban precauciones de salvaguardia para las zonas limítrofes del extrarradio, preocupación que ponía de relieve la necesidad imperiosa de que la competencia urbanística se extendiera a todo el término municipal, superando las secuencias históricas e imposibles de coordinar: casco, ensanche, extrarradio y más allá del extrarradio.

4.2. La emergencia del problema social de la vivienda y la necesidad de su coordinación con la política del suelo. Las diversas iniciativas: especial referencia a la legislación de Casas Baratas.

A) El Instituto de Reformas Sociales y la primera ley de Casas Baratas de 1911

Uno de los efectos más perversos a que dio lugar la peculiar forma de aplicación de la legislación de Ensanche (Leyes de 1864, 1876 y 1892) y la normativa de Reforma Interior, Saneamiento y Mejora de las Poblaciones (Leyes de 1879 y 1895) fue, sin duda, el haber dado origen al planteamiento del problema de la vivienda (escasez y vivienda insalubre) en el momento preciso en que la sociedad española ha iniciado el despegue hacia su transformación en una sociedad urbanizada. La legislación de Ensanche de 1864 surgida precisamente como respuesta —o quizás, mejor dicho, como justificación— a la «cuestión de inquilinatos», derivada del hacinamiento y falta de viviendas en los núcleos urbanos amurallados, no resolvería el problema de la baja de alquileres y del alojamiento higiénico de las clases trabajadoras, mediante la creación de nuevos espacios para urbanizar (cfr. BAHAMONDE & TORO, 1978). Como hemos tenido ocasión de comprobar, la urbanización de estos nuevos espacios fue extraordinariamente lenta, costosa y absolutamente controlada por los propietarios del suelo que, en atención a sus expectativas económicas, permitían la edificación, agudizando de esta forma la dificultad del alojamiento de los sectores humildes en estos espacios que se veían precisados a cubrir sus necesidades de habitación en los suburbios y extrarradios que emergían sin ningún tipo de planeamiento, con la consiguiente secuela de problemas higiénicos y sociales. Al propio tiempo, las operaciones de reforma interior y saneamiento urbano, en la medida que existieron, se limitaron al derribo selectivo de barrios para vías urbanas, manteniendo el resto de edificaciones insalubres, sin aportar ningún beneficio a la higiene urbana y habitacional; antes al contrario, agravando su situación ante la presión

de la concentración poblacional en la ciudades (34).

El balance de la primera legislación urbanística, al tomar en consideración exclusivamente al planeamiento del suelo, en abstracto, sin incorporar una política de vivienda, abocará a un claro fracaso político y social. Para contrarrestar estos efectos, paradójicamente, en el primer decenio del presente siglo se iniciará una política de fomento de la vivienda, inspirada en motivaciones sociales y sanitarias—que progresivamente evolucionará hacia una política asistencial y de previsión social interclasista—, pero desvinculada del planeamiento urbanístico o, al menos, salvo algunas excepciones, con un grado muy débil de conexión con el urbanismo municipal. Esta bifurcación entre la legislación urbanística y la política de apoyo a la vivienda tendrá consecuencias capitales en la evolución de nuestra estructura urbanística y, prácticamente, no se rectificará hasta la década de los años setenta; rectificación que, a nivel de principios, alcanza su máxima plasmación en el art. 47 de nuestro texto constitucional de 1978, al proclamar que la ordenación urbanística debe orientarse, prioritariamente, a la satisfacción del derecho a una vivienda «digna y adecuada» (cfr. BASSOLS, 1982).

(34) Las condiciones higiénicas y de salubridad de nuestras ciudades en los últimos años del siglo XIX y primeras décadas del siglo actual eran extraordinariamente deficientes, agravándose en las grandes ciudades a medida que el proceso de concentración de la población se hacía ya más sensible. La situación demográfica de España, como destaca SANCHEZ JIMENEZ (1984: 186), era la de un país preindustrial: «alta natalidad, alta mortalidad, esperanza de vida no más allá de treinta y cinco años y un incremento de población bajo», y en 1900 morían 29 personas de cada 1.000 frente a 18 en los países europeos. Según un autor de la época —en el período 1891-1900— «de todas las naciones de Europa, sólo Rusia tuvo una mortalidad media anual (33,4 por 1.000) superior a la de España (30 por 1.000)»; cifras que le permitían concluir que «España ofrece actualmente a la consideración del mundo datos estadísticos abrumadores que nos colocan, en cuanto a higiene y salubridad, en «humillante» situación ante propios y extraños». Las principales enfermedades que generaban esta notable mortalidad eran, además de las epidemias de cólera (la última en 1885), la tuberculosis, las neumonías, fiebres tifoideas, sarampión, gastropatías, la gripe (en 1918 causó muchos fallecimientos) y demás enfermedades de origen social, que afectaban fundamentalmente a la población infantil (en 1900, los fallecimientos de los menores de cinco años, supuso el 43,59% de las defunciones) y a las clases modestas; cfr. GALLEGOS RAMOS (1919: 52). Frente a este lamentable estado de nuestra sanidad, general y ambiental, se produjo una vivísima reacción, denunciando la situación y sugiriendo la adopción de distintas medidas, pero sin eficacia alguna real. En el orden de la sanidad general, resulta sorprendente que ante estas situaciones críticas una Real Orden de 19 de junio de 1891 deniegue la

Si se prescinde de algunas iniciativas, precursoras y aisladas (35), el arranque de la política de protección a la vivienda tiene un marcado carácter institucional, vinculado a la política social y legislación laboral. Al crearse la Comisión de Reformas Sociales (Real Decreto de 5 de diciembre de 1883) se le asigna, como uno de sus cometidos básicos, ocuparse de las «habitaciones de obreros, higiene de los barrios habitados por las clases trabajadoras, reforma de la legislación municipal y medios que pueden emplearse para estimular la construcción de habitaciones baratas y sanas para las clases obreras». En 1903, al constituirse para mejorar la operatividad de los fines de aquella institución, el Instituto de Reformas Sociales seguirá manteniendo la cuestión de la habitación para las clases obreras como uno de los objetivos básicos hacia los que el nuevo organismo debe orientar su labor de estudio, investigación y preparación de textos normativos. A su meritoria labor en el campo de la legislación laboral y de previsión social debe anotarse la que desarrolló en el campo de la vivienda, con la particularidad que su función de estudio se complementó en el plano de las relaciones internacionales con la asistencia periódica a los Congresos Internacionales de Habitaciones que se celebraron a partir de 1889 (el primero tuvo lugar en París y posteriormente en otras

solicitud del Dr. Jaime Ferrán para el tratamiento de la epidemia del cólera o que por razones presupuestarias, en 1892 se suprima la Dirección General de Sanidad en el Ministerio de la Gobernación, aun cuando en este mismo año se habían implantado las Delegaciones Provinciales de Sanidad; análogamente, los Proyectos de Ley de Sanidad, destinados a sustituir la vieja e inservible Ley de 1855, fracasan en las legislaturas de 1881 y 1899, lo que obligó por razones de prestigio internacional a aprobar la Instrucción General de Sanidad de 1903, ratificada por Real Decreto de 12 de enero de 1904. Pese a la importancia de esta Instrucción al carecer del rango normativo suficiente, su efectividad fue muy limitada y su desarrollo en relación a los Municipios encontró dificultades de implantación y observancia. Todavía en 1914 fracasó un Proyecto de Ley de Epidemias, de interesante contenido, a pesar de tan desafortunado título, en cuyo preámbulo, después de relatar la serie de epidemias y enfermedades sufridas por la población en el primer decenio del siglo se concluye con estas desesperanzadoras palabras: «la mortalidad total en el decenio asciende, pues, a la asombrosa cifra de 995.573, o sea, aproximadamente un millón de vidas perdidas en la primera década del siglo XX por enfermedades evitables, que es lo mismo que decir por grave culpa, en parte, de nuestra deficiente organización sanitaria» (DIARIO DE LAS SESIONES DE LAS CORTES. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: Ap. 1 al n.º 87, 17 de noviembre de 1914).

(35) En 1878 se remitió al Senado un Proyecto de Ley sobre «Construcción de Barriadas de obreros», dictaminado favorablemente, pero que no alcanzó la aprobación del Congreso (DIARIO DE LAS SESIONES DE LAS CORTES. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: Vol. 8, Ap. 1 al n.º 147, 1878).

ciudades europeas) y a los Congresos de Urbanización y Planeamiento que se iniciaron a partir de 1910. De esta suerte, a través de la labor del Instituto de Reformas Sociales y de su apoyo institucional se canalizó toda la información sobre la doctrina urbanística de la época que en Europa alcanzaba su plenitud. Gran parte de los conceptos e instituciones de este trascendental momento histórico (planeamiento regional y urbano, ciudad-jardín, ciudades-satélites, etc.) se difundieron entre los profesionales españoles a través de las publicaciones del Instituto de Reformas Sociales.

