

EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA EN ESPAÑA.

Ignacio Pemán Gavín, Abogado

I.- ANTECEDENTES DEL URBANISMO MODERNO

1.- Leyes de Indias de 1681: Libro IV título VII, de la población de las ciudades, villas y pueblos: la alineación como técnica.

2.- Ordenanzas municipales de construcción: relaciones de vecindad.

- a) Origen medieval gracias a la gran autonomía de las ciudades que se mantuvo en la edad moderna: De Madrid de 1661 compilación debida a Juan Torija, actualizadas en 1719 por Teodoro de Ardemans que en ningún momento fueron aprobadas pero que gozaron de gran influencia y predicamento.
- b) Contenidos: relaciones de vecindad: medianería, vertidos, servicios comunes, distancias mínimas, luces y vistas.

II.- SIGLO XIX EN ESPAÑA.

1.- Aspectos generales Singularidad del proceso frente a otros países europeos:

- a) No está planteado por un planteamiento crítico o ideológico de la ciudad industrial. El pensamiento utópico en torno a la ciudad será prácticamente inexistente.
- b) En la mayoría de los países, los problemas de orden higiénico y sanitario serán los motores fundamentales de las primeras actuaciones urbanísticas...Por el contrario en nuestro país el naciente urbanismo tendrá un carácter eminentemente expansionista. Sólo a finales del siglo XIX las cuestiones sanitarias adquirirán una importancia decisiva y se impondrá una visión sanitaria.
- c) En nuestro país la solución de la vivienda obrera no constituye un objetivo fundamental con medidas directas, se pensó solucionar a través de las leyes de ensanche permitiendo una mayor edificación.
- d) En el antiguo régimen, las actuaciones urbanísticas eran producto principalmente de una concepción monumentalista o estética promovidas por el monarca. La propiedad privada carecía de auténticas garantías frente a los sacrificios patrimoniales que exigían las obras de urbanización. Con la instauración del régimen constitucional se produce una inversión total de estos presupuestos: la garantía de la propiedad privada frente a los ataques del poder público se va a erigir en dogma:

Las Cortes de Cádiz estructuraron una nueva concepción de la propiedad, libre de las concepciones medievales, que va a tener una importancia de primer orden en la estructura de la sociedad decimonónica.

2.- Primera mitad del siglo XIX.

- a) **Circunstancias políticas:** La primera parte del Siglo XIX careció de la estabilidad adecuada en el marco constitucional para desarrollar una legislación sobre esta materia: (1808 Guerra de Independencia, 1814-1833 Fernando VII que reestableció el sistema absolutista y persiguió a los Liberales excepto en trienio liberal (1820-1823) y tras su muerte en 1833 la primera carlista que duraría hasta 1839 y que se reanudaría en 1846.

b) Características generales: la policía urbana.

-La intervención administrativa se funda en el concepto de policía: todo lo que tuviera relación directa con los pueblos y aldeas:

-Origen:

- De carácter municipal: los Fueros tradicionales y Ordenanzas Municipales
- El Estado Absoluto: a) tendencia a la centralización b) cierta pasividad municipal
- Régimen administrativo constitucional decimonónico: Constitución 1812. art. 321: se atribuye a los municipios: a) Tranquilidad b) seguridad c) salubridad pública.

A pesar de ello en la primera mitad del siglo XX, escasa vitalidad del régimen municipal constitucional intentos fallidos de aprobar una Ordenanza para Madrid. Frente a ello regulación progresiva estatal, incluso la creación de un cuerpo administrativo estatal:

- Legislación sobre fortificaciones y Plazas Fuertes.
- Progresiva complejidad de las cuestiones urbanísticas: medios técnicos, previsión de actuaciones directas de obras.
- Intervención de la Real Academia de San Fernando en relación con cuestión estética sobre obras Públicas.

c) Influencia de leyes estatales en la cuestión urbanística

- **Desamortización:** una finalidad de reordenación de usos “todos los edificios de la capital que fueran monasterios y conventos –y por lo tanto, afectados por la desamortización- se podrán a disposición de una Junta (integrada por el gobernador civil, el corregidor de esta corte, tres individuos que se nombrarán en representación de los acreedores del Estado); dicha Junta “propondrá para su aprobación el destino que convenga dar a cada uno de los expresados edificios, según su capacidad y situación y las obras de reforma, demolición y construcción que sean necesarias para llegar a tener: 1) cuarteles cómodos y ventilados en los que pueda alojarse una guarnición.

Pero los gastos de la guerra carlista obliga a cambiar de planteamiento y en Real Decreto de 1837 insiste en la necesidad de avanzar en la venta de los bienes con el mínimo de excepciones. Se impide la patrimonialización de las Corporaciones Locales, el acceso a la clase más baja al patrimonio sobre proceso de desamortización

- **Ley de expropiación forzosa** de 1836, durante la vigencia del Estatuto Real de 1834, exigencia del previo pago.

- **Ley de inquilinato de 9 de abril de 1842:** la libertad de arrendamiento y desahucio contribuirán a la concepción absolutista e ilimitada del ejercicio del derecho de propiedad. Se declara la facultad de arrendar libremente las fincas urbanas con las condiciones que quisieran estipular, disponiendo que los arrendamientos a plazo fijo concluyeran sin desahucio y que los verificados sin plazo terminaran a voluntad de los contrayentes con aviso recíproco en el tiempo acostumbrado o cuarenta días antes en los lugares en que la costumbre no señala otro término.

3.- Segunda mitad del Siglo XIX.

A.- Circunstancias políticas. Durante el reinado de Isabel II hasta 1868 Únicamente en el decenio 1857-1863 con la Unión Liberal) O' Donnell. Posada Herrera Ministro) se dio un período democrático y estable.

