

URBANIZACIÓN DE MUNICIPIOS Y COMARCAS

Constituiría insensatez perniciosa negar la necesidad de proveer a una ordenación de las disciplinas atinentes al trazado, construcción y dotación de servicios técnicos de nuestros pueblos, recogiendo e incorporando a nuestra legislación las preciosas enseñanzas que nos depara la progresiva evolución de ese aspecto fragmentario, aunque trascendental, del gran campo de acción que abarca el urbanismo.

Pero con todo y con ser importante y urgente que nuestra Legislación responda a las exigencias del último grado de la técnica, lo es mucho más que las normas de aquélla tengan concreción práctica, realidad de cumplimiento y garantía de efectiva ejecución, tanto por la fácil virtualidad de sus preceptos como por la actividad de un órgano superior idóneo para ejecutar lo que el obligado no cumpla. Sin esto no lograríamos gran cosa con unas más completas y perfectas normas.

Recordemos a este respecto que el Estatuto Municipal del insigne Calvo Sotelo obligaba a los Municipios mayores de 20.000 almas, que con diez años de anterioridad hubiesen experimentado un aumento de población superior al 20 por 100, a redactar planes y proyectos de ensanche o extensión. Norma ésta certera, prudente y beneficiosa para los municipios afectados. Sin embargo, siendo muchos los municipios españoles que se hallaban y hallan en tales condiciones de obligación, son pocos los que, de entre ellos, tienen hoy formado su plan de ensanche.

¿Y esto por qué? Por que, con respuesta que creemos sencilla, se carecía del órgano adecuado en función, capacidad y autoridad para estudiar tan vastos y complejos problemas, ejercer competencia, coadyuvar a la acción municipal, o superarla si se mostrara incapaz o negligente.

Es decir, el protectorado del Estado, en elevada función tuitiva sobre las autarquías de menor grado, ha de dar vida al órgano rector del urbanismo. Este habría de encargarse, entre otros cometidos, de formar un plan nacional de urbanismo con carácter

eminentemente normativo, de ejercer la más alta inspección sobre todas las actividades, obras y servicios relacionados con su misión en todo el territorio nacional, pero especialmente, y de modo fundamental, de exigir el cumplimiento de las obligaciones que se impusieran a las entidades locales territoriales en orden al urbanismo, proponiendo a la Superioridad la ejecución de lo incumplido por cuenta de los infractores.

Partiendo de tan ineludible supuesto, o sea contando con una organización eficiente, revestida de autoridad y provista de medios para desenvolver prácticamente los preceptos de la Ley, podríamos abordar abiertamente la regulación normativa de la urbanización de nuestros municipios y comarcas, para situarla a la altura de las exigencias del día.

A título meramente anunciativo, sin ánimo pretencioso de agotar el tema y sin otro propósito que el trazar un guión o índice de sugerencias, pensemos que no estaría de más discurrir sobre los siguientes extremos, con vista a la pretendida reglamentación:

A) La necesidad de que todo Municipio tenga Ordenanzas relativas a construcciones, en las que se establezcan zonas diferentes, con el fin de separar, para el porvenir, las diversas clases de edificios, y de prohibir, en algunas de ellas, cierta categoría de establecimientos considerados peligrosos, insalubres o incómodos.

B) El deber de los municipios que por su censo de población, por su creciente desarrollo o por su carácter histórico o artístico, hayan de estudiar un plan completo de urbanización que comprenda la reforma, ensanche, higienización y embellecimiento de sus núcleos y superficies.

C) Los efectos de la aprobación de proyectos, en orden a la declaración de utilidad pública de las obras y a la necesidad de ocupar las superficies que se necesiten, teniendo en cuenta que esta superficie no debiera limitarse a la que materialmente ocupen las obras, sino que habría de comprender la extensión necesaria para asegurar el pleno valor y rendi-

miento inmediato y futuro de aquéllas, así como las que por su profundidad a las obras obtuvieran de la ejecución de éstas un aumento de valor que, por exceder de un porcentaje prudencial, deba de ser absorbido por la comunidad en función del común interés, con lo que al par que se otorgaría la compensación debida al esfuerzo colectivo, se lograría un remedio estimable para servir a una acertada y justa política del suelo y evitar perturbadoras especulaciones.

D) La incorporación y regulación jurídica de la servidumbre de "non edificandi", como consecuencia de la aprobación de proyectos de urbanización y en cuanto a los inmuebles afectados, limitando la virtualidad de la servidumbre al plazo preciso para llevar a cabo la expropiación y los planes generales de alineación, y sin menoscabo de la facultad del propietario a constreñir a la administración a que en término perentorio ejecute el proyecto, si por su parte cede gratuitamente el terreno para vías públicas y espacios libres y anticipa, a título de préstamo, el costo de las obras de vialidad.

E) La creación de Sindicatos o Asociaciones constituídas por el Municipio y los propietarios de terrenos afectados por los planes y proyectos, cuando se considere conveniente sustituir, bien por circunstancias económicas o por otras derivadas de las condiciones de los inmuebles, el sistema de las contribuciones especiales por el de cuota-terreno, participando los asociados en el resultado de la urbanización en proporción al esfuerzo económico que representan las respectivas aportaciones.

F) El establecimiento del concepto técnico de solar, especificando sus características comunes a toda clase de efectos, lo mismo a los fiscales que a los de condicionar la edificación en los terrenos que no las reúnan. Esta definición del solar producida técnicamente, y su extensa aplicación a todos los fines, coadyuvaría también a poner en punto la política del suelo que necesitamos desarrollar.

G) El concepto y desenvolvimiento de la expropiación forzosa han de preocuparnos con la intensidad que por su magnitud y trascendencia reclaman. Exige el respeto debido a la propiedad privada, la ratificación del principio por virtud del cual los derechos inmobiliarios, y todos los que fueran susceptibles de expropiación, únicamente podrán ser expropiados previo pago o depósito de su valor.

En determinación del valor de lo expropiado, de su justo precio, habrán de ponderarse los diversos factores de índole tributaria, de rentalibilidad, de apreciación en venta, de situación y conservación, etcétera, etc., que contribuyen a una equitativa esti-

mación; pero entendemos que no procede computar, en méritos de una obvia fundamentación, las plusvalías que puedan producirse por la realización total o parcial de los proyectos, ni las derivadas de las mejoras que se efectúen después de aprobado el plan de urbanización, así como tampoco los valores o incrementos resultantes de actos ilícitos o abusivos o creados exclusivamente para obtener una indemnización.

Por lo que afecta al pago del precio, si bien parece que la norma general aconseja su satisfacción en numerario, existen también razones para admitir la posibilidad de hacerlo mediante adjudicación, en pago, de terrenos o de derechos de participación en el resultado de la urbanización que se realice, o utilizando combinadamente los tres expresados medios de pago.

No debemos silenciar, para terminar este extremo, que aunque las expropiaciones, totales o parciales, se efectúan de modo absoluto dentro del todo o de la parte, sería de gran eficacia admitir la constitución de servidumbres mediante indemnización, ya que son muchos los casos en que la entidad expropiante no necesita adquirir el derecho de plena propiedad, bastándole con imponer una limitación al dominio ajeno para que sus obras y servicios públicos se ejecuten, instalen y funcionen debidamente.

H) Y, por último, quisiéramos admitir como benéfica la idea de que las poblaciones y sus zonas de extensión, los núcleos urbanos y, en general, los municipios vecinos, pertenecientes a las mismas o a distintas provincias, vinculados entre sí por comunidad de intereses, en los que resulte necesario coordinar sus obras y servicios, se constituyan en mancomunidades a los fines de formar y ejecutar proyectos de urbanización conjunta, que aúne esfuerzos y dé solución completa a problemas de urbanización que sólo pueden resolverse mediante inteligencias y medios de acción acordes.

Este simple cuestionario es suficiente para formarnos idea de alguno de los extremos a considerar cuando se aborde este aspecto del urbanismo, del que tanto depende el bienestar de nuestros municipios, a los que hay que imbuir el concepto de que administrar no significa paralizar la acción progresiva de su urbanidad en aras de un criterio económico cicatero, sino a tanto equivale como a utilizar ponderadamente, pero sin pausa, sus fuerzas creadoras y sus recursos en la constante mejora de sus instalaciones, embellecimiento e higienización de sus núcleos poblados.

ANTONIO ITURMENDI.

Director general de Administración local.