



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA

TRABAJO FINAL DE MASTER

LA EXPROPIACIÓN FORZOSA EN LA GESTIÓN URBANÍSTICA

AUTOR: CARLOS COSMEN GARCÍA

TUTOR: JOSÉ VICENTE FERRANDO CORELL

MÁSTER EN ARQUITECTURA AVANZADA, PAISAJE, URBANISMO Y DISEÑO

ETS ARQUITECTURA DE VALENCIA. Curso 2014-2015

Índice

| | |
|--|----|
| 1. Introducción | 5 |
| 2. La ordenación urbana anterior a la primera mitad del siglo XIX. La primera Ley de Expropiación Forzosa..... | 7 |
| 2.1. La técnica de la realineación y su gestión. Las intervenciones urbanísticas en el Antiguo Régimen | 7 |
| 2.2. El urbanismo de la Ilustración. La alineación de calles | 7 |
| 2.3. La primera Ley de Expropiación forzosa | 10 |
| 2.3.1. La fijación del justo precio | 14 |
| 3. Entre el Ensanche, la Reforma Interior y el Higienismo. Necesidad de regular la expropiación forzosa para su adecuación al marco legal | 16 |
| 3.1. La Reforma Interior | 17 |
| 3.1.1. El Proyecto de Ley General para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras Mejoras de las Poblaciones, de 1861 | 22 |
| 3.1.2. Proposición de Ley “declarando obras de utilidad pública las de reforma interior de poblaciones”, de 1878 | 26 |
| 3.1.3. Ley sobre expropiación forzosa por causa de utilidad pública de Danvila y Collado, de 1877..... | 27 |
| 3.2. La Ley de Expropiación Forzosa de 1879..... | 28 |
| 3.2.1. Las iniciativas de reforma de la Ley de Expropiación Forzosa de 1879 | 29 |
| 3.3. La Ley sobre obras de mejora, saneamiento y reforma interior de las grandes poblaciones de 1895 | 30 |
| 3.4. El ensanche..... | 33 |
| 3.4.1 Antecedentes. Los Ensanches de Madrid y Barcelona | 34 |
| 3.4.2.La aportación de Cerdá a la gestión y ejecución de los Ensanches. | 38 |
| 3.4.3. La Ley fijando reglas que han de observarse en las Obras para el ensanche de las Poblaciones, de 1864..... | 39 |
| 3.4.4 Ley de Ensanche declarando de utilidad pública las de ensanche de poblaciones, de 1876..... | 43 |
| 3.4.5. La Ley de ensanche de población de Madrid y Barcelona derogatoria de la Ley de 22 de diciembre de 1876 referente a ambos ensanches, de 1892. | 44 |
| 3.5. El Higienismo | 46 |
| 3.5.1. Proyecto de Ley de J. Sánchez Guerra sobre creación y régimen de las zonas urbanas en las grandes poblaciones, en 1914..... | 47 |
| 3.5.2. Proyecto de Ley de Urbanización del Extrarradio de Madrid, de 1916. | 48 |
| 3.5.3. Proyecto de Ley de Bases sobre urbanización del extrarradio de Madrid, de 1918..... | 49 |
| 3.6. La gestión urbanística en la primera mitad del siglo XX | 50 |

| | |
|--|----|
| 3.7. El Estatuto Municipal de 1924..... | 51 |
| 3.8. La Ley de Expropiación Forzosa de 1954..... | 53 |
| 4. El Urbanismo regulado por la Ley del Suelo y su apoyo en la Expropiación Forzosa... 55 | |
| 4.1. Ley sobre régimen del Suelo y ordenación urbana de 1956..... | 57 |
| 4.2. El urbanismo operativo..... | 62 |
| 4.2.1. La Ley de 21 de julio de 1962, sobre valoración de terrenos para expropiación en planes de urbanismo y vivienda | 63 |
| 4.2.2. El Decreto-Ley 7/1970, de 27 de junio, de Actuaciones Urbanísticas Urgentes (Ley Mortes) | 63 |
| 4.2.3. La Ley 22/1972, de 10 de mayo, aprobatoria del III Plan de Desarrollo | 64 |
| 4.2.4. Los Planes de Desarrollo Económico y Social de 1964-1967 y 1969-1972. 64 | |
| 4.2.5. La legislación sectorial | 65 |
| 4.3. La Ley de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1975 y el Texto Refundido de 1976..... | 65 |
| 4.3.1. Reformas en materia de ordenación del territorio | 66 |
| 4.3.2. Reformas en materia de planeamiento urbanístico..... | 66 |
| 4.3.3. Reformas en materia de régimen del suelo..... | 67 |
| 4.3.4. Reformas en materia de ejecución del planeamiento | 68 |
| 4.4. El marco constitucional del urbanismo | 69 |
| 4.4.1. Las iniciativas estatales..... | 70 |
| 4.4.2 La primera generación de legislaciones autonómicas. El caso de la legislación autonómica del País Vasco..... | 71 |
| 4.4.3. La Ley 8/1990, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo..... | 73 |
| 4.4.4. El Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio | 75 |
| 4.4.5. La segunda generación de leyes autonómicas | 76 |
| 4.4.6. La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo | 78 |
| 4.4.7. La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones | 79 |
| 4.4.8. La Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio..... | 80 |
| 4.4.9. La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y Texto Refundido de 2008..... | 81 |
| 4.4.10. El Reglamento de Valoraciones de 2011 | 83 |
| 5. Conclusiones | 86 |
| 6. Tendencias legislativas para un próximo urbanismo | 89 |
| 6.1. Borrador del Proyecto de reforma de la Ley de Expropiación Forzosa de 2002.... | 89 |
| 6.2. Anteproyecto de Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación..... | 91 |
| 7. Epílogo: Prospectivas | 92 |
| 8. Bibliografía y fuentes | 93 |

Resumen

La presente investigación realiza un recorrido por la evolución legislativa en materia expropiatoria, iniciándose en los últimos años del siglo XVIII y finalizando en nuestros días. Centra su atención, de manera relevante, en el papel que desempeña como instrumento de gestión urbanística y ejecución del planeamiento.

El estudio inicia su análisis en la situación urbanística que desembocó, en España, en la promulgación de la Ley de Expropiación Forzosa de 1836. El desarrollo metodológico se efectúa mediante una presentación paralela de la legislación urbanística y la expropiatoria decimonónicas, tanto en su vertiente relacionada con la reforma interior como en la del ensanche y el higienismo, lo que permite visualizar el sentido de la Expropiación Forzosa como sistema de gestión urbanística. Este planteamiento se extiende a la vinculación de la institución expropiatoria con las Leyes del suelo de la segunda mitad del siglo XX y principios del siglo XXI, etapa decisiva en la evolución de la materia, sobre todo a partir de la entrada en vigor de la Constitución Española y, muy especialmente, de la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional. La investigación concluye con una incursión en las iniciativas de reforma de los cuerpos legales que se suscitan.

“Nos interesa mucho el pasado, pero no nos preocupa, porque no podemos actuar sobre él. Como nos recordó Borges, hasta Dios es impotente respecto al mismo, ya que ni siquiera Él puede modificarlo. Lo que nos interesa es el presente y, sobre todo, preparar un futuro mejor. Pero ese futuro es indisociable del pasado, hereda muchas cosas que proceden de él, está influido por circunstancias históricas anteriores, y decisiones que se tomaron en otros momentos”

Horacio Capel Sáez

1. Introducción

Si bien el urbanismo debe ser concebido como una función pública, en palabras de Ildefonso Cerdá, no es menos cierto que, la incorporación de las plusvalías generadas por el planeamiento y la posterior realización material efectiva de la obra urbanizadora en el cómputo o evaluación del justiprecio expropiatorio, han dificultado históricamente la actuación directa de las Administraciones Públicas en el urbanismo español, creándose una especie de círculo vicioso del que todas las leyes del suelo y la legislación sobre expropiación forzosa, sin excepción pretendían salir.¹ Sin embargo, este sistema cerrado se ha retroalimentado con cada nueva ley, reforzando paulatinamente la participación del propietario del suelo en la ejecución del planeamiento, haciendo un poco más difícil la intervención pública en este coto privado de la plusvalía.

Para García de Enterría, “la publicación (sic) del urbanismo” se concreta en dos grandes temas: la separación de las decisiones urbanísticas de las facultades privadas de los propietarios del suelo, y la no exclusividad por parte del propietario en la apropiación de las plusvalías².

González-Berenguer Urrutia define la plusvalía como el fenómeno económico consistente en la agregación a un patrimonio de un valor no debido al esfuerzo del beneficiario, y cita como causas fundamentales: la presión de una demanda elástica sobre una oferta casi rígida; el planeamiento; la realización de éste (cesiones, equidistribuciones y urbanización); y el otorgamiento de licencias³.

En una primera etapa del Derecho urbanístico español, situada en el tiempo entre la Ley de Expropiación Forzosa de 1836 y la Ley del Suelo de 1956, los precios de las expropiaciones se acomodaban a un valor discreto que de ninguna manera tenía en cuenta las plusvalías derivadas o relacionadas con el proyecto de urbanización, no reconociendo justiprecios superiores al valor que a los terrenos correspondiesen como suelos rústicos. La concepción del urbanismo como obra pública con expropiación de viales y, además, de los terrenos que después van a ser solares (las zonas laterales) para que la plusvalía urbanística reste en la comunidad, se va a imponer definitivamente en la legislación municipal de Primo de Rivera (Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 y

¹ LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. *Historia de la legislación urbanística*. Dykinson, 2006, pág. 16

² GARCÍA DE ENTERRÍA E. y PAREJO ALFONSO, L. *Lecciones de Derecho urbanístico*. Civitas, 1979. Madrid, pág. 404

³ GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J. L. *La financiación del urbanismo y el precio de los terrenos*. Editorial Montecorvo, S.A. Madrid, 1997, pág. 47

Reglamento de obras de 14 de julio de 1924) y en la posterior de Régimen local (Texto Refundido de 1955), y morirá en la Ley del Suelo de 1956⁴.

A partir de esta Ley, la línea de actuación de la institución expropiatoria cambia, el derecho a urbanizar pasa de ser una potestad pública a un derecho de los propietarios del suelo urbano y urbanizable a través del sistema de compensación. Desde este momento, el único interlocutor de la Administración, titular de la función pública urbanística, es el propietario del suelo. Este es el gran beneficiado y el gran perjudicado, el benefactor social o el temible especulador⁵. La expropiación forzosa adopta, entonces, diferentes papeles: garante de una forma más aparente que real debido a la exorbitante valoración de los terrenos; técnica valorativa de los terrenos en los sistemas de ejecución privada de los planes; herramienta para la adquisición de terrenos dotacionales y para la ejecución de las dotaciones locales no incluidas en unidades de ejecución⁶.

La resolución de esta tensión entre urbanismo y derecho de propiedad ha constituido el objeto fundamental de las sucesivas leyes que se han preocupado por establecer un marco normativo al desarrollo de la ciudad, como recogeremos a lo largo del presente trabajo. La historia de la legislación urbanística española, en este sentido, es la de un constante intento por perfeccionar las técnicas distributivas asegurando la participación pública en las plusvalías.

⁴ PARADA, R. *Derecho administrativo III. Bienes públicos. Derecho urbanístico*. Marcial Pons, 1988. 7ª edición, págs 312-313

⁵ TEJEDOR BIELSA, J. C. *Propiedad equidistribución y urbanismo. Hacia un nuevo modelo urbanístico*. Editorial Aranzadi. Pamplona, 1998.

⁶ PARADA, R. *Derecho administrativo...*, ob cit., págs 449-450

2. La ordenación urbana anterior a la primera mitad del siglo XIX. La primera Ley de Expropiación Forzosa

2.1. La técnica de la realineación y su gestión. Las intervenciones urbanísticas en el Antiguo Régimen

Las primeras intervenciones en la trama de la ciudad, producto de una concepción monumentalista o estética, nos remiten a los monarcas castellanos del Antiguo Régimen, los cuales, a través de la fórmula legislativa de las llamadas cartas reales, muestran por vez primera su preocupación por el deterioro de la estructura urbana, derivado de la transgresión de los límites que separaban lo privado de lo público por parte de las construcciones existentes en las ciudades.

Esta preocupación desembocó en la elaboración de Ordenanzas de ámbito municipal, prohibiendo los voladizos, pasadizos y, en general, todos aquellos elementos que invadían la vía pública en las principales ciudades.⁷

En este contexto, adquiere una relevancia especial la Carta Real dada por Isabel en 1509 ya que, a través de una Disposición dada en Madrid por el emperador Carlos el 28 de junio de 1530, pasará a tener aplicación en toda la nación. A partir de este momento, se generaliza la regulación de los voladizos sobre la vía pública en la mayoría de las ciudades españolas (Ordenanzas de Toledo de 1562, Ordenanzas de Málaga de 1611...).

La escasa efectividad de estas normativas desveló la necesidad de un planteamiento a mayor escala, que no sólo afectase a los cuerpos volados, sino que incidiese en la propia trama de la ciudad. Este nuevo mecanismo consistirá en la "redefinición del trazado de calle ... a través de la regularización y retrancamiento de las líneas de edificación", eliminando los trazados irregulares y las rinconadas de las fachadas y ensanchando la vía pública.

Las primeras experiencias de realineación en España tuvieron lugar en espacios de gran significado funcional, mediante la tasación de los predios situados en plazas, y la posterior venta de los resultantes a la clase aristocrática urbana gobernante y a las instituciones públicas de la ciudad que, de este modo, pasan a ubicarse en los lugares de representación que sus funciones demandan.

La evolución de esta técnica dio lugar a disposiciones como la Ordenanza de edificios de 1538 de Granada, que pretende "el ensanche homogéneo de todas las calles de la ciudad a través del retrancamiento de los frentes de fachada en la proporción de un asta de ladrillo":

"Item, que ninguna persona labre pared que salga à las calles, ò plaças de esta Ciudad, sin que la ayan visto las personas de la Ciudad diputare para ello y que se metan con la pared de como antes estaua, una asta de ladrillo en su casa, ò mas, ò menos lo que pareciere" à las personas que la Ciudad huuiere nombrado para ello...⁸(sic)

2.2. El urbanismo de la Ilustración. La alineación de calles

En este período histórico, los esfuerzos de las administraciones nacional y municipal se centrarán, en materia urbanística, en la implantación de la comodidad en el espacio de la ciudad mediante la creación de infraestructuras y servicios urbanos desconocidos y el impulso de otros que sólo habían tenido un tímido desarrollo.

Por lo que respecta al procedimiento de alineación heredado del Antiguo Régimen, no sufrirá variaciones. Sólo a finales del siglo XVIII, se extenderá el procedimiento a la

⁷ ANGUITA CANTERO, R. *Ordenanza y policía urbana. Los orígenes de la reglamentación edificatoria en España (1750-1900)*. Universidad de Granada, 1997, págs, 65-66

⁸ *Ibidem*, pág. 79

alineación global del espacio de calle, fijándose, por vez primera, la línea de edificación antes de la reedificación de las fincas, siguiendo unos criterios que engloban a todas las construcciones de ese espacio (calle, plaza...). Ahora la alineación busca algo más que la simple rectificación y ensanche de la línea de calle, busca someter todos los proyectos de alineación a un plan previamente definido de ciudad. Lo que se ambiciona ahora es que el proyecto de la alineación de una calle se relacione con los de sus inmediatas, e incluso con todos aquéllos que deban proyectarse en el espacio de la ciudad.⁹

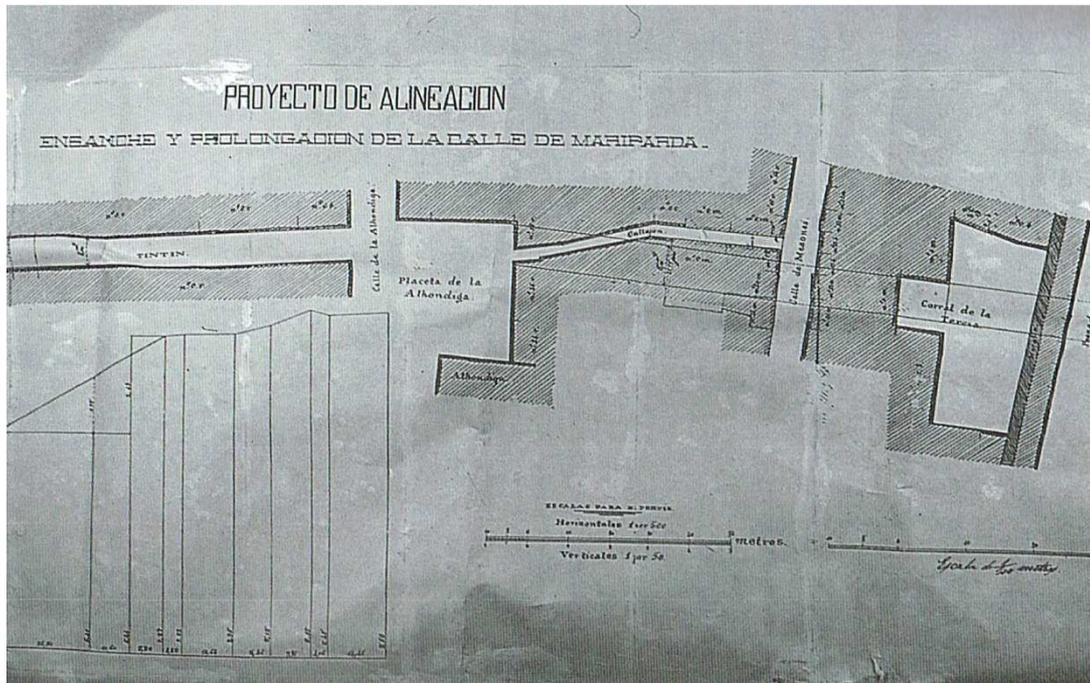


Fig. 1. Proyecto de ensanche y prolongación de calle. (Fuente: *Ordenanza y policía urbana. Los orígenes de la reglamentación edificatoria en España (1750-1900)*. ANGUIITA CANTERO, R.)

Hasta ahora, los cambios introducidos en la ciudad tenían el objeto de adaptarla a las necesidades y cambios que los tiempos reclamaban, pero nunca supusieron una transformación radical de su estructura. Los cambios más relevantes se producirán en la gestión: hasta ahora, el propietario afectado se apropiaba del terreno público sobrante hasta la alineación de forma onerosa, mientras que ahora debe adquirirlo sufragando su coste.

El germen de la problemática urbana aparece a finales del siglo XVIII, en un contexto histórico-social que resulta decisivo en su evolución posterior, y que tiene como hechos centrales por un lado el proceso de industrialización que sufren la mayoría de las ciudades europeas y, por otro lado el crecimiento poblacional que tiene lugar de modo simultáneo.

En relación con el primer factor, sólo algunos países como Italia o España acceden con retraso a este proceso industrializador por razones dispares. En el caso de Italia resulta decisiva la consolidación existente en las ciudades en torno al patrimonio artístico que albergaban. En España, el fuerte arraigo de la tradición agraria había desarrollado un modelo de ocupación progresiva del espacio generando pequeños núcleos de población distribuidos homogéneamente en el territorio que mantenían una relación adecuada a su carácter de centros administrativos y comerciales de carácter agrícola.

⁹ *Ibidem*, pág. 265

En palabras de García de Enterría:

*“Nosotros, que desde el punto de vista económica hemos tenido la desgracia de estar ausentes del gran movimiento de concentración urbana que impuso el industrialismo, tenemos ahora a cambio de ello la suerte inestimable de disponer de nuestras bellas ciudades casi intactas, crecidas con el ritmo orgánico de tiempos más pasados. Sería absurdo perder este tesoro para acudir ingenuamente a la seducción de lo que el mismo Mumford llamaba la “insensata ciudad industrial”, “la megalópolis tentacular” cuando está ya definitivamente sancionada por la conciencia humana, y en primer lugar por la de los propios países ultradesarrollados que las sufren y las padecen, la insuficiencia radical de tales formas urbanas como formas aceptables, no ya positivas, de existencia”.*¹⁰

En cuanto a los aspectos sociales, en las últimas décadas del siglo XVIII tiene lugar en toda Europa un crecimiento demográfico que, en la mayoría de las ciudades europeas, resulta absorbido por el incipiente movimiento industrial, provocando importantes movimientos migratorios hacia las ciudades empujados por la presión demográfica derivada del aumento de población y atraídos por las mejoras salariales que ofrece la nueva industria. En el caso de España, el aumento poblacional no puede ser absorbido por el débil proceso de industrialización y se mantiene en su gran mayoría vinculado a las zonas rurales; la presión demográfica en los ámbitos rurales generará también un fenómeno migratorio que Vicens Vives describe como “emigración desesperada, degradante” formada por “tristes columnas de mendigos que constituyeron una de las grandes vergüenzas nacionales hasta fines de la centuria”¹¹

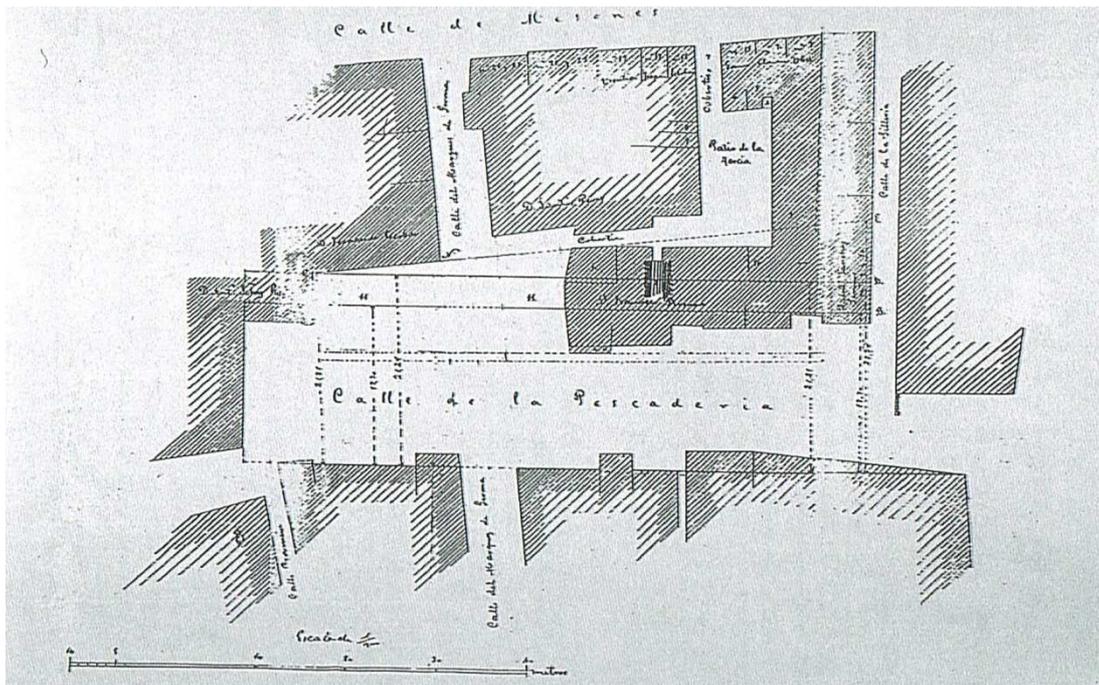


Fig. 2. Plano de alineaciones. (Fuente: Ordenanza y policía urbana. Los orígenes de la reglamentación edificatoria en España (1750-1900). ANGUITA CANTERO, R.)

Como consecuencia de todo lo anterior, las primeras manifestaciones urbanísticas en España no surgieron para hacer frente a los graves problemas higiénicos y sanitarios de la gran ciudad industrial como en la mayoría de Europa, sino que se produjeron en un ambiente de menor presión social vinculadas factores como la necesidad de mayores niveles sanitarios, la mejora de las condiciones de vida de las clases burguesas, el

¹⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ CARANDE, E. “La Ley del Suelo y el futuro del urbanismo”. *Anuario de Derecho Civil*, vol 11, núm 2. 1958, pág 506

¹¹ VICENS VIVES, J. *Manual de Historia Económica de España*. Editorial Vicens Vives. 5ª edición. Barcelona, 1967, pág. 564

ensanchamiento de las vías de comunicación urbana para dar cabida a los nuevos medios de locomoción o la ampliación del espacio urbano para dar cabida en las afueras a las industrias nacientes, entre otras. Será, pues un Urbanismo de raíz técnica y realista y carácter expansionista, frente al Urbanismo *crítico* y de reforma interior imperante en Europa.

En un principio, los movimientos migratorios son absorbidos por los escasos espacios aún no edificados y por los ganados mediante las operaciones desamortizadoras de los bienes eclesiásticos, pero con el transcurso del tiempo, el espacio urbano comienza a revelarse insuficiente para acoger el aumento poblacional.

2.3. La primera Ley de Expropiación forzosa

La exigencia de una Ley para determinar la apertura de una expropiación o la legitimidad de su aplicación a un caso concreto, tiene un origen muy remoto. Cuando en la declaración de derechos de 1798 se consagra definitivamente la aspiración de la burguesía a declarar derecho inviolable e intangible la propiedad, no se hace otra cosa que consagrar, de modo legislativo y general, un principio mucho más antiguo y más remoto al siglo XVIII.

Santo Tomás había defendido la tesis de que este derecho era irrenunciable. Frente a él, Duns Scotto sostuvo que era plenamente renunciable, puesto que pertenecía a lo que los teólogos escolásticos denominaron el derecho material secundario. Será en el derecho natural protestante, donde se recoja la tesis, que por primera vez había lanzado Guillermo de Ockam: la propiedad es un derecho que solamente puede renunciarse de modo personal, y ante él el Estado sólo puede actuar cuando hay consentimiento, que se produce a través de la Ley.¹²

Si bien no existe unanimidad entre los autores sobre el origen de la concepción jurídica de la expropiación, podemos atribuir su elaboración a los juristas de la Baja Edad Media, considerándola el punto de partida de las actuales legislaciones europeas en materia expropiatoria, obviando las diferencias que existen entre unas normativas estatales y otras.

Con anterioridad a esta época, ya los señores feudales se apropiaban de los bienes de los habitantes de sus dominios, pero la inexistencia, por un lado, de un interés público (ni tan siquiera de una justa causa en la mayoría de los casos) y, por otro, de una compensación económica al afectado (requisitos que, a partir de entonces se consideraron indispensables en toda expropiación), impiden vincular jurídicamente estas apropiaciones con el objeto de este trabajo.

La institución de la expropiación queda pues fijada, según afirma Pacheco Caballero, a mediados del siglo XIII de forma clara en las Partidas, ya que la facultad expropiatoria anterior al siglo XIII, del rey sobre sus sometidos, se ejercía fundamentalmente en interés propio. Así, el tratamiento del poder absoluto del monarca tiene una inicial formulación en la obra de Alfonso X.¹³

Superada la Edad Media, parece haber ya en el Antiguo Régimen un alto grado de continuidad doctrinal (no excesivamente documentada) por parte de los juristas en lo referente al concepto de expropiación y a los requisitos de la misma.

Pero no se puede hablar en España de un reconocimiento de derechos individuales, como puede ser el de la propiedad, hasta la Constitución de 1812, aunque tampoco este texto incluía una declaración formal del mismo, sino que se encontraba disperso en diversos artículos.

¹² VILLAR PALASÍ, J. L. "La traslación del *"justum pretium"* a la esfera de la expropiación forzosa". *Revista de Administración Pública*, núm 43. 1964, pág 176

¹³ DE DIOS, S., INFANTE, J., ROBLEDO, R., TORIJANO, E. *Historia de la propiedad: la expropiación: VII encuentro interdisciplinar, Salamanca, 15-17 septiembre 2010*. Ediciones Universidad de Salamanca. 1ª edición. Salamanca, 2012, pág. 198

En este sentido, el artículo 172 de la Constitución recoge la expropiación como la décima restricción a la autoridad del rey:

“No puede el Rey tomar propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer, sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le dé el buen cambio a bien vista de hombres buenos”¹⁴

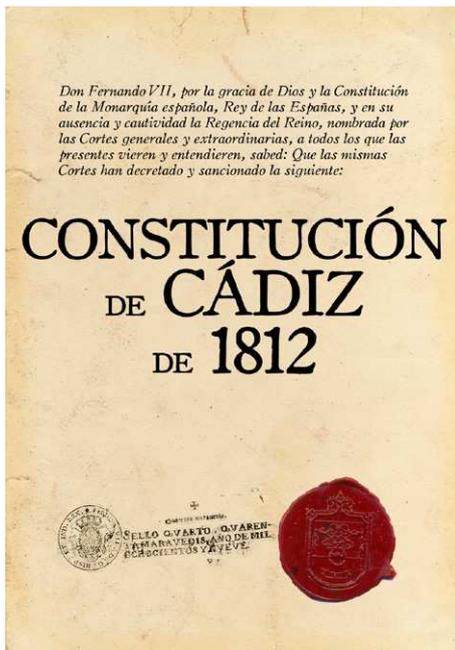


Fig. 3. Pergamino de la Constitución de 1812 .(Fuente: labrujulazul.wordpress.com)

La expropiación es aquí concebida en forma negativa, como el “límite último de la propiedad”. Sólo por esta reserva constitucional expresa claudica el derecho de propiedad entendido, como un derecho “sagrado e inviolable” desde la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789.¹⁵

Pero la escasa vigencia de esta Constitución, derogada por Fernando VII a su vuelta a España el año 1814, impide considerarla como el referente constitucional que menciona Eduardo García de Enterría: “Las leyes de expropiación forzosa son siempre leyes en desarrollo directo e inmediato de principios contenidos en las Constituciones”.¹⁶

El auténtico reconocimiento de derechos tiene lugar en la Petición de los Estamentos sobre la Concesión de Derechos Fundamentales en la Sesión de las Cortes des 28 de agosto de 1834. Entre sus declaraciones figuraba la siguiente: “La propiedad es inviolable, y se prohíbe la confiscación de bienes; sin embargo la propiedad está sujeta: ... Segunda: A la obligación de ser cedida al Estado cuando lo exigiese algún objeto de utilidad pública, previa siempre la indemnización competente a juicio de hombre bueno”.

Con ocasión de esta Petición, el Gobierno remite a los Estamentos el Proyecto de Ley sobre enajenación forzosa por motivos de utilidad pública, que posteriormente se convertiría en la primera regulación específica de la expropiación en España: la Ley sobre

¹⁴ Ibídem, pág. 214

¹⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*. Editorial Civitas. Madrid. Madrid, 1989, pág 22

¹⁶ Ibídem, pág. 22

enajenación forzosa de la propiedad particular en beneficio público, aprobada el 7 de julio de 1836 por las Cortes del Estatuto Real, cuya vigencia se prolongó hasta 1869.

El Proyecto de Ley, en su Exposición de Motivos, expresa claramente los fines que pretenden alcanzarse: “el respeto a la propiedad, la obligación en que están todos los miembros de un cuerpo político de contribuir al bien común y la igualdad proporcional con que deben repartirse las cargas del Estado” que, si bien se encontraban parcialmente recogidos en el artículo 172 de la Constitución de 1812, no definían ni los límites que no es lícito traspasar ni designaba las autoridades encargadas de la ejecución de los trámites necesarios. En palabras de la propia Exposición de Motivos, “reconocióse el precepto, pero no se cuidó de fijar los términos de su ejecución”.

Así, el artículo 1 de la Ley, establece, ya desde el Proyecto de ley aprobado en el Estamento de Próceres del Reino, que:

“Siendo inviolable el derecho de propiedad, no se puede obligar a ningun particular, corporación o establecimiento, de cualquiera especie, a que proceda o enagene lo que sea de su propiedad para obras de interés público sin que precedan los requisitos siguientes: Primero. Declaración solemne de que la obra proyectada es de utilidad pública, y permiso competente para ejecutarla. Segundo. Declaración de que es indispensable que se ceda o enagene el todo o parte de una propiedad para ejecutar la obra de utilidad pública. Tercero. Justiprecio de lo que haya de cederse o enagenarse. Cuatro. Pago del precio de la indemnización.”(sic)

Se trata pues de una garantía del derecho de propiedad enunciada en forma negativa y, simultáneamente, de un límite de la propiedad.

Como luego veremos, con el tiempo esta concepción de la propiedad decae en favor de una habilitación positiva que legitima la intervención del Estado en este derecho, del que se impugna su sentido absoluto y exento.

La Ley establece como requisitos para legitimar la expropiación: la declaración de utilidad pública y la existencia del permiso competente para ejecutarla; la declaración de su indispensabilidad; la fijación del justo precio, y el pago de la indemnización.¹⁷

La tramitación de la Ley se inició, como quedó expresado más arriba, con un proyecto de ley redactado por el Estamento de Próceres del Reino, que fue sometido al dictamen de la comisión mixta. Este dictamen, recogido en el Diario de Sesiones de 6 de mayo de 1836, no centró el debate “en las bases y principios en que reposa este proyecto ..., reduciéndose únicamente a alguna divergencia en el método de la redacción, y a dar nuevas garantías al derecho de propiedad, ya sea concediendo mayor latitud a la indemnización en favor del expropiado (se abonará al interesado el rédito del 8% por un año, en lugar del 3% del precio íntegro de la tasación que recoge el texto definitivo), ya estableciendo nuevos trámites, que aseguren el acierto en la declaración de utilidad en las obras (atribución a las Cortes con el Trono de la declaración y el permiso para emprender las obras), y de la necesidad de que una propiedad deba ser cedida (determinación de la necesidad “oyendo siempre al Consejo Real”).¹⁸

Durante el debate de la Ley en sede parlamentaria, se estableció un interesante debate planteado por el Sr. Alday en el sentido de que, a tenor del artículo 5, cuando un propietario no estuviese de acuerdo con la decisión adoptada por el gobernador civil, en unión con la Diputación provincial, acerca de la necesidad de que el propietario ceda todo o parte de su finca para una obra pública, será remitido el expediente al Gobierno, que lo “determinará definitivamente”. A criterio del Sr. Alday, de este modo “el Gobierno va a juzgar de las reclamaciones que se hagan contra él por los agravios que pueda causar la expropiación que (él) haya resuelto”, proponiendo el parlamentario la adopción de la necesidad por parte de un “tribunal de justicia”. Las respuestas fueron dispares; el Sr

¹⁷ ALLI ARANGUREN, J. C. *Estudio sistemático del texto refundido de la Ley del Suelo: Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio*. Dykinson. Madrid, 2008, pág. 36

¹⁸ Diario de Sesiones, de 6 de mayo de 1836 (núm. 26), págs 266 y ss

Secretario del Despacho de la Gobernación del Reino, defendió que “ciertas obras, como acueductos, caminos, etc ... no se pueden sujetar a un juicio ordinario” al intervenir “lo más sublime de la física y de la química”. En esta misma línea, el Sr. Fuente Herrero manifestó no ver “la necesidad de que intervenga el poder judicial para que declare que el todo o parte de una propiedad particular deba ser cedida. Esta declaración está más bien dentro de los límites del poder administrativo que corresponde al Gobierno”¹⁹.

Existieron también algunas controversias sobre el concepto en base al cual se abonaba un 3% de rédito sobre el precio de la tasación, pero este extremo quedó aclarado por la intervención del Sr. Landero cuando afirma que “nada más justo (el abono de ese 3% adicional), pues como ya se ha dicho, al privarle a un propietario de la finca, quizá no le sea fácil hallar otra u otro objeto en que invertir el capital que en ella tenía empleado y le producía. Es, pues, muy justo que se le subsane este tiempo que contra su voluntad lo tenga parado”. Éste y no otro era el objeto de ese incremento de indemnización, antecedente de lo que posteriormente sería el premio de afección en las valoraciones expropiatorias.

No obstante lo anterior, el Proyecto de Ley sufriría una importante modificación en la Cámara Alta en el sentido de que, cuando la expropiación afectara a dos o más provincias, la utilidad pública debería ser declarada por ley y no por decreto, haciendo intervenir así a las Cortes para mayor garantía del procedimiento²⁰.

Finalmente, el texto definitivo fue “firmado de la Real mano” el 14 de julio de 1836 en el Real Sitio de la Granja de San Ildefonso, y promulgado tres días después.²¹

Si bien la Ley constituía un marco y, simultáneamente, una garantía para la ejecución de las futuras actuaciones urbanísticas que exigieran sacrificios a la propiedad privada, algunos autores, como Martín Bassols Coma, remarcan algunas deficiencias que, desde el punto de vista técnico-jurídico, presenta la ley: marcado carácter centralizador (sólo atribuye propiedad expropiatoria al Estado); no establecía ningún criterio de valoración para la determinación del justiprecio; su aplicación se limitaba únicamente al ámbito de las obras públicas de interés general; eficacia derogatoria del Derecho anterior no concordante muy limitada.²²

Algunas de estas limitaciones serían subsanadas progresivamente en las modificaciones redactadas al efecto durante el período de vigencia de la Ley, a medida que las sucesivas disposiciones urbanísticas las ponían de manifiesto. Otras, como los criterios de valoración, seguirán siendo obviados en las posteriores legislaciones hasta entrado el siglo XX.

Esta Ley fue desarrollada en 1853 a través del Reglamento para la ejecución de la Ley de 17 de julio de 1836 sobre enajenación forzosa por causa de utilidad pública, una distancia temporal extraordinariamente amplia que responde, entre otras causas, a la escasa ejecución de obras públicas en esos años “cuando la penuria del Estado no permitía dar gran desarrollo a las obras públicas”, como menciona la Exposición de Motivos del Reglamento.

Asimismo, en esta Exposición de Motivos se afirma que “hoy que los caminos de todas clases multiplican las expropiaciones ... no puede prescindir el Ministro que suscribe de someter a la aprobación de V.M.” este Reglamento, lo cual explica la resistencia a admitir su aplicación a la ejecución de la reforma interior por considerar ésta como una mera cuestión de ornato y mejora.

¹⁹ Diario de Sesiones, de 6 de mayo de 1836 (núm. 26), págs 266 y ss

²⁰ DE DIOS, S., INFANTE, J., ROBLEDO, R., TORIJANO, E. *Historia de la propiedad...*, ob cit., pág. 215

²¹ LORA-TAMAYO VALLVÉ, Marta. *Historia de la legislación...* ob cit., pág. 96

²² BASSOLS COMA, M. *Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956)*. Ed. Montecorvo, S.A. Madrid, 1973, págs 72-73

2.3.1. La fijación del justo precio

En cuanto a la fijación del justo precio, se puede afirmar que la técnica del justum pretium arranca del Derecho Romano, si bien la indemnización del precio de la cosa expropiada solamente se abonaba a título de excepciones y siempre honoris causa, es decir, sin una pretensión exigible por ruego del expropiado sino, por el contrario, basada en causa de mera liberalidad por parte de la Administración. Los dos textos de importancia referentes a esta materia se encuentran en el Código de Justiniano en el libro IV, título 44, De rescindenda venditione, leyes 2ª (atribuida a Diocleciano y Maximiliano, año 285) y 8ª (año 294).

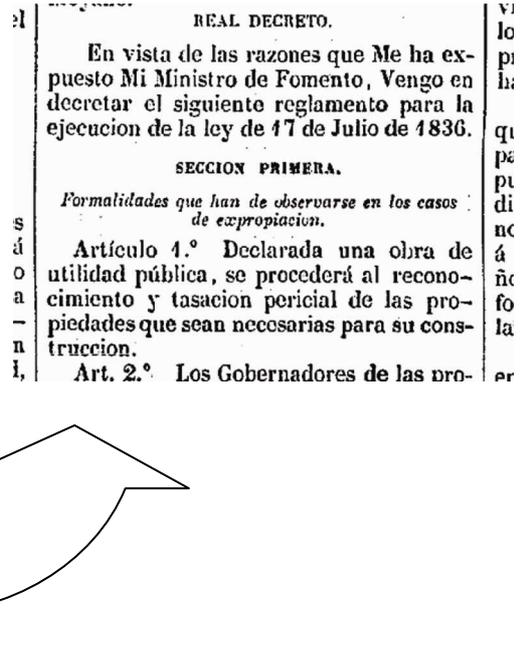


Fig. 4: Real Decreto por el que se aprobaba el Reglamento para la ejecución de la Ley de 17 de julio de 1836. Gaceta de Madrid de 1 de agosto de 1853 (Fuente: www.boe.es/buscar/gazeta.php)

De esta interpretación excepcional se pasa, bajo el influjo de los autores medievales, a la consideración del justo precio como algo objetivo, inherente a las cosas. Según una primera línea de pensamiento, el Príncipe no está obligado a indemnizar al titular de dominio cuando arrebató los bienes a sus súbditos. En la mayor parte de los casos, ni se suscita la cuestión del destino de los bienes usurpados. Sólo a finales de la Edad Media y principios de la Edad Moderna, se plantea con toda claridad la causa justa, según la cual el Príncipe puede adoperarse de los bienes de los particulares.

