

# DICTAMEN SOBRE LEGALIDAD DE ORDENANZAS MUNICIPALES SOBRE USO DEL SUELO Y EDIFICACION

*SUMARIO: ANTECEDENTES.—CONSULTA.—DICTAMEN:* I. Las Ordenanzas municipales de edificación antes de la Ley del Suelo: A) El fenómeno normativo de las Ordenanzas municipales y su amplitud histórica; B) La aplicación de las Ordenanzas municipales a la construcción y el urbanismo y su carácter exclusivo en la materia hasta tiempos recientes.—II. Las Ordenanzas municipales después de la Ley del Suelo: A) La institucionalización del Plan como instrumento urbanístico básico y su contenido normativo; B) La distinción entre normas u Ordenanzas urbanísticas integradas en los Planes y Ordenanzas de construcción independientes de los Planes, referentes a los aspectos técnicos, sanitarios, de seguridad y relaciones de vecindad; C) La estatalización del Derecho urbanístico tras de la Ley del Suelo y sustitución de la función primordial de las Ordenanzas tradicionales; D) La estatalización de normas de seguridad y constructivas.—III. La interpretación anterior está corroborada por el Derecho comparado: a) Francia; b) Italia; c) Bélgica; d) Inglaterra; e) Estados Unidos.—IV. El Anteproyecto de Ordenanzas consultado desborda el ámbito reservado de las mismas por la legislación urbanística.—V. El Anteproyecto de Ordenanzas reglamenta indebidamente la Ley del Suelo, encontrándose en su contenido infracciones formales de la misma.—VI. La invasión por el Anteproyecto de Ordenanzas del ámbito propio de los Planes y su contradicción con el Plan General de Ordenación del Area Metropolitana de Madrid: A) Contradicciones formales entre el Plan General y el Anteproyecto de Ordenanzas; B) El Plan General incorporó a su regulación del suelo urbano las Ordenanzas municipales vigentes; C) Los límites de la habilitación contenida en el Plan General en favor del Ayuntamiento de Madrid para reajustar las Ordenanzas vigentes.—VII. La significación de la habilitación conferida al Ayuntamiento de Madrid para el reajuste de las Ordenanzas vigentes.—CONCLUSIONES.

Por la Agrupación Sindical de Constructores de Viviendas de Madrid, entidad en trámite de constitución, se me requiere para que emita dictamen sobre los extremos que se precisarán en base a los siguientes

## ANTECEDENTES.

*Primero.* El Excmo. Ayuntamiento de Madrid ha elaborado un «Anteproyecto de Ordenanzas sobre Uso del Suelo y Edificación», en ejercicio de la facultad de reajustar las Ordenanzas municipales de Edificación vigentes que le confía el capítulo VII (Normas Generales de Edificación) de las Normas Urbanísticas para el término municipal de Madrid del Plan General de Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Madrid, aprobado por Decreto 3.655/63, de 26 de diciembre.

*Segundo.* El Anteproyecto comprende ocho Títulos, que tratan sucesivamente de las determinaciones preliminares, clasificación de suelo del término municipal según el Plan General, Parcelaciones y Reparcelaciones, Proyectos de urbanización, Regulación de Suelo Rústico, Regulación del Suelo de Reserva Urbana, Regulación del Suelo Urbano y, por último, a la Tramitación.

En particular en la regulación del suelo urbano, recogida en el Título VII, el Anteproyecto, tras de establecer una división en zonas (residenciales, comerciales, industriales, zonas verdes, Ordenanzas especiales), unas normas generales de volumen, unas normas generales para cada uso y unas normas generales de estética, se regulan las condiciones específicas de zonas, que se distribuyen en diecisiete Ordenanzas (edificación en el casco antiguo, en el ensanche o extensión, de bloques abiertos, de bloques de altura aislados en zonas liniales, edificación unifamiliar aislada o en fila, comercial de barrio, comercial de capitalidad, sector o distrito urbanístico, edificación en núcleo industrial de barrio, edificación en zonas de gran industria, para almacenes industriales, para industria limpia, zonas verdes y zonas deportivas, conservación histórica, artística, monumental o estética, transformación, remodelación, reserva para centros representativos, comerciales y servicios centrales, y, por último, Ordenanzas especiales). En cada una de estas Ordenanzas se dice que su aplicación se realizará en la zona comprendida en planos adjuntos delimitadores de su extensión y se enumeran los edificios públicos y privados existentes que han de ser objeto de conservación y restauración.

Por lo demás, la regulación de las condiciones de edificación comprendidas tanto en las normas generales cuanto en las específicas de la zona es muy completa. En las normas generales se establecen definiciones instrumentales y condicionados sobre el volumen (alineaciones oficiales, rasantes, líneas de fachada, retranqueo, alineación interior o de patios de manzana, alturas, casas de esquina, sótano o semisótanos, edificabilidad, etc., en la clasificación de los usos) sobre las viviendas (vivienda exterior, independientes, vivienda colectiva, apartamento, programa mínimo, dimensiones de los locales, condiciones de los locales, dimensiones y condiciones de las escaleras, protecciones, aislamientos, servicios e instalaciones de agua, energía eléctrica, red de desagüe, aparatos elevadores, calefacciones, acondicionadores de aire, agua caliente, cubos de basura, servicio de cartería, patios de parcela, dimensiones en patios interiores abiertos, mancomunados, chimeneas de ventilación, entrantes y salientes en las edificaciones, obras de reforma, ampliación y consolidación), sobre garajes y aparcamientos (número de vehículos autorizados, altura, acceso, construcción, ventilación, etcétera), sobre talleres domésticos y de artesanía, sobre industria (aislada, gran industria, industria limpia, etc.), sobre uso hotelero, uso comercial (clases, distancias mínimas, condiciones), sobre oficinas, salas de espectáculos, salas de reunión e instalaciones religiosas, culturales, deportivas, sanitarias. Tras esta regulación general en cada una de las Ordenanzas especiales delimitadas en el plano se realiza una aplicación concreta y singularizada de cada uno de esos conceptos.

*Tercero.* El Anteproyecto referido ha sido sometido a una información privada ante ciertos organismos antes de proceder a su tramitación oficial.

CONSULTA.

La entidad consultante solicita mi opinión en Derecho sobre el conjunto del Anteproyecto de Ordenanzas que queda descrito en los Antecedentes y en particular sobre su adecuación a la legislación urbanística aplicable.

Aceptando este requerimiento, tengo el honor de formular el siguiente

DICTAMEN.