Esta institución, a pesar de sus esfuerzos, no logró imprimir, sin embargo, a la legislación sobre la materia la deseable globalidad y coordinación entre los aspectos urbanísticos y de política de vivienda. Y ello debido fundamentalmente a dos limitaciones de origen. Por una parte, su clara vinculación a la política laboral y de previsión social en el marco del Ministerio de Trabajo le imprimirá un sesgo determinado a sus recomendaciones y previsiones. Por otra, al producirse la primera normativa sobre Casas Baratas (Proyectos de Ley de 1908 y de 1909, aprobándose la Ley definitivamente en 1911) en paralelo con el Proyecto de Ley de Régimen de la Administración Local de 1907 se diseña un tipo de normativa que no pueda interferir en el futuro régimen municipal ni prejuzgar obligaciones (36) que puedan comprometer el alcance de aquella reforma tan substancial para aquel momento histórico. El fracaso de la Reforma Local de Maura coadyuvará a desconectar definitivamente el régimen de protección del protagonismo municipal, constituyéndose una organización administrativa paralela a la municipal: las Juntas Municipales de Fomento y Mejora de

las Habitaciones Baratas, dependientes del Instituto de Reformas Sociales, que se erigirá en el órgano de dirección y gestión a nivel estatal.

La primera *Ley de Casas Baratas* de 12 de junio de 1911 respondía a los típicos módulos de apoyo singularizado a la construcción de viviendas individuales o colectivas en barriadas «para alojamiento exclusivo de cuantas personas perciben emolumentos modestos como remuneración del trabajo». A tal efecto, se articulaba un sistema de exenciones fiscales para los propietarios y, en su caso, mecanismos crediticios para las entidades constructoras. Al Municipio se le otorgaba un cierto protagonismo en el inventario y denuncia de las viviendas insalubres, a los efectos de promover obras de reforma o promover su sustitución por la vía de esta legislación protectora. El Estado colaboraba por vía presupuestaria con una dotación de quinientas mil pesetas para la construcción de casas baratas, la mitad para subvenciones directas y la otra mitad para subsidiar los intereses de los préstamos concedidos por las Cajas de Ahorro, Montes de Piedad y Banco Hipotecario. El fracaso de la Ley, en sus inicios, fue rotundo, como lo evidencia que por dos años consecutivos fueron devueltos al Tesoro el importe de la mitad de la aportación estatal, por falta de peticionarios en la construcción de casas (37).

B) La segunda ley de Casas Baratas de 1921 y el debate parlamentario sobre medidas antiespeculativas del suelo

Las consecuencias económicas de la I Guerra Mundial van a agravar los déficits de

(36) En el Proyecto de Ley de Casas Baratas que el Gobierno remite al Congreso de los Diputados (Gaceta 4-VI-1908) puede leerse «La iniciativa del Instituto da mayores amplitudes que este Proyecto a las medidas de protección y estímulo encaminadas a la construcción de viviendas higiénicas y baratas y a su fácil adquisición, pero el Gobierno ha preferido dejar para el Reglamento de la Ley una gran parte de aquel trabajo y ha debido prescindir, sin contrariarlos, de otros preceptos referentes a las Corporaciones municipales y provinciales, porque ha estimado que la discusión pendiente en el Parlamento del Proyecto de Ley de Régimen de la Administración Local no consiente establecer para ellas las obligaciones expresas en éste, sin perjuicio de lo cual los Organismos que se crean y la generalidad de sus preceptos permitirá que las iniciativas de dichas Corporaciones para secundar las que procedan del Estado o de los particulares puedan desenvolverse libremente y contribuir al importante fin social que trata de realizarse».

(37) Este dato figura en la contestación del Ministro de la Gobernación a la interpelación formulada por el Diputado Rivas Mateos el día 19 de noviembre de 1914 sobre la grave cuestión de la «Higiene y salubridad de Madrid». Según el Ministro de la Gobernación «se ha dado dos veces el triste espectáculo que se devuelvan al Estado, 200.000 ptas, el 50%, porque no ha tenido empleo, porque no ha habido quien contrate la construcción de esas casas, ni quien pida la construcción» (DIARIO DE LAS SESIONES DE LAS CORTES, CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: Legislatura de 1914, p. 2.739). Para remediar esta situación se elaboró un Proyecto de Ley de modificación del art. 21 de la Ley de Casas Baratas, con destino a garantizar los intereses y estimular los préstamos en favor de las Asociaciones y Cooperativas (DIARIO DE LAS SESIONES DE LAS CORTES, CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: Ap. 2 al n.º 92, 29 de noviembre de 1914).

viviendas y su carestía. Será precisamente en la postguerra cuando el término «baratas» va a adquirir un nuevo significado como opuesta al de «casas caras» y ello no tanto en razón de la carestía de los materiales –perfil que inicialmente había justificado esta particular denominación pues atendía solamente al coste de la construcción–, sino por el problema del precio del suelo, determinante ahora del elevado coste y escasez de la vivienda. La problemática del coste del suelo y la necesidad de someterlo a una fiscalidad nueva, afloran, precisamente, con ocasión de la tramitación parlamentaria de la Ley de Casas Baratas de 1921, uno de los textos, junto con el Reglamento (Real Decreto de 8 de julio de 1922), más interesantes e ilustrativos del cambio de mentalidad y de la problemática social en relación con la vivienda. Los dos aspectos apuntados –fiscalidad del suelo y carestía de la vivienda– van a ser objeto de dos interesantes intervenciones de los diputados Besteiro y Argente en punto a dos iniciativas parlamentarias mauristas que reflejan muy particularmente el clima político y social de la época, al propio tiempo que el cambio del modelo en el discurso parlamentario a raíz de la incorporación de nuevos partidos políticos en el ya próximo ocaso del régimen de la Restauración.

D. Antonio Maura había presentado al Proyecto de Ley una iniciativa en orden a la necesidad de implantar medidas más

agresivas para combatir la vivienda insalubre, pretextando su desconfianza –avalada por la experiencia personal de tantos años– hacia los Municipios españoles para afrontar con eficacia la eliminación de esta lacra. Para ello proponía el nombramiento de unos Comisarios de Saneamiento con competencias para inspeccionar, calificar la insalubridad, determinar las obras necesarias para higienizar las viviendas y, en su caso, destruirlas por ser focos de infección o peligro sanitario y, paralelamente, adoptar medidas para realojar a sus moradores, gestionar la realización de obras o promover la construcción de casas baratas (38). Dicha iniciativa fue parcialmente incorporada al texto de la nueva ley, limitando su alcance a las capitales de provincias y poblaciones superiores a doce mil habitantes y debiendo actuar la autoridad estatal, bajo la denominación ahora de simple Delegado ministerial, en los casos de negligencia y previo apercibimiento de subrogación.

En el transcurso del debate de esta iniciativa, se produjo una ácida crítica del diputado socialista Julián Besteiro a la trayectoria de Maura en lo que afecta a las cuestiones de la urbanización y a la situación de la vivienda insalubre: «todo el que conoce esa historia, repito, sabe que el que ha intervenido de una manera decisiva y expresa para que aquí se encareciesen las viviendas ha sido el señor Maura» (39). Al margen de las

(38) En apoyo de su Enmienda y como justificación a la introducción de la figura de los Comisarios, Maura se manifestaba en estos términos: «el proyecto de Ley se apoya para el saneamiento de las habitaciones insalubres en la acción municipal. Yo creo que lo que no haga la acción municipal no será por vicio de este Proyecto, será porque tenemos la administración municipal en un estado deplorable, desde hace muchos años. Yo tengo poca fe, no me atrevo a decir que no tengo ninguna, en el éxito de la ley por lo que se refiere al saneamiento de las habitaciones insalubres, si tiene que remediarlo el Ayuntamiento, porque ni tiene medios ni tiene constitución a propósito. Pero es que había de estar el Ayuntamiento en sazón para hacer grandes cosas y yo seguiría opinando que la salud pública es una obligación del Estado: primero del Estado, ante todo del Estado y que el Estado tiene que cumplir su deber en este sentido... Si el Estado tiene que hacer el saneamiento de las habitaciones por sus procedimientos normales y ordinarios, tengo menos fe que si lo hacen los Ayuntamientos, porque le conozco lo mismo que a los otros, y lo que hay ahí es un procedimiento excepcional de delegación por ministerio de la Ley en el Comisario que se nombra cada vez para una circunscripción muy reducida, bajo su responsabilidad... ¿Hay que sanear las viviendas de una población? Se nombra un Comisario que tiene un plazo que se le señala y que acabando eso deja de ser funcionario público, y si lo era vuelve a su puesto, queda como estaba y ha cumplido la comisión. Y se pueden nombrar muchos o pocos Comisarios; es cuestión de que haya Gobierno que lo

quiera hacer, pero ya no hay expedientes, alzadas, baldiques [cintas para atar legajos], todo esto se suprime» (DIARIO DE LAS SESIONES DE LAS CORTES. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: Ap. 3 al n.º 55, 20 de mayo de 1921).