En las Partidas, sin embargo, no se había dado este criterio del justum pretium como una idea rígida. En esta legislación se encuentran una serie de restricciones del justum pretium y una perfecta delimitación entre "justo precio" y "precio legítimo", cuyo procedimiento de determinación es prácticamente el que queda incluido de forma general en la Ley de Expropiación Forzosa de 1836.

En la determinación del justo precio se señala un principio que se ha ido consolidando paulatinamente: el justo precio no puede quedar a la libre determinación del Príncipe, sino que debe ser entregado a la potestad judicial.

Como conclusión, para la determinación de que procede una expropiación es necesaria una Ley, para la determinación del justo precio ha de tenerse presente el poder judicial.²³

En cuanto a la Ley de Expropiación Forzosa, atribuye, en su artículo 7, la determinación del valor de la propiedad al “juicio de peritos nombrados uno por cada parte o tercero en discordia por entrambas; y no conviniéndose acerca de este nombramiento, le hará el Juez del partido, procediendo de oficio sin causar costas, en cuyo caso queda a los interesados el derecho de recusar hasta por dos veces, al nombrado”²⁴. Nada se dice en cuanto a los criterios que deben utilizar estos peritos para acreditar el valor del inmueble.

²³ VILLAR PALASÍ, J. L. “La traslación del *“justum pretium...”,* ob cit., pág 176

²⁴ LORA-TAMAYO VALLVÉ, Marta. *Historia de la legislación...*, ob cit., pág. 96

3. Entre el Ensanche, la Reforma Interior y el Higienismo. Necesidad de regular la expropiación forzosa para su adecuación al marco legal

El incremento poblacional iniciado en los finales del siglo XVIII, se mantiene de un modo más o menos constante durante las primeras décadas del siglo XIX, alcanzando la presión demográfica sobre el espacio urbano tal magnitud en el segundo tercio del siglo, que las ciudades empiezan a sentirse encorsetadas en sus murallas que se convierten en infranqueables, agotándose el suelo edificable en su interior.

La escasez de vivienda derivada del agotamiento del suelo edificable y los problemas de higiene y congestión de la población derivados de la irresoluta organización espacial de la ciudad histórica (pese a los intentos por corregir el precario trazado de sus calles mediante la alineación individual de casas en el Antiguo Régimen y el posterior procedimiento, más racional y efectivo, de alineación de calles en la época ilustrada), unidos a la estabilización económica y administrativa que imprimió el liberalismo moderado a la sociedad española, reabrió un debate pendiente desde finales del XVIII y que había quedado interrumpido, por razones obvias, por el estallido de la guerra de la Independencia y la primera Guerra Carlista: ciudad abierta o ciudad cerrada.²⁵

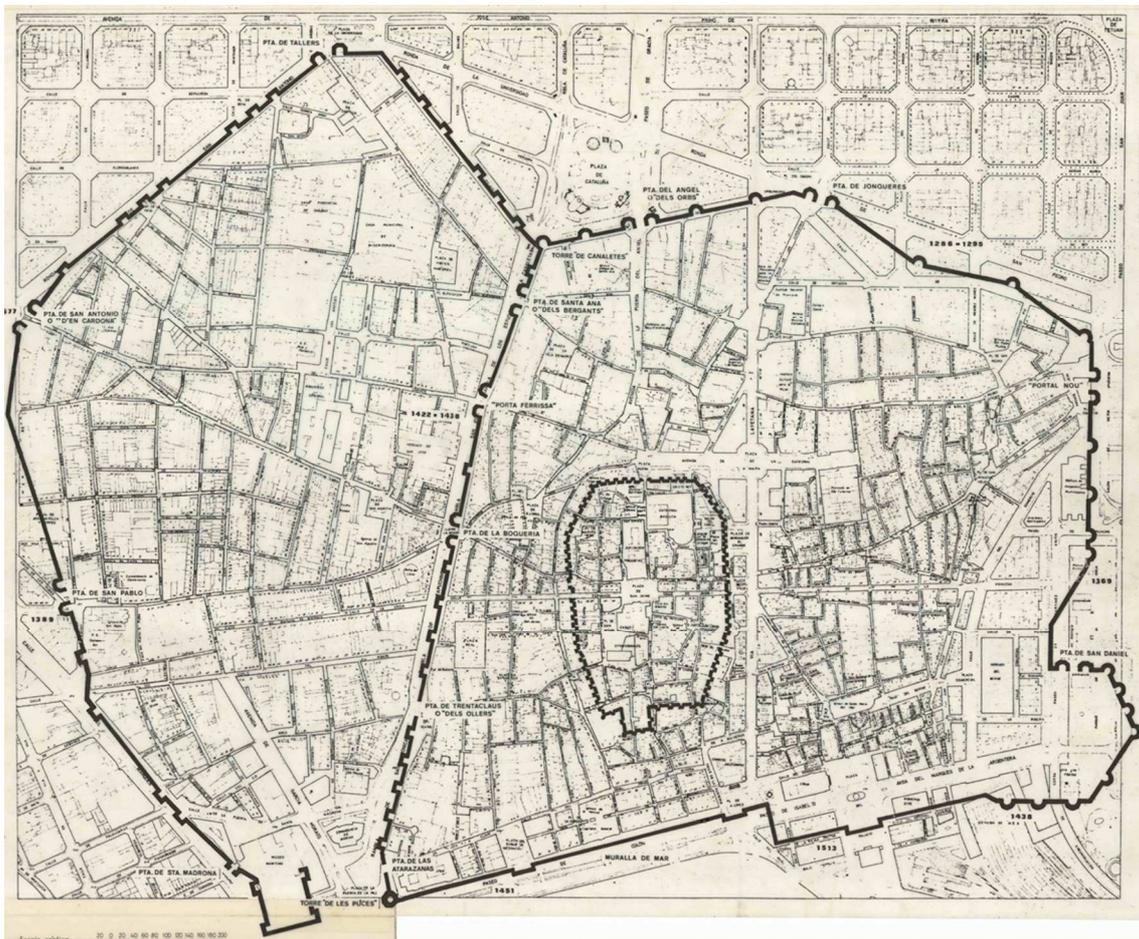


Fig 5. Planta de las murallas romana y medieval de Barcelona. (Fuente: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Planta_muralla_medieval_de_Barcelona.jpg)

²⁵ BASSOLS COMA, M. "Los inicios del derecho urbanístico en el periodo del liberalismo moderado y en el sexenio revolucionario (1846-1876): el Ensanche de la ciudad como modelo urbanístico y sistema jurídico". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXVIII, nº 107-108, primavera-verano 1996, pág. 20

En este sentido, resultan reveladoras las palabras de Ildefonso Cerdá en su obra Teoría de la Urbanización y aplicación de sus doctrinas a la reforma y ensanche de la ciudad de Barcelona:

“Vi clara y distintamente que ese organismo con los defectos capitales de que adolece, incompleto en sus medios, mezquino en sus formas, siempre compresor, aprisiona y mantiene constante tortura a la humanidad, que orgullosa con los medios y elementos de acción de que dispone ... forcejea sin cesar para romper esas tiránicas cadenas de mampostería que la aprisionan ... la humanidad que hoy más que nunca posee el sentimiento de su propia dignidad, no se prestará nunca por mucho tiempo a vivir comprimida en esa especie de camisa de fuerza en que al presente se encuentra aprisionada”.

A nivel legislativo, la competencia estatal de disposiciones vigentes, como la legislación sobre Fortificaciones y Plazas Fuertes o la Ordenanza del Real Cuerpo de Ingenieros Militares de 1803, limitará la operatividad de todas aquellas obras (de competencia municipal y, consecuentemente, de menor rango) que se proyecten en “plazas de guerra” o en “castillos o puestos fortificados”, caso de Barcelona.

Pero acontecimientos, como el cambio en las estrategias militares, el desarrollo de la artillería o la aparición de la aviación civil, vendrán a confirmar irreversiblemente la inutilidad defensiva de las murallas y desembocarán en el sucesivo derribo de las murallas de Barcelona (1854) y Madrid (1857), respectivamente, no sin antes resolver las controversias políticas que estas acciones conllevaban.²⁶ En el caso de Valencia, se inicia el derribo de las murallas de la ciudad en 1865 y la ciudad comienza a extenderse ordenadamente según las sucesivas leyes de ensanche.

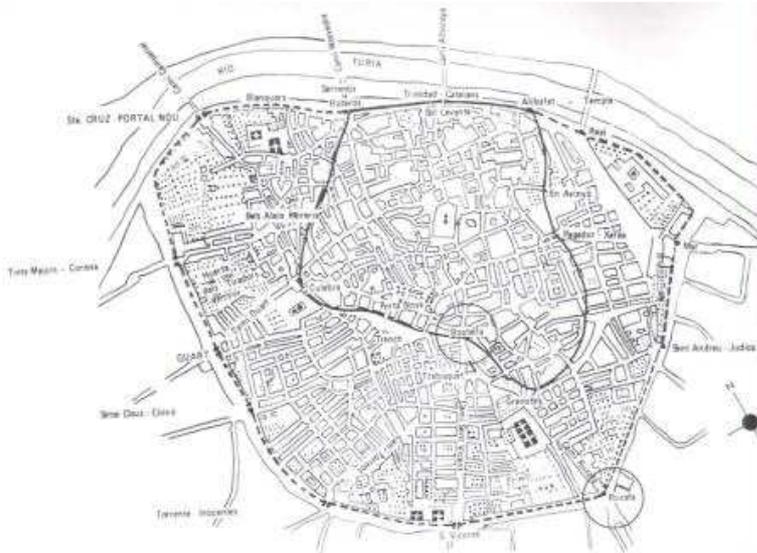


Fig.6. Plano de Valencia, siglo XVII, con sus murallas y sus puertas. (Fuente: cartografiarussafa.wordpress.com)

3.1. La Reforma Interior

La insuficiencia manifiesta de los métodos de alineación individual de casas y del de alineación de calles para dar respuesta a los problemas de higiene, unido a las tendencias procedentes de Europa y, especialmente de Francia, darán lugar a un nuevo medio de intervención consistente en la apertura de calles que rompen la trama urbana para mejorar las condiciones para el tránsito de los nuevos vehículos y dotar a ésta de espacios libres.

²⁶ Ibídem, pág. 21

Pero, tras estas operaciones de reforma de reforma vinculadas al despliegue poblacional, se esconden verdaderas motivaciones económicas, ya que el suelo urbano alcanza un significado desconocido hasta entonces²⁷. El suelo urbano comienza a escasear y la naciente burguesía se apropia del mismo, convirtiéndose éste en mercancía por la cual se paga un precio que incorpora este factor escasez, dando lugar a un valor presunto que nada tiene que ver con ninguna forma de trabajo prestado directamente sobre él y sí con factores como sus condiciones naturales, la proximidad y accesibilidad a construcciones o bienes entre otros. Estos nuevos componentes del valor otorgan a la “nueva” mercancía un valor añadido con respecto a los productos manufacturados de la naciente industria: la exclusividad (no es susceptible de reproducirse).

Simultáneamente y en contraposición a esta revalorización, el suelo edificado queda sujeto a dos tipos de riesgos: la caída de precio motivada por la degradación ambiental que introducen, en determinados ámbitos, las crecientes clases pobres, y el destino a usos no lucrativos de determinados suelos.

La lucha contra estos riesgos centrará las transformaciones urbanísticas del siglo XIX. A nivel de planeamiento urbano, los esfuerzos se encaminarán a paliar la degradación ambiental derivada de la proliferación de las clases menos favorecidas, y a reducir al máximo la necesidad de suelos destinados a usos no lucrativos. A nivel de gestión, se tratará de instrumentalizar y, en menor medida (como luego veremos) cuantificar la indemnización por parte del ente público al propietario del suelo que permita mantener el valor de mercado de estas áreas.

La primera de las reformas tuvo lugar, en el orden técnico, con la promulgación, en el año 1846, de la Real Orden de 25 de julio, que ordenaba a todos los Ayuntamientos “de los pueblos de crecido vecindario” (posteriormente se concretaría este aspecto a municipios con población superior a 8.000 habitantes por Real Orden de 19 de diciembre de 1859), a levantar el Plano Geométrico de la población y sus arrabales en su estado actual, marcando sobre él las alienaciones futuras de calles y espacios libres. Se produce así una cientifización de la intervención en nuestras ciudades, que abandonan las apreciaciones puramente intuitivas e ideológicas que fundamentaban el urbanismo anterior en aras de un estudio detallado de la problemática urbana.²⁸ En efecto, la finalidad de estos planos es eminentemente informativa “para evitar los conflictos que suelen ocurrir con motivo de la construcción de edificios de nueva planta y reedificación de los antiguos”. Pero el mandato legal trasciende este carácter informativo para proyectarse a la esfera jurídica de los administrados, en cuanto de la misma se derivan efectos jurídicos obligatorios de adelantamiento, retroceso o rectificación de sus límites derivados de las nuevas alineaciones proyectadas.²⁹

En cuanto al procedimiento de formación de los planos, se señalaban unas pautas procedimentales que comprendían una fase municipal (información pública, fijación de las nuevas alineaciones y aprobación “inicial”) y otra ministerial (aprobación “definitiva”). Estas pautas serían asimismo completadas por la Real Orden de 19 de diciembre de 1859 antes mencionada. En ella, a la vez que se afianzaba la progresiva transformación de las cuestiones urbanísticas en una función pública y su institucionalización, se apuntaban prescripciones referentes a sus aspectos de representación cartográfica (escala, presentación, signos, tintas, etc.), de contenido intrínseco (señalamiento de las vías de comunicación, cursos de agua, perfil longitudinal de las calles, modificación de rasantes, línea de separación de las propiedades...) y de contenido material (inclusión de una memoria justificativa de alineaciones propuestas).

El antecedente más claro y cercano de esta nueva figura se encuentra en el urbanismo francés del XVIII, tanto en su tratamiento técnico como jurídico, aunque con algunos rasgos diferenciadores.

²⁷ ANGUITA CANTERO, R. *Ordenanza y policía urbana...*, ob cit., pág, 231

²⁸ BASSOLS COMA, M. “Los inicios del derecho urbanístico...”, ob cit., pág. 22-23

²⁹ BASSOLS COMA, M. *Génesis y evolución ...*, ob cit., págs 102-103

Sin embargo, la implantación de esta técnica a nivel práctico fue más bien escasa debido a la pasividad municipal para su elaboración. En el caso de Madrid, la Ley sobre Travesías de 11 de julio de 1849, trató de impulsar la elaboración del Plano de Alineaciones pero chocó de nuevo con la incapacidad del Ayuntamiento. Tampoco la creación de la Junta Consultiva de Policía Urbana, primero, y del Servicio de Arquitectos Provinciales de Distrito, después, encaminadas a la redacción del proyecto de alineaciones, resultarían fructíferas en su intento de centralizar la materia urbanística.

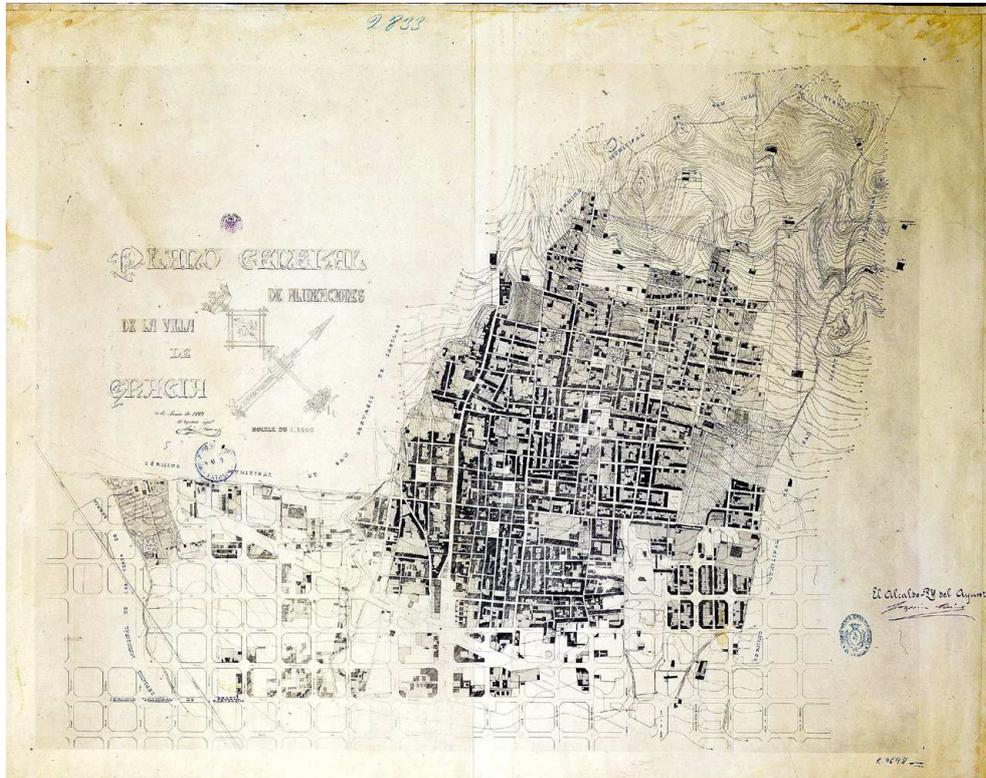


Fig. 7: Plano general de alineaciones de la Villa de Gracia. (Fuente:/mapes.avclesseps.cat)

Cosa distinta ocurrió a nivel teórico, con la formulación, por parte de la Junta Consultiva de Policía Urbana de unas Bases sobre alineaciones de aplicación a Madrid en 1853. Estas Bases constituyeron una exposición de criterios objetivos y realistas de gran interés por su originalidad, por encima de cualquier orientación doctrinal o dogmática. Algunas de estas directrices eran:

a) las garantías del derecho de propiedad:

*“el sagrado derecho de propiedad debe ser escrupulosamente garantido y respetado por sobre él estará en muchas ocasiones la conveniencia pública, la comodidad y la salubridad de las poblaciones; si justo parece indemnizar al propietario particular por el terreno que cede para el uso público, no lo es menos contener esta consideración dentro de unos límites naturales atendiendo a que también hay un derecho de propiedad en el ente moral que indemniza y que a veces la pérdida de unos pies de terreno hace adquirir a una finca mediante el ensanche de una calle, la apertura de otra, la formación de una plaza, etc., un valor muy superior al que tenía antes de sufrir aquella desmembración”.*³⁰

b) la previsión anticipada de un sistema general de alineaciones para el conjunto urbano.

c) la señalización en los planos y sobre el terreno de las líneas de las alineaciones.

d) los principios higienistas y la salubridad como principio inspirador de las alineaciones.

³⁰ Ibidem, págs 106

e) el dimensionado de calles, manzanas, alturas edificables, etc, en base a las circunstancias de salubridad:

“el tipo o unidad para medirlo (el ancho de calle) debe ser el espacio que necesita un carruaje para pasar con holgura y sin peligro de las gentes de a pie”.

“sólo (se ensancharán las vías existentes) cuando y hasta donde puede convenir en cada caso, evitando de este modo a los fondos municipales indemnizaciones cuantiosas e innecesarias”.

“puede decirse que una manzana regular puede variar desde trescientos a quinientos pies en su lado mayor y de ciento cincuenta a doscientos pies en el menor, o sea, de cuarenta mil a cien mil pies superficiales; esta extensión permite una división en solares de proporcionadas dimensiones, con un fondo doble o más que doble que la línea de fachada; pueden y aun necesitan hacerse patios; caben hasta pequeños jardines, en que la vegetación, contribuyendo a la renovación del aire, aumente y proteja la salubridad y no sean tan grandes que produzcan obstáculos para la facilidad de las comunicaciones”³¹

f) la formación y regularización de las manzanas.

Por el contrario, estas Bases, dejaban sólo planteado y sin resolución (y quizá esto fue también una de las causas de su escasa aplicación práctica), algunos aspectos también importantes: ¿cómo proceder jurídicamente para esta reforma?, ¿cómo financiarla?, ¿se debían indemnizar los terrenos afectados por el avance o retranqueo de la alineación, o esta indemnización se compensaba con la plusvalía que la nueva alineación generaba?

La respuesta a este último interrogante planteaba numerosas lagunas jurídicas y de todo orden, en tanto en cuanto, el derecho de propiedad quedaba vinculado a la obligación de avanzar o retroceder sus límites en función de la nueva ordenación. La tendencia inicial fue a utilizar la expropiación como método de rectificación de alineaciones pero, a partir de la Real Orden de febrero de 1863, parece imponerse una nueva solución: la limitación de derechos de aquellos propietarios cuyos terrenos o edificaciones estaban fuera de las alineaciones, en el sentido de restringir aquellas obras que retarden “indebidamente” la reforma proyectada.

Otras cuestiones no resueltas se refieren a la potestad de obligar, al propietario colindante, a adquirir los terrenos sobrantes en caso de avance de alineaciones, y si esta adquisición debe producirse con carácter oneroso o lucrativo. Según Bassols Coma, bajo ningún concepto podría justificarse en un supuesto de expropiación forzosa por dos razones muy claras: por una parte, la imposibilidad de expropiar un bien público en favor de un particular y, por otra porque en el hipotético caso de que esto pudiera producirse, hubiera sido necesario tasar el bien transmitido según los criterios y procedimientos de la Ley de Expropiación Forzosa de 1836 “con escasas probabilidades de que el justiprecio que debía abonar el propietario tuviera alguna relevancia, dado el aprovechamiento marginal de los bienes”³². Este aspecto contaría con cobertura jurídica a partir de la Ley desamortizadora de 1 de mayo de 1855, que propugnaba en su artículo 1º, que todos los Bienes de Propios (caso de los sobrantes de vía pública), por su misma condición de tales, estaban declarados en “estado de venta”. Esto legitimaba la transferencia de los sobrantes en favor de los colindantes. Esta Ley, en su artículo 3º, establecía que “la enajenación de todo bien declarado en estado de venta debía operarse por subasta pública”. Pero, con base en la obligatoriedad del colindante de adquirir los terrenos, las Reales Órdenes de 1 de agosto de 1857 y de 2 de agosto de 1861, vinieron a eximir de la subasta a la adquisición de sobrantes y a permitir que el precio de tasación fuese fijado libremente por la Administración actuante.

³¹ Ibídem, págs 108

³² Ibídem, págs 120

En cuanto a la adquisición, por parte de la Administración de los terrenos objeto de retroceso, la doctrina nunca estuvo demasiado clara en cuanto a si el acto tenía carácter declarativo (en cuyo caso para que la alineación tuviera efecto debía declararse paralelamente su utilidad pública conforme a los requisitos de la legislación general de expropiación forzosa) o traslativo (en este caso, la declaración se encontraba implícita y el acto tenía eficacia expropiatoria directa), si bien parecía comúnmente aceptada la necesidad de la indemnización a los propietarios afectados.

La respuesta a algunas de estas cuestiones llegaría de la mano de Cerdá, en 1861, a través de un modelo y un procedimiento técnico y jurídico-administrativo de la reforma interior, basado en los siguientes puntos:

a) Inventario o programa de los gastos e inversiones que requiere la Reforma. Quedan clasificados en dos tipos: inherentes o inevitables (como la construcción casas suficientes en las afueras para albergar a las familias afectadas), y adherentes o complementarios (como las infraestructuras). Cabe reseñar que Cerdá no propone propiamente un derecho de realojo, sino simplemente la construcción de casas suficientes para que puedan ser ocupadas, mediante los mecanismos del mercado, por los propietarios afectados.

b) Aplicación del procedimiento de expropiación forzosa por zonas laterales para la obtención de los terrenos por los que han de pasar las nuevas calles, con el fin de reducir el ámbito a una unidad de gestión sectorial.

c) Otorgamiento por vía concesional de la reforma interior, sustituyendo a la Administración como promotor por el particular o la empresa.

d) La reforma interior, por sus efectos, incrementa la riqueza pública y, en consecuencia, la materia imponible de los impuestos.

Los planos generales de alineación se convirtieron, como queda apuntado, en el intento fracasado de experimentar por primera vez en España una concepción global de la transformación urbana, y su escasa implantación será una rémora que arrastrará las numerosas actuaciones urbanísticas emprendidas en nuestras ciudades durante la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del XX.³³

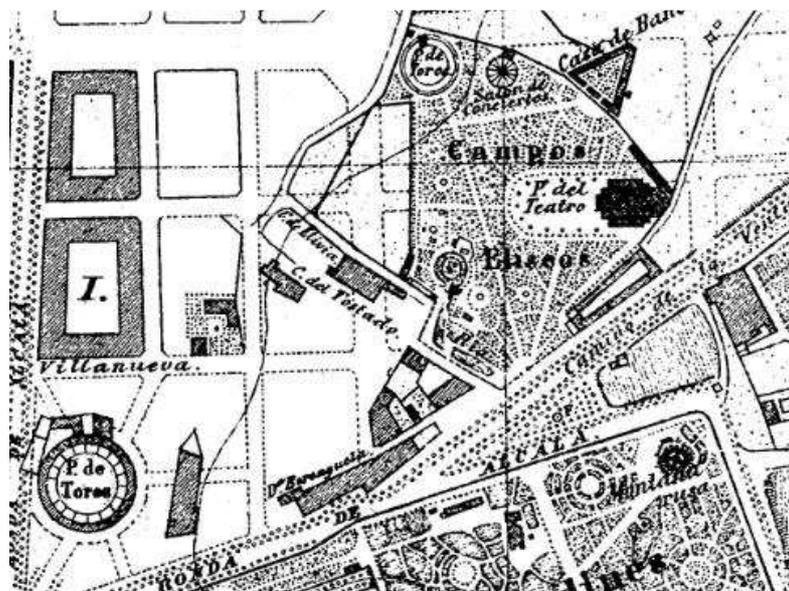


Fig.8: Plano geométrico de Madrid de J. Merlo, J. de Ribera y F. Gutiérrez.
(Fuente: artedemadrid.wordpress.com)

³³ ANGUITA CANTERO, R. *Ordenanza y policía urbana...*, ob cit.,, pág, 278

Ante la pasividad en la elaboración de planos generales de alineación, la Real Orden de 16 de Junio de 1854 generaliza el procedimiento de alineación parcial de calles a toda la nación. Posteriormente y en un intento de descentralización y agilización en la tramitación de estos proyectos, resultó decisiva la Orden de 4 de abril de 1869, estableciendo la aprobación de los mismos por el Gobernador de Provincia en caso de que, por convenio entre el Ayuntamiento y los afectados, no hubiere lugar a expropiaciones forzosas; en caso contrario, sería necesaria la declaración del proyecto como de utilidad pública y requeriría remitir los expedientes al Ministerio de la Gobernación.

La técnica de alineación parcial de calles implicaba que, una vez calculadas las tasaciones compensatorias resultantes de la adaptación a la nueva alineación, el propietario abonaría o recibiría las cantidades debidas en la Tesorería del Ayuntamiento. La mayor asiduidad de la indemnización a propietarios que la de apropiación de terrenos públicos, resultó ser muy onerosa para las arcas municipales. Para salvar esta carga, la Real Orden de 2 de agosto de 1860 declaraba no tener "derecho a indemnización alguna los dueños de las fincas urbanas que por consecuencia de las alineaciones queden avanzadas o retiradas, mientras no se les prive del todo o parte de su propiedad o de sus derechos; pues aquellas contingencias son inherentes a la propiedad urbana y no son desconocidas del que las adquiere". Pero esta ley no llegó a tener aplicación efectiva y los municipios debieron seguir pagando indemnizaciones a los propietarios sin poder exigirles por el momento la cesión gratuita del terreno.³⁴

Por otro lado, el objetivo inmediato de los ayuntamientos era poder ver ejecutado el proyecto parcial en el menor tiempo posible, lo que contrastaba con la actitud habitual de espera del propietario hasta decidir su reedificación. Se necesitaba un nuevo instrumento que agilizase la reconstrucción de solares. Este instrumento se basará en la denuncia administrativa a cargo de los celadores municipales de Policía Urbana y de los arquitectos de Ciudad del posible estado de ruina de todo edificio que entorpezca la consecución de las nuevas alineaciones. Esta solución abre, por un lado, el camino a la reedificación y, por otro cierra la posibilidad de todo derecho a recibir indemnización por el derribo de la construcción. A los municipios ya sólo les quedará hacer frente al pago de los terrenos enajenados.

A partir de este momento, el instrumento de la declaración de ruina, junto a la reedificación voluntaria e interesada serán los procedimientos más usados en la ejecución del planeamiento.

3.1.1. El Proyecto de Ley General para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras Mejoras de las Poblaciones, de 1861

Las carencias de la Ley de Expropiación Forzosa, pusieron de manifiesto la necesidad ineludible de ampliar y revisar la normativa general de esta institución para poder afrontar con cierto éxito la reforma interior de las ciudades. Pronto se vio que los mecanismos de la reforma interior eran mucho más complejos que la simple expropiación de las vías de comunicación, que era el objeto para el que estaba prevista la Ley de 1836, y que la revisión debía afrontarse con carácter general.

Así, el 3 de diciembre de 1861, el Diario de Sesiones del Senado publica un Proyecto de Ley, presentado por el ministro de la Gobernación, José Posada Herrera, que constituirá uno de los antecedentes más relevantes de nuestra historia legislativa urbanística por su contenido y por su repercusión en el urbanismo posterior.

La innovación más radical del Proyecto es la de articular una regulación intrínseca del derecho de propiedad a base de un sistema de limitaciones del dominio y de deberes o cargas por razón de las obras de ensanche, reforma, saneamiento y mejora. Entre los

³⁴ *Ibidem*, pág. 291

deberes o cargas, podemos citar, con carácter general, la cesión obligatoria del terreno para viales, la edificación forzosa bajo pena de enajenación, la contribución a la realización de las obras de urbanización. Entre las limitaciones de dominio, la de obtener autorización previa para la edificación y las determinaciones acerca de las dimensiones mínimas de los solares para poder ser edificados³⁵.

El Proyecto de Ley, sin embargo, carece de una ordenación urbanística genérica, a pesar de que ya existían experiencias concretas en este sentido, tales como los planes de Ensanche y Reforma interior de Madrid y Barcelona.

Como ya quedó dicho anteriormente, los principales problemas con los que se encontró el urbanismo anterior fueron, por un lado, la procedencia o no de indemnizar a los propietarios por la alineación de vías públicas y, por otro, la conveniencia de utilizar la figura de la expropiación para la obtención de los terrenos necesarios para las operaciones urbanísticas a realizar.

En cuanto a la indemnización a los propietarios de los terrenos destinados a viales, la Revista de Obras Públicas, en el año 1862, con motivo de la publicación del Proyecto de Posada Herrera, recoge unos comentarios anónimos que aportan claves para justificar un estado de opinión generalizado en contra de la procedencia de tales indemnizaciones. En estos comentarios, el autor se plantea si la Administración habrá de pagar a un propietario el precio de los terrenos que dan acceso a su parcela, aunque por ese camino “vengan otros por iguales motivos y necesidades a la casa del propietario de que tratamos”. O, yendo un poco más lejos, si “la Administración le habrá de abrir la calle, le habrá de comprar el terreno necesario para ella, y entregárselo de nuevo a fin de que lo explote en su provecho”.

Parece que la respuesta a estos interrogantes debe ser negativa. En esta misma línea, el Proyecto de Ley proclama en su artículo 9, que “cuando la apertura de nuevas calles haya de verificarse en terrenos sin edificación, será obligatoria la cesión gratuita de los que sean necesarios para ellas; y en el caso en que los terrenos que se destinen a vía pública estén parcialmente cubiertos de casas, los dueños de éstas mantendrán derecho a ser indemnizados más que del valor de la parte edificada, siendo igualmente obligatoria para ellos la cesión gratuita del terreno que cubrían las edificaciones en la parte que corresponde a la calle”. Este precepto se consagrará definitivamente en nuestro ordenamiento jurídico en la Ley del Suelo de 1956.

Por otro lado, el artículo 35 puntualizaba que esta cesión gratuita lo debe ser “en proporción a la superficie que posea cada uno de ellos, a fin de evitar que la apertura en cuestión redunde en perjuicio de unos y ventajas de otros”, para lo cual “los que pierden menos terrenos deberán compensar en especie a los que pierden más, de manera que todas las fincas vengan a resultar gravadas en justa proporción a su área”, referido a los propietarios afectados por la apertura o ensanche de un vial.

Nos hallamos ante un auténtico sistema de reparcelación obligatoria y en especie. Eso sí, se trata de una reparcelación en términos de suelo (basada exclusivamente en la mera disminución “física” de la extensión de sus fincas de unos propietarios respecto a otros), no de aprovechamiento o edificabilidad, conceptos ambos que se encuentran implícitos en regulaciones como la limitación del fondo edificable, de la altura máxima, etc, pero que aún no se encontraban debidamente imbricados para dar lugar a una reparcelación en su concepción moderna del término. En cuanto al ámbito de la reparcelación (lo que hoy entendemos como unidad reparcelable) no queda debidamente concretado en el Proyecto; podemos entender que se refiere a él cuando habla de “área” pero el término resulta muy impreciso, pudiendo referirse a manzanas, a conjuntos de manzanas...

³⁵ BASSOLS COMA, M. *Génesis y evolución...*, ob cit., págs 192-193



Fig.9: Proyecto de Ley de Posada Herrera. Portada del Diario de Sesiones de las Cortes. Apéndice primero al núm. 25. (Fuente: www.senado.es)

A LAS CORTES.

El notable desarrollo que ha adquirido la riqueza pública en los últimos años, y el consiguiente aumento de población, han creado nuevas necesidades á que es urgente atender, si no han de repetirse los conflictos que en diversas ocasiones ha sufrido que venen el Gobierno con los escasos medios que respecto de las mejoras urbanas ofrece la actual legislación, tan incoherente, contradictoria é inoportuna, y formada en no pocos casos sobre bases y principios recharados hoy por la ciencia económica.

Por esta causa no se han podido sino intentar mas trabajos que los indispensables para justificar la necesidad de una reforma legal, ni ha podido alcanzarse otro fin que algunas mejoras parciales obtenidas en las poblaciones de primera clase á costa de grandes sacrificios y con algunas ventajas para las mismas, que atestiguan sin embargo el celo é interés de las autoridades locales, pero demuestran á la vez que si el gobierno no ha prestado la unidad de pensamiento que había de producir las grandes consecuencias deseadas.

No han tenido poca parte en este resultado la penuria de medios económicos con que atender á las mejoras necesarias, y la escasa y falta de organización de un personal facultativo, inteligente y debidamente interesado en todas sus operaciones, que ofrezca al Gobierno, á las autoridades locales y á los propios contribuyentes las garantías de moralidad y seriedad en el desempeño de sus deberes, y con ellas inspiren la confianza y aya el entusiasmo que necesitan las grandes empresas. Por motivo de aquellos medios se ha reunido una vez á trabajos de reconocida utilidad pública, y con frecuencia no se han emprendido otros de la misma naturaleza, inteligencia y provecho para compensar los sacrificios exigidos. Mucho se ha hecho de algún tiempo á esta parte para remediar inconvenientes tan graves. La creación de arquitectos provinciales y de distrito, la mejora organización de la junta constructora de poblados urbanos y edificios públicos, y la reciente creación acordada en principio por las Cortes de la sección de construcciones civiles, han sido otras tantas medidas económicas é urbanas que

siguen de las lizas señaladas, y no ha dejado de contribuir también á determinar la senda que conduce al objeto en esta difícil materia, la formación de proyectos especiales económicos é higiénicos, y de que son ejemplos bien notables los verificados para esta capital y Barcelona, iniciada ya por algunas poblaciones de menor importancia. Pero las principales dificultades, que son la falta de medios económicos proporcionados para engrandecer ciertos otros, la incoherencia de la legislación vigente, subsistentes todavía, y á renovarlos se dirigen las disposiciones del proyecto de ley que el Ministro que suscribe tiene la honra de presentar á las Cortes.

Al redactarle ha tenido presente al mismo tiempo que las consideraciones generales ya anteriormente indicadas, vicia de no menor gravedad respecto á la salubridad de las poblaciones y al bienestar público en el interior de las mismas, siendo así de tanta mayor importancia, cuanto que el desarrollo dado á las comunicaciones externas con la construcción de carreteras, y especialmente con la de los ferrocarriles, está haciendo desaparecer de día en día la relación que ha de existir necesaria é indisolublemente entre las que facilitan la circulación dentro de los pueblos, y las que los unen con las demás de la Monarquía. Ni es de olvidar tampoco una cuestión grave en otros países, mas grave tal vez en España, no solo en la corte, sino en algunas capitales de provincia, y es la escasez y carencia de poblaciones que solo pueden relacionarse con los mercados de población y el consiguiente aumento de edificios masivos que, estableciendo la concurrencia, hacen bajar el precio de los inmuebles y resquebrajan el difícil problema de alajar en nuestros antiguos y estrechos casales los numerosos ciervos obreros que han de producir el desarrollo del trabajo, de la industria y de la actividad pública.

Para realizar tan importantes objetos es necesario aligerar los onerosos, haciendo concurrir de la manera mas justa y equitativa á todos los intereses que han de resultar beneficiados con las mejoras, abriendo los procedimientos necesarios para establecer su ejecución, conservando á la propiedad el respeto debido, y dilucidado toda la interacción compatible con los derechos de la comunidad, de suerte que

En relación con las limitaciones de la práctica expropiatoria a las obras públicas que había sido característica hasta este momento, el Proyecto de Ley de Posada Herrera introdujo importantes novedades en su régimen, tanto a nivel procedimental como jurídico, que pueden condensarse en los siguientes aspectos:

- Ampliación de la declaración de utilidad pública a las obras de reforma, ensanche y mejora de las poblaciones.
- Utilización de la expropiación forzosa para la regularización de la propiedad urbana para dar cabida a la edificación, mediante la expropiación de las porciones de terreno necesarias para cumplir lo establecido en el propio Proyecto de Ley en caso de desacuerdo entre colindantes.
- Expropiación-sanción por negativa a adquirir terreno sobrante de la vía pública. Esta expropiación se produciría “abonándole, únicamente, el valor que le correspondiere antes de procederse a la ejecución de las obras” (art. 30).

Como ha quedado apuntado, el Proyecto definía unas condiciones geométricas que debían tener las fincas que adquieran usos urbanos: “queda prohibida, desde la publicación de esta Ley, la edificación en terrenos que no compongan al menos una superficie de 300 metros cuadrados ya en el que el menor de sus lados no tenga lo menos 10 metros lineales”. Esto requería una reconfiguración de gran número de fincas. Los sistemas arbitrados para regularizar las parcelas que no alcanzaban estos límites mínimos son, fundamentalmente, dos: fomentar que los propietarios colindantes los adquieran “por el precio de tasación hecha por dos peritos nombrados por aquéllos y la municipalidad, y tercero en caso de discordia por el Gobernador civil de la provincia”; expropiación de la parte necesaria de las fincas de aquellos propietarios que no ejerciten la preferencia anterior, para formar solares de la extensión requerida.