I

*Las Ordenanzas municipales de edificación antes de la Ley del Suelo.*

A) Las Ordenanzas municipales han constituido históricamente una fuente de Derecho de extraordinaria amplitud e importancia. En el libro VII, título III de la Novísima Recopilación se contiene una remisión casi en blanco a «las Ordenanzas para el buen gobierno de los pueblos», recogiendo aún (recuérdese que la Novísima se aprueba a comienzos del siglo XIX) una Ley de 1422, por la que el Rey ordena

«que todas las ciudades, villas y lugares de los nuestros Reynos sean gobernados según las Ordenanzas y costumbres que tienen de los Alcaldes y Regidores y Oficiales de los tales Concejos».

regulándose con todo pormenor la formación, aprobación y confirmación (por el Consejo de Castilla), reforma, procedimiento judicial de sanción, etcétera, de estos cuerpos legales. Si se recuerda que los Alcaldes, Regidores y Corregidores tenían atribuido, además de las competencias administrativas concejiles, que hoy estamos acostumbrados a ver como netamente separadas, competencias judiciales propiamente tales, se comprende que esta remisión en bloque a las Ordenanzas y como contenido de las mismas al «buen gobierno de los pueblos» implicaba en realidad el reconocimiento de un régimen completo de estatutos locales, no limitados, por supuesto, a los aspectos administrativos, y que comprendía con absoluta normalidad normas de Derecho civil, Derecho penal, Derecho procesal, etcétera. Así lo confirma la experiencia histórica de este fenómeno estatutario local, aunque no exista sobre el mismo todavía un estudio completo.

Este conjunto, más o menos informe, de normas locales semiautónomas comienza a perder fuerza ya adentrado el siglo XIX, cuando, por una parte, se ha concentrado en un órgano central único el «poder legislativo», y por otra surgen ordenaciones generales con pretensión de exclusividad

que habrían de regir sobre todo el territorio nacional, concluyéndose así con todo particularismo. No hay que decir que es el caso del Derecho penal, mercantil, procesal, civil, etc., pero también lo es de las primeras normas generales que regulan la Administración local, su estructura, competencia y funcionamiento. El contenido tradicional de las Ordenanzas municipales va sufriendo con ello sucesivos y fundamentales recortes.

De la resistencia inercial que el sistema estatutario local ofrece a esta sustitución de su normativa por ordenaciones generales del Estado nos ilustra con extraordinaria expresividad el fenómeno localizado recientemente por el Profesor NIETO en su notable obra *Ordenación de pastos, hierbas y rastrojeras*, Valladolid, 1959, dos tomos. Cuando las Cortes de Cádiz en 1813, y posteriormente una nutrida serie de normas y el Código civil, habían declarado cerradas todas las fincas rústicas y liquidadas las antiguas cargas establecidas históricamente en favor de la ganadería (las famosas «derrotas»), casi un siglo después, en 1908, con ocasión de una encuesta sobre Ordenanzas locales, acometida por el Ministerio de la Gobernación con ocasión de la proyectada reforma municipal de Maura, aparece que la gran mayoría de las Ordenanzas de los Municipios rurales españoles continúan manteniendo e imponiendo ese arcaico régimen de la propiedad inmueble, no obstante estar en contradicción flagrante con las Leyes vigentes (NIETO, op. cit, I, págs. 225 y sigs.).

Por ello, uno de los primeros cuidados de las nuevas Leyes municipales, al regular esa vieja potestad de ordenanza de los entes locales, fué la de establecer que con ella «no se contravendrá a las Leyes generales del país» (art. 76 de la Ley Municipal de 1877). Además, la materia de las Ordenanzas se concretó definitivamente a «la policía urbana y rural» (artículo 74, ídem), si bien el concepto de policía que se manejaba no era susceptible de una formalización demasiado estricta.

Las regulaciones generales continuaron restando campo a ese viejo reducto de normación autonómica. El carácter residuario del poder de ordenanza aparece claramente expuesto por el artículo 144 de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935:

«Los Ayuntamientos, dentro del ámbito de su competencia, regularán mediante Ordenanzas todas aquellas *materias respecto de las cuales las Leyes no contengan preceptos ordenadores concretos*, siempre que en aquéllas no se infrinjan o contradigan preceptos legislativos o reglamentarios».

B) Las Ordenanzas municipales encontraron uno de sus campos más característicos en la materia de la construcción y el urbanismo, contenido típico de la «policía urbana» y de las relaciones vecinales de convivencia y orden. El Derecho urbanístico comienza en nuestra patria, como en la generalidad de los países, siendo una materia exclusivamente municipal, y como tal regulada a través de Ordenanzas, y así continúa por siglos enteros hasta que en fecha muy reciente este derecho se estataliza decididamente (como también en los demás países, incluso más tempranamente en éstos). Buena prueba de ese contenido típico de las Ordenanzas muni-

cipales es el libro que a mitad del siglo XVIII escribe Teodoro ARDEMANS con el título *Ordenanzas de Madrid y otras diferentes que se practican en las ciudades de Toledo y Sevilla, con algunas advertencias a los alarifes y particulares*, y que se circunscriben, no obstante lo genérico de su título, a la materia constructiva.

  Esta situación dura hasta tiempos absolutamente recientes. Todos los preceptos y reglas urbanísticas y de construcción de edificios se reúnen en las Ordenanzas locales. Los planos urbanísticos, que aparecen ya en la forma de proyectos de ensanche y de reforma interior desde la mitad del siglo XIX, son exclusivamente proyectos constructivos en sus dos aspectos de red viaria y de servicios sanitarios, pero sin contener en absoluto normas preceptivas aplicables a los administrados, los cuales sólo en las Ordenanzas encuentran limitada y regulada su actividad constructiva. Todavía en el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 10 de julio de 1924, que es sin duda el Reglamento más importante entre los del Estatuto Municipal de CALVO SOTELO, y a la vez uno de los documentos más significados en la evolución de nuestro Derecho urbanístico, los Planes son sinónimos de «proyectos» (arts. 4.º y 5.º), y sus documentos obligatorios son sumamente expresivos de su alcance y virtualidad. Dice, en efecto, el artículo 5.º del Reglamento :

  «Todo proyecto de ensanche, ampliación de ensanche o extensión constará de los documentos siguientes :

- a) Memoria.
- b) Planos.
- c) Presupuesto aproximado.
- d) Pliego de condiciones económico-facultativas.

  Podrá prescindirse de este último documento siempre que se relacione con oportunidad para servir de base a la subasta y ejecución de las obras.

  Los proyectos han de referirse a cuantas obras exija la urbanización de los terrenos que abarquen».

  Lo mismo establece para los proyectos de reforma interior el artículo 21.

  Este documento no es, pues, un Plan, en el sentido del Derecho actual, sino más bien lo que hoy se llama un proyecto de urbanización, caracterizado por su ausencia de contenido preceptivo *ad extra*, salvo en lo referente a alineaciones (arts. 22 y 58). Todo el contenido preceptivo urbanístico respecto de los particulares queda, de este modo, remitido a las Ordenanzas. A éstas expresamente remite el Reglamento la regulación de las licencias (art. 59), la determinación de las condiciones higiénicas mínimas (art. 61), las reglas sobre establecimientos insalubres, incómodos y peligrosos (art. 62) y las condiciones de construcción en general (arts. 64 y 65), aspectos en los que entran todas las limitaciones de volumen, zonificación, uso y destino de los predios, etc., que son propias de la ordenación urbanística.

