

Circunstancias históricas en la gestación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956

Pedro BIDAGOR LASARTE

Arquitecto.

RESUMEN: La herencia recibida de la difusa legislación urbanística española del siglo XIX, tras la Guerra Civil, requiere un impulso decisivo que no sólo accione la reconstrucción nacional de las ciudades devastadas por la contienda, sino que unifique las técnicas de intervención pública y de impulso de la iniciativa privada, bajo la dirección y control del planeamiento por el nuevo Estado. Mediante la reorganización administrativa necesaria y los ensayos técnicos del Plan de Madrid de la inmediata postguerra (1944), se inicia un intenso proceso de generación de una nueva Ley que integre el planeamiento físico y la gestión urbanística, tanto de la ciudad como de los ensanches y de la totalidad municipal, buscando movilizar a los propietarios del suelo como parte interesada en el proceso. La Ley del Suelo de 1956 coloca al rubanismo español en parangón con los esfuerzos convergentes de otros países europeos, también enfrentados a su reconstrucción tras la Segunda Guerra mundial, si bien introduce figuras de gestión singulares, como es la figura central de la *reparcelación*, ignoradas en otras latitudes. La creación del Ministerio de la Vivienda, especializado en la ingente tarea de construcción de viviendas sociales y de dirigir el planeamiento urbanístico nacional, aparta por vez primera del Ministerio de la Gobernación o del Interior (del que dependía la Administración Local) la tarea de la planificación urbana. La insólita calidad, solidez y complejidad técnica de esta primera Ley urbanística de la época moderna explica la perdurabilidad de sus principios fundamentales que han permanecido básicamente intocados hasta hoy en día, después de 40 años y tres reformas parciales de la misma.

I. PROBLEMAS DEL URBANISMO EN EL PRIMER TERCIO DEL SIGLO XX

La situación del urbanismo español en las etapas anteriores a la Guerra Civil era muy precaria. Las disposiciones vigentes en la materia seguían siendo las Leyes de Ensanche y Extensión de 1892; de Saneamiento y Mejora interior de 1895 y diversos artículos de las sucesivas leyes de régimen municipal que abordaban el tema urbanístico de forma muy limitada. Se seguía suponiendo que los ayuntamientos podían

atender satisfactoriamente la expansión urbana mediante la aprobación de un Plan o Proyecto de Ensanche que regulara el crecimiento urbano en un amplio período de tiempo que podía abarcar varios decenios. El número de técnicos, arquitectos e ingenieros de caminos, con vocación urbanística, era muy escaso y su actividad practicada a través de oficinas técnicas municipales, de encargos directos o lo que era más frecuente, mediante su participación en la convocatoria de concursos se reducía a intentar dar cumplimiento adecuado a los problemas técnicos que se les suscitaba. No se había planteado todavía la consideración de si el

marco establecido legalmente para el proceso urbanístico era o no el apropiado para las circunstancias, cada vez más complejas, que el desarrollo de las ciudades iba exigiendo.

Tal situación hizo crisis en el primer tercio del siglo XX. Los planes de trazado geométrico, que habían aportado soluciones efectivas en el siglo pasado, dejaron de ser practicables en nuevas expansiones por una cadena de serias dificultades de muy diversa índole. Los trazados regulares chocaban con obstáculos infranqueables tales como los relieves topográficos o las barriadas suburbanas surgidas al margen de los planes y, por otra parte, era necesario atender con dispositivos especiales a nuevos elementos exigidos por la técnica, carreteras, ferrocarriles, zonas industriales y otros usos de características singulares. La insistencia en resolver los nuevos problemas con medios técnicos y jurídicos del pasado resultó cada vez más infructuosa y, a estos efectos, es bien ilustrativo el examen de la experiencia que sufrió el ayuntamiento de Madrid con la convocatoria, en 1929, del concurso internacional de anteproyectos para la urbanización y extensión de la ciudad.

El objetivo municipal era obtener, de una vez, un documento que resolviera todos los problemas técnicos del área comprendida entre el límite del Ensanche y el del término municipal, incluyendo el sistema viario completo, el sistema de parques y jardines, los perfiles y servicios de todas las vías con sus correspondientes presupuestos y otros documentos varios incluyendo un proyecto de Ordenanzas. A pesar de que la participación de concursantes fue satisfactoria, ninguno de ellos pudo cumplir las condiciones solicitadas y el Concurso tuvo que ser declarado desierto.

El error de la convocatoria fue la exigencia de las precisiones técnicas propias de la ejecución de una obra a la totalidad de las previsiones de expansión para un período desproporcionado de tiempo, que se puede estimar en 20 ó 30 años, lo que supuso un exagerado esfuerzo de trabajo auxiliar y desembolso económico a los concursantes. Pero, siendo grave este error, no fue el más perjudicial para la convocatoria. Los verdaderos errores fueron: la limitación de la superficie de los anteproyectos al término municipal, cuando problemas decisivos (accesos, ferrocarriles, zonas industriales, núcleos satélites) tenían que ser abordados al exterior de este espacio; y la equivocada

intención de la convocatoria al perseguir un trazado viario concreto en vez de solicitar bases y criterios para el desarrollo de la ciudad, dentro de las nuevas concepciones del planeamiento que ya se comenzaban a discutir en aquellos momentos.