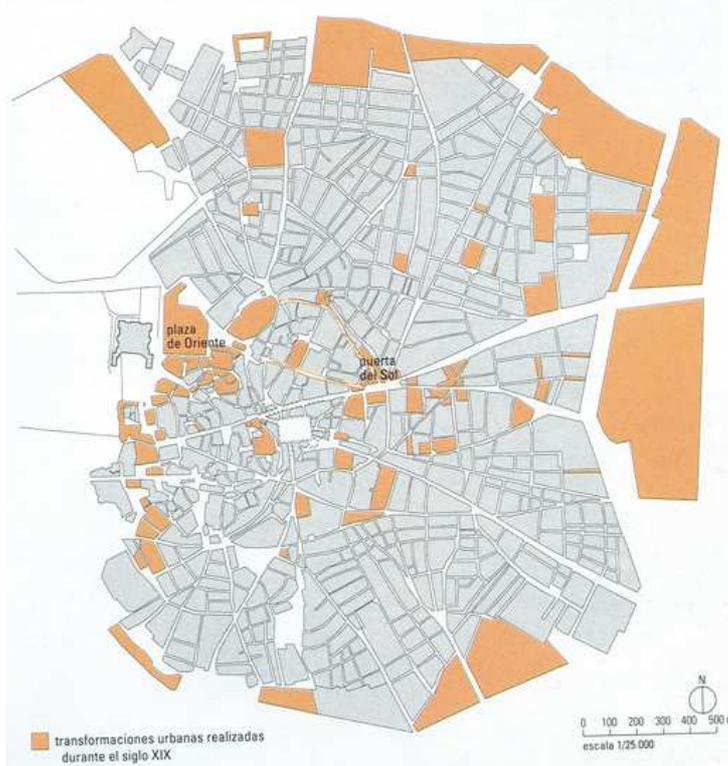


Fig. 10: Esquema del centro histórico de Madrid con expresión de las reformas principales realizadas durante el siglo XIX. (Fuente: www.urban-networks.com)

La preocupación por la justicia distributiva y por la equidad que se respira en todo el Proyecto de Ley, alcanza sus cotas más altas en la regulación de los criterios de fijación del justiprecio, que en este texto legal sí quedan definidos, a diferencia de lo que ocurría con la Ley de Expropiación Forzosa de 1836 y que, en su momento, propició la determinación de justiprecios excesivos. Precisamente en evicción de estas situaciones, el Proyecto pretendía instaurar un sistema equitativo en que la expropiación no pudiera implicar para el propietario una pérdida pero, tampoco, un incremento injustificado en su patrimonio. En este sentido, el artículo 25 dejaba claro que “al aplicarse la Ley de Expropiación Forzosa al justiprecio de los terrenos, se verificará teniendo en cuenta, de una parte, el valor actual de ellos y los daños y perjuicios y, de otra, el aumento de precio y beneficios que obtengan por la reformas que se proyecten o por las mejoras que en aquellos puedan producir las obras que se trate de ejecutar”.

Queda eliminada así toda posibilidad de cómputo de las plusvalías ocasionadas por el proyecto de las obras en la valoración del justiprecio, así como la necesidad de la previa tasación a los efectos de determinar el valor de esta plusvalía a efectos de su exigibilidad al propietario. Esta indemnización por parte del propietario viene a ser un antecedente claro de las actuales contribuciones especiales. Dicho esto, el Proyecto carecía de cualquier referencia para evaluar las plusvalías, más allá de determinar que el órgano competente para esta valoración era la Comisión Mixta de Ensanche y Reforma del artículo 21.

Con carácter general, la fijación del justiprecio sigue encomendada al sistema de peritos, variando el procedimiento de nombramientos que, en el caso del perito representante de la propiedad pasa a ser nombrado por la Comisión (en lugar de por el propietario individualmente), y en el del perito tercero es nombrado directamente por el Gobernador civil. La misión de estos peritos era la obtención de los componentes del justiprecio (valor en renta y en venta). Una vez confeccionado el expediente de tasación, se remitía junto con las reclamaciones de los interesados, al Gobernador civil, que fijaba el justiprecio definitivo.

La trayectoria parlamentaria de este Proyecto de Ley es un aspecto bastante oscuro pero, a tenor de la única discusión parlamentaria recogida en el Diario de Sesiones de las Cortes de 26 de enero de 1862, páginas 391 y 392, la oposición que el texto encontró en la calle entre los propietarios (que no entre los científicos) parece que pudo haberse trasladado al Senado. Lo cierto es que el día 1 de julio de 1862, el Senado autorizó al señor ministro de la Gobernación, José Posada Herrera a retirar el Proyecto de Ley presentado con anterioridad, cosa que éste hizo.

La regulación unitaria de las principales actuaciones de orden urbanístico por parte del Proyecto de Ley no tendrán continuación en la legislación posterior hasta la aprobación de la Ley del suelo de 1956. A partir de la legislación de Posada Herrera, se volverá a producir una disgregación normativa del ensanche y la reforma interior, y debido a circunstancias de oportunidad históricas, a partir de 1864 predominará la regulación del tema más urgente: el llamado ensanche de poblaciones. Sólo algunos años después, en 1878, se retomará la legislación de reforma interior.

Entre ambos textos legislativos se aprobaron dos Constituciones (1869 y 1876) que desarrollan la figura de la expropiación de forma totalmente diferente. Por un lado, el artículo 14 de la Constitución de 1869 introduce la intervención judicial en el procedimiento expropiatorio, afirmando que:

“Nadie podrá ser expropiado de sus bienes sino por causa de utilidad común y en virtud de mandamiento judicial, que no se ejecutará sin previa indemnización regulada por el Juez con intervención del interesado”.

Por su parte, la Constitución de 1876, rectifica dicha intervención, estableciendo en su artículo 10:

“No se impondrá jamás la pena de confiscación de bienes, y nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización. Si no procediera este requisito, los jueces ampararán y en su caso reintegrarán en las posesión al expropiado”³⁶

La directa remisión de toda operación reformadora a la expropiación forzosa, unido a la inexistencia en la Ley vigente de presupuestos sobre la fijación de los justiprecios, dejaron entrever la necesidad de una revisión de la citada Ley de Expropiación Forzosa. Para dar respuesta a esta necesidad, surgirán toda una serie de iniciativas reformistas como las que a continuación se analizan.

3.1.2. Proposición de Ley “declarando obras de utilidad pública las de reforma interior de poblaciones”, de 1878

Una vez retirado el Proyecto de Ley de Posada Herrera, la siguiente iniciativa para regular la reforma interior se produjo con la formulación, por parte de Joaquín de Gabirol y Pablo Turull ante las Cortes, de una Proposición de Ley “declarando obras de utilidad pública las de reforma interior de poblaciones”, el 9 de diciembre de 1878.

Esta Proposición no prosperaría ya que se encontraba en avanzado estado de discusión el Proyecto de Ley General de Expropiación, que abordaba este tema en uno de sus títulos. Sin embargo, es indudable su valor como antecedente legislativo de la Ley de Expropiación forzosa de 1876 por sus novedosas aportaciones. La primera de ellas es el intento nuevamente de aunar los planteamientos urbanísticos y los principios jurídicos del ensanche y de la reforma interior, como ya había sucedido con el Proyecto de Ley de 1861.

El modelo de gestión que propone este texto es la expropiación forzosa de los terrenos, previa elaboración del correspondiente “plano de reformas parciales o totales”, cuya formación se encomienda a los Ayuntamientos con la aprobación del Gobernador

³⁶ DE DIOS, S., INFANTE, J., ROBLEDO, R., TORIJANO, E.. *Historia de la propiedad...*, ob cit.,, pág. 214

civil. Este “plano” tiene una dimensión meramente cartográfica, con el único fin delimitador del ámbito de actuación de la reforma, y su aprobación por el Gobernador civil llevaba implícita la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios.

La novedad fundamental en materia de expropiación es la que se refiere a su ámbito objetivo. La experiencia de actuaciones realizadas al amparo de la legislación vigente en ese momento, había dado como resultado un trazado viario irregular y fragmentado (contrariamente a su propósito) como consecuencia de la aparición de parcelas sobrantes in edificables y solares edificados invadiendo terrenos destinados a vial. Con el fin de paliar esta situación, la Proposición introduce la técnica de la expropiación por zonas laterales definida así por el propio texto: “siempre que un Ayuntamiento de una población que se halle en dicho caso acuerde la apertura de una calle, tiene derecho para expropiar forzosamente la totalidad de la finca o fincas que estén emplazadas en todo o en parte sobre el solar que deba destinarse a vía pública, así como también la de las fincas que en todo o en parte estén emplazadas dentro de una zona igual a su latitud a ambos lados de la misma”, extendiéndose esta forma de proceder para los casos de ensanches o rectificaciones de espacios libres. Una vez abierta la calle, la entidad expropiante debía enajenar en subasta pública los terrenos correspondientes a las franjas laterales. Este modelo presentaba algunas excepciones perfectamente tasadas:

a) “Cuando además del terreno que se haya de destinar para uso público les quede un solar con fachada sobre la nueva vía, cuya área, siendo aproximadamente de forma rectangular y perpendicular a dicha vía, mide un máximo de 250 metros cuadrados y tenga, además, un frente de 12 metros y un fondo de 15 metros, ambos también mínimos” podrán liberarse de la expropiación cediendo “al Ayuntamiento gratuitamente, y a propiedad absoluta, la quinta parte de todo el terreno que ocupe la finca que ha de tener fachada sobre la nueva vía, o bien deberá pagar al mismo, según tasación pericial, el número de metros correspondientes hasta completar la expresada quinta parte, cuando fuese menor la porción de terreno, así como percibir, en su caso, del mismo su importe si el terreno que ha de ceder para vía pública que excede de la quinta parte”.

b) En el caso de que los solares regulares no fueran colindantes con la nueva vía pública, para liberarse de la expropiación debían adquirir obligatoriamente el terreno necesario para adelantar la nueva calle, satisfaciendo “no sólo su valor, sino, también, el mayor que adquiere su finca con la reforma efectuada”.³⁷

3.1.3. Ley sobre expropiación forzosa por causa de utilidad pública de Danvila y Collado, de 1877

El 25 de abril de 1877 presenta el diputado Danvila y Collado varias proposiciones de Ley en el Congreso, que versaban sobre las más variopintas materias (patentes, establecimientos insalubres, peligrosos e incómodos, etc.) entre las que figura una proposición relativa a la expropiación forzosa por causa de utilidad pública. Esta constituiría el antecedente parlamentario inmediato a la Ley de Expropiación Forzosa de 1879.

La novedad más destacable establecida por este texto fue la de la instrumentación del Jurado Especial (compuesto por 10 hombres elegidos por sorteo de la lista de primeros constituyentes) para la determinación del justiprecio y para evitar los posibles fraudes de las valoraciones.

En cuanto a la gestión, mantiene intacta la técnica de expropiación por zonas laterales para apertura de nuevas calles y plazas.

La tramitación parlamentaria de esta Proposición no fue sencilla, sufriendo cambios importantes durante el proceso, entre las que destaca la incorporación de un nuevo Título II bajo el nombre “De la Reforma Interior de las Grandes Poblaciones”,

³⁷ BASSOLS COMA, M. *Génesis y evolución...*, ob cit., pág 338

consecuencia de una enmienda de los senadores Maluquer y Girona, inspiradas al parecer por el también senador Baixeras³⁸. Otros cambios profundos sufridos por el texto original hacen referencia a la sustitución del Jurado por la figura tradicional del tercer perito y posterior aprobación del justiprecio por el Gobernador Civil. Desaparecen también las expropiaciones municipales por razones de reforma interior, y con ellas la regulación de la expropiación por zonas laterales.

Esta Proposición con sus modificaciones parlamentarias se transformará en la Ley de Expropiación Forzosa, de 10 de enero de 1879.

3.2. La Ley de Expropiación Forzosa de 1879

Durante la fase de la Restauración propiamente dicha (1875-1902) se produce el asentamiento de la legislación urbanística del período precedente con leves retoques que van a mantener 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 Ley de Expropiación Forzosa, tras su tramitación parlamentaria, resultó aprobada el 10 de enero de 1879. Se trata de una extensa Ley de 63 artículos, cuya aportación más novedosa fue la consagración de la técnica de expropiación por zonas laterales y paralelas a la vía pública, sin que pudiera exceder de 20 metros la latitud de las mencionadas zonas³⁹, recogida en su artículo 45. La definitiva adopción de este sistema de expropiación supuso una transformación radical por sus implicaciones en relación con las plusvalías. La ampliación de las zonas laterales limita, por un lado los incrementos de valor injustificados de valor que experimentaban los propietarios colindantes a los viales, resolviendo los problemas de ordenación de los solares directamente afectados. Si esta técnica hubiera tenido que desarrollarse mediante la expropiación ordinaria hubiera supuesto una carga excesiva para las arcas municipales, pero mediante el nuevo procedimiento, se absorben las plusvalías de los terrenos favorecidos por el proyecto, y con la posterior formación y enajenación de las nuevas parcelas, se financiaba, al menos en parte, la acción urbanizadora.

Pero no sólo el erario público se beneficiaba de la nueva técnica sino que, a través de la vía concesional (plenamente admitida por la Ley), los municipios podían transferir su ejercicio a particulares o sociedades privadas que pasaban a ser titulares de los terrenos que no eran destinados a la vía pública en compensación al abono de expropiaciones y demoliciones, a la ejecución de los servicios y a la regularización de los solares (este aspecto de la Ley será ampliamente regulado en el Reglamento).

La Ley establecía en su artículo 49 que “en las enajenaciones forzosas que exija la ejecución de la obra, será regulador para el precio el valor de las fincas antes de recaer la aprobación al proyecto”. De esta manera, las plusvalías perdidas por los propietarios no eran indemnizadas, así como tampoco las mejoras que hubiesen podido realizarse en la finca desde la iniciación del proyecto⁴⁰.

Podemos afirmar que la Ley incorporaba una visión radicalmente administrativa de la institución expropiatoria, marginando los aspectos judicialistas de la garantía de la propiedad. Esta circunstancia desencadenó una corriente de oposición por parte de la opinión jurídica, que se materializó en dictámenes e iniciativas de reforma de la Ley, como el Proyecto de Ley de Montero Ríos de 1886, que intentaron reconducirla a una garantía de la propiedad y de fijación del justiprecio por vía judicial⁴¹.

³⁸ Diario de las Sesiones de las Cortes. Senado. Legislatura de 1878, vol. 5, núm. 105, pág 1913.

³⁹ BASSOLS COMA, M. “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”. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXVIII, nº 107-108, primavera-verano 1996, pág 57

⁴⁰ TEJEDOR BIELSA, J. C.. *Propiedad, equidistribución...*, ob cit., pág.47

⁴¹ BASSOLS COMA, M.: “El derecho urbanístico de la Restauración...”, ob cit., pág 57



Fig.11: Publicación de la Ley de Expropiación Forzosa de 1879. Gaceta de Madrid de 12 de enero de 1879. (Fuente: www.boe.es)

Entre las reacciones destacables se sitúa la del funcionario del Ayuntamiento de Barcelona Javiert Tort y Borrell, cuyo dictamen de 1878 alaba la redacción de la nueva Ley, el equilibrio que en ella se mantiene entre el sagrado derecho de propiedad y la misión de las Administraciones Públicas en materia urbanística, y el sistema de compensación de beneficios y perjuicios en caso de que se expropie parte de alguna finca. Pero, por otro lado, critica la competencia del Gobernador Civil para declarar la utilidad pública por considerar que podría recaer alguna decisión arbitraria; asimismo, observa contradicción con la Ley de Obras Públicas de 1877 en cuanto a la declaración de utilidad pública.

Más crítica fue la Asociación de propietarios de fincas urbanas de Barcelona, instando al Gobierno a modificar la Ley en 1892 alegando: la desprotección del propietario de inmueble expropiado (respecto a lo cual propone que sea la autoridad judicial la que haga la valoración y tramite todo lo relativo al justiprecio) y la inconstitucionalidad de la técnica de expropiación por zonas. Por otro lado, propone la caducidad de la declaración de utilidad pública para evitar que el transcurso excesivo del tiempo varíe el valor del inmueble a expropiar⁴²

3.2.1. Las iniciativas de reforma de la Ley de Expropiación Forzosa de 1879

Durante los primeros años de su vigencia, se pensaba que la Ley de 1879 era una norma de transición destinada a ser ampliamente mejorada, eliminando las lagunas prácticas y doctrinales que presentaba, lo cual desencadenó un movimiento revisionista cuyas iniciativas más destacadas analizamos a continuación.

El primer intento fue la Proposición de Ley de Segismundo Moret de 1882.

La nueva Ley de Expropiación Forzosa no protegía suficientemente a los arrendatarios, lo que llevó a Segismundo Moret, Víctor Balaguer y José Canalejas a

⁴² DE DIOS, S., INFANTE, J., ROBLEDO, R., TORIJANO, E.. *Historia de la propiedad...*, ob cit., pág. 218-219

presentar una Proposición de Ley “declarando con derecho de indemnización a los inquilinos, arrendatarios u ocupantes de inmuebles que sean expropiados por causa de utilidad pública”⁴³.

El dictamen de la Comisión del Congreso reforzó esta pretensión de indemnización, que debía ser valorada por un Jurado, cuyos miembros proceden de las distintas ramas de contribuyentes del comercio y de la industria y de algunas profesiones liberales (arquitectos, abogados, notarios...).

Posteriormente, en 1886, el entonces Ministro de Fomento E. Montero Ríos, presentó ante el Senado un Proyecto de Ley sobre reforma de la Ley vigente⁴⁴, cuyo prólogo ha sido alabado por numerosos autores por su estilo y por su valor doctrinal e ideológico por realizar un análisis de la evolución histórica de la expropiación desde 1836 hasta la presente Ley. sus críticas se centran en la consideración de que la fijación del justiprecio debe corresponder al orden judicial (en aras de la imparcialidad), y en el rechazo de la expropiación forzosa por zonas laterales, por considerar que constituye una forma de lucro para la Administración en detrimento de los propietarios.

La radicalidad inicial del Proyecto en defensa de la propiedad privada se suaviza en cuanto al reconocimiento de indemnización a los arrendatarios que afectaría sólo a los que tengan inscrito su derecho en el Registro y, en el caso de los arrendatarios de establecimientos mercantiles o industriales, sólo serían indemnizables “la situación y circunstancias del local expropiado”, pero no “el crédito personal del comerciante o industrial que lo ocupare”.

Otras iniciativas de menor calado pero igualmente interesantes son el Proyecto de Ley de Expropiación de Santos de Isasa en 1891⁴⁵ (que elimina del proyecto las expropiaciones urbanas con motivo del ensanche y mejora de las grandes poblaciones, alegando en su Preámbulo incompetencia por parte del Ministerio de Fomento para esta materia), o la Proposición de Ley del Conde de Estradas en 1892⁴⁶ (introduciendo el Jurado para la determinación del justiprecio, haciendo hincapié en el problema de la reforma interior de las poblaciones con más de 50.000 habitantes, y admitiendo, como novedad más relevante, la expropiación por zonas sin fijación de límites en cuanto a su extensión).

3.3. La Ley sobre obras de mejora, saneamiento y reforma interior de las grandes poblaciones de 1895

A pesar de las numerosas propuestas, la Ley de Expropiación de 1879 no se reformó y continuó vigente durante los primeros 30 años del siglo XX. Esto abrió paso a un sistema de reformas parciales con ocasión de la regulación de materias concretas de su contenido, entre ellas la reforma interior de poblaciones, que convirtieron la materia de la expropiación forzosa nuevamente en un mosaico de instituciones, como había ocurrido en el pasado tras el fracaso de la Ley de Posada Herrera.

Uno de los sectores que primero conseguirá la emancipación de la Ley General de Expropiación, será precisamente la materia relativa al saneamiento y mejora interior de poblaciones, y este hecho se materializó precisamente en la Ley sobre obras de mejora, saneamiento y reforma interior de las grandes poblaciones⁴⁷, si bien la mayor relevancia de la misma se encuentra en las novedades que introduce en el seno de la institución expropiatoria más que en sus aportaciones propiamente urbanísticas. En este sentido, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley manifestaba que la Ley “tiende a facilitar las

⁴³ Diario de las Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados. Legislatura de 1882, ap. 9 al núm 120.

⁴⁴ Diario de las Sesiones de las Cortes. Senado. Legislatura de 1886, ap. 2 al núm 32, vol 1

⁴⁵ Diario de las Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados. Legislatura de 1891, ap.2 al núm 94 .

⁴⁶ Diario de las Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados. Legislatura de 1891, ap. 5 al núm 233 .

⁴⁷ Diario de las Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados. Legislatura de 1894, ap. 6 al núm 149 .

expropiaciones de fincas como base fundamental del ensanche y desenvolvimiento interior de importantes ciudades, y medio seguro para realizar el proceso de la vida urbana⁴⁸. A la vista de ello, debemos interpretar que la nueva Ley venía a modificar aspectos de la Ley de Expropiación forzosa, manteniendo las determinaciones de aquella Ley sobre reforma, mejora y saneamiento; sin embargo, el dictamen del Senado eliminó toda referencia a las obras de reforma y ensanche interior, quedando reducido el objeto de esta Ley al saneamiento y mejora interior.

Pero, incluso en estas materias, no se puede hablar de avance en la evolución del Derecho urbanístico, sino más bien de retroceso, ya que, a partir del dictamen del Senado antes mencionado, desaparece de su articulado la referencia a la necesidad de programar conjuntamente las actuaciones a realizar como parte de un plan general o especial para una zona determinada del casco urbano, determinación que sí recogía la Ley de Expropiación Forzosa.



Fig.12: Gaceta de Madrid de 20 de diciembre de 1896. (Fuente: www.boe.es)

Cosa distinta fue su aportación a la institución de la expropiación urbanística. Si bien el Proyecto de Ley pretendía una autonomía normativa respecto de la Ley de 1879, el debate parlamentario modificó esta condición estableciendo referencias a ese texto en el articulado: “las expropiaciones necesarias ... se regirán por las prescripciones de las Leyes de 10 de enero de 1879 (general de expropiación forzosa) y 26 de julio de 1892 (legislación especial de ensanche de Madrid y Barcelona), y por las de la presente Ley en cuanto completen, reforme o deroguen las anteriores⁴⁹.”

48 BASSOLS COMA, M. *Génesis y evolución...*, ob cit., pág 366

49 Diario de Sesiones, de 18 de febrero de 1895 (apéndice 17º al núm. 81, pág. 1 y ss

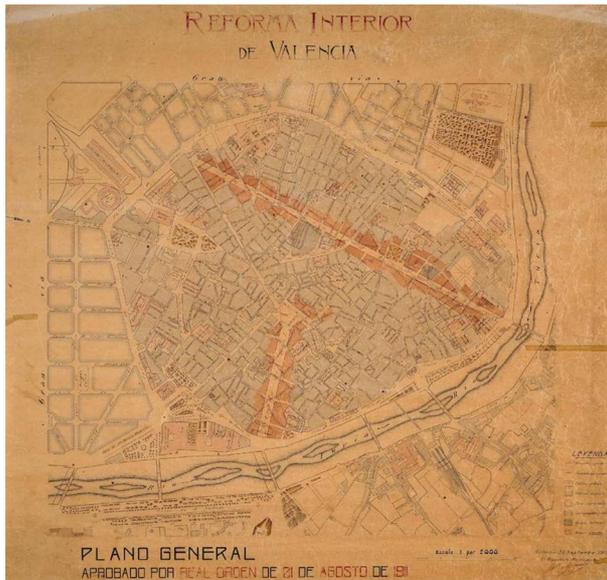


Fig. 13: Plan de Reforma Interior de Valencia de D. Federico Aymami
(Fuente: <http://www.skyscrapercity.com>)

Únicamente podemos hablar de tal autonomía plena en materia de determinación del justiprecio. En este sentido, el texto legal vino a paliar las deficiencias de la legislación anterior en este campo. La Ley de Expropiación forzosa carecía de criterios de valoración remitiendo, para el cálculo del justiprecio, a la figura del tercer perito. La Ley de 1895 establece, sin embargo, los siguientes elementos de juicio para la valoración de solares y edificios: los valores fiscales (valor y renta declarada, el líquido imponible, la cuota impuesta) en el período de los diez años anteriores a la formación del proyecto; los datos del Registro de la Propiedad (precio de adquisición) clasifican por el sitio que ocupen (calles de primer orden, segundo, tercer orden) aplicando a cada categoría unos módulos; clasificación de los edificios por su estado de vida (nueva construcción, dos tercios de vida...) a los que también se aplican unos índices predeterminados; para los arrendamientos y locales de negocios se capitalizaba los alquileres pagados si excedían de 10 años. A mayores, se admitía el 3% de afección. Los peritos eran seleccionados en razón de su especialidad. Cabía la expropiación conjunta de varias fincas. Se consagraba y regulaba el Jurado de Expropiación Forzosa, en sustitución del tercer perito, como órgano colegiado, integrado mayoritariamente por representantes de la propiedad, presidido por el alcalde como único representante del interés general y sin carácter permanente.

El Proyecto incorpora el interés social como causa legitimadora de la expropiación, al entender el fin de la expropiación, no como una adquisición de bienes, sino como una transferencia de unos bienes de unos titulares a otros. Paralelamente, amplía el concepto de beneficiario a los que asuman el compromiso de transformar el destino urbanístico de los inmuebles, ya sean éstos “sociedades legalmente constituidas o particulares”, previéndose exenciones fiscales para los particulares que ejecutaran las obras⁵⁰.

En materia de indemnizaciones, la Ley recoge, aunque con algunos matices, la pretensión formulada por Segismundo Moret en su Proposición de Ley de 1882: el reconocimiento de derechos a la propiedad mercantil en las expropiaciones por saneamiento y mejora interior, concretamente el 10% del precio del alquiler durante los últimos diez años, y un 5% por el resto de años del contrato con un máximo de 50 años.

En cuanto a la técnica de expropiación, la Ley amplió las franjas laterales, que podían llegar a 50 metros sin ser nunca inferiores a 20 metros y, posteriormente, el Reglamento las refirió no sólo a vías públicas, sino también a plazas jardines y demás obras proyectadas. Éste, en su artículo 35 ordenaba excluir del justiprecio “los beneficios

⁵⁰ ALLI ARANGUREN, J. C. *Estudio sistemático del texto refundido...*, ob cit., pág. 45

que puedan obtener las fincas o solares como consecuencia de la obra de saneamiento o reforma”, pero por otro lado, permitía incluir el cómputo para el cálculo de aquél las construcciones, plantaciones, mejoras y labores realizadas con licencia hasta la aprobación definitiva del proyecto.

Otra novedad que marca el carácter regresivo de la Ley es la pérdida de la iniciativa y de la realización de las obras por parte del Ayuntamiento (que precisaba autorización especial del Gobierno para ejecutarlas directamente o por contrata en atención a los empréstitos y arbitrios que debía contraer para su realización), convirtiéndose en un simple concesionario junto con las sociedades legalmente constituidas o los particulares. La posición del concesionario era mucho más favorable que en la Ley anterior, ya que, seguramente para hacer más atractiva la participación de la iniciativa privada, no se fijaba ningún tipo previo en la subasta, no se predeterminaban las condiciones de regulación y edificación de los solares resultantes y no se imponía para el concesionario o adquirente la edificación forzosa de los solares en un plazo determinado. Aunque algunos autores como Bassols Coma consideran que las obras de mejora, saneamiento y reforma interior se conciben fundamentalmente como operaciones mercantiles⁵¹, otros como Gómez-Ferrer Morant o Tejedor Bielsa entienden que la Ley sólo pretendió agilizar los expedientes expropiatorios y reafirmar el carácter público de las plusvalías generadas por dichas obras⁵².

“La incorporación de la iniciativa empresarial al campo del urbanismo parecía 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 financiación, vinculadas a la previa edificación para obtener los beneficios fiscales antes referidos convertían la operación en muy arriesgada y dilatada en el tiempo, al mismo tiempo que exigido una Administración fiscal muy ágil”⁵³.

3.4. El ensanche

El proceso de formación y realización del Ensanche de las poblaciones representa “el momento culminante del urbanismo del siglo XIX”⁵⁴. No en vano, Bassols Coma afirma:

“nuestro Derecho Urbanístico histórico se inauguró formalmente con la aprobación de la Ley de 29 de junio de 1864 “fijando las reglas que han de observarse en las obras para el Ensanche de las poblaciones”. El núcleo básico de esta legislación de Ensanche (revisada por las Leyes de 1876 y 1892) estuvo prácticamente vigente hasta su derogación por la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956”.

A partir del primer tercio del siglo XIX, y como consecuencia de las condiciones económicas, sociales y demográficas que vivía nuestro país, y colacionadas en el epígrafe 2.2 ya tratado (retraso en el proceso de industrialización y por tanto de la aparición de los problemas sanitarios vinculados a él, fuerte crecimiento demográfico de las ciudades imposible de absorber por la débil industrialización, etc...), se genera un urbanismo de carácter expansionista derivado del déficit de viviendas y la carestía de los inquilinatos, que ya no podían resolverse con las nuevas edificaciones en altura ni con la ocupación de jardines, prados, huertos interiores y de los nuevos solares liberados por las desamortizaciones.

Todos estos factores explican la necesidad de afrontar la reforma urbana que, en nuestro país, y como quedó apuntado con anterioridad, adoptaría dos tipos de

⁵¹ BASSOLS COMA, M. *Génesis y evolución...*, ob cit., pág 381

⁵² TEJEDOR BIELSA, J. C. *Propiedad, equidistribución...*, ob cit., pág 50

⁵³ BASSOLS COMA, M. “El derecho urbanístico de la Restauración...”, ob cit., pág 58

⁵⁴ BIDAGOR, P., GARCÍA BELLIDO y otros. *Resumen histórico del urbanismo en España*. L.E.A.L. Madrid, 1968, pag 265

operaciones (ensanche y reforma interior) que al principio se plantearon conjuntas pero luego se disociaron, singularizando la evolución de nuestro urbanismo.

Pero, como más adelante se manifestará, la legislación española del momento no podía dar respuesta a las nuevas necesidades derivadas del ensanche. La Ley de Expropiación Forzosa de 1836, como hemos comprobado, estaba concebida únicamente para las creación de carreteras y, si bien el derecho de propiedad había sido liberado de las cargas medievales, carecía aún de un estatuto jurídico preciso que no solamente determinará sus facultades, sino también sus deberes y limitaciones ante el interés público⁵⁵.

3.4.1 Antecedentes. Los Ensanches de Madrid y Barcelona

El hecho histórico que puso en marcha en nuestro país la técnica del ensanche fue la autorización de derribo de las murallas de Barcelona en 1855. Al año siguiente, Ildefonso Cerdá recibe el encargo del Gobierno de realizar el levantamiento del plano topográfico del llano de los alrededores de la ciudad, siendo entregado en diciembre de ese año junto con la Memoria del Anteproyecto de Ensanche de Barcelona. No será hasta 1859 cuando el Gobierno encarga a Cerdá el plano de Ensanche de la ciudad. Pocos meses después, el Ayuntamiento de Barcelona convoca concurso público sobre el Ensanche, que resulta adjudicado a Rovira i Trías. Entre la convocatoria y la resolución, se aprueba por Real Orden de 7 de junio, el Proyecto de Reforma y Ensanche de Cerdá.

Por el contrario, en el caso de Madrid, se autorizó en 1857 la formación de un Proyecto de Ensanche a Carlos María de Castro. Sin embargo, el derribo de las cercas, a diferencia de Barcelona, sería posterior al proyecto (1868).

El primer intento de Ensanche para Madrid, obra de Juan Merlo, fue desestimado por el Ayuntamiento, que entendía más apropiado a las circunstancias de la ciudad un plan de reforma interior, al faltar "por construir la mitad de la villa"⁵⁶. Este planteamiento podría considerarse un antecedente involuntario de la idea actual de ciudad compacta, en tanto en cuanto se antepone la terminación de la ciudad consolidada frente a la expansión en el territorio en base a parámetros de sostenibilidad y protección de los recursos naturales.

Diez años más tarde, se produce un cambio de estrategia en el Gobierno, que autoriza, a través de Real Decreto de 8 de abril de 1857, a la formulación de un Proyecto de Ensanche para Madrid, justificando su necesidad con base en los siguientes argumentos: el aumento de población experimentado, las nuevas necesidades creadas por los adelantos del siglo, la próxima transformación de la villa en una plaza de gran movimiento social y mercantil, y la llegada a las puertas de Madrid, en el verano de 1858, de un gran caudal de aguas⁵⁷. En el texto redactado al efecto, se asimilaba la ejecución del ensanche a las Obras Públicas, para lo cual se exigía el correspondiente proyecto, que fue encargado, como se expuso anteriormente, a Carlos M. de Castro. Este elaboró una Memoria que se aprobó a título de Anteproyecto de Ensanche de Madrid.

⁵⁵ BASSOLS COMA, M. *Génesis y evolución...*, ob cit.,, pág 185

⁵⁶ DE MESONERO ROMANOS, R. *Trabajos no coleccionados*. Tomo I. Imprenta de los Hijos de M. G. Hernández, 1903, pag. 171

⁵⁷ BIDAGOR, P., GARCÍA BELLIDO y otros. *Resumen histórico...*, ob cit.,, pág. 265

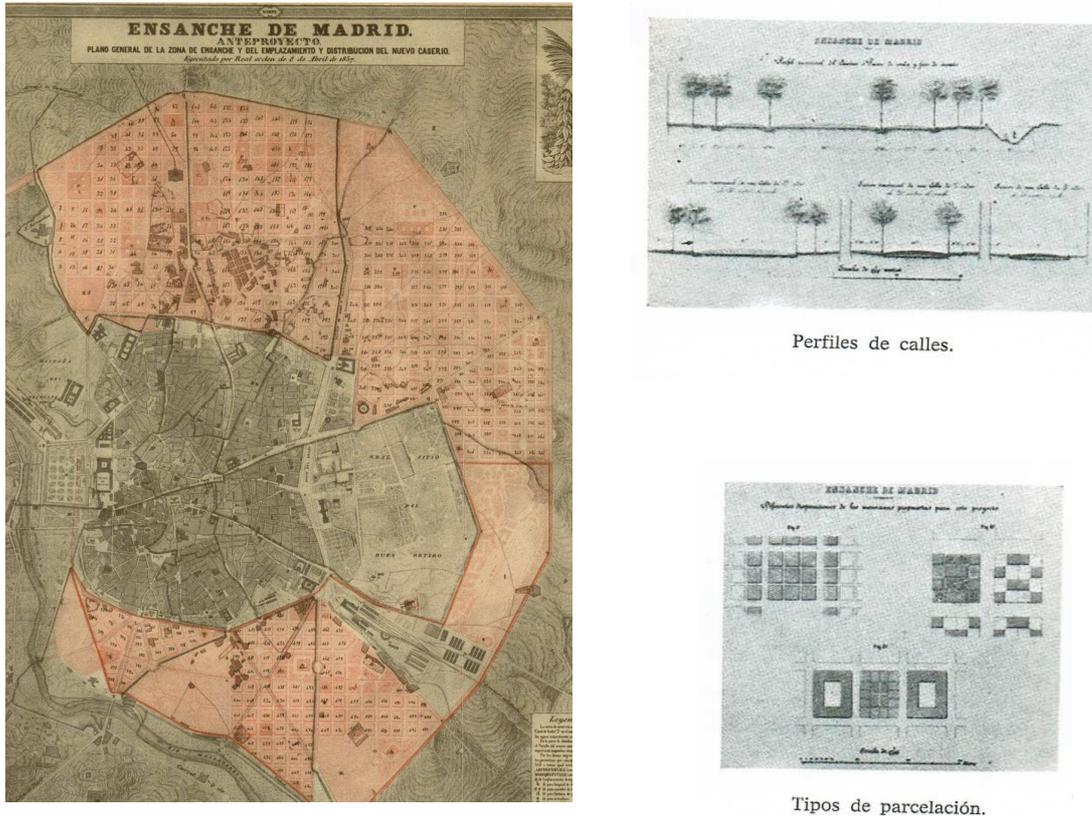


Fig 14: Fragmento de plano del Ensanche de Madrid de Carlos M. de Castro y esquemas de detalle de viario y parcelación. (Fuentes: www.ramongomezdelaserna.net (izda) y Resumen histórico del Urbanismo en España. García Bellido, Torres Balbás, Cervera, Chueca y Bidagor, Lámina IV)

Las características esenciales de este Ensanche son: el señalamiento de un nuevo recinto limitado por un paseo de ronda y un foso exterior, el trazado en cuadrícula, con las calles orientadas en dirección Norte-Sur y Este-Oeste para evitar los vientos dominantes, las previsión de espacios verdes importantes (ampliación del Retiro, parque del depósito del Canal entre otros), una zonificación indicada en la Memoria pero que no afecta a la uniformidad del trazado, la generosa parcelación con abundancia de jardines privados, la alternancia de vías principales de 30 metros de anchura y vías corrientes de 15 metros de anchura, y el emplazamiento de edificios públicos.

Como es lógico, el proyecto de Castro suscitó numerosas críticas. Especialmente negativa fue la realizada por Fernández de los Ríos en su obra *El futuro de Madrid*, que consideraba “muerto el plano de ensanche”.

En cuanto al Ensanche de Barcelona, aparecen algunos factores que lo hacen singular, como son su condición de plaza militar y un incipiente proceso de industrialización. La propuesta de Rovira i Trias, a la postre vencedora del concurso convocado por el Ayuntamiento, está trazado a base de barrios y proponía un semipolígono desplegado en torno al casco viejo de la ciudad en forma radial y concéntrica sobre ella misma, gravitando funcionalmente sobre el núcleo histórico. Su mayor debilidad era la hipertrofia de los modelos radioconcéntricos, que polarizan en un sólo punto privilegiado la accesibilidad, y subordinan a él, jerárquicamente, tanto la movilidad general como la distribución de las actividades y las apetencias por ese suelo, en función de las ventanas de localización⁵⁸.

No obstante y como se expuso anteriormente, se aprueba definitivamente por parte del Ministerio de Fomento el Proyecto de Ensanche encargado por aquél a Cerdá. El

⁵⁸ TERÁN TROYANO, F. de. *Historia del Urbanismo en España II. Siglos XIX y XX*. Cátedra. Madrid, 1999, pág. 39

postulado más controvertido de su propuesta es la eliminación de cualquier límite superficial al crecimiento de las ciudades:

“... no se olvide o no se afecte desconocer que los proyectos de ciudades deben ser todos ilimitados o indefinidos de manera que su ensanche progresivo pueda hacerse más o menos lentamente, según sean las necesidades de la población, pero dando siempre a los edificios la magnitud y el esparcimiento necesario”

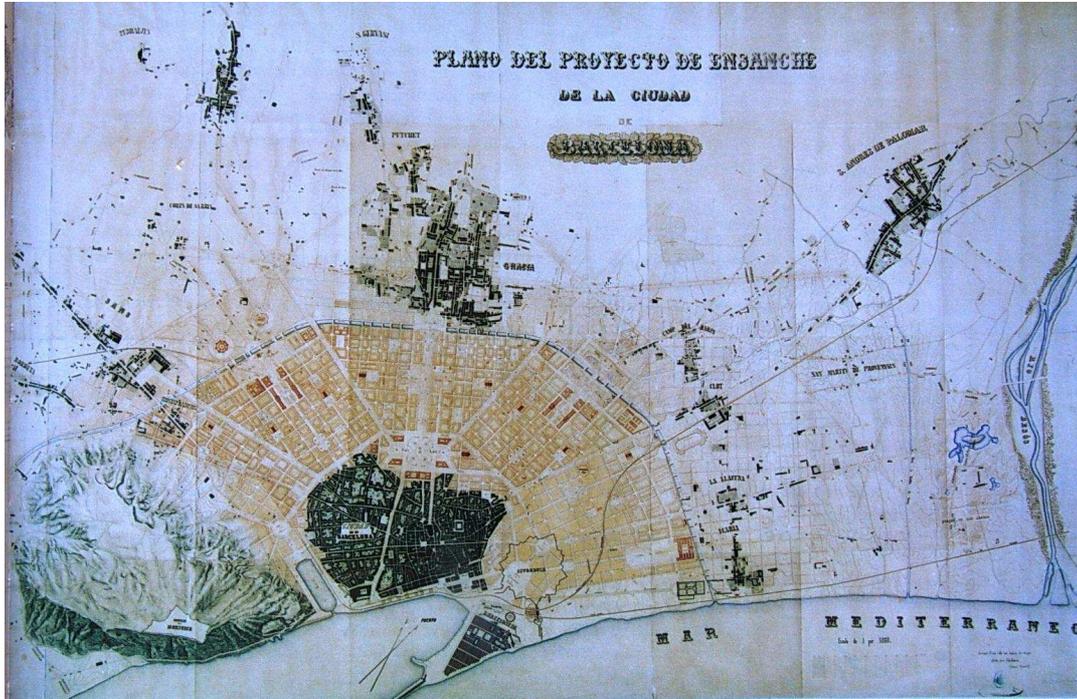


Fig.15. Plano del Proyecto de Ensanche de la ciudad de Barcelona de Antoni Rovira i Trías.
(Fuente: www.zonu.com)

Pero la idea de Ensanche progresivo no podía llevarse a efecto sin la simultánea Reforma Interior de las ciudades, lo que le lleva a abordar ambos asuntos en su proyecto de Ensanche, más allá del encargo recibido. Pero esta ambiciosa propuesta, que incluía la apertura de varias grandes vías, nunca llegó a aprobarse, pese a los elogios recibidos, por falta de cobertura jurídica para llevar a cabo las expropiaciones que proponía y por carecer de un proyecto facultativo para su inmediata realización, quedándose en un plano teórico, eso sí, de gran interés para el urbanismo posterior por su correspondencia con los intereses económicos del liberalismo, en fase de consolidación.