Es característico de esta época la aparición de las primeras normas estatales, y por ende generales, de higiene y de seguridad, como las Instrucciones técnico-sanitarias para los pequeños Municipios, aprobadas por Real Decreto de 3 de enero de 1923, y el primer Reglamento sobre establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos, de 17 de noviembre de 1925. Pero la fuerza atractiva de la normación tradicional de estas materias por Ordenanzas municipales es tal que estas regulaciones estatales vienen a configurarse como norma de segundo grado («norma normarum») con relación a las Ordenanzas, a las cuales se ordena recoger y a lo sumo complementar el contenido de dichas regulaciones (arts. 61, 62, 63 y 65 del Reglamento de Obras y Servicios, art. 5.º del Reglamento de establecimientos incómodos). La Ordenanza sigue resumiendo, pues, la totalidad de los contenidos preceptivos del Derecho urbanístico aplicable a los particulares, aunque parte de su contenido deba ya recogerlo de normaciones estatales.

La situación comienza a cambiar con la aparición de una idea moderna de planeamiento urbanístico, lo que no tiene lugar hasta un momento tan increíblemente reciente como 1950. Es, en efecto, la Ley de Régimen Local, cuyo primer texto articulado es de ese año, la norma que por vez primera confía la ordenación urbanística a un Plan general de ordenación, artículos 134 y siguientes (así, aunque referido aún, por la fecha de su estudio, a las Bases de 1945, que habían de desarrollarse en dicha Ley, PÉREZ BOTIJA, *Introducción al Derecho urbanístico español*, en el tomo *Derecho urbanístico español*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1950, págs. 34-35). Justamente es este realce del Plan el que determina una correlativa degradación del papel reservado hasta entonces a las Ordenanzas, las cuales, según el artículo 136, pasan a ser ahora un simple documento del Plan General (art. 136: «En todo Plan General de urbanización se comprenderán las Ordenanzas de construcción y las especiales de vivienda que hayan de regir en el respectivo Municipio»).

Esta evolución culminará con la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, que inaugura una etapa totalmente nueva en el Derecho urbanístico español y cuyos problemas conviene tratar separadamente.

## II

### *Las Ordenanzas municipales después de la Ley del Suelo.*

A) Ese realce del Plan como primer instrumento urbanístico, que vimos aparecer en la Ley de Régimen Local de 1950, se potencia y se configura definitivamente en la Ley del Suelo de 1956. En su Exposición de Motivos comienza declarando ya que

«el planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana».

El artículo 2.º de la Ley precisa los distintos aspectos de la actividad urbanística, poniendo en el lugar primero el «planeamiento urbanístico». En el artículo 3.º se enumeran las facultades que se integran en dicho planeamiento, y es aquí cuando aparece netamente la superación decidida de la antigua idea de Plan como un simple proyecto constructivo, y la configuración de este instrumento como un instrumento precisamente normativo, que domina la totalidad de la actividad urbanística; así conviene destacar entre esa enumeración legal de los cometidos del Plan la zonificación (apartado 1, párrafos *d*) y *e*), la determinación de la densidad de población de las distintas zonas (ídem, párrafo *e*), el porcentaje de terreno que pueda ser ocupado (ibídem), volumen, forma, número de plantas, clase y destino de los edificios (ibídem), configuración y dimensiones de las parcelas edificables (párrafo *i*), limitar el uso del suelo y de las edificaciones (párrafo *j*) y orientar la composición arquitectónica de las edificaciones y regular sus características estéticas (párrafo *k*).

Es de notar que los demás aspectos de la actividad urbanística distintos del de planeamiento enumerados por el artículo 2.º y cuyo contenido los demás apartados del mismo artículo 3.º especifican también, son, en general (salvo únicamente en cuanto a política del suelo, y sólo de modo parcial), actividades puramente complementarias o ejecutivas del planeamiento, como resulta de dicha especificación legal y sería ocioso demostrar aquí.

Los artículos 9 y 10 de la Ley, que establecen el contenido del Plan General de Ordenación Urbana y de los Planes parciales, confirman el aserto anterior sobre el carácter absolutamente básico de los Planes, precisamente en cuanto instrumentos normativos. A su vez, los artículos 44 y siguientes precisan con todo rigor el contenido normativo del Plan. El artículo 45 dispone en concreto:

«Los particulares, al igual que la Administración, quedarán obligados al cumplimiento de las disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en la presente Ley y en los Planes, proyectos, normas y ordenanzas aprobadas con arreglo a la misma».

En el artículo 47 se especifica cuál es el contenido de «la obligatoriedad de observación de los Planes», y allí se concreta que vinculan «el uso de los predios al destino previsto», «las nuevas construcciones», el «destino del suelo», etc. A su vez, el artículo 61, capital en la construcción jurídica del Plan, dice:

«Las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley, o, en virtud de la misma, por los Planes de ordenación, con arreglo a la calificación urbanística de los predios».

Parece innecesario recoger, como sería posible, nuevas citas legales.

El Plan pasa a ser, por virtud de la Ley del Suelo, la clave de todo el sistema de límites, limitaciones y deberes en que el Derecho urbanístico se concreta para las propiedades incluidas en los espacios planeados. Con

ello el Plan pasa a ser, de un simple documento constructivo interno, agotado en sus efectos una vez que las obras de urbanización estuviesen concluidas, que era como hasta ahora se consideraba en nuestro Derecho, un instrumento normativo permanente, al que hay que referir precisamente el contenido de las facultades dominicales de todos los propietarios incluidos en el espacio planeado. Pasa a tener por ello una virtualidad normativa externa de que hasta ahora carecía, y además no cualquier virtualidad, sino precisamente la máxima posible, la predominante, por asegurar la conexión del sistema de límites, limitaciones y deberes de la propiedad con la idea de desarrollo ordenado y unitario de la ciudad a que el concepto material del Plan sirve.

Este destacamiento decidido del Plan en cuanto a sus contenidos normativos no ha podido hacerse, naturalmente, sino a costa del papel prevalente desempeñado hasta ahora por las Ordenanzas municipales de edificación. Hay, en efecto, una verdadera sustitución de un instrumento normativo por otro en cuanto instrumento urbanístico principal, pero a la vez también una alteración fundamental de competencias, puesto que las Ordenanzas constituían una competencia municipal estricta, sin perjuicio de un simple control de legalidad realizado por el Gobernador civil, con posterior remisión de oficio, caso de discrepancia, al Tribunal contencioso-administrativo (arts. 110 y 336 de la Ley de Régimen Local), en tanto que los Planes urbanísticos son, por lo menos, una competencia compartida entre el Municipio y el Estado (en el caso de Madrid, sólo del Estado, a través de la Comisión del Área Metropolitana, que es un organismo autónomo estatal, según el artículo 1.º de su Ley constitutiva), sin que el Estado obre aquí limitado el solo control de legalidad de la actuación municipal, sino con facultades inequívocas de decisión final por motivos de simple oportunidad o de estimación técnica o política (art. 28 de la Ley del Suelo).