Es fácil comprender el origen de estos errores, pues se puede considerar normal el deseo municipal de no depender en su actuación urbanística de otras autoridades que interfirieran en su tarea y, asimismo, no deja de entenderse una actitud municipal a favor de la continuación de la dinámica ya tradicional, de ajustar la ejecución de las obras al proceso experimentado de apertura de vías por aplicación de la Ley de Reforma Interior y Saneamiento de 1895. La persistencia del Ayuntamiento en su actitud limitada y conservadora dio lugar a la creación, en el ministerio de Obras Públicas, del *Gabinete Técnico de Accesos y Extrarradio*, dentro del cual se inició, en un ámbito comarcal, la atención a problemas fundamentales de Madrid (accesos y enlaces ferroviarios) al margen de la actividad municipal.

2. REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA TRAS LA GUERRA CIVIL: EL PLAN GENERAL DE MADRID DE 1944

En el año 1939 las circunstancias propias de la iniciación de la posguerra fueron favorables para proponer innovaciones en el planteamiento de los problemas urbanísticos. Los graves daños sufridos durante el asedio a Madrid afectaban a toda clase de intereses públicos y privados, tanto en la edificación como en los servicios y se localizaban, no sólo en la ciudad sino también en varios de los municipios vecinos. Era, por lo tanto, normal que el Estado considerara la reconstrucción de la capital como un problema de Gobierno y que se arbitraran medidas extraordinarias para acertar en una operación que afectaba al prestigio político del momento.

En aquellos días el Jefe del Estado, en conversación privada con su arquitecto de confianza, Pedro Muguruza (que dirigía las obras de habilitación del Palacio del Pardo y a quién encomendaría el proyecto de la Cruz de los Caídos de Cuelgamuros), le indicaba la conveniencia de que los arquitectos como

profesión adquirieran responsabilidades en el porvenir de las ciudades españolas. Pues bien, se dio el caso de que, coincidiendo con tal indicación, un grupo de arquitectos se habían movilizado alrededor precisamente de Muguruza, para ofrecer unas bases de planeamiento como orientación para la reconstrucción de la capital.

Consecuencia de este ambiente fue la creación, dentro del Ministerio de la Gobernación de dos nuevos Organismos con facultades urbanísticas: la *Dirección General de Arquitectura* y la *Junta de Reconstrucción de Madrid*. Muguruza fue designado Director General de Arquitectura y Presidente de la Ponencia Técnica de la Junta. La creación de la Junta de Reconstrucción supuso el reconocimiento de tres factores de renovación:

- 1) La necesidad de coordinación entre los Organismos participantes en los problemas urbanísticos, condicionando la completa autonomía municipal en la materia.

- 2) La realidad de que el desarrollo urbanístico desbordaba el límite del término municipal y de que su ordenación tenía que ser efectiva en un espacio comarcal señalado por condicionantes técnicos y sociales, y

- 3) La consecuencia de que el nuevo planteamiento no podía ajustarse a las disposiciones legislativas vigentes y requería un marco jurídico diferente.

Dentro de este dispositivo se formuló el *Plan General de Ordenación de Madrid* entre los años 1939 y 1941. Por primera vez en España un plan urbanístico no señalaba alineaciones sino que se limitaba a dividir la ciudad en zonas de diferentes destinos y a establecer las características esenciales de la red de comunicaciones, con la advertencia de que se trataba de un primer paso de la Ordenación que, necesariamente, debería ser desarrollado mediante la redacción de planes parciales.

En el orden práctico conviene tener en cuenta que la Junta tenía que simultanear la formulación del Plan con la adopción de medidas que permitieran la construcción en los sectores en los que se podía prever que no serían afectados por modificaciones del planeamiento. Esta tarea se realizó mediante la aprobación de sucesivas restricciones provisionales, pero la atención a la realidad llevó a la Oficina Técnica a la formulación de avances de planes parciales que, poco a poco, cubrieron los sectores edificados ó en edificación y que fueron aprobados en calidad

de medidas provisionales y en esta condición estuvieron vigentes hasta la redacción de los planes parciales de acuerdo con lo preceptuado por la Ley. Es fácil hacerse cargo de la confusión jurídica del momento, salvada únicamente por la atención diligente de la Junta y el buen entendimiento entre sus servicios y los propios del Ayuntamiento.

El Plan fue expuesto en el Palacio Real en 1942 y, tras de un período de más de dos años en el que no faltaron vacilaciones, se procedió a su aprobación en 1944, mediante la Ley de Bases, ratificada en 1946 por la ley articulada. Para la redacción de estos documentos la Junta contó con el asesoramiento de José Gascón y Marín, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Central, con quien, en mi calidad de Director de la Oficina Técnica, tuve cambios de impresiones de los que conservo grato recuerdo.