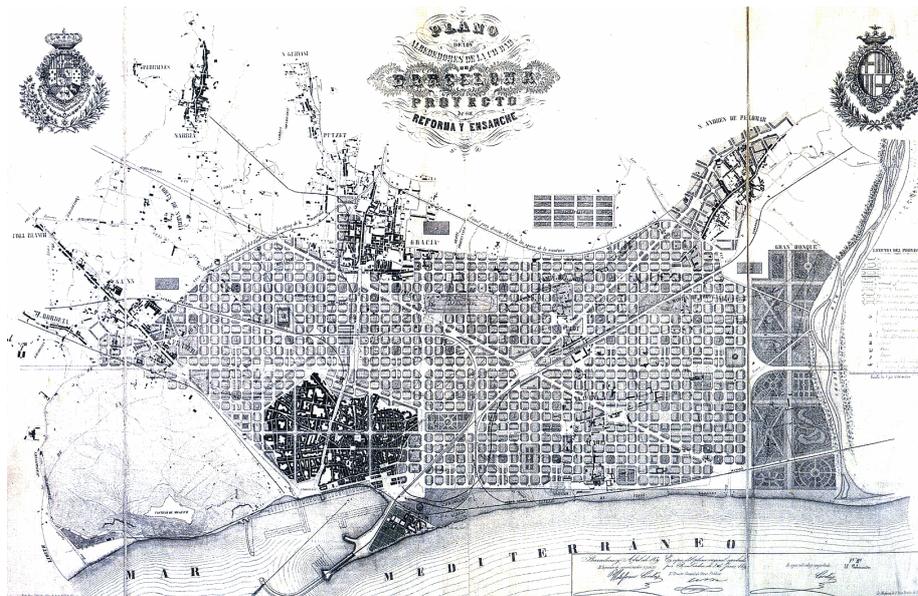


Fig.16: Plano del Proyecto de Reforma y Ensanche de Barcelona de Ildefonso Cerdá. (Fuente:metrhispanico.files.wordpress.com)

El proyecto de Cerdá consiste en una cuadrícula, todavía más rígida que la de Madrid y mucho más extensa. El casco antiguo se rodea con una ronda, se traza el gran eje de la avenida de José Antonio, se señalan las dos diagonales que se cruzan en la gran plaza de las Glorias⁵⁹.

La financiación de estos Ensanches se encontraba sólo parcialmente recogida en ellos. Así, el Real Decreto de 8 de abril de 1857 que encargaba a Castro el Ensanche de Madrid, recogía en su Preámbulo:

“los particulares, el Ayuntamiento, la provincia, cada uno en su respectiva esfera concurrirá en su día a la ejecución de los trabajos de Ensanche ... pero estos gastos podrán compensarse, en todo o en parte, con recursos que debe producir el mismo Ensanche. Una vez dentro del recinto de la Corte, muchos de los terrenos que hoy se encuentran fuera, aumentarán su valor de una manera extraordinaria, Justo es que parte de este aumento se conceda a los propietarios, pero si ha de haber equidad, el resto debe destinarse a los gastos que ocasiona el ensanche y a la ejecución de las obras. De todos modos no es posible, ni debe hacerse el estudio del plan económico de la empresa, hasta que se conozca el proyecto”⁶⁰.

La referencia de Castro a un futuro Plan Económico es recogida también en el Real Decreto de 7 de junio de 1859 de aprobación del Ensanche de Barcelona. En esta ciudad, el testigo del proyecto económico era recogido por el propio Cerdá en lo que algunos han querido ver un intento de mostrar la viabilidad de su proyecto a sus conciudadanos, mientras otros afirman que respondía a una actitud ética y científica. Lo cierto es que la programación “integral” del Ensanche por su parte, dotará a esta figura urbanística de una metodología jurídica y de gestión sin precedentes en el terreno teórico, cuya aportación se reflejará muy claramente en el Reglamento de la Ley de Ensanche de 1864.

Sin embargo y paradójicamente, será el rechazo al proyecto económico por parte tanto de los propietarios como del Ayuntamiento, una de las razones que hará fracasar la ejecución material del Ensanche de Barcelona, unida a la excesiva subdivisión y atomización de la propiedad. Cerdá propondrá, para desbloquear la situación, la aplicación de un sistema equitativo de reparto de beneficios y perjuicios entre los

⁵⁹ BIDAGOR, P., GARCÍA BELLIDO y otros. *Resumen histórico...*, ob cit., pág. 268-269

⁶⁰ BASSOLS COMA, M. “Los inicios del derecho urbanístico...”, ob cit., pág. 22-23

propietarios consistente en una “mancomunidad de reparto” o comunidad transitoria entre todos los propietarios de porciones de terreno comprendidas en una manzana.

“cualquiera que sea el número de propietarios partícipes ... no forman más que una sola entidad a la cual tienen derechos iguales y confundidos (pro indiviso) ... sin otra diferencia que la mayor o menor cantidad de dichos terrenos que cada uno de ellos haya aportado, si así cabe decirlo, a este fondo común, cantidad que debe tenerse muy en cuenta para que proporcionalmente a ella pierda cada uno para calle ni más ni menos que la parte que le corresponda. Después de esto, la superficie edificable se dividirá en tantos solares de figura regular cuantos sean los propietarios co-partícipes o comuneros también en justa proporción a la cantidad de terreno por cada uno de ellos representado”⁶¹

De esta forma podemos afirmar que Cerdá llegó a lo que hoy en día supone la reparcelación y a la figura de la agrupación de interés urbanístico del urbanismo valenciano, empleando su método de análisis preferido: la analogía. Asimismo, su proyecto económico anticipaba algunos aspectos del sistema de contribuciones especiales que se generalizaría más tarde.

Estas primeras experiencias en España son coetáneas de los principales ensanches europeos (Viena, París, Turín), pero su relación se produce únicamente en el tiempo, no en cuanto al modelo urbanístico que, en el caso europeo eran de clara inspiración “haussmaniana”, mientras en el caso español la referencia era Ildelfonso Cerdá. La figura de Cerdá será clave en la concepción de los ensanches de nuestras ciudades tanto a nivel práctico como teórico. En el segundo caso, su contribución fundamental se inició con la “Teoría de la Construcción de las ciudades” como antecedente de su obra más influyente, “Teoría General de la Urbanización”, cuya conclusión más relevante que se deduce es la propuesta del Ensanche ilimitado o indefinido.

3.4.2. La aportación de Cerdá a la gestión y ejecución de los Ensanches.

Cerdá, en su obra, analiza los tres posibles sistemas de gestión que la práctica había sancionado:

- a) la ejecución íntegra por cuenta de los propietarios y cesión de los terrenos para calles, cuando la apertura de la calle era petición de los mismos propietarios y por su cuenta.
- b) mediante la expropiación forzosa, cuando la apertura de la calle era iniciativa municipal.
- c) por el empréstito o arbitrios, cuando trataba de nuevas vías que atravesaban la ciudad y comportaban la demolición de edificios.⁶²

De todas estas alternativas, aceptará como básica la primera, con base en el criterio de que la calle, antes que vía pública, es un accesorio del mismo edificio por el que se accede a él. Se anticipa de esta forma la fundamentación del sistema de las contribuciones especiales.

⁶¹ Ibídem, pág. 41

⁶² Ibídem, pág. 36



Fig. 17: Proyecto de Ensanche de Valencia, 1861, de Sebastián Monleón, Antonino Sancho y Timoteo Calvo, con superposición del actual ensanche. (Fuente: "Cartografía Histórica de la ciudad de Valencia. 1704-1910")

En cuanto a los otros dos sistemas, los rechaza de plano por incumplimiento del equilibrio entre beneficios cargas. En el primer caso, sólo sería admisible la expropiación a condición de la obligación de "indemnizar al expropiado de todos los daños y perjuicios que por la expropiación sufra" a cambio de "exigirle la bonificación de las ventajas que por la realización de la obra proyectada se le proporcionan".

En cuanto a los empréstitos y arbitrios "vendrían a pagarlos ... los que menos ventajas han de experimentar con la realización del ensanche".

No obstante lo anterior, Cerdá consideraba una novedad interesante, aunque con matices, la expropiación por zonas laterales a la vía pública de Haussmann para el caso de apertura de amplias vías que cruzan la ciudad y obligan a demoliciones. Esta técnica proporciona una unidad de acción (la Administración costea la calle, pero también se aprovecha de todas las ventajas que proporciona) que garantiza la concentración de costes y beneficios en un único ente, la Administración, pero la magnitud de su alcance y la incompetencia de la Administración para acometer esta empresa, hacen inviable su aplicación, en estas condiciones, a nuestros ensanches. Para mitigar estos inconvenientes, Cerdá propone que sean los propietarios los que acomentan las obras, previa adjudicación por subasta, enjugando el déficit de la operación mediante la participación en el incremento de la riqueza pública a través de la exención temporal de la contribución urbana.

3.4.3. La Ley fijando reglas que han de observarse en las Obras para el ensanche de las Poblaciones, de 1864.

La tramitación de esta Ley se inicia con la Proposición de Ley "declarando ciertos beneficios a los terrenos comprendidos en la zona de ensanche de las poblaciones", firmada por cinco diputados, entre ellos Jose Luis Retortillo en 1864⁶³.

Entre los beneficios recogidos en el texto, se encuentra la reducción de aranceles para los materiales de construcción, así como la bonificación durante el plazo de 10 años en los impuestos que gravan la transmisión de la propiedad de los solares y edificios de la zona de ensanche.

Asimismo, abordaba la concesión a los ayuntamientos del importe de la contribución territorial y recargos municipales y de construcción destinados a hacer frente a los costes de los ensanches, y la creación de una Junta (integrada por el alcalde, los concejales, tres profesionales y tres propietarios del Ensanche), que se encarga de la inversión de dichos fondos. Precisamente estos dos últimos preceptos constituyeron la

⁶³ Diario de las Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados. Legislatura de 1863-64, ap.4 del núm 963, tomo 2 .

objeción más decisiva al texto legal al considerar que no se deben imputar a la Administración los costes de obtención y urbanización de las calles para beneficio de unos pocos (los propietarios colindantes).

Pero serían las reducciones arancelarias y, de modo especial la primera de ellas, las que monopolizarían el debate parlamentario de la Ley tras la supresión, por parte de la Comisión, del artículo 1 de la Proposición, que recogía las medidas arancelarias sobre los materiales de construcción como solución al encarecimiento de los inquilinatos, ante la sorpresa de algunos de los ponentes, como el señor Durán y Bas: “yo he entrado en el Congreso con la convicción de que iba a continuar el debate que se suspendió al cerrar la sesión de ayer, y por consiguiente me levanto sin preparación de ninguna especie para impugnar el voto particular del Sr. Retortillo”⁶⁴

La supresión mencionada fue objeto, como queda dicho, de voto particular por el propio firmante del texto, Sr. Retortillo y, posteriormente fue criticada en sucesivas intervenciones en el debate por la mayoría de los parlamentarios, alegando que las construcciones urbanas no son propiamente obras de servicio general y de interés general como para afrontar una costosa operación para las arcas públicas, a lo que se añade la desconfianza sobre los efectos de esta medida. Por no citar lo inadecuado de introducir determinaciones relacionadas con los materiales destinados a construcciones civiles abriendo una ley referente al ensanche de poblaciones.

Así pues, la ausencia de debate sobre el resto de la Proposición, llevó al Sr. Barret en su última intervención a “manifestar que no hemos venido ciertos Diputados preparados a este debate, ni hemos podido presentar algunas enmiendas importantísimas, que esperamos admita la comisión en beneficio de este proyecto de ley. Por este motivo, ... yo rogaría al Congreso que se suspendiera hoy, para que en otra ocasión nos ocupemos con el mayor empeño en el examen de los artículos de este importante proyecto”.⁶⁵



Fig.18. Publicación de la Ley fijando reglas que han de observarse en las Obras para el ensanche de las Poblaciones. Gaceta de Madrid de 30 de junio de 1864, núm 182 (Fuente: www.boe.es)

⁶⁴ Diario de las Sesiones, de 22 de abril de 1864, núm 108, págs. 1626 y ss

⁶⁵ Diario de las Sesiones, de 22 de abril de 1864, Legislatura 1863-1864, tomo 3, núm 108, págs. 1626 y ss

El voto particular del Sr. Retortillo resultaría a la postre derrotado y la Proposición continuó su tramitación, sufriendo durante la misma variaciones en su título.

No sería hasta la tercera sesión del Congreso cuando se debatiría finalmente el texto legal propiamente dicho. Resulta de interés la intervención del Diputado Sr. Fuente manifestando que “este proyecto está subordinado a la Ley de expropiación por causa de utilidad pública, y debía venir con ésta al mismo tiempo, porque conozco que esta Ley de ineficaz cuando se trata de construcciones civiles, porque se hizo para carreteras; por consiguiente, todos los días se encuentran dificultades”⁶⁶

Finalmente, la iniciativa se transformaría, tras larga tramitación parlamentaria, en la Ley de 29 de junio de 1864 “fijando reglas que ha de observarse en las Obras para el Ensanche de las Poblaciones”.

Resulta llamativo el desinterés del texto por articular cualquier técnica de gestión urbanística para facilitar la urbanización. Nada se dice acerca de regularización de los terrenos, asociación de interesados, declaración de obligatoriedad de la edificación, etc., centrándose el contenido en la responsabilidad de los Municipios en la creación de la infraestructura de los servicios necesarios para la edificación y la indemnización a los propietarios, pudiendo, además, beneficiarse éstos de la plusvalía generada a través de la tributación cuando asumieran voluntariamente las cesiones y los pagos de urbanización de las calles. Dicha previsión era únicamente una medida de fomento puesto que, de acuerdo con el Reglamento de la Ley, “luego que se apruebe el proyecto de ensanche de una población, se procederá a instruir los expedientes de expropiación que se refieran a las obras de ensanche en lo relativo a plazas, paseos, mercados y demás establecimientos públicos”⁶⁷.

Con estas premisas, la liberalización de la expansión urbana era prácticamente absoluta, asumiendo todo el coste de la urbanización la gestión pública. En este sentido, durante el debate parlamentario, se afirmó:

“... a la Comisión la basta (sic) dejar a los propietarios frente a frente a sus intereses particulares. Edificarán: ¿Y cuando?(sic) Cuando lo crean útil. ¿Y en qué zona construirán? En la que juzguen que han de tener inquilinos y no edificarán en donde teman que no es operación ventajosa el construir”⁶⁸.

⁶⁶ Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Legislatura 1863-64. Vol.3, núm 110, págs.. 1666-1667

⁶⁷ TEJEDOR BIELSA, J. C.. *Propiedad equidistribución...*, ob cit.,, pág 44

⁶⁸ Diario de Sesiones, de 22 de abril de 1864 (núm. 108), págs 1626 y ss



Fig.19. Publicación del Reglamento de la Ley fijando reglas que han de observarse en las Obras para el ensanche de las Poblaciones. Gaceta de Madrid de 1 de mayo de 1867, núm 121 (Fuente: www.boe.es)

Esta concepción liberal de la propiedad urbana enlazaba ideológicamente con las concepciones dominantes en los demás países europeos en el siglo XIX, pero contrastaba radicalmente con las ideas de Cerdá de búsqueda de equilibrio entre los intereses públicos y privados, y así lo manifestó éste al final de su vida en un artículo significativamente titulado “Reclamación contra el despojo que por la Ley de Ensanches se ha hecho de mi plan económico”:

“La Ley de ensanches se plagió, pero mal de mis informes y de mi plan económico, sobre el cual ninguna reclamación ha recaído todavía. Yo, según el sistema establecido en mi plan económico y en la teoría de las regularización y compensaciones (sic), hago que la calle sea costeada por el propietario del suelo, como es justo, ya que le sirve de instrumento para aumentar el sextuplo de su valor. La Ley faltando a este principio de equidad y de justicia, hace que la calle sea pagada a costa de la construcción, ya que se indemniza al propietario con producto del exceso de contribución que sólo a la construcción es debido. Supuesto que al fin y a la postre todos los gastos que se hagan en el ensanche han de ser costeados por el ensanche. ¿A qué cobrar primero, para indemnizar luego. Es que se cobra inicialmente del capital construcción para regalar indebidamente al capital terreno que no pone nada en el asunto y que, no obstante sextuplica su valor?... Ninguna analogía hay entre la indemnización de las carreteras y la de las calles. Las primeras sirven principalmente al público, las segundas principalmente a los terrenos colindantes”⁶⁹.

La desvirtuación de las ideas económicas y sustantivas de Cerdá se vieron parcialmente compensadas en el Reglamento de la Ley aprobado por Real Decreto de 29 de abril de 1867, donde sí se articula un régimen procedimental de la tramitación y contenido de los Planes de Ensanche. El Reglamento viene, además, a dotar de coherencia a los preceptos inconexos de la Ley. En su artículo 1º define por vez primera con precisión el ensanche, “se entenderá por ensanche de una población la incorporación a la misma de los terrenos que constituyen sus afueras, en una extensión proporcionada al incremento probable del vecindario, a juicio del Gobierno, siempre que aquellos terrenos hayan de convertirse en calles, plazas, mercados, paseos, jardines y edificios

⁶⁹ BASSOLS COMA, M. “Los inicios del derecho urbanístico...”, ob cit., pág. 46

urbanos”⁷⁰. En aras de esta coherencia, el Reglamento establece con claridad y por vez primera en el Derecho urbanístico la diferencia entre los conceptos de “plan”, “plano” y “proyecto”, señalando que “los Proyectos se sujetarán al programa” y contendrán: una Memoria con finalidad justificativa de la ordenación urbanística, “plano general de la escala de 1 por 2000 (que comprenderá la zona del ensanche, la antigua población y los accidentes topográficos de otra zona alrededor de los límites de aquélla en una extensión de 1 km)” y un “plan económico”.⁷¹

La aplicación práctica de esta Ley se vio frenada desde sus inicios por la dura crisis económica de 1866, reanudándose la actividad inmobiliaria y la realización de los Ensanches en la década siguiente. A esto hay que añadir la degeneración y disfunciones del modelo propuesto debido a sus propias carencias intrínsecas y al individualismo en las iniciativas edificatorias frente al asociacionismo propuesto por Cerdá, dando lugar a un deterioro de los Ensanches.

En el plano económico, la falta de recursos financieros procedentes de la escasa edificación, impedía atender adecuadamente la urbanización de forma anticipada a la edificación y, cuando la edificación de los Ensanches empezó a rendir tributariamente, las Comisiones de Ensanche se apoderarían especulativamente de estos rendimientos.

Precisamente este fracaso financiero de la Ley, obligará a su revisión en la década siguiente.

3.4.4 Ley de Ensanche declarando de utilidad pública las de ensanche de poblaciones, de 1876.

La primera de las reformas de la Ley de 1864 tuvo lugar a raíz de la Ley de Ensanche de 22 de diciembre de 1876, y centró sus reformas en los siguientes aspectos: la sustitución de las Juntas por las Comisiones de Ensanche (formadas exclusivamente por concejales), la supresión de la división por zonas del ensanche, y la imposición de la cesión de la quinta parte del terreno para calles y plazas o el pago de su precio cuando la iniciativa de la apertura de calles correspondiera al municipio.

En cuanto a las Juntas de Ensanche, el Conde de Toreno manifestó, durante el debate parlamentario, que “es indudable que las Juntas de Ensanche, llevadas de un buen deseo, de un exquisito celo, poseídas de la autoridad que tenían venían siendo una dificultad y una rémora constante, no sólo contra los Ayuntamientos, a quienes, sin embargo, molestaban, sino antes bien contra los ensanches mismos”⁷². Esta percepción fue la que motivó los cambios en su composición, convirtiéndose desde entonces en un simple organismo técnico de trabajo dentro del Ayuntamiento.

En materia expropiatoria, la Ley no introdujo novedades respecto al texto anterior. Como consecuencia de la desaparición de las Juntas, hubo de cambiarse el procedimiento para la determinación del justiprecio: el sistema del tercer perito se sustituía ahora por la decisión unilateral del Gobernador civil de la provincia. Para la fijación del justiprecio, introdujo una serie de pruebas y elementos de juicio que eliminaran experiencias negativas anteriores y aportaran mayor objetividad al cálculo de las indemnizaciones. Estas pruebas eran el importe de la contribución territorial, la última escritura de compra del solar o finca, los que se refieran al valor de la propiedad en los años precedentes más próximos en la zona, o las certificaciones del Registro de la Propiedad que los propietarios consideren pertinentes.

⁷⁰ BASSOLS COMA, M. *Génesis y evolución...*, ob cit., pág 277

⁷¹ Diario de Sesiones, de 22 de abril de 1864 (núm. 108), págs. 1626 y ss

⁷² Diario de Sesiones, de 15 de diciembre de 1876 (núm. 147), págs. 4077 y ss

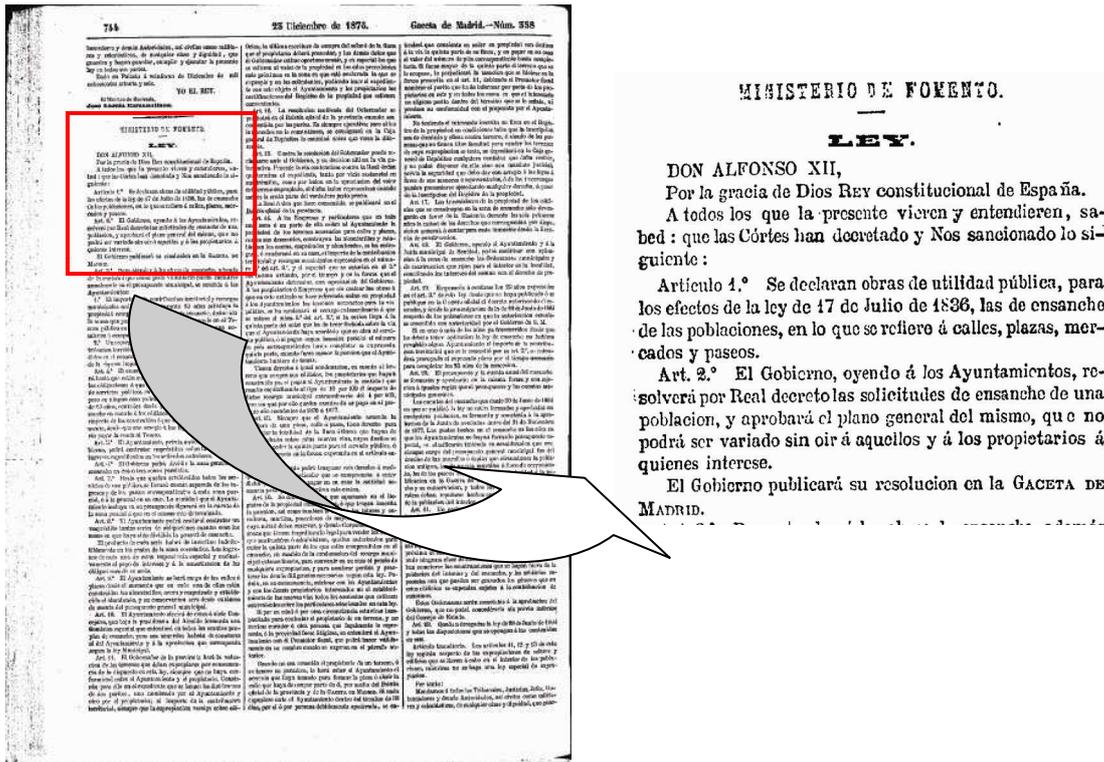


Fig.20. Publicación de la Ley de Ensanche declarando de utilidad pública las de ensanche de poblaciones Gaceta de Madrid de 23 de diciembre de 1876. Gaceta de Madrid nº 358, de 23 de diciembre de 1876, pág 744 (Fuente: www.boe.es)

Si bien el sistema de ejecución de las obras de ensanche no varía respecto a la Ley anterior, sí que se introduce una novedad relevante: “siempre que el Ayuntamiento acuerde la apertura de una plaza, calle o paseo, tiene derecho para expropiar la totalidad de la finca o fincas que hayan de tener fachada sobre estas nuevas vías, cuyos dueños se nieguen a ceder la quinta parte para el servicio público o a pagar su precio”⁷³, configurándose así lo que Gómez-Ferrer consideró una obligación de los propietarios⁷⁴. Pero lo que resulta decisivo es que la expropiación se refiere a la totalidad de la finca o fincas incumplidoras, privando al propietario de la posibilidad de adquirir las plusvalías urbanísticas, ya que el justiprecio no las incorporaba necesariamente. El legislador sitúa al propietario ante una alternativa: o comparte las plusvalías con la comunidad, o se ve totalmente privado de ellas.

El sentido general de la ley fue criticado por Bassols Coma, considerando que consagraba una configuración meramente pasiva del derecho de propiedad ante las cargas urbanísticas que llevó a resultados injustos, al establecerse la obtención del suelo dotacional mediante expropiación, e ineficaces por el derrumbe del ciclo económico alcista⁷⁵.

Este texto legal fue desarrollado por el Reglamento aprobado mediante Real Decreto de 19 de febrero de 1877.

⁷³ Gaceta de Madrid de 23 de diciembre de 1876, núm. 358, pág 474

⁷⁴ GÓMEZ-FERRER MORANT, R. *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*. Tecnos, 1971. Madrid, págs 15-16

⁷⁵ BASSOLS COMA, M. *Génesis y evolución...*, ob cit.,, pág 257, 307 y 320

3.4.5. La Ley de ensanche de población de Madrid y Barcelona derogatoria de la Ley de 22 de diciembre de 1876 referente a ambos ensanches, de 1892.

Ante la continua inaplicación sistemática de los preceptos de la Ley y Reglamento de 1877 en el ensanche de Madrid, y a la vista de la anárquica puesta en práctica del sistema de expropiaciones por parte del Ayuntamiento de la ciudad, surgen iniciativas como la Proposición de Ley del Conde de las Almenas “fijando las Bases para la reforma de la Ley de 22 de diciembre de 1876 sobre Ensanche de Poblaciones”, presentada en 1891. Esta Proposición se dictó para su aplicación exclusiva al ensanche de Madrid pero, a propuesta de Durán y Bas, se hizo extensivo su ámbito a la ciudad de Barcelona.

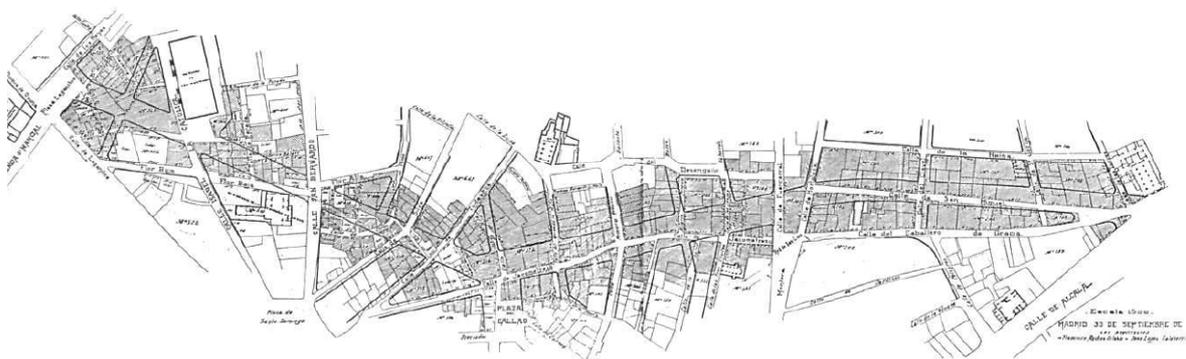


Fig. 21. Plano original de la Gran Vía de Madrid superpuesto con el callejero existente en 1904. (Fuente: Alonso Pereira, J.R.)

El propósito inicial de la nueva ley era resolver los inconvenientes originados por la antigua normativa pero, en el transcurso de la tramitación parlamentaria se convirtió en una revisión de la Ley de 1876, con una revitalización de los principios de la de 1864.

Entre sus determinaciones está la reincorporación de los propietarios (que habían sido eliminados por la Ley de 1876) a las Comisiones de ensanche, pasando a tener la siguiente composición: cinco propietarios (dos elegidos por Asociaciones de interesados y tres por sorteo entre los “cien mayores contribuyentes por territorial en el mismo ensanche), cinco concejales y presididas por el alcalde. Paralelamente, se amplían sus funciones, acentuando su intervención en el proceso de realización de los ensanches y convirtiéndose así en el auténtico órgano promotor de la urbanización del ensanche. Esta ampliación de funciones de las Comisiones, suscitó numerosos problemas en la práctica, llegando a usurpar éstas en ocasiones la propia política urbanística municipal en el ámbito territorial de ensanche (imposición del ritmo de la urbanización y edificación, apertura de calles, emisión de empréstitos, etc.)⁷⁶.

En materia de expropiación forzosa, se amplían los fines que la legitiman a todas aquellas obras que tengan por objeto el desarrollo del ensanche de Madrid y Barcelona. La quinta parte a ceder por los propietarios, se amplía hasta la mitad.

Sin perjuicio del limitativo ámbito de aplicación que le confiere a la Ley el propio título (Madrid y Barcelona) su artículo 30 establecía que “el Gobierno de S.M. oído el Consejo de Estado en pleno, podrá aplicar las disposiciones de la presente Ley a las poblaciones que se encuentren en circunstancias análogas a Madrid y Barcelona”. Aparentemente, las circunstancias a las que se refiere el artículo son de tipo urbanístico, pero la realidad es que muchas poblaciones solicitaron la aplicabilidad de esta Ley en atención a los beneficios fiscales que el artículo 13 otorgaba a los Ayuntamientos. Una de las poblaciones que solicitó estos beneficios fue Valencia.

⁷⁶ BASSOLS COMA, M. “El derecho urbanístico de la Restauración...”, ob cit.,, pág 63

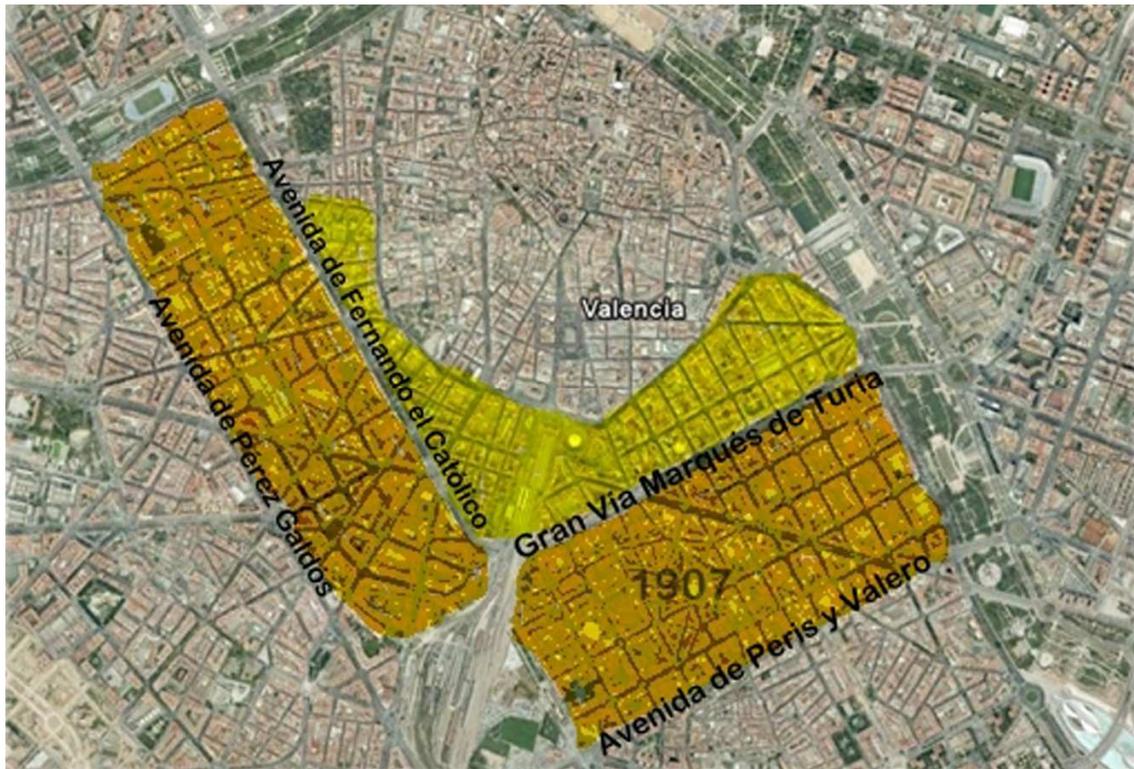


Fig.22: Los ensanches de la ciudad de Valencia. (Fuente:<http://images.slideplayer.es>)

El informe del Consejo de Estado fue desfavorable, pero el Gobierno, por consideraciones de utilidad pública, y habida cuenta de que se trataba de la tercera capital de España, accedió a la solicitud por la Real Orden de 5 de febrero de 1900, alegando “que el ensanche de Valencia se encuentra en análogas condiciones que el de Madrid y Barcelona, en virtud de que las dificultades económicas parecen ser semejantes a las que impidieron el desarrollo de aquellas capitales”⁷⁷. De estos hechos, se concluye fácilmente que la Ley de 26 de julio de 1892, con el transcurso del tiempo y su aplicación, dejó de ser un privilegio convirtiéndose en una norma urbanística de Derecho común general para todo el territorio, desplazando prácticamente en eficacia a la Ley de Ensanche de 1876.

3.5. El Higienismo

El cambio de siglo se caracterizó, en el aspecto sociológico, por un proceso de progresiva concentración urbana en las grandes ciudades semejante al que estaba teniendo lugar en Europa. Todo ello pese al retraso del proceso de industrialización en nuestro país, ampliamente comentado a lo largo de este trabajo.

A raíz de los cambios poblacionales aludidos, se va prefigurando para Madrid y Barcelona una nueva problemática urbanística que exigirá, no sólo un nuevo modelo de gestión urbanística, sino también una reconsideración del planteamiento del Ensanche, desde el punto de vista de su dimensión espacial y administrativa⁷⁸.

En el aspecto urbanístico, el proceso más característico de este período es la crisis de los preceptos del ensanche y el consiguiente y acelerado deterioro físico de las actuaciones realizadas a su amparo, debida a una irresoluta conciliación entre la gestión urbanística y los esquemas del ensanche.

⁷⁷ Gaceta de Madrid, del 19 de febrero de 1900, núm 38, pág. 474

⁷⁸ BASSOLS COMA, M. “El derecho urbanístico de la Restauración...”, ob cit.,, pág 71

“En toda la historia del urbanismo moderno (en realidad en toda la historia de la ciudad) se ha manifestado esa gran escisión entre la teoría y la práctica. Por una parte, se ha dado una sucesión de ideas, de manifiestos, de publicaciones, de actitudes personales o de grupos de realizaciones experimentales que defendían y postulaban principios abstractos, concepciones ideales de la ciudad, nuevos modelos estructurales ofrecidos como panaceas. Por otra parte, en cambio, se ha ido realizando el crecimiento de las ciudades sin el más mínimo respeto hacia estos principios teóricos, contra ellos, en su ignorancia absoluta, manifestándose una evolución alejada e independiente de estas concepciones teóricas”⁷⁹.

El crecimiento demográfico unido a la ausencia de vivienda barata generó, en torno al ensanche de las grandes ciudades, un conjunto de barriadas y suburbios insalubres para acoger a la creciente población sin recursos suficientes para acceder a viviendas del ensanche o del casco urbano. La legislación de Ensanche fue incapaz de dar respuesta a estos asentamientos por su carácter anticuado, surgiendo durante el primer cuarto de siglo la preocupación por articular un régimen jurídico adecuado para las zonas exteriores a los límites del ensanche. La iniciativa más ambiciosa en esta línea fue el Proyecto de Ley de J. Sánchez Guerra en 1914 sobre creación y régimen de las zonas urbanas en las grandes poblaciones.

Existieron también otras iniciativas que, pese a su circunscripción territorial a Madrid, resultan de interés a la presente investigación por sus novedosas aportaciones a la materia objeto de estudio.

3.5.1. Proyecto de Ley de J. Sánchez Guerra sobre creación y régimen de las zonas urbanas en las grandes poblaciones, en 1914.

Este Proyecto fue remitido al Congreso de Diputados el 21 de diciembre de 1914⁸⁰ y recoge los cambios operados en la concepción de los problemas que la realidad urbanística de las grandes poblaciones presentaba como más acuciantes.

Aunque el Preámbulo del texto declara su intención de llegar “allí donde la acción urbana no llega por limitaciones de la Ley y de los ingresos municipales o por cualquier otra causa”, conscientes de que a estas zonas no llegaban las prescripciones de la policía urbana, el Proyecto se limita a injertar en el esquema tradicional del ensanche algunas piezas interesantes y novedosas, junto al mantenimiento de otras absolutamente anacrónicas.

La aspiración final del Proyecto sería “la formación de un verdadero Código sintético de las disposiciones vigentes, relativas a Ensanche, a saneamiento, a Mejora Interior y a Expropiación forzosa”, cosa que no se producía en nuestro urbanismo desde el Proyecto de Ley de Posada Herrera,

Así, el texto legal establece previsiones para el nuevo desarrollo tendentes a erradicar el chabolismo y mejorar las condiciones sanitarias de estos barrios; medidas tales como limitar la densidad de población a 200 habitantes por hectárea, coordinar las vías de comunicación con las generales del Estado, delimitar una superficie suficiente para albergar los incrementos de población de los próximos 25 años en condiciones adecuadas de salubridad. Estas ideas apuntan a una superación manifiesta de la ideología del ensanche.

El Proyecto establecía una ordenación reglamentista de los usos de los terrenos de estas zonas, estableciendo dos grandes usos: la zona o sector destinada a urbanización y edificación, y la zona libre de edificación, lo que hoy denominaríamos regulación del suelo no urbanizable o rústico. En esta zona se prohibía a los propietarios “edificar, establecer industrias, variar cultivos, talar árboles, construir obras de defensa en

⁷⁹ DE TERÁN TROYANO, F. “El futuro de la ciudad”. *Revista de Occidente*. núms 56-57, 1967, pags. 232-233

⁸⁰ Diario de las Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados. Legislatura de 1914, ap.8 del núm 115, tomo 13

urbanizar las vías comprendidas dentro de los polígonos que aquellos limitan... previa la formación de planes, cuya aprobación corresponderá a la Corporación Municipal”.

La participación de los propietarios se canalizaría a través de Juntas de propietarios de cada polígono con poder ejecutivo en su ámbito.

Simultáneamente y en la línea de las legislaciones de Ensanche decimonónicas, se contempla la incentivación de la cesión de los terrenos viales por parte de los propietarios debidamente compensada con estímulos fiscales, así como la posibilidad de expropiar la totalidad de la finca de los propietarios que se nieguen a ceder la quinta parte de la parcela edificable que tenga fachada sobre las nuevas vías.

La valoración del justiprecio se realizará conforme al “amillaramiento y, en su defecto, al líquido imponible correspondiente a cada una (de las fincas), durante los dos años anteriores a aquel en que se promulgue esta Ley”, concepto éste más fiscal que propiamente urbanístico.

b) “la municipalización del suelo, mediante la expropiación total de los terrenos del extrarradio, cuya propiedad pasará a perpetuidad al Ayuntamiento, que podrá ceder aquéllos en usufructo mediante el pago anual de un canon a las entidades y particulares que quieran utilizarlo”.

Se trata del primer intento de municipalización de suelo de nuestro Derecho urbanístico. Con este sistema, las plusvalías que experimentaría el extrarradio serían absorbidas por el Ayuntamiento.

La aplicabilidad de este sistema, aunque interesante, resultaba difícil por su costo inicial para las arcas públicas, sin perjuicio de los ingresos que se asegurarían en el transcurso del tiempo.

3.5.3. Proyecto de Ley de Bases sobre urbanización del extrarradio de Madrid, de 1918.

Tras el fracaso del Proyecto de Ruiz Jiménez, se presenta una nueva iniciativa apadrinada por M. García Prieto en forma de Ley de Bases que, apoyándose en el sistema de municipalización total del extrarradio introducida por el Proyecto anterior, propone la adquisición y urbanización de los terrenos del extrarradio por el municipio.