Posteriormente no se llega a una relativa estabilidad hasta la restauración de la Monarquía en 1876. De hecho los últimos años del reinado hubo continuos cambios de Gobierno (8 gobiernos desde 1864 hasta la revolución de 1868). Y tras la revolución (el llamado Sexenio revolucionario) se aprobaron dos Constituciones (1869 y 1873 de carácter Republicano)

B.- Primeras Ordenanzas de policía urbana de Madrid y Barcelona.

Ordenanza Municipal de Madrid (de Policía Urbana y Rural aprobado por el Jefe Superior de la provincia el 16 de noviembre de 1847.

Propuesta inicial de Ramón Mesonero Romanos (Ordenanza de Construcción y Alineación, la de Policía Urbana y rural y el Reglamento de Interior, que se quedaron en cuestiones de índole cuasi-doméstica y de buen orden de la vía pública, que tradicionalmente se venían observando sin apenas referencia alguna a los nuevos problemas de orden urbanístico que la realidad iba configurando como de preferente atención. Las únicas excepciones a este respecto que cabe señalar son: la relativa a las disposiciones sobre establecimientos peligrosos (incluidas entre las medidas preventivas contra incendios) e insalubres (limitadas momentáneamente a la instalación de vaquerías y cabrerías) que constituirían el núcleo inicial de la policía especial sobre la materia y las que hacían referencia a la salubridad de las habitaciones, para cuyo uso se exigía el previo permiso del alcalde e informe del arquitecto municipal

Ordenanzas municipales de Barcelona, aprobadas por acuerdo del Ayuntamiento de 11 de noviembre de 1856.

a) Suponen un avance sobre las Ordenanzas de Madrid en cuanto a sistematización y alcance. Sustituyen la división en fines de la actividad

(ornato, limpieza, salubridad por una clasificación basada en materias concretas (edificios, establecimientos fabriles, almacenes).

- b) Regula la ubicación de industrias con criterios urbanísticos Prohibición de calderas de vapor que excedan de tres caballos en la ciudad...etc
- c) **La primera regulación sobre cartografía de alineaciones de las ciudades:**

Real Orden de 25 de Julio de 1846 del Ministro de la gobernación Pidal.
Contenido: Estableció la obligación de levantar el plano geométrico de la población, sus arrabales y paseos, trazándolos según su estado actual, en la escala de 1:1.250; en el mismo plano marquen con líneas convencionales las alteraciones que hayan de hacerse para la alineación futura de cada calle, plazas, etc.

Competencia concurrente: aprobación municipal, información pública y aprobación definitiva del Ministerio de la Gobernación

Plazo: un año

Elaboración: por Arquitectos o en su defecto por Ingenieros.

Bases propuestas por la Junta Consultiva de Policía Urbana (1853)

Contenido constituye un documento de inspiración autóctona, basado fundamentalmente en criterios de realismo y de sentido común más que en una determinada orientación doctrinal o dogmática pero sin que ello implique que dejen de plantearse cuestiones de gran actualidad en el marco de los planteamientos urbanísticos de aquella época:

“se recomienda la formación geométrica de las manzanas en forma rectangular: “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”

Régimen jurídico de las alineaciones.

1) Limitaciones a la propiedad por razón de alineaciones (Real Orden de 8 de febrero de 1863.

La única consecuencia clara era la exigencia de adecuarse a los límites establecidos por el plano de alineaciones.

Pero el sistema español no se posicionó claramente entre las dos opciones posibles:

- a) La expropiación
- b) El régimen limitativo

Pero incluso en el caso de la primera opción tampoco el régimen era claro entre dos opciones:

- a) efectos directos traslativos del plano de alineaciones
- b) declarativos que exigía un expediente traslativo

2) Exigencia de previa licencia. Se exigieron en Ordenanzas para municipales especiales. Es el caso de las Reales Ordenes de 1854 y 10 de junio de 1865 que aprobaron las Ordenanzas para Madrid que gravan a “todo propietario que desee edificar alguna casa de nueva planta o reconstruir la fachada de otra que exista; a solicitar licencia del Alcalde Corregidor que deberá ir acompañada del proyecto de obras y refrendada por el Arquitecto municipal, el cual fijará las líneas de fachada, la llamada tira de líneas

Régimen especial de alineaciones por razón de travesías de los pueblos por donde cruzan las carreteras: mediatización de la competencia municipal.

La llamada comúnmente “servidumbre de travesía”, venía regulándose por diversas disposiciones fragmentarias, hasta que por Ley de 11 de abril de 1849 desarrollada por su Reglamento de 14 de julio de 1849, se articuló su régimen jurídico de conformidad con los principios del sistema constitucional previéndose las obligaciones de los pueblos de costear las carreteras principales que pasan por ellos o sus arrabales.

El artículo 1 de la citada Ley precisaba como competencia del Gobierno señalar “las calles o arrabales sujetos a la servidumbre de travesía de carreteras, designando los puntos extremos y la longitud de la misma, la anchura de la vía, o sea el empedrado a afirmado de la carretera y las alineaciones y rasantes a que deben en lo sucesivo sujetarse los edificios y cercados que se levanten de nuevo o se reconstruyan entre los límites de la respectiva travesía”

La imposición de la llamada servidumbre de travesía comportaba una auténtica sustitución de la competencia municipal por la estatal en materia de alineaciones con las siguientes consecuencias: formación del plano de alineaciones de la travesía a cargo del Gobierno (con designación de las propiedades a ocupar);

El artículo 23 del Reglamento estableció a la necesidad de obtener licencia especial para toda clase de obras y construcciones que se efectúen en la zona afectada por la servidumbre, licencia que debía atenderse prioritariamente a las normas sobre carreteras antes que a las de policía urbana

C.- Legislación del Estado: el Ensanche y la reforma Interior

a).- **Un Proyecto Posada Herrera reforma saneamiento y ensanche y otras mejoras de las poblaciones de 1861.** Permitió poner de manifiesto la necesidad de ampliar la construcción de viviendas que albergase a los flujos emigratorios a la ciudad, y permitiese contrarrestar el aumento de los precios de alquiler.