(39) La intervención de Besteiro vino precedida de estas palabras: «...el Sr. Maura se nos presentaba aquí el otro día con su enmienda, como animado de intenciones superradicales, creando una especie de Comisariados o Delegaciones que tenían en sus dejos una cierta semejanza con los Comisariados o Delegaciones que se usan en Rusia en la actualidad, porque son algo así como si esas Delegaciones o Comisariados se hubieran implantado, no en la Rusia de los Soviets, sino en la Rusia del Zar, en lo cual habría una diferencia extraordinaria. Además, en la defensa de su enmienda el Sr. Maura se nos presentó (no es el único en las extremas derechas españolas) como animado de un espíritu escéptico, porque todo lo despreciaba y de todo dudaba: de los Ayuntamientos, de las Diputaciones, de las Cortes, del Ministerio de Gobernación, de tal manera que, parecía que, por exclusión, en el país no quedaba más que una cosa sana, que era su espíritu puro. Y yo digo: qué extraña es esta posición en un hombre que, por lo que yo conozco de la historia de estas cuestiones de urbanización de poblaciones y de respeto a los derechos que tienen los ciudadanos para ocupar una vivienda sana y digna de la vida, se ha distinguido en el país, más que nadie, hasta donde yo sé, por favorecer los derechos abusivos de los propietarios en contra de los intereses de la salud pública. Ya la cosa, salvando, como tenemos que salvar, porque es un

cuestiones de refriega personal, Besteiro llevó a cabo una crítica muy ajustada a la legislación de Ensanche en los siguientes términos:

«... Bajo la acción de las ideas revolucionarias del 68 en España se elaboraron leyes de edificación que hoy serían progresivas aquí y quizá en algunas poblaciones de fuera de España; desde la Restauración esas leyes, en lo que tenían de buenas, se fueron desfigurando y sustituyendo por otras. Además, los propietarios de Madrid, hicieron mangas y capirotes, y empezaron a adjudicarse una serie de indemnizaciones por ocupación de terrenos para la vía pública que eran absolutamente ilegales y tenían una cuantía de muchos millones. Y aquellos hombres no sabían cómo cobrarlas; derecho no tenían y había que crear el derecho. ¿Cómo lo crearon? Un día, en el Senado, se levantaron dos Senadores, grandes propietarios de Madrid, y proponen una Ley de Ensanche de Madrid y Barcelona del año 1892, y allí consignan el derecho a que se les pague aquellas expropiaciones ilegales y hacen la ley como ellos quieren, pues nadie les objeta absolutamente nada. Vino la Ley al Congreso, y entonces dos o tres Diputados tímidos quisieron mejorarla, porque aquella ley era una infamia, aquella Ley es la causa de que en Madrid no haya habido ni pueda haber un plan racional de urbanización y ha sido la causa de que se haya encarecido aquí la vida extraordinariamente».

A continuación de la descripción de esta génesis parlamentaria de la Ley de 1892, se recordaba:

postulado de la discusión, el dominio de las intenciones, va picando en historia por su reiteración, y es frecuente aquí se presenten proyectos radicalísimos, y que se introduzca en ellos un reglamento que luego es un azote para la vida del pueblo... Ejemplo, en estas mismas cuestiones: señores, todo el que conoce la historia y desarrollo de la propiedad urbana en Madrid, donde se dan especialmente, y quizás más que en ninguna población en España, esos enormes focos de infección, que son hijos de la falta de viviendas, de la carestía de viviendas, que da lugar a que la gente no tenga donde meterse y se refugie en zahurdas; todo el que conoce esta historia, repito, sabe, que el que ha intervenido de una manera decisiva y expresa para que aquí se encarecieran los solares y para que se encarecieran las viviendas, ha sido el señor Maura, y lo voy a demostrar en muy pocas palabras» (DIARIO DE LAS SESIONES DE LAS CORTES. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: Legislatura de 1921. Vol. 6, n.º 63: pp. 3.175-76, 7 de junio de 1921).

«... esos Diputados tímidos no fueron escuchados por la Comisión, no se les hizo caso, pero se levantó el Sr. Maura y presentó una serie de enmiendas bien intencionadas como ésta, muchas, todas tendientes a favorecer a los propietarios y todas fueron admitidas por la Comisión y en una de ellas, recuerdo muy bien que, habiendo los propietarios pedido —puesto que ellos fueron los que hicieron la Ley— que se les pagasen las indemnizaciones abusivas e ilegales, el Sr. Maura pidió que se les pagase, además de las indemnizaciones, un 4% de interés por el importe de las indemnizaciones desde el momento de la ocupación de las finca urbana. Veán Los Sres. Diputados la gravedad que esto tiene, porque en realidad dado el gran desarrollo de la vida urbana que ha tenido Madrid y el incremento que ha tenido el valor de las fincas por la urbanización, que es una obra colectiva hecha con el dinero del pueblo, no tenía el Ayuntamiento que pagar nada, no tenía el pueblo que pagar a esos propietarios, demasiado pagados estaban con el valor que se daba a sus fincas. Sin embargo, el Sr. Maura propuso que se les pagara el capital e intereses que ellos no solicitaban.» (*ibidem*) (40).

La denuncia de los efectos especulativos a que había conducido la legislación de Ensanche de 1892 era ampliamente compartida. El propio Besteiro añadía que:

«...el mal que padecen los habitantes de las grandes poblaciones, sobre todo, no depende sólo de que no se hacen casas baratas, sino que la totalidad de las casas son caras, porque mientras el terreno sea

(40) En replica a las palabras de Besteiro, el Diputado Maura y Montaner se limitó a manifestar lo siguiente: «...no me extraña que el Sr. Besteiro esté disconforme porque tiene una especial predisposición a la disconformidad conmigo, y me he de resignar a ella. Evoca S.S., a su modo, el recuerdo de unas enmiendas a una ley de hace treinta años, a una ley de Ensanche. Yo no sé si el Congreso extrañará que en estos momentos yo no esté en ánimo de discutir eso; lo que no hago es tomar por dogma las apreciaciones de S.S. Algun recuerdo tengo que demuestra que hay en eso una gran inexactitud porque S.S. dice que yo propuse no se que regalo, pero [era sólo] cuando el propietario regalaba la mitad del terreno en compensación. Pero, en fin, no voy a entrar en esa discusión. A los treinta años el Sr. Besteiro trae a discusión unas enmiendas, que no fueron aceptadas, a un Proyecto que pasó por el Congreso y por el Senado. Yo ¿qué le voy a decir a S.S.? El que S.S. esté disconforme con ello, no es absoluta y concluyente demostración de que estuviera equivocado, y si lo estaba ¡qué le vamos a hacer!» (*ibidem*: 3.177).

caro, las mismas casas baratas que se quieran hacer por una Ley especial serán caras también. De manera que con esta Ley, que nosotros no discutimos que querremos que sea aprobada no podemos pasar porque se haga entender a las gentes que se va a resolver el problema de las viviendas» (*ibidem*: 3.176).

La opinión de que, sin afrontar la problemática integral del suelo, las leyes de mero apoyo a la construcción alcanzarían escaso éxito era compartida por Baldomero ARGENTE, Diputado por Las Palmas –traductor al español de las obras de Henry George y presidente de la Liga Georgista española (41)– quien trazó un documentado panorama del derecho comparado sobre la materia, subrayando cómo la mayoría de las leyes habían fracasado porque:

«... han fracasado porque en todas ellas se prescinde de lo que es fundamental, de lo que es el nudo del problema, el origen y por lo tanto, el lugar donde reside el remedio, que no puede ser otro que la supresión de la causa del problema. Y todo el problema arranca del solar, porque en definitiva, el problema de la vivienda no es más que un aspecto del gran problema de la tierra aplicado a lo urbano, como la situación agraria es el aspecto del gran

(41) Baldomero ARGENTE publicó y fue Director de la Revista *La Reforma Social. Revista Mensual de la Liga Georgista Española* (año I, abril 1934). Con anterioridad, además de las traducciones de las obras de H. George, había colaborado en la Revista *El Impuesto Único*, publicación de 1913 a 1923.