Esta adquisición se realizaría vía convenio o vía expropiación y, a diferencia del anterior, “la municipalización no se hace ... permanente, sino de carácter temporal”⁸². La expropiación exceptuaría, como novedad respecto al texto legal anterior, los terrenos regulados por leyes especiales, los pertenecientes al Patrimonio de la Corona y los edificios construidos y sus elementos constructivos (vallados, etc), estos últimos en determinados supuestos.

En relación con las plusvalías, el propio Proyecto señala en su Exposición de Motivos la ausencia de objetivos antiespeculativos en el mismo.

Posteriormente a su urbanización por el Ayuntamiento, los terrenos edificables serán enajenados en pública subasta, haciéndose constar en el pliego los plazos y condiciones obligatorias de edificación.

La valoración del justiprecio consiste en un valor fijo que corresponde al “40 por ciento del precio respectivo que el municipio obtenga de vender en parcelas edificables los terrenos”. En el momento de consumarse la expropiación, el propietario recibe un “título de participación pecuniaria” que representa tal obligación.

Por su parte, la fórmula de financiación de las obras es heredera de la legislación de ensanche: constitución de préstamos con garantía hipotecaria de todos los terrenos edificables del extrarradio, el importe de la contribución territorial con sus recargos, y una participación en el impuesto de derechos reales.

⁸² Diario de las Sesiones de Cortes (Congreso de los Diputados), Legislatura de 1918, apéndice 2 al núm. 89.

3.6. La gestión urbanística en la primera mitad del siglo XX

El primer tercio de siglo, aunque poco fructífero legislativamente hablando, sirvió para una toma de conciencia acerca de la necesidad de un enfoque global del urbanismo, basado en estructuras territoriales y conectado con la política de vivienda, los instrumentos fiscales y otras áreas.

Quizá lo más destacado de esta etapa sea la adopción de la perspectiva sanitaria en el proceso urbanístico (Instrucción General de Sanidad de 12 de enero de 1904) y la formalización de técnicas fiscales específicas en materia urbanística para lograr un reparto justo de cargas y beneficios de la urbanización.

En relación con este segundo aspecto, cabe destacar que el tributo urbanístico municipal, hasta ahora destinado a financiar las actividades urbanísticas, cumplirá, además, a partir de ahora, otras dos funciones básicas: absorber las plusvalías que injustamente recaen sobre ciertos propietarios y evitar la especulación del suelo derivada de un encarecimiento artificioso del mismo. Las nuevas figuras fiscales serán tres: las Contribuciones Especiales, el Arbitrio sobre el Incremento de Valor de los Terrenos verificable en el momento de la transmisión y el Arbitrio sobre solares sin edificar, éste último de eficacia limitada⁸³.

En 1934, se celebró el Congreso Municipalista de Gijón sobre “Urbanismo y expropiación forzosa”, del que salieron cuatro importantes documentos en forma de anteproyectos de textos articulados, donde se recogerían determinaciones que luego se plasmarían en la Ley del Suelo de 1956, a saber: Bases de Urbanismo, Bases de expropiación forzosa y Proyecto de bases para una Ley Nacional de Urbanismo.

Las Bases de Urbanismo recogen una serie de principios que inspirarán una futura Ley General sobre Urbanismo, tales como:

a) La obligatoriedad de formalización de un proyecto de ensanche y urbanización general para los municipios de más de 10.000 habitantes y los de menor población con carácter histórico o situados en el área de influencia de ciudades de crecimiento “normal”, con subrogación estatal en caso de incumplimiento en plazo de cuatro años.

b) Formulación de planes regionales y de extensión de las grandes urbes, introduciendo así el ámbito regional en el planeamiento.

c) Generalización de la zonificación por usos (heredada del Estatuto Municipal) y por edificabilidades, y la reparcelación voluntaria.

d) Deslinde de competencias entre el Estado, la región y el municipio en materia urbanística⁸⁴.

Las Bases de Expropiación Forzosa incluyen dos aspectos novedosos: por un lado, la previsión de formación de índices municipales de terrenos al aprobarse los planes de Urbanismo, que servirán para la determinación del justiprecio; y, por otra parte, la posibilidad de ejecutar los planes, bien mediante la expropiación total de zonas o bien mediante la constitución de “Asociaciones Colectivas” compuestas por concejales y propietarios. Ambas novedades serían recogidas por la primera Ley del Suelo.

Las Bases para una Ley General sobre Urbanismo versaban sobre la creación del Consejo Nacional y los Consejos Comarcales de Urbanismo, y de las Oficinas técnicas de Urbanismo nacional y comarcal.

A partir de 1939, el proceso de concentración urbana descrito se agudiza, presentado algunos polos de atracción como Madrid, Nordeste y País Vasco. Se impone la necesidad de disponer de un instrumento legal urbanístico que resuelva los nuevos problemas, agudizados por la reconstrucción posbélica.

⁸³ MARTINEZ CARO, C. *La ordenación urbana. Aspectos legales y práctica profesional*. Ediciones Universidad de Navarra. Pamplona, 1985, pág. 35

⁸⁴ BASSOLS COMA, M. *Génesis y evolución...*, ob cit.,, pág 513-520



Fig 24: Distribución del crecimiento de la población española en el período 1900-1950. (Fuente: Estudio no publicado de la Dirección General de Urbanismo, 1961)

Este hecho quedó reflejado, en el segundo tercio del siglo, en la aparición de textos legales, algunos no específicamente urbanísticos, como la Ley de Bases de Régimen Local de 1945, que establecía 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”, o la Ley de Ordenación de Solares, también de 1945 cuyos preceptos resultaron inefectivos por la serie de disposiciones de ordenación urbana *ad hoc* para cada ciudad.

No obstante lo anterior, la característica más relevante de esta etapa, a efectos de los objetivos que se propone el presente trabajo, es la ausencia de instrumentación de la gestión o, en el mejor de los casos, su remisión a las determinaciones del Estatuto Municipal en este campo. Los esfuerzos de esta etapa se centraron en la reorganización administrativa del urbanismo (creación de organismos como la Dirección General de Arquitectura, la Junta de Reconstrucción de Madrid, las Comisiones Superiores de Ordenación Urbana, las Entidades Urbanísticas denominadas “Gran Bilbao” o “Gran Valencia”, etc.) derivada del cambio de régimen político.

3.7. El Estatuto Municipal de 1924

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 un papel destacado el Estatuto Municipal de 1924.

Este texto legal aunaba por primera vez en un mismo cuerpo legal la materia propiamente municipal y urbanística, pese a la traba que suponía que parte del Estatuto debía permanecer en situación de mera teoría mientras no se convocaran elecciones. Se trata, pues, de una brillantísima síntesis, refundición y reordenación de preceptos anteriores, pero carente de toda originalidad.

Por otro lado, el Estatuto comporta la generalización de la competencia del urbanismo, dejando de ser una materia de ámbito territorial singular, propio sólo de Madrid y Barcelona y de aquellas otras ciudades a las que se reconociera la posibilidad o aptitud de ensanchar o reformar sus cascos urbanos, para pasar a ser de obligado cumplimiento por todos los municipios de más de 10.000 habitantes que reúnan ciertos requisitos y, en todo caso, para las poblaciones de más de 200.000 habitantes.

El sistema de urbanismo de obra pública y plusvalía urbanística de atribución exclusiva a la comunidad, y que hasta aquí se ha descrito, se mantiene vigente durante la primera mitad del siglo XX hasta la Ley del Suelo de 1956, pues se asume íntegramente por este Estatuto (arts. 180 a 189), por virtud de la aplicación a todos los proyectos de urbanización, de aprobación exclusiva municipal, de la técnica de expropiación de zonas laterales entre los 25 y 50 metros de fondo⁸⁵.

⁸⁵ PARADA, R. *Derecho administrativo...*, ob cit.,, pág 322

De su Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales, de 14 de julio de 1924, afirma Pérez Botija que “es como el protoplasma legal de un verdadero Estatuto Urbanístico”.

El Estatuto, en su parte relativa a las obras, contenía disposiciones urbanísticas sin precedentes en el urbanismo anterior y que estuvieron vigentes hasta la Ley del Suelo de 1956, lo que le valió el siguiente comentario realizado por Fernando García Mercadal en el Congreso de Urbanismo de 1926:

“En España el urbanismo ha nacido oficialmente el 8 de mayo de 1924, fecha de la aprobación del Estatuto Municipal”.

Si bien el Estatuto pretende alcanzar una ordenación urbanística de todo el término municipal, no plantea un plan urbanístico territorial de conjunto (esa labor será realizada por vez primera por la Ley del Suelo de 1956), sino por medio de actuaciones urbanísticas concretas y planes de alcance limitado que discurren, según los casos, en el exterior (ensanche, extensión y urbanización de zonas de contacto con las grandes poblaciones) o interior (mejora interior) de las poblaciones. Además de estas operaciones genéricas en cada sector, existía otro tipo de actuaciones denominadas obras de saneamiento y urbanización parcial, de carácter específico. Todas estas operaciones se consideran “obra pública”, continuando con la nomenclatura del Proyecto de Posada Herrera de 1867.

La acciones exteriores deben efectuarse prioritariamente a través del ensanche cuando no esté delimitado, sólo en caso contrario puede iniciarse la urbanización de la zona de extensión (comprendida entre los límites del ensanche y el término municipal). Los proyectos de extensión emanan de los “non natos” planes de extrarradio del Proyecto de Ley de Sánchez Guerra.

Por su parte, las acciones interiores deben realizarse mediante mejora interior, en la línea de lo establecido en la Ley de Saneamiento y Mejora de 1895, precisándose, como novedad, la previa formulación de un plan general de alineaciones (de origen ochocentista) o de reforma interior.

Por tanto, si se utilizaban simultáneamente todos los instrumentos descritos, estos planes podían ser, al mismo tiempo, de ensanche, de reforma interior y de extensión, por lo que el resultado final, por agregación de instrumentos variados para las distintas clases de suelo, podía ser un plan de conjunto de la ciudad y su futura desarrollo.

Entre las novedades aportadas por el Estatuto a nivel de prescripciones sanitario-urbanísticas, se encuentra la introducción del concepto de “zonificación” (art.8) como especialización de zonas por usos. También se introdujeron estándares urbanísticos mínimos sobre espacios libres y zonas verdes, superando la exclusiva previsión de viales de la legislación de ensanche, sin parques ni dotaciones; se regulan zonas libres en mitad del área a urbanizar de 4 m² de zona verde por habitante con una extensión mínimas del 10% del área urbanizable, limitación de la edificación al 50% del suelo a razón de 50 m²/hab, patios comunes de manzana en proporción con las alturas con dimensión mínima de 200 m², anchuras mínimas de calles de 12 m y altura máxima de la edificación vinculada al ancho de calle⁸⁶.

⁸⁶ ALLI ARANGUREN, J. C. *Estudio sistemático del texto refundido...*, ob cit., pág. 46

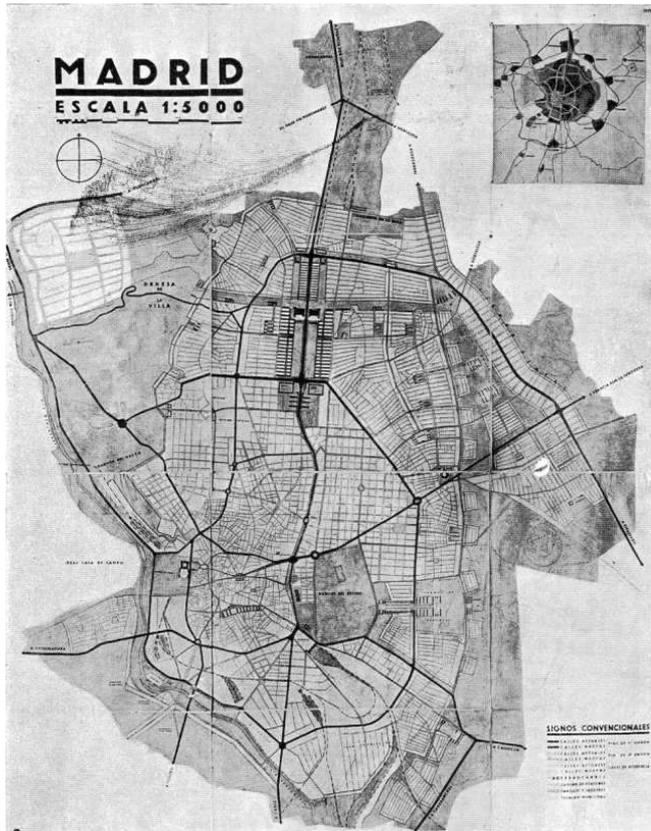


Fig.25: Propuesta Zuazo-Jansen para le Concurso Internaciona de Anteproyectos para la Urbanización y Extensión de Madrid. (Fuente:rafaeldemiguel.files.wordpress.com)

A nivel práctico, la insistencia en resolver los nuevos problemas con medios técnicos y jurídicos del pasado, unido a la progresiva concienciación acerca de la necesidad de abordar las cuestiones de la ciudad como conjunto, desembocaron en experiencias como la llevada a cabo por el ayuntamiento de Madrid con la convocatoria, en 1929, de un ambicioso concurso internacional de anteproyectos para la urbanización y extensión de la ciudad, cuyo objetivo 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. Para ello se solicitaba la definición completa del sistema viario y de espacios libres, un proyecto de Ordenanzas, definición técnica propia de la ejecución de una obra para todas las actuaciones propuestas con un horizonte temporal de ¡20 ó 30 años!. Todo ello provocó que el concurso quedara desierto, ante el exagerado esfuerzo de trabajo y el fuerte desembolso económico que representaba para los concursantes.

3.8. La Ley de Expropiación Forzosa de 1954

A lo largo de sus años de vigencia, la aplicación de la Ley de Expropiación Forzosa de 1879 se había desvirtuado sobremanera, muy especialmente a partir de la promulgación de la Ley de 7 de octubre de 1939, sobre procedimiento de urgencia en la expropiación ya que, a partir de ese momento se generalizó la aplicación de este procedimiento a todo tipo de expedientes de expropiación, perdiendo su carácter original de extraordinario. La reforma de la Ley anterior se mostraba ineludible.

La Constitución de 1931 establecía en su artículo 44 por vez primera como instrumento de acción positiva (ya no como garantía del derecho de propiedad, en sentido negativo como las Constituciones precedentes), que 'la propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social mediante adecuada

indemnización, a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes⁸⁷, propiciando una importante intervención pública.

Por su parte, el Fuero de los Españoles de 1945 dispone que la propiedad probada es reconocida y amparada por el Estado, subordinándola a las necesidades de la Nación y al bien común, se prohíbe la pena de confiscación de bienes y se establece que “nadie podrá ser expropiado sino por causa de utilidad pública o interés social, previa la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes⁸⁸. Como vemos, se incorpora el interés social como justificación de la expropiación forzosa.

El propósito inicial de la Ley era refundir en un texto único toda la variada legislación que surgió con posterioridad a la Ley de 1879 y que complicó notablemente la regulación de la materia, pero esta declaración de intenciones quiebra desde el primer momento, cuando la Ley diferencia dos clases de expropiación: la ordinaria, regulada por ella y por su Reglamento de abril de 1957, y las ocho especiales, una de las cuales es la expropiación urbanística, justificada por la peculiaridad de su objeto⁸⁹ y de su procedimiento.

La expropiación puede utilizarse, según la Ley, como sistema (expropiación de plusvalías) o como expropiación pura y simple (expropiación-sanción). Para realizar un sistema de expropiación se necesita un plan previo habilitante, mientras que en la simple expropiación basta con que se produzca el hecho del que dimana. El objetivo del sistema es que la Administración adquiera terrenos, los urbanice y después los ponga en el mercado inmobiliario, haciendo suyas las plusvalías; el de la expropiación simple es sancionar o suplir la iniciativa privada⁹⁰.

La base de valoración de la Ley “arranca del valor fiscal de los terrenos al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio. Se aplicaba para cualquier tipo de expropiación, fuera o no por razones de urbanismo⁹¹”.

En cuanto a sus fuentes reguladoras, el texto legal establecía, en su artículo 85, que las expropiaciones por razón de urbanismo y las que realizasen las entidades locales, se regirían por la ley de Régimen Local y demás aplicables y, en lo no previsto por ellas, por la ley general.

Los criterios de valoración de los bienes afectados por planes de Urbanismo era el mismo que el resto de los bienes, ya que la ley de Régimen Local no establecía ninguna particularidad para ellos y aún no se había promulgado la Ley del Suelo.

Es evidente la ausencia de metodología de valoración en la Ley, “como no sea la comparación, aunque tampoco en este caso se fijan reglas concretas para establecer comparaciones⁹²”. Esta se limita a lo dispuesto en su artículo 43, concebido como excepción, pero que luego será abusivamente utilizado por las Leyes del Suelo.

⁸⁷ DE DIOS, S., INFANTE, J., ROBLEDO, R., TORIJANO, E.. *Historia de la propiedad...*, ob cit.,, pág. 463

⁸⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y ESCALANTE, J.A. *Legislación Administrativa Básica*. Madrid, Ed. Boletín Oficial del Estado, 1975

⁸⁹ CARRETERO, A: “Sentido actual de la legislación forzosa urbanística”. *Revista de Derecho Urbanístico*, núm 31, 1973, pág. 25

⁹⁰ SUSIETA ELOSTIZA, A. *Propiedad y urbanismo*. Editorial Montecorvo, S.A. Madrid, 1978 , pág 410

⁹¹ FERRANDO CORELL, J.V. *Valoración de inmuebles de naturaleza urbana*. Editorial Universitat Politècnica de València. 5ª edición. Valencia, 2014, pág. 157

⁹² AGUADO FERNÁNDEZ, M.D. *La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma*. Centro de publicaciones. Ministerio de Hacienda. Madrid, 2003, pág. 222

4. El Urbanismo regulado por la Ley del Suelo y su apoyo en la Expropiación Forzosa

Una vez adquirida la conciencia de la necesidad de regular el Urbanismo desde una óptica global, se suceden las experiencias urbanísticas previas a la aprobación de la Ley del Suelo de 1956 que anticipan técnicas y criterios que serán recogidos posteriormente en el texto legal.

Es el caso del Plan General de Madrid, formulado entre 1939 y 1941 y aprobado en 1944, que se limitaba a dividir la ciudad en zonas de diferentes destinos y a establecer las características esenciales de la red de comunicaciones, remitiendo su desarrollo a la redacción de planes parciales.

Posteriormente, y también en Madrid, se acometerá 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 y cuyo principio fundamental es la obligación de ceder gratuitamente las superficies viales, contribuir a las obras de urbanización y edificar en plazos determinados.

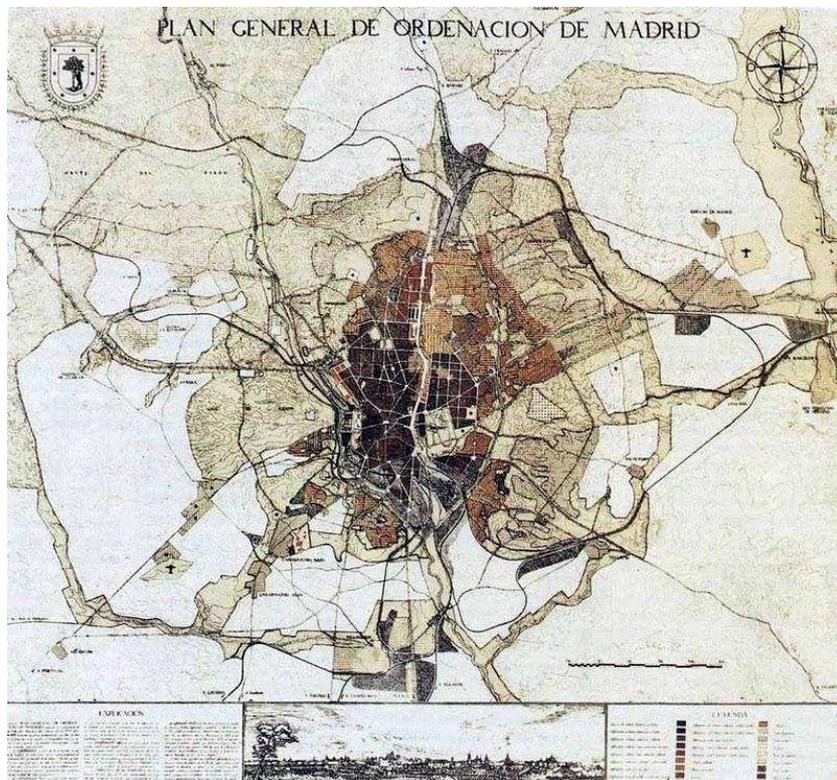


Fig.26: Plan General de Ordenación Madrid de Bidagor, 1941.
(Fuente:rafaeldemiguel.files.wordpress.com)

Quizá el texto legal más relevante de este período, por su aportación en materia de gestión urbanística, sea el Reglamento de la Ley de 3 de diciembre de 1953, de creación de la Comisión de Urbanismo de Barcelona. En su artículo 56, regulaba la reparcelación como técnica de gestión en términos incluso más avanzados que la propia Ley del Suelo de 1956. Establecía la obligatoriedad de la reparcelación para corregir los desequilibrios en la distribución de beneficios y cargas del planeamiento y, sobre todo la inclusión en la unidad reparcelable de parcelas no susceptibles de reparcelación materia, en lo que constituye el antecedente directo de la reparcelación económica de las posteriores Leyes del Suelo. Concretamente, el artículo establece:

“Si resultaren afectados como viales, jardines o zonas verdes de uso público, terrenos de un propietario en forma desproporcionada con las superficie que le pertenezca y la total del polígono o manzana, el interesado podrá exigir la reparcelación de los comprendidos en aquél o ésta, con objeto de que se atribuya a cada propietario una extensión de terreno edificable y no edificable proporcionada.

Cuando el volumen edificable en un polígono o manzana no se distribuyera proporcionalmente entre las parcelas, sino que se concentrase en alguna de ellas, el propietario perjudicado también podrá exigir la reparcelación del polígono o manzana con el fin de que el volumen edificable se distribuya proporcionalmente entre los propietarios.

En el caso de que alguna parcela no sea susceptible de reparcelación, por encontrarse ya edificada u otra causa semejante, se propietario deberá abonar a metálico una indemnización equivalente al valor efectivo de los terrenos que le correspondería ceder, para ser abonada al propietario que tenga derecho a la reparcelación⁹³.

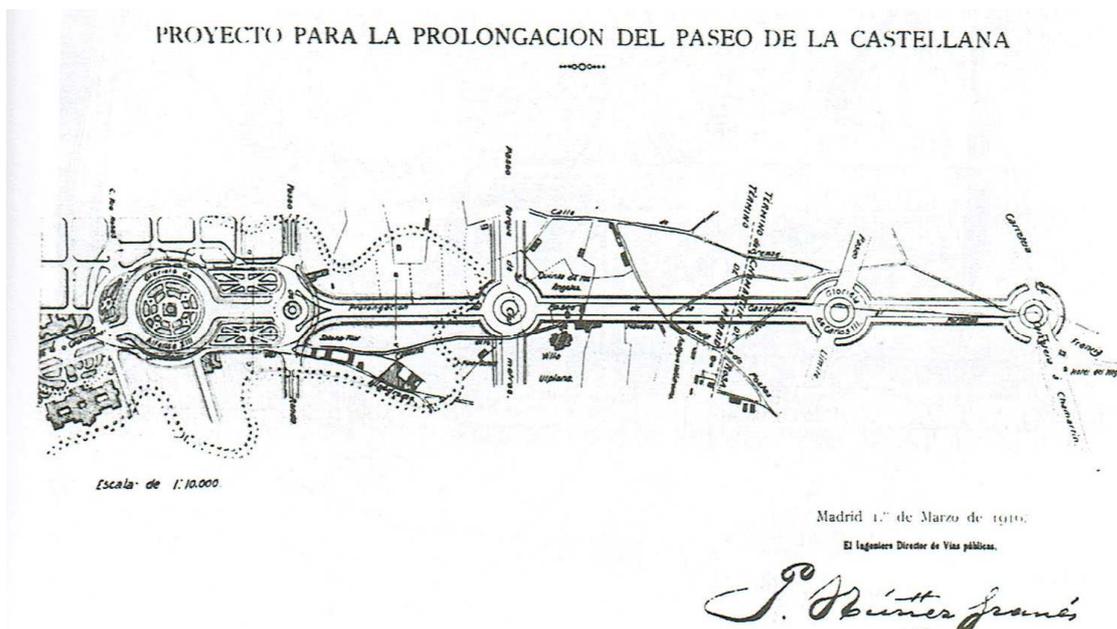


Fig. 27. Proyecto para la prolongación del paseo de la Castellana de Madrid, de Núñez Granés, 1916. (Fuente: Historia del Urbanismo en España III: siglos XIX y XX. Fernando de Terán)

Progresivamente, se empiezan a anteponer los intereses públicos a los privados en la ejecución del planeamiento y la obtención de suelos dotacionales.

En relación con la expropiación forzosa, las Leyes de suelo de 1956 y 1975 se encontraron con un sistema de expropiación que descansaba sobre tres principios: el valor de los inmuebles es, en principio, la media aritmética del valor fiscal y el valor venal; en ningún caso deben pagarse plusvalías derivadas del surgimiento de la obra que legitima la expropiación; y el valor que, en todo caso, habría que pagarse es el valor justo entendido, según la jurisprudencia, el que permita readquirir una situación económicamente igual a la que disfrutaba el expropiado.

En este sentido, la Ley de 1956 contuvo normas extraordinariamente confusas al respecto: tan pronto parece aceptar los criterios del abono de plusvalías derivadas del planeamiento, como parece aceptar lo contrario. Por su parte, la Ley del Suelo de 1975 declara abonables las plusvalías generadas por el propio Plan⁹⁴.

⁹³ TEJEDOR BIELSA, J. C. *Propiedad, equidistribución...*, ob cit.,, pág 52

⁹⁴ GONZÁLEZ BERENGUER URRUTIA, J L. *Estudios de urbanismo*. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid, 1992, pág. 353

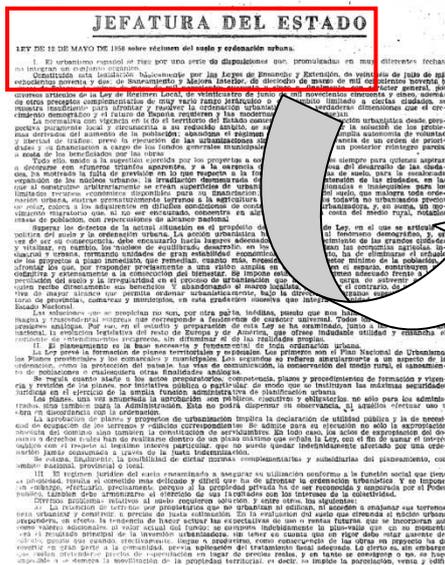
4.1. Ley sobre régimen del Suelo y ordenación urbana de 1956

La Ley del Suelo “constituye por sí sola el verdadero acta de nacimiento de un Derecho urbanístico español por fin maduro, orgánico y omnicompreensivo... que intenta responder a la vasta problemática de los conflictos de intereses privados y colectivos que suscita la realidad del urbanismo contemporáneo... La Ley del Suelo de 1956 es el suceso más importante de toda la historia del Derecho urbanístico español y en ella se codifican en un cuerpo único, según una unidad de criterio, todas las reglas relativas al urbanismo, hasta aquel momento dispersas y obedientes a principios diversos”, según García de Enterría⁹⁵.

Los antecedentes directos de la Ley “se inician en 25 de noviembre de 1944 en que se promulgó la ley aprobatoria de las bases a que habría de ajustarse la ordenación urbanística de la capital de la Nación, seguida por la Ley de 17 de julio de 1945 reguladora de la ordenación urbanística local y comarcal de Bilbao y su zona de influencia, la Ley de 18 de diciembre de 1946 para la ordenación urbana de Valencia y su comarca y la más reciente de 3 de diciembre de 1953 para Barcelona. El conjunto de estas disposiciones con la Ley de Ordenación de Solares de 15 de mayo de 1945 acreditan un período de intensa preparación y experiencia ... previo a la formulación de una ley fundamental para todo el urbanismo nacional, que es la que hoy se somete a la consideración y aprobación de las Cortes Españolas”⁹⁶, según manifiesta el Sr. García Hernández en su larga intervención en el debate parlamentario del proyecto de ley.

En otro momento de su intervención, afirma que la ley procura alcanzar “entre otros objetivos, los siguientes: fomento de la planificación, imponiendo su obligatoriedad; incremento de las zonas urbanizadas y, por tanto, de los solares; dedicación de los solares a la urbanización y disponibilidad de los mismos por quienes deseen edificar; ordenación de la edificación y lucha contra la especulación”⁹⁷

3106 14 mayo 1956 B. O. del E.—Núm. 135



JEFATURA DEL ESTADO

LEY DE 12 DE MAYO DE 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana.

I. El urbanismo español se rige por una serie de disposiciones que, promulgadas en muy no integran un conjunto orgánico.

Constituida esta legislación básicamente por las Leyes de Ensanche y Extensión, de veintecientosnoventa y dos; de Saneamiento y Mejora Interior, de dieciocho de marzo de mil del cinco; de Solares, de quince de mayo de mil novecientos cuarenta y cinco y, finalmente, con el

Fig.28: Publicación Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana. B.O.E. de 14 de mayo de 1956. (Fuente: www.boe.es)

La gran novedad de esta Ley es la amplitud de la concepción del urbanismo en la doble dimensión extensiva (todo el territorio) y cualitativa (como actividad comprensiva del planeamiento, su ejecución, el control preventivo y represivo del cumplimiento de la ordenación urbanística y la intervención en el mercado del suelo). Esta novedad culmina en la consideración de la actividad urbanística, toda ella, como una función pública

⁹⁵ MARTINEZ CARO, C. *La ordenación urbana...*, ob cit., pág 35
⁹⁶ Diario Oficial de las Cortes, de 8 de mayo de 1956, núm 529, págs. 10571 y ss.
⁹⁷ Diario Oficial de las Cortes, de 8 de mayo de 1956, núm 529, págs. 10571 y ss.

irrenunciable y no una simple derivación del derecho que cada propietario tenía a edificar en sus terrenos.

Desde el punto de vista técnico-jurídico, la Ley rompe con la tradición en la normación administrativa de Ley y Reglamento, lo que da lugar a un único texto extenso y complejo que trata de recoger tanto los principios esenciales característicos de la primera, como las consecuencias y procedimientos habituales en el segundo.

Su redacción pone punto final un proceso legislativo iniciado con el Decreto de 22 de julio de 1949 de la Jefatura Nacional de Urbanismo, cuyo artículo 2 apartado f encomienda “recoger la experiencia de la etapa actual y preparar las bases para la futura Ley Nacional de Urbanismo”⁹⁸.

Esta preparación se inicia con un documento redactado por la Jefatura Nacional de Urbanismo, que no es sino una relación de bases señalando criterios a seguir en las diferentes circunstancias del suelo.

En el Anteproyecto de Ley del año 1953 (téngase en cuenta que aún no se encontraban vigentes la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 ni la Ley de Régimen Local del mismo año), la expropiación jugaba un cuádruple papel:

a) Los polígonos de expropiación, cuya finalidad era formar el Patrimonio Municipal del Suelo. Como señala la Exposición de Motivos del Anteproyecto, “estos terrenos cumplirán dos objetivos: atender a las necesidades inmediatas de solares, previa su urbanización, y crear una reserva para el futuro. Para determinar la extensión del Polígono de expropiación convendrá considerar la superficie que puede adquirirse con los medios financieros previsibles para etapas comprendidas entre diez y veinte años, ya que se acepta el principio de la inmovilización del valor del suelo en un Polígono durante un plazo de 10 años.

b) Los polígonos de régimen mixto (arts. 80 a 83), sobre los que la Exposición del Anteproyecto indica: “Como la dificultad principal para extender el Polígono de expropiación es la escasez de recursos financieros, se considera que puede ser útil señalar Polígonos en los que, antes de proceder a las expropiación, se estimule a los propietarios para que urbanicen y edifiquen por su cuenta, cumpliendo así de una vez el fin de la acción urbanística, y expropiándose sólo en el caso de que el propietario no quiera o no pueda llevarla a efecto....Este régimen es de aplicación clara a las Zonas de la ciudad que ofrecen un porvenir más inmediato, y en las que los propietarios deseen edificar...”.

c) La expropiación-sanción, en el caso de edificación forzosa y en el de las parcelaciones ilegales.

d) El privilegio que se concedía a los particulares o a las Sociedades que necesitasen adquirir terrenos sin urbanizar, para destinarlos a una inmediata utilización, por el Ayuntamiento o la Jefatura Nacional de Urbanismo, previos determinados requisitos⁹⁹.

La idea básica de la Ley es el Plan, distinguiendo entre: plan nacional de urbanismo, planes provinciales y planes municipales (generales y parciales). El principio es que cada ciudad que sea capital de provincia o tenga más de 50.000 habitantes, debe formular un plan general de ordenación urbana (exigencia que ya había sido impuesta por el Reglamento de Obras y Servicios Municipales de 1924 y reiterada por la Ley de Régimen Local) en un plazo señalado, y se establece el criterio de que todo el territorio no afectado por un plan urbanístico tiene la consideración de rústico y queda sometido, como tal, a determinadas limitaciones, entre ellas la de edificar por encima de una proporción de un metro cúbico por cada cinco metros cuadrados de superficie.

⁹⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ CARANDE, E. *La Ley del Suelo...*, ob cit.,, pág 487

⁹⁹ ENRÍQUEZ DE SALAMANCA,, L. M. *Naturaleza y alcance de la expropiación por razón de urbanismo*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1973, págs. 59-60

El Plan recogido en la Ley del Suelo es conceptualmente opuesto al de la legislación anterior. Hasta este momento el Plan limitaba las expectativas urbanísticas, las cuales emanaban de la propiedad privada. En el nuevo texto, las expectativas urbanísticas derivan directamente del plan, privando a la propiedad privada de ellas. A raíz de esta conversión del urbanismo en una función pública, se priva al particular de transformar suelo rústico en urbano y se elimina el derecho de los propietarios a una indemnización derivada de la ordenación urbanística.

El Plan General delimita zonas de diferente destino, centros urbanos, trazado viario y delimitación del perímetro urbano. A nivel operativo, se establecen previsiones tales como los planes de etapas de realización, el estudio económico-financiero y los programas de actuación renovables cada cinco años. Se introduce así por primera vez la variable tiempo en el planeamiento, que deja de ser fijo e inmutable.

En materia de suelo, los problemas heredados a resolver fueron: liberar el desarrollo urbanístico de la especulación del suelo (objetivo perseguido expresamente por todas las Leyes del Suelo hasta la actualidad); señalar criterios técnicos (ausentes en todas las legislaciones anteriores) para determinar la justa valoración de los terrenos; asegurar las parcelaciones adecuadas a su nuevo destino; superar la modalidad de urbanizar mediante la apertura de calles y la consiguiente edificación sobre las nuevas alineaciones, ampliando las tipologías urbanísticas con nuevos modelos de condiciones higiénicas y estéticas superiores a las manzana cerrada tradicional; y establecer normas para la equitativa distribución de los beneficios y cargas derivados del planeamiento entre los propietarios afectados.

Para luchar contra la especulación se crearán los patrimonios municipales del suelo. En cuanto a los criterios de valoración de los terrenos, se intentó fundamentar el justiprecio de los terrenos en el aprovechamiento urbanístico de éste, pero la regulación de cuatro calificaciones distintas de suelo, desvirtuaba en ocasiones el fin perseguido.

La Ley clasifica el suelo en: valor inicial (para terrenos no urbanizados), expectante (aplicable al suelo de reserva urbana y al rústico con expectativas urbanísticas en plazo inferior a 15 años, y cuyo valor máximo es el urbanístico), urbanístico (el que se añade al suelo rústico por el hecho de la urbanización) y comercial (el valor de los solares), determinándose su cálculo y las situaciones en que corresponde su aplicación.

“Este desajuste funcional de la valoración en expropiaciones de inmuebles vino a paralizar todo intento, por parte de la Administración, de obtener suelo asequible a sus posibilidades para destinarlo a sistemas generales y equipamientos colectivos”¹⁰⁰.

La parcelación se somete, como consecuencia de la aprobación de un plan parcial, a proyecto y obtención de licencia. Se regula, por vez primera, la reparcelación como instrumento clave en la distribución de las cargas y los beneficios resultantes del planeamiento.

En relación con la ejecución del planeamiento, se establecen varios sistemas en función del tipo de gestión, pública o privada a acometer:

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 (en función de la anchura de la calle) y la destinada a espacios libres (en la proporción del 10% de la superficie edificable del sector, ampliable al 15% para las parcelas que den fachada al espacio libre, o al 12% para las radicadas a 300 metros del perímetro exterior de aquéllos), 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 previa aprobación de Plan Parcial.

¹⁰⁰ FERRANDO CORELL, J.V. *Valoración de inmuebles...*, ob cit., pág. 159

c) Compensación, en el que los propietarios de terrenos se unen con fines urbanísticos y, en su caso, de edificación, bajo una gestión común regida por una Junta de compensación. No se establecía específicamente la obligación de cesión y de ejecución de la urbanización, pero esta se puede deducir de la asociación de propietarios mencionada.

d) Cesión de terrenos viales, donde el Ayuntamiento, según el modo tradicional, ejecuta la urbanización previa cesión gratuita del suelo destinado a viales y espacio público en las condiciones establecidas para el sistema de cooperación¹⁰¹. Este sistema tiene su antecedente “en el artículo 5 de la Ley de Ensanche de 26 de julio de 1892, en donde ya se obligaba a los propietarios a ceder gratuitamente, bajo amenaza de expropiación de la finca, la mitad del terreno destinado a vías públicas”¹⁰².

El primer sistema tiene un carácter mixto, el segundo netamente público, y los otros dos, carácter privado¹⁰³.

A criterio de González-Berenguer Urrutia, “una de las causas más claramente detectables de la tardanza en obtener suelos disponibles para su venta, y consiguientemente, una de las causas de encarecimiento, es la recurrencia al sistema de compensación”.

Su complicación de trámites no necesita ser resaltada. Da lugar, además, a que los propietarios, aterrados ante la perspectiva de la prolongación temporal indefinida, opten por malvender a profesionales de esta situación.

La solución no puede ser otra que la utilización del sistema alternativo de la cooperación, sistema que debe ser utilizado al máximo. La razón de que no sea así es clara: en la compensación los funcionarios tienen que trabajar poco, mientras que en la cooperación los funcionarios tienen que trabajar todo.”¹⁰⁴

Se establece, asimismo, una clasificación del suelo, que luego sería perfeccionada por la Ley de 1975, que define tres categorías: urbano, de reserva urbana y rústico, situándose la frontera sustantiva entre los dos últimos.

En cuanto a la expropiación por razón de urbanismo, las peculiaridades procedimentales más importantes son:

a) la declaración de utilidad pública y el acuerdo de necesidad de ocupación son simultáneos y coinciden con el de la aprobación de los planes, proyectos de urbanización y delimitaciones de polígonos de expropiación. Esta simultaneidad excede el artículo 10 de la Ley de Expropiación Forzosa -que sólo contempla la declaración de utilidad pública. Y, comoquiera que, siguiendo la prelación normativa dispuesta por la propia legislación expropiatoria, no encontramos ningún precepto que avale esta actuación, debemos remitirnos a la propia Ley de Expropiación, que establece que para obtener la necesidad de ocupación es preceptiva “una relación concreta e individualizada, en la que se describan, en todos los aspectos, material y jurídico, los bienes o derechos que considere de necesaria expropiación”. Por tanto, la simultaneidad de ambos requisitos queda en entredicho.

b) los criterios de valoración son exclusivamente los contenidos en esta Ley, o si no los contenidos en los Índices Municipales de Valoración del Suelo o en los cuadros de precios máximos y mínimo, siendo este último el método más ampliamente utilizado en la práctica. El procedimiento de fijación de los justiprecios es doble: el contradictorio con intervención del Jurado Provincial de Expropiación, y el procedimiento de tasación

¹⁰¹ BIDAGOR LASARTE, P. “Circunstancias históricas en la gestación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956”. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXVIII, nº 107-108, primavera-verano 1996, págs 99-100.