La aprobación de la Ley y del Plan de Madrid y la institución de la *Comisaría de Ordenación Urbana* fueron un paso firme que comprometió a la Administración al examen de su política urbanística. En estos documentos se tomó partido por una serie de determinaciones que necesariamente conducían a una renovación de los modos anteriores. Entre ellas pueden sintetizarse las siguientes:

- a) La creación de una Autoridad urbanística con amplias facultades de coordinación y de gestión superiores a las normales de los Ayuntamientos;
- b) El establecimiento legal de la graduación en el planeamiento definiendo el contenido del plan general y de los planes parciales;
- c) La subvención de 25 millones anuales durante 20 años para coadyuvar a las obras requeridas por el Plan; y
- d) La posibilidad que se abría al nuevo Organismo para iniciar actuaciones urbanísticas de tipo social tales como la redención de los suburbios, la preparación de suelo para la construcción de viviendas, la creación de polígonos industriales y la dotación de nuevas zonas verdes.

La Dirección General de Arquitectura procedió en el año 1942 a un acuerdo con la Diputación Provincial de Guipúzcoa para formular un avance de Plan Provincial, que fue un primer intento de llevar la Ordenación Urbana a un ámbito territorial superior al estrictamente urbano. Su fruto fue la creación de la primera *Comisión Provincial* por Decreto de 1944 y su ejemplo fue, inmediatamente,

seguido por otras provincias: Valencia, Barcelona, Málaga, Jaén, Gerona, Lérida, Santander, Córdoba, Almería, Alicante, Albacete, etc.

Estas Comisiones, que se denominaron *Comisiones Superiores de Ordenación Urbana*, constituyeron unos organismos de transición que resultaron muy adecuados para las circunstancias de aquellos años. Estaban presididas por el Gobernador Civil, compuestas por representantes de los Ayuntamientos y de los Servicios que intervienen en el urbanismo, y sostenidas económicamente por aportaciones voluntarias de las Corporaciones locales. Estando asistidas técnicamente por la Dirección General de Arquitectura plantearon los Planes de Ordenación de las Capitales provinciales y ciudades con problemas y abrieron un cauce realista para hacer efectiva la ansiada intención legal de que todos estos Ayuntamientos contaran con sus respectivos Planes de Urbanismo.

En estos mismos años se constituyeron dos nuevas Entidades Urbanísticas que se denominaron «Gran Bilbao» y «Gran Valencia». En Bilbao la iniciativa correspondió al Ayuntamiento que encomendó el Plan a la Dirección General de Arquitectura, quien lo formuló en 1943; en Valencia el Plan fue redactado por la Comisión Provincial en 1945, y ambos trabajos fueron aprobados con las respectivas Leyes especiales promulgadas en 1946. Estas leyes siguen el modelo trazado por la Ley de Madrid, con la diferencia de que la Autoridad Gestora del Plan se encomendaba al Alcalde y de que carecían de subvención económica por parte del Estado, circunstancias muy efectivas para restar eficacia a la acción de las nuevas Entidades.

3. LEGISLACIONES Y ORGANISMOS SUPLETORIOS EN LAS MATERIAS URBANÍSTICAS

Al mismo tiempo que tenían lugar estas actuaciones y por iniciativa también del Ministerio de la Gobernación se aprobaron dos disposiciones legales que afectaban a problemas urbanísticos y que seguían

(1) Según el libro del AYUNTAMIENTO DE MADRID (1929), *Información sobre la Ciudad*, preparado para el Concurso internacional del plan municipal de 1929, el plano a escala 1:2.000 apropiado para estos efectos, disponible en el

orientándose en los criterios tradicionales. Fueron la *Ley de Ordenación de Solares* de 15 de mayo de 1945 y la *Ley de Bases del Régimen Local* de 17 de julio de 1945.

La primera fue un intento de atacar la especulación del suelo, sin entrar en cuestiones urbanísticas, forzando la edificación de los solares existentes, declarándolos en venta forzosa e inscribiéndolos en un Registro de obligatoria confección por los Ayuntamientos en un plazo de veinte meses.

La Ley de Bases del Régimen Local seguía estableciendo (Base 16) que:

«En todo Municipio se formará, en el plazo máximo de tres años, un plan completo de urbanización que comprenda la reforma, ensanche, higienización y embellecimiento de su aglomeración urbana, incluidas las superficies libres. Será indispensable acompañar a dicho Plan los proyectos de instalación de servicios obligatorios que, como mínimo, se señalan a cada Municipio por esta Ley».

En ambas disposiciones el legislador establecía obligaciones de Orden técnico imposibles de cumplir, pues, por de pronto, los Ayuntamientos, en su mayoría, no contaban con los planos topográficos apropiados para tales objetivos y su levantamiento requería un espacio de tiempo superior a los citados tres años y tampoco existían equipos solventes en número suficiente para realizar esta tarea, con el rigor indispensable en tan corto plazo. Como ejemplo informativo de esta afirmación se puede indicar que la Junta de Reconstrucción y la Comisión de Urbanismo de Madrid invirtieron más de doce años en completar un programa de levantamientos topográficos adecuado para la formulación de los Planes Parciales en desarrollo del Plan General (1).

La Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid comenzó a funcionar en 1945, pero su primer Comisario, Pedro Muguruza, adolecido de grave enfermedad, cesó en sus cargos de Director General de Arquitectura y Comisario de Madrid en febrero de 1946. El Ministro de la Gobernación, Blas Pérez González, que

Ayuntamiento en aquella fecha, abarcaba 8.000 hectáreas y en la ocasión de formular el Plan General y los Planes parciales entre 1939 y 1951 hubo que restituir la cartografía de los territorios de Municipios colindantes de más de 24.000 hectáreas nuevas.

ocupaba la cartera desde 1942, designó para ambos cargos, a propuesta de Muguruza, al arquitecto Francisco Prieto Moreno. En estas circunstancias la andadura de la Comisaría estaba todavía inédita, las leyes de Bilbao y Valencia a punto de aprobarse y las Comisiones Provinciales iniciando su tarea. El Ministerio consideró que la renovación del proceso urbanístico que se había emprendido no había proporcionado todavía experiencia suficiente sobre su viabilidad y las consecuencias de sus posibles objetivos, y que la prudencia aconsejaba establecer un período de prueba en el que se pudiera apreciar la eficacia de los nuevos modos e interesar en el tema a un mayor número de participantes. El peso de esta tarea recayó, principalmente, en la Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid y en las Comisiones Provinciales.

Fue providencial que la Comisaría se consolidara a partir de 1945, pues el nuevo organismo, además de proceder a la formulación de los Planes parciales en desarrollo del Plan General, tuvo que mantener vivo el contacto con los problemas de la realidad, lo que fue muy importante para la formación de una conciencia urbanística, no solamente técnica, sino también social y jurídica. La estrecha colaboración entre el Ayuntamiento y la Comisaría, la eficaz coordinación entre los diferentes participantes de la Comisión y la superación, conjuntamente, de los problemas circunstanciales fueron base positiva para abordar, posteriormente, los temas urbanísticos a nivel nacional.

Especial mención requieren las actuaciones que se abrieron con la aportación de la subvención estatal de 25 millones anuales, pues, gracias a ella, se pudieron iniciar tareas de nuevo planteamiento, tales como la redención de los suburbios, la preparación de suelo para la construcción de viviendas, la creación de núcleos satélites y la habilitación de polígonos industriales; con ellas se suscitaron una cadena de cuestiones que permitieron intuir la complejidad que comportaban las acciones urbanísticas del porvenir.

En este período se abordó la urbanización de la prolongación de la Castellana, aplicándose, mediante un Decreto de 1948 lo que puede considerarse como un adelanto del *Sistema de Cooperación* que, posteriormente, incluirá la Ley del Suelo como un modo de ejecución de los proyectos de urbanización y

que tenía como principio fundamental la obligación de los propietarios de ceder gratuitamente las superficies viales, contribuir a las obras de urbanización y edificar en plazos determinados. Esta disposición fue fruto de la colaboración del Director General de Administración Local, Fernández Hernando, con la Oficina Técnica y funcionó satisfactoriamente, de tal manera que el Sector se urbanizó por la Comisaría sin más aportación económica que un reducido capital de maniobra para su puesta en marcha.

Es curioso consignar que, en un principio, los propietarios se enfrentaron con la actuación oficial, hasta el punto que hubo que llegar a la expropiación en los casos iniciales, hasta que, pronto, advirtieron las ventajas que tal actuación les proporcionaba al asegurarles una atracción singular de constructores que acudían al Sector ante la garantía de la acción oficial urbanizadora.

Las posibilidades de actuación de las Comisiones Provinciales fueron mucho mas limitadas. Promocionadas, generalmente, por los Ayuntamientos, su objetivo inmediato era regularizar su situación en cuanto al planeamiento urbanístico. Ante las dificultades, prácticamente insuperables, para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en las disposiciones de Régimen Local se acogían satisfactoriamente a este nuevo cauce que se les ofrecía para abordar el problema. Su actuación permitió incorporar al tema a los Gobernadores Civiles, a los Ayuntamientos y a los Jefes de los Servicios del Estado implicados, consiguiendo así una extensión auténtica de las preocupaciones urbanísticas en círculos cada vez mas amplios. Y en el orden técnico se especializaron equipos profesionales bajo la asistencia de la Dirección General de Arquitectura; y, por de pronto, se implantó, antes de su reconocimiento legal, la graduación en el planeamiento, formulando siempre como primer objetivo el Plan General de Ordenación Urbana.

A lo largo de la etapa de experimentación fueron presentándose los numerosos problemas que comporta el desarrollo urbanístico en la sociedad y se hizo patente la necesidad de ir preparando las bases técnicas y jurídicas que regularan su futuro. Un paso en esta trayectoria fue la creación en 1949 de la *Jefatura Nacional de Urbanismo* (JNU), dentro de la Dirección General de Arquitectura, señalándole como objetivos el

impulso de la tarea urbanística y la ordenación de la experiencia aportada por las actuaciones del momento, a fin de ir preparando la formulación de una Ley que regulara la totalidad del proceso urbanístico. La creación de la Jefatura no supuso la organización de nuevos servicios, sino que tuvo la intención de valorar, ante los participantes en el tema, las actuaciones urbanísticas en curso, como paso previo para el futuro previsible.