A partir de ese momento se polariza la atención de los legisladores y de la opinión pública el tema del ensanche. Lo cual era ficticio pues los problemas más importantes estaban en el interior de los cascos antiguos.

b).- Ley de ensanche de las poblaciones de 29 de junio de 1864

Antecedente

- tenían los antecedentes del Plan de ensanche de Castro en Madrid (1860) y el de Cerdá en Barcelona en (1860). De alguna manera intentó dar fundamento legal a estos Planes urbanísticos.¹

- Informe emitido por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas a instancia del Gobierno sobre la reforma de las Leyes de Inquilinato de 1842 como consecuencia de la insalubridad y elevados costos de las rentas (1863) La solución es para la Real Academia “para remediar la carestía de los alquileres no hay otro remedio efectivo que el de favorecer la nueva edificación, ensanchando las poblaciones y reduciendo que el número de casas se aumente en progresión más rápida que el vecindario respectivo y su riqueza

Planteamientos: Concepción económica y política netamente liberal Se trata de una Ley frente al Proyecto de Posada estrictamente liberal que intenta estimular la edificación por los propietarios de suelo, respecto de los cuales no se establece prácticamente carga o limitación alguna. *“en la intención de sus redactores, más que una Ley de carácter urbanístico, se trataba de una Ley de fomento de la vivienda” –Bassols pág 247-.*

Características generales: (Bassols pág 253)

¹ El ayuntamiento convocó en 1857 un concurso en el que se establecía que el ensanche sería ilimitado. El ganador del concurso fue Antoni Rovira Trías. Su proyecto se basaba en conservar el núcleo histórico como centro de la ciudad, en torno al cual se disponía el nuevo viario en forma de abanico. Dos grandes vías radiales unirían el casco antiguo con los cercanos núcleos de Sants y Gracia. Pero este plan nunca se llevó a la práctica. El 31 de mayo de 1860 se publicó el decreto de puesta en marcha del proyecto de ensanche de Cerdá quien planteó su ensanche como una ciudad completamente nueva, no articulada en torno al casco antiguo. Su característica principal es el trazado ortogonal uniforme, con tres ejes oblicuos (Diagonal, Meridiana y Paralelo) que facilitan su recorrido. La unidad básica del Ensanche es la manzana de 113 metros de lado y achaflanada en sus esquinas, de manera que se crean pequeñas plazas en los cruces. Se preveían cuatro anchuras de calle (20, 30, 50 y 100 metros), la existencia de jardines en el interior de las manzanas y una edificabilidad mucho menor que la que finalmente se autorizó. La uniformidad en el trazado, convierte al proyecto de Cerdà en una ciudad sin segregación social, aunque la realidad se acabaría imponiendo en su desarrollo.

a) Subordinación completa de las cuestiones de ordenación y previsión urbanística a la realización de las obras de urbanización, indispensables para favorecer la edificación. El ensanche, tal como lo configura la Ley de 1864, es fundamentalmente una manifestación de lo que actualmente se llama “urbanismo operativo”.

b) La preocupación por el fomento y estímulo de la edificación conllevará una mínima imposición de limitaciones al uso del suelo y a la construcción; ausencia de toda referencia a los deberes de la propiedad, no sólo respecto a la cesión de terrenos sino incluso respecto al deber de edificar.

Texto del Dio de Sesiones:a la comisión le basta dejar a los propietarios frente a frente a sus intereses particulares. Edificarán: ¿y cuándo? 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 construir

Gestión: municipal, urbaniza en beneficio de los propietarios.

c) El Estado transfiere al Municipio las cuotas del Tesoro por contribución territorial durante veinticinco años

Justificación del voto de Retortillo:

“El objeto de la proposición de Ley que en unión con otros, cupo la honra de firmar el que suscribe, no era otro que el de restablecer el equilibrio (hoy perdido en muchos pueblos de España) entre la demanda y la oferta de habitaciones; facilitar y abaratar la construcción de éstas, para influir por medios indirectos en la baja del precio de los inquilinatos que al paso que ha aumentado de algunos hasta hoy, parece no encontrar límite en que detenerse ..y abaratar pues el de las fincas destinadas a viviendas fue el objeto de la proposición; y para conseguirlo sus autores encontraron dos medios: uno procurar la disminución del precio de los objetos que entran en su construcción; otro el aumentar el número de solares edificables, allí donde el terreno ha adquirido elevados precios a causa de los reducido del perímetro destinado a la construcción urbana... Para influir en la baja del precio de los solares nada podía ser más adecuado que aumentar su número; (Texto del Dictamen, de fecha 19 de abril, de 1864, en diario de las Sesiones de cortes. Congreso de los Diputados. Apéndice 2 al número 10.

Contenidos: la directriz básica que se deduce del conjunto de sus preceptos es la de que la urbanización de los ensanches es simplemente un medio instrumental para facilitar y fomentar la rápida edificación de viviendas o alojamientos de la forma más rápida y cómoda para sus propietarios.

Previsión de expropiación de los viarios, de financiación mediante la contribución urbana, la previsión de Juntas de Ensanche para valorar los justiprecios.

Modificación: Con la restauración Ley de Ensanche de las Poblaciones de 22 de diciembre de 1876. Modificación no sustancial (composición de las Comisiones de Ensanche, sin propietarios).

Ley del Ensanche de 26 de julio de 1892 que regula los Ensanches de Madrid y Barcelona.