¹⁰² Diario Oficial de las Cortes, de 8 de mayo de 1956, núm 529, págs. 10571 y ss.

¹⁰³ ALLI ARANGUREN, J. C. *Estudio sistemático del texto refundido...*, ob cit., pág. 53

¹⁰⁴ GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J. L. *La financiación del urbanismo...*, ob cit., pág. 181

conjunta, sin que exista contradicción ni intervención del Jurado Provincial, que es sustituido por la Comisión Central de Urbanismo.

c) el pago del justiprecio puede realizarse en efectivo o, de acuerdo con el propietario, por permuta con otras parcelas del beneficiario, o mediante la asignación de cuotas indivisas de valor.

Los criterios de valoración a los que se refiere el apartado 2 anterior, son los siguientes en función de las categorías de suelo: el valor inicial, por su rendimiento real o posible de las explotaciones rústicas; el valor expectante, sumando al valor inicial, la plusvalía que supone la expectativa urbanística; el valor urbanístico, aplicando al producto de la edificabilidad por el módulo o coste del metro cúbico de edificación, un coeficiente regulado por el Decreto de 21 de agosto de 1956 obtenido en función de circunstancias como el tipo de ciudad, las clases y calidad de las circunstancias intrínsecas de cada terreno, la urbanización existente y el volumen de edificabilidad; el valor comercial, según las normas de la Ley de Expropiación Forzosa.

Estos criterios dejan patente la incorporación al valor de la renta de situación (un terreno valdrá más o menos en función de su proximidad a los centros de expansión urbana), incluso de la renta de edificabilidad (función de las previsiones del plan referentes al suelo), contrariamente a la intención de la Ley de prescindir de las plusvalías¹⁰⁵.

Durante la tramitación parlamentaria de la Ley “fue admitida una enmienda del señor Toledo, que pretendía que se tuvieran en cuenta (en la tasación de terrenos) los precios consignados en los títulos de adquisición, aunque, para evitar especulaciones, se limitó a los que fueran anteriores a la promulgación de la nueva Ley (artículo 94)”, en palabras pronunciadas por el Sr García Hernández durante el debate parlamentario¹⁰⁶.

En materia de valoración, esta Ley instituyó el procedimiento de tasación conjunta como alternativa a la valoración individual para los polígonos delimitados a efectos de aplicación del sistema de expropiación. Este procedimiento presenta una tramitación específica cuyas normas se encuentran recogidas en el artículo 122 de la Ley y que se concretan en la necesidad de exposición pública y la posterior elevación del expediente a la Comisión Central de Urbanismo para que decida.

Respecto al derecho de propiedad, la Ley aportaba una nueva y radicalmente diferente configuración respecto al Derecho histórico, al hacer descansar el complejo problema de la recuperación de plusvalías en la doble carga de urbanizar y edificar que pesa sobre los propietarios de suelo urbano. El derecho de propiedad pasaba de ser ilimitado a ser limitado en su contenido.

En relación con el sistema de expropiación-sanción, durante el debate en las Cortes “se admitió una enmienda del señor Martí Butsems ... para el supuesto de que el adquirente de terrenos expropiados no edificare en los plazos señalados, en cuyo caso el expropiado habría de tener un derecho de reversión (artículo 151)”¹⁰⁷, como manifiesta el Sr García Hernández en su intervención.

El escaso desarrollo reglamentario de la Ley se materializó en dos reglamentos: el de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares, por Decreto de 5 de marzo de 1964, y el de Reparcelaciones de Suelos afectados por Planes de Ordenación Urbana, por Decreto de 7 de abril de 1966.

El primero de ellos responde a la preocupación constante de que el problema especulativo del suelo es consecuencia de la retención del suelo a la espera de su aumento de valor en el mercado, como afirma, entre otros, Ramón Parada. En él se habilita la expropiación por el Ayuntamiento de los terrenos incluidos en el Registro por

¹⁰⁵ GONZÁLEZ BERENGUER URRUTIA, J. L. *Estudios de urbanismo...*, ob cit., pág. 355-356

¹⁰⁶ Diario Oficial de las Cortes, de 8 de mayo de 1956, núm 529, págs. 10571 y ss.

¹⁰⁷ Diario Oficial de las Cortes, de 8 de mayo de 1956, núm 529, págs. 10571 y ss.

incumplimiento de la obligación de edificar, para su incorporación al patrimonio municipal de suelo o para su enajenación posterior. El justiprecio se aplicaría según los criterios de la Ley, excluyendo el valor comercial. Todo ello se recoge en una minuciosa regulación.

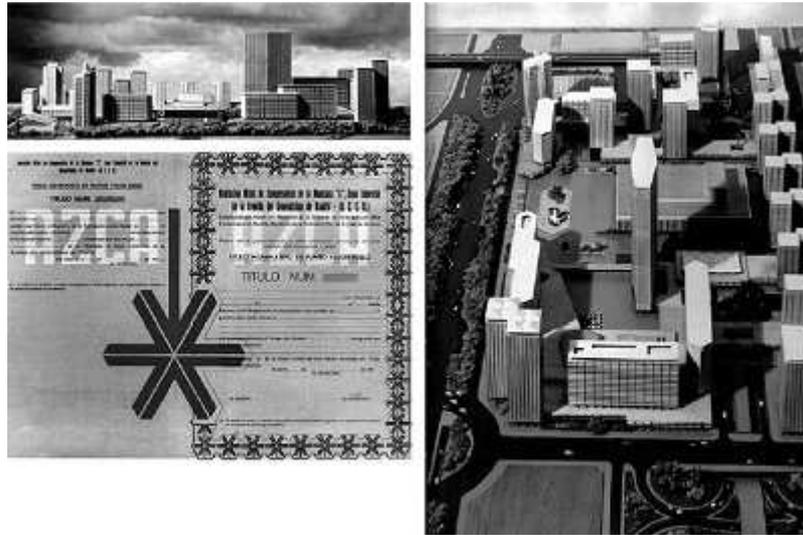


Fig. 29. Arriba: Fase intermedia del proyecto de la ordenación (1965). Foto-alzado de una maqueta de Jordi Brunet. Derecha: Vista norte de la maqueta de 1965. Abajo: Certificado nominativo de PVS para el Registro de Propiedad de AZCA. (Fuente: "La ciudad amplificada. La audiovisualización de Azca como mediación de sus contenidos". M. Prieto)

El Reglamento de Reparcelaciones tiene su origen en la gran operación de la "Zona Comercial de la Avenida del Generalísimo" (AZCA) de Madrid y su elaboración se debe a COPLACO (Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid), organismo público donde la reparcelación, como técnica, era bien conocida y aplicada.

4.2. El urbanismo operativo¹⁰⁸

Según palabras de Perales Madueño, durante la vigencia de la Ley del Suelo de 1956, coexistieron dos sistemas urbanísticos: el sistema ordinario, representado por la Ley, y el sistema operativo, que supone la negación de la misma y está representado por la legislación que permitía a la Administración actuar sin sometimiento al planeamiento general sobre todo en lo relativo a los fragmentos de espacio urbano nuevo, que venían a añadirse a la ciudad. El propósito de este último sistema era la búsqueda de medios de acción rápida al servicio de los organismos autónomos dependientes del Ministerio de la Vivienda¹⁰⁹, como la Gerencia de Urbanismo o el Instituto Nacional de la Vivienda.

En estas actuaciones "excepcionales" de la Administración estatal, algunos autores como Enríquez de Salamanca entre otros, han querido ver una muestra palpable del fracaso de la legislación urbanística en España.

Entre la legislación ordinaria podemos citar los Reglamentos de 1964 y 1966, recogidos en el epígrafe anterior.

Entre los textos legales de carácter operativo, los más relevantes son la Ley de 21 de julio de 1962, el Decreto-Ley 7/1970, de 27 de junio, la Ley 22/1972 de 10 de mayo, los Planes de Desarrollo Económico y Social y la legislación sectorial.

¹⁰⁸ PERALES MADUEÑO, F.: "La primera reforma de la Ley del Suelo: 1956- 1975". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXVIII, nº 107-108, primavera- verano 1996, pág. 114

¹⁰⁹ DE TERÁN TROYANO, F. *Planeamiento urbano en la España contemporánea*. Alianza. Madrid, 1982, págs 343-344

4.2.1. La Ley de 21 de julio de 1962, sobre valoración de terrenos para expropiación en planes de urbanismo y vivienda

Esta Ley fue el primer ejemplo de desautorización de la Ley del Suelo vigente, por considerarla responsable de la restricción de la oferta y, por ello, de la elevación de precios. Su artículo 3 autoriza, en los casos en que no estén aprobados los índices municipales de valoración, la delimitación de polígonos para la ejecución del Plan Nacional de Vivienda o de Planes Urbanísticos, de acuerdo con el Plan General, en ausencia del mismo o en contradicción con él, sin otro requisito que la fijación de las previsiones del planeamiento, volumen de edificación y uso, a las que se sujetaría el Plan Parcial, y con aprobación simultánea del cuadro de máximos y mínimos.

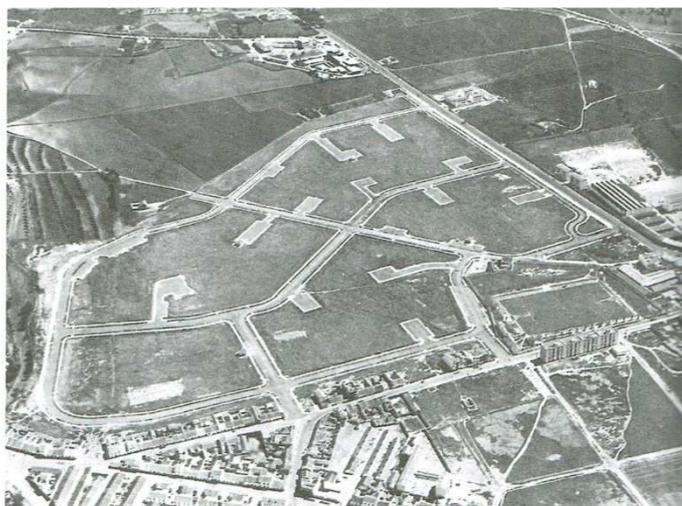


Fig. 30. Polígono "Puerta de Madrid" en 1964. (Fuente. "Historia del Urbanismo en España III". Fernando de Terán)

4.2.2. El Decreto-Ley 7/1970, de 27 de junio, de Actuaciones Urbanísticas Urgentes (Ley Mortes)

Su finalidad era promover importantes actuaciones urbanísticas, creando nuevas áreas urbanas autosuficientes en las que coexistiesen viviendas, actividades productivas y servicios complementarios. Más allá del componente social de estas medidas, con ellas se pretendía combatir la especulación creando suelo urbanizado para ponerlo en el mercado a precios razonables y agilizar trámites.

Las ACTUR podían implantarse con total independencia de la existencia o inexistencia de planeamiento general o, en el primer caso, de sus determinaciones. Su delimitación comportaba la conversión de suelo rústico en reserva urbana. La ordenación se realizaría luego mediante Planes Parciales o Especiales. Los terrenos se obtenían por expropiación y posteriormente la obra de urbanización se ejecutaría por el órgano expropiante.

Pueden ser expropiadores, y redactores o tramitadores y financiadores los Ayuntamientos o los Entes dependientes del Ministerio de la Vivienda. El justiprecio de la expropiación se determinará, sin aplicación del artículo 43 de la L.E.F., por el sistema de expropiación conjunta. Se añaden normas agilizadoras del procedimiento (reducción de plazos, inscripciones sin inmatriculación previa, convocatorias para redacciones de planes, urbanización y construcción, etc.)¹¹⁰.

¹¹⁰ GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J. L. *La financiación del urbanismo...*, ob cit.,, págs 197-198

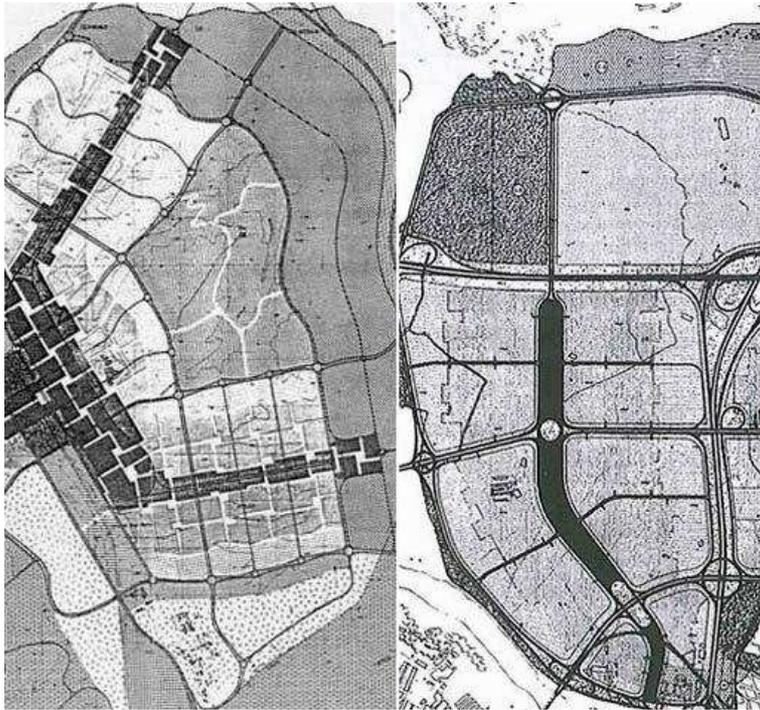


Fig 31: Ordenaciones iniciales para el ACTUR-Tres Cantos en Madrid (izda) y ACTUR-Puente de Santiago en Zaragoza. (Fuente:urban-networks.com.)

El propósito inicial del Decreto era atender a los problemas de las grandes urbes, pero con el transcurso del tiempo se extendió a otras ciudades, como el caso de Valencia a través del Decreto 2562/71 de 14 de octubre de 1971.

4.2.3. La Ley 22/1972, de 10 de mayo, aprobatoria del III Plan de Desarrollo

En este caso, la “agresión” fue sólo en el plano legal, ya que no llegó a materializarse en acciones concretas, y se centra en el artículo 22 de la Ley. Este artículo habilitó al Ministerio de la Vivienda a convocar concursos para la preparación de suelo apto para edificar. Las bases de los concursos establecerían las zonas aptas para localizar las actuaciones, así como las exigencias del planeamiento, el programa de necesidades, condiciones de venta y utilización, la forma y plazo de ejecución, obligaciones y garantías. Los Planes Parciales desarrollarían las bases y comportarían directamente la modificación de los Planes Generales.

4.2.4. Los Planes de Desarrollo Económico y Social de 1964-1967 y 1969-1972

Estos planes se dictaron con base en objetivos de gran incidencia territorial, como la expansión y modernización de los sectores económicos, el desarrollo regional, el incremento del nivel de vida de las regiones de baja renta para hacer posible una política de integración, movilidad y promoción social.

El Decreto regulador de los Planes de Desarrollo utiliza la técnica urbanística de los polígonos, pero descontextualizada de la Ley del Suelo. La delimitación de los polos se concreta mediante decreto, al margen de la legislación urbanística. Su ordenación urbanística se produce empleando la figura de las Normas Subsidiarias y Complementarias de la Ley del Suelo de 1956, pero desvirtuando totalmente su naturaleza, hasta el punto de obligar a los Ayuntamientos a proceder a la revisión de sus Planes Generales aprobados para adaptarlos a aquellas normas, que quedan sustituidas por los nuevos planes una vez aprobados definitivamente. En cuanto a su tramitación, se

reducen a la mitad los plazos de la Ley del Suelo, admitiéndose la posibilidad de tramitarse simultáneamente los Planes Parciales y Proyectos de Urbanización¹¹¹.

4.2.5. La legislación sectorial

Al no ser objeto del presente trabajo el análisis pormenorizado de estas normativas, simplemente apuntaremos que todas ellas regulan su materia con independencia de la legislación urbanística, presentándose, en general como condicionantes que los Planes han de respetar.

Citaremos como legislación sectorial más relevante la de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional que autorizaba la creación de núcleos turísticos al margen de la legislación urbanística e incluso territorial, convirtiéndose en algunos casos en verdaderas ciudades.

4.3. La Ley de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1975 y el Texto Refundido de 1976.

Al final de los años 70, la situación urbana se caracteriza por: un estado de abandono del centro urbano y el casco histórico, una alteración de los ensanches, la desurbanización de las periferias, una situación de aislamiento y de carencia en las áreas marginales, la desarticulación de las áreas industriales, graves problemas estructurales y un estancamiento en su crecimiento. Se hacen patentes entonces las tendencias imperantes de lo que podemos calificar como el urbanismo tecnocrático.¹¹²

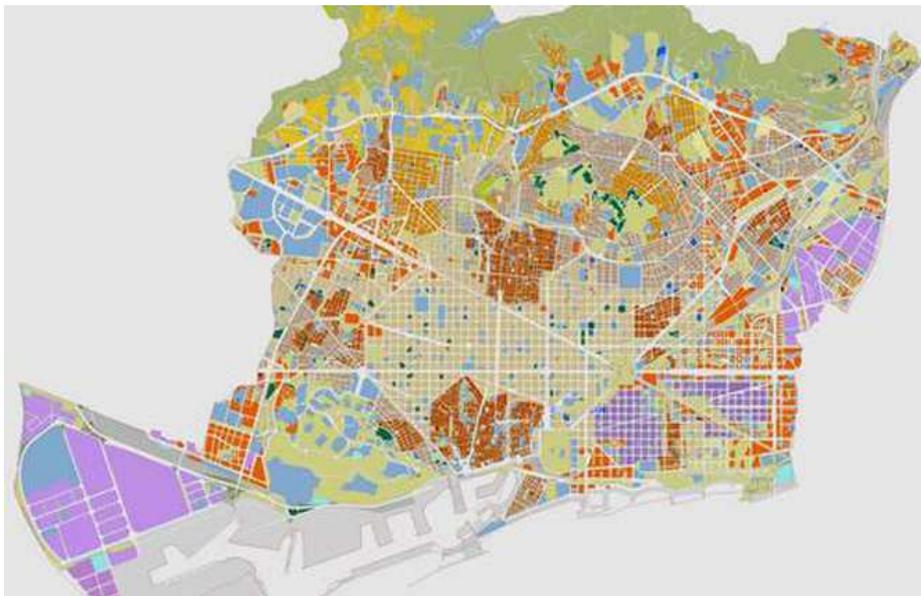


Fig. 32: Plan General Metropolitano de Barcelona, 1976. (Fuente: Barrios de Barcelona. "Actuaciones de "regeneración urbana"". Jaume Barnada)

Toda la técnica de la Ley de 1956 estaba basada en la supuesta redacción de Planes de Urbanismo, y falló desde el momento en que se desmoronó la ejecución del Planeamiento. Faltaban, por otra parte, y siempre a criterio de Martínez Caro, unas Normas de aplicación directa en los casos de ausencia de planeamiento. Es obvio por otro lado el desinterés que se demostró desde todas las partes (propietarios, Administración Local y Administración Central) en la redacción de Planeamiento, pues la implantación de

¹¹¹ PAREJO ALFONSO, L. *La ordenación urbanística. El período 1956-1975*. Editorial Montecorvo. Madrid, 1979, págs 33-36.

¹¹² TRAPERO, J J., *Planeamiento urbanístico para arquitectos*. Publicaciones de Arquitectura, 1995, pág. 11

éste suponía restricciones y obligaciones a la acción edificatoria, que quedaban en suspenso ante la ausencia de planes¹¹³.

Otros autores, como Parejo Alfonso, atribuyen el fracaso de la Ley a lo que llama “causas más profundas” de carácter político, basadas en la ausencia de planificación, existiendo sólo planificación económica y social y actuaciones sectoriales de la Administración.

En todo caso, lo cierto es que existían motivos para realizar la reforma, porque el urbanismo había llegado a un grado de inoperancia y contradicción manifiesto.

La nueva Ley pretendió adecuar el marco legal a la transformación que se había producido en las ciudades y en las sociedad, que necesitaban superar su déficit de dotaciones y mejorar la calidad de vida de sus habitantes¹¹⁴. Los principios que inspiran la reforma son los de: realismo, evolución y carácter práctico.

En definitiva, lo que hoy podemos llamar urbanismo de la transición se caracteriza por una toma de conciencia de los problemas inmediatos y menores que, acumulados como consecuencia de la rápida extensión de las ciudades realizada en los decenios anteriores, hace que constituyan un cúmulo de temas a solucionar sin demora en la mayoría de los barrios de las grandes ciudades españolas.

La ansiada reforma se centró en los siguientes aspectos.

4.3.1. Reformas en materia de ordenación del territorio

Se sustituyen los fracasados Planes Provinciales, por los luego inéditos Planes Directores Territoriales de Coordinación. Estos Planes Directores fueron pensados para servir de apoyo al desarrollo económico y social, pero carecían del soporte orgánico que pudiera imponer su cumplimiento, por lo cual el fracaso fue rotundo: no prosperó ninguna de las iniciativas redactoras.

Por otro lado, se mantiene el Plan Nacional instando la Ley al gobierno a remitir a las Cortes un Proyecto de Bases del Plan Nacional de Ordenación.

4.3.2. Reformas en materia de planeamiento urbanístico

Se mantuvo el planeamiento general con algunas novedades:

a) ampliación de su espectro, regulando las bases de las Normas Subsidiarias del planeamiento municipal destinadas a municipio de menor complejidad y capacidad de gestión, aunque la auténtica regulación la llevó a cabo el Reglamento de Planeamiento.

b) nuevo enfoque del mismo destacando la estructura -basada en los sistemas generales y en los llamados elementos determinantes del desarrollo, clasificación del suelo y zonificación o calificación- sobre la zonificación.

c) diversificación del Plan General, que contiene determinaciones: pormenorizadas del suelo urbano, globales para el suelo urbanizable programado que se desarrollarán mediante planeamiento de segundo grado, y determinaciones generales para el suelo urbanizable no programado como el señalamiento de incompatibilidades de uso.

d) diversificación en la programación que, en cuanto a la producción de nuevo suelo urbanizado se limita a dos cuatrienios (frente a los quince años del programa de la Ley anterior) por estimarse que no son viables programaciones más amplias. La programación de suelos puede realizarse mediante programas de acciones en suelo urbano, programas para la ejecución de sistemas generales, programas para el desarrollo de nuevo suelo urbanizable de dos cuatrienios, o actuaciones urbanísticas no previstas por el Plan a través de Programas de Actuación Urbanística.

¹¹³ MARTINEZ CARO, C. *La ordenación urbana...*, ob cit., pág 36

¹¹⁴ ALLI ARANGUREN, J. C. *Estudio sistemático del texto refundido...*, ob cit., pág. 55

- e) potenciación del planeamiento especial.
- f) extensión de los efectos vinculantes de los Planes a todas las actuaciones, públicas y privadas, algo que se echaba de menos en la legislación anterior.

4.3.3. Reformas en materia de régimen del suelo

- a) La clasificación del suelo.

El régimen estatutario del suelo pasa a depender de la clasificación del suelo (en lugar de la calificación, como el texto de 1956). Se establecen ahora cuatro clases de suelo: urbano, urbanizable programado (en el Proyecto de Ley, rústico urbanizable programado) urbanizable no programado (en el Proyecto de Ley, rústico urbanizable no programado) y no urbanizable. Para cada clase de suelo se establece su régimen de obligaciones en cuanto a ejecución de la urbanización, cesiones y edificación, en su caso, (en la Ley anterior no se diferenciaba entre el régimen de suelo urbano y el de reserva urbana) regulando su graduación en función de su clasificación, no del sistema de actuación como en la legislación de 1956.

La calificación en la nueva Ley se concibe como la atribución de usos por el Plan, sin relevancia estatutaria. Concretamente, en cuestión de cesiones, en el suelo urbano deberán cederse los terrenos destinados a calles, parques y jardines y centros de educación general básica; en el suelo urbanizable programado, cesiones para todos los equipamientos y cesión del 10% del aprovechamiento medio en favor del Ayuntamiento en concepto de participación de éste en las plusvalías; en el urbanizable no programado, similares cesiones al no urbanizable mientras no se apruebe un PAU, una vez aprobado, serían como mínimo las del suelo urbanizable programado pudiendo ampliarse por el Programa.

En la Ley no se regulaba el régimen del suelo no urbanizable, laguna que fue subsanada por el Reglamento de Gestión Urbanística. Se mantenía el aprovechamiento en suelo no urbanizable, pero fue suprimido por la Comisión ante los abusos que su aplicación conllevó.

- b) El aprovechamiento medio.

El aprovechamiento medio del suelo urbanizable fue el tema estrella de la ley. En un principio, se intentó extenderlo también al suelo urbano pero finalmente no se aceptó por la incompatibilidad con esta clase de suelo donde el proceso urbanístico está, en principio, terminado. Esto sin perjuicio de su aplicación a efectos reparcelatorios en los ámbitos de reforma interior.

La obtención de suelos para los sistemas generales, una de las carencias de la Ley anterior, recibió un impulso a través del aprovechamiento medio, ya que este permitía las cesiones gratuitas de estos suelos en suelos urbanizables sin necesidad de recurrir a la expropiación, mediante la adjudicación de terrenos en sectores con exceso de aprovechamiento.

En definitiva, la Ley condicionaba el derecho a edificar, por una parte a la clasificación del suelo, como quedó dicho anteriormente, y, por otra, al cumplimiento de las obligaciones de urbanizar, ceder y equidistribuir, cuando el Plan lo exigiera y en los plazos establecidos por éste. La aptitud para edificar es de los terrenos, pero la facultad de edificar corresponde al derecho de propiedad.

El aprovechamiento medio fue auténtico precedente del aprovechamiento tipo, que intentó extender la equidistribución al suelo urbano.

- c) Las valoraciones.

De los valores de la Ley anterior, sólo se mantuvieron el valor inicial, para el suelo no urbanizable, y el urbanístico, para el urbano y el urbanizable, sin diferenciar entre programado y no programado, lo que supuso un error en tanto en cuanto, mientras no se apruebe el correspondiente Programa de Actuación Urbanística, su valor debería ser el

inicial. De otro modo se produce una contradicción, ya que el Plan General no establecía usos y aprovechamientos en esta clase de suelo, sino sólo el régimen de incompatibilidades, dejando para el PAU su señalamiento. Por su parte, el Reglamento de Planeamiento añadió, al contenido fijado por la Ley, un exceso de determinaciones que aumentan la analogía de este suelo con el urbanizable programado, en contra de lo que dispone la Ley.

La desaparición del valor expectante se justificaba por la artificiosidad del método de cálculo, que acababa haciéndolo coincidir con el valor urbanístico. El valor comercial se suprimió por la unificación de valores de los terrenos urbanos y urbanizables, a los que se aplicaría el valor urbanístico.

En cualquier caso, se observa una profusión de criterios inspirados en diferentes fuentes y orígenes, “pareciendo que el legislador, no sabiendo elegir cual debía considerarse mejor que otros, decidiera mencionar todas las fuentes o medios de valoración”.

“En esta realidad, el artículo 43 seguía siendo ampliamente utilizado por administraciones, expropiadores y Jurados Provinciales de Expropiación, y no se consigue frenar esta utilización generalizada ni siquiera con medidas legislativas que recuerdan que las expropiaciones urbanísticas se siguen rigen por legislación especial”¹¹⁵.

4.3.4. Reformas en materia de ejecución del planeamiento

La ejecución del planeamiento se asienta en cinco pilares básicos:

a) La actuación mediante polígonos o unidades de actuación y la reducción a tres de los sistemas de actuación: compensación, cooperación y expropiación. Desaparece el sistema de cesión de viales, si bien la práctica posterior demostró que debiera haberse mantenido con aplicación de las contribuciones especiales para las actuaciones en suelo urbano.

b) Las actuaciones aisladas en suelo urbano, allí donde no se delimitasen polígonos o unidades de actuación, utilizando la técnica de expropiación forzosa cuando se hubieran de obtener terrenos para viales o dotaciones.

c) La ejecución de los sistemas generales por expropiación o mediante cesión gratuita compensada por la técnica del aprovechamiento medio de los suelos urbanizables ya expuesta.

d) La justa distribución de beneficios y cargas a través de la reparcelación o de proyectos de compensación.

e) Los PAU como medida para aliviar la rigidez del Plan General. Estos instrumentos podían ser de iniciativa pública (redactados directamente por el Ayuntamiento y ejecutados por alguno de los sistemas de la Ley) o privada (previa convocatoria de concurso para seleccionar el adjudicatario y ejecutado por el sistema de expropiación, en calidad de beneficiario, o por el de compensación en caso de poseer una superficie superior al 60% y así disponerlo el PAU). En el caso de iniciativa privada, se eximía la convocatoria del concurso para las actuaciones destinadas a instalaciones de actividades productivas relevantes o a la formación de polígonos de industriales con acuerdo del Consejo de Ministros.

La convocatoria del concurso fue un tema controvertido que provocó que muchas actuaciones de iniciativa privada se presentasen como iniciativa pública por acuerdo entre promotor y el Ayuntamiento, precisamente para evitar el concurso. En este tema, surgieron algunas posturas más liberales, que propusieron el concurso como una vía más para encauzar la iniciativa privada pero no la única, manteniéndola para las actuaciones públicas con gestión indirecta o para suscitar iniciativas plurales.

¹¹⁵ AGUADO FERNÁNDEZ, M.D. *La Ley de Expropiación Forzosa...*, ob cit.,, pág. 225

El carácter aún incipiente de los PAU, permitió al legislador incluir en su regulación obligaciones como la construcción de centros docentes, sociales y comerciales en actuaciones residenciales, o la limitación de precios máximos de venta y/o alquiler¹¹⁶.

Esta vez el texto legal fue objeto de un desarrollo reglamentario completo: el Reglamento de Planeamiento y el de Gestión Urbanística.

La iniciación de la aplicación de la nueva Ley del Suelo coincidió con el cambio político, hecho que fue aprovechado ampliamente por las nuevas Corporaciones municipales democráticas para la revisión de los Planes Generales en aras a su adaptación a la nueva legislación durante la década de los años ochenta.

4.4. El marco constitucional del urbanismo

La Constitución española de 1978 establece que “España se constituye en un Estado social”, previsión que tiene una incidencia capital tanto en la propiedad privada como en la expropiación forzosa, al traer consigo la idea de la función social de la propiedad que ya había sido incorporada en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, como hemos visto.

Así, establece en su Preámbulo los principios rectores de la política social y económica, recogiendo el artículo 47 los que mayor incidencia tienen sobre el urbanismo y encomendando a los poderes públicos la lucha contra la especulación del suelo, la cual define como consustancial a la economía de mercado que la propia Constitución garantiza (art.23).

No en vano, en su artículo 33 señala:

- “1. Se reconoce el derecho a la propiedad y a la herencia
2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.
3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización de conformidad con lo dispuesto por las leyes”.

Asimismo, el texto constitucional prevé la descentralización territorial de competencias, reservando al Estado la legislación sobre expropiación forzosa (art. 149-1º, 18ª).



Foto 33: Primera página de la Constitución Española de 1978 y organización territorial de España (Fuente:Internet)

¹¹⁶ PERALES MADUEÑO, F. “La primera reforma de la Ley..., ob cit., pág. 119 y ss.

En el ámbito socio-económico, a partir de 1975 se produce un claro descenso del acelerado ritmo del crecimiento urbano en España, siendo especialmente notorio en las grandes ciudades. Se inicia un proceso espontáneo de descentralización que da lugar a un crecimiento importante de las ciudades medias y a una dispersión de la ciudad por el territorio.

En el ámbito competencial, el traspaso de competencias de la Administración central a los gobiernos de las 17 Comunidades Autónomas, iniciado en la fase preautonómica con el Real Decreto 1385/1978, de 23 de junio, por el que se traspasan estas competencias a la Generalidad de Cataluña, y la aparición de los nuevos ayuntamientos, democráticamente elegidos por primera vez desde 1931, definió el nuevo marco urbanístico. Este traspaso de competencias coincidió en el tiempo con la aprobación de los tres Reglamentos (Planeamiento, Gestión y Disciplina) que supusieron la gran reforma de la Ley del Suelo de 1976. Como consecuencia directa de este traspaso, los Estatutos atribuyeron a las Comunidades Autónomas la competencia "exclusiva" en las materias de urbanismo y de ordenación del territorio y vivienda. Pero también los ayuntamientos, en ejercicio de su recién estrenada autonomía (otorgada por la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local), asumieron competencias en materia de "ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas" (art 25.2.d). se crea así un importante conflicto de competencias que, aún hoy, está lejos de resolverse.

En un plano más conceptual, podemos afirmar que en los años finales de la década de los setenta se pasa, de una situación de permisividad en la ocupación y la edificación de la ciudad, a la paulatina formación de una nueva conciencia urbana caracterizada por: el fin definitivo de la confianza en un crecimiento ilimitado, la asunción por los ayuntamientos de sus responsabilidades en el cambio urbano, la generalización de un clima de consenso en la solución de los problemas urbanos, el respeto a la tradición histórica y a las condiciones geomorfológicas, el aprovechamiento de los recursos urbanos y naturales, la prioridad del interés colectivo y la especial atención a la terminación de la ciudad con reequipamiento homogéneo.

Pero con la llegada de los 80, las preocupaciones dominantes de la sociedad serán radicalmente diferentes, abandonándose progresivamente los intentos de ordenación integral ante la idea de que no importan los planteamientos a largo plazo ya que la cambiante situación socioeconómica no admite elucubraciones. Las actuaciones se centran ahora en el desarrollo terciario apoyado en las tecnologías más avanzadas. La preocupación por los crecimientos residenciales no resulta, pues, básica aunque constituya la segunda fuente de actuación en el territorio¹¹⁷.

En este marco tan cambiante y frágil, se produce la promulgación de la Ley del Suelo de 1990, que afecta fundamentalmente al Régimen Urbanístico y a las Valoraciones, aspectos ambos centrales del estudio que nos ocupa. El resto de competencias no relacionadas con la propiedad privada son competencia autonómica siendo, por tanto reguladas por cada Comunidad Autónoma.

4.4.1. Las iniciativas estatales

Pese al vacío competencial del Estado recogido en la Constitución, el Gobierno promovió una serie de iniciativas que abordaban cuestiones luego recogidas por la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

El primer ejemplo del conflicto de competencias antes mencionado lo constituye el Proyecto de Ley sobre valoración del suelo, rescate de plusvalías y gestión urbanística remitido en 1979 a las Cortes por el Gobierno de la nación. En materia de valoraciones, el Proyecto se decanta a favor de los valores fiscales en la vieja diatriba entre valores

¹¹⁷ TRAPERO, J. J., *Planeamiento urbanístico...*, ob cit., págs. 12-15

fiscales y valores reales o de mercado, estableciendo que “el valor urbanístico del suelo de naturaleza urbana será el valor catastral que le corresponda en la Contribución Territorial Urbana”; como valor mínimo se establece el que corresponda a un aprovechamiento de un metro cuadrado por cada metro cuadrado edificable. Se acuña un nuevo sistema de actuación, el de ejecución forzosa, luego adoptado por algunas Comunidades para actuar con mayor celeridad. Se generaliza la posibilidad de pago del justiprecio en terrenos, incluso sin la conformidad del propietario, salvo que los terrenos fuesen su única o mayoritaria fuente de ingresos. Establece la obligatoriedad de que el planeamiento fije determinaciones acerca del uso de terrenos destinados a VPO, adelantándose en varios años a la Ley Urbanística Valenciana; esta obligatoriedad sería anulada por el Tribunal Supremo por falta de cobertura legal que, posteriormente le sería dada por la Ley del Suelo de 1990 al configurar la construcción de viviendas protegidas como una calificación urbanística.

Posteriormente se promulgaron el Real Decreto-Ley 3/1980, de 14 de marzo, sobre creación de suelo y agilización de la gestión urbanística, y el Real Decreto-Ley 12/1980, de 26 de septiembre, para impulsar las actuaciones del Estado en materia de vivienda y suelo, ambos dirigidos prioritariamente a dirigir la política de VPO.

Pero la disposición estatal más importante del período sería el Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre, creada como un complemento de la reforma de 1975. Contenía un conglomerado de preceptos relativos a la clasificación del suelo, los plazos de aprobación de planes y otros instrumentos, las facultades de los municipios “grandes” para aprobar definitivamente el planeamiento de desarrollo, etc. En cuanto a su aplicabilidad, afirma que su aplicación “en los territorios de las Comunidades Autónomas no afectará a lo dispuesto en los respectivos Estatutos” (disposición final sexta).

A principios de 1983, el Ministro de Obras Públicas y Urbanismo en comparecencia ante la Comisión del Congreso de los Diputados, anunció la próxima promulgación de tres leyes, a saber una Ley sobre valoración del suelo, otra sobre obtención de dotaciones comunitarias en suelo urbano, y una tercera de ayuda de equilibrio territorial, que no llegaron a materializarse¹¹⁸.

4.4.2 La primera generación de legislaciones autonómicas. El caso de la legislación autonómica del País Vasco

Tras la promulgación de la Constitución de 1978, los Estatutos de Autonomía ratificaron los trasposos de competencias efectuados en la etapa preautonómica, entre los que se incluía la plena competencia en materia urbanística incluyendo, por tanto la facultad de legislar.

A continuación se recoge un análisis de aquellas legislaciones autonómicas directamente relacionadas con la gestión urbanística, ya que el Estado mantiene la competencia legislativa en materia de expropiación forzosa (art. 148-1º, 18ª).

- Ley 3/1984, de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de **Cataluña**. Establece algunas disposiciones relativas al régimen del suelo, tales como: el incremento de las cesiones en suelo urbano siempre que se actúe por unidades de actuación; la posibilidad de desarrollo parcial de los sectores de suelo urbanizable con el límite de que los planes parciales de cada subsector no podrán comportar cesiones gratuitas inferiores a las correspondientes al sector entero, y la fijación del aprovechamiento medio para cada sector y no para el conjunto del suelo programado en cada cuatrienio; la regulación de los “sectores de urbanización prioritaria”, quedando legitimada en estos casos la expropiación o la enajenación forzosa por incumplimiento del deber de costear la urbanización.

¹¹⁸ MENÉNDEZ REXACH, A. “Constitución y democracia: 1976-1996. La segunda reforma de la Ley del Suelo”. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXVIII, nº 107-108, primavera-verano 1996, págs 130-132

- Ley 11/1985, de adaptación de la del suelo a **Galicia**. La “adaptación” fundamental consiste en la adecuación de la rígida clasificación del suelo a las peculiaridades del territorio gallego, estableciendo tipologías de núcleos y el régimen específico de cada una de ellas. En la línea de la Ley catalana, se intenta facilitar la aplicación del aprovechamiento medio, disponiendo de la innecesidad de su cálculo para la totalidad del suelo urbanizable programado en determinadas situaciones. Se dictan normas de aplicación directa sobre altura de las edificaciones, densidad de viviendas.... También se regula la utilización del suelo apto para urbanizar antes de la aprobación del plan parcial, así como los usos y construcciones autorizables en suelos no programados y no urbanizables.
- Ley 5/1987, sobre la ordenación urbanística del suelo rústico en **Canarias**. La principal novedad es, como dice el título de la Ley, la creación de una nueva clase de suelo, suelo rústico, que engloba, además del suelo no urbanizable, el urbanizable no programado hasta la aprobación del PAU y el apto para urbanizar antes de la aprobación del plan parcial, estableciendo para él un nuevo régimen cuyo control corresponde a la Administración autonómica competente, lo que introduce un cambio en detrimento de los municipios. en este nuevo tipo de suelo se distinguen varias categorías (de litoral o costero, etc.).
- Ley foral 7/1989 de **Navarra**, sobre medidas de intervención en materia de suelo y vivienda. Aborda numerosas cuestiones luego recogidas por la Ley del Suelo de 1990 con el mismo espíritu. La Ley se remite a la legislación “general” en las materias de estatuto de la propiedad y de criterios de valoración del suelo, centrándose en aspectos instrumentales para facilitar la gestión urbanística orientada a la construcción de vivienda, entre ellas: caducidad de las licencias, delimitación de áreas de tanteo y retracto en favor del Gobierno o las Entidades locales, regulación del sistema de ejecución forzosa, posibilidad de expropiar para la constitución de reservas de suelo destinado a viviendas o usos industriales o terciarios, admisibilidad del pago del justiprecio en parcelas resultantes del mismo ámbito o, si no fuera posible, del mismo municipio.

