

POLICIA URBANA Y GESTIÓN URBANÍSTICA EN LA LEGISLACIÓN DE ENSANCHE Y DE REFORMA INTERIOR.

RESUMEN DESCRIPTIVO.

Han pasado ya muchos años desde que GEDDES destacara la importancia del análisis histórico de nuestras ciudades. Este interés lo mostraron después POËTE, LAVEDAN, BARDET o el propio MUMFORD. Hoy día asistimos a una auténtica explosión de la llamada historia urbana como objeto de estudio, lo que no hace sino reafirmarnos en la convicción de que el conocimiento del urbanismo y, consecuentemente y, como un derivado de aquél, del Derecho urbanístico, pasa necesariamente por el análisis de su evolución a largo del tiempo

Pues bien, lo que se expone en la Tesis no es más que la pequeña o gran historia, según se mire, de la positivización en el Derecho español de las distintas técnicas que han marcado la gestión urbanística en la legislación de ensanche y de reforma interior, en el convencimiento de que éstas, lejos de sustituirse las unas a las otras han ido, a medida que los problemas urbanos se han hecho cada vez más complejos, acumulándose progresivamente hasta cristalizar en nuestro ordenamiento jurídico urbanístico moderno que arranca, como es bien sabido, con la Ley del Suelo de 1956.

Ya en este primer momento, sin embargo, es preciso realizar una aclaración fundamental: el concepto gestión urbanística que se va a utilizar aquí es más amplio que aquél que la equipara con la mera ejecución de un previo plan, pues incluye el régimen jurídico de la propiedad del suelo, como necesario e ineludible presupuesto de partida de aquélla.

En este sentido amplio bien puede decirse que la gestión urbanística es tan antigua como el propio hecho urbano; no en vano, desde el propio instante en que surge la ciudad resulta ineludible para el poder público, sobre la base del bien común que representa la institución de la Policía urbana, imponer una serie de limitaciones al libre desenvolvimiento de la actividad edificatoria individual. Por ello, frente a lo que a veces parece darse a entender, es necesario destruir *ab initio* cualquier posible confusión: el derecho de propiedad urbano nunca ha sido, ni aún en pleno liberalismo decimonónico, tendencialmente ilimitado sino, al contrario, un derecho necesariamente constreñido, en mayor o menor medida, por la institución policial y por las normas jurídicas en las que se positiviza, especialmente por las ordenanzas municipales, auténtico origen y germen del Derecho urbanístico actual. A este tema se dedica el Capítulo I de la Tesis que lleva por título: LA ORDENACIÓN DE LA CIUDAD HISTÓRICA. LA POLICÍA URBANA Y LAS ORDENANZAS MUNICIPALES DE EDIFICACIÓN.

Pues bien, será de este genérico magma de la Policía urbana del que se desgaje a partir de mediados del siglo XIX, como objeto de una normativa estatal específica, la regulación de la alineación, técnica primaria de delimitación entre el espacio público y el privado que pretende no solo proteger a aquél de posibles invasiones, sino dotar de más amplitud a la vieja trama viaria heredada de la ciudad histórica y que, agrupada en conjuntos, dará como resultado los llamados planos de alineaciones, auténticos instrumentos de planeamiento urbanístico que incorporan, a la vez que la descripción topográfica de la realidad existente, una serie de prescripciones de obligado cumplimiento relativas al trazado futuro de las calles y plazas.

Conforme con lo anterior, la virtualidad obligatoria para la propiedad del suelo de la alineación hubiera podido expresarse -dependiendo los casos y habida cuenta de los beneficios que obtenían los titulares de las fincas colindantes con la nuevas calles más anchas- en la imposición al dueño del suelo de la carga de retroceder su propiedad -esto es, de ceder gratuitamente el terreno de su titularidad destinado a espacio público- o de avanzarla mediante la adquisición obligatoria al municipio de las parcelas desafectadas de la vía pública; todo ello, a fin de asegurar la adaptación de los predios existentes a lo establecido previamente por el planificador. Sin embargo, la legislación de alineaciones no establecerá mecanismos en este sentido: ni se obligó con carácter general al propietario a tal cesión, ni se le forzó a realizar adquisición alguna del terreno de enfrente de su propiedad a fin de guardar la buena alineación. Por el contrario y como alternativa, se acudió a los mecanismos de la expropiación forzosa y a la técnica de la fuera de ordenación, instrumentos que, obviamente, no aseguraban la adaptación inmediata de la trama viaria a lo establecido en los planos y que, por lo demás, permitían viciosa práctica que aún hoy podemos encontrar en nuestras ciudades. Todo ello se analiza en el capítulo II de la Tesis, que lleva por título: LA ALINEACIÓN COMO TÉCNICA BÁSICA DE PLANEAMIENTO Y SUS CONSECUENCIAS PARA EL DERECHO DE PROPIEDAD DEL SUELO.

Como señala la doctrina más autorizada, la denominada legislación de la alineaciones, válida para operar puntualmente en el casco urbano, se mostró insuficiente para dar respuesta a los retos que exigía la ciudad industrial de mediados del siglo XIX: su ensanche y reforma interior; operaciones más ambiciosas y que necesariamente pasaban por articular nuevos mecanismos, en especial económicos y legales, que posibilitaran la producción de la nueva urbe deseada por la emergente burguesía liberal decimonónica. Es justamente en este contexto en el que ha de situarse la figura excepcional del ingeniero de caminos, canales y puertos, Ildefonso CERDÁ, auténtico pionero mundial del urbanismo moderno y sin cuya impronta resultaría imposible entender las soluciones adoptadas por nuestro ordenamiento jurídico a lo largo del último siglo y medio.

A él se debe la superación de la concepción meramente arquitectónica y artística que el urbanismo tenía hasta aquél instante y su aproximación a la materia de un modo científico y omnicomprensivo, con especial atención, en lo que aquí interesa, a los problemas financieros y jurídicos derivados del proceso de creación de las nuevas ciudades. Detenerse pues en su *Teoría* y en las soluciones que propone, todas ellas guiadas por el principio fundamental de es quien se beneficia de la operación urbanística quien debe sufragar el coste de la urbanización, resulta en este sentido ineludible. Y aunque suele hablarse de manera precipitada, bien es cierto, del fracaso de sus propuestas, no cabe sino mantener, que el camino recorrido por nuestra legislación hasta la actualidad, no ha sido sino, en gran medida, el proceso de implantación de las ideas cerdianas. Es aquí donde radica precisamente la importancia del catalán y lo ineludible del estudio de su doctrina, por lo demás, no tan novedosa como a veces se quiere hacer ver, pues se apoyaba, como él mismo reconocía en sus escritos, en ciertos usos ya existentes (como la cesión y urbanización obligatoria por parte de los propietarios de las calles que se abrían en el interior de sus parcelas privadas a solicitud suya). A la figura de tal insigne personaje y a la influencia que tuvo en sus contemporáneos se dedica el capítulo III de la Tesis: LA REVOLUCIÓN URBANA DEL SIGLO XIX. ILDEFONSO CERDÁ Y EL PROYECTO DE LEY DE POSADA HERRERA DE 1861.

A partir de aquí resulta preciso diferenciar a efectos expositivos, entre las operaciones relativas al ensanche de poblaciones (Capítulo IV: EL ENSANCHE Y SU LEGISLACIÓN) y las denominadas de reforma interior (Capítulo V: LA REFORMA INTERIOR DE LA CIUDAD HISTÓRICA Y SU LEGISLACIÓN), pues aunque ambas se simultanearon, en mayor o menor medida, a lo largo del tiempo cuando hubo medios para ello, dieron lugar, no obstante, a legislaciones urbanísticas independientes: la una obsesionada por asegurar un fondo especial de recursos propios, separado del presupuesto ordinario municipal, para acometer la expropiación y urbanización de las nuevas zonas; la otra, por extender aquélla a las franjas laterales a la vía pública a fin de garantizar el resultado urbanístico y el éxito económico de la operación de transformación interior.

Éstas serán pues –ensanche y reforma interior de la ciudades- las cuestiones principales en torno a las cuales girará el urbanismo español decimonónico y a cuyo socaire discurrirá el importante debate de la distribución de los beneficios y cargas derivados de “la ejecución del planeamiento”, en el convencimiento de que la acción urbanizadora de la colectividad, no podía hacer más ricos a determinados propietarios en perjuicio de la sociedad en su conjunto.

Se tuvo pues claro desde el principio, tanto por el poder político, como por los propietarios de suelo, así como por los demás sujetos intervinientes en el proceso de transformación, que las obras de urbanización eran obras públicas sí; pero obras públicas especiales y singulares, en las que el papel de la propiedad debía ser sustancialmente distinto al que jugaba en la ejecución de otras obras públicas. Y no fue sino este hecho capital, el que motivo que el urbanismo se separase de la legislación general en la materia, tal y como, por otro lado, ocurre en la actualidad.

Llegado el siglo XX, la nueva urbanística demandará otra forma de hacer ciudad basada en la planificación funcional y en la asignación de usos específicos a las distintas partes del territorio en búsqueda de la organización racional de la urbe. Esto supuso una auténtica revolución disciplinar: el urbanismo pasaba a preocuparse con mucha mayor intensidad por lo que ocurría en el interior de las parcelas privadas, lo que en el plano jurídico tenía como inevitable consecuencia, el encorsetamiento estatutario de la propiedad del suelo.

Pero eso ya pertenece a un capítulo de nuestra historia que excede del ámbito temporal de esta Tesis. Aquí no cabe sino constatar, que esta normativa no operaría en barbecho. Las teorías cerdianas y las experiencias del ensanche y de la reforma interior habían dado lugar a un debate equidistributivo y a un conjunto de soluciones en orden de la gestión urbanística, cuya experiencia será sin duda aprovechada y tenida muy en cuenta por la moderna legislación.

JESÚS IGNACIO PASCUAL MARTÍN.