Desde nuestra posición en la Dirección General de Arquitectura pudimos apreciar durante estos años la natural preocupación del Ministro, catedrático de Derecho Civil, al vernos proponer medidas de limitación de la propiedad privada que modificaban criterios tradicionales vigentes desde los tiempos romanos. También nos era patente la presión reiterada del Jefe del Estado a favor de medidas efectivas para luchar contra la especulación del Suelo.

Guardo el recuerdo de una ocasión en que Franco requirió del Ministro el conocimiento de la orientación que se iba a seguir en esta materia y de una sesión en que el Director General y yo le informamos del criterio que, a nuestro juicio, debería seguirse. Durante muchos años se había hablado, en diferentes situaciones políticas, de la conveniencia de proceder a la municipalización o nacionalización del suelo como fórmula, a primera vista, ideal para resolver de un golpe todos los problemas; pero siempre quedaba pendiente la posibilidad de hacer factible su financiación dentro de admisibles criterios de justicia. En la práctica la única fórmula viable era la apropiación de todo el suelo mediante la indemnización en valores de curso forzoso que se desvalorizaban en corto plazo. La Ley polaca de 3 de enero de 1945 y los siguientes Decretos-Ley que la desarrollaron y, especialmente, el de 26 de octubre de 1946, referente a la propiedad y uso de los terrenos comprendidos en la ciudad de Varsovia, constituyen un ejemplo práctico del procedimiento. La solución viable se consideró que podía ser la de crear patrimonios de suelo, estatales o municipales, que alcanzaran un volumen adecuado para regular el mercado, solución factible en plazos moderados con desembolsos al alcance del Estado y de los Municipios. Esta fue la orientación que, expuesta por el Ministro, mereció la conformidad de Franco.

4. IMPULSO EN LA ELABORACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY

Advertido pronto que el período de experimentación se superaba rápidamente y que los problemas urbanísticos no admitían excesiva demora, desde 1949 se inició una fase preparatoria previa para abordar la formulación de una Ley que ya se configuraba como una disposición que había de abarcar todos los problemas que afectaban al Suelo y a la Ordenación Urbana.

En una primera etapa se procedió a completar un conjunto de legislaciones extranjeras que se habían promulgado a partir de la Guerra Mundial. Las disposiciones que se examinaron con mayor detenimiento fueron la Ley de Urbanismo Italiana de agosto de 1942, la Ley de Urbanismo Francesa de 15 de junio de 1943, la Ley sobre Planes de Ordenación de Ciudades en Bélgica de 23 de octubre de 1946, la Ley de Planeamiento urbano y rural de Inglaterra de 6 de julio de 1947, la Ley de Urbanismo de Suecia de 30 de junio de 1947 y la Ley sobre el Planeamiento del territorio nacional de Polonia de 3 de enero de 1945.

El examen de las legislaciones extranjeras tuvo la virtuosidad de hacer presente el interés que el tema urbanístico suscitaba en el mundo entero y de comprobar la adopción de medidas que estaban imponiendo los modos de concebir los planes y las realizaciones urbanísticas. Sin embargo, su estudio revela la gran variedad de circunstancias en que se mueven los diversos países y la consiguiente dificultad de seguir modelos ajenos, especialmente de aquellos procedentes de culturas no latinas. De todas maneras el ejemplo exterior fue útil en la adopción de algunas medidas: por ejemplo, la adopción de la graduación en el planeamiento establecida en la Ley de Madrid de 1944 hubiera sido mucho más difícil si no hubieran existido los precedentes de las leyes de Italia (de 1942) y de Francia (de 1943) en las que se adoptaban criterios análogos, consecuencia lógica de la evolución que se estaba viviendo, simultáneamente, en toda Europa al sustituir en el planeamiento los trazados geométricos por ordenaciones funcionales.

En la preparación de bases renovadoras, tarea que correspondía en gran medida a la Jefatura Nacional de Urbanismo, he de hacer constar el apoyo con que conté con la competente colaboración de dos arquitectos de

excepcional preparación en materia urbanística, Gaspar Blein y Gabriel Alomar, quienes me asistieron con generosidad en la tarea de suscitar adecuadamente las cuestiones técnicas que debían ser reguladas en la nueva Ley. El documento más antiguo que conservo, aunque titulado, impropriamente, como Anteproyecto de Ley y redactado por la Jefatura Nacional de Urbanismo, es una relación de bases señalando criterios a seguir en las diferentes circunstancias del Suelo y en el deseo de establecer un sistema de autoridades eficientes en la materia.

En febrero de 1951 se formula un primer proyecto de Ley ordenado en Preámbulo, 5 títulos y 74 artículos en los que se regulan las materias siguientes:

1. Régimen del Suelo,
2. Ordenación Urbana,
3. Órganos de Gestión,
4. Recursos Económicos y
5. Inspección, Sanciones y Recursos.

Este proyecto, sometido por el Ministro a diversos informes, obtuvo, en principio, un asentimiento general considerándose, en consecuencia, que procedía profundizar en el tema y continuar el proceso de formulación de la Ley.