(42) El art. 11 del Proyecto de Ley permitía que «el Estado, la Provincia o el Municipio, podrán vender, dar a censo o ceder gratuitamente los terrenos de su propiedad que sean adecuados para la construcción de casas baratas». Argente atribuía la carestía y escasez de viviendas «al haber liquidado los Municipios su patrimonio territorial o haberlo enajenado de alguna manera; el carecer de él, es una de las causas que más contribuyen a que se cree el problema de la vivienda o a que éste no tenga fácil solución, porque habiendo caído todos los terrenos edificables en manos de particulares, el natural interés de éstos en acrecentar el valor de estos terrenos produce los efectos de un verdadero monopolio del área sobre la cual ha de estar asentada la población. La manera de romper este monopolio es hacer que los Municipios tengan en poder suyo terrenos en la mayor cantidad posible, y esto ha llevado a muchos economistas no sospechosos de radicalismo, entre ellos a Leroy Bealieu, bien conocido de los Sres. Diputados, a pedir que sean expropiados y permanezcan en poder del Municipio todos los terrenos edificables y a escritores católicos, como Lavelaye, a pedir que los Municipios estuvieran facultados para retener todo el área edificable y tener por municipalizado todo el suelo de la ciudad. Hay municipios que han ido más lejos y han tomado acuerdos más extremos. El Municipio de Amsterdam tomó en 1896 el acuerdo de no enajenar ningún terreno suyo y en muchas

problema de la tierra relacionado con el campo.» (*ibidem*: 3.192-5).

En lógica con su ideario, Argente propuso como medidas para evitar la especulación la edificación forzosa de los solares bajo pena de enajenación en pública subasta transcurrido un año desde la orden municipal (recuperando la legislación sobre solares yermos en la Novísima Recopilación, Ley 2.^a, T. 32, Libro VII, de 1788, tomada de la Ordenanza de Intendentes de Corregidores de 1749), la cesión de terrenos municipales en arrendamiento a los constructores (42); y, en especial, la vía impositiva:

«Mientras no se consiga por medio de un impuesto matar ese valor excesivo, ese valor de especulación de los terrenos que cercenan las ciudades (en Madrid y en la mayor parte de las capitales españolas están también dentro de la ciudad), será absolutamente inútil todo cuanto se intenta para reducir y atenuar el problema de la vivienda, no hay que decir para resolverlo» (*ibidem*: 1921, Vol. 6, n.º 63: 3194).

En esta línea de consideraciones merece recordarse que en la tramitación de la Ley se presentó un voto particular, suscrito por algunos diputados del grupo maurista (43),

ciudades alemanas se sigue la práctica de que, cediendo el Estado al Municipio los terrenos sobre los cuales estaban edificadas las murallas, estos terrenos sean cedidos en arrendamiento para la construcción de casas, pero no enajenados». En definitiva Argente proponía acudir a la fórmula del derecho de superficie que identificaba con el de arrendamiento, para afrontar la municipalización del suelo: «Yo veo que en este artículo no solamente se autoriza para vender y ceder, sino que precisamente la única forma de facilitar la construcción y edificación que podría armonizar este deseo de municipalizar el suelo con los demás fines que la ley pretende, que es el arriendo, está completamente excluida». La propuesta de Argente fue finalmente admitida y en la redacción del art. 11 se incluyó la referencia a la posibilidad de arrendar terrenos para la construcción de casas baratas en favor del Estado, Provincia o el Municipio (*ibidem*: 1921, Vol. 6, n.º 62: 3.139-40).

(43) Suscribían el Voto Particular los Diputados Osorio, Ortueta y Van-Baumberghen considerando que «juzgamos pues, que para estorbar la especulación y despertar la actividad de los propietarios, interesa combatir su quietismo por el procedimiento indirecto del impuesto, haciendo que los solares tributen con arreglo a su valor en venta. De este modo, quien mantenga a la expectativa de una enajenación ventajosa habrá de pagar al Fisco en relación a sus propios cálculos y quien desee eludir esta contribución, reputándola extremada para un inmueble improductivo, se apresurará a ponerlo en circulación sin exageradas pretensiones de precio» (DIARIO DE LAS SESIONES DE LAS CORTES. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: Apéndice 7, al n.º 54, 18 de mayo de 1921).

sometiendo a tributación (estimando el líquido imponible en el 5% de su valor en venta) los solares enclavados en el interior de los ensanches o en el perímetro de la zona de extrarradio, mientras no fueran utilizados para la edificación, siendo destinado el producto de la recaudación a la construcción de casas baratas. Esta figura impositiva (finalmente, fue desestimada y sustituida por un mero recargo en el impuesto de solares, con una serie de condicionamientos que lo harían prácticamente ineficaz) puede considerarse como uno de los primeros intentos de aplicar la fiscalidad urbanística antiespeculativa, en la medida que se fundamentaba en la consideración de que:

«el elemento que más dificulta la construcción de viviendas baratas o caras es el precio exagerado que los solares alcanzan en las poblaciones importantes y la libertad con que sus dueños los sustraen a la edificación para hacer con ellos ventajosas especulaciones».

Del contenido y debate de la Ley de Casas Baratas de 1921 emergieron una serie de cuestiones nuevas que coadyuvaron a tomar conciencia, por primera vez, en nuestra sociedad sobre las dimensiones y complejidad del problema de la vivienda y de la necesidad de un tratamiento mucho más en profundidad de las cuestiones relacionadas con la urbanización y el apoyo a la construcción. La Ley encomendó la preparación del texto reglamentario —durante el debate parlamentario se destaca que por vía reglamentaria deberían tratarse cuestiones conexas y complementarias objeto de discusión en la medida que lo permitiera el rango complementario— al Instituto de Reformas Sociales.

Dicho organismo preparó un excelente texto de 450 artículos que mereció la aprobación del Gobierno por Real Decreto de

8 de julio de 1922. El Reglamento, con un rigor y detalle extraordinarios, intentó desarrollar hasta el máximo las directrices y la filosofía que inspiraba la Ley, no solo en los temas técnico-jurídicos relacionados con la construcción y régimen jurídico de las casas, sino también en materias substanciales como las relacionadas con las viviendas insalubres. La aportación más significativa, sin embargo, en el orden urbanístico fue la configuración del apoyo público —solo apuntado en el texto de la Ley— a los grupos de casas, tomando como referencia urbanística el modelo de las «Ciudades Satélites» inglesas. De esta suerte por primera vez, en un texto legal español aparece la tipificación normativa de un determinado modelo urbanístico-constructivo (arts. 77 a 106). Las «ciudades-satélites de casas baratas» se definen como:

«... la reunión de estos edificios que, aun dependiendo administrativamente de un núcleo de población, por su número e importancia, por ocupar un espacio considerable de terreno, por requerir obras especiales de urbanización, como trazado de calles, circulación, distribución de manzanas y desagües, necesitan establecer servicios colectivos para responder a las exigencias de la higiene, cultura, cooperación, recreo, medios de comunicación, etc. de sus habitantes» (44).

El resto del articulado dedicado a las Ciudades Satélites contiene una serie de directivas sobre emplazamiento y trazado de estas nuevas poblaciones, así como una serie de estándares que evidencian claramente el influjo de las modernas corrientes urbanísticas inglesas y alemanas de la época sobre la Ciudad-Jardín (45) que pugnan por abrirse paso en el desolado panorama urbanístico español que, en comparación con etapas del siglo anterior, se encontraba carente de ideas y patrones propios.

(44) Para un estudio de la influencia del urbanismo inglés y las ciudades-satélites de Casas baratas, *vide* el interesante estudio de SAMBRICIO (1984a) que contiene una visión general del panorama de las ideas urbanísticas de esta etapa.

(45) Para la introducción de las ideas de la ciudad-jardín es clave la obra de Cipriano MONTOLIU (1914). La figura de C. Montoliu es interesantísima. Entre otras actividades fue Secretario del «Museo Social de Barcelona» (su Presidente fue A. Guell y López y como presidente honorario figuraba E. Prat

de la Riva). La institución del Museo Social y su vinculación a los problemas urbanísticos no ha sido objeto, que conozcamos, de una investigación. Posiblemente en su constitución influyó el antecedente francés del «Musée Social» constituido en 1895 en Francia e influido por las corrientes del catolicismo social. Un estudio de esta institución y su participación en el movimiento francés de la Ciudad-jardín se contiene en la rev. *Urbanisme*, 281: 55-59, «Cents ans de Musée Social», marzo-abril 1995.