La Ley 9/1989, de valoración del suelo en la Comunidad Autónoma del **País Vasco** merece un análisis más detallado por su aportación al campo de la gestión urbanística.

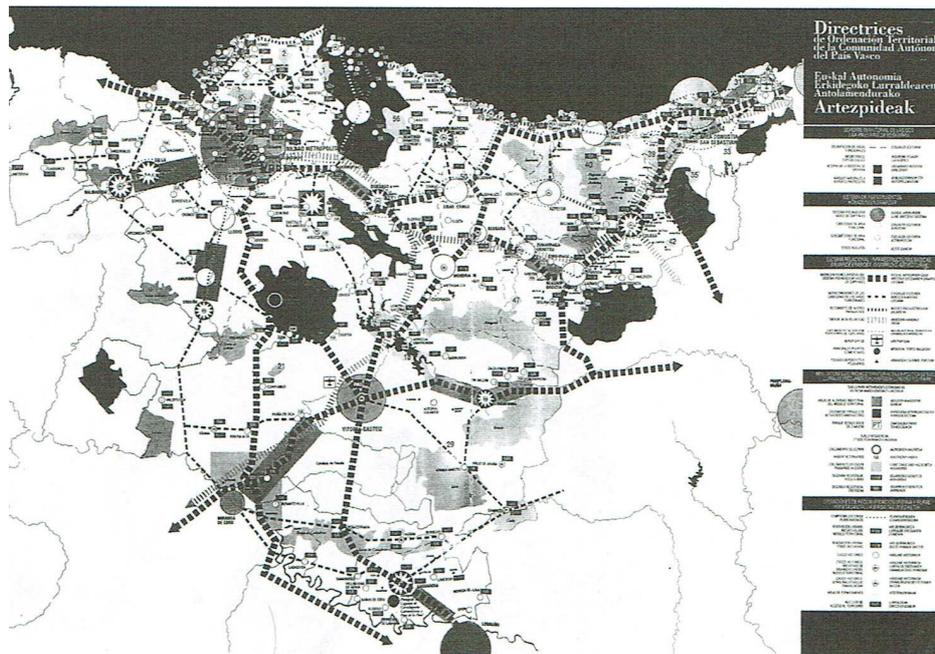


Fig. 34: Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. (Fuente: Historia del Urbanismo en España III. Fernando de Terán)

Esta Ley resulta de máximo interés para el objeto de nuestro estudio por su intento de aplicar los criterios de valoración del suelo a la determinación del justiprecio expropiatorio.

Atendiendo a la fuerte subida del precio del suelo en las capitales y otros municipios vascos, la Ley trata de anticipar regulaciones luego recogidas en la legislación estatal: atribución de valor inicial al suelo no programado, en sintonía de la Ley del 90, pero en contra de la del 76; distinción entre la valoración de “derechos plenamente patrimonializados” y otros valores urbanísticos del suelo; la referencia al aprovechamiento medio o “tipo” (concepto que no existía en la legislación vigente) en sectores de planeamiento parcial.

Dentro de esta primera generación, debemos contemplar también la Ley del Suelo de Cataluña de 1990, casi simultánea en el tiempo a la promulgación de la Ley del Suelo estatal. Aquella surge con el evidente propósito de dotar a Cataluña de una normativa completa, alternativa a la estatal, pese a los esfuerzos de consenso llevados a cabo durante la tramitación estatal. La aprobación de la ley autonómica provocó una situación de incertidumbre que se ha prolongado en el tiempo. La Federación de Municipios de Cataluña recurrió primero la Ley catalana, solicitando más tarde la interposición de recurso de inconstitucionalidad.

4.4.3. La Ley 8/1990, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

La Ley 8/1990 descansa, por entero, en el diagnóstico de un grave problema social: el alza del precio de las viviendas, y la consecuente dificultad de la mayor parte de la población para conseguir una vivienda en condiciones razonables.

El objetivo del Gobierno con la elaboración y presentación a las Cortes Generales de esta Ley, era establecer una política urbanística, una vez más al servicio de la política de vivienda, al amparo del principio rector de la política social y económica recogido en el artículo 47 de la Constitución, que garantizase además la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas e impidiese la especulación¹¹⁹. Ahora no se trataba ya de obtener un suelo urbano de calidad con todos los servicios, como se pretendía en la Ley de 1975, sino de conseguir suelo barato no sujeto a intereses especulativas conforme a la premisa de que los altos precios del suelo, resultado de su retención especulativa, son la causa de los altos precios de la vivienda.

Para frenar la especulación se introdujeron y desarrollaron técnicas urbanísticas como el sistema de adquisición gradual de facultades urbanísticas, estructurado en determinados períodos temporales cuyo incumplimiento implicaba la expropiación. Es por ello que frecuentemente se dice de la Ley de 1990 que es una “Ley de plazos”. Esta configuración del derecho de propiedad fue rechazado durante el debate parlamentario por el Sr. Ariño calificando de “dudosamente constitucional y políticamente indeseable” un “diseño de la propiedad que se integra por la adquisición sucesiva de facultades y se desintegra por el incumplimiento de órdenes administrativas”¹²⁰.

En aras a estos objetivos, y ya desde el anteproyecto de la Ley, se plantean las principales novedades por ella introducidas.

a) El aprovechamiento tipo para determinar el contenido de la propiedad. La imposibilidad de delimitar unidades de actuación en suelo urbano para la distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento suponía un freno a la garantía de igualdad entre propietarios que propugnaba la Ley. Para evitarlo, se optó por la fórmula del aprovechamiento tipo que vinculara el contenido de la propiedad a la ordenación real: el Estado fija cómo se determina el aprovechamiento susceptible de apropiación, pero es la ordenación que se establezca en cada caso la que determina el quantum de ese

¹¹⁹ TEJEDOR BIELSA, J. C. *Propiedad equidistribución...*, ob cit., pág 132

¹²⁰ Diario Oficial de las Cortes, de 26 de abril de 1990, núm 32, págs.. 1278 y ss.

aprovechamiento en función de las necesidades de terrenos dotacionales, ya que el aprovechamiento tipo se obtiene del cociente entre el aprovechamiento lucrativo total del área de reparto y la superficie de la misma. En fases posteriores de la tramitación se preveía que la legislación autonómica pudiera establecer otras formas de cálculo del aprovechamiento lucrativo.

Para facilitar la aplicación de este método, se impuso la obligación de ejecutar el planeamiento sistemáticamente, es decir, por unidades de ejecución, en toda clase de suelos. No obstante, en suelo urbano se preveía la posibilidad de actuar "asistemáticamente", en cuyo caso el ajuste entre aprovechamiento real y susceptible de apropiación se llevaría a cabo mediante transferencias de aprovechamiento urbanístico, de aplicación supletoria.

En definitiva, se produjo una asimilación, en lo sustancial, del régimen del suelo urbano al del urbanizable programado, lo cual planteaba algunos problemas en el suelo urbano consolidado.

Esta técnica mixta de "aprovechamiento tipo mezclado con las transferencias de aprovechamiento urbanístico, ... sistema importado del Derecho francés", fue duramente rebatida por el Sr. Martínez-Campillo García en el trámite parlamentario por considerar que, en el Derecho francés "se instaló después de la Segunda Guerra Mundial como un sistema de reconstruir rápidamente las ciudades ... pero hoy estamos ante una microcirugía del urbanismo; no estamos ante operaciones de macrocirugía"¹²¹

b) Las valoraciones. Esta Ley acentuó el carácter objetivo y tasado el valor del suelo y, al mismo tiempo, extendió las valoraciones objetivas del suelo a las expropiaciones no urbanísticas¹²². En pro de esta objetividad, la referencia para la valoración del suelo eran los valores catastrales, así el artículo 67 establece que el valor inicial (aplicable al suelo no urbanizable) "se determinará aplicando los criterios contenidos en las disposiciones que regulan los valores catastrales de naturaleza rústica", debiendo matizar que "sin consideración alguna a su posible utilización urbanística" en coherencia con el esquema del anteproyecto. Esta "equiparación valor urbanístico-valor fiscal" fue calificada por el Sr Ariño en el debate de las Cortes como "falsa e irreal", argumentando que los "valores fiscales son siempre inferiores a los reales, y que por mucho que se quieran acercar a los valores de mercado ... la experiencia ha acreditado, una y otra vez, en este país y en todos, que es imposible esa aproximación. Y si algún día se acercasen realmente los valores, habría que reducir los tipos en un 70 por ciento"¹²³.

Para el valor urbanístico, la Ley establece un complejo sistema de matices en función del grado de cumplimiento de deberes urbanísticos, hasta el punto de que se puede hablar de la existencia de varios valores urbanísticos.

A efectos expropiatorios, la Ley reconoce el 50% del aprovechamiento tipo en suelo urbanizable programado y el 75% en suelo urbano, como criterio de determinación del justiprecio en los casos de exclusión del propietario del proceso urbanizador no motivada por incumplimiento de deberes. Estas reducciones de valor fueron tachadas de "lotería urbanística" o de "sanción encubierta" por la mayoría de los parlamentarios en el debate de la Ley.

Así, se establece un sistema de valoraciones objetivas que trata de relativizar la virtualidad del mercado con el fin de romper la espiral de la especulación.

El alto nivel de intervencionismo que presenta la Ley para lograr sus objetivos podía conseguir el efecto contrario y hacer peligrar su vocación antiespeculativa ante la rigidez de los plazos de cumplimiento de los deberes urbanísticos y las importantes reducciones de valor aplicables a efectos expropiatorios. No obstante, la realidad vino a

¹²¹ Diario Oficial de las Cortes, de 26 de abril de 1990, núm 32, págs.. 1278 y ss.

¹²² GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. *El justiprecio de la expropiación forzosa. Estudio de su determinación y pago, con especial consideración de las valoraciones urbanísticas*. Editorial Comares, 7ª Edición. Granada, 2007, pág. 130

¹²³ Diario Oficial de las Cortes, de 26 de abril de 1990, núm 32, págs.. 1278 y ss.

confirmar lo erróneo de esta teoría, ya que las instituciones de crédito acomodaron sus préstamos hipotecarios al ritmo real de ejecución de las obras, eliminando el temor a la concentración de grandes masas de terrenos en manos de las grandes promotoras y las grandes inmobiliarias, como preconizó, entre otros, el Diputado señor Ariño Ruiz en el debate parlamentario¹²⁴.

Dejando aparte el régimen de valoraciones, la puesta en práctica de la Ley requería de una elevada capacidad de gestión por parte de los municipios y que sólo la poseían los municipios “grandes”. Esto obligó a diferenciar entre el régimen de aplicación íntegra y el parcial. La peculiaridad de este último consistía en la exclusión de la obligatoriedad del aprovechamiento tipo y de la expropiación o venta forzosa en caso de incumplimiento de deberes legales, y era aplicable a los municipios de menos de 25.000 habitantes, dejando no obstante que sean las Comunidades Autónomas las que concreten este límite. La aplicación íntegra será obligatoria para los municipios capitales de provincia o con más de 50.000 habitantes.

La Ley del Suelo de 1990 sufrió numerosos avatares jurídicos que se concretan en los recursos presentados por numerosas Comunidades Autónomas, centrados en su Disposición Final Primera, que atribuye carácter básico, de aplicación plena o supletorio a los preceptos legales. El alcance de estos recursos es muy diferente siendo el Tribunal Constitucional el que debe señalar si los preceptos recurridos tienen carácter básico o de aplicación plena u otro carácter diferente.

4.4.4. El Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio

La Disposición Final Segunda de la Ley del Suelo de 1990 ordena al Gobierno aprobar, en el plazo de un año, “un texto refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana”, con el fin de clarificar la materia y articular los preceptos de la nueva Ley con los que permanecían vigentes de la Ley de 1976.

El resultado fue un texto plagado de pequeñas modificaciones.

En materia de expropiaciones, el texto refundido no establece una forma de gestión específica cuando se actúe por expropiación (art. 72) sino que se remite a cualquiera de las formas de gestión que permite la legislación de régimen local; esto tiene su origen en el art. 114.2 de la Ley de Suelo de 1976, que preveía sólo la concesión para la ejecución de planes por el sistema de expropiación. El artículo 85 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local regula la gestión directa y la gestión indirecta¹²⁵.

En cuanto a los criterios de valoración, introduce algunas modificaciones importantes que permanecerían vigentes después de la Sentencia del Tribunal Constitucional y que se recogen en los artículos 46 a 57 por anulación del procedimiento “especial” para las expropiaciones (por entrar en competencias autonómicas), y del sistema regulado en la Disposición Transitoria 1ª para el régimen transitorio¹²⁶.

“Se mantuvo la dualidad de valores planteados en la Ley del Suelo de 1975 y en la Ley de Reforma de Valoraciones de 1990, así como el criterio de valoración de carácter único fuera urbanístico o no el motivo por el que se actuara y que, en principio, contribuyó a la simplificación del panorama normativo que sobre valoraciones se hallaba vigente”¹²⁷.

¹²⁴ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, IV Legislatura, núm. 19, de 22 de febrero de 1990, pág. 694

¹²⁵ CORELLA MONEDERO, J. M., DELGADO BARRIO, J., DÍAZ LEMA, J. M. y otros. *Curso sobre el texto refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992*. Gerencia Municipal de Urbanismo. Ayuntamiento de Madrid, 1993, pág. 33

¹²⁶ BORRELL I CALONGE, A. *El justiprecio suelo. Después de la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones 6/1998 de 13 de abril*. Colección de Estudios sobre Arquitectura Legal. Barcelona, 1998, págs. 79-80

¹²⁷ FERRANDO CORELL, J.V. *Valoración de inmuebles...*, ob cit., pág. 160

Pese al nuevo esfuerzo de concertación realizado durante la redacción del Texto Refundido, resultó inevitable la impugnación del documento, ante el Tribunal Constitucional, por parte de diversas Comunidades Autónomas, en base a los mismos argumentos competenciales de los recursos contra la Ley de 1990.

Una vez llevada a cabo la refundición se acometió, de acuerdo con el mandato de la Disposición Final del texto, la actualización de los reglamentos estatales de la Ley de 1976 (Planeamiento, Gestión, Disciplina. Edificación Forzosa y Reparcelaciones).

4.4.5. La segunda generación de leyes autonómicas

Las reacciones autonómicas a la aprobación de la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y de su Texto Refundido fueron de índole muy diversa como a continuación veremos. Mientras algunas de ellas adoptaron importantes iniciativas legislativas tendentes a dotarse de un cuerpo normativo completo y adaptado a sus peculiaridades, otras optaron por quedarse a la expectativa ante una anunciada reforma de la legislación estatal. En relación con la expropiación forzosa, todas ellas establecieron los supuestos en que procede esta institución.

Las principales iniciativas legislativas autonómicas de esta etapa desde el punto de vista de la gestión urbanística, de acuerdo con los objetivos de la presente investigación, plantean un análisis necesario:

- Ley 9/1995, por la que se regulan las medidas de política territorial, suelo y urbanismo de la **Comunidad de Madrid**. Rige el Reglamento de Gestión Urbanística en lo que no se oponga a la Ley antes citada. El texto básico en materia expropiatoria será la Ley del Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998 y el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 en la parte que la Disposición Derogatoria declara vigente¹²⁸.

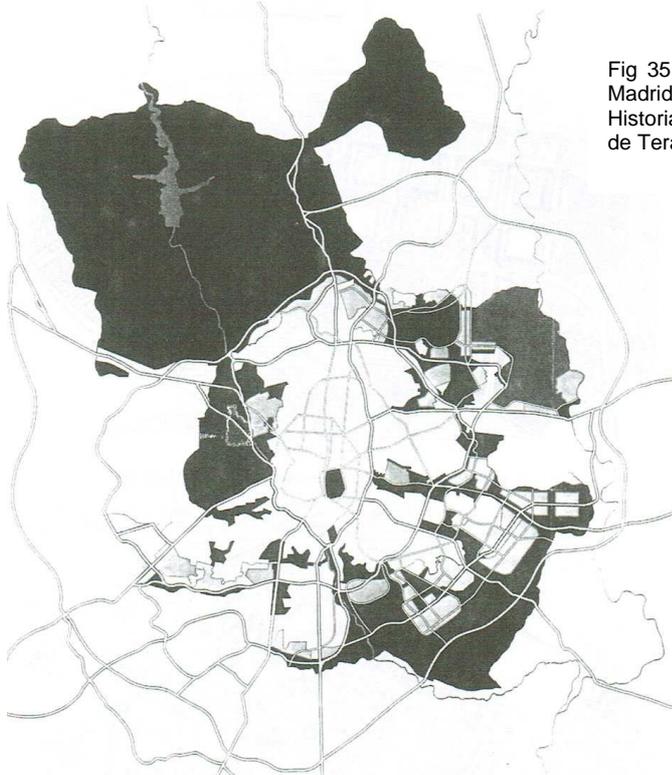


Fig 35: Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (1995). Esquema general. (Fuente: Historia del Urbanismo en España III. Fernando de Terán)

¹²⁸ CORRAL GARCÍA, E. *Expropiación municipal : Con especial atención a los supuestos expropiatorios en la legislación urbanística de las Autonomías*. Madrid : El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2000, págs 21-22

- Ley foral 10/1994 de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la **Comunidad de Navarra**. Sin perjuicio de la vigencia del Decreto Foral y, al no haber sido derogado el Derecho general supletorio, regirá el Reglamento de Gestión Urbanística, que ya lo venía haciendo, en lo que no se oponga a la Ley Foral. Esta Ley establece unas normas reguladoras del cálculo del aprovechamiento tipo en los suelos urbano y urbanizable, análogas a las del Texto Refundido de 1992. También concreta un amplísimo catálogo de supuestos expropiatorios¹²⁹.
- Ley 6/1994 Reguladora de la Actividad Urbanística de la **Comunidad Valenciana**, que presupone la vigencia del Texto Refundido de 1992, pero en su Disposición Final 1ª declara y enuncia los preceptos del mismo que son incompatibles con ella y que, por tanto, dejan de ser de aplicación en esta Comunidad. Luego los textos básicos en materia expropiatoria son el Texto Refundido en la parte declarada vigente, la ley autonómica y el Reglamento de Gestión Urbanística. La propia Ley en su Preámbulo declara, en relación con la ejecución del planeamiento, que “en los casos de ejecución indirecta, el mecanismo habitual previsto ... es la reparcelación forzosa. La expropiación forzosa se contempla como una fórmula posible, aunque no imprescindible, en los Programas de ejecución administrativa directa. La expropiación en beneficio del Urbanizador particular queda limitada a supuestos especiales de Programas para el desarrollo de áreas de excepcional aprovechamiento, en los que su ejecución adquiera asimismo compromisos en exceso de la mera urbanización”. En cuanto a expropiaciones, establece como causa suficiente la inclusión de solares y edificios sin rehabilitar por los municipios en su registro administrativo.
- Decreto Legislativo 1/1990, por el que se aprueba el Texto Refundido de los textos legales vigente en **Cataluña** en materia urbanística. Este Decreto prescribe que, en suelo urbanizable programado, compete al Plan General determinar el aprovechamiento medio de cada uno de los sectores. Los propietarios de los mismos deberán ceder a la Administración actuante el 10% del aprovechamiento medio del sector en suelo edificable de cada una de las zonas que lo integran. El paralelismo con las reglas y criterios del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 es notorio.

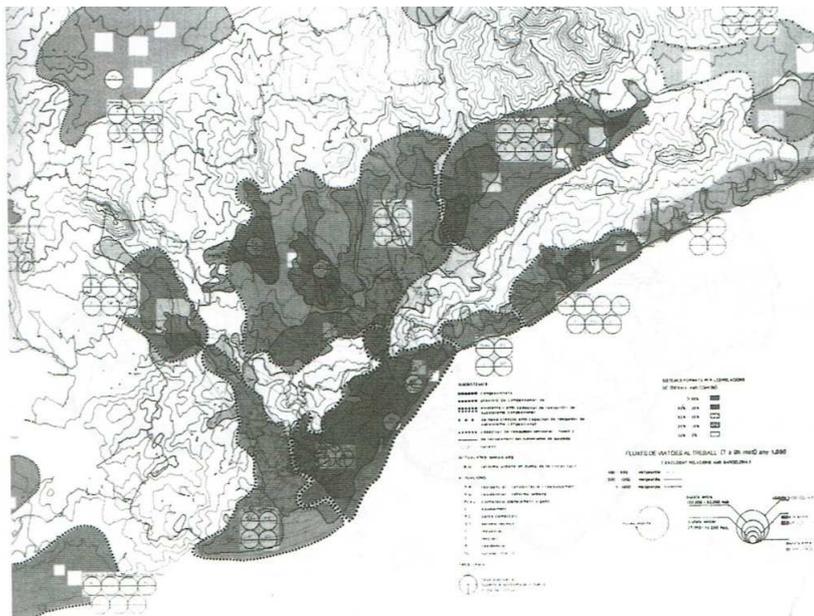


Fig. 36: Plan Territorial General de Cataluña (aprobado en 1995).
(Fuente:Historia del Urbanismo en España III. Fernando de Terán)

¹²⁹ ENERIZ OLAECHEA, F. J. *Comentarios a la ley sobre régimen del suelo y valoraciones: ley 6/1998, de 13 de abril*. Elcano. Aranzadi, 2002. 2ª ed. rev. y act. Navarra, 2002, págs 596-606

- Ley 1/1997, del Suelo de **Galicia**. Análoga al Texto Refundido de 1992. Destaca la previsión según la cual, la inclusión de varias zonas dentro de un área de reparto implica que el Plan General fije, previa justificación, coeficientes de ponderación relativa entre las mismas, determinación análoga al Reglamento de Gestión Urbanística¹³⁰.
- La Ley 1/1997, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana, de 25 de abril de la Comunidad Autónoma de **Cantabria**, que recupera en su integridad como propio el Derecho estatal en vigor antes de la Sentencia del Tribunal Constitucional, lo que ha sido considerado por algunos autores un “disparate jurídico” debido a su transposición “literal”.
- La Ley 5/1997, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana, de 10 de julio, de **Castilla La Mancha**, recupera con carácter complementario a su Ley propia el Texto Refundido de 1992.
- La Ley 9/1997, de medidas transitorias en materia de urbanismo, de 13 de octubre, de la Comunidad Autónoma de **Castilla y León**, impone nuevos criterios para el cálculo de los aprovechamientos susceptibles de apropiación privada.
- La Ley 1/1997, del suelo de **Galicia**, de 24 de marzo, detalla con profusión el cálculo de los aprovechamientos y o fija criterios de valoración y en su Disposición Adicional Primera se remite a la legislación del Estado en esta materia.
- La Ley 20/1997, de medidas urgentes en materia de suelo y urbanismo, de 15 de julio, de **Madrid** se centra igualmente en el cálculo de los aprovechamientos sin referencia expresa a las valoraciones¹³¹. Tanto esta Ley como su antecesora quedarían derogadas por la Ley 9/2001 del Suelo, que concretaría 8 supuestos expropiatorios.

En relación con las tendencias adoptadas por cada una de las Comunidades Autónomas, Lora-Tamayo Vallvé establece una interesante agrupación de las mismas en tres grupos que, o bien muestran una determinada herencia aprehendida y desarrollada (modelos estatales), o innovan y arrastran tras de sí a otras (modelos “valencianos”), o simplemente toman de aquí y de allá para renovarse pero sin perder la tradición (modelos híbridos).

4.4.6. La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo

El esfuerzo de concertación realizado por el Texto Refundido de 1992, no pudo evitar, como quedó dicho anteriormente, la impugnación del mismo por varias Comunidades Autónomas (Aragón, Cataluña y Baleares), por las mismas razones competenciales en que se habían basado los recursos contra la Ley del Suelo de 1990.

El resultado fue la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional cuyo contenido analizaremos brevemente.

En primer lugar, la Sentencia privó al Estado de cualquier intento de articular una ley del suelo comprensiva de todos los aspectos del urbanismo, al modificar el sentido de la supletoriedad, admitido hasta el momento, por el cual las Comunidades Autónomas podían hacer uso jurídico o no de ese instrumento supletorio. Un ejemplo claro de la situación anterior fue la promulgación de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística valenciana en 1994, basada en un urbanismo radicalmente diferente al del Texto Refundido de 1992 estatal vigente. Esta regulación supletoria, según Baño León, habría contribuido a mitigar la desigualdad en las condiciones de ejercicio de los derechos y deberes fundamentales, característica del urbanismo de las leyes del suelo desde 1956.

¹³⁰ FERNÁNDEZ TORRES, J. R. *Las expropiaciones urbanísticas*. RUyE Monografía. Aranzadi Editorial. Navarra, 2001, págs. 151-154

¹³¹ BORRELL I CALONGE, A. *El justiprecio suelo...*, ob cit.,, pág. 85

Lo cierto es que la Sentencia otorga al Estado la potestad de establecer los principios fundamentales en la determinación de las cesiones de aprovechamiento y en la clasificación del suelo pero "sin que las mismas puedan prejuzgar las técnicas urbanísticas concretas que pertenecen siempre a las CC.AA."¹³²

Finalmente, la Sentencia otorga al Estado la competencia sobre las valoraciones, aunque exclusivamente a efectos expropiatorios, y el régimen de responsabilidad.

4.4.7. La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones

Algunos especialistas afirman que ésta no es una Ley urbanística, sino una Ley civil que regula aspectos civiles como son la expropiación forzosa, el derecho de propiedad y los mecanismos notariales. En cualquier caso, parece claro que, por su carácter de Ley estatal básica y de aplicación plena, es la única que puede regular los criterios de valoración en los casos de expropiación forzosa por ser esta una competencia recogida como estatal en la Constitución de 1978, pero también en los demás sistemas por afectar al derecho de propiedad, de titularidad igualmente estatal.

El proyecto de ley remitido a las Cortes se apoyaba en dos principios, revolucionarios hasta el momento, que luego resultaron cercenados en la tramitación parlamentaria: es suelo urbanizable todo aquel que no tiene valores ecológicos o de otro tipo que los hagan dignos de no ser urbanizados, y se reconoce un derecho subjetivo de los propietarios a promover la transformación del suelo urbanizable.

Eliminados estos dos pilares básicos, las novedades de la Ley se concretan en la desaparición del complejo sistema de adquisición gradual de facultades urbanísticas, la competencia de las Comunidades Autónomas para regular los supuestos de expropiación. La Ley se reduce pues, a una adecuación de la legislación estatal preexistente a la Sentencia 61/1997. Su contenido se ceñirá a las valoraciones expropiatorias y a establecer los supuestos de responsabilidad de la Administración.

El legislador tuvo que compatibilizar las reducidas competencias estatales, recortadas por la Sentencia del TC, con los objetivos de rechazo del sistema anterior y su transformación en otro más flexible que permita la liberalización de la ordenación simplificar los mecanismos de transformación del suelo y permitir la incorporación al mercado de mucho más suelo para urbanizar. Quizá precisamente por ello, la ley sigue basándose en los principios de urbanismo clásico de anudar la clasificación del suelo y las valoraciones urbanísticas a las distintas clases de suelo y sus respectivos regímenes jurídico-urbanísticos.

Para conseguir los objetivos de la Ley se redujo a una sola categoría el suelo urbanizable, dotándolo de un carácter residual respecto al urbano y no urbanizable, y al 10% la cesión del suelo, así como los plazos de aprobación, facilitando la promoción del suelo urbanizable no programado¹³³. Esta reducción de las cesiones fue un de las determinaciones más rebatidas durante el debate parlamentario, siendo mencionada como argumento relevante en las cuatro enmiendas a la totalidad que sufrió el texto. Los derechos y aprovechamientos se adquieren por la propiedad en el momento de aprobación del planeamiento, no por un proceso gradual como el contemplado por el Texto Refundido de 1992. La supresión del suelo no urbanizable no programado resultó ser, no obstante, más teórica que real, ya que la Ley diferencia entre el suelo urbanizable programado directamente por el Plan General y aquel cuya programación se posterga a un planeamiento posterior, con formas de desarrollo que convendrán las CC.AA.; esta diferenciación se hace especialmente evidente en la valoración del suelo, igualándose el

¹³² BAÑO LEÓN, J. M. "La nueva Ley del Suelo y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997. *Documentación Administrativa*, núm 252-253., pág. 158

¹³³ ALLI ARANGUREN, J. C. *Estudio sistemático del texto refundido...*, ob cit.,pág 62

segundo tipo de suelo urbanizable al no urbanizable, como ocurría en el Texto Refundido de 1992 para el suelo no programado.

En el tema del valor, el proyecto de Ley sentaba como criterio general de valoración que “el suelo de valorará con arreglo a su valor real... en la forma establecida en los artículos siguientes” (art.25). Sin embargo, en el texto definitivo se suprime la mención a que el valor sea real. Según González Pérez, con ello “el legislador ha querido consagrar que no se pagará el valor real. Sino algo distinto”¹³⁴. En la redacción final de la Ley, el criterio del valor real es válido para el suelo no urbanizable, pero no así para el urbanizable o el urbano, que siguen determinados de acuerdo con criterios objetivos (aplicación del aprovechamiento urbanístico, reducido en una cesión del 10%, al valor básico de repercusión, fijado por el Catastro, o bien por el método residual cuando no existe ese valor catastral o no esté vigente).

Durante el debate parlamentario, la Sra. Narbona aduce que “es imprescindible la modificación de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954” porque “mientras esté viva (la Ley de Expropiación), con todos sus artículos, siempre habrá alguna forma para el propietario de pedir a la Administración más de lo que la Administración le ofrece”¹³⁵

La Ley permite a los planes generales clasificar como suelo no urbanizable aquellos terrenos que “considere inadecuados para un desarrollo urbano”. En cuanto al derecho subjetivo de los propietarios reconocido en el segundo principio, la Ley se lo atribuye a las Comunidades Autónomas mediante su legislación urbanística, quedando residualmente a los propietarios el derecho a participar en la actuación pública, como ocurre en la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) valenciana.

Quizá uno de los preceptos más conflictivos de la Ley es el que introduce la posibilidad de suprimir el concurso en el desarrollo del suelo urbanizable no programado, abriendo la puerta a la adjudicación directa de los PAU.

La valoración de los suelos destinados a infraestructuras públicas fue abordado por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, estableciendo que estos suelos deben valorarse como suelo urbanizable, con independencia de su inicial clasificación.

4.4.8. La Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio

Esta Sentencia respondía a los recursos presentados contra algunos aspectos de la Ley 6/1998, que resultaron desestimados por la misma en la mayor parte de sus pretensiones, declarándose inconstitucionales los artículos 16.1 (sobre el derecho a promover la transformación del suelo urbanizable) y 38 (sobre aprobación y efectos del procedimiento de tasación conjunta) y la Disposición final única en sus referencias a los artículos citados. Expresiones como “planeamiento general”, “planeamiento de desarrollo”, “planes de ordenación territorial”, “legislación sectorial”, “planeamiento sectorial”, “sistemas generales” o “dotaciones públicas de carácter local”, recogidas en diversos artículos de la Ley, se estimaron conformes a la Constitución, siempre que se interpreten conforme a ella, con “valor orientativo y ejemplificativo”, no considerándose que vulneraran las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas.

Respecto al artículo 16, la Sentencia afirma que no se limita a trazar las líneas normativas fundamentales que definen la propiedad urbana sino que excede de las condiciones básicas para asegurar la igualdad de los españoles en el ejercicio de dicha propiedad urbana e invade las competencias urbanísticas propias de las Comunidades Autónomas.

En cuanto al artículo 38, la Sentencia considera que su regulación “es equivalente a la de la declaración de urgente ocupación” y esta declaración “constituye una regulación

¹³⁴ GONZÁLEZ PÉREZ. *Comentarios a la Ley sobre régimen del Suelo y Valoraciones*. Ed. Civitas, 1998, pág. 497

¹³⁵ Diario de Sesiones, de 12 de febrero de 1998, núm 134, págs., 7010 y ss

procedimental específica para las expropiaciones urbanísticas que, por no tener carácter mínimo o principal, ni ser expresión de una garantía expropiatoria general, queda fuera de competencia estatal sobre la legislación de expropiación forzosa". (sic)

4.4.9. La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y Texto Refundido de 2008

Los propósitos liberalizadores y la puesta en el mercado de suelo con el fin de aumentar la oferta y reducir el precio de la vivienda, propugnadas por la Ley anterior, resultaron un fracaso, favoreciendo, por el contrario, la concentración de grandes masas de suelo en manos privadas y potenciando el "urbanismo salvaje" especulativo y la corrupción urbanística como modelo urbanístico del cambio de siglo. Como sostuvo Nieto, "el negocio urbanístico empieza, pues, cuando se juntan un propietario avisado y un concejal sin escrúpulos"¹³⁶

En este contexto, la Ley 8/2007 y su antecedente, la Proposición de Ley sobre "Establecimiento de medidas en la valoración del suelo para favorecer el acceso a la vivienda y combatir la especulación", buscan dar solución estos problemas articulando medios que permitan, dentro de las premisas constitucionales, superar la degeneración del sistema.

Sus principales aportaciones son:

a) el refuerzo del protagonismo de los poderes públicos con base en el reconocimiento de la función pública al servicio del interés general del planeamiento, la gestión y la ejecución;

b) la desvinculación de la urbanización y la propiedad. La sustitución de la clasificación del suelo por las situaciones básicas trata de superar la creación de expectativas y la valoración especulativa del suelo. Se incrementa la participación de la comunidad en las plusvalías desde el 10% al 15% e incluso 20%.

c) la incorporación de una visión sostenible de la ciudad que enlaza con la cultura ambientalista y el modelo de ciudad compacta frente a la ciudad dispersa de modelos urbanísticos de otras culturas.

d) el establecimiento de una previsión mínima del 30% de la edificabilidad de vivienda protegida y su promoción mediante los patrimonios del suelo.

e) la introducción de medidas contra la corrupción como la nulidad de los convenios que superen el marco legal, el control democrático de la actividad urbanística, etc.

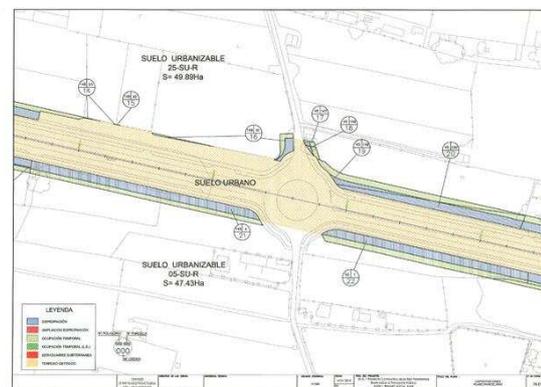


Fig. 37: Imagen del TRAM de Castellón (izda) y Plano de un tramo del Proyecto de expropiación para la obtención de los terrenos necesarios para la ejecución de la obra Proyecto constructivo de la red de plataformas reservadas al transporte público de Castellón, 2008 (dcha). (Fuente: Ayuntamiento de Castellón)

¹³⁶ NIETO, A. *Balada de la Justicia y la Ley*. Madrid, Trotta, 2002, pág.132

En materia de valoración, igual que ocurría hasta ahora las normas de la Ley se aplican en caso de expropiación forzosa, desplazando, por tanto, a la Ley de Expropiación Forzosa. Este texto opta por una valoración del suelo ajena al mercado, en la que únicamente se tiene en cuenta el posible destino urbanístico para el suelo urbanizado; el suelo urbanizable se justiprecia como rústico dejando al margen derechos eventuales que sí son indemnizables.

Para el suelo rural se elimina el método de comparación en favor del de actualización de rentas, que resulta manifiestamente inadecuado en suelos en proceso de desarrollo urbanístico, ahora también considerados como rural. Algunos autores, no obstante, continúan considerando el método de comparación de la Ley anterior como el más adecuado, argumentando que “no deben ser rechazadas las expectativas urbanísticas se responden a hechos conocidos y contrastados que son apreciados por el mercado y constituyen una característica más de las fincas que se valoran. A falta de transacciones fiables sobre terrenos análogos al que se tasa, podría utilizarse el método de capitalización de rentas que la Ley acoge hoy en día”¹³⁷. Los métodos utilizados en el suelo urbanizado parecen más realistas, si bien en esta situación básica las expropiaciones son menos frecuentes.

Destaca la ausencia de relación entre la valoración catastral y la urbanística en la nueva Ley, a diferencia de la anterior.

La definición unívoca de un solo criterio legal de valoración de justiprecio expropiatorio debe ser siempre bienvenida. Téngase en cuenta que la diversidad de metodologías sólo produjo confusión en un tema tan complejo y controvertido¹³⁸.



Fig. 38: Parque de Cabecera. Valencia. 2004. (Fuente:<http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo.nsf>)

Finalmente el texto legal establece un régimen transitorio de valoración acorde con el cambio radical que establece, permitiendo, en determinados supuestos, la valoración de suelos urbanizables (donde mayores cambios introduce) conforme a la legislación

¹³⁷ BARREDA BARBERÁ, J. *La ordenación del Suelo no Urbanizable*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2008, pág. 324

¹³⁸ PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G. *Comentarios a la Ley de Suelo*. Tirant lo Blanch. 2ª ed. actualizada. Valencia, 2014, pág. 384

anterior, llama la atención que el suelo urbano no urbanizado pasa a valorarse como rústico.

En conclusión, se trata de una Ley que introduce, respecto a las anteriores, una rebaja notable en el justiprecio del suelo urbanizable y urbano no consolidado (no así en el urbano consolidado), “pero va a hacerlo al precio de consagrar la tradicional dualidad de valores (los de la Ley y los del mercado), de la que tenemos tan amarga experiencia... Recuerda inevitablemente la tensión generada por los valores expectante y urbanístico, que introdujo la primera Ley del Suelo de 1956”¹³⁹ y las respuestas y rectificaciones posteriores dadas por la jurisprudencia. Además esta rebaja en el valor del suelo no se verá reflejada en el precio final de las viviendas, sino en un aumento del beneficio de los promotores.

En ejecución de la Disposición final 2ª de la Ley, se dicta el Texto Refundido de 2008. Sus objetivos, nada pretenciosos, son “aclarar, regularizar y armonizar la terminología y el contenido dispositivo” de aquella y de los preceptos vigentes del Texto Refundido de 1992, así como de una serie de “preceptos dispersos y de diferente naturaleza”, evitando la dispersión normativa.

En relación con la expropiación forzosa, objeto de esta investigación, el Texto Refundido extiende el ámbito de la misma a los terrenos necesarios para conectar la urbanización con las redes generales de servicio, garantizando así la continuidad de la obra urbanizadora. Asimismo, “aclarar” el tratamiento de los bienes de dominio público existentes en el ámbito de actuación.

En materia de justiprecio, se define la figura del propietario y de los interesados, así como los requisitos que deben cumplir para la percepción del justiprecio. Finalmente, se incluye como supuesto indemnizatorio el tiempo transcurrido desde la ocupación efectiva de los terrenos hasta el momento de aprobación del proyecto de expropiación.

Todas estas inclusiones proceden del Texto Refundido de 1992.

4.4.10. El Reglamento de Valoraciones de 2011

Este Reglamento constituye el primer texto de desarrollo reglamentario de una Ley del Suelo desde la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de las competencias en urbanismo. Se recupera así la tradición técnico-jurídica de Ley y Reglamento que se rompió por vez primera con la Ley del Suelo de 1956 y que posteriormente sufriría interrupciones a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado.

Lo cierto es que este Reglamento se dicta como respuesta a la Disposición Final 2ª del Texto Refundido de 2008. Sus preceptos son de aplicación, entre otros, a “la fijación del justiprecio en la expropiación, cualquiera que sea la finalidad de ésta y la legislación que la motive” (art. 21 de la Ley 8/2007).

Fue un precepto muy esperado “por la necesidad de desarrollar los múltiples escenarios abiertos por el TRLS 2008 en la regulación de los procedimientos de valoración. Más concretamente, el Reglamento parecía imprescindible para solventar los problemas suscitados por la remisión que la Disposición Transitoria tercera del TRLS 2008... hace a la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, para la aplicación de los criterios y métodos de valoración”¹⁴⁰.