En agosto de 1951 cesa como Director General de Administración Local Fernández Hernando y es designado nuevo Director José García Hernández quien, como primera medida, consideró oportuno ampliar la base de participantes en esta nueva etapa y a este fin se constituyó una Comisión mixta de juristas y técnicos en la que participaron los Miembros siguientes:

- D. José García Hernández, Director General de Administración Local.
- D. Francisco Prieto-Moreno y Pardo, Director General de Arquitectura.
- D. Carlos Ruiz del Castillo y Catalán de Ocón, Director del Instituto de Estudios de Administración Local.
- D. Pedro Bidagor Lasarte, Jefe Nacional de Urbanismo.
- D. Emilio Pérez Mazuco, Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Almería.
- D. Gaspar Blein Zarazaga, Director de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid.
- D. Julian Laguna Serrano, Presidente del Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España.
- D. José Luis Rodríguez-Pomatta y Martínez, Ingeniero Industrial.

D. Juan Antonio de Zulueta Cebrán, Abogado.

D. Carlos Trías Bertrán, Abogado.

D. Gabriel Alomar Esteve, Arquitecto.

D. Juan Guerrero Ruiz, Secretario de la Comisaría General para la Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores.

Las reuniones de la Comisión tuvieron lugar en el Instituto de Estudios de Administración Local, actuando como Presidente José García Hernández, de Ponente Pedro Bidagor y de Secretario Juan Guerrero. Los trabajo se iniciaron sobre la base del proyecto de Ley de febrero de 1951 y a lo largo de los meses de enero a abril de 1952, en reuniones asiduas y numerosas, se verificó un detenido examen de su texto y se llegó a establecer un nuevo proyecto que se consideró satisfactorio para ser sometido a nuevos informes. Sucedió, sin embargo, que en ese momento, por diversas circunstancias, el ambiente no parecía estar propicio para encaminar el proyecto hacia su tramitación oficial.

Ante esta situación la Comisión consideró que en previsión de cualquier eventualidad, era oportuno poner los medios para que no se perdiera la labor realizada y, en consecuencia, tomó la decisión de que se procediera a editar el proyecto. Se me encomendó la redacción de la Exposición de motivos, que fue aprobada con algunas enmiendas, amablemente realizadas por Ruiz del Castillo y se procedió a su edición por el Instituto de Estudios de Administración Local en 1953 con el título de Anteproyecto de Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Como expresión del ambiente de la Comisión en aquella circunstancia me voy a permitir referir la siguiente anécdota: «En un día caluroso de principio de verano del año 1953, la Comisión, con el ánimo tristeado por la impresión dominante de que el Anteproyecto no iba a prosperar, decidió la edición ya referida. Habitado, tras de muchos años de insistencias permanentes, pensaba yo que también en esta ocasión se superarían los obstáculos existentes y tuve la inspiración de manifestar a los demás Vocales que, puesto que la Ley no se iba a aprobar, era un momento adecuado para que la subvención del Estado que, hasta ese momento, había figurado de 100 millones de pesetas anuales se elevara a 200 millones. Mis compañeros de Comisión admiraron mi fe y, con cierto espíritu compasivo, accedieron a aquella, al parecer,

intrascendente petición. Curiosamente, esta cifra de 200 millones atravesó todos los trámites posteriores y prevaleció en la redacción definitiva de la Ley».

El Sumario del Anteproyecto consta de Título Preliminar y seis Títulos dedicados a:

- I. Planeamiento urbanístico,
- II. Régimen del Suelo,
- III. Acción urbanística complementaria del régimen del Suelo,
- IV. Gestión económica,
- V. Órganos directivos y gestores y
- VI. Policía urbanística.

Contiene 187 artículos más disposiciones finales, adicionales y transitorias. Sometido a nuevos informes fue conocido por varios letrados del Consejo de Estado, recién ingresados en el Cuerpo (entre ellos, Antonio Carro y Manuel Delgado Iribarren) quienes apoyaron decididamente el espíritu de la Disposición.

Por último fue consultado el catedrático de la Universidad de Barcelona Manuel Ballbé y su intervención puede decirse que fue decisiva. Identificado inmediatamente con el Anteproyecto no se conformó con informarlo, sino que puso gran empeño en perfeccionarlo. Tengo el recuerdo muy grato de una entrevista que mantuvimos con esta finalidad y he de confesar que nunca me había ocurrido que un nuevo participante en la preparación de la Ley hubiera percibido con tanta claridad la problemática que representaba la Disposición. En esta circunstancia se procedió a un nuevo repaso de depuración y perfeccionamiento del texto y se introdujo una última modificación en la ordenación del Sumario que, a mi juicio, tuvo especial interés.

Consistió en desdoblarse el Título dedicado a la *Acción urbanística complementaria del régimen del Suelo* en dos Títulos que concretaban esa Acción urbanística en dos temas vitales, como son la *Ejecución de los planes de urbanismo* y el *Fomento e Intervención de la construcción*. De esta manera se descarga el Título II sobre Régimen del Suelo de los Régimen de actuación y se valora, en cambio, la fundamental tarea de la Ejecución de las urbanizaciones que es, sin duda, un tema prioritario en el conjunto. Así quedan delimitados con precisión cuatro tiempos en la totalidad del proceso urbanístico:

1. el Planeamiento,
2. el Régimen del Suelo,
3. la Urbanización y
4. la Edificación y uso del Suelo.