C) La Conferencia Nacional de la Edificación de 1923 y el Proyecto de Ley sobre Fomento de la Edificación: un enfoque conjunto del suelo y la vivienda

El Instituto de Reformas Sociales, paralelamente a la elaboración del Reglamento anteriormente glosado, tuvo otra iniciativa trascendental en la materia que nos ocupa, que pone de relieve la aceleración de los hechos sociales determinantes de la carestía de la vivienda, a la que se unía ahora la previsible crisis laboral en el sector de la construcción, a la vista de los datos de la coyuntura económica y de la preocupación de los Sindicatos. Dicho Instituto elevó una moción al Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria al respecto, el cual encargó al propio Instituto la elaboración de un Informe sobre la crisis del trabajo y la forma de resolverla. Entre las medidas sugeridas fue finalmente aceptada la de convocar una Conferencia Nacional de la Edificación que se celebró durante los meses de mayo y junio de 1923. El cuestionario de la Conferencia, propuesto por el Gobierno fue menos ambicioso que el sugerido por el Instituto de Reformas Sociales (46), pero en cualquier caso contenía un temario con enunciados los suficientemente flexibles para reconducir las principales cuestiones en torno a la ordenación urbanística del momento. Acción del Estado y los Entes Locales en materia de edificación, modificaciones en la legislación de casas baratas, colaboración de las entidades financieras, Cajas de Ahorros y capital privado en la industria de la edificación, transportes en relación a la construcción, coordinación de las actividades de los elementos que intervienen en la edificación, comunicaciones urbanas y sobre la conveniencia de organizar guildas o cooperativas de la edificación. La rúbrica de la Conferencia –Edificación– puede inducir a cierta confusión respecto a su relevancia para el Derecho urbanístico. Sin embargo, esta objeción es puramente semántica pues obedecía exclusivamente a la naturaleza de la competencia del Organismo convocante y al interés en aglutinar la participación de los

sindicatos, industria y entidades de financiación. En realidad se trataba de una auténtica Conferencia Nacional de Urbanismo en la que, por primera vez en nuestra historia, se afrontaron con visión de conjunto las distintas cuestiones que convergen en la ordenación urbana, más allá de la mera ordenación física del suelo, y con una pluralidad de participaciones sociales y económicas –reflejo de la preocupación por la coyuntura económica– que en etapas posteriores no tuvo continuidad.

La Conferencia se celebró con gran asistencia de participantes y con un vivo debate que dio lugar a unas conclusiones generales de gran interés sobre todos los temas tratados, entre las que destaca la de solicitar al Gobierno la promulgación de una Ley de Urbanización con arreglo a los principios de ordenación, extensión, higiene y desarrollo económico de las ciudades.

La Conferencia se clausuró en junio de 1923 y ya en el mes de julio el Ministro de Trabajo, a la sazón, J. Chapaprieta, da a la publicidad un Proyecto de Ley «sobre Fomento de la Edificación» de sesenta y siete artículos, a modo de una Ley-cuadro que recoge, prácticamente, la totalidad de las cuestiones tratadas en la Conferencia, enunciando sus principios normativos a fin de que puedan ser desarrollados, posteriormente, por disposiciones reglamentarias o, en su caso, legislativas. La política de Vivienda alcanza en el Proyecto una nueva configuración sobre la base de ampliación de las categorías de protección en atención a los niveles de renta (casas baratas, económicas y populares) y una ordenación de las medidas de fomento a las empresas, cooperativas y entidades financieras dedicadas a la construcción.

La vinculación de esta política de vivienda con la ordenación urbanística constituye, efectivamente, el mérito más atractivo del Proyecto, especialmente por la renovación del panorama urbanístico que el mismo texto aportaba. En materia de planeamiento de extensión, municipal y supramunicipal e incluso se contiene una referencia al de «áreas metropolitanas», así como la decidida admisión de la zonificación de usos en el marco del planeamiento, nos advierten de la decidida superación de la simplicidad de la legislación del Ensanche. La novedad relevante del Proyecto estriba en la enunciación, por primera vez, de una ordenación de la política del suelo de matriz

(46) Para una relación general sobre la Conferencia de la Edificación, sus antecedentes y desarrollo, cfr.: BASSOLS, 1973: 470-84.

antiespeculativa centrada sobre cuestiones que todavía en la actualidad, transcurridos setenta años, son objeto de debate y que nuestra legislación urbanística no ha podido asentar definitivamente: régimen tributario específico de los solares sin edificar en el interior de las poblaciones, edificación forzosa de los solares, bajo amenaza de expropiación forzosa y prevalencia de los valores fiscales en la fijación de los justiprecios por expropiación forzosa. Este régimen que ataca la retención especulativa de los terrenos –verdadero «leitmotiv obsesivo» de nuestra legislación urbanística y que sin duda hay que atribuirlo a la herencia negativa de la normativa del Ensanche– se complementa con una directriz de impulso del tráfico y crédito inmobiliario urbano, mediante la creación de la denominada «Cédula Urbana», expedida por el Registrador de la Propiedad y expresiva de sus cargas hipotecarias, cuya cesión ante Notario transmitía la propiedad. El Proyecto de Ley sobre este extremo (arts. 62 y 63) contenía un mero apunte sobre esta Institución que lógicamente por su trascendencia en la renovación de nuestro régimen inmobiliario hubiese requerido de desarrollos posteriores mucho más completos, pero en cualquier caso reflejaba un estado de insatisfacción sobre nuestro sistema hipotecario tradicional en el ámbito de lo urbano, cuya revisión en la línea apuntada hubiese abierto nuevos caminos y permitido la recepción e inserción mucho menos rígida de conceptos que la técnica constructiva y urbanística, posteriormente, ha decantado (a título de ejemplo, coeficientes de edificabilidad, cargas urbanísticas, transferencias de aprovechamientos urbanísticos, etc.).

Como se ha indicado, el Proyecto de Ley se dió a conocer en julio de 1923 en espera de remitirlo al Parlamento cuando se iniciase el período de sesiones. Sin embargo, el 13 de septiembre de 1923 se proclama la Dictadura del General Primo de Rivera con la consiguiente disolución de las Cámaras, impidiendo que el Proyecto fuera debatido.

(47) Para un análisis de la política de Casas Baratas en la etapa de la Dictadura, cfr. SAMBRICIO (1984a). Sobre la posición de las Cámaras de la Propiedad Urbana en esta etapa, MASSANA (1985: 271-374).

(48) Según FABRE & HUERTAS (1988: 229-231), el Patronato, presidido por el Gobernador Civil, constituyó una empresa privada para la gestión (Fomento de la Vivienda Popular, S.A.) que llevó a cabo la construcción de 2.200 viviendas unifamiliares

El nuevo régimen recogerá alguna de las ideas plasmadas en el referido Proyecto de Ley, especialmente en materia de vivienda, aun cuando las cuestiones de carácter urbanístico que se incorporaran al Estatuto Municipal y al Reglamento de Obras van a orientarse por criterios distintos, como vamos a tener ocasión de analizar en un próximo apartado. Lo decisivo, sin embargo, es constatar que de nuevo la política de vivienda y la problemática urbanística se van a disociar y seguir rumbos distintos en cuanto a su gestión administrativa y a su inspiración instrumental. Con el Real Decreto-Ley de 10 de octubre de 1924 se revisa el régimen de Casas Baratas y por otro Decreto-Ley de 29 de julio de 1925 se crea la categoría de «Casas económicas destinadas a la clase media» y, por último, se inicia el sistema de apoyo a la construcción de viviendas para los funcionarios de las distintas Administraciones (Real Decreto-Ley de 15 de agosto de 1927), disposiciones inspiradas todas en el fomento a la construcción y alejadas de cualquier conexión urbanística (47).

En materia de viviendas insalubres y antihigiénicas cabe destacar dos medidas singulares aplicadas a las dos ciudades –Barcelona y Sevilla– que iban a celebrar Exposiciones Internacional e Iberoamericana, respectivamente, y que presentaban abundantes problemas de chabolismo. Por real Decreto de 3 de febrero de 1927 se constituyó el Patronato de la Habitación en Barcelona y por Real Decreto de 22 de diciembre de 1927 el Patronato de la Habitación de Sevilla (48). Estos Patronatos, constituidos por representaciones de las distintas Administraciones y de las fuerzas sociales y económicas –en los años del franquismo volverían a generalizarse– presentaban el inconveniente a nivel local de desvincular una vez más al Municipio de su responsabilidad institucional en la gestión de la vivienda y, en última instancia, de sus compromisos urbanísticos.

con una superficie de 43 m², distribuidas en cuatro zonas, marginales, con graves déficits de urbanización y de comunicaciones. Con el tiempo se convirtieron en barrios dormitorio, absorbidos por el crecimiento de la ciudad. Según dichos autores, antes de la construcción de estas Casas baratas existían en Barcelona 4.000 barracas y 100.000 realquilados. Entre 1920 y 1930 llegaron a Barcelona 376.000 inmigrantes, la mitad de los cuales en el período 1927-1930.

