

MARTA LORA-TAMAYO VALLVÉ

URBANISMO DE OBRA PÚBLICA Y DERECHO A URBANIZAR

**Análisis comparado
desde las aportaciones de G. E. Haussmann
y la doctrina de Ildefonso Cerdá**

Prólogo de
Ramón Parada

**MARCIAL PONS, EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.
MADRID 2002 BARCELONA**

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
NOTA PRELIMINAR	9
PRÓLOGO	11

PRIMERA PARTE

EL URBANISMO FRANCÉS DESDE LA POLÍTICA DE G. E. HAUSSMANN

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

1. JUSTIFICACIÓN DEL URBANISMO HAUSSMANNIANO COMO HILO CONDUCTOR DEL MODELO URBANÍSTICO FRANCÉS.....	17
2. EL PANORAMA URBANÍSTICO FRANCÉS. ¿UN MODELO A SEGUIR?	18

CAPÍTULO II

HAUSSMANN Y SU ÉPOCA

1. BREVE ESQUEMA BIOGRÁFICO.....	21
1.1. De camino a París.....	21
1.2. El prefecto del Sena. La mano derecha del Emperador.....	23
1.3. La caída del león.....	26

	<u>Pág.</u>
2. EL TELÓN DE FONDO: LA ADMINISTRACIÓN FRANCESA. UNA ADMINISTRACIÓN AL SERVICIO DE UNA AMBICIÓN	27
2.1. Perspectiva general. Evolución de la Administración francesa	27
2.2. Perspectiva particular: reorganización de los servicios con competencias urbanísticas y de incidencia sobre el territorio	29
3. NECESIDAD DE LA REFORMA INTERIOR. PRINCIPALES CONDICIONAMIENTOS Y ANTECEDENTES.....	33

CAPÍTULO III

LA URBANIZACIÓN “HAUSSMANNIANA”

1. INTRODUCCIÓN.....	41
2. LAS VÍAS HAUSSMANNIANAS. HACIA LA CIUDAD-SISTEMA	43
2.1. Concepto de vía.....	43
A) Aproximación a una definición	43
B) La ciudad-sistema.....	47
C) Los <i>Trois Reseaux</i>	49
2.2. Procedimiento de obtención.....	52
A) Legislación.....	52
B) Ejecución y financiación.....	64
2.3. Valoración de la política de Haussmann.....	75
A) Rechazo jurisprudencial y valoración doctrinal.....	75
a) Los propietarios.....	75
b) Oposición política.....	78
c) La banca tradicional.....	80
d) Rechazo radical de la política haussmanniana.....	82
e) Corrientes relativizadoras.....	85
f) HALBWACHS y la concepción de la expropiación. Análisis de los beneficios de las operaciones haussmannianas	89
1) Crítica a la perspectiva de los economistas.....	89
2) La inserción de la expropiación en el ciclo económico del mercado del suelo.....	90
B) Recepción del modelo. La haussmannización	92
a) La “haussmannización”	93
1) Administración central y poder local.....	93
2) Extensión del Decreto de 26 de marzo de 1852. El urbanismo concesional.....	95

	Pág.
3) Financiación de las obras mediante contratación de empréstitos	100

CAPÍTULO IV

EL URBANISMO DE OBRA PÚBLICA FRANCÉS

1. PUNTO DE PARTIDA. LOS TRES PILARES DEL URBANISMO FRANCÉS.....	103
1.1. De la expropiación al derecho de tanteo urbano	104
A) Evolución de la institución expropiatoria.....	104
B) Momento de determinación del valor del bien a expropiar	112
C) Técnicas sustitutivas semiexpropiatorias. El derecho de tanteo urbano (DPU) y las <i>Zones d'Aménagement Différé</i> (ZAD).....	116
1.2. Administración francesa. La descentralización centralizada	127
A) Síntesis del proceso descentralizador	127
B) Los antidotos a la descentralización. La pervivencia del modelo: los Proyectos de Interés General y Operaciones de Interés Nacional	135
a) Proyectos de Interés General (PIG)	136
1) Régimen jurídico.....	136
2) Objeto y destino del Proyecto.....	137
3) Competencia de aprobación y ejecución	139
b) Operaciones de Interés Nacional (OIT).....	141
1.3. Financiación del urbanismo	143
A) Introducción. Los modelos posibles coexistentes. El modelo prevalente	143
a) Régimen común o general.....	149
1) Tasa Local de Equipamiento.....	149
2) Contribuciones acumulables a la TLE.....	150
b) Régimen alternativo a la TLE: participaciones.....	155
1) Participación en la financiación mediante los "Programas de Ordenación de Conjunto" (<i>Programmes d'Aménagement d'Ensemble, PAE</i>).....	155
2) La participación en las ZAC.....	157
2. DE LA CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA "HAUSSMANNIANA" A LAS <i>ZONE D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉ</i> . ¿PERVIVENCIA Y DIFUMINACIÓN DE UN MODELO?	158
2.1. Los primeros modelos	158
2.2. Las ZUP. El urbanismo concesional, operacional y coyuntural	160