B) ¿Qué queda entonces de las Ordenanzas de edificación tradicionales tras de la Ley del Suelo? Quedan por de pronto escindidas en dos instrumentos esencialmente distintos:

1.º Normas urbanísticas anejas a los Planes y formando parte integrante de los mismos, como un simple «documento» de los mismos; el artículo 9, 2, párrafo *d*), de la Ley precisa que entre los documentos que componen el Plan general estarán las

«normas urbanísticas aplicables tanto a la edificación en las zonas urbanas como a las condiciones que han de regir en las rurales»;

a su vez, el artículo 10, 1, párrafo *e*), impone a los Planes parciales contener como determinación la

«reglamentación del uso de los terrenos en cuanto a volumen, destino y condiciones sanitarias y estéticas, de las construcciones y elementos naturales de cada zona»,



contenido que deberá expresar en uno de los documentos de dichos Planes—sigue diciendo el propio artículo, apartado 2, párrafo e)—, que consistirá en las

«Ordenanzas reguladoras de las materias enunciadas en el apartado e) del párrafo anterior».

2.º Pero aparte quedan las Ordenanzas de construcción, entendidas en sus aspectos puramente técnicos, sanitarios, de seguridad y de regulación de las relaciones de vecindad y servidumbres legales urbanas; puede entenderse que este tipo de regulaciones, tradicionales de la «policía urbana» de la edificación definida por las Ordenanzas, y a las que remite con reiteración el mismo Código civil (arts. 550, 551, 571, 587, 589, 590), no necesitan ser anejas a los Planes, general o parciales, *porque definen un contenido normativo abstracto, no ligado a una directiva de planeamiento concreta*. La posibilidad del tratamiento independiente de este tipo de Ordenanzas respecto de los Planes, y, por consiguiente, su distinción como un tipo de normas no confundible con las normas u Ordenanzas que son parte integrante de los mismos Planes, según acabamos de ver, no está afirmada por la Ley del Suelo de una manera explícita, pero sí resulta claramente de su texto, concretamente del artículo 33; este artículo dispone:

«Las normas y Ordenanzas sobre uso del suelo y edificación y los Catálogos a que se refiere el artículo 20, se formarán con arreglo al procedimiento que para los Planes y proyectos señalan los artículos precedentes».

Evidentemente, este precepto no puede referirse a las normas u Ordenanzas integrantes de los Planes, porque la formación de éstas es formación de los mismos Planes, por lo que esa equiparación de régimen del procedimiento de formación que el artículo declara no puede referirse más que a normas u Ordenanzas distintas, merecedoras por ello de un procedimiento propio (incidentalmente, notemos que también para este segundo tipo de Ordenanzas se ha perdido la autonomía normativa municipal del artículo 110 de la Ley de Régimen Local al entrar en el sistema de competencias urbanísticas).

La anterior interpretación está corroborada expresamente por la Ley del Area Metropolitana de Madrid, de 2 de diciembre de 1963. Esta Ley, en su artículo 16, prevé unas «Ordenanzas sobre uso del suelo y edificación» que

«se sujetarán a las normas urbanísticas contenidas en el Plan general y, en su caso, a las previsiones de los Planes parciales».

con lo cual dicho está que son cosa distinta de dichas normas, integrantes de los referidos Planes. En esta Ley, además, se arbitra un régimen de competencias también sustantivo para este tipo de Ordenanzas respecto de las que son integrantes de los Planes; así como éstas, cuando integran el Plan general, se redactan y aprueban en todos sus grados por la Comisión

del Area y eventualmente por el Gobierno (art. 6), y cuando integran Planes parciales pueden ser elaborados por dicha Comisión, aunque lo sean normalmente por el Ayuntamiento (art. 12), las Ordenanzas sobre uso del suelo y edificación las forma y las aprueba inicialmente sólo el Ayuntamiento (art. 16), siendo también en uno y otro caso diferente el plazo de silencio para entender producida la aprobación definitiva por la Comisión del Area, sin que tampoco en este último caso tenga una competencia residual el Gobierno.

La determinación del contenido que hemos hecho de este tipo de Ordenanzas generales no incluidas en el Plan general ni en los Planes parciales, como un contenido referido a la «policía de la edificación» (aspectos técnicos sanitarios de seguridad y de uso colectivo —escaleras, portales, porterías, patios, usos hacia la vía pública, etc.— de las edificaciones, relaciones de vecindad y servidumbres legales entre inmuebles), no es arbitrario. Es fácil deducirlo, en efecto, por una parte, del hecho de que son estos aspectos, como ya hemos notado, los únicos susceptibles de una normación abstracta al margen de los Planes, porque no están determinados por una directiva concreta de planeamiento. Por otra parte, e inversamente, así hay que inferirlo del hecho de que todos los demás contenidos de las tradicionales Ordenanzas de edificación anteriores a la Ley del Suelo, y por de pronto la zonificación, el tipo de construcción por zonas y los límites de alturas y volúmenes, pasan a ser, sin la menor duda, un contenido necesario de los Planes, tanto por la prescripción legal expresa (arts. 9 y 10, antes citados), como porque de otra manera se vaciaría sustancialmente, para dejarlos reducidos a su antigua condición de puros proyectos constructivos de una red viaria y de servicios, el contenido normativo de los Planes, tan enfáticamente proclamado por la Ley, como hemos visto. Tales aspectos, propios de las Ordenanzas que integran los Planes, son, por lo demás, aspectos directamente condicionados o vinculados a las directivas concretas de cada planeamiento, y que por lo mismo no pueden regularse, como es el caso de las otras materias aludidas, al margen de los Planes, abstractamente, por lo que la interpretación que postulamos tiene una íntima y perfecta coherencia, avalable por ello desde los principios de la llamada «interpretación sistemática» o conjunta de la Ley, que obliga a articular coherentemente los distintos preceptos de una Ley y aun de todas las normas del Ordenamiento.

C) Un segundo efecto producido por la Ley del Suelo sobre el ámbito tradicional de las Ordenanzas es aún más directo y es consecuencia del propio contenido normativo de la Ley. Con la reserva de algunos preceptos ocasionales, los más contenidos en el Reglamento de Obras y Servicios Locales de 1924 y en la Ley de Régimen Local, cuya aplicación en todo caso era bastante problemática, por su mismo carácter predominantemente indicativo, puede decirse sin exceso que hasta la Ley del Suelo no aparece en nuestra patria un Derecho urbanístico general contenido en normas estatales. La Ley del Suelo da por primera vez rango de Derecho estatal al Derecho urbanístico y ofrece un sistema completo del mismo. Esto supone por sí solo que normas estatales van a asumir uno de los con-

tenidos sustanciales cumplidos por las Ordenanzas municipales hasta ese momento, únicas normas que regulaban la materia urbanística. Pero no se trata de una sustitución material de unas normas por otras, sino de un cambio de planteamiento que tiene para la potestad normativa municipal la mayor trascendencia. El Derecho urbanístico está constituido ahora por un conjunto de normas estatales de aplicación general a todo el territorio nacional, rompiéndose así el particularismo que resultaba de la regulación exclusiva de la materia por Ordenanzas distintas en cada término municipal. A la vez, esas normas estatales generales tienen por destinatarios directos e inmediatos a todos los administrados, sin necesidad de una intermediación de la entidad municipal. La legislación urbanística ya no es, como vimos aparecer en la época anterior, un conjunto de modelos o de límites ofrecidos a las Ordenanzas municipales, que sólo a través de éstas resultaban aplicables, sino normas completas y primarias, no necesitadas de ulteriores complementos y que excluyen la concurrencia normativa de aquellas Ordenanzas. Esto se robustece aún observando que ni siquiera pueden los Ayuntamientos intentar reglamentar tales normas estatales, pues, en efecto, el desarrollo reglamentario de la Ley del Suelo no les compete a ellos, sino al Gobierno (art. 10, párrafo 6, de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado) y al Ministerio de la Vivienda (disposición final 4.ª de la propia Ley del Suelo).