4.3. La crisis institucional del Régimen Local: la imposibilidad de modernizar la gestión urbanística municipal

Las profundas transformaciones urbanísticas y económico-sociales operadas en el primer cuarto del siglo XX presentaban tal entidad que justificarían por sí mismas una reforma o adecuación del Régimen Local. Sin embargo, la anquilosada Ley Municipal de 1877 mantuvo su vigencia formal a lo largo de todo el período estudiado, con manifiesto distanciamiento, no sólo de la realidad política y administrativa, sino también de la problemática urbanística emergente que demandaba imperiosamente el reconocimiento del nuevo hecho de la ciudad –como protagonista relevante del Régimen Local– y la articulación de nuevas técnicas jurídico-administrativas para la gestión urbanística, dimensiones ambas que estaban completamente ausentes en aquel texto promulgado casi hacía cincuenta años.

Destacar la substantividad de la necesaria reforma del Régimen Local por razones estrictamente de orden urbanístico es, a nuestro juicio, capital para comprender la etapa que estamos examinando y la evolución posterior de nuestro Derecho urbanístico. En el panorama del Derecho comparado se asistía a un cambio radical en la concepción del urbanismo: de mera técnica de diseño formal de la estructuración física de la ciudad se aspiraba a que se transformara en un instrumento de recomposición integral del medio ambiente urbano y ciudadano, desde una perspectiva comunitaria que superara los límites de la visión individualista y meramente fundiaria que había presidido el planeamiento urbanístico decimonónico. El urbanismo condensaba –por la capacidad de síntesis y de formalización de que son portadores el diseño y planeamiento urbanísticos– el esfuerzo de coordinación de

todos los servicios municipales en aras de la articulación del funcionamiento y habitabilidad de la gran ciudad o de la ciudad en expansión (49). El urbanismo de esta etapa, se inserta en el corazón mismo del Régimen Local demandando, en síntesis, un nuevo sentido de comunidad (la acción cívica o el «civic» anglosajón que Adolfo Posada (50) llegara a identificar con el propio urbanismo) que revitalice la democracia municipal; una mejor eficiencia en el funcionamiento de la ciudad y de los servicios municipales; y finalmente un mayor grado de autonomía en el conjunto del sistema político-administrativo para los municipios y las nuevas metrópolis en formación.

Si las anteriores preocupaciones dominan, en sus grandes líneas, las reformas en el Régimen Local en el marco del Derecho comparado del primer cuarto del presente siglo, en nuestro país se asiste también a un intento vigoroso de reforma de nuestro Régimen Local, aunque finalmente frustrado. Ahora bien, lo cierto es que los parámetros ideológico-políticos informadores de nuestro movimiento de reforma son diferentes en la medida que los planteamientos de raíz urbanística, sin estar completamente ausentes ocuparon sin embargo un espacio marginal.

En efecto, sin perjuicio de considerar que las leyes locales (municipal de 1877 y provincial de 1882) de la Restauración entraron muy rápidamente en crisis y se suscitara multitud de iniciativas para su reforma y replanteamiento (51), lo cierto es que el movimiento de reforma local hay que situarlo en los Proyectos de Ley de Maura de 1903 y de 1907, cuya discusión y debate ocupa prácticamente la primera década del presente siglo, a la que seguirán otros proyectos en 1912 (Canalejas) e importantes iniciativas, también de reforma de las Haciendas Locales, todos ellos frustrados. Si bien, al calor del debate de estas iniciativas se abordaron cuestiones novedosas sobre el régimen

(49) Para un panorama general de las tendencias en los distintos países A. POSADA (1916-36). El problema apuntado alcanza su máxima expresión en EE.UU., país que desde mediados del siglo XIX experimenta un proceso de urbanización acelerada sin precedentes. Sobre la incidencia de la urbanización en el Régimen Local resulta significativa la opinión en 1888 de Bryce «no cabe duda que el fracaso máximo de los Estados Unidos radica en el Gobierno de las ciudades». Sobre los esfuerzos para reformar la ciudad americana y mejorar los servicios urbanos, cfr. J. CASS PHILLIPS (19??): *Régimen y Administración Municipal de los Estados Unidos de Norteamérica* (traducción Manuel Pérez Olea). IEAL, 1983, vol. I: 32-100.

(50) Para A. POSADA (1916-36: 138), «En el Urbanismo ha de dominar el sentido general-social de la *Civics* de Geddes, de conformidad con la orientación que se advierte en el *City Planning*. Podría decirse que el urbanismo municipalista, de base a la vez geográfica y social, debe recoger la acepción gramatical misma, según la cual, urbanizar equivale a «hacer urbano y sociable a uno» (*Diccionario*), despertando e intensificando, en el que fuere, los sentimientos de «Civilidad».

(51) Los textos de los sucesivos Proyectos de Ley de reforma pueden consultarse en COSCULLUELA & ORDUNA, 1981-83, vol. I.

municipal –entre otros muchos, el tema de la municipalización de los servicios –, lo cierto es que la intencionalidad última de estas reformas era más bien la de coadyuvar a una renovación del sistema político –en frase de Maura: superar «la atrofia secular y la corrupción de la vida municipal» (52)– y ello explica que las cuestiones de orden operativo y gestor de la vida municipal pasaran a un segundo término.

Agotado el impulso de esta primera ola reformista, las consecuencias sociales y económicas de la Primera posguerra mundial vuelven a exigir un replanteamiento de la vida municipal sobre la base de una nueva concepción de la autonomía municipal, pero también con unos planteamientos técnico-operativos más rigurosos y adaptadas a las necesidades reales de la vida municipal. En este último orden, son ilustrativas los Proyectos de Ley de Exacciones locales de 1918 (GONZÁLEZ BESADA) –introducido, como ya hemos tenido ocasión de verificar, de las contribuciones especiales por aumentos de valor de los terrenos– y singularmente el Proyecto de Ley presentado en el Senado por el Ministro de la Gobernación Burgos y Mazo «para regular la vida municipal de las Grandes Ciudades» (1919), aplicable a los Municipios de más de 100.000 habitantes (cifra que alcanzaban en aquella fecha Madrid, Barcelona, Bilbao, Málaga, Murcia, Sevilla, Valencia y Zaragoza) y que simboliza el reconocimiento de la madurez alcanzada por los hechos urbanísticos en nuestra sociedad y la necesidad de su reconocimiento institucional en el plano local. Ninguno de estos dos Proyectos logró superar los trámites parlamentarios en el marco de un modelo político confuso y agotado y en abierta crisis social (53).

Esta breve referencia a los aspectos del Régimen local, no tienen otro propósito que poner de relieve el enorme divorcio que preside la etapa que estudiamos entre las realidades urbanísticas y la vida municipal. Ni el despegue del proceso urbanizador de nuestra sociedad encontraría su adecuado

reflejo en la legislación local, ni las nuevas doctrinas urbanísticas –destacados especialistas e instituciones sociales estuvieron abiertos a las nuevas corrientes internacionales y realizaron meritorios esfuerzos para incorporarlos a nuestro país– lograrían penetrar y renovar unas estructuras municipales petrificadas y dominadas por el régimen de la Restauración. El urbanismo, desde el punto de vista legal, seguía reducido a su condición de obra pública, gestionada en gran medida desde organizaciones exteriores al propio Municipio, al que sucesivamente se le adicionaban nuevos objetivos –especialmente, la construcción de nuevas viviendas y la lucha contra la vivienda insalubre– promovidos desde instancias estatales y gestionadas a nivel local al margen de las estructuras municipales. En definitiva, todo ello revela el grave déficit de experiencias municipales en la gestión urbana que registra nuestra historia urbanística –déficit agravado por la ausencia de democracia municipal en amplios períodos–, lo que, en cierta medida, ayuda a comprender las disfunciones que todavía en nuestros días gravitan sobre nuestras Corporaciones locales.

4.4. El Estatuto Municipal y el Reglamento de Obras Municipales de 1924: primer ensayo de municipalización del urbanismo tradicional

El Golpe de Estado de 1923 de Primo de Rivera dio paso a la suspensión del sistema constitucional vigente (Constitución de 1876) y a la instauración de un régimen dictatorial. Dentro de la evolución de este régimen político ocupó una posición clave el Estatuto Municipal de 1924 y, en menor medida, el Provincial de 1925, por los que se pretendía ensayar una vía democrática –al menos a nivel de principios, aunque la ausencia de elecciones se encargara de desmentirlo– en la vida local antes de proyectar una reforma constitucional.

(52) Palabras pronunciadas en el Congreso de los Diputados en 1904, con ocasión de la defensa del Proyecto de 1903; *vide* COSCULLUELA & ORDUÑA, 1981-83: vol. I: 219. Para una valoración de la reforma de Maura, *cfr.*: POSADA, 1910.