5. SEÑALAMIENTO Y ORDENACIÓN DE LOS PROBLEMAS FUNDAMENTALES QUE SE REGULAN EN EL PROYECTO DE LEY

No considero oportuno entrar en consideraciones de detalle sobre tan amplia materia como abarca la Ley, tanto por la extensión que requeriría como por el hecho de que, dado el tiempo transcurrido, difícilmente podría ofrecer versiones suficientemente ajustadas a la realidad. En cambio, puede ser ilustrativo señalar las ideas que presidieron la formulación de los cuatro Títulos que corresponden a los Tiempos en que se desarrolla el proceso urbanístico.

Cada Título contiene un objetivo muy determinado cuya naturaleza responde a planteamientos técnicos diferentes y a mentalidades profesionales muy diversas. El planeamiento requiere formación especializada y espíritu creativo; los problemas del Suelo abordan cuestiones esenciales de orden jurídico, económico y social; la urbanización atañe particularmente a responsabilidades de orden técnico y empresarial; y la vigilancia de la edificación y uso del suelo es materia propia de promotores, funcionarios y políticos. Era importante que los varios campos quedaran perfectamente deslindados a fin de profundizar separadamente en cada uno de ellos y establecer un panorama de conjunto clarificado para posibilitar la actuación especializada o en equipo de los participantes y hacer asequible una cierta unidad en la actuación urbanística total.

De esta manera las disposiciones legales facilitan, tanto la labor del especialista en cualquier materia particular como las tareas de dirección y coordinación que han de ser abordadas por los Directores de grandes Planes, Objetivos y Empresas de carácter urbanístico, y conviene, en todo caso, no olvidar la interconexión entre los objetivos propios de cada Título y su posible contemplación conjunta a fin de asegurar la necesaria unidad y eficacia en la actuación urbanística total.

Siguiendo el orden referido de los cuatro Tiempos del proceso urbanístico se indican, a continuación los problemas que se nos fueron presentando que requerían un tratamiento jurídico, problemas para los que, en muchos casos, no existía ni siquiera precedentes en la legislación española.

En el planeamiento se ha señalado reiteradamente la trascendencia de haber aceptado su graduación, como punto de partida de toda la renovación. Las dos innovaciones fundamentales que se introducen en esta materia son la extensión de la responsabilidad de ordenación urbanística a la totalidad del territorio nacional y la implantación del *Plan general de ordenación urbana* como documento básico de la actividad urbanística.

Para el cumplimiento del primer objetivo se configuran el *Plan nacional*, los *Planes especiales de protección* del paisaje, las vías de comunicación y los espacios agrícolas especiales y se establece el criterio de que todo el territorio no afectado por un Plan urbanístico aprobado tiene la consideración de rural y como tal queda sometido a determinadas limitaciones de la edificación.

En el ambiente urbano el Plan General, limitado a la determinación de zonas de diferente destino, centros urbanos, trazado viario y delimitación del perímetro urbano adquiere, en cambio, un nuevo campo en la atención al modo en que han de desarrollarse las determinaciones del Plan. A estos efectos se establecen previsiones de orden operativo, tales como los *planes de etapas* de realización, el *estudio económico-financiero* y los *programas de actuación* renovables cada cinco años. Se inicia, por lo tanto, la transición de los planes tradicionales, fijos e inmutables, a nuevos planteamientos en los que el Plan evoluciona con las circunstancias a través del tiempo.

En materia de suelo los problemas que era necesario acometer fueron:

- a) liberar al desarrollo urbanístico de la rémora producida por la especulación del suelo;
- b) señalar criterios técnicos para determinar la justa valoración de los terrenos;
- c) asegurar las parcelaciones racionales apropiadas a su nuevo destino; y
- d) establecer normas de justicia para la distribución de beneficios y cargas resultantes del planeamiento entre los propietarios afectados.

Como se ha señalado anteriormente el criterio adoptado para luchar contra la especulación del suelo fue la creación de Patrimonios Municipales del suelo por parte de los Ayuntamientos con la colaboración del Estado, mediante la consignación de 200 millones de pesetas para coadyuvar a los

fines de la Ley, de modo especial a la adquisición de terrenos para formar reservas de suelo.

Para establecer criterios técnicos en las valoraciones de terrenos se procede a su clasificación en los *valores inicial, expectante, urbanístico y comercial*, señalándose la forma en que han de determinarse y las situaciones en que corresponde su aplicación. La parcelación de terrenos se somete, como consecuencia de la aprobación de un Plan parcial, a proyecto y obtención de licencia, y se regula, por primera vez en nuestro País, la *reparcelación* como instrumento fundamental para conseguir establecer normas justas en la distribución de beneficios y cargas resultantes del planeamiento.

