

## LA SESION DE LA TARDE

# PROYECTOS DE VALORACION DE TERRENOS PARA VIVIENDAS E INSPECCION DE TRABAJO

### El señor Sánchez-Arjona justifica la necesidad de la primera ley

Se reanudó la sesión plenaria a las cinco y cuarto de la tarde; bajo la presidencia de don Esteban Bilbao. Ocuparon los sitios del Gobierno el vicepresidente, capitán general Muñoz Grandes, y los miembros del Gobierno.

#### DISCURSO DEL SEÑOR TRIAS EN NOMBRE DE LA COMISION

El procurador en Cortes don Carlos Trias, en nombre de la Comisión de Vivienda de las Cortes, defendió el proyecto de ley sobre "Valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de planes de Vivienda y Urbanismo". Dicho proyecto "aborda—dijo el señor Trias—uno de los temas más importantes y más delicados que, tanto desde el punto de vista jurídico como político, corresponden a un cuerpo legislativo. Se trata de que, por vía normativa del más alto rango, se señale con claridad y precisión cuál deba ser el criterio de valoración que tenga que prevalecer con motivo de las expropiaciones que la Administración Pública tiene que ejecutar para llevar a buen término los planes de Urbanismo y Vivienda. Este solo enunciado indica que es materia de la ley la fijación de criterios de valoración para el ejercicio del acto imperativo que al Estado, como personificación de la sociedad, le corresponde al expropiar el suelo urbano para atender unas finalidades de tan alta trascendencia, cuales son el ordenado desarrollo de nuestros pueblos y ciudades y el hacer posible que la ejecución de los planes de vivienda pueda realizarse disponiendo del suelo necesario en unas condiciones económicas idóneas".

Señaló don Carlos Trias que el conseguir un sistema de valoración objetiva en la expropiación de los bienes, especialmente de la propiedad inmueble, era aspiración postulada por nuestra legislación desde épocas bastante antiguas.

Argumentó su intervención con palabras del ex ministro y civilista don Blas Pérez González, de quien dio, entre otras, la siguiente cita: "El gran problema de nuestro tiempo es el de la vivienda y sus derivados. Este problema no se puede resolver eficazmente desde el ángulo modesto y transitorio del arrendamiento urbano; ni tampoco desde el plano del estímulo, el incremento y la mejora de la edificación; precisa el paso definitivo, atacándole en su base misma: la propiedad del suelo."

También comentó con amplitud las enmiendas y aportaciones presentadas a la totalidad del dictamen.

El señor Trias terminó diciendo que el proyecto de ley ha salido, a su juicio, notablemente mejorado después del amplio debate sostenido en la Comisión de Vivienda de estas Cortes, y de un modo calificado mediante la nueva redacción que se ha dado al apartado séptimo del artículo segundo, las garantías de la propiedad son plenas siempre que cumplo la función social que

postulan nuestras leyes fundamentales; pues no cabe atribuir otro valor a la tierra que el que le corresponde en virtud del uso que podamos hacer de ella, y no podemos regatear esfuerzos para que movimientos especulativos de carácter típicamente monopolístico, cuales son todos los que se mueven en torno a la propiedad del suelo afectada por planes de urbanismo y vivienda, puedan poner en riesgo grave el porvenir de nuestros pueblos y ciudades y el derecho natural e inderogable de todos los españoles de tener un hogar digno en el que habitar con sus familias. Fue muy aplaudido.

#### Discurso del ministro de la Vivienda

El señor Sánchez Arjona pronunció a continuación un discurso sobre el Proyecto.

El Proyecto, empezó, deriva su importancia del hecho de que con su aprobación el Ministerio de la Vivienda dispondrá de un instrumento que la experiencia ha revelado necesario para la realización de una política nacional de suelo.

Dicha política, como toda gran política, se cifra en el objetivo de someter a las exigencias del bien común, las tensiones de los intereses particulares. Con ella se pretende, sin perjuicio de la protección debida a los que sean legítimos, subordinarlos todos al cumplimiento de la alta función que a mi Departamento se confía de ordenar el destino y la utilización del territorio nacional de conformidad con las necesidades y previsiones de los Planes de Urbanismo y Vivienda.

De ahí también que la preocupación dominante de nuestro Estado por el establecimiento de un orden social justo, alcance a la propiedad del suelo como realidad in-

dispensable para una actuación dirigida a procurar el asentamiento de las poblaciones en la forma más conveniente a la vida personal y a la vida de la comunidad.

Es éste el fundamento primero de ese fenómeno universal de acceso del urbanismo al rango de función pública irreversible.

Me permitiréis que aluda muy brevemente a las graves consecuencias que ha originado el abandono del patrimonio urbano nacional al juego mecánico de las fuerzas sociales.

En buena parte, ese libre juego de la economía urbana ha sido la causa de la angustiosa crisis de vivienda que en todos los países ha elegido sus víctimas entre los sectores desheredados de la población.

En efecto, han sido determinantes de esa crisis, por ejemplo, la aceleración del pulso demográfico; la tendencia irreversible a la concentración en las grandes ciudades, como fruto de la industrialización, y las masivas destrucciones de áreas residenciales a consecuencia de las guerras. Pero no es menos cierto que la escasez resultante de un bien tan imprescindible como la vivienda ha sido tan insolidariamente repartida en beneficio de los poderosos y perjuicio de los débiles, que hasta los más reticentes a la intervención del Estado han tenido que aceptarla en este sector, al reconocer que los resultados del juego de la oferta y la demanda eran la exclusión sistemática del goce de una vivienda digna por los perceptores de rentas bajas.

#### LA DISTORSION EN EL DESARROLLO ORGANICO DE LA CIUDAD

De otra parte, el crecimiento inorgánico desordenado, por adición sucesiva de conglomerados de viviendas faltos de los servicios, zonas verdes e instalaciones comunitarias necesarias para su autosuficiencia como unidades vecinales, es otra de las consecuencias onerosas de la economía de mercado sin correcciones en materia de suelo.

Las viviendas, en ese régimen de libertad individualista y extraña al orden de la libertad en la comunidad, se construyen no dónde y cómo aconsejan los intereses superiores de la comunidad, sino donde los precios del terreno aseguran la máxima rentabilidad de la inversión constructora. El resultado de todo ello ha sido la irritante paradoja de que mientras la ciudad se extendía tentacularmente en forma comprometedoramente del buen funcionamiento de los tejidos urbanos, persisten en las zonas interiores solares sin edificar o bloques de pisos sin habitar por inasequibles a la economía de los más necesitados.

Y puede recordarse, además, la lacra social de los tugurios suburbanos; los barrios carcomidos por el envejecimiento e inhabitables por carencia de los servicios más necesarios; la sistemática segregación social operada por la ruinosa anarquía de urbanizaciones privadas, sin conexión con las necesidades generales de la ciudad y desconcentradas de la misma, pero a la que gravan con el aumento del tráfico y de los medios públicos de transporte.

Con la finalidad de resolver los males enunciados ha surgido con validez universal la pretensión de los Poderes públicos de una reordenación a escala nacional de los asentamientos colectivos; promoviendo, como se ha dicho, el crecimiento ordenado de las áreas y núcleos deprimidos y procurando la descongestión de las zonas superpobladas, mediante la realización de una amplia estrategia de redistribución demográfica y de las varias actividades económicas nacionales.

La ordenación del suelo, que como os decía es ya con carácter general en el mundo civilizado una tarea del Estado, tiene dos grandes manifestaciones de su virtualidad genuinamente revolucionaria, en el mejor de los sentidos: la primera es la de asegurar una cuidadosa administración de las disponibilidades de terrenos que permita su mayor rentabilidad política y social, es decir, el mejor servicio a los intereses superiores de la comunidad. La segunda, más inmediata, es la de conseguir la necesaria movilización del mercado de terrenos edificables, extirpando de

su seno el cáncer de la especulación inmobiliaria que obstaculiza, cuando no impide, las necesarias realizaciones en materia de Vivienda y Urbanismo.

En otras palabras, el objetivo inmediato de la política del suelo es facilitar al máximo la adquisición por los Poderes públicos, a precios razonables, de los terrenos aptos para satisfacer unas necesidades, cuya perentoria urgencia y superior jerarquía no se avienen con las dilaciones y egoísmos de que hacen gala con irritante frecuencia los habituales del delito social de la especulación.

#### LA REVISIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

En las consideraciones anteriores apreciaremos que existe también la necesidad de un replanteamiento, en el sector que nos ocupa, de los fundamentos clásicos de la institución expropiatoria. Con la seguridad que proporciona el conocimiento de las experiencias extranjeras, me atrevo a afirmar que estamos asistiendo a una radical transformación de las realidades sociales que sirvieron de base a la estructura jurídica de la expropiación, como también a la figura del arrendamiento urbano.

El desfase resultante entre la realidad y la normativa jurídica, ha de resolverse en una adaptación de ésta a aquélla, porque son exigencias ineludibles de un orden social más justo, que es la finalidad última del Derecho, las que han determinado esa inadecuación y no, desde luego, el arbitrario capricho de cercenar facultades dominicales particulares.

Desde otro punto de vista es igualmente necesaria la revisión estructural de la expropiación forzosa. En efecto, el volumen de medios precisos para que el Estado y las Administraciones Locales puedan satisfacer las necesidades derivadas de la ejecución de los Planes de Urbanismo, de Servicios Urbanos y de Vivienda, es muy distinto del que demandaba hace un siglo o incluso hace sólo unos lustros, la operación expropiatoria individualizada, casuística, esporádica y modesta, de la construcción de un puente, de un mercado o de adición de un tramo nuevo a la red de ferrocarriles. En tales supuestos a la Administración no le resultaba excesivamente gravoso negociar, caso por caso, con los particulares afectados, el justiprecio de los bienes que necesitaba. Es más, un concepto quirritario de la propiedad, una formalización jurídica del derecho absoluto de la propiedad, con excepcionales y respetuosas limitaciones, llevó a ese sistema de valoración del Suelo, en el que nadie creía, y que la sola imparcialidad formal del perito tercero con sus tantas veces salomónico dictamen, permitían resolver las posiciones ridículas, por extremas, de expropiantes y expropiados.

La expropiación como ejercicio de una potestad pública se presenta hoy necesariamente, como un fenómeno masivo que si hubiera de someterse al procedimiento expropiatorio normal, con valorización individualizada, como islas solitarias, de todas y cada una de las parcelas integrantes de una zona o polígono, se produciría una parálisis peligrosa, como todas, de estas grandes operaciones de la Administración, operaciones de cirugía urbana, como se las ha llamado para destacar su perentoria urgencia.

Por ello, el mantenimiento del sistema de valorización individualizada del bien expropiable, equivaldría a consagrar la lotería del planteamiento. Diversamente, el sistema de valorización previa y objetiva de la zona afectada por un Plan, brinda la posibilidad de armonizar solidariamente los intereses de los propietarios y de la Administración mediante la fijación de unos índices a los que se llega mediante el diálogo y la colaboración más completos.

#### LA EXPERIENCIA EXTRANJERA EN LA ORDENACIÓN DEL SUELO

La evidencia de esta realidad ha determinado también la tendencia universal por nuevas fórmulas para una valoración objetiva y generalizable de los terrenos afectados por planes de ordenación urbana. De a exhaustiva información que los servicios de estudio y documentación de mi Departamento han reunido sobre el tema, aludiré

sólo, con la brevedad que imponen la ocasión y el deseo de no fatigar vuestra generosa atención, a las experiencias legislativas de tres países del Occidente europeo, Francia, Alemania e Inglaterra, que son testimonio de una misma preocupación diversamente atendida.

La directriz fundamental de este ininterrumpido quehacer legislativo ha sido la de asegurar el más estrecho vínculo entre la reglamentación del Urbanismo y la de la construcción. Así se han ido perfeccionando y afinando las medidas adecuadas para subordinar los proyectos de ordenación municipales e intermunicipales a programas más generales de ámbito regional, todos integrados en el marco de un Plan Nacional de Ordenación del Territorio.

En Alemania, con la reciente Ley Federal del Suelo, de 23 de junio de 1960, llamada Ley Fundamental del Urbanismo en los debates parlamentarios que precedieron a su aprobación, se ha conseguido crear, por primera vez en la historia del Derecho alemán, una ordenación urbanística unificada para todo el territorio de la República Federal.

Con ser muy importante, en ella es secundaria la superación de la atomización jurídica derivada de la estructura federal del país en cuanto al ejercicio de los Lander y autoridades subordinadas de las tradicionales competencias de policía de la construcción. Lo verdaderamente trascendente de este texto jurídico es la definición de objetivos y la creación de medios idóneos para una efectiva ordenación del territorio nacional.

La médula del sistema son los planes de ordenación urbana cuya formulación es competencia de los Municipios subordinándose su vigencia a la aprobación de las autoridades administrativas superiores, que se otorga si aquéllos son conformes con las directivas nacionales de ordenación del suelo dictadas por el Ministerio. Por eso, no es casual, dicho sea de paso, que éste haya cambiado recientemente su antigua denominación de Ministerio Federal de la Construcción por la más expresiva de Ministerio Federal de la Construcción, Urbanismo y Ordenación del Territorio.

La ley distingue dos fases de la planificación representadas, respectivamente, por el plan de utilización de superficies

y el plan de edificación o proyecto de realización urbanística propiamente dicha.

#### LA EVOLUCIÓN Y PRINCIPIOS DEL REGIMEN INGLÉS

Con esta sucinta panorámica del Derecho comparado voy a referirme, en último lugar, a Gran Bretaña, la nación pionera en la ordenación pública del territorio nacional, cuya dilatada experiencia y los atrevidos experimentos llevados a cabo han servido de guía y orientación a buena parte de las demás naciones.

La primera ley de ordenación del Campo y la Ciudad se dictó en 1909, con la finalidad, dicen sus redactores, de garantizar en lo posible la utilización del suelo de acuerdo con los supremos intereses del país. Desde entonces no hay Gobierno que no haga de la planificación territorial elemento decisivo de su ideario político, ni oposición que no enarbole criterios distintos para su solución; pero, en todo caso, es uno de los temas perennes de controversia; uno, también, de los que más palpitan en la conciencia del país. A la primera ley de 1909 siguen otras: en 1919, sobre ordenación territorial; en 1923, sobre vivienda y urbanismo; en 1925, sobre urbanismo; en 1929, sobre ordenación territorial y régimen local; en 1932, la trascendental ley de ordenación del Campo y la Ciudad, que refuerza considerablemente los poderes de los entes públicos en la materia; en 1935, la ley que restringe la edificación a lo largo de las carreteras; en 1943, como consecuencia de los famosos informes de los Comités Barlow, Scott y Uthwatt, la ley provisional de Ordenación del Campo y la Ciudad, sustituida, en 1944, por una nueva, y en 1947 por la hoy vigente, bajo la que se centraliza en un Ministerio específico la responsabilidad del urbanismo inglés; y es tanta, la "vis atractiva" de la ordenación territorial que lleva a confundir, en su seno, posteriormente, la gestión planificadora y la dirección de la Administración local en bloque.

Lo que me interesa resaltar sobre todo es, sin embargo, las dificultades que el problema suscita, la variabilidad de criterios aplicables y las discrepancias que la evolución histórica pone de relieve en los diferentes sistemas adoptados. Por ello, sería ingenuo pretender que nuestra legislación, casi recién nacida con la ley del Suelo, ha acertado plenamente al primer intento allí donde otros países no han logrado sino éxitos parciales tras medio siglo de ensayos y errores, a veces importantes. El problema es delicado y arduo, y ha de atacarse con criterio flexible y movedido, como la misma realidad social a que se refiere; no con declaraciones dogmáticas intangibles, sentadas de una vez para siempre a despecho de su inaplicabilidad.

La conclusión a que han llegado en último término estos países y todos los que se han ocupado seriamente de la cuestión y en cuyo examen no me detengo por no abusar de vuestra paciencia, es, sin embargo, clara y tajante. La ordenación del suelo es una empresa nacional pública de primer orden; es, dice el célebre urbanista Lewis Mumford, "el problema más importante que se plantea hoy a los estadistas". La planificación, añade este autor, para ser efectiva y hacer reales sus frutos potenciales, ha de ser absoluta, y para ello hay que afirmar la subordinación de la propiedad individual basada en el beneficio crematístico, al control público del suelo.

#### LAS MOTIVACIONES INMEDIATAS DEL PROYECTO

La necesidad de una actuación decisiva y enérgica para la ordenación del mercado del suelo, como habéis apreciado, no es nueva ni obedece a concepciones utópicas de alta política o a sueños de un intervencionismo estatal desmedido. Existe ya, afortunadamente, una conciencia social colectiva que reclama y nos exige la resolución urgente del problema. Si así no fuese, sin embargo, no vacilaría en adoptar las mismas decisiones, porque así lo aconseja y lo requiere la experiencia unánime de cuantos somos responsables de la honrosa y difícil tarea de dotar de viviendas y de ciudades dignas a todos los españoles.

En mi diario contacto con las ciudades y las comarcas de nuestra Patria y en el afán cotidiano del despacho de proyectos e informes, ha saltado siempre como obstáculo principal, como piedra de toque decisiva que ponía en peligro desvelos e ilusiones, la carencia de suelo en el que desarrollar nuestras realizaciones. Carencia física, unas veces, por imperativos de la orografía, de la geología o de otros elementos intangibles. Carencia social y económica otras por las dimensiones de las operaciones especulativas que, jugando implacablemente con las necesidades de la comunidad, aspiraban a que ésta recompensase su inactividad y su pereza abonándoles precios abusivos por unos terrenos de que jamás se ocuparon los dueños y que se habían revalorizado por el simple transcurso del tiempo cuando no, lo que hace aún más peregrina e incalificable sus pretensiones, por la acción directa del Estado y de nuestros Municipios que les habían dotado de agua, de luz, de caminos, de alcantarillado, de planes de ordenación, de todo, en fin, sin apenas pedirles nada a cambio.

Y si no podemos luchar contra los elementos físicos, si que podemos extirpar de raíz el mal de la especulación; desterrarlo de nuestros solares e impedir que vuelva jamás a cebar sus ansias en los fondos públicos que con tanto esfuerzo entregan los ciudadanos al Estado, no precisamente para beneficio particular de unos pocos. Esto, o por el contrario, cruzarnos de brazos y ante los Planes de Urbanismo y Nacional de la Vivienda, ante esta empresa de titanes que en dieciséis años ha de movilizar más de quinientos mil millones de pesetas, erigir casi cuatro millones de viviendas, ocupar, tan sólo en su primer cuatrienio, más de cinco mil quinientas hectáreas, ante todo esto, resignarnos, desangrar las finanzas públicas en el abono de precios inverosímiles, o, finalmente, transportar las viviendas y sus habitantes a lugares remotos, mal comunicados, mal dotados de servicios, en fraude y engaño notorios a la comunidad, a ese Plan Nacional que ha merecido vuestra sanción aprobatoria y a nuestros desvelos e ilusiones más queridas.

Y con ser esto tan grave, no pararían aquí las consecuencias de un mal entendido respeto a la propiedad inmobiliaria, ni serían quizá éstos sus peores efectos. Porque si hemos de dotar a España de viviendas acordes al nuevo espíritu de la nación, a su nuevo nivel de vida en pujante desarrollo, a los deseos, en fin, que tan repetidamente ha expresado nuestro Caudillo y ha confiado en nuestros pobres méritos para su satisfacción, hemos de dotarla paralelamente de una ordenación urbana general y acertada que evite tanto la expansión ilimitada de unas ciudades como la depauperación y el decaimiento de otras; que haga imposibles las concentraciones urbanas antihigiénicas, en donde industrias y hogares coexisten en mutuo perjuicio; que permita el sosiego de nuestros trabajadores, el esparcimiento saludable de nuestros hijos y la paz de nuestras comunidades; que hagan de la vivienda un auténtico hogar y de sus alrededores el ámbito de coexistencia y convivencia en donde cobra plena dimensión la persona humana.

Una y otra finalidad, viviendas y ciudades, exigen el esfuerzo y el sacrificio de todos, particulares y Estado; y esas finalidades no pueden comprometerse por una indecisión culpable en el momento de atacar de frente al mal, como no puede el cirujano dudar en incidir el absceso con pulso firme. El urbanismo, señores procuradores, es la reunión y suma de todos los empeños para hacer un país mejor, más alegre, más sano, más bello y más próspero, y en esta tarea hemos de esforzarnos con tesón y sin desmayo, aunque los frutos, como toda obra realmente digna de ser acometida, no lo recojan en plenitud sino las generaciones venideras.

¿Cómo iniciar, por tanto, cómo plantear el tema de forma que nuestros anhelos no pudiesen ser frustrados por míopes egoísmos, sin que, por otra parte, se quebrantase el justo respeto que a la persona humana y a la integridad de su legítimo patrimonio viene informando toda la actuación de nuestro Estado? La Ley del Suelo preveía ya los instrumentos, que permanecen

válidos en su difícil aplicación por la falta de normas reglamentarias de desarrollo; y a su plena efectividad va encaminada la presente ley. Y nuestra jurisprudencia, la acertada doctrina de nuestros Tribunales, prudente en su formulación pero osada en sus principios, nos ha dotado de nuevas armas y de nuevas razones por la que quiero desde aquí expresar un reconocimiento que no es personal, ni siquiera institucional, sino que refleja la justa gratitud de todos, los españoles que reconocen esa difícil misión de nuestros Tribunales en etapas, como la nuestra, de transformación.

Con estas premisas, hemos iniciado la tarea decisiva en el texto que hoy se somete a vuestra decisión y cuyas ideas básicas vais a permitirme exponer con alguna detenimiento.

De las innovaciones que el Proyecto de Ley viene a introducir en el ordenamiento jurídico de la Nación, las más importantes posiblemente y desde luego las que más se han discutido e incluso han sido acogidas en algunos sectores con cierto recelo, son las relativas al "sistema de determinación del justo precio y al régimen de su revisión en vía jurisdiccional". En los preceptos correspondientes han creído ver alguna una posibilidad de discrecionalidad administrativa incontrolada; más claramente, y un sistema de libertad para la arbitrariedad y lesión sistemática de los particulares afectados. Por ello mismo, he deseado esta ocasión para disipar dudas y sospechas erróneas y en extrema oposición con lo que en esta ley hemos querido hacer con el máximo empeño y el mayor sentido de responsabilidad.

Toda expropiación forzosa, como hemos señalado, supone un conflicto de interés; conflicto que se plantea, además, entre los derechos particulares y el interés social preponderante. La problemática de la ex-

propiación se reduce así a permitir que el interés social general prevalezca sobre el privado y particular, evitando que egoísmos y estrecheces de miras hagan imposible una actuación pública benéfica para la comunidad; pero, a la vez, el derecho del particular, si bien ha de someterse, tiene que ser respetado y defendido en sus justas proporciones, mantenido en su integridad patrimonial y rodeado de todas las garantías jurídicas y procesales que aseguren su estabilidad.

En la concepción de nuestro régimen político no hay fin social que justifique el avasallamiento indiscriminado de un derecho como el de propiedad; y así lo reconocen nuestras leyes fundamentales al establecer el principio de indemnización, como correlativo al de expropiación, y al prohibir taxativamente la confiscación de bienes, incluso a título de sanción. Sin embargo, y como alguna enmienda ha pretendido fundarse en el artículo 30 del Fuero de los Españoles, he de señalar que en éste se predica, sin equívoco alguno, la subordinación de todas las formas de propiedad al bien común, pero además ha de insistirse en que la propiedad del suelo, actual o potencialmente urbano, es una de las formas de propiedad más directamente condicionadas del bienestar y del bien común nacional. El mismo artículo del Fuero termina afirmando que la "riqueza no podrá permanecer inactiva, ser destruida indebidamente ni aplicada a fines ilícitos". De ahí que la existencia de solares sin edificar en ciudades gravemente afectadas por la escasez de viviendas, la indisponibilidad de terrenos, servicios e instalaciones comunitarias para la armónica convivencia de los hombres en la ciudad, y el retraso y encarecimiento que para la realización de los planes de urbanismo y vivienda supone la especulación inmobiliaria, son situaciones claramente incluidas en la condena que el Fuero pronuncia respecto de la riqueza inactiva y aplicada a fines ilícitos. En tal sentido, el Proyecto de Ley que tengo el honor de someter a la aprobación del Pleno de las Cortes Españolas, aparece como instrumento adecuado para impedir la pervivencia de esas actuaciones condenadas por la aludida declaración de una de nuestras leyes fundamentales.

#### EN RELACION CON EL AMBITO MATERIAL DEL SISTEMA

En primer lugar, hay que destacar, porque por su propia evidencia ha escapado a algunos de los firmantes de enmiendas al texto del Proyecto, que el objeto, el ámbito de aplicación de este nuevo texto legal es único y excluyente; esta ley tiene como misión la valoración del suelo, y sus preceptos no pueden extenderse a los demás bienes que, en el desarrollo de los planes y proyectos de viviendas y urbanismo será preciso expropiar; edificios, plantaciones, viveros, árboles, pozos, utillaje e instalaciones de todas clases. En cuanto a estos bienes, seguirán aplicándose los preceptos de la Ley de Expropiación Forzosa en su integridad. Sin duda, el suelo es el bien primario y los demás le son accesorios; pero cuántas veces son, objetivamente, más valiosos y difíciles de valorar los últimos que el substrato físico sobre el que se asientan! Creo que esto ha de disipar muchos temores injustificadamente nacidos de una lectura no bien reposada del Proyecto.

#### EN CUANTO AL VOLUMEN DE BIENES AFECTADOS

En segundo lugar, el sistema que se propugna en la nueva ley para la valoración del suelo nace de las premisas mismas que fundamentan la institución expropiatoria y que recordaba hace un momento. La colisión de intereses privados y públicos se plantea aquí, fuerza es reconocerlo, con unas dimensiones y unas características que bastan para justificar su tratamiento especial. No es ya que, para la consecución de un fin público determinado, haya que sacrificar un bien privado concreto. Si así fuese, no sería preciso alterar las previsiones de la Ley general de Expropiación ni los criterios de la doctrina jurisprudencial que ha ido formándose a su amparo. Pero cuando las necesidades sociales apremiantes son tan amplias; cuando la acción social del Es-

tado ha de extenderse sobre los confines del país; cuando hemos de hacer previsiones para varios lustros, ha de disponerse de millares y millares de hectáreas, tantas como exija la buena ordenación y desarrollo de nuestras ciudades. Los supuestos básicos de la expropiación varían radicalmente.

Si se me permite una afirmación osada, pero a mi ver justa, la colisión de derechos nace, no ya de la necesidad de doblegar un interés particular a un fin de pública utilidad, sino de la imposibilidad de hacer viable la actuación pública manteniendo el sistema de garantías institucionales previsto para otros casos. El dilema de la actividad de los órganos públicos: máxima eficacia con máxima garantía, se plantea ahora en forma tal que el respeto a las garantías existentes para un sistema expropiatorio casuístico, supondría la ineficacia casi radical de la actuación estatal. Y, por los mismos razonamientos que justifican la expropiación de un bien y su sacrificio por el interés público, ha habido que expropiar o más bien permutar, valga la imagen, el sistema preestablecido de garantías procedimentales y sustituirlo por otro compatible con la plenitud y normalidad de la actuación administrativa.

Habéis de permitirme que insista; no se trata de suprimir los derechos ni de desconocerlos; se trata, simplemente, de crear un nuevo sistema que reconozca y garantice su efectividad, todo dentro de una concepción social de la propiedad y de su servicio a las necesidades públicas derivadas de uno de los más ambiciosos Planes de nuestra historia.

La aplicación, por ejemplo, del Plan Nacional de la Vivienda requiere, en efecto, tres condiciones: agilidad en la disposición de los solares; certeza de su coste; y economicidad en su adquisición.

Finalmente, justo precio en la adquisición. El justiprecio es un problema esencialmente técnico, y los órganos técnicos de la Administración son los más idóneos para su determinación; sólo ellos pueden saber cuál es el verdadero valor de un solar, con criterios objetivos y científicos; aplicar los módulos correctivos pertinentes y deducir aquellas plusvalías que no se deben a la acción socialmente benéfica del propietario, sino a los desvelos del Estado, a quien deben reintegrarse en justicia.

El Estado—y no olvidéis que el Estado en último término somos todos nosotros—no tiene por qué abonar incrementos de valor que sólo se admiten en el mercado antisocial de la especulación; no hay por qué recargar al contribuyente con las supuestas indemnizaciones que se deben, sin duda, al incremento de la demanda producido por los propios Planes públicos o a la fácil postura abandonista que se limita a recoger los frutos de la “productividad por la simple espera”, con un enriquecimiento injusto contra la comunidad. El mismo Peter Self ha señalado que el problema de la indemnización se está convirtiendo en un monstruo mítico cuyo apetito aumenta cuanto más se le nutre y, además, se presenta acompañado de su inseparable hermano gemelo: el problema de las plusvalías.

#### **LAS GARANTÍAS DE LA PROPIEDAD EN EL SISTEMA DE LA LEY**

El sistema de la Ley, como señalaba hace un momento, lo preside un empeño de hacer social y económicamente justo el destino del suelo nacional. De ahí, por tanto, que sean garantías para la comunidad las que nos han llevado a sustituir las garantías para el particular hoy existentes, por otras que permitan satisfacer los intereses privados sin perjuicio de la normal ejecución de los Planes. Muy brevemente pasaré revista a cuáles son las medidas que aseguran la integridad de los derechos de los expropiados tantas en número y en calidad que constituyen el más sólido respaldo que pudiera imaginarse.

En primer término, la valoración no es casuística y subjetiva, sino previa, objetiva y genérica, con arreglo a un proceso de alta tecnicidad que ha de realizarse por un grupo institucionalizado de especialistas en la materia; son los Índices Mu-

nicipales de Valoración, que no se crean por esta ley, puesto que figuran ya en la ley del Suelo, y en cuya determinación se sigue un procedimiento abierto y público en el que los interesados tienen amplias posibilidades de intervención, al someterse la elaboración de los Índices a los mismos trámites esenciales que los Planes de Ordenación Urbana. En esta ocasión me es grato expresar públicamente mi confianza en la colaboración activa de los Municipios, así como en su decisiva actuación de todos los fines que les encomienda la legislación urbanística. Los Ayuntamientos son convocados por el Estado a la gran tarea de hacer del “habitat” social de los españoles el lugar de una vida comunitaria auténtica.

En los casos de que no se disponga de los Índices podrá actuarse por polígonos

parciales. El procedimiento, excepcional, se establece rodeado de mayores precauciones por cuanto, además de seguirse la misma tramitación, se exige: la existencia de proyectos de servicios urbanos de inmediata ejecución, el informe de una Comisión especial y la aprobación por el Gobierno.

Con todo ello, estas valoraciones genéricas, que tienen su precedente en la ley de Expropiación de grandes zonas, son impugnable por los interesados, tanto por razones de fondo como formales, según las normas de procedimiento administrativo y contencioso vigentes. Cuando se descienda a la aplicación de estos Índices, esto es, en el supuesto de expropiación ya propiamente dicho, la Administración tiene también un margen de flexibilidad de un 30 por 100, es decir, de 15 por 100 en cuanto a los máximos y otro 15 por 100 en cuanto a los mínimos, para determinar con mayor precisión el valor de cada bien concreto, garantía indiscutible de acierto en el justiprecio; y aún podrá impugnarse el acto valorativo por defectos formales de procedimiento, manteniéndose en consecuencia una de las garantías más importantes que introdujo la ley de Expropiación Forzosa: la de la protección del particular ante la vía de hecho. Se cierra así un conjunto de normas que sitúan al interés privado en plena protección jurídica y económica.

En estas condiciones creo que se satisface plenamente la finalidad que tanto preocupó a los que redactaron esta ley: la de que, sin perjuicio de llegar a una valoración justa y exacta de los terrenos, esté deseado de justicia y de plena compensación no se tradujese en rémora incompatible con la ejecución puntual del Plan que vosotros mismos aprobasteis y de los que sucesivamente puedan aprobarse a tenor de las leyes vigentes.

En esta doble vertiente de nuestras preocupaciones, quisiera pedir os un voto de confianza para quienes han de aplicar esta ley, para quienes han de desarrollar sus preceptos y llevarlos a la práctica. Yo os aseguro que todas las garantías que he mencionado y que habrán disipado toda inquietud de arbitrariedad e injusticia serán superfluas porque quienes han de colaborar en la tarea están plenamente convencidos de la alta misión social de su función y saben que su papel no es sacrificar sin discriminación toda clase de intereses, sino conjugar con la delicadeza y la finura de toda acción benéfica comunitaria, el ideal de justicia y el ideal de eficacia, que inspiran y penetran la legislación de nuestro Estado y las decisiones de sus Tribunales.

#### **LA REESTRUCTURACIÓN DE LOS ORGANOS URBANÍSTICOS**

Finalmente, el Proyecto de Ley dispone la reestructuración de los órganos urbanísticos y de sus competencias y funciones para que su actuación pueda realizarse conforme a los principios de unidad y jerarquía, sin cuya vigencia no puede existir una política nacional de urbanismo, y al sistema común de organización y competencia propias de los Departamentos Ministeriales según la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

El Ministerio de la Vivienda, que desde su creación ha actuado decididamente contra esa injusticia colectiva que es la existencia de familias sin hogar, tiene ahora que ocuparse, intensamente, en esa otra tarea, quizá de mayor permanencia y más definitiva en sus resultados, la de ordenar el crecimiento de nuestras ciudades, la de promover nuevas ciudades, la de hacer que la vida urbana responda al empeño de nuestros ideales de integración de todos los españoles, para que esa una feliz realidad la preocupación de justicia material entre todos los hombres y todas las tierras de España.

Es ésta una preocupación ilusionada, una preocupación eminentemente política, sin retórica, auténtica, porque quiere ser un testimonio de generosidad y de responsabilidad. La generosidad por la ventura creadora del Movimiento; y la responsabilidad porque estamos empeñados en una obra de justicia y de continuidad de la convivencia política, cuando tanta confu-

sión reina en estos tiempos de grandeza y de miseria.

Señores procuradores, disculparme con amistad emocionada estas pequeñas expansiones que he deseado evitar por mi norma de que trabajando sencilla, serena y honradamente, rendimos un servicio a España en la etapa histórica de más ordenada y fecunda transformación.

El Proyecto de Ley que me ha correspondido el honor de exponer ante vosotros, es así también un medio para una gran tarea: la tarea de que todos los españoles tengan un hogar y la tarea de que en nuestras ciudades sea igualmente posible la vida buena y virtuosa, como decía nuestro Sánchez de Arévalo.

Por eso, si otorgáis vuestra confianza y hacéis vuestro el Proyecto de Ley, también os corresponde un derecho en este empeño del Gobierno y del Ministerio de la Vivienda por esas dos tareas, que son dos ambiciones en la doctrina del Movimiento Naciones y fines del Estado en esta etapa de nuestra Historia bajo la gobernación de Francisco Franco.

He dicho.

Grandes aplausos acogieron las palabras finales del ministro, y el dictamen quedó aprobado.

## Ordenación de la Inspección de Trabajo

### EL SEÑOR NORTE DEFIENDE EL DICTAMEN

Leído el dictamen sobre el proyecto de ley de Ordenación de la Inspección de Trabajo, lo defiende el señor Norte. La paz social que disfrutamos es una de las ventajas conseguidas por nuestro Movimiento, y lo podemos saber muy bien nosotros porque no desconocemos la historia de la época anterior a la Cruzada.

Tras de referirse a la legislación social del Régimen, su eficacia y su sentido cristiano, dice que para completar esta política era necesario un órgano capaz de corregir los abusos, y éste es el caso de la inspección que exige una continua adaptación a la realidad presente. No hay que olvidar—añade—que la armonía entre los factores de la producción es un bien superior que no tiene precio. En todos los países del mundo ha surgido la inspección de trabajo, coincidiendo su aparición con las leyes sociales.

Analiza las etapas recorridas por la inspección en España desde principios de siglo, y dice que el proyecto que hoy se somete a la consideración de las Cortes ha tenido 35 enmiendas de procuradores que no pertenecían a la Comisión, y hasta un total de 63, sumando las presentadas por los miembros de la misma.

Analiza las enmiendas presentadas, justifica las razones por las que no fueron aceptadas algunas y añade que con la aprobación de esta ley España queda al nivel internacional sobre la materia. Fue muy aplaudido, y el dictamen, aprobado por unanimidad.

### OTROS PROYECTOS DE LEY Y DECRETOS-LEYES

Ocupa la presidencia el señor Lequerica, y se procede a la lectura de los restantes dictámenes que figuran en el orden del día, que sucesivamente se van aprobando. A dicho orden del día se agregan los decretos-leyes por los que se nombra vicepresidente del Gobierno al capitán general del Ejército don Agustín Muñoz Grandes; el que se refiere a la suspensión en todo el territorio nacional, y por el plazo de dos años, del artículo 14 del Fuero de los Españoles; el de nacionalización y reorganización del Banco de España, y el de creación del Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo. También son aprobados, y a las siete y media de la tarde se levanta la sesión.

ventemente que un crecimiento sustancial en España es incompatible con una política económica autárquica. El proceso de integración requerirá una importante capacidad de entendimiento y cooperación por parte de los países industrializados.

El referido estudio señala también que la economía española está entrando en una fase de expansión en condiciones financieras internas y externas generalmente satisfactorias, como resultado de su política económica iniciada con el programa de estabilización de 1959.

Añade el estudio que las perspectivas para 1962 son de un nuevo e importante crecimiento de la demanda interna, pero que es esencial que el Gobierno español disponga de una amplia serie de instrumentos eficientes para la pronta supresión de cualquier futuro exceso de demanda, con el fin de que el alto nivel de actividad pueda ser mantenido sin poner en peligro la estabilidad financiera interna.—Efe.