Sin perjuicio de lo anterior, quedan algunas dudas relacionadas con la materia que el Reglamento tampoco solventa. La simplificación clasificatoria que introducen las situaciones básicas, dejan sin una cobertura clara al suelo urbano no consolidado. A la vista de la definición de cada situación recogida en la Ley, parece corresponderse con la

¹³⁹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. “El Proyecto de Ley Estatal del Suelo de 2006”. Actualidad Jurídica Aranzadi, núm 722/2007, págs 2 y ss

¹⁴⁰ GARCÍA ERVITI, F. “El Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo. Una visión general”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, num. 279, enero-febrero 2013 , pág 63

situación básica de rural sin embargo, del artículo 24.3 del Texto Refundido, parece desprenderse que el suelo destinado a reforma o renovación urbana, es decir esta clase de suelo, debe valorarse como suelo urbanizado. Para clarificar este extremo, el Reglamento introduce en la definición de suelo urbanizado la condición de que el terreno “esté incluido en un ámbito para el que el instrumento de ordenación prevea una actuación de reforma interior o de renovación urbana”.

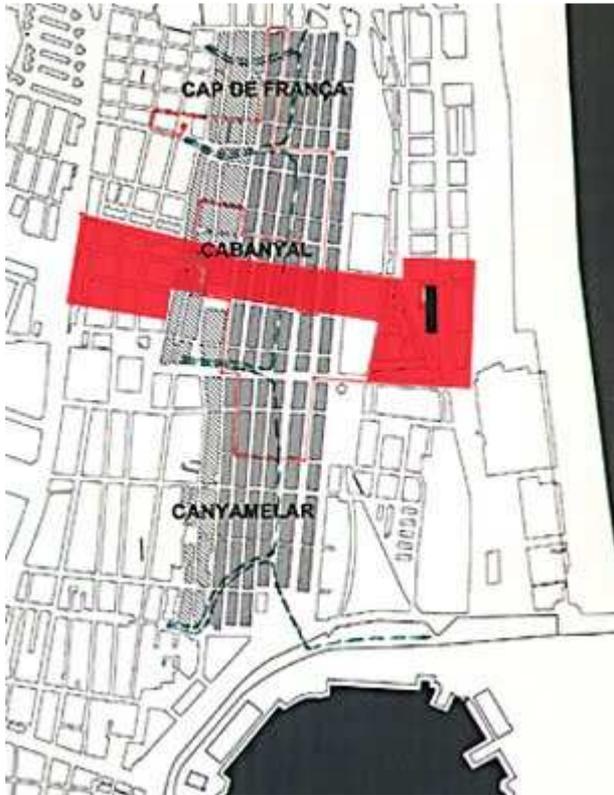


Fig. 39: Ámbito de actuación del PEPR de Cabanyal. Prolongación de la Avenida Blasco Ibáñez.

(Fuente: http://aestonojugamos.blogspot.com.es/2010_05_01_archive.html)

La principal novedad del Reglamento es la consideración como derechos limitativos, a efectos de la valoración del suelo, de “los derechos reales limitativos del pleno dominio” y “los derechos de arrendamiento”, pero sólo aquellos “que representen, en virtud de la legislación específica en la materia (Ley de arrendamientos urbanos de 1964), la imposibilidad de alcanzar la rentabilidad normal de mercado”, reconociendo implícitamente la reducción de valor que introducen los arrendamientos sujetos al régimen de prórroga forzosa para los propietarios arrendadores.

Residualmente, el Reglamento remite la valoración de “otros supuestos indemnizatorios” a la regulación de la Ley y, por tanto, “a los criterios de la legislación general de expropiación forzosa”, dejando pasar, una vez más en la historia de nuestra legislación urbanística, la oportunidad de regular la valoración de los traslados y extinción de actividades económicas.

En la valoración del suelo rural, el texto introduce una novedad metodológica consistente en la propuesta de diferentes tipos de capitalización en función de la explotación que se desarrolle sobre cada suelo y del riesgo de dicha actividad. Eso lleva a considerar toda una serie de supuestos cuyo cálculo del justiprecio origina fórmulas de matemática financiera de cierta complejidad. La relación de supuestos, sin pretender ser exhaustiva, sí trata de garantizar una mayor objetividad en la elección del método de valoración por asimilación con alguna de las situaciones planteadas. En el plano conceptual se sustituye la renta de la tierra por la renta de explotación con el fin de dar cabida a toda una serie de usos no agrícolas, forestales... posibles en esta categoría de suelo, lo que también se posibilita a través de la consideración de aprovechamientos distintos del agrícola, forestal, ganadero...

Este modelo matemático ha sido puesto en duda recientemente por Ferrando Corell y Ferrando Ortíz, al considerar, tras un exhaustivo análisis de la formulación contenida en el Reglamento, “que salvo casos muy particulares, (el modelo) es inaplicable, por inoperante, en la mayoría de los casos a los que trata de dar solución”, concluyendo que “para aplicar dicha analítica a la resolución del cálculo del valor, debe mantenerse constante la renta a lo largo de toda la vida útil de la explotación del suelo o bien someter la renta a una ley de formación determinada, si bien el Reglamento sólo formula el caso de la renta constante a lo largo de toda la vida útil de explotación”¹⁴¹ lo que, desde un planteamiento económico, no tiene ningún sentido.

Quizá donde el Reglamento ha realizado un mayor esfuerzo de objetivación, es en el intento de concreción de los factores de localización, a pesar de sus limitaciones en cuanto a la medición de las distancias, número de habitantes... allí recogidas. las variaciones de esta indeterminación pueden provocar deficiencias de cientos de miles de euros en el valor de capitalización corregido¹⁴²

En cuanto al suelo urbanizado edificado, se adoptan criterios basados en la información de mercado (valoración por comparación), con las dificultades prácticas que su aplicación representa en la mayor parte de los supuestos expropiatorios, derivada de la imposibilidad de cumplir los requisitos para su utilización.

Por otra parte, los elementos fundamentales para la valoración del suelo urbanizado no edificado son:

a) la edificabilidad de aplicación. El sistema regulado para los suelos que carecen de edificabilidad asignada o uso privado por la ordenación urbanística, recoge un criterio jurisprudencial consolidado sobre el hecho de que el cálculo del “aprovechamiento del entorno” tiene por objeto la obtención de “una adecuada y justa indemnización por la expropiación en virtud del principio de equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento (STS 29 Noviembre 2007 Sala de lo Contencioso)¹⁴³. Pero la aplicación del método presenta dificultades operativas en el cálculo de la edificabilidad media del ámbito homogéneo. Recordemos que en las legislaciones estatales anteriores fueron considerados como media aplicable la edificabilidad de $1 \text{ m}^2/\text{1m}^2\text{s}$ del uso característico (Leyes del Suelo del 76 y del 90) o la media del polígono fiscal en la que se encontrar integrada la parcela (Ley del 98)¹⁴⁴

b) el valor de repercusión del uso atribuido por el planeamiento. Su cálculo mediante la fórmula propuesta por el Reglamento supone una vuelta a la tradicional fórmula de la normativa catastral (RD 1020/1993) y, por tanto, a las Leyes 8/1990 y 6/1998, pero sin clarificar el cálculo del coeficiente de mercado, que constituye el elemento subjetivo de la formulación. Contrasta la escasa meticulosidad en su acotación con el rigor de otros aspectos del texto.

c) el valor de los deberes y cargas, previa deducción de la parte del beneficio empresarial que corresponde a los citados costes y gastos.

Finalmente, el Reglamento también regula la valoración de las indemnizaciones.

En definitiva, podemos decir que el Reglamento combina el eclecticismo (recurriendo a la Orden ECO/805/2003 y a la normativa catastral) con las aportaciones novedosas (criterios de homogeneización en el método de comparación, etc.)

¹⁴¹ FERRANDO CORELL, J.V. , FERRANDO ORTÍZ, A. “Un análisis de los fundamentos del valor y de la valoración urbanística del suelo en situación básica rural”. *Revista de Derecho Urbanístico*, núm 294, diciembre 2014, págs. 53-94

¹⁴² GONZÁLEZ RUIZ, R.M. “Los efectos de la localización en la valoración del suelo rural: análisis de los factores de corrección”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 273, abril-mayo 2012

¹⁴³ GARCÍA ERVITI, F. *El Reglamento de Valoraciones...*, ob cit.,, pág 76

¹⁴⁴ PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G. *Comentarios a la Ley...* ob cit.,, pág 422

5. Conclusiones

Siguiendo el hilo conductor de la investigación realizada, podemos diferenciar las siguientes conclusiones, sin perjuicio de que su tratamiento en futuras Leyes de expropiación deban considerarse como partes de un todo.

Primera

La expropiación es una institución que debe ser independiente del urbanismo, por más que su objeto, en determinadas ocasiones, sea el mismo (el suelo). Por ello, los métodos de valoración a efectos expropiatorios deben recogerse en leyes de expropiación y no en leyes urbanísticas o territoriales, manteniéndose la cláusula que determina su aplicación a los procedimientos de equidistribución en defecto de acuerdo de los propietarios. La remisión a técnicas de valoración urbanísticas realizadas en determinados momentos de la historia de nuestro Derecho administrativo, ha resultado ineficaz.

El punto de conexión más fuerte entre ambas instituciones lo constituye, probablemente, la expropiación como sistema de actuación, pero se trata de una figura perfectamente delimitada en la legislación urbanística siendo, por tanto, factible la remisión a la Ley de expropiación forzosa en materia de valoración.

Segunda

El cálculo del justiprecio debe eliminar todo atisbo de expectativa urbanística en aquellos suelos que no han patrimonializado el derecho a la edificación. En este sentido, los métodos valorativos de la Orden ECO/85/2003, adoptados directa o indirectamente en nuestra reciente legislación urbanística, pueden resultar válidos a efectos de determinadas técnicas urbanísticas pero no a efectos expropiatorios. A lo largo de la historia de la institución expropiatoria, se ha optado alternativamente por el valor fiscal y el valor de mercado como justiprecio.

Partiendo de la idea de que la pretendida objetividad de los criterios de valoración no es posible, resultan interesante conceptualmente el punto de partida adoptado por las valoraciones en nuestro Derecho urbanístico decimonónico, donde el valor se obtenía a partir de una serie de elementos de juicio fijados por la Ley (los valores fiscales en los diez años anteriores, los datos del Registro de la Propiedad, clasificación de los edificios por su estado de vida...). Aplicado a la situación actual, la composición de cuadros económicos multicriterio que permitan comparar varios datos, como el precio medio de mercado, el coste de reposición, el valor declarado en catastro, el valor considerado por el expropiado, coeficientes de ponderación según las rentas reales y potenciales, según la localización..., clarificaría la situación valorativa de la expropiación.

Tercera

El hecho de que la expropiación-sistema requiera la aprobación de un plan previo, que no resulta necesario en el caso de la expropiación pura y simple no justifica, al menos desde el punto de vista de la valoración del suelo, la dualidad de conceptos que recoge la Ley de Expropiación Forzosa vigente. Esta doble vía no es tal si tenemos en cuenta que la característica diferenciadora entre ambas es un criterio puramente urbanístico como es la necesidad de plan previo, que puede y debe estar recogido en la legislación sobre la materia.

El resto de determinaciones relativas a ambos tipos, unido a la tendencia a la unicidad de criterios valorativos, hacen innecesaria tal clasificación que, desde el punto de vista expuesto, no hace sino complicar innecesariamente la figura de la expropiación.

Cuarta

Las valoraciones urbanísticas a efectos expropiatorios deben incorporar las plusvalías derivadas del planeamiento, en tanto en cuanto tanto la doctrina como la jurisprudencia han hecho referencia tradicionalmente a la determinación del justiprecio como el valor del mercado del bien en el momento de producirse la expropiación (valor de sustitución). Si el objetivo es que el propietario pueda adquirir otro bien (suelo) de similares características en el mercado (sustitución), deberá abonársele las plusvalías ya que éstas son innatas al mercado libre del suelo. Además, cuando esto ocurre, se viola también el principio de indemnidad que debe regir la institución expropiatoria, según el cual se debe abonar, mediante el justiprecio, el perjuicio ocasionado por la privación del bien que constituye la expropiación. Finalmente, no parece “justo” que el propietario sea tratado de un modo diferente según le expropian o no, es decir, según la actuación urbanística que afecta a sus terrenos se lleve a cabo por iniciativa pública (expropiación) o privada (compensación o cooperación).

La pretensión de excluir las plusvalías de las valoraciones expropiatorias, mantener un modelo unitario de valoraciones y asegurar la participación del propietario en las plusvalías urbanísticas derivadas de la transformación del suelo, resulta imposible de conjugar.

Pero la incorporación de las plusvalías en la valoración debe hacerse de una manera controlada para evitar aumentos injustificados e insostenibles del valor. Esto es posible mediante una regulación que determine qué tipo de plusvalías son indemnizables y cuáles no.

Quinta

El estudio de la evolución de la legislación urbanística en sus aspectos de gestión realizadas a lo largo de la presente investigación deja claro que, mientras nuestros antecesores del siglo XVIII y decimonónicos ejercitaban el derecho de propiedad dentro de los límites que marcaban los derechos de vecindad y las Ordenanzas de Policía Urbana, las Comunidades Autónomas, tras la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional y con objeto de cubrir el vacío normativo que tal Sentencia dejó, comenzaron a promulgar sus propias Leyes urbanísticas, donde la coexistencia de las condiciones básicas para el ejercicio del derecho de propiedad (competencia estatal) y la prefiguración del sistema de ejecución del urbanismo (competencia autonómica), es dificultosa por la influencia que la planificación del territorio y la ciudad tiene sobre las condiciones básicas mencionadas.

Esta relación debería ser la contraria, las condiciones básicas para el ejercicio del derecho de propiedad, tienen que convertirse para los legisladores el principio que inspire su actuación como, de hecho lo es y así se reconoce, el justo reparto de beneficios y cargas derivados del planeamiento.

Sexta

La Ley de Expropiación vigente introdujo, como novedad respecto a los textos legales precedentes, el interés social como límite del derecho de propiedad. Esta determinación fue también recogida en la Constitución de 1978 en su artículo 33.

No obstante, las legislaciones autonómicas desarrolladas a partir de ese momento, aunque no lo hacen expresamente, introducen la figura del Aprovechamiento Urbanístico, que pasa a ocupar el lugar que anteriormente tenía el interés social como límite del derecho de propiedad. Esta figura representa el reconocimiento de la propiedad de la comunidad y del resto de propietarios, posibilitando que aquélla participe en las plusvalías generadas por la acción urbanística.

Séptima

Hasta la Sentencia 61/1997, los sistemas de ejecución del planeamiento y de gestión urbanística, (compensación, cooperación, expropiación y cesión de viales inicialmente, y sólo las tres primeras a partir de la reforma de la Ley del Suelo de 1956) fueron la base sobre la que se sustentaban las sucesivas legislaciones urbanísticas.

A partir de la Sentencia y en ejercicio de las competencias que la misma les otorgaba, algunas Comunidades Autónomas introdujeron en sus textos un tercer agente, el urbanizador, que supuso un replanteamiento de aquellas bases llegando en algunas legislaciones, como en el caso de la valenciana (Ley 6/1994, Reguladora de la Actividad Urbanística) a la eliminación de los sistemas de ejecución y gestión. En otros casos, el agente urbanizador se conformó dentro de los nuevos sistemas nacidos a su amparo, como el de Concesión de obra urbanizadora riojano, o el de Concurrencia castellano-leonés.

Octava

A lo largo de las diferentes Leyes del Suelo, se ha utilizado indistintamente el concepto de “sistemas de ejecución del planeamiento” y “sistemas de gestión” urbanística sin demasiado rigor.

En este sentido, la Ley del Suelo regula cuatro sistemas de ejecución del planeamiento: compensación, cooperación, expropiación y cesión de viales. Posteriormente, la reforma de la Ley de 1975, reduce estos sistemas a tres: compensación, cooperación y expropiación.

Podemos considerar que los sistemas de compensación y cooperación son sistemas de ejecución del planeamiento, en tanto en cuanto definen todo el proceso de la ejecución, desde la obtención del suelo hasta la patrimonialización del derecho a edificar. No ocurre lo mismo con los otros dos sistemas, cesión de viales y expropiación, ya que reducen su regulación a la obtención del suelo para ponerlo en manos de la Administración actuante, que será la que luego “ejecute” el planeamiento, ya sea por gestión directa o indirecta. Se trata, por tanto, en ambos casos, de una labor de gestión (análoga a la realizada hoy día por un agente de la propiedad inmobiliaria) y por ello deben considerarse sistemas de gestión urbanística, pero no de ejecución del planeamiento.

6. Tendencias legislativas para un próximo urbanismo

Si bien las leyes de expropiación de nuestro Derecho urbanístico se han caracterizado por una larga vigencia, la longevidad de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 supera a cualquier otra regulación de nuestra legislación urbanística, aunque las sucesivas Leyes del Suelo han ido recortando su aplicabilidad como hemos analizado a lo largo de la presente investigación.

Otra de las notas características de esta Ley es que se trata de la única de nuestro Derecho urbanístico que no ha sido objeto de nueva regulación tras la Constitución de 1978.

Ambas circunstancias hacen pensar en la necesidad de una nueva regulación en la materia, adaptada a la concepción actual del derecho de propiedad establecido por la Constitución de 1978.

6.1. Borrador del Proyecto de reforma de la Ley de Expropiación Forzosa de 2002

La Reforma se plantea a partir de las conclusiones de unas Jornadas organizadas por el Ministerio de Hacienda en colaboración con la Universidad Internacional Menéndez Pelayo el año 2003, relacionadas con la institución expropiatoria.

No obstante lo anterior, la iniciativa arranca, en realidad, del Informe del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales en el año 2001, donde se recoge la necesidad de acometer la reforma por haberse visto, la legislación vigente “superada, sobre todo por el desarrollo económico y social experimentado desde 1954 y, muy en concreto, por el aumento considerable de la obra pública realizada, proyectada o prevista, con las consiguientes operaciones y procesos expropiatorios”. Acerca de la competencia para acometer la reforma, el Defensor del Pueblo afirma que “si bien la competencia en cuanto a la legislación corresponde al Estado -art 148.1.18-, la ejecución puede corresponder en determinados casos a las comunidades autónomas, lo que implicaría arbitrar un procedimiento que, manteniendo el equilibrio y proporcionalidad entre las partes, ofrezca idénticas garantías a todo el territorio nacional”¹⁴⁵.

Los aspectos que, a criterio de esta institución administrativa, deben ser objeto preferente de la reforma son: la información sobre el procedimiento a los interesados, la definición precisa de los sujetos intervinientes y los bienes y derechos a expropiar, la agilización administrativa del procedimiento de urgencia de la Ley vigente, la previsión presupuestaria y la modificación de los jurados provinciales dotándolos de permanencia y profesionalidad.

Será el Informe de 14 de febrero de 2001 de la Intervención General del Estado sobre el “Control financiero sobre expropiación forzosa: Oportunidades de mejora y propuestas de actuación” el que, dando cumplimiento al mandato del Defensor del Pueblo, constituirá un grupo de trabajo interministerial que recibirá el encargo de realizar un primer borrador para una nueva Ley de Expropiación Forzosa. Este texto es remitido en junio de 2002 al Ministerio de Justicia para su estudio y análisis.

A continuación analizaré las líneas maestras de este documento.

La Ley establece en sus artículos 13 a 17 cuatro conceptos indemnizables: el justiprecio, el resarcimiento de daños complementarios o colaterales derivados de la expropiación, el valor de afección y un nuevo concepto no recogido en las legislaciones anteriores: la prima por la aceptación de la oferta. Este último concepto se refiere a la valoración recogida en la hoja de apreciación que el beneficiario comunica al expropiado previamente a la remisión a la Junta de Valoración de Expropiaciones (antiguo Jurado

¹⁴⁵ “Defensor del pueblo. Informe a las Cortes Generales 2001 I. Tramitación parlamentaria II. Debates”. Gabinete de Estudios del Defensor del Pueblo, 2002. págs 547 y 548

Provincial). Si el expropiado acepta esta valoración en los plazos establecidos, el justiprecio se incrementa en un 5%.

Los criterios de valoración se recogen en los artículos 68 y siguientes, en función del tipo de bien expropiado. Para aquellos bienes que no tengan criterios específicos de valoración, “podrá calcularse el justiprecio de los bienes o derechos mediante determinación motivada del valor de sustitución”. El valor de sustitución, según el Tribunal Constitucional, es el valor real de los bienes y derechos expropiados. Ahora bien, ¿cuál es el valor real? En una economía de mercado es el que fija éste en cada momento derivado de la oferta y la demanda, superada la vieja aspiración medieval de encontrar el “*justum pretium*”.

A lo largo de las sucesivas Leyes del Suelo, y muy especialmente a partir de la Ley 6/98, ha existido una dualidad de métodos de valoración, comparación para suelos no urbanizables y urbanizables sin consolidar y valoración catastral para suelos urbanizables consolidados y urbanos, que lleva implícita la consideración de expectativas urbanísticas en el primer caso y no en el segundo. La incoherencia en la consideración de posibles utilidades urbanísticas parece clara, por más que se introdujeran cláusulas indicando la prohibición de tener en cuenta estas expectativas, ya que el mercado del suelo “no permite de forma objetiva y pacífica la exclusión de tales expectativas”¹⁴⁶.

Luego, la práctica ha generalizado la utilización del método residual (subsidiario del valor fiscal en caso de no existir ponencia de valores o no estar actualizada) para los suelos urbanos y urbanizables sin consolidar, y la consideración de expectativas en el resto de suelos (motivada por sucesiva jurisprudencia en este sentido).

Sin perjuicio de las deficiencias mencionadas, el Proyecto propone un sistema de valoraciones basado en la Ley 6/98. En primer lugar se propone la supresión de la “libertad estimativa”, que supondría una “resurrección del artículo 43 de la Ley de 1954”¹⁴⁷. Para ello, resulta imprescindible definir el “valor real” a efectos de la correspondiente indemnización.

En relación con los criterios técnicos de valoración, se propone la previsión de la actualización de los valores catastrales a efectos expropiatorios, que no necesariamente tributarios. Esto requeriría la creación de un “observatorio del mercado inmobiliario” que establezca unos índices periódicamente que reproduzcan el mercado en cada momento.

Como ya ha quedado patente a lo largo de la presente investigación, todas las Leyes de Suelo de nuestro Derecho urbanístico, incorporan las valoraciones urbanísticas dentro de su régimen, basándose en la relación existente entre la clasificación del suelo y su valor. Resulta así una valoración distinta para cada clase de suelo, lo que supone una desigualdad manifiesta. Estas valoraciones, además, no sólo están al servicio de la institución expropiatoria, sino también de otras finalidades de gestión urbanística, como la reparcelación.

Hasta la Ley de 1990, existía además una dualidad de valoraciones del suelo en función de que su finalidad fuera ejecutar el planeamiento urbanístico o cualquiera otra. La citada Ley “puso punto y final a esta práctica extendiendo las valoraciones urbanísticas a todo tipo de expropiación del suelo, cualquiera que fuese su finalidad, consagrando una metodología uniforme de valoración de la expropiación forzosa”¹⁴⁸. La atribución de competencias expropiatorias y urbanísticas al Estado por la Constitución determinó esta generalización.

La posterior Sentencia 61/1997 restringió las competencias del Estado sobre urbanismo admitiendo, por otra parte, sus competencias para establecer valoraciones expropiatorias.

¹⁴⁶ ROCA CLADERA, J. La valoración del suelo en la Ley 6/98. *Documentación Administrativa*, nº 252-253.

¹⁴⁷ AGUADO FERNÁNDEZ, M.D. *La Ley de Expropiación Forzosa...*, ob cit.,, pág. 239

¹⁴⁸ BAÑO LEÓN, J.M. *La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma*. Centro de publicaciones. Ministerio de Hacienda. Madrid, 2003

De todo lo expuesto anteriormente, queda patente la dificultad de coordinar los principios de la Ley del Suelo y de la Ley de Expropiación Forzosa con carácter general.

El nuevo texto legislativo mantiene la línea de las legislaciones anteriores, cuyo cambio radical (y probablemente necesario) pasa inevitablemente por la separación entre clasificación del suelo y valoración (vínculo éste totalmente arraigado en nuestro ordenamiento jurídico-urbanístico). Admitidas las dificultades de ese propósito, otra línea de actuación pasa por la coordinación entre actualización catastral y modificación del planeamiento, una vieja reivindicación de los todos los sujetos implicados a efectos prácticos en la valoración expropiatoria: propietarios, técnicos....

La justificación de la reforma de la Ley de 1954 "no va a ser, pues, el fracaso de los instrumentos o procedimientos, sino la necesidad de adaptarlos a la Constitución de 1978 y a la nueva configuración del Estado que se establece en la misma, actualizando y agilizando los procedimientos y evitando, en la medida que ello sea posible, las discrepancias y litigios entre la Administración y el expropiado, por disponer de unos criterios más claros y objetivos que eviten la diferente interpretación que da lugar a la discrepancia"¹⁴⁹.

6.2. Anteproyecto de Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación

La Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda del Ministerio de Fomento, en virtud del artículo 1.h) de la Ley 20/2014, de 29 de octubre, por el que se delegó en el Gobierno la potestad de redactar diversos textos refundidos, acomete la redacción y tramitación del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación, con el objeto de coordinar y clarificar la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

En julio de 2015 se redacta la Memoria de Análisis de Impacto Normativo del Texto, encontrándose en ese punto la tramitación en el momento de elaboración de la presente investigación.

En relación con la expropiación forzosa, el nuevo texto extiende el requisito de declaración de interés público o, en su caso, de interés social, a las actuaciones de rehabilitación edificatoria, regeneración o renovación urbanas, que deban ejecutarse por expropiación.

En materia de justiprecio, el Texto Refundido elimina el requisito del consentimiento del propietario para el pago en especie del mismo, siempre que se realice dentro del mismo ámbito y dentro del plazo establecido para la finalización de las obras.

Finalmente se regulan la cooperación y colaboración interadministrativas provenientes de la Ley 8/2013.

¹⁴⁹ AGUADO FERNÁNDEZ, M.D. *La Ley de Expropiación Forzosa...*, ob cit.,, pág. 217-218

7. Epílogo: Prospectivas

El análisis realizado a lo largo del presente TFM, deja abiertas algunas líneas de investigación que, por exceder el objeto de este documento, no pueden ser abordadas dentro del mismo, pero que requerirían un desarrollo específico. A continuación se enuncian algunas de las principales.

Profundización en los fundamentos de la Expropiación Forzosa.

El destino de las plusvalías derivadas del planeamiento y de las valoradas por el mercado, su cuantificación y su tratamiento en la institución expropiatoria.

La expropiación forzosa, ¿límite o garantía del derecho de propiedad?

La fijación del justiprecio, tanto en su vertiente objetiva de obtención de un valor indemnizatorio que garantice una reparación equitativa, como en la subjetiva de determinación del órgano competente para su estimación.

8. Bibliografía y fuentes

AGUADO FERNÁNDEZ, M.D. *La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma*. Centro de publicaciones. Ministerio de Hacienda. Madrid, 2003

ÁLVAREZ GENDÍN, S. *Expropiación forzosa: su concepto jurídico*. Centro de Enseñanza. Madrid, 1928.

ALLI ARANGUREN, J. C. *Estudio sistemático del texto refundido de la Ley del Suelo: Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio*. Dykinson. Madrid, 2008.

- "De la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, a la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones". *Documentación Administrativa*, núm. 252-253.

ANGUITA CANTERO, R. *Ordenanza y policía urbana. Los orígenes de la reglamentación edificatoria en España (1750-1900)*. Universidad de Granada, 1997.

ANGUITA CANTERO, R. HUETZ DE LEMPS, X. *Normas y prácticas urbanísticas en ciudades españolas e hispanoamericanas (siglos XVIII-XXI)*. Eds. Granada: Universidad de Granada, 2010.

BAÑO LEÓN, J. M. "La nueva Ley del Suelo y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997". *Documentación Administrativa*, núm. 252-253.

- *La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma*. Centro de publicaciones. Ministerio de Hacienda. Madrid, 2003

BARREDA BARBERÁ, J. *La ordenación del Suelo no Urbanizable*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2008.

BASSOLS COMA, M. "Los inicios del derecho urbanístico en el periodo del liberalismo moderado y en el sexenio revolucionario (1846-1876): el Ensanche de la ciudad como modelo urbanístico y sistema jurídico". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXVIII, nº 107-108, primavera-verano 1996

- "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". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXVIII, nº 107-108, primavera-verano 1996

- *Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956)*. Ed. Montecorvo, S.A. Madrid, 1973.

BIDAGOR, P., GARCÍA BELLIDO y otros. *Resumen histórico del urbanismo en España*. Civitas, 2ª edición, 1968

BIDAGOR LASARTE, P.: "Situación general del urbanismo en España (1939- 1967)". *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 4, julio, agosto y septiembre de 1967.

- "Circunstancias históricas en la gestación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXVIII, nº 107-108, primavera-verano 1996,

BORRELL I CALONGE, A. *El justiprecio suelo. Después de la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones 6/1998 de 13 de abril*. Colección de Estudios sobre Arquitectura Legal. Barcelona, 1998.

CAPEL SAEZ, H. "La historia, la ciudad y el futuro". *Scripta Nova*, núm. 13. Año 2009. Fascículo 281-309

CARRETERO, A: "Sentido actual de la legislación forzosa urbanística". *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 31, 1973.

- CATALÁ Y GAVILA, J.B. *Expropiación forzosa: Ley de 10 de enero de 1879 y su reglamento: leyes y reglamentos de ensanche de poblaciones y saneamiento y mejora interior de grandes poblaciones*. Imprenta Nacional. Madrid, 1912
- CORELLA MONEDERO, J. M., DELGADO BARRIO, J., DÍAZ LEMA, J. M. y otros. *Curso sobre el texto refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992*. Gerencia Municipal de Urbanismo. Ayuntamiento de Madrid, 1993
- CORRAL GARCÍA, E. *Expropiación municipal: Con especial atención a los supuestos expropiatorios en la legislación urbanística de las Autonomías*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2000.
- DE DIOS, Salustiano, INFANTE, Javier, ROBLEDO, Ricardo, TORIJANO, Eugenia. *Historia de la propiedad: la expropiación: VII encuentro interdisciplinar, Salamanca, 15-17 septiembre 2010*. Ediciones Universidad de Salamanca. 1ª edición. Salamanca, 2012.
- DE LA CRUZ MERA, A., "Documentación jurídica. Síntesis cronológica de siglo y medio de legislación urbanística estatal española (1846-1996)". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXVIII, nº 107-108, primavera-verano 1996.
- DE MESONERO ROMANOS, R. *Trabajos no coleccionados*. Tomo I. Imprenta de los Hijos de M. G. Hernández, 1903
- DE TERÁN TROYANO, F. "Evolución del planeamiento urbanístico (1846- 1996)". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXVIII, nº 107-108, primavera- verano 1996.
- *Historia del Urbanismo en España III. Siglos XIX y XX*. Cátedra. Madrid, 1999
 - *Planeamiento urbano en la España contemporánea*. Alianza. Madrid, 1982.
 - "El futuro de la ciudad". *Revista de Occidente*. núms 56-57. 1967
- DIAZ CAPMANY, C. "El valor urbanístico de la nueva Ley". *Revista de Derecho Urbanístico*, núm 50, 1976.
- ENERIZ OLAECHEA, F. J. *Comentarios a la ley sobre régimen del suelo y valoraciones: ley 6/1998, de 13 de abril*. Elcano. Aranzadi, 2002. 2ª ed. rev. y act. Navarra, 2002
- ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, L. M. *Naturaleza y alcance de la expropiación por razón de urbanismo*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1973
- ESCUIN PALOP, V. *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*. Civitas. Madrid, 2004
- ESPEJO Y PÉREZ DE LA CONCHA, E. *Ejecución de planes de ordenación urbana y proyectos de urbanización: Ley del Suelo y derecho urbanístico en España*. Ministerio de la Vivienda. Servicio Central de Publicaciones, 1970.
- ESTEBAN NOGUERA, J. *La ordenación urbanística. Conceptos, herramientas y prácticas*. Iniciativa Digital Politécnica, 2011
- FERNÁNDEZ CARBALLAL, A. *El régimen jurídico del urbanismo en España*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2001
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. *El Proyecto de Ley Estatal del Suelo de 2006* . Actualidad Jurídica Aranzadi, núm 722/2007.
- FERNÁNDEZ TORRES, J. R. *Las expropiaciones urbanísticas*. RUyE Monografía. Aranzadi Editorial. Navarra, 2001.
- FERRANDO CORELL, J.V. *Valoración de inmuebles de naturaleza urbana*. Editorial Universitat Politècnica de València. 5ª edición. Valencia, 2014
- FERRANDO CORELL, J.V. , FERRANDO ORTÍZ, A. "Un análisis de los fundamentos del valor y de la valoración urbanística del suelo en situación básica rural". *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 294, diciembre 2014,

FUERTES, M. *¿Una nueva Ley de expropiación forzosa? Actas del VII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Problemas actuales de la expropiación forzosa.* INAP. 1ª edición. Septiembre 2012.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa.* Editorial Civitas. Madrid. Madrid, 1989.

- "La Ley del Suelo y el futuro del urbanismo". *Anuario de Derecho Civil*, vol 11, núm 2. 1958

GARCÍA DE ENTERRÍA E. y PAREJO ALFONSO, L. *Lecciones de Derecho urbanístico.* Civitas, 1979. Madrid.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y ESCALANTE, J.A. *Legislación Administrativa Básica.* Madrid, Ed. Boletín Oficial del Estado, 1975.

GARCÍA ERVITI, F. "El Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo. Una visión general". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, num. 279, enero-febrero 2013

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. *Urbanismo: La propiedad ante el urbanismo. Planificación y gestión urbanística. Licencias y disciplina urbanística. Expropiación forzosa.* Comares. Granada, 2007. 2ª edición

- *El justiprecio de la expropiación forzosa. Estudio de su determinación y pago, con especial consideración de las valoraciones urbanísticas.* Editorial Comares, 7ª Edición. Granada, 2007.

GÓMEZ-FERRER MORANT, R. *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico.* Tecnos, 1971. Madrid.

GONZÁLEZ MARTÍNEZ, M. M. *Planeamiento y gestión urbanística.* Fundación Escuela de la Edificación. Madrid, 2001.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. "Las expropiaciones forzosas por razón de urbanismo". *Revista de Administración Pública*, núm 45, septiembre-diciembre 1964

- *Comentarios a la Ley del Suelo: texto refundido de 1992.* Civitas. Madrid, 1993. 6ª Edición

- *Comentarios a la Ley sobre régimen del Suelo y Valoraciones.* Ed. Civitas, 1998, pág. 497

GONZÁLEZ RUIZ, R.M. "Los efectos de la localización en la valoración del suelo rural: análisis de los factores de corrección". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 273, abril-mayo 2012

GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J. L. *La financiación del urbanismo y el precio de los terrenos.* Editorial Montecorvo, S.A. Madrid, 1997

- *La Ley del Suelo después de la Sentencia del TC de 20 de marzo de 1997.* Madrid. Civitas, 1997

- *Reflexiones sobre el urbanismo: y: la ciencia, la política, la ética, el tiempo, el dinero.* El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid, 2001.

- *Estudios de urbanismo.* El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid, 1992

LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. *Historia de la legislación urbanística.* Dykinson, 2006.

LOZANO BARTOLOZZI, M.M. *Historia del urbanismo en España II: siglos XVI, XVII y XVIII.* Grandes Temas Cátedra. Madrid, 2011. 1ª edición.

LLISET BORRELL, F. *El sistema urbanístico español después de la Ley 6/1998.* Bayer Hnos, S.A. Barcelona, 1998

- MANZANEDO MATEOS, J. A. "Expropiaciones urbanísticas". *Revista de Administración Pública*, núm. 60, septiembre-diciembre 1969.
- MARCHENA NAVARRO, J. *La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma*. Centro de publicaciones. Ministerio de Hacienda. Madrid, 2003
- MARTINEZ CARO, C. *La ordenación urbana. Aspectos legales y práctica profesional*. Ediciones Universidad de Navarra. Pamplona, 1985.
- MARTINEZ SARANDESES, J. y otros: "La ordenación urbana en España. Balance de dieciséis años de aplicación de la Ley del Suelo". *Ciudad y Territorio. Revista de Ciencia Urbana*, nº 2/74, 1974
- MENÉNDEZ REXACH, A. "Constitución y democracia: 1976-1996. La segunda reforma de la Ley del Suelo". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXVIII, nº 107-108, primavera-verano 1996
- MERELO ALBELA, J. M. *Contenido y alcance de la sentencia 61/1997, del Tribunal Constitucional sobre la Ley del Suelo*. Barcelona. Praxis, 1997
- *Régimen jurídico del suelo y gestión urbanística*. Barcelona Praxis, 1995. 1ª edición
- MIGALLÓN RUBERT, J. *Estudios sobre urbanismo. El Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*. ICCE. Octubre, 1992.
- NIETO, A. *Balada de la Justicia y la Ley*. Madrid, Trotta, 2002, pág.132
- NÚÑEZ RUIZ, M. A. *Derecho urbanístico español*. Montecorvo. Madrid, 1967.
- PARADA, R. *Derecho administrativo III. Bienes públicos. Derecho urbanístico*. Marcial Pons, 1988. 7ª edición.
- PAREJO ALFONSO, L.: "Apuntes para una interpretación del sistema legal urbanístico español en clave histórica". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXVIII, nº 107-108, primavera-verano 1996
- *La ordenación urbanística: el período 1956-1975*. Montecorvo. Madrid, 1979
 - "Expropiación forzosa y supuestos expropiatorios en la Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo". *Documentación Administrativa*, núm 222, abril-junio 1990.
- PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G. *Comentarios a la Ley de Suelo*. Tirant lo Blanch. 2ª ed. actualizada. Valencia, 2014
- PERA VERDAGUER, F. *Expropiación forzosa*. Editorial Bosch, 2002. 5ª Edición.
- PERALES MADUEÑO, F. "La primera reforma de la Ley del Suelo: 1956- 1975". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXVIII, nº 107-108, primavera- verano 1996,
- RACIONERO, L. *Sistemas de ciudades y ordenación del territorio*. Alianza. Madrid, 1978.
- ROCA CLADERA, J. "La valoración del suelo en la Ley 6/98". *Documentación Administrativa*, nº 252-253
- SÁNCHEZ GOYANES, E. y otros. *Ley del suelo. Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*. El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley) Sept 2007. 1ª ed. Madrid.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A., "Perspectivas de reforma de la legislación expropiatoria". *RGDA* núm. 1, 2002.
- SERRANO ALBERCA, J. M. *El derecho de propiedad, la expropiación y la valoración del suelo*. Editorial Aranzadi, S.A. 2ª edición. Navarra, 2003.

SICA, P. *Historia del urbanismo I. El siglo XIX*. Instituto de Estudios de Administración Local. 2ª edición. Madrid, 1980.

- *Historia del urbanismo. El siglo XX*. Instituto de Estudios de Administración Local. 2ª edición. Madrid, 1980.

SORIANO GARCÍA, J. E. *Hacia la tercera desamortización (Por la reforma de la Ley del suelo)*. Marcial Pons: Instituto de Estudios del Libre Comercio. Madrid, 1995.

SUSAETA ELOSTIZA, A. *Propiedad y urbanismo*. Editorial Montecorvo, S.A. Madrid, 1978

TEJEDOR BIELSA, J. C. *Propiedad, equidistribución y urbanismo. Hacia un nuevo modelo urbanístico*. Editorial Aranzadi. Pamplona, 1998. KKT 3062.T45 1998

- "Nuevo paradigma normativo sobre la ciudad: Retornando a la ciudad tradicional". *Informes de la Construcción*, nº 67 (extra-1), marzo 2005

TRAPERO, J. J., *Planeamiento urbanístico para arquitectos*. Publicaciones de Arquitectura, 1995

TRAYTER JIMÉNEZ, J.M. *La aplicación del sistema de valoraciones de la Ley del Suelo*. Atelier, 2011

UBIETO, A., REGLA, J., JOVER, J.M. y SECO, C. *Introducción a la Historia de España*. Editorial Teide. 2ª edición, 1965.

URKIDI ELORRIETA, P. "Conceptualización de la ordenación del territorio y primeras experiencias de planificación territorial en la Comunidad Autónoma del País Vasco". *Scripta Nova*, núm. 16, año 2012. Fascículo 387-424.

VICENS VIVES, J. *Manual de Historia Económica de España*. Editorial Vicens Vives. 5ª edición. Barcelona, 1967

VILLAR PALASÍ, J. L. "La traslación del "justum pretium" a la esfera de la expropiación forzosa". *Revista de Administración Pública*, núm 43. 1964