Pudiera pensarse que la urbanización es el tema que requiere menor renovación en el proceso urbanístico, pero el modo de ejecutar los Planes adquiere singular relevancia cuando se advierte que supone la regulación de la gestión, de las formas de actuar y de la determinación de los protagonistas, y que de estos factores depende, en buena medida, la evolución de los tipos de urbanización. Un objetivo que, en principio, no figuraba como esencial en el planteamiento de la Ley, es el de poder superar la modalidad de urbanizar mediante la apertura de calles y la consiguiente edificación en sus alineaciones, abriendo nuevas posibilidades a la edificación en bloques o construcciones singulares de condiciones higiénicas y estéticas superiores a la manzana cerrada tradicional, pero esta alternativa requiere urbanizaciones a mayor escala con nuevos modos de gestión: hay que partir de superficies mayores en una sola mano o deben abrirse cauces a la asociación de propietarios.

Para alcanzar estos objetivos se han previsto en el Título anterior facilidades de expropiación y fórmulas para proceder a la repartición, necesitándose encauzar a la gestión pública y privada para participar en las nuevas orientaciones. Con tal intención se abren amplias oportunidades a ambas formas de gestión y se establecen varios sistemas de ejecución que permiten elegir la actuación más adecuada a las circunstancias. Los sistemas previstos son:

- a) *Cooperación*, en virtud del cual la Administración o las Empresas urbanizadoras realizan la gestión respetando, en principio, las propiedades privadas, siempre que cedan gratuitamente la superficie vial y la destinada

a parques y jardines públicos, contribuyan económicamente a las obras y se comprometan a edificar en plazos determinados;

b) *Expropiación*, por el que la Administración y personas privadas autorizadas pueden emprender la urbanización de un sector completo y expropiar un polígono sin necesidad de la previa aprobación del Plan parcial;

c) *Compensación*, en el que los propietarios de terrenos se unen con fines de urbanización y, en su caso, de edificación bajo una gestión común regida por una Junta de compensación; y

d) *Cesión de terrenos viales*, a practicar por el Ayuntamiento, dentro del modo tradicional, con la obligación de ceder gratuitamente la superficie vial y la destinada a parques y jardines públicos como en el Sistema de Cooperación.

El ejercicio de las facultades relativas al uso y edificación del suelo se refiere a las garantías que se prevén para el debido cumplimiento de los fines del proceso urbanístico. Es una tarea municipal que habría de comprender, no sólo el fomento e intervención de la edificación sino el seguimiento de todos los trabajos incluidos en los programas de actuación y de las obligaciones exigidas a los Ayuntamientos en las Disposiciones legales, pero este planteamiento hubiera supuesto una intromisión profunda en las organizaciones municipales que hubiera complicado gravemente las posibilidades de promulgación de la Ley. En consecuencia, la Ley se limita a la incorporación de los preceptos sobre plazos de edificación y enajenación forzosa de propiedades de la Ley de Ordenación de Solares de 1945, a la regulación de la intervención en la edificación y a otras disposiciones complementarias. Destaca entre ellas la posible constitución de derechos de superficie, novedad muy sugestiva para imaginar fecundas políticas de suelo cuando las circunstancias económico-sociales lo aconsejen.

La formulación de la Ley se completa con los Títulos dedicados a la *Gestión económica*, los órganos directivos y gestores y el *Régimen jurídico*, materias que adolecen de las

dificultades originadas por sus interferencias con las actuaciones de otros Departamentos ya sean los Ayuntamientos o, en su caso, otras Corporaciones o Ministerios. De hecho, el dispositivo previsto en la Ley quedó alterado, a tan solo un año de ser promulgado en 1956, por la creación del Ministerio de la Vivienda en 1957. La Comisión redactora de la Ley partió siempre de la base de que las Direcciones generales que intervienen decisivamente en la Ordenación urbana, la de Administración Local y la de Arquitectura y Urbanismo, estaban integradas en el Ministerio de la Gobernación y que siempre sería posible la coordinación de facultades y actuaciones entre ambos Organismos.

Al crearse el Ministerio de la Vivienda y pasar la Dirección General de Urbanismo a depender de él, se perdió esta posibilidad y se suscitó una rivalidad entre ambas Direcciones que alteró las previsiones de actuación dispuestas en la Ley. Consecuencia de esta situación fue la falta de interés por parte de Administración Local a favor de que los Ayuntamientos activaran su gestión urbanística y la actuación práctica del Ministerio de la Vivienda para intervenir, a defecto de la acción municipal, pero de acuerdo con los propios Ayuntamientos, en resolver los problemas acuciantes sobre planeamiento y preparación de suelo.

A partir de la intervención de Ballbé en el año 1954 se abre un período en el que se multiplican las variaciones de detalle y de ordenación atendiendo primero a diferentes sugerencias y posteriormente a la actuación propia de la tramitación en las Cortes; sin embargo, considero que puede afirmarse que en este proceso no se altera el esquema general de Títulos y Capítulos que articulan el conjunto legal ni se varían los criterios esenciales que lo presiden. La redacción más extensa que se formula y que, a mi parecer, es la que dejó Ballbé consta de 274 artículos. En las Cortes se tiende a una cierta simplificación reduciéndolos, sucesivamente, a 250 y a los 227 artículos que, en definitiva, contiene la Ley.

El proyecto fue elevado a aprobación del Consejo de Ministros en marzo de 1955 y, tras de largas deliberaciones en las Cortes, quedó aprobado en 12 de mayo de 1956.