(53) Según VICENS VIVES (1959, vol. IV: 412), «de 1917 a 1923, o sea en un período de siete años, hubo en España trece crisis totales y treinta parciales. Es un dato conocido que revela la descomposición del régimen de la Restauración y el confusionalismo

político imperante entre la minoría dirigente, desde el monarca a los últimos diputados de los partidos fieles a la Corona. Habiéndose frustrado la fórmula renovadora, preconizada en 1917 (Cortes Constituyentes), los problemas españoles adquirieron violencia inusitada. Se asiste a una verdadera batalla de las ideas y de hombres a la que no fue ajeno, desde luego, el final de la Gran Guerra europea y el soplo de liberalismo y nacionalismo que el triunfo de los aliados hizo cruzar sobre el país».

En este contexto, resultaba prometedor el Estatuto Municipal y su Reglamento de Obras Municipales de 1924 por cuanto, por primera vez, la materia propiamente municipal y urbanística se fundían en un mismo cuerpo legal y en una estructura administrativa municipal. Esta potencial renovación de nuestro Régimen Local quedaría en el plano político frustrada puesto que como ya señaló anticipadamente su autor, «parte importante del Estatuto había de permanecer en situación de mera teoría mientras el Directorio no decidiera una convocatoria de comicios» (CALVO SOTEL, 1931: 34). Desde el punto de vista jurídico-formal el Estatuto Municipal era un texto relevante por cuanto se planteaba las principales cuestiones que afectaban a los municipios, con especial atención a las cuestiones de la gestión de los servicios urbanos municipales (54). Como manifestación de esta preocupación por la problemática urbana, debe tenerse en cuenta que el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales, de 14 de julio de 1924, dedicaba sus primeros sesenta y cinco artículos a materias estrictamente urbanísticas. Por ello, PÉREZ BOTIJA (1950: 30, n. 38) pudo señalar que «dicho Reglamento es como el protoplasma legal de un verdadero Estatuto Urbanístico».

Desde el punto de vista de las estructuras jurídico-urbanísticas, las aportaciones del Estatuto Municipal (55) y del Reglamento de Obras no pueden pasar desapercibidas:

1) Se proclamaba el principio de que las actuaciones urbanísticas constituyen un cometido exclusivo de los Ayuntamientos (arts. 150 y 180) y además un servicio municipal de obligatorio ejercicio (art. 217).

2) Estas importantes declaraciones de principios implicaban que, por primera vez en nuestro Derecho histórico, el urbanismo se insertaba en un texto ordenador del Régimen

local, abandonando la condición de mera ley o legislación especial en el conjunto del ordenamiento jurídico.

3) Esta normalización de la regulación comportaba paralelamente la generalización de la competencia del urbanismo. Este dejaba de ser una materia de ámbito territorial singular, propio solo de Madrid y Barcelona o de otras ciudades que específicamente, por disposición legal o administrativa, se les reconociera la posibilidad o a la aptitud de ensanchar o reformar sus núcleos urbanos. En el nuevo texto las disposiciones de ensanche o extensión van a ser obligatorias para los municipios de más de 10.000 habitantes que reúnan determinados requisitos de población y, en todo caso, para las poblaciones de más de 200.000 habitantes.

4) La generalización y normalización del sistema o competencia urbanística, en régimen de autonomía, se armonizaba con un sistema de control o de fiscalización estatal por razones higiénico-sanitarias, estructurándose al efecto, unas Comisiones Sanitarias Provinciales y una Comisión Central, preludio de una futura organización urbanística estatal.

5) Por último, se inauguraba un nuevo tipo de relación entre la legislación y el planeamiento urbanístico. Mientras en la legislación de Ensanche y Reforma Interior la regulación legal afectaba casi exclusivamente al orden procedimental, sin predeterminar el contenido del planeamiento, ahora en el nuevo texto los planes deberán incorporar objetivos obligatorios o contenidos materiales forzosos que deberán ser incorporados a las Ordenanzas y, en su defecto, regirán *ope legis*. Si bien estos contenidos obligatorios se legitiman en consideraciones técnico-sanitarias para justificar inmisiones en la autonomía municipal, su contenido urbanístico era manifiesto (densidad, alturas,

(54) Según POSADA (1916-1936: 440), el Estatuto Municipal de 1924 era «un serio intento de renovación municipal, doctrinal y teórico bajo una dictadura, por entrañar ésta una concepción política nada compatible con la esencia característica de aquélla». Para una interesante glosa al contenido del Estatuto pueden consultarse el libro de JORDANA DE POZAS, 1924. Para una valoración más reciente, cfr. Ieal *Cincuentenario del Estatuto Municipal*, Madrid, 1975.

(55) Sobre el grado, mayor o menor de originalidad del Estatuto Municipal, es ilustrativo recordar siempre el testimonio de su autor: «Ciertamente una gran parte del nuevo Estatuto era transcripción casi nunca literal, pero en lo sustantivo fiel, de proyectos y proposiciones precursoras.» (...) «Se ha querido empequeñecer la obra legislativa municipal del

Directorio, tildándola de mera rapsodia o «Pot-pourri» de ensayos y tanteos precedentes. Sería petulancia fatua, de nuestra parte, querernos alzar con la paternidad de una gran parte del Estatuto, que, en efecto, plasmó con fuerza de norma legal textos aderezados por la iniciativa oficial o parlamentaria de otros hombres, singularmente Maura, el gran enamorado de la autonomía local española, en cuyas fuentes bebió el propio Castelar. Pero incurriríamos en modestia imperdonable, si no recabásemos el mérito de la decisión, ya que no de la invención, porque en materia municipal todo puede aprenderse en los libros o en los hechos respecto a multitud de preceptos desperdigados a lo largo de los 585 arts. que desde el 8 de febrero de 1924, regulan la vida de los Ayuntamientos españoles» (CALVO SOTEL, 1931: 34 y 36).

zonas verdes, espacios libres, manzanas, espacios entre manzana y alineaciones, servicios de saneamiento, etc.) A mayor abundamiento, estas prescripciones sanitario-urbanísticas, como novedad más relevante, se anunciaban bajo la fórmula moderna de estándares (por ejemplo: la superficie ocupada en planta por la edificación será inferior al 50% del área total a urbanizar y, como mínimo, corresponderán 50 m² de suelo por habitante; dedicar a parques, jardines y deportivo al aire libre 4 m² por habitante y, como mínimo, el 10% del área total, del art 6, a y b del Reglamento; etc.).

A la vista de esta batería de innovaciones en relación a la legislación anteriormente estudiada podría asumirse, en principio, la precipitada frase que en el Congreso de Urbanismo de 1926 pronunció el prestigioso arquitecto Fernando García Mercadal: «En España el urbanismo ha nacido oficialmente el 8 de mayo de 1924, fecha de la aprobación del Estatuto Municipal» (56). Y decimos que podría asumirse por cuanto estos rasgos estructurales o informadores de la arquitectura del sistema que acabamos de resumir no cuentan con antecedentes y perdurarán durante muchos años e, incluso, influirán en la primitiva Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956. Ahora bien, si de la estructura externa del sistema pasamos a tomar en consideración la filosofía urbanística que lo informa, podrá comprobarse que, tanto el Estatuto como el Reglamento de Obras, carecen de auténtica originalidad (57) y no abordan o asumen frontalmente ningún tema o área de problemas que la doctrina urbanística de la época hubiese decantado, como de urgente realización o cuanto menos de ensayo. De hecho podría decirse que congeló o eludió todas las cuestiones del

debate de la época –planeamiento de conjunto, ordenación de las grandes capitales, ciudad-jardín o ciudad-satélite, modelos de configuración de las casas baratas, planeamiento territorial, etc.– superponiendo una directriz técnico-sanitario del urbanismo (la cual, si bien había sido importante en las primeras etapas del urbanismo, en aquellos momentos ya no propiciaba innovaciones formales) que le facilitaba o legitimaba para insertar innovaciones puntuales, en apariencia muy novedosas (estándares, espacios libres, zonas verdes, apuntes de zonificación, etc.), pero que, en el contexto en que se insertaban, quedaban sin virtualidad. El resto del Reglamento de Obras era una brillantísima síntesis de preceptos anteriores, debidamente reordenados y algunas veces transcritos literalmente. A la falta de originalidad de esta síntesis, hay que añadir que en el fondo contribuyó más a petrificar los defectos que tenía el sistema anterior, que a renovarlos o innovarlos con los nuevos implantes.