La existencia de un Derecho urbanístico de origen estatal, que la Ley del Suelo aporta como realidad nueva, constituye, pues, a la vez una sustitución importante del papel cumplido por las antiguas Ordenanzas y un efectivo límite opuesto a éstas, por virtud de su subordinación a las Leyes y a las disposiciones del Estado (art. 108 de la Ley de Régimen Local). Las Ordenanzas no sólo no podrán contradecir la Ley del Suelo y sus disposiciones complementarias, sino que ni siquiera regular las materias objeto de las mismas, salvo que exista una habilitación expresa en la propia Ley que lo autoriza. No tendría sentido que la extensión y condicionamiento del estatuto de la propiedad urbana que se contiene en la Ley del Suelo sea distinto para unos ciudadanos y para otros, según el término municipal de su residencia, salvo en aquellos aspectos conexiónados al particularismo de los Planes. Para comprender la magnitud de esta estatalización del Derecho urbanístico baste notar, y no es más que un ejemplo, que el artículo 165, 2, de la Ley del Suelo al establecer que «el procedimiento y condiciones de otorgamiento de las licencias se ajustarán *en todo caso* a lo prevenido en el Reglamento de Servicios de las Entidades locales», significa, ni más ni menos, que una prohibición expresa dirigida a las Ordenanzas municipales para que regulen sustantivamente esta materia de las licencias (análogamente, CARCELLER, *El Derecho y la obligación de edificar*, Madrid, 1965, pág. 131), no obstante ser ésta uno de sus objetos tradicionales, incluso en virtud de remisiones de las Leyes (art. 59 del Reglamento de Obras y Servicios Municipales de 1924).

D) Finalmente, paralelamente a esa estatalización de las normas urbanísticas ha comenzado a aparecer también por esta misma época una estatalización creciente de las normas de seguridad y constructivas que

constituyen el objeto de la «policía de la edificación», tradicional en las Ordenanzas municipales, y que aún, según hemos visto, es el campo propio de las Ordenanzas separadas o no integrantes de los Planes. Parece ocioso intentar un catálogo completo de estas regulaciones estatales; baste citar la reglamentación de las condiciones constructivas de las viviendas de protección oficial, las normas sobre habitabilidad administradas por la Fiscalía Superior de la Vivienda, la nueva regulación de las industrias peligrosas, incómodas e insalubres (que ya no supone una simple invitación hecha a las Ordenanzas municipales), la reglamentación dada por el Ministerio de Industria sobre ascensores y montacargas, etc., etc. De nuevo esta estatalización se hace a costa del ámbito tradicional de las Ordenanzas municipales, cuyo contenido se ve así paulatinamente reducido.

### III

#### *La interpretación anterior está corroborada por el Derecho comparado.*

La distinción fundamental expuesta en el apartado precedente de dos órdenes de normas urbanísticas, unas integrantes de los mismos Planes y otras puramente abstractas e independientes en su formación, aprobación y vigencia de dichos Planes, aunque tengan una relación indirecta con los mismos, que hemos podido deducir del régimen urbanístico implantado por la Ley del Suelo, se encuentra casi exactamente en los mismos términos en el Derecho comparado.

Esta constatación no es puramente erudita, y por ello tiene alguna razón de ser traída a este dictamen, que no es ningún estudio teórico, dados su finalidad y su objeto. Tiene un interés directo para nosotros precisar este dato, por dos razones: primero, porque la Exposición de Motivos de la Ley confiesa llanamente (párrafo final del apartado 1) su inspiración

«junto a las fuentes de raíz nacional, (en) la evolución legislativa del resto de los países de Europa y de América, que ofrece indudable utilidad y ensancha el horizonte de entendimiento recíprocos».

En segundo lugar, porque se trata de derechos que, como ha intentado hacer la Ley del Suelo por vez primera en el nuestro, están montados sobre la idea técnica del Plan como instrumento jurídico normativo, que es lo que plantea el problema específico de su cohesión con un régimen de Ordenanzas puramente abstractas o, por lo menos, independientes.

a) *El Derecho francés* nos ofrece una muestra de la absorción prácticamente total de las normas urbanísticas y de construcción en el Plan, a través del denominado *Reglement d'urbanisme*, que totaliza e integra todo el contenido normativo o literario, por decirlo así, de la regulación urbana, comentando y detallando las proposiciones expuestas gráficamente en el Plan, constituyendo su leyenda, y recogiendo al propio tiempo otros

extremos de carácter reglamentario y jurídico. Por ello su contenido concreta y precisa el Plan y se extiende, entre otras materias, a la regulación de las perspectivas, vistas directas, división en sectores y usos de las ocupaciones de terreno, superficie de las parcelas, altura y volumen de las construcciones, servidumbres especiales de aislamiento y, por último, un anexo con definiciones (ROSILLON, *Les Planes d'urbanisme*, Berger-Levrault, París, 1963, págs. 215 y ss.).