	<u>Pág.</u>
2.3. Las ZAC. Urbanismo ¿concesional? concertado	161
A) Concepto y finalidades	161
B) Régimen jurídico	162
C) Ejecución. Modalidades de realización	166
D) Concesión y convenio en las ZAC: el debate doctrinal	171

CAPÍTULO V

EL DERECHO A URBANIZAR EN FRANCIA

1. PUNTO DE PARTIDA.....	179
2. PRECISIONES CONCEPTUALES Y TERMINOLÓGICAS PREVIAS...	180
2.1. Derecho a urbanizar como ¿derecho a la <i>constructibilité</i> ? o ¿derecho al <i>aménagement</i> ?.....	180
3. RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO	183
3.1. Normativa común a todo el territorio francés	183
3.2. Régimen jurídico del suelo en colectividades locales sin Plan Local de Urbanismo	185
A) El principio de edificabilidad limitada. Concepto y excepciones.	185
B) La nueva regulación de las <i>Cartes Communales</i>	188
3.3. Régimen jurídico del suelo en colectividades locales dotadas de un plan de urbanismo. La zonificación y los emplazamientos reservados .	188
A) Zonas urbanas (U).....	189
B) Zonas Naturales (N).....	190
4. LA INICIATIVA DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN EL MODELO URBANÍSTICO FRANCÉS: LAS PARCELACIONES, LAS AFU, LA PARTICIPACIÓN EN LAS ZAC, LA RESTAURACIÓN INMOBILIARIA.....	193
4.1. Las parcelaciones	193
4.2. Las AFU	201
4.3. La participación de los propietarios privados en las <i>Zone d'Aménagement Concerté</i> (ZAC).....	205
4.4. La participación de los propietarios en la renovación urbana	209

SEGUNDA PARTE

EL URBANISMO ESPAÑOL DESDE LAS APORTACIONES DE I. CERDÁ

CAPÍTULO VI

RETRATO DE UN URBANISTA

1. CERDÁ Y SU ÉPOCA	217
1.1. Contexto histórico político. La España que conoció CERDÁ	217
A) El telón de fondo	218

2. BREV
URB.

2.1.
2.2.

3. CERI

3.1.

3.2.

3.3.

3.4.

	Pág.
B) La desamortización.....	225
a) Consecuencias económicas de la desamortización: creación de un mercado de suelo.....	225
b) La aparición de una nueva aristocracia: los beneficiarios de la desamortización.....	228
C) Otras normas que afectan al derecho de propiedad, a la configuración de la propiedad urbana.....	233
a) Normativa fiscal.....	234
b) Inquilinos.....	235
c) Legislación en materia de vivienda.....	235
2. BREVE ESQUEMA BIOGRÁFICO; UNA VIDA CONSAGRADA AL URBANISMO.....	236
2.1. Justificación.....	236
2.2. Una vida por etapas.....	237
A) “Alfonset” el estudiante (1815-1841).....	237
B) Ildefonso el ingeniero (1841-1849).....	241
C) Cerdá el urbanista (1849-1876).....	242
3. Cerdá en su época.....	251
3.1. Condicionamientos ideológicos: influencias y aportaciones.....	252
A) El <i>utopismo reformista</i> o la creación de ciudades nuevas.....	254
a) Robert Owen (1771-1858).....	254
b) Fourier (1772-1837).....	256
c) Caset (1788-1856).....	257
B) De herederos de la ciudad barroca al urbanismo perspectivista o la reforma de la ciudad existente.....	258
C) El <i>racionalismo funcionalista</i> o la extensión de la ciudad existente.....	258
3.2. Cerdá y los primeros urbanistas y “ <i>ensanchistas</i> ” españoles.....	261
3.3. Condicionantes personales: las relaciones de poder. “ <i>El caciquismo de alta levita</i> ”.....	267
A) Cerdá y Balmes.....	268
B) Cerdá y Madoz.....	268
C) Cerdá-Sagasta-Echegaray y el foro progresista de la <i>Revista de Obras Públicas</i>	269
3.4. La Junta Consultiva de Caminos Canales y Puertos como principal abanderada en los informes de los proyectos presentados en los concursos de aprobación o promoción del ensanche cerdiano.....	270