5. HACIA UNA NUEVA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA: NUEVAS APORTACIONES DURANTE LA II REPÚBLICA

Con independencia de sus aspectos jurídico-formales, no cabe duda que el Estatuto Municipal y su Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 1924 dinamizaron la actividad municipal en materia de obras urbanísticas y, en especial, contribuyeron a despertar el interés por los estudios municipalistas y urbanísticos. Fruto de este nuevo clima es la emergencia del protagonismo de los arquitectos municipales

(56) La frase del Arquitecto García Mercadal ha sido recogida por SAMBRICIO (1984a: 35). Según SAMBRICIO (*ibidem*): «Sorprende que Mercadal lanzase las campanas al vuelo sin comprender que la ciudad que defendía el Estatuto era solo la antigua metrópoli, la utopía negativa enunciada por Simmel en la ciudad alemana de los primeros años del siglo, y donde las intervenciones en el campo de la vivienda que se llevan a cabo responden a una política de Casas Baratas que no ayuda a resolver el problema de la ciudad del futuro».

(57) Las fuentes inspiradoras del Reglamento de Obras en materia urbanística son fundamentalmente las siguientes: 1) Todo lo relativo a ensanche de poblaciones se basa en la Ley de Ensanche de 26 de julio de 1892 para Madrid y Barcelona, con incorporación de adiciones, tales como la expropiación por zonas laterales, previstas en las Ley de Expropiación Forzosa y la Ley de Saneamiento y Mejora de Poblaciones de 1895. De esta última Ley se incorporaba todo lo relativo al saneamiento y

reforma interior, previa una sistematización y perfeccionamiento de su articulado. En materia de Expropiación Forzosa se refundían y sistematizaban todas las normas previstas en la legislación general y las especialidades de las leyes sectoriales. 2) Las cuestiones más novedosas sobre zonificación, altura de edificios, estándares de espacios verdes, emplazamiento de monumentos, anchura de las calles, etc., se trataba en realidad de una transcripción literal de la Real Orden de 9 de agosto de 1923, «sobre condiciones higiénicas de las viviendas y condiciones técnico-sanitarias para el Ensanche y Reforma Interior de las poblaciones», prescripciones que completaban la anterior instrucción de la R.O. de 3 de febrero de 1923. 3) La figura innovadora de los «Planes de Extensión», tenía su antecedente en las iniciativas legislativas del extrarradio de la población, si bien aceptando el término «extensión», consagrado en la Ley Urbanística Francesa de 1918.

que, al calor de las nuevas estructuras funcionariales, se incorporan a los cuadros burocráticos municipales y, con una clara estrategia corporativa, participan en los Congresos que celebra la Unión de Municipios Españoles (58). Si bien la convocatoria de estos Congresos respondía a intereses políticos con la pretensión de legitimar, en última instancia, la obra municipal de la Dictadura, lo cierto es que en su seno se abrió paso un movimiento de opinión de carácter tecnocrático, protagonizado principalmente por los arquitectos, que irá poniendo de relieve las insuficiencias y limitaciones del urbanismo diseñado por el Estatuto y el Reglamento de Obras, así como la necesidad de abordar un nuevo marco legislativo. En las conclusiones del IV Congreso Nacional Municipalista, celebrado en 1928, se apunta ya la necesidad de una futura Ley General de Urbanismo que supere definitivamente las limitaciones de la legislación de Ensanche (59) y Reforma interior y aborde las cuestiones relacionadas con la ciudad como conjunto, incida en los aspectos supramunicipales y aborde la problemática del llamado Urbanismo territorial («respeto al paisaje y a los Municipios subalternos y, por consiguiente, limitar en lo posible la extensión de la gran ciudad»). Los Congresos Municipalistas que tendrán su continuidad en la etapa republicana —cambiando su orientación política— se convertirán en los principales difusores de las nuevas tendencias urbanísticas y asumirán con ilusión el reto de postular una nueva legislación urbanística moderna y superada definitivamente de los esquemas decimonónicos. Esta nueva dimensión corporativa desplazará al

protagonismo de las Cámaras de la Propiedad Urbana que asisten perplejas, desde su apoyo a la instauración del régimen dictatorial, a la evolución de los nuevos perfiles del régimen de la propiedad urbana y su fiscalidad (60).

La proclamación de la II República y la Constitución de 1931, con el reconocimiento de la autonomía municipal (art 9) y la nueva formulación del derecho de propiedad (art 44), ofrecían una importante oportunidad para la instauración del nuevo régimen urbanístico, unánimemente demandado. Lo cierto es, sin embargo, que inicialmente no se asumió como un objetivo de la política legislativa del nuevo régimen político y que posiblemente con posterioridad, por los cambios en la composición parlamentaria y por los acontecimientos políticos, ya resultó imposible su planteamiento. En la línea anteriormente apuntada, el Congreso Municipalista de Gijón de 1934 formuló unos interesantes anteproyectos de textos articulados, cuyas rúbricas son ilustrativas: Bases de Urbanismo, Bases de Expropiación Forzosa y Proyecto de Bases para una nueva Ley Nacional de Urbanismo. En estos documentos de gran interés se parte de una organización nacional del urbanismo (Consejo Nacional de Urbanismo), apoyada en una estructura de base comarcal, y se apela a una serie de instrumentos y técnicas jurídico-urbanísticas (zonificación, parcelación, expropiación por zonas, índices municipales de terrenos, asociaciones colectivas de composición mixta de propietarios y representantes de los propietarios, etc.) que preludian la disponibilidad de un nuevo aparato conceptual y técnico para afrontar la elaboración de una

(58) La estrategia de unificar los trabajos de las reuniones que a nivel nacional venían desarrollando los arquitectos con los Congresos Municipalistas, se defienden en las Conclusiones del IV Congreso Nacional Municipalista, formuladas por el arquitecto municipal M. A. Navarro. *Publicaciones de la Unión de Municipios Españoles*. Madrid, 1928.

(59) C. CORT, en su ponencia «La acción urbanizadora de los Municipios». *Publicaciones de la Unión de Municipios Españoles*, Madrid, 1928, ponía de relieve los defectos de la falta de coordinación entre la urbanización y las obras municipales que lucía en el Estatuto, fruto de la herencia de la legislación de Ensanche: «El procedimiento ha consistido en tomar una gran superficie de terreno, de extensión desproporcionada con el crecimiento de la ciudad y con el número probable de habitantes, y someterla rigidamente a las condiciones especificadas en un proyecto que, las más de las veces, no suele ser completo porque tan solo contiene unas líneas dibujadas sobre el papel que quieren indicar las futuras calles, sin atención a la topografía del terreno (...) Y como esto es el plan vigente y el Municipio tiene

que fijar al propietario que lo quiera, las alineaciones y rasantes que correspondiesen a cualquier calle y en cualquier punto sujeto al proyecto, el afán especulativo lleva a su antojo la construcción hacia uno u otro lado del ensanche abriendo una calle, construyendo unos grupos de casas que inician un barrio para que, una vez obtenida el alza de valor de los terrenos, quede el flamante barrio absolutamente abandonado, sin servicios municipales de ninguna especie. La cesión gratuita de los terrenos que corresponde ocupar a las calles ha sido en la mayor parte de los casos el espejuelo que ha servido a los terratenientes para especular con el suelo, dejando satisfechas a las Corporaciones municipales y al público en general» (p. 7).

(60) Es particularmente interesante el capítulo 9, «La Dictadura y la Propiedad» de la obra de MASSANA (1985: 268-303), para observar la posición de las Cámaras de la Propiedad en contra de la política de vivienda y del régimen fiscal de la propiedad urbana en el Estatuto Municipal. En 1925 se celebró en Barcelona el II Congreso Internacional de la Propiedad Urbana.

nueva y definitiva legislación (cfr. sobre estos documentos BASSOLS, 1973: 505-22).

Será necesario todavía esperar más de veinte años para que este aparato conceptual pueda fructificar (la Ley del Suelo de 1956 incorpora la mayoría de esta terminología conceptual), pues paradójicamente la Ley Municipal de 1935 y su Texto articulado del mismo año en materia urbanística apenas presentan interés, limitándose a una reproducción casi literal del Estatuto Municipal.

Con independencia de estas consideraciones globales, lo cierto es que durante el período republicano se pusieron en

marcha experiencias urbanísticas del máximo interés que ponían de relieve el grado de penetración en la sociedad y en el orden político de las nuevas concepciones urbanísticas. En este sentido son significativas los planteamientos del urbanismo supramunicipal en Madrid (el Gabinete Técnico de Accesos y Extrarradio de Madrid de 1932 y posteriormente el Plan Regional de 1939) o las experiencias del *Regional Planning* en Cataluña que dió lugar a la división comarcal de 1936 y que ha servido de base a la actual división comarcal (cfr. SAMBRICIO, 1984a: 55-127; y FERNÁNDEZ POLANCO, 1990).