b) En el *Derecho italiano*, asimismo, en las normas *urbanistico-edilizie di attuazione*, se reúne el contenido reglamentario de la disciplina urbanística, estando integradas y formando una de las partes esenciales del *Piano regolatore generale*. La regulación de estas normas, que es, pues, una regulación del Plan, comprende el señalamiento de los caracteres y las limitaciones de zona (*indice di sfruttamento edilizio*), indicaciones sobre las particularidades de «los varios tipos de edificación (construcción intensiva, construcción semi-intensiva, construcción extensiva), precisando para cada zona la volumetría, la relación entre área cubierta y área libre de la construcción, las características arquitectónicas más salientes, la altura de la construcción, la distancia de las lindes, etc., etc.» (TESTA, *Disciplina urbanistica*, Giuffré, Milano, 1961, pág. 77). Al margen de esta ordenación propiamente urbanística existe luego un *Regolamento edilizio* de distinto contenido, según que el Municipio tenga o no aprobado un Plan general. El *Regolamento edilizio* mira más a la construcción del edificio mismo que a la disciplina urbanística de la ordenación urbana y uso y aprovechamiento del suelo, materia propia de las citadas Ordenanzas de los *Piano regolatori generale* y de los *piani regolatori particolareggiati*, y a él se refieren varios preceptos del Código civil, distinguiendo dos categorías de preceptos, que pueden ser clasificados así: a) aquellos que establecen la forma a seguir en las construcciones y las medidas cautelares para la protección a la estética, de la higiene y de la seguridad (arts. 871 a 872); b) aquellos que disciplina la distancia entre construcciones contiguas en medida superior a un metro, a la apertura de pozos, cisternas, fosas sépticas o a la colocación de tubos de agua, de gas y análogos (art. 889), a ciertas fabricaciones molestas, al empleo de materias peligrosas o explosivas o en cualquier modo nocivas, o bien uso de maquinaria por la que pueda surgir algún peligro (art. 890), a la excavación de fosas o canales (art. 891), a la plantación de árboles (artículo 892). Entre uno y otro grupo de normas propias de estos «Reglamentos edilicios» hay una indudable diferencia teleológica: mientras las primeras cumplen una finalidad de interés público para atender a las necesidades higiénicas de la población y garantizar el decoro de la construcción, las de la segunda categoría están preordenadas a la disciplina de las relaciones de vecindad, y por ello están sujetas al principio dispositivo entre los propietarios afectados (TESTA, op. cit., pág. 393).

Por último, y para terminar, señalaremos que el artículo 33 de la Ley Urbanística de 17 de agosto de 1924, actualmente vigente en Italia, establece la siguiente enumeración de materias que han de comprenderse en el Reglamento edilicio (TESTA, pág. 600):

La formación, las atribuciones y el funcionamiento de la Comisión edilicia comunal; la presentación de la solicitud de licencia de construcción o de transformación de los edificios y la petición obligatoria de alineaciones y rasantes para la nueva construcción; la redacción del proyecto de obra constructiva y la dirección de los trabajos de construcción en armonía con la Ley en vigor; las eventuales distancias entre edificios vecinos y del borde de la carretera; la extensión y la formación de los patios y de los espacios interiores; los salientes sobre la calle o plaza pública; el aspecto del edificio y el decoro de los servicios e instalaciones que interesan a la estética de la edilicia urbana (fachada a la calle, escaparates y anuncios publicitarios, instalaciones higiénicas de uso público, etcétera); las normas higiénicas de particular interés edilicio; la determinación y conservación de áreas libres, de parques y jardines privados y de zonas privadas interpuestas entre los edificios y la calle o plaza pública; la adición y conservación de la numeración de la ciudad; las precauciones a observar en garantía de la salubridad pública para la ejecución de obras edilicias, para la ocupación del terreno público, para los trabajos en el subsuelo público; la vigilancia en la ejecución de las obras para asegurar la observancia de las disposiciones de las Leyes y de los Reglamentos.

Como se ve, pues, se sigue neta y exactamente el mismo criterio que hemos expuesto al interpretar nuestro propio Derecho, esto es, la distinción entre unas normas que expresan por sí mismas las directrices del planeamiento, y que como tales forman parte integrante de los Planes, y unas normas abstractas e independientes de los criterios de planeamiento, que son las que constituyen el «Reglamento edilicio».

c) Sobre criterios similares se distribuyen en la Ley belga de 29 de marzo de 1962 los contenidos de las normas u Ordenanzas de los Planes y los Reglamentos de policía municipal sobre la construcción. En los Planes generales se ha de consignar, y los Planes particulares o parciales pormenorizan más aún, lo relativo entre otros extremos, o la «situación existente, la distinción general de las zonas a la habitación, a la industria, a la agricultura o a cualesquiera otros usos, las prescripciones generales de orden estético y las normas relativas a las plantas y al volumen de las construcciones que han de levantarse» (SISI, *Le legislazione urbanistiche*, Arezzo, 1964, pág. 33). Por su parte, los Reglamentos municipales de policía sobre la construcción, en todo caso de dictado obligatorio, según se establece en los artículos 59 a 62 de la propia Ley, deben acomodarse a Reglamentos generales aplicables a todo el territorio o a partes determinadas de él, comprendiéndose en ellas normas sobre la salubridad, la solidez o la belleza de las construcciones, así como a su protección contra los incendios.

d) Una solución análoga encontramos también en Inglaterra, donde el «Development Plan» comprende, además de los planos o «maps», los llamados «written statements», o manifestaciones o declaraciones escritas, que incluyen normas sobre el uso de las zonas, las Ordenanzas o «schedules» que determinan las condiciones de uso de cada área, el volumen y

densidad, etc., etc. (BLUNDELL y DOBRY, *Town and Country Planning*, London, 1963, págs. 38 y ss.). Totalmente al margen del sistema del Derecho urbanístico está el sistema de «Bye-Laws» u Ordenanzas «for the good rule and government», o de «buen gobierno», que regulan los aspectos estrictamente de policía de la edificación, sanitarios, de establecimientos molestos, etc., normalmente a cargo del Condado, protección contra incendios, materiales de construcción y procesos constructivos», entre los cuales los sanitarios, eléctricos, etc. Por su parte, las «Zoning Ordinances» «deben ser promulgadas de acuerdo con un Plan para determinar el uso y desarrollo de la propiedad según las necesidades públicas presentes y futuras» (FINER, *English Local Government*, 4.<sup>a</sup> ed., 1950, páginas 311 y ss.) (ibídem, pág. 818).

e) Por último, la distinción es exactamente conocida en los mismos términos en el *Derecho norteamericano*, donde se separan nitidamente las «police municipal Ordinances», dedicadas puramente a las materias abstractas de la salubridad y seguridad y aspectos constructivos («Housing Codes») y las «Zoning Ordinances» u Ordenanzas de las zonas y áreas tipificadas dentro del Plan urbanístico (RHYNE, *Municipal Law*, Washington, 1957, págs. 445 y ss., 528 y ss., 551 y ss., 816 y ss.). Los «Housing Codes», dice este autor (pág. 551), regulan «primeramente los aspectos físicos de la construcción de nuevas estructuras y de alteración o mejora de las existentes y trata de la seguridad estructural, protección contra incendios, materiales de construcción y procesos constructivos», entre los cuales los sanitarios, eléctricos, etc. Por su parte, las «Zoning Ordinances» «deben ser promulgadas de acuerdo con un Plan para determinar el uso y desarrollo de la propiedad según las necesidades públicas presentes y futuras» (ibídem, pág. 818).

La distinción que apoyamos en la interpretación de nueva legislación urbanística puede decirse, en conclusión, que es universal y que responde a una exigencia común en cuanto la técnica de planificación, como instrumento urbanístico, adquiere un cierto desarrollo, con el cual aparece como rigurosamente consustancial.

#### IV

*El Anteproyecto de Ordenanzas consultado desborda el ámbito reservado a las mismas por la legislación urbanística.*

Una vez establecido todo lo precedente, resulta fácil entrar en la crítica del Anteproyecto de Ordenanzas de uso del Suelo y Edificación elaborado por el Ayuntamiento de Madrid.