CAPÍTULO VII
LA URBANIZACIÓN CERDIANA

1. INTRODUCCIÓN	277
2. LAS VÍAS CERDIANAS.....	278
2.1. Concepto de vía e intervía	278
2.2. Procedimiento de obtención	287
A) Punto de partida. El modelo francés “corregido y aumentado”. Ensanche y reforma	287
B) Financiación y sistemas de ejecución (concesión y reparcelación).	292
C) Beneficios.....	299
2.3. Valoración. Recepción y rechazo de la doctrina cerdiana	301
A) Recepción mitigada, parcial y desincronizada en la normativa de las ideas de CERDÁ. De las Leyes de Ensanche y Reforma Interior al Estatuto Municipal de Calvo Sotelo.....	303
a) Justificación del análisis de la reforma interior con ante- rioridad al ensanche	304
b) Normativa de reforma interior: Ley de Expropiación For- zosa de 1879 y Ley de 18 de marzo de 1895 de Obras de Saneamiento o Mejora Interior de las Poblaciones.....	304
1) Ámbito de aplicación.....	304
2) Obtención de las vías.....	305
3) Financiación	308
c) Normativa sobre ensanche de poblaciones. Leyes de Ensan- che de 1864, 1876 y 1892.....	309
1) Ámbito de aplicación.....	309
2) Obtención de las vías.....	310
3) Financiación	311
d) El Estatuto Municipal de 1924. Reglamento de Obras, Ser- vicios y Bienes Municipales	313
1) Ámbito de aplicación.....	313
2) Obtención de las vías.....	315
3) Control y gestión de la ejecución de los proyectos.....	318
4) Financiación	319
e) Sedimentación y solapamiento normativo. Dificultades de conocimiento de la norma realmente aplicable. La capacidad de opción	320
1) Claridad del período 1864-1879. El reinado del ensan- che	320
2) Solapamiento normativo a partir de la aprobación de la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879.	321

	<u>Pág.</u>
C) El derecho de reversión o la garantía indefinida del propietario para la apropiación de las plusvalías generadas por el planeamiento. ¿Réquiem?.....	395
a) Concepto, naturaleza jurídica y figuras afines al derecho de reversión.....	396
b) Presupuestos para el ejercicio del derecho de reversión.....	399
c) ¿Réquiem por el carácter intemporal o perpetuo del derecho de reversión?	400
D) La valoración del precio de readquisición y la indemnización sustitutoria.....	404
1.3. Financiación del urbanismo.....	407
A) Inexistencia de un urbanismo clásico impositivo a diferencia del modelo francés. Principales impuestos “urbanísticos”	407
B) Las técnicas de equidistribución y las cesiones como financiación del urbanismo, y el urbanismo como fuente de financiación de las colectividades locales	417
a) El sistema de cesiones como financiación de las dotaciones locales básicas	421
b) Las cesiones de aprovechamiento. Objetivos y finalidades....	430
1.4. La Administración española. Del centralismo decimonónico a la desintegración en modelos urbanísticos autonómicos	438
A) Punto de partida. Perspectiva sustantiva y organizativa	438
B) La tensión organizativa clásica de la Administración: Estado vs Entes locales. Orígenes y evolución	440
C) La tensión entre Entes locales y Comunidades Autónomas	451
D) La tensión competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas	453
E) Perspectivas de futuro. Un Estado creador y financiador de plusvalías urbanísticas sin poder de decisión. Necesidad de valoraciones políticas.....	458
2. DE LA CONCESIÓN FERROVIARIA “ <i>CERDIANA</i> ” A LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES INTEGRADAS. EL URBANISMO CONCESIONAL EN ESPAÑA	464
2.1. El urbanismo concesional cerdiano	465
2.2. Pervivencia y difuminación de un modelo.....	467
A) Los primeros modelos	467
B) Las ACTUR y el Primer Plan de Desarrollo. La inauguración del urbanismo concertado	471
C) El urbanismo concertado inserto en las leyes urbanísticas: los Programas de Actuación Urbanística (PAU).....	473
D) El urbanismo concesional de las Comunidades Autónomas.....	484
a) El modelo estatal corregido y aumentado	486
1. Cataluña. Ejecución de Planes de Ordenación por Sectores de Urbanización Prioritaria	486