- Reglamento para la ejecución de la Ley de Ensanche (Real decreto de 25 de abril de 1867)

Artículo 1 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 urbanos.

Los redactores del Reglamento aprovecharon en la mayoría de los casos las ideas sugeridas por Ildefonso Cerdá en especial sobre la metodología de los proyectos de Ensanche y en el aspecto de la tramitación administrativa prácticamente se generaliza el procedimiento que se siguió con ocasión de la aprobación del ensanche de Barcelona

Sustituye el término de plano general por el de Proyecto de Ensanche de manera que el Plano junto con el Programa la Memoria y el Plan económico constituyen el Proyecto de Ensanche.

c) - Ley de 18 de marzo de 1895 sobre saneamiento y reforma interior de grandes poblaciones.

Reforma la Ley de expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879 (que a su vez preveía dos técnicas interesantes: la expropiación de zonas laterales por un fondo de 20 metros, la utilización de concesión a favor de empresas urbanizadoras –art. 53-. Fallo no incluía previsiones sobre arrendatarios. Dicha Ley modifica y establece una regulación fundamentalmente la materia expropiatorio incluyendo a arrendatarios. Aumenta el fondo a 50 metros.

En este orden de consideraciones no sería aventurado afirmar que la Ley especial de 18 de marzo de 1895 fue un pretexto para introducir en nuestro ordenamiento jurídico la institución de l Jurado de Expropiación y extender la indemnización expropiatoria a los arrendatarios y a los comerciantes e industriales, innovaciones que quedaron de momento circunscritas al ámbito propio del sector más sensible por los intereses afectados de la expropiación forzosa

Desde un punto de vista urbanístico la Ley de 1895 ofrece escaso interés, en cierto modo la Ley implica un paso atrás en la evolución progresiva de nuestro Derecho Urbanístico.

Tras el fracaso del Proyecto de Posada Herrera será necesario esperar a la Ley de Expropiación forzosa de 1879 para que los temas relativos a la reforma de las poblaciones vuelvan a plantearse

La reforma, mejora y saneamiento de las poblaciones fueron concebidas exclusivamente como operaciones estrictamente urbanísticas desde el punto de vista técnico, agotando su finalidad con la corrección de unas irregularidades o disfunciones urbanísticas, pero sin perseguir de una manera directa y concreta un fin social (servir de base para la construcción de nuevas viviendas para las clases obreras). Como una simple remodelación de parcelas.

Ausencia de una idea de planificación previa que sí estaba en la Ley de Expropiación de 1879.

III.- SIGLO XX HASTA LA GUERRA CIVIL

1.- Aspectos Generales:

a) No aporta grandes novedades:

b) Insistir en la perspectiva sanitaria. Instrucción General de Sanidad aprobado por Real Decreto de 12 de enero de 1904. Capítulo IX del título IV lo dedica a la Higiene municipal: art. 109 la limpieza, trazado anchura y ventilación de las vías públicas y desinfección de los lugares próximos a ellas o a las viviendas: el suministro de aguas y vigilancia de su pureza en manantiales, depósitos y cañerías: la evacuación de aguas y residuos; la capacidad, ventilación y demás condiciones sanitarias de viviendas y establecimientos municipales.

Por Real Decreto de 11 de mayo de 1920 se crearon las Comisiones Central y Provinciales de Sanidad Local y mediante la Real Orden de 9 de Agosto de 1923 aprueba unas condiciones higiénicas de las viviendas y las condiciones técnico sanitarias para el ensanche y reforma interior de las poblaciones.

c) Formalizarán técnicas fiscales específicas.

Desde principios de siglo y tras varios intentos de reformas las Haciendas Locales para dotarlas de mayor capacidad económica a los Ayuntamientos y a fin de dotarles de instrumentos fiscales que permitan absorber las plusvalías:

- a) Contribuciones especiales
- b) Arbitrio sobre incremento de valor de los terrenos
- c) Impuesto castigo sobre los solares sin edificar para eliminar el atractivo de su mantenimiento.

2.- La Dictadura.

- **Estatutos Municipal y Provincial de Calvo Sotelo de 1924 y 1925.** De carácter autonomista atribuye la competencia en materia urbanística a los Ayuntamientos.

- **Reglamento de Obras, Servicios y bienes municipales de 14 de julio de 1924. En concreto, el art. 8 consagra la técnica de la zonificación ya introducida por las Instrucciones Técnico-sanitarias de 1923.**

- a. consagra igualmente la técnica de los estándares urbanísticos mínimos con criterios muy positivos y generosos
- b. se consagra la sujeción a la licencia de edificación.
- c. Se integran las nuevas figuras tributarias
- d. Se impone la obligación Planes de Ensanche o en su caso de extensión a todos los pueblos mayores de 10.000 habitantes.

- **Reglamento sobre Establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos de 17 de noviembre de 1925.** Dos meses el alejamiento de los núcleos habitados y de medidas correctoras

3.- La república.

Se produce en España una recepción a nivel de doctrina de las nuevas concepciones del urbanismo moderno como ordenación del territorio y como ordenación racional y abstracta precisamente que supera la concepción técnico-sanitaria en que aún se mueve retardada.

Son ahora los Arquitectos quienes toman el relevo tras Ingenieros de Caminos y los médicos higienistas.

Dos ejemplos de la nueva perspectiva: Gabinete Técnico de Accesos y Extrarradio de Madrid creado por el ministro Prieto por Decreto de 13 de diciembre de 1932.

Bases para un Plan regional de Madrid que formula en 1933 el Arquitecto –Zuazo. Ley de 18 de junio de 1936 Plan de obras del Extrarradio que enuncia serie de obras que llega hasta la sierra

Cataluña: la Generalidad acuerda el 31 de octubre de 1931 la formulación de un Anteproyecto de un *“Pla de distribució en zones del territori català”* que se encomienda a los Arquitectos hermanos Rubio y Turudía publica en 1933 un Examen preliminar y soluciones provisionales de un verdadero y primero en nuestra historia así como de los primeros también en toda Europa, Plan regional

IV.- LEGISLACIÓN URBANÍSTICA DE LA POSTGUERRA HASTA LA LEY DEL SUELO.

El Estado va a intervenir resueltamente en los temas urbanísticos aunque sigue operando también la tradición municipalista. Se concreta así una

acción normativa doble: por una parte, la que regula esa nueva acción sistemática del Estado, por otra la normativa local.

1.- El proceso de estatalización del urbanismo.

En 1938 y 1939 se crean en el Ministerio de la Gobernación Dos Direcciones Generales nuevas, que anuncian ya esta nueva tendencia estatalizadora.

- a. la Dirección General de Arquitectura: a partir de 1940 se potencian la creación de las Comisiones de Urbanismo (en abierta pugna con las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos articulados por la legislación de régimen local común en encargos de elaborar los correspondientes Dentro de la misma la Jefatura nacional de Urbanismo desde 1949.
- b. la Dirección General de Regiones Devastadas ésta última encargada de las tareas de la reconstrucción de los daños causados por la guerra.

A su vez dentro del Ministerio de Trabajo se crea el Instituto Nacional de la Vivienda. Se inicia así una peligrosa tendencia a separar la construcción de viviendas de los planteamientos urbanísticos generales

2.- ley de Ordenación de Solares de 15 de mayo de 1945.- Prolonga una tradición localizada ya en la Novísima Recopilación (Ley 7ª Tít. 19 Libro III sobre solares yermos) relativa a la obligación de edificar los solares en un plazo de dos años bajo sanción de expropiación o venta forzosa y se crea a tal efecto un Registro de Solares de edificación forzosa

3.- La dirección de la legislación local: la Ley de Bases de 17 de julio de 1945 una tendencia contraria a la estatalización promovida desde la Dirección General de Arquitectura, recoge la visión autonomista municipal del Estatuto municipal de 1924. Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos dependientes de las Diputaciones con participación de representantes periféricos del Estado con competencia para la aprobación de –Planes Ordenanzas y Proyectos de obras.

V.- LEY DE 12 DE MAYO DE 1956 SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA, PUBLICADA EN EL *BOE* EL DÍA 14 DE MAYO DE 1956.

Desde la perspectiva de la evolución histórica del Derecho urbanístico español, la Ley del Suelo tiene una profunda significación ya que el primer cuerpo normativo que reguló con carácter general la problemática urbanística..

1.-La Ley del Suelo en el marco del Derecho comparado.

Tuvo una importante influencia de la Town and country planning act de 1947 en su intento de crear un sistema de valores objetivos y de la Ley urbanística italiana de 1942 fundamentalmente en lo que se refiere a la planificación de segundo grado.

La ley recogió un conjunto de concepciones nuevas que supuso una ruptura con la propiedad privada tal como aparece definida en el CC. En concreto cabe resaltar las siguientes:

- Superan las concepciones de las potestades como policía municipal que imponía ciertas limitaciones para definir a partir del planeamiento el contenido normal del derecho de propiedad urbana, el ius edificandi (art. 350)

- El sistema requirió todavía una vuelta de tuerca con la **Ley 52/1962, de 21 de julio**, mediante la implantación de los Índices de Valoración del Suelo y la prohibición de aplicar el art. 43 de la Ley de Expropiación Forzosa a las expropiaciones urbanísticas.

Desde el punto de vista organizativo cabe resaltar la creación del Ministerio de la Vivienda por Decreto-Ley de 25 de octubre de 1957 que supuso una importante tensión con el Ministerio de la Gobernación, así como la Comisión de Estudio y Propuesta de los textos legales necesarios para el desarrollo y ejecución de la Ley del Suelo y Ley 52/1962, de 21 de julio.

La ley fue desarrollada por el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares (Decreto 635/1964) y dos años más tarde el importante Reglamento de Reparcelaciones (Decreto 1006/1966, de 7 de abril).

Posteriormente, la promulgación de la Ley 197/1963, de 23 de diciembre, de Centros y Zonas de Interés Turístico, vino a significar la separación del urbanismo turístico del cuerpo común del urbanismo.

En un trabajo publicado por BIDAGOR en 1969, un poco antes de haber cesado como Director General de Urbanismo, manifestaba que el dispositivo legal podía rendir todavía los frutos deseados, a condición, advertía, de superar los obstáculos de tipo técnico, administrativo-financiero y reglamentario, añadiendo: *«es importante mantener la fe en el sistema y no caer en la fácil tentación de dar por fracasada la experiencia e intentar nuevos caminos que habrían de producir una profunda desorientación. Esto no quiere decir que no haya de completar, rectificar o ampliar la Ley para hacerla más efectiva y para responder más adecuadamente a los conflictos urbanísticos de gravedad creciente que día a día surgen entre nosotros».*

2.- Crítica a la Ley del Suelo de 1956

La Ley del Suelo de 1956, como consecuencia de la variedad de influencias y técnicas que incorporaba adoleció de confusión en la redacción. Pero además al carecer de un régimen de estándares urbanísticos de obligado cumplimiento no pudo evitar la destrucción de

los cascos y ensanches de muchas ciudades españolas, así como de amplias zonas costeras.

La actividad urbanística del desarrollismo condujo a un rechazo del planeamiento en apoyo de una supuesta eficacia de la acción pública con el fin de potenciar el desarrollo de suelo industrial y residencial. Fue expresión en la ciudad de la recomendación de lograr la máxima cota de crecimiento, que realizó el Informe del Banco Mundial al Gobierno de España.

3.- El Decreto 157/1963, de 26 de enero, por el que se autoriza la libre instalación, ampliación y traslado de industrias dentro del territorio nacional

Para conseguir los fines económicos y atender las necesidades sociales que aquellos implicaban en cuanto a los nuevos asentamientos humanos e industriales, el Decreto 157/1963, de 26 de enero, por el que se autoriza la libre instalación, ampliación y traslado de industrias dentro del territorio nacional dispuso que *“la progresiva liberalización de la economía española y la necesidad de una creciente competencia [...] aconsejan dictar las normas precisas para simplificar y estimular la contribución de la iniciativa privada al desarrollo económico español”*, con *“los criterios más amplios posibles para instalación, ampliación y traslado de las empresas industriales”*. La liberalización industrial supuso que las industrias se establecieron libremente por el territorio, buscando los mercados, la reducción de costes y las economías externas. Los nuevos espacios industriales dieron lugar a los correspondientes residenciales para atender la gran demanda de vivienda de modo urgente y, en gran medida, al margen del régimen de la Ley del suelo y de las previsiones de los planes de ordenación³³.

El Decreto Ley 7/1970, de 27 de junio, sobre Actuaciones Urbanísticas Urgentes, pretendió *“hacer frente a la demanda de viviendas sociales en las grandes concentraciones urbanas [...] la necesidad de disponer de suelo urbanizado a precio razonable [...] crear una oferta ordenada de suelo, como medio para luchar contra la especulación”*. Concebido inicialmente para Madrid y Barcelona, pronto se aplicó a otras ciudades en los *“polígonos actur”*.

Como expuso F. Terán, para construir viviendas e industrias se prescindió de la metodología de la ordenación y la ejecución de la Ley del Suelo de 1956. Se desarrolló la ciudad al margen de la jerarquía del planeamiento *“imponiendo una forma de desarrollo del plan general disconforme con la prevista en la ley, al no adaptarse en la promoción por polígonos a las divisiones previstas en los planes generales, realizándose, por el contrario, de acuerdo con la fragmentación del terreno dada por los límites de las propiedades, lo cual desarticula el calculado ensamblamiento y la coherencia general establecida en el plan. Y esto, naturalmente, por no hablar [...] de los problemas*

derivados de la aprobación de planes parciales con previsiones contrarias a las del plan general”.

La dinámica desarrollista actuó al margen de los planes de ordenación. Se concedieron licencias, se incrementaron los aprovechamientos, se declararon edificios singulares para excluirlos del régimen general, se ocupó el suelo de reserva urbana sin previos planes parciales y, de este modo, se prescindió de las reservas para espacios verdes, aparcamientos, zonas verdes y dotaciones, que “ha señalado la fisonomía urbana y el paisaje, con el desorden, la incoherencia y el deterioro que lo caracterizan hoy, ha agravado los problemas funcionales y los déficits infraestructurales y sociales y ha dejado una pesada herencia de difícil solución, generadora de graves conflictos sociales, como coste del desarrollo económico”.

4.- Plan de Desarrollo de 1972

Dentro de esta concepción, el artículo 22.c) del III Plan de Desarrollo de 1972 previó las “actuaciones concertadas”. Su finalidad fue *“fomentar la preparación del suelo apto para ser edificado, la construcción de viviendas, dotación de equipo colectivo e instalación de actividades productivas, docentes y de asistencia sanitaria y social” por medio de concursos públicos, cuyas “bases establecerán en cada caso las zonas aptas para la localización de actuaciones, las exigencias a que deberán ajustarse los correspondientes planeamientos, el programa de necesidades, la forma y plazo de ejecución de las urbanizaciones, las condiciones que regirán la venta o utilización, las obligaciones urbanísticas o de edificación a asumir por el adjudicatario y el sistema de garantía para su cumplimiento”.*

Estas “actuaciones concertadas” fueron reguladas por el Decreto 2432/1972, de 18 de agosto, cuyo preámbulo denominó “nuevo sistema de urbanismo concertado” a la previsión del III Plan de Desarrollo, *“con el fin de fomentar la preparación de suelo urbanizado y con ello la construcción de viviendas y el establecimiento de actividades productivas con sus necesarias dotaciones y equipamientos”.* La concertación entre la Administración y los propietarios configuraba una relación jurídico-formal derivada de la adjudicación del concurso de naturaleza concesional, en la que el concesionario ejecutaba las infraestructuras y la urbanización y cedía terrenos para edificación y equipamientos; como contrapartida transformaba la calificación y clasificación del suelo, lo urbanizaba y lo construía o edificaba, siendo beneficiario de la expropiación forzosa.

En 1973 se inició un periodo de crisis económica que afectó al mercado inmobiliario y redujo considerablemente la demanda de viviendas por el incremento de los costes financieros y la elevación de los precios. Como una medida clave anticrisis se utilizó la construcción porque, “como en toda sociedad capitalista, la industria de la construcción cumple un papel fundamental en la estructura económica. Este papel es el de amortiguador

de las crisis cíclicas de la economía capitalista. Para actuar frente a la recesión y hacer crecer el producto interior bruto por medio de las viviendas, se diseñó una política basada en el apoyo al comprador frente a la anterior, principalmente dedicada a estimular la oferta (apoyo a la piedra). Por Real Decreto-Ley de 17 de noviembre de 1975 se aprobó el Plan Especial de Financiación de Viviendas de régimen de protección oficial y libre con una superficie útil de hasta 120 m².

VI.- LEY DE REFORMA DE 2 DE MAYO DE 1975

Justificación de la Reforma: Ley 19/1975, de 2 de mayo de reforma de la Ley de régimen del Suelo y Ordenación urbana –cuyo Texto Refundido fue promulgado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril.

El abandono del planeamiento, las actuaciones al margen y contra el mismo justificadas en la necesidad de superar su rigidez, las soluciones de urgencia para obtener suelo industrial y residencial, la edificación sin equipamientos ni límites condujeron a la situación descrita por la exposición de motivos de la Ley de 1975: “el proceso de desarrollo urbano se caracteriza por la densificación congestiva de los cascos centrales de las ciudades, el desorden de la periferia, la indisciplina urbanística, los precios crecientes e injustificados del suelo apto para el crecimiento de las ciudades”.

La nueva concepción del planeamiento urbanístico supuso una ruptura del “voluntarismo ingenuo y abstracción de los modelos preconcebidos, pero descuidando o desconociendo los procesos reales, determinantes de las verdaderas razones que producen la evolución del desarrollo urbano y la transformación del territorio”⁴¹.

Derecho de propiedad En el nuevo texto legal continuó predominando la concepción protectora y garantista del derecho de propiedad en el proceso urbanizador “como obra privada y no como obra pública, aunque ahora se pretenda menos lucrativa y, además, obligatoria”⁴². Esto último se concretó en una mayor exigencia de cesiones y, sobre todo, en la participación de las entidades locales en el aprovechamiento urbanístico.

La reforma afectó al régimen del suelo haciéndose más precisa la diferencia entre **clasificación** y **calificación** del suelo. La clasificación hace ahora referencia a las nuevas clases de suelo que parcialmente se corresponden con las anteriores.

Clases de suelo Sigue siendo el mismo concepto de suelo urbano, pero el anterior suelo de reserva urbana se desdobra en suelo urbanizable programado (aquel que ha de ser urbanizado inmediatamente) y suelo urbanizable no programado (que se reserva para su desarrollo futuro mediante Programas de Actuación Urbanística).

La modificación más sustancial reside en el régimen del suelo no urbanizable, en que se elimina el derecho al aprovechamiento mínimo que la anterior ley reconocía.

Aumento de las cesiones. Dentro de las categorías de suelo urbano y urbanizable, aumentó los deberes de los propietarios de urbanizar y edificar y amplió las cesiones de suelo para fines públicos. En suelo urbanizable, impuso la cesión del 10% del aprovechamiento medio. Se puede decir por ello que se incrementó la participación de la comunidad en las plusvalías urbanas y se intensificó la aplicación del principio de reparto de beneficios y cargas más allá de las operaciones de reparcelación.

Contenido del planeamiento Estándares para el planeamiento el artículo 75 con una densidad máxima de viviendas para los Planes Parciales de 75 vivs./Ha, ampliables por el Consejo de Ministros a 100 vivs./Ha en casos excepcionales (arts. 47 y 100 RP). Esta limitación se refería a la superficie del ámbito del planeamiento, “deducidas las áreas no residenciales ocupadas por los sistemas generales de la estructura general del territorio, pero no así las superficies destinadas a viales, parques, jardines y demás dotaciones propias de cada actuación” (art. 47.3 RP). Esta norma era imperativa para los Planes Parciales, instrumentos de desarrollo en los sectores del suelo urbanizable y en las zonas declaradas aptas para la urbanización por las Normas Subsidiarias del Planeamiento (arts. 13.1 LS 1976, 43.1 y 100 RP).

Equilibrio de beneficios y cargas: El **aprovechamiento medio** era un valor abstracto expresivo del valor medio del aprovechamiento lucrativo correspondiente a todo el sector en que se sitúa la parcela. Se determinaba en el Plan General solo para el suelo urbanizable programado, con lo que el suelo urbano quedaba fuera de la distribución de cargas y beneficios. No obstante, el art. 78.3 del Reglamento de Gestión habilitaba la reparcelación voluntaria en unidades especialmente discontinuas en el suelo urbano, permitiendo así utilizar para equipamientos terrenos liberados de su aprovechamiento lucrativo por transferencia a otras parcelas en las que el Plan permitía la acumulación.

Régimen de valoraciones La Reforma de 1975 supuso también una mayor nivelación en la valoración de unos y otros suelos que, a partir de entonces, con la desaparición del valor comercial y del expectante, se reducen a dos: el **valor urbanístico** y el **valor inicial**.

Urbanismo concertado: Fue el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (con el precedente del Decreto 2432/1972, de 18 de agosto), el auténtico instaurador del denominado “urbanismo concertado”. Y lo hizo previendo la posibilidad de que las Entidades Locales convocasen concursos para la formulación y ejecución de Programas de Actuación Urbanística. El adjudicatario del concurso debía formular ese PAU de acuerdo con el avance de planeamiento aprobado por la Administración.

La concepción alternativa al urbanismo del propietario se plasmó en el “*urbanismo concertado*, pactado entre la Administración y esos poderosos actores privados [...] destinado a permitir a la Administración dirigir el desarrollo urbano en sus grandes líneas, sin comprometerse ella misma más allá de sus posibilidades financieras, gracias a la aceptación del hecho de que podía ser sustituida en muchos aspectos de urbanización y equipamiento por los agentes privados”, con clara inspiración en las *zones d’aménagement concerté* (zac) del Derecho urbanístico francés⁴³

La reforma fue objeto de Desarrollo normativo a través del Reglamento de Planeamiento (RD 2159/1978), el Reglamento de Gestión Urbanística (RD 3288/1978) y el Reglamento de disciplina urbanística (RD 2187/1978). Siguió vigente el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares (D 635/1964).

VII.- LA REFORMA SOCIALISTA. LEY 8/1990, DE 27 DE JULIO, LEY 8/1990

Con el PSOE en el gobierno se aprueba la ley 8/1990, de 25 de julio (texto refundido de 1992) de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. Debilita la posición jurídica del propietario y potencia las facultades de la Administración en orden a la intervención tanto en la definición de los aprovechamientos como en el tráfico inmobiliario.

De acuerdo con la Exposición de Motivos la reforma estuvo justificada en los siguientes motivos:

a) Fuerte incremento del precio del suelo:

“El fuerte incremento del precio del suelo, que excede de cualquier límite razonable en muchos lugares, y su repercusión en los precios finales de las viviendas y, en general, en los costes de implantación de actividades económicas, es hoy motivo de seria preocupación para los poderes públicos, que deben promover las condiciones necesarias para conseguir una utilización del suelo de acuerdo con el interés general e impedir la especulación”.

b) Excesivos potestades del propietario en la ejecución del planeamiento: *el respaldo que a esa actuación ofrece el ordenamiento jurídico vigente (básicamente, la ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, texto refundido aprobado por real decreto 1346/1976, de 9 de abril) se ha revelado insuficiente por la excesiva permisividad de que disfrutaban los propietarios del suelo, que son los llamados en primer termino a realizar las tareas de urbanización y edificación, y por la rigidez, cuando no ausencia, de los instrumentos de que dispone la administración para hacer frente al incumplimiento por los particulares de los plazos señalados para la ejecución de dichas tareas, para incrementar los patrimonios públicos de suelo en medida suficiente para incidir en la regulación del mercado inmobiliario o para*

adscribir superficies de suelo urbanizable a la construcción de viviendas de protección oficial.

Para ello introdujo las siguientes reformas en el estatuto del propietario:

-Adquisición gradual de las facultades urbanísticas Condiciona los derechos de los propietarios al cumplimiento de diversos deberes. Esto se concreta en una adquisición gradual de facultades urbanísticas conforme se avanza en el proceso urbanizador:

- se adquiere el **derecho a urbanizar** cuando esté aprobado el planeamiento específico. Esta etapa supone la conversión del suelo rústico a suelo urbanizable.

- se adquiere el **derecho al aprovechamiento urbanístico**, determinado por aplicación del aprovechamiento tipo marcado en el planeamiento municipal, cuando se cumplen los deberes de cesión, equidistribución y urbanización en los plazos fijados. Este paso supone la conversión de suelo urbanizable a suelo urbano.

- se adquiere el **derecho a realizar las obras de edificación** por la obtención de la licencia y cesa por caducidad de ésta en un expediente abierto al efecto. En esta etapa se materializa la edificación.

- se adquiere el **derecho al uso de la edificación**, que incorpora al patrimonio la edificación, una vez ejecutada ésta con arreglo a la licencia y ajustada a la ordenación en vigor. Esta etapa culmina el proceso.

La Administración tiene potestad para regular los plazos en que los derechos han de ejercitarse bajo sanción de pérdida o reducción.

Valoración del suelo en función de las adquisición gradual del suelo.-

Además, en cada fase del proceso, el valor del suelo se determina conforme a las etapas que se hayan completado, de forma que un suelo urbanizable, cuando no se ha iniciado la primera etapa se valora conforme a su valor inicial, mientras que si ese mismo terreno ha cumplido la tercera, se valorará conforme al valor de mercado. Este sistema de valoraciones se extiende a cualquier circunstancia, no solo a las valoraciones por razones urbanísticas.

Ampliación de las cesiones al 15% del aprovechamiento.- *Tanto en el suelo urbano como en el urbanizable programado, se produce la cesión en favor del municipio del 15% del aprovechamiento tipo y otros porcentajes mayores en otros casos, en cuanto los propietarios solo tienen derecho a hacer suyo el 85% del aprovechamiento urbanístico que corresponda a su parcela.*

Técnicas de equidistribución en el suelo urbano La ley sigue inmersa en la desigualdad que comporta la existencia de varias clases de suelo entre los que al urbanizable no programado y al no urbanizable no se reconoce *ius aedificandi* alguno.

Sin embargo, en el interior del suelo urbano la nivelación por zonas se trata de alcanzar con las técnicas del aprovechamiento tipo y las

transferencias de aprovechamientos urbanísticos (TAU), entre diversas zonas y parcelas.

Intervención en el mercado inmobiliario La Administración, por otro lado, ve potenciadas sus posibilidades de intervención en el mercado inmobiliario atribuyéndosele los derechos de tanteo y retracto en las transmisiones onerosas de terrenos y edificaciones que se produzcan en las áreas que a tal efecto se delimiten. Asimismo se potencian los patrimonios municipales del suelo para los que los Ayuntamientos podrán adquirir suelo no urbanizable, medida esta que sugiere la posibilidad de una inmediata operación de reclasificación de este suelo y su conversión en urbanizable.

VIII.- LA REFORMA DEL PARTIDO POPULAR. LEY 6/1998, DE 13 DE ABRIL

La reforma de la Ley pretendió por una parte ajustarse a las limitadas competencias del Estado en el ámbito del urbanismo que el Tribunal Constitucional –STC 61/97- había interpretado y por otra parte llevó a término la liberalización del suelo como instrumento para paliar lo que en aquellos momentos se consideró causa del incremento exponencial del suelo y vivienda, la falta de adecuación del mercado inmobiliario al existir como consecuencia de la rigidez del planeamiento un permanente desajuste entre oferta y demanda. Tal como señala la Exposición de motivos, *Ley pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado.*

IX.-LA REFORMA SOCIALISTA.LEY 8/2007, DE 28 DE MAYO, DE SUELO.

La Ley vuelve a los parámetros de la ciudad compacta, rompe con el esquema liberalizador que lejos de considerarse la solución al urbanismo español se había manifestado se había manifestado incapaz de moderar los precios del suelo y por el contrario había quebrado los esquemas básicos del modelo de ciudad compacta propia de nuestro entorno permitiendo el desarrollo de enclaves aislados desconectados de cualquier trama urbana. Señala la Exposición de Motivos que in duda, *el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente.*