El Ayuntamiento ha involucrado en este Anteproyecto dos aspectos distintos de la normación urbanística que hemos visto separados por la Ley del Suelo y por la Ley del Area Metropolitana de Madrid, las normas urbanísticas propias de los Planes e integradas en ellos, como una determinación de los mismos y las Ordenanzas de edificación como normas abstractas e independientes en su aprobación, contenido y vigencia de los

Planes de ordenación. A la vez, ha añadido a este conjunto heterogéneo un intento de reglamentación casi completa de la Ley del Suelo.

Seguramente por una inercia histórica, el Ayuntamiento ha elaborado unas Ordenanzas conforme al modelo tradicional que totalizaban o codificaban el conjunto del Derecho urbanístico aplicable en el término. Ha pesado en ello, sin duda, el hecho de que el Anteproyecto se presente como un intento de sustitución de las Ordenanzas municipales actualmente vigentes, promulgadas en 1950, antes, pues, de la Ley del Suelo y de la aprobación del nuevo Plan General del Area Metropolitana de Madrid, que es el primero aprobado después de dicha Ley y conforme a sus prescripciones.

Sin perjuicio de que luego tengamos que examinar cuál puede ser el contenido de la habilitación conferida en el Plan general al Ayuntamiento de Madrid para la revisión de las Ordenanzas vigentes, con todo lo expuesto hasta ahora podemos concluir que un cuerpo normativo como el que se propone no es aceptable y supone un desbordamiento del campo propio del poder normativo municipal (aunque desde la Ley del Suelo no sea, en la materia, estrictamente municipal de Ordenanza).

Analíticamente, concretaremos y procuraremos justificar en sucesivos apartados este juicio general.

## V

*El Anteproyecto de Ordenanzas reglamenta indebidamente la Ley del Suelo, encontrándose en su contenido infracciones formales de la misma.*

La reproducción, desarrollo reglamentario y eventualmente contradicción de los preceptos sustanciales de la Ley del Suelo y de la Ley del Area es constante en el Anteproyecto.

Sin ánimo de agotar la enumeración, nos referiremos especialmente:

En el Título I, que se limita a declaraciones generales, encontramos ya la afirmación (1.1.) de que las Ordenanzas «se acomodan y desarrollan las normas urbanísticas contenidas en el Plan general», asignándose a sí mismas, pues, esa función de «desarrollo» (que no está en el artículo 16 de la Ley del Area ni en el artículo 45 de su Reglamento encomendada a las Ordenanzas), que es la propia del Plan parcial, según el artículo 10, 1, de la Ley del Suelo («los planes parciales... para el desarrollo del Plan general»). Esta usurpación de las funciones del Plan parcial por parte de las Ordenanzas se declara más explícitamente aún en la norma 1.2. de este mismo Título («cuando no existe Plan parcial, pero sí la Ordenanza específica de una zona determinada, ésta sustituye a aquél a estos efectos»). Por otra parte, se contiene una peligrosa definición de que el Plan general no constituye derechos, para cuyo efecto es necesario un Plan parcial (1.2.), concepto por lo menos discutible, según la Ley del Suelo, y que este Letrado no se atrevería a suscribir como interpretación correcta de ésta. En el 1.4. se reproduce la definición del Polígono del artículo 104 de la Ley del Suelo.



El Título II, referente a la clasificación del suelo, es una reproducción y en algún punto desarrollo de los conceptos de la Ley del Suelo sobre las distintas clases de suelo (urbano, reserva urbana, rústico). Como ejemplo de desarrollo de la Ley que para en una contradicción con ésta, citaremos la regla 2.2.1.b), en la que para calificar un suelo de urbanizado se acoge al criterio de los cinco servicios con que el artículo 63, 3, de la Ley define los solares, pero habiendo eliminado del mismo el carácter supletorio que tiene en la Ley («urbanizadas con arreglo a las normas mínimas establecidas en cada caso para el Plan y si éste no las concretare...») para hacerlo de aplicación exclusiva. Con ello se revela de nuevo la intención de las Ordenanzas de sustituir a los Planes, que tiene manifestaciones más importantes, como veremos.

El Título III es en bloque un intento de reglamentación de las reglas de la Ley del Suelo sobre parcelaciones y reparcelaciones. No es difícil encontrar contradicciones formales con dicha Ley en este intento de reglamentación; por ejemplo, en la definición de parcelas indivisibles, 3.1.3., se omite el supuesto d) del artículo 78, 1, de la Ley, fundamental para la construcción de manzanas abiertas; la iniciativa privada de la reparcelación se condiciona inexplicablemente a la conformidad del 50 por 100 del valor del polígono, cuando es claro que un solo propietario, con cualquier superficie, puede exigirla en el supuesto de lesión del artículo 81 de la Ley, y fuera de ese supuesto habría que estar a las reglas de la compensación, que exigen para vincular a la minoría una proporción del 60 por 100 (art. 125). En todo caso la reglamentación amplía constantemente los supuestos de la Ley, los condiciona y muy frecuentemente los agrava en favor de una mayor intervención municipal. Por otra parte, y ya en los aspectos de competencia, como en general en todo el Anteproyecto, no se tienen en cuenta, y más bien se contradicen, los preceptos de la Ley y Reglamento del Area Metropolitana; así se ignoran sistemáticamente las competencias de la Gerencia Municipal de Urbanismo en beneficio de la Dirección de Urbanismo y Sección de Urbanismo y Obras del Ayuntamiento, e incluso en esta materia específica de parcelaciones y reparcelaciones las propias competencias de la Comisión del Area (art. 32, 5, del Reglamento).

En el Título VI, 6.2., se contiene una regulación compleja de los Planes parciales, que excede de la de la Ley del Suelo. También se contiene en este Título, 6.3.3., una regulación de las cesiones de terrenos, intentando reglamentar así los artículos 114 y siguientes de la Ley del Suelo y los 66 y siguientes de la Ley especial del Municipio de Madrid, de 11 de junio de 1963; de nuevo en esta reglamentación se incluyen normas de legalidad perfectamente dudosa, como la extensión de la obligación de cesión de terrenos para «uso religioso» y la definición de la proporción de cesión obligatoria sobre la superficie total del polígono y no sobre la superficie edificable, como concretan el artículo 116 de la Ley del Suelo y el 67 de la del Municipio de Madrid. En 6.5. se intentan reglamentar igualmente los proyectos de urbanización.

En el Título VIII se atribuye también a la competencia de la Dirección de Urbanismo lo referente a cédulas urbanísticas (8.2.4.) y licencias (8.4.

y siguientes), que la legislación del Area atribuye inequívocamente a la Gerencia (art. 48, letras j) y l), del Reglamento).

La regla 8.6.2. en el mismo Título VIII, que condiciona absolutamente la licencia de edificación a la condición de solar edificable, ignora, y por tanto contradice, la fundamental regla del artículo 21, 2, c), del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955, que admite que el peticionario asuma el deber de costear y realizar simultáneamente la urbanización, regla sin la cual no se hubiesen podido construir seguramente ninguno de los barrios nuevos de Madrid.