	Pág.
2. Navarra. Sistema de reparcelación voluntaria y sistema de ejecución forzosa.....	489
3. Madrid. Zonas de Interés Regional de Actuación Inmediata, sistema de ejecución forzosa, modificaciones en la regulación de los PAU, gestión por concesión del sistema de expropiación.....	490
4. Galicia. Colaboración concertada en el sistema de cooperación.....	495
5. Cantabria y Asturias. Asunción del TRLS 92 íntegramente. Actuaciones urbanísticas prioritarias.....	496
6. Andalucía. El proyecto de ley.....	497
7. Extremadura, Murcia, País Vasco.....	498
8. Baleares.....	499
b) El modelo valenciano y sus seguidores.....	500
1. La Comunidad Valenciana pionera en la concepción de un nuevo modelo urbanístico.....	500
2. Castilla-La Mancha. Hermana gemela de la Ley valenciana.....	505
c) Modelos híbridos.....	507
1. Castilla y León. Actuaciones Integradas y sistemas de concurrencia y concierto.....	507
2. La Rioja. Sistema de Concesión de Obra Urbanizadora.....	509
3. Aragón. Concesión urbanizadora y ejecución forzosa.....	510
4. Canarias. Sistema de ejecución empresarial y ejecución forzosa.....	511
E) Reflexiones finales sobre el nuevo urbanismo concesional: la naturaleza jurídica de la concesión de obra urbanizadora. Las obras públicas generadoras de plusvalías urbanísticas.....	514
BIBLIOGRAFÍA	523

	<u>Pág.</u>
B) Implantación y extensión del modelo.....	327
a) Los prototipos. Barcelona y Madrid.....	327
1) Barcelona.....	330
2) Madrid.....	335
b) San Sebastián.....	340
c) Bilbao.....	341
d) Pamplona.....	344
e) Zaragoza.....	347
f) Los ensanches menores.....	349
C) Valoraciones doctrinales de las aportaciones cerdianas.....	349
a) Los propietarios y la oligarquía catalanista.....	350
b) Los ensanchistas y profesionales afines a su obra.....	351
c) Valoraciones con ocasión de diferentes conmemoraciones. Los centenarios.....	352
d) Siglo y medio de urbanismo en España.....	353

CAPÍTULO VIII

EL URBANISMO DE OBRA PÚBLICA ESPAÑOL

1. PUNTO DE PARTIDA. LOS PILARES DEL URBANISMO ESPAÑOL.....	361
1.1. Introducción. Planteamiento general.....	361
1.2. Propietarios y expropiación.....	363
A) Coexistencia de una doble normativa en torno a la valoración del suelo. Planteamiento general evolutivo.....	363
a) Los posibles valores del suelo. Evolución legislativa y juris- prudencial, la ambigüedad en la definición del <i>valor real</i> del suelo.....	368
b) Valor real, valor de mercado, valor especulativo. Tratamien- to de los términos en la legislación de expropiación forzosa y en las sucesivas leyes del suelo, las modulaciones juris- prudenciales.....	370
B) Consecuencias a los efectos de la gestión y ejecución del pla- neamiento de la evolución de este sistema expropiatorio y valo- rativo.....	382
a) Expropiación de plusvalías.....	383
b) Expropiación como sistema de actuación.....	386
c) Expropiación masiva de terrenos para formación de Patri- monio Municipal de Suelo.....	389
d) Expropiación para la obtención de sistemas generales.....	391