

I. - ESPAÑA

ACTUACIONES URBANÍSTICAS URGENTES

SUMARIO: 1. *Disposición reguladora:* A) Naturaleza. B) Finalidad. C) Sistema y contenido. 2. *Áreas de actuación:* A) Concepto. B) Terrenos afectados C) Expropiantes o gestores. 3. *Proyecto de delimitación:* A) Contenido. B) Formación y aprobación. 4. *Efectos de la aprobación del Proyecto.* 5. *Valoración de los terrenos.* 6. *Sistema de determinación del justiprecio y de las indemnizaciones.* 7. *Relaciones con el Registro de la Propiedad.* 8. *Planes y proyectos de urbanización.* 9. *Actuación no expropiatoria.* 10. *Financiación.* 11. *Extensión de la aplicación del Decreto-Ley.* 12. *Consideración final.*

1. *Disposición reguladora.*

A) *Naturaleza.*—El Decreto-Ley 7/1970, de 27 de junio, regula las que denomina «actuaciones urbanísticas urgentes». La primera cuestión que se plantea es la de por qué se ha recurrido a esta fuente normativa, en la que, como es sabido, el poder ejecutivo actúa en sustitución de las Cortes por razones de urgencia. El preámbulo del Decreto-Ley alude a la naturaleza coyuntural y urgente de las medidas legales y administrativas que arbitra, y hace referencia a la no modificación sustancial de las disposiciones vigentes, lo que habrá de traducirse en su momento —dice— en los oportunos Proyectos de Ley.

El Decreto-Ley ha sido elaborado correctamente. Acerca de la situación de urgencia ha dictaminado la Comisión a que se refiere el artículo 12 de la Ley Constitutiva de las Cortes. La sanción la ha efectuado el Jefe del Estado, a propuesta del Consejo de Ministros, en su reunión de 11 de junio de 1970. La disposición final 3.ª establece que del Decreto-Ley se dará cuenta inmediata a las Cortes.

Extraña, sin embargo, que la publicación de una disposición urgente se haya demorado hasta el 30 del mismo mes de junio, fecha en que se efectúa la inserción en el *Boletín Oficial del Estado* (el núm. 155), con lo que prácticamente se pierden los veinte días que se intentaban ganar al establecer la disposición final 1.ª que el Decreto-Ley entrará en vigor desde el día de su publicación, y se cercena el período de vigencia establecido por la limitación —ciertamente elogiable, si no es objeto de ulterior prórroga—, que la propia disposición introduce, de que sólo será aplicable a aquellas actuaciones cuyo proyecto de delimitación

tación se apruebe por el Consejo de Ministros antes del 31 de diciembre de 1971

Hubiera sido preferible la elaboración de una disposición de esta importancia con el concurso de las Cortes, y ello por dos razones: una, el proyecto del Gobierno habría estado más estudiado, y otra, el órgano legislativo lo hubiera perfeccionado. Con ello, posiblemente el retraso de actuación que inicialmente se produciría, quedaría compensado con creces con la eficacia resultante de la aplicación de un instrumento legislativo más perfecto.

Nos asusta la referencia que hace el Decreto-Ley a la modificación sustancial de las disposiciones vigentes, que habrá de traducirse —dice— en su momento en los oportunos Proyectos de Ley (así, en plural). Hasta el presente las modificaciones de la Ley del Suelo (estamos pensando concretamente en la efectuada el 21 de julio de 1962 a través de la Ley de Valoraciones) han representado un retroceso más que un avance (1). No nos parece acertado el anuncio que el Gobierno viene haciendo con cierta reiteración sobre su propósito de elaborar Proyectos de Ley, propósito muchas veces incumplido o cumplido defectuosamente, y nos inquieta que en lugar de marchar hacia una revisión de la Ley del Suelo, que sería lo acertado (2), se anuncie que se va a una modificación a través de varios —y no sólo uno— Proyectos de Ley, con lo cual es de temer que con el tiempo resulte difícil averiguar cuál es el texto en vigor, no sólo por el conflicto hoy ya existente entre Leyes especiales y generales, sino entre normas referentes a una sola materia y de una sola procedencia.

B) *Finalidad*.—La enuncia el preámbulo del Decreto-Ley ampliamente, entre otras razones, por la fundamental de justificar la naturaleza extraordinaria y urgente de esta disposición. Dicha finalidad es, sistemáticamente expuesta, la siguiente:

1.ª «Satisfacer la necesidad de disponer de suelo urbanizado a precio razonable para hacer frente a la demanda de viviendas sociales en las grandes concentraciones urbanas». No faltará quien destaque que lo que se busca es un precio razonable para la Administración, contrapuesto a un precio justo para el expropiado. Sin embargo, no es lícita esta interpretación a la vista del artículo 4.º, que procura en materia de

(1) Así, por ejemplo, y en concreto, Jesús GONZÁLEZ PÉREZ (*Comentarios a la Ley del Suelo*, pág. 63) estima que el sistema de la Ley de 1962, sobre valoraciones, supone un retroceso en la línea de las garantías jurisdiccionales.

(2) La revisión de la Ley del Suelo la hemos considerado necesaria en 1961, según hicimos constar en *Ejecución de los planes de urbanismo* (pág. 179). En este lugar, y por nota al pie de la página citada, recogíamos la siguiente opinión de Manuel BALLBÉ PRUNES, expresada en la conferencia pronunciada en las Jornadas municipalistas en las Islas Canarias, bajo el título *Comentarios sobre la Ley del Suelo*: "Es una Ley que por mi gusto debiera durar cinco o diez años para volverse después a edificar y adaptarse ya a la conciencia que como fruto de esta Ley haya podido formarse dentro de la opinión pública".

valoraciones una mayor justicia que la que resulta hoy de la aplicación de la Ley de 21 de julio de 1962.

2.^a «Crear una oferta ordenada de suelo como medio para luchar contra la especulación en las zonas donde se actúe». Sin embargo, no se dice cómo se va a ofrecer el suelo y se echan en falta, por ello, las adecuadas precisiones sobre la ordenación de la oferta.

3.^a «Preparar el suelo con urgencia, en las condiciones de rapidez y seguridad imprescindibles para su eficacia». La rapidez sí parece que se intenta lograr; la seguridad, entendida como garantía del administrado, está dudosamente salvaguardada, y la eficacia se obtendría mejor con un mayor respeto para el planeamiento.

4.^a «Conseguir, mediante los oportunos concursos, las mejores soluciones desde el punto de vista social y económico». Más adelante, al estudiar el articulado, analizaremos esta finalidad, que se presta a interpretaciones para todos los gustos y cuyos resultados dependerán, sobre todo, del acierto o desacierto de la Administración al ejercitar las facultades que el Decreto-Ley le otorga.

5.^a «Hacer posible la formación de unidades urbanísticas *integradas*». La finalidad del Decreto-Ley no se detiene en la satisfacción de la demanda de viviendas destinadas a familias con diferentes niveles de ingreso y, muy en especial, a los trabajadores, sino que lógicamente, dada la escala de la actuación, se extiende a la dotación de equipo colectivo y servicios complementarios de barriada y a la reserva de espacios adecuados para la instalación de actividades productivas que ofrezcan puesto de trabajo a su población activa (3).

C) *Sistemática y contenido*.—El Decreto-Ley consta de un preámbulo, al que nos estamos refiriendo, once artículos y tres disposiciones finales. La sistemática adoptada parece correcta y es suficiente para enmarcar el contenido de la disposición.

Según el preámbulo, el contenido del Decreto-Ley se concreta a lo siguiente:

1.º Introducir en el sistema de expropiación de la Ley del Suelo mínimos retoques.

2.º Establecer una estrecha colaboración entre los Ayuntamientos interesados y los Organismos del Ministerio de la Vivienda.

3.º Arbitrar un procedimiento que facilite la inscripción de los bienes expropiados.

(3) La descongestión no puede realizarse sólo con el desplazamiento de empresas industriales. Los servicios de una gran ciudad aumentan considerablemente el radio de acción de la capital. La descongestión sólo podrá lograrse si se establece una adecuada proporcionalidad entre residencia, servicios e industrias. Es ésta una idea básica que no ha pasado inadvertida a los redactores del Decreto-Ley.

4.º Establecer un sistema de concurrencia, tanto para las tareas propiamente constructoras e inmobiliarias como para las que se contraen al planeamiento y a los proyectos de urbanización y de edificios.

El Decreto-Ley no se limita a introducir mínimos retoques, sino que modifica sustancialmente, no ya el sistema de expropiación, sino toda la estructura de la Ley del Suelo, tanto en materia de planeamiento (sus disposiciones en este aspecto son revolucionarias) como en la de ejecución. La colaboración entre la Administración central y la local se bosqueja, pero nos tememos que no se logre, porque los órganos rectores de la primera desconfían de la eficacia de la actuación municipal, y los Ayuntamientos recelan una injerencia de la Administración central en sus asuntos, y este clima inicial no es propicio para que fructifique esa colaboración, que da la impresión que se ha traído al texto a regañadientes como fruto de un compromiso. El procedimiento para facilitar la inscripción de los bienes expropiados parece más adecuado para una disposición de aplicación a todo el territorio nacional, y no sólo a las grandes concentraciones urbanas; al menos en Barcelona no es presumible que se planteen los problemas que se trata de resolver. Finalmente, el sistema de concurrencia se presta, como ya hemos apuntado, a interpretaciones para todos los gustos.

Se echa de menos una regulación de las resoluciones que habrá que arbitrar para resolver los problemas que se suscitarán en torno al gobierno de esas áreas de actuación, que al terminarse el proceso de urbanización (y aun durante su desarrollo) plantearán necesidades típicamente vecinales, imposibles de atender, por su distinta escala, por las comunidades inicialmente asentadas en el territorio de la actuación (4).

2. *Áreas de actuación.*

A) *Concepto.*—La Ley del Suelo se proponía la «actuación por polígonos». Esta es la rúbrica de la sección 2.ª, capítulo 1.º del título III, dedicado a la «Ejecución de los planes de urbanismo». El polígono —dice la citada Ley— comprenderá, en general, varias manzanas y se ha de basar en la integración de un núcleo unitario de edificaciones y servicios o en las características homogéneas de edificación en todo el sector rodeado por otros de distinto régimen (art. 104). Se comprende fácilmente que este concepto de polígono no se puede utilizar en la política de descongestión de las grandes ciudades con la que se pretende crear nuevos núcleos autónomos capaces de atraer la población y los centros de producción del modo más conveniente para su mejor distribución en

(4) El Informe y Anteproyecto (I) de Ley sobre la descongestión de las grandes ciudades y de fomento de la expansión descentralizada de la industria en zonas de desarrollo económico-social, elaborado el 7 de marzo de 1963 por el entonces Secretario general técnico del Ministerio de la Vivienda, el malogrado Enrique SERRANO GUIRADO, prestaba una gran atención al «régimen administrativo del polígono» (base 7.ª) y ofrecía soluciones verdaderamente interesantes.

el territorio nacional. Sólo con una interpretación extensiva del concepto de polígono, que desvirtuaría la función de esta unidad urbanística, se podría recurrir a una actuación dentro del Ordenamiento hasta ahora vigente, con los riesgos de impugnación que ello comportaría.

La Ley 52/1962, de 21 de julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de urbanismo y vivienda, siguió también el sistema de delimitación de polígonos de actuación (artículo 3.º). Lo mismo hizo la Ley 86/1965, de 17 de julio, sobre normas aplicables a la delimitación, adquisición, ordenación y urbanización de los polígonos residenciales e industriales que se sitúen en los polos de promoción y desarrollo industrial y de descongestión de Madrid. Este error de enfoque es el que ahora se pretende corregir (5).

El Decreto-Ley 7/1970, dándose cuenta de la insuficiencia del concepto de polígono para una acción como la que se pretende, introduce un nuevo término: el de *áreas de actuación*. El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de la Vivienda, y previa la redacción y tramitación del correspondiente proyecto, podrá aprobar la delimitación de las áreas de actuación que, en relación con las grandes concentraciones urbanas de Madrid y Barcelona, se consideren necesarias para su urbanización con destino a la edificación de viviendas o al establecimiento de actividades productivas, con sus correspondientes dotaciones de equipo colectivo y servicios complementarios o para la construcción e instalación de edificios y servicios públicos (ar. 1.º-1).

¿Es acertada la denominación de área de actuación? Dado el enfoque del Decreto-Ley, que se dirige a preparar el terreno y a urbanizarlo, y se desentiende, como hemos señalado, de los problemas de funcionamiento del núcleo urbano a crear, el nombre puede estimarse adecuado. Hablar de nuevas ciudades hubiera sido exagerado en esta primera fase y asustaría a muchos (6). Sin embargo, es necesario reconocer que a eso se va en última instancia, y por eso, al hacer referencia al destino de los terrenos, se alude a su distinta utilización residencial o productiva, con lo que se presupone el establecimiento de varias zonas, y a la construcción e instalación de edificios y servicios públicos, característicos de un núcleo urbano. La urbanización, a que también alude al precepto, comprenderá el trazado de vías públicas y medios de comunicación

(5) El Anteproyecto de Ley de 1963, antes citado, también se limitaba a hablar de polígonos.

(6) En el Anexo sobre Arquitectura, Construcción, Vivienda y Urbanismo del *I Plan de Desarrollo Económico y Social*, aunque se dice que debería propugnarse "la adecuación de los planes de descongestión industrial de grandes poblaciones y zonas fabriles e incluso la creación *ex novo* de nuevas ciudades", se reconoce que "en nuestro país parece más recomendable, dentro de la terminología británica, la técnica de expansión de ciudades que la de creación integral" (pág. 62) (véase el Decreto-Ley 5/1964, de 23 de abril, sobre expropiación y valoración de terrenos comprendidos en los polos de promoción y desarrollo industrial). Este punto de vista creemos que está hoy superado. El II Plan presta atención preferente a las áreas metropolitanas y dentro de éstas cabe admitir la existencia de nuevos núcleos urbanos diferenciados de la capital y separados de ésta en la medida necesaria para evitar su confusión.

y el establecimiento de espacios libres para parques y jardines públicos. Es decir, que, en definitiva, el núcleo o área de actuación deberá ser objeto de un planeamiento total e integrado, concebido, según las más modernas técnicas (7).

B) *Terrenos afectados*.—La delimitación —dice el artículo 1.º-2 del Decreto-Ley— podrá referirse a toda clase de terrenos situados en las provincias de Madrid o Barcelona, aun cuando los términos municipales en que se actúe no tengan aprobados planes de ordenación urbana, y si los tuvieren, cualesquiera que sean las previsiones y el sistema de actuación establecidos en los mismos. El artículo 8.º, como luego veremos, insiste en esta orientación anti-plan.

Por lo que se refiere a Barcelona, el Avance de Plan del Area Metropolitana, aprobado por el Ministerio de la Vivienda, prevé la creación de varios núcleos de descongestión, entre ellos los de la Riera de Caldas y Martorell. Es de destacar que si la actuación se realiza conforme a estas previsiones, alguna de las áreas va a comprender terrenos de varios términos municipales y va a implicar la desaparición total de algunos Municipios. Ello va a suceder así necesariamente, dada la anacrónica y perjudicial división de la Provincia en términos municipales (8). Sin embargo, los problemas a que dará lugar esta supresión no pueden limitarse a los que tímidamente enuncia el artículo 3.º del Decreto-Ley.

Se va a actuar sin Plan de ordenación, si éste no existe, pero si lo hubiera, contrariamente a sus previsiones y al sistema de actuación establecido en el mismo. Esto es grave. Hasta la Ley 52/1962, al menos, y como oportunamente señaló GARCÍA HERNÁNDEZ (9), el urbanismo venía siendo considerado como una actividad sometida a un previo planeamiento. La delimitación de las áreas de actuación, sin la existencia de un Plan de ordenación, puede dar al traste, a la larga, con el planeamiento urbanístico, base y fundamento de toda labor seria y de eficacia en la materia (10). ¿Cómo se va a conseguir, en el futuro, que los Ayuntamientos, con notorio sacrificio económico, formen y aprueben planes de ordenación, a sabiendas de que, úteriormente y por una disposición superior, esos planes pueden quedar total y absolutamente sin efecto?

El Decreto-Ley no conoce más sistemas de actuación aplicable que el de expropiación, con lo cual, y creemos que equivocadamente, va en

(7) Se está ejercitando, en definitiva, la competencia urbanística concerniente al planeamiento que enuncia el artículo 3.º de la Ley del Suelo.

(8) La provincia de Barcelona tiene más de 300 Municipios. El área metropolitana, 166.

(9) GARCÍA HERNÁNDEZ, José, Enmienda núm. 7. En *Valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de vivienda y urbanismo. Discursos, enmiendas, proyectos y texto definitivo de la Ley*, pág. 95.

(10) Cfr. CABELLO DE ALBA, Rafael, Enmienda núm. 11. En *Valoración de terrenos...*, pág. 113.

contra de los principios más fundamentales de la Ley del Suelo. Como se ha repetido en múltiples ocasiones, la gestión pública ha de suscitar, en la medida más amplia posible, la iniciativa privada y sólo ha de sustituirla cuando ésta no alcanzare a cumplir los objetivos necesarios, con las compensaciones que esta Ley del Suelo establece (art. 4.º). La orientación certera, dice el preámbulo de la Ley, debe consistir en atraer el mayor número posible de colaboraciones individuales, sin perjuicio de las funciones de dirección y fiscalización que a la Administración están reservadas. El Decreto-Ley no introduce meros reajustes en las disposiciones vigentes, sino que las modifica sustancialmente.

Con independencia del problema de modificación de la legislación vigente, creemos que hubiera sido conveniente dejar a la iniciativa privada un cierto margen de actuación, que hubiera dado lugar a una saludable competencia de actividades y hubiera proporcionado una deseable variedad a la ordenación.

C) *Expropiantes o gestores*.—En las expropiaciones y demás actuaciones a que se refiere este Decreto-Ley —dice su artículo 1.º-3—, podrán actuar como expropiantes o gestores los Ayuntamientos, la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid, la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios, en el ámbito territorial de sus respectivas competencias, y, en cualquier caso, el Instituto Nacional de la Vivienda y la Gerencia de Urbanización. Con excepción de los Ayuntamientos, que son entes territoriales, todos los demás citados son Organismos autónomos, es decir, Administración institucional. De esta manera, el Decreto-Ley modifica el principio de la Ley de 16 de diciembre de 1954, según el cual la potestad expropiatoria reside sólo en los Entes territoriales (art. 2.º). La vigencia de este principio, por encima de todo, lleva a considerar que el Ministerio de la Vivienda podrá expropiar directamente en estas actuaciones urbanísticas urgentes. La generosidad con que se admiten órganos expropiantes o gestores queda muy limitada cuando se conecta la actuación a la financiación (art. 10), según pondremos de relieve más adelante.

El Instituto Nacional de la Vivienda podrá también encomendar la expropiación o gestión en estas actuaciones a cualesquiera de las Corporaciones y Organismos enunciados en el apartado anterior, añade el párrafo 4 de este artículo 1.º Este añadido, en principio un tanto obscuro y sin razón de ser, parece dar a entender que el Instituto se va a erigir en organismo rector de las actuaciones urbanísticas urgentes, lo que sería lógico si los terrenos se destinaran exclusivamente a la edificación de viviendas, pero no resulta así cuando la finalidad se extiende al establecimiento de actividades productivas y a la instalación de edificios y servicios públicos. Constituida la Gerencia de Urbanización, con objeto de llevar a cabo las tareas técnicas y económicas requeridas por el des-

arrollo de la gestión urbanística (art. 1.º de la Ley 43/1959, de 30 de julio), lo procedente hubiera sido encomendar a este Organismo autónomo, también adscrito al Ministerio de la Vivienda, la dirección de esta actuación.

Este texto legal contrapone los conceptos de expropiante y gestor. De esta manera está separando, al parecer, las tareas de expropiación, muy específicas, de aquellas a que se refiere el artículo 9.º Esta interpretación está, empero, contradicha por la alusión que hace el citado precepto legal a la propuesta del Organismo expropiante o gestor.

3. Proyecto de delimitación.

A) *Contenido*.—El Proyecto de delimitación estará integrado por los siguientes documentos: a) Memoria *explicativa* (11); b) Plano de situación y delimitación, y c) Estudio del volumen de edificabilidad máximo permitido en el área delimitada. No será preciso incluir en este proyecto la relación de interesados afectados, que únicamente figurará en el de tasación (art. 2.º-1).

El Decreto-Ley distingue dos clases de proyectos: el de *delimitación del área* y el de *tasación conjunta*. El primero tiene un alcance mayor que el de su denominación expresa, puesto que comprende también el estudio del volumen de edificabilidad máximo permitido. Al proyecto de tasación conjunta se refiere el artículo 5.º

En el Proyecto de delimitación debiera tener cabida una consideración de los medios económicos-financieros disponibles, que parece fundamental.

B) *Formación y aprobación*.—El Proyecto de delimitación es redactado por el Organismo expropiante o gestor (art. 2.º-1), es decir, por el Ayuntamiento, Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid, Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios, Instituto Nacional de la Vivienda o Gerencia de Urbanización.

La aprobación inicial del proyecto de delimitación corresponderá no siempre a la Corporación u Organismo que lo hubiere redactado (que es lo que previene el art. 32-1 de la Ley del Suelo), sino a los siguientes Organismos:

a) A la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid, de conformidad con el Ayuntamiento de Madrid, para las actuaciones de la provincia de Madrid.

b) A las Comisiones de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios, y Provincial de Urbanismo de Barcelona, en

(11) Con mayor rigor el artículo 73-2 de la Ley del Suelo exige una Memoria *justificativa*, y no meramente *explicativa*, en el supuesto similar de Proyecto de adquisición de terrenos para constituir Patrimonio municipal del suelo.

el ámbito territorial de sus respectivas competencias; de conformidad con el Ayuntamiento de Barcelona para las actuaciones de su término municipal y con audiencia de esta última Corporación para las actuaciones en el resto de la expresada provincia (art. 2.º-2).

El transcrito precepto extiende la competencia de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid a toda la provincia y exige en todo caso la conformidad del Ayuntamiento de la capital. Distinto tratamiento se da a los problemas de Barcelona. Por una parte, se mantiene la competencia de la Comisión Provincial de Urbanismo, con una dualidad de actuación inexplicable, y por otra, sólo se exige la conformidad del Ayuntamiento de Barcelona para las actuaciones en su término municipal —que son imposibles, dada su superficie (97 kilómetros cuadrados), e ilógicas, dado el propósito de descongestión—. En el resto de la provincia se establece un trámite de audiencia de la Corporación municipal.

El Decreto-Ley supone una distinción, esbozada, pero no desarrollada en el grado necesario, entre los Ayuntamientos afectados, que son aquellos en cuyo término municipal se van a realizar actuaciones urbanísticas urgentes, y los Ayuntamientos interesados, que son los de las capitales de las grandes concentraciones urbanas.

Aprobado inicialmente el proyecto, el Organismo expropiante o gestor lo someterá a la información pública y audiencia municipal reguladas en el apartado 1.º del artículo 32 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, con reducción de los plazos a la mitad (12). Cumplidos estos trámites, el Ministro de la Vivienda elevará el expediente con su propuesta a la aprobación del Consejo de Ministros. El Decreto aprobatorio de la delimitación sólo se notificará individualmente a los interesados que hubieran comparecido en el expediente (art. 2.º-2). La novedad de este precepto consiste: en la reducción de los plazos de un mes a quince días —reducción que no parece justificada (13)—; en la supresión del trámite de aprobación provisional, que normalmente hubiera correspondido al Organismo redactor del proyecto; en la atribución de competencia para la aprobación definitiva al Consejo de Ministros (quizá hubiera sido más adecuada la atribución a una Comisión Delegada), y en una limitación de la notificación individual, que sale al paso de una dirección contraria mantenida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

(12) La reducción de los plazos a la mitad la estableció también el artículo 2.º-1 de la Ley 86/1965, de 17 de julio, sobre normas aplicables a la delimitación, adquisición, ordenación y urbanización de los polígonos residenciales e industriales que se sitúen en los polos de promoción y desarrollo industrial y de descongestión de Madrid. Este precepto legal establece que los plazos abreviados no podrán, en ningún caso, quedar reducidos a menos de diez días.

(13) La reducción de plazos, según el preámbulo de la Ley 86/1965, se amparaba en ésta en el espíritu que consagra el artículo 58 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

4. Efectos de la aprobación del Proyecto.

La aprobación de la delimitación implicará la declaración de utilidad pública e *interés social* de la actuación y la necesidad de ocupación a efectos de la expropiación forzosa de los bienes incluidos dentro del área delimitada y de los derechos que recaigan sobre los mismos, así como la de los que se consideren necesarios para asegurar el pleno valor y rendimiento de aquéllos, a tenor de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley del Suelo (art. 3.º-1). El Decreto-Ley, inspirándose en el artículo 52 de la Ley que cita, viene a dar por implícitas en la aprobación las dos primeras fases de la expropiación forzosa: la autorización para la expropiación y la aplicación de ésta a determinados bienes (14).

A continuación el Decreto-Ley aborda el problema de la mutación o desafectación demanial, tanto respecto a los bienes del Estado, con un remisión al artículo 125 de la Ley de Patrimonio del Estado, como a los de las Entidades Locales. En este segundo supuesto, en lugar de remitirse al artículo 8.º del Reglamento de Bienes de 27 de mayo de 1955 (lo que hubiera resultado impropio, por cuanto la alteración de la calificación jurídica de los bienes no la hace la Entidad propietaria de los mismos), establece que si se trata de bienes de dominio público de las Entidades Locales y la desafectación o cambio de destino no resulta de planes aprobados por la Corporación Local interesada, deberá darse audiencia a ésta; si se opusiere, se elevará el expediente al Ministro de la Gobernación, que, juntamente con el de la Vivienda, lo someterán, con su propuesta, a la resolución del Consejo de Ministros (art. 3.º-2) (15).

5. Valoración de terrenos.

La valoración de los terrenos, dice el artículo 4.º del Decreto-Ley, se ajustará:

a) A los Indices Municipales de Valoración del Suelo; pero con una implícita modificación de lo dispuesto en el artículo 2.º de la Ley 52/1962, el Decreto-Ley añade: «Teniendo en cuenta los hechos debidamente justificados, posteriores a su aprobación, que alteren la calificación y circunstancias urbanísticas de los terrenos».

b) Si dichos Indices no estuvieren aprobados (que será lo que sucederá en la generalidad de los casos), pero existieren planes de ordena-

(14) El Decreto-Ley 5/1964 entendía declarada y autorizada la necesidad de ocupación de los bienes afectados, con el carácter de *urgencia*, a tenor de lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa.

(15) El Anteproyecto de Ley sobre la descongestión de grandes ciudades, antes citado, se refería también a la desafectación de bienes de dominio público (base 4.ª).

ción, a los criterios de la Ley del Suelo para los bienes comprendidos dentro de los planes, cualquiera que sea el uso o destino urbanístico previsto para ellos. Los terrenos serán siempre valorados según la edificabilidad media (lo que parece justo) deducida de dichos planes para el sector, polígono o manzana en que estuvieren situados y que se consideren como unidades reparcelables (lo que se presta a cierta apreciación subjetiva, que hay que entender que corresponderá a la Administración), salvo que se hubiere procedido previamente a la reparcelación (lo que es lógico, porque en tal supuesto se habrá distribuido el terreno en proporción al volumen edificable medio —artículo 81-2 de la Ley del Suelo—) (16).

c) Cuando en el área delimitada se comprendan terrenos con calificación de rústicos, éstos pasarán a tener la calificación de reserva urbana (propia de los terrenos comprendidos en un Plan general para ser urbanizados pero sin que exista Plan parcial de ordenación —artículos 63-1 y 64 de la Ley del Suelo—) y se justipreciarán por su valor expectante (lo que concuerda con lo previsto en el artículo 91 de la citada Ley). A efectos del cálculo de este valor, la edificabilidad máxima permitida será la determinada en el Decreto aprobatorio de la delimitación (sin cuyo dato hubiera sido imposible la aplicación del valor expectante, referido, como dice el preámbulo de la Ley del Suelo, a las posibilidades reales de edificación o utilización urbana).

d) Conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 1.º de la Ley de 21 de julio de 1962, no será de aplicación a la valoración de los terrenos comprendidos en estas actuaciones el artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa (referente a la aplicación de los criterios estimativos que se juzguen más adecuados), sin perjuicio de cuanto se establece en la Ley del Suelo sobre criterios y normas de valoración en cuanto se remite a la Ley de 16 de diciembre de 1954 (se refiere, sin duda, al artículo 89 de la primera, según el cual el valor comercial se determinará de acuerdo con lo establecido por la Ley de Expropiación Forzosa), así como de lo que se dispone en el artículo 7.º del Decreto 343/1963, de 21 de febrero (17).

e) Si de la aplicación de lo dispuesto en los apartados a) y b) resultare una valoración inferior a la que se obtendría conforme a lo establecido en el apartado c), prevalecerá ésta sobre aquélla.

(16) Los planes vigentes se respetan, por tanto, en el Decreto-Ley a efectos de valoración exclusivamente.

(17) El artículo 7.º del Decreto 343/1963 dice así: Únicamente podrán tasarse por "valor comercial" los terrenos comprendidos en el artículo 93 de la Ley del Suelo que se hallen completamente urbanizados con todos los servicios enumerados en el artículo 63, apartado 3, de la misma, y que, además, no estén en el caso señalado por su artículo 79, apartado 4 (lotes resultantes de una parcelación o reparcelación efectuadas con infracción legal); en la determinación del "valor comercial" de las fincas se tendrán en cuenta, conforme al artículo 85, apartado 6 de la Ley del Suelo, las circunstancias de situación y concentración urbana y otras semejantes, como el producto íntegro o el líquido impo-

Para la valoración de los demás bienes, derechos o intereses patrimoniales —añade el párrafo 2 de este artículo 4.º del Decreto-Ley—, se estará a lo dispuesto en la propia Ley del Suelo y, en su defecto, a lo previsto en la Ley de Expropiación Forzosa.

Aun reconociendo una cierta generosidad para el expropiado, sobre todo si relacionamos esta regulación con la contenida en la Ley 52/1962, el Decreto-Ley se ha quedado a mitad de camino en este propósito. Tratándose de terrenos de inmediata utilización lo lógico hubiera sido justipreciarlos por el valor urbanístico y no por el expectante, sin perjuicio, claro está, de su tasación conforme al valor comercial cuando así fuera procedente.

Las reiteradas remisiones a otras normas, incluso a algunas de inferior rango, parecen innecesarias en muchos casos y presentan un carácter parcial que puede plantear en otros supuestos algunas dudas de interpretación.

Queda en pie una cuestión a nuestro juicio más importante. Con la experiencia obtenida de la aplicación del Anexo de coeficientes aprobado por el Decreto de 21 de agosto de 1956 son recomendables modificaciones del mismo (18), por lo que hubiera sido conveniente que el Consejo de Ministros hiciera uso de la facultad de revisión prevista en el artículo 3.º del citado Decreto, con lo que los precios de los terrenos resultarían razonables no sólo para la Administración sino también para el expropiado, porque serían verdaderos justiprecios.

6. Sistema de determinación del justiprecio y de las indemnizaciones.

El Decreto-Ley opta no por la expropiación seguida individualmente para cada propietario, sino por el sistema de tasación conjunta, mediante determinación en una sola o sucesivas fases, regulado en el artículo 122 de la Ley del Suelo, lo cual para las indemnizaciones, especialmente para las de carácter industrial, si fueran procedentes, planteará algunos problemas (19). Las funciones que el citado artículo atribuye a la Comisión Central de Urbanismo serán ejercidas por el Ministro de la Vivienda, hasta tanto se publique la oportuna disposición reglamentaria de la citada Ley (artículo 5.º-1). Concuera esta disposición con lo establecido, también con aparente carácter transitorio, por el Decreto de 28 de junio de 1957. Se sustituye, por tanto, el Jurado provincial de Expropiación, lo

nible de la Contribución territorial urbana, del Arbitrio sobre incremento de valor de los terrenos y los precios medios ponderados de venta de fincas análogas.

(18) Sirvan de ejemplo la crítica de RUBENS ENRÍQUEZ, por no tenerse en cuenta las dimensiones y la configuración de las parcelas.

(19) El Decreto-Ley 5/1964 determinaba que la valoración había de efectuarse por el procedimiento de precios máximos y mínimos, conforme a la Ley 52/1962 y al Decreto 343/1963. La Ley 86/1965 facultaba al Órgano expropiante para elegir entre dicho procedimiento o el previsto en el artículo 122 de la Ley del Suelo (sobre esta materia puede verse el trabajo de ARREGUI LUCEA, *Valoraciones del suelo en la legislación urbanística*).

que es muy lamentable, no sólo por la Comisión, sino por las autoridades del propio Ministerio.

Para llenar una laguna de la Ley del Suelo, añade el Decreto-ley que los plazos de exposición al público e información municipal del proyecto de tasación serán cada uno de un mes. Si en el término expresado no se emite el informe municipal, se entenderá por evacuado este trámite—se supone que en sentido favorable al Proyecto— (artículo 5.º-2).

7. *Relaciones con el Registro de la Propiedad.*

El artículo 6.º del Decreto-Ley establece el procedimiento a seguir cuando resultare que el titular registral de alguna de las fincas o derechos afectados no coincide con el titular real. Se trata de resolver las dificultades que, al parecer, han surgido en muchos polígonos de la Gerencia de Urbanización por la desconformidad entre el Registro y la realidad extraregistrada. Consiste la nueva disposición en hacer posible, en determinadas condiciones, que el Organismo expropiante se entienda con el titular real; en permitir a éste reanudar el tracto registral mediante acta de notoriedad, y en establecer que el acta de ocupación acompañada de los documentos que acrediten el pago o consignación del justiprecio será título bastante para incluso cancelar, en su caso, las inscripciones contradictorias.

Por su parte el artículo 7.º permite inscribir la totalidad o parte de la superficie objeto de la actuación, sin que sea necesaria la previa inscripción de todas y cada una de las fincas expropiadas, y establece soluciones adecuadas para los supuestos de que esté interrumpido el tracto registral de alguna de las fincas objeto de la ocupación, o de que al procederse a la inscripción surgieran dudas fundadas sobre si dentro de la superficie ocupada existiere alguna finca registral no tenida en cuenta en el expediente expropiatorio.

Sin duda estas normas van a contribuir a agilizar mucho el procedimiento expropiatorio. Mas tratándose de actuaciones en fincas próximas a las grandes concentraciones urbanas suponemos que, al menos en la provincia de Barcelona, van a ser pocos los casos de fincas cuyas titularidades reales y registrales no sean coincidentes.

8. *Planes y proyectos de urbanización.*

Es este extremo del Decreto-Ley el que, a nuestro juicio, ofrece un blanco más claro a la crítica. El artículo 8.º es totalmente contrario al principio enunciado en el preámbulo de la Ley del Suelo según el cual *el planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana*. Según la Ley y la interpretación que a la misma ha venido dando la jurisprudencia del Tribunal Supremo, los Planes parciales se forman para el desarrollo del Plan general, por lo que presuponen la existencia de éste (artículo 10), y los Proyectos de urbanización, de ulterior ela-

boración, se redactan con la finalidad de llevar a la práctica los Planes parciales (artículo 11).

El citado artículo 8.º establece que los Planes parciales o especiales de Ordenación y los Proyectos de urbanización de la totalidad o parte de estas áreas podrán aprobarse sin la previa existencia de Planes generales y, en su caso, podrán también modificar (los planes, no los proyectos —suponemos—) los Planes existentes, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 158/1963, de 2 de diciembre (sobre zonas verdes o espacios libres). El volumen de edificabilidad en toda el área no podrá exceder en más de un sexto del determinado en el Decreto de delimitación (20). A estos efectos no se computará (sin duda por las dificultades para su medición) como volumen construido el correspondiente a instalaciones deportivas cuando éstas pertenezcan al Estado, al Movimiento, a la Organización Sindical o a las Corporaciones Locales (21).

La tramitación de los Planes de Ordenación y de los Proyectos de urbanización —dice el artículo 8.º en su párrafo 2.—, que podrá hacerse sucesiva o *simultáneamente* (22), se ajustará a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley del Suelo, con *reducción* de los plazos a la mitad (es decir, a quince días los de información pública y audiencia). La aprobación inicial corresponderá a los Organos competentes, conforme a la legislación vigente (la Corporación u Organismo que los hubiere redactado —artículo 32-1 de la Ley del Suelo—), y la definitiva, al Ministerio de la Vivienda, salvo que el informe del Ayuntamiento respectivo, previsto en el citado artículo 32 de la Ley del Suelo, fuera desfavorable, en cuyo caso estará atribuida al Consejo de Ministros. Aunque no lo diga expresamente el Decreto-Ley, ha de entenderse que la aprobación corresponde también al Consejo de Ministros, y además previo informe favorable del Consejo de Estado e incluso de la Corporación municipal interesada (lo que puede plantear algún problema), cuando el Plan modifique zonas verdes o espacios libres (artículo 1.º de la Ley 158/1963).

9. *Actuación no expropiatoria.*

Aprobado el proyecto de delimitación, el Ministerio de la Vivienda, a propuesta del Organismo expropiante o gestor, podrá convocar los oportunos concursos sobre los siguientes objetos:

(20) Este sexto es tradicional en la legislación sobre expropiación forzosa y ha sido establecido también en materia de reparcelación y de concentración parcelaria como límite tolerable de lesión del particular (véase, a este respecto, cuanto decimos en *Teoría y práctica de la reparcelación*, pág. 95). En el artículo 8.º del Decreto-Ley podía haberse fijado un porcentaje (por ejemplo, un 10 por 100) o un quebrado más sencillo, lo que hubiera estado más justificado y simplificaría el cálculo.

(21) Esta puede ser, efectivamente, una razón, pero, si la admitimos, la exclusión del cómputo del volumen debería alcanzar también a las instalaciones deportivas de propiedad particular, cuya edificabilidad es, asimismo, difícil de calcular.

(22) La tramitación simultánea está prevista en la Ley 86/1965.

a) Redacción de Planes de Ordenación y Proyectos de urbanización a que se refiere la Ley del Suelo, así como los de las obras y servicios exteriores a estas áreas necesarias para la plena viabilidad de las mismas.

b) Ejecución de las obras a que se refieren los proyectos citados en el párrafo anterior.

c) Construcción o ejecución de los edificios e instalaciones previstos en los planes y proyectos a que se refiere el párrafo a) de este apartado (artículo 9.º-1).

Hasta aquí el Decreto-ley no dice nada nuevo e incluso podría interpretarse que marca un retroceso, puesto que, conforme a la Ley del Suelo, en todo caso, la redacción de los Planes puede encargarse a los técnicos de la Corporación o Comisión provincial de Urbanismo o a los que se designaren, libremente o por concurso, entre facultativos competentes con título oficial español (artículo 24-3). (23). Es preferible que los Planes los redacten los funcionarios y es repudiable la celebración de concursos en los que, con el consiguiente retraso de tramitación, los adjudicatarios pueden llegar a ser los propios funcionarios del Ministerio o de la Corporación interesada. Si la solución adecuada es la selección del autor mediante un concurso, ha de irse previamente a una depuración de las plantillas de funcionarios técnicos para que queden en ellas exclusivamente los indispensables con una dedicación exclusiva incompatible con la concurrencia a los concursos.

Empero, la intención del párrafo 1 del artículo 9.º se comprende mejor a través de lo que dispone el párrafo 2: Los concursos podrán referirse a la totalidad o parte de las áreas de actuación y a uno sólo o a varios de los objetos enunciados en el apartado anterior. De aquí se desprende que el concurso podrá referirse conjuntamente al Plan y proyecto y a la ejecución de las obras, sistema últimamente utilizado por el Ministerio de Educación y Ciencia para la proyección y construcción de las llamadas Universidades Autónomas, con un resultado que aún es difícil juzgar por falta de perspectiva para ello (24).

Otra peculiaridad sobre la que interesa llamar la atención es la de que, no obstante la amplitud del área de actuación, se prevé la proyección y ejecución de obras y servicios exteriores a esas áreas y necesarias

(23) La Ley 86/1965 llega a decir lo siguiente: Quedan exceptuados de las solemnidades de subastas o concursos y podrán contratarse por concierto directo los estudios, proyectos y servicios necesarios para la ejecución de los polígonos, así como las obras de urbanización y las demás que sea necesario realizar dentro de aquéllos, cualquiera que sea la cuantía de unos y de otras (art. 3.º-1).

(24) Por Orden del Ministerio de Educación y Ciencia, de 10 de marzo de 1970 (Boletín Oficial del Estado núm. 62, correspondiente al día 13) se convocó concurso público entre Empresas nacionales para contratar las obras y proyectos de construcción de la primera fase de la Universidad autónoma de Barcelona en la forma prevista en el artículo 88 del Reglamento General de Contratación del Estado, por un importe de 1.000 millones de pesetas. Se preveía la posibilidad de constituir agrupaciones temporales de Empresas para acudir al concurso en la forma establecida en los artículos 23 y 24 del citado Reglamento.

para la plena viabilidad de las mismas. Esto podrá ocurrir, por ejemplo, en materia de abastecimientos de aguas o de comunicaciones. La previsión resulta, por tanto, lógica.

La disposición más acertada del artículo 9.º es la que se contiene al final, en su párrafo 3, de un modo un poco vengonzante, como si fuera un añadido de última hora: «El Ministerio de la Vivienda podrá también concertar con las Corporaciones Locales la ejecución total o parcial de estas actuaciones, dotándola, a tal efecto, con la ayuda técnica y económica que en cada caso se convenga». Responde esta disposición a una orientación moderna, encarnada en el Derecho comparado y recogida ya en la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social (25).

10. *Financiación.*

Las actuaciones urbanísticas a que se refiere el presente Decreto-Ley —dice su artículo 10— se financiarán con cargo a los correspondientes presupuestos del Organismo expropiante. Cuando este Organismo sea el Instituto Nacional de la Vivienda, el gasto correspondiente se imputará a los capítulos 611 y 612 de su presupuesto de gastos. Esta disposición deja fuera de combate como expropiantes a los Ayuntamientos y a algunos otros Organismos de los enumerados en el artículo 1.º-3 del propio Decreto-Ley. Este aspecto económico-financiero (por cierto no aludido en el preámbulo del Decreto-Ley) es fundamental y debe ser contemplado en el Proyecto de delimitación, según hemos dicho.

11. *Extensión de la aplicación del Decreto-Ley.*

Por Decreto, aprobado en Consejo de Ministros, a propuesta conjunta de los Ministros de la Gobernación y de la Vivienda, se podrá extender la aplicación de este Decreto-Ley a otras provincias distintas de las que expresamente se mencionan en el artículo 1.º, dentro del plazo de vigencia que se señala en la disposición final 1.ª (antes del 31 de diciembre de 1971). La aprobación inicial del Proyecto de delimitación se acordará, previo informe de la Dirección General de Urbanismo, por el órgano que tenga atribuidas las funciones de la Comisión Central de Urbanismo —actualmente, el Ministerio de la Vivienda— (art. 11).

Como no vemos clara la financiación y estimamos ambiciosa (sin que ello implique crítica) la actuación en Madrid y Barcelona, creemos que,

(25) Vid. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Administración española*, págs. 162 y sigs. El texto refundido de la Ley del II Plan de Desarrollo Económico y Social, aprobado por el Decreto 902/1969, de 9 de mayo, faculta al Gobierno para acordar que las Corporaciones locales dotadas de medios técnicos y de gestión convenientes realicen, por delegación del Estado, aquellas obras y servicios incluidos en el Programa de Inversiones Públicas que afecten a su respectiva demarcación territorial (art. 4.º).

existiendo un corto plazo de vigencia, no habrá lugar a esta extensión de la aplicación del Decreto-Ley.

12. *Consideración final.*

La eficacia de una norma ha de medirse por los resultados de su aplicación. Es prematuro juzgar ahora esta eficacia. Puede, no obstante, aventurarse un juicio crítico a la vista de experiencias anteriores. Este juicio no es favorable. El fallo proviene, sobre todo, de no haber formulado previamente un Plan de ordenación territorial que definiera las líneas maestras de lo que se va a hacer y afectara a esta actuación los necesarios medios económico-financieros. Este planeamiento hubiera puesto de relieve los problemas planteados y las necesidades a satisfacer. La norma, entonces, habría podido arbitrar las soluciones adecuadas y los medios suficientes. Se nos dirá que una idea de lo que se trata de conseguir ya la tiene el Ministerio. Esto es, a todas luces, insuficiente: en una actuación inmediata no basta un planeamiento de objetivos, fines o perspectivas; es necesario un completo programa de actuación.

El Decreto-Ley con este vicio inicial se ha quedado a mitad de camino en todo: en la definición de los órganos gestores, que hubieran podido concretarse armónicamente según las áreas de actuación; en las relaciones con el expropiado, que hubieran podido establecerse sobre bases más justas con una revisión del Decreto de coeficientes y el reconocimiento de la aplicación del valor urbanístico; en los sistemas de actuación, que hubieran podido ser varios, conjugando el de expropiación con otros capaces de facilitar la adecuada y justa participación de los particulares cuando fuera indudable su propósito de colaboración; en las formas de gestión, que hubieran podido definirse con una participación activa de las Corporaciones locales e incluso, en ciertas condiciones, de los propietarios interesados; en los órganos directivos, que hubieran podido preverse, no sólo para la actuación inmediata, sino para el funcionamiento futuro de los correspondientes servicios municipales, con fórmulas consorciales o de mancomunidad o agrupación forzosa de los Ayuntamientos afectados y con una modificación, si hubiera sido necesaria, de las estructuras definidas por la vigente legislación de Régimen local.

Salvo la sustitución de los polígonos por las áreas de actuación, resultan escasas las modificaciones que este Decreto-Ley introduce en relación con su inmediato antecedente, la Ley 86/1965, sobre descongestión de Madrid, cuya suerte, por cierto, no se define, y por eso queda la duda de cuál será en el futuro su grado de vigencia.

En definitiva, hay que esperar, como decíamos al principio, los resultados de la aplicación. El acierto de los órganos gestores es un factor decisivo. Si se actúa con preparación, decisión y medios financieros suficientes, el éxito será una realidad, porque sobre la marcha podrán ar-

bitrarse las soluciones que se intuyen necesarias y que el Decreto-Ley no ha ofrecido. Si la gestión no presenta estas características, la actuación puede quedar incompleta, con todos los inconvenientes de una urbanización estancada en estado rudimentario y de un problema urbanístico mal resuelto o solucionado a medias.

ANTONIO CARCELLER,
Profesor Adjunto de la Universidad
de Barcelona.