La improcedencia de todo el contenido que queda enunciado resulta bastante obvia. Excusamos decir que nada puede justificar las contradicciones y violaciones en que los preceptos de las Ordenanzas incurren con relación a normas estatales superiores. Pero tampoco es justificable una reglamentación, aun sin infringirlas, de tales normas estatales, como ya nos consta. El desarrollo reglamentario de la Ley del Suelo corresponde al Gobierno, con audiencia del Consejo de Estado (art. 10, párrafo 6, de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado), así como al Ministerio de la Vivienda (disposición final 4.ª de la Ley del Suelo), y no al Ayuntamiento. Es una reglamentación que, por lo demás, debe ser realizada en todo caso por normas estatales y generales, sin que tenga sentido que cada vecino de cada Municipio pueda estar afectado por los preceptos de dicha Ley, que define uno de los estatutos básicos de la propiedad inmueble, en extensión y condiciones distintas. El Municipio no tiene potestad para reglamentar estas normas estatales, ni esa reglamentación es función en absoluto de las Ordenanzas de uso y edificación, ni se le ha confiado tampoco ese cometido por las normas del Plan general, en que los redactores se justifican. Igualmente por lo que hace a la Ley del Area, que tiene ya su Reglamento y que únicamente confió al Municipio la aprobación de un simple Reglamento de régimen interior respecto a la Gerencia Municipal (art. 46, 3, del Reglamento), organismo que, por cierto y paradójicamente, parece ignorarse por completo en el Anteproyecto.

## VI

### *La invasión por el Anteproyecto de Ordenanzas del ámbito propio de los Planes y su contradicción con el Plan general de Ordenación del Area Metropolitana de Madrid.*

Mayor significación práctica tiene la invasión decidida que hace el Anteproyecto de Ordenanzas en el contenido de los Planes, tanto del Plan general como, sobre todo, de los Planes parciales, a los que se deja prácticamente sin otro contenido que el constructivo de alineaciones y rasantes. Ya hemos visto en el anterior apartado que esto último se confiesa con toda explicitud en las reglas introductorias que definen el contenido de las Ordenanzas, 1.1. y 1.2., al atribuir a ésta la función de «desarrollar» el Plan general y de «sustituir» los Planes parciales. Pero la cuestión es aún más grave, puesto que en realidad las nuevas Ordenanzas pretenden sustituir

también al Plan general, definiendo por sí mismas toda una ordenación completa de Madrid, que no sólo viene a privar de todo contenido normativo al Plan general recién aprobado, sino que, incluso, a nuestro juicio, lo contradice formalmente e intenta rectificar con la máxima trascendencia (y con justificación urbanística o no, cosa que a nosotros no nos concierne enjuiciar), supuesto el contenido normativo que indudablemente dicho Plan contiene.

*A) Contradicciones formales entre el Plan general y el Anteproyecto de Ordenanzas.*

La libertad con que el Anteproyecto trata al Plan general se manifiesta por de pronto en ciertas contradicciones formales expresivas.

Así, las normas del Plan (documento D, págs. 75 a 79 del tomo VIII) reglamentan la utilización del suelo rústico sobre la base de su clasificación en zona rústica forestal, zona rústica exterior y zona rústica de protección. En cambio, en el Título V del Anteproyecto estos conceptos se han sustituido por los del suelo rústico normal, suelo rústico forestal y suelo de protección de comunicaciones.

En el Título VI de las Ordenanzas, la definición del suelo de reserva urbana se limita a la «reserva neta», sin recoger la distinción de las normas del Plan general entre zona de reserva global y de reserva neta.

En la zonificación completa que realiza del suelo urbano el Título VII, ha desaparecido toda referencia al criterio central del Plan general entre «casco urbano» y «suelo urbano condicionado a la revisión de los Planes parciales» (documento D, pág. 124), sin duda por el principio básico de que las nuevas Ordenanzas van a sustituir a los Planes parciales, declarado por ellas mismas en 1.2., como sabemos. Aparte de esto, y en términos aún más radicales, desaparece la función zonificadora de los Planes parciales, que inequívocamente les atribuye el artículo 10, 1, a) y b), de la Ley del Suelo, y que asumen en su totalidad las nuevas Ordenanzas, que es expresivo observar que llevan anejo un «plano de Ordenanzas» (7.1.1.). Este «plano de Ordenanzas» es por sí mismo un Plan general completo, un Plan general que ha absorbido además todos los contenidos zonificadores reservados a los Planes parciales y a sus correlativas Ordenanzas (art. 10, 2, e), de la Ley del Suelo). Igualmente el Anteproyecto, al incluir en sus proyectadas Ordenanzas reglas definitivas sobre volumen de edificación, eliminan la posibilidad de que esto sea decidido por los Planes parciales, no obstante remitir a ellos esta determinación el artículo 10, 1, e), de la Ley.

Pero además, y sobre todo, entendemos que existe una contradicción formal de principio entre las nuevas Ordenanzas del Título VII del Anteproyecto y las prescripciones del Plan general sobre el particular, cuestión sustancial que destacaremos en apartado independiente.

B) *El Plan general incorporó a su regulación del suelo urbano las Ordenanzas municipales vigentes.*

El Plan general aprobado en 1963 ha sido, como ya hemos notado, el primer Plan sobre la capital que se aprueba con posterioridad a la Ley del Suelo. Por ello sus redactores se encontraron con que en el momento de estudiarlo, todo el peso de la ordenación urbana de Madrid, como era lo común antes de la Ley del Suelo, según sabemos, recaía sobre las Ordenanzas municipales. Por ello optaron, como una fórmula de tránsito, por incorporar al propio Plan general las Ordenanzas existentes, alejando así la posibilidad de que éstas pudiesen constituir una normativa independiente.

Esta idea de que las Ordenanzas particulares de zonas comprendidas en el libro segundo de las municipales actualmente vigentes se integrasen en el Plan general para pasar a formar parte del mismo, tiene su base legal en el art. 9 de la Ley del Suelo, que prevé en el apartado d) del párrafo 2 como contenido de dicho Plan «las normas urbanísticas aplicables a la edificación en las zonas urbanas y las condiciones que han de regir en las rurales». Si ahora consultamos estas «normas urbanísticas para el término municipal de Madrid» que se contienen en el documento D de los de aprobación del Plan (tomo VIII), vemos que, en efecto, tal incorporación se ha realizado de una manera deliberada y expresa.

En el apartado 6.05 de dicho documento D, después de definir el casco urbano se dice lo siguiente :

«La edificación normal corresponde a manzanas con normas urbanísticas antiguas en las que, por el gran volumen ya construido, se adopta un criterio conservador en alineaciones y Ordenanzas de aplicación.

La utilización del suelo en esta zona se sujetará a las alineaciones y Ordenanzas vigentes hasta la entrada en vigor del Plan; cuando éste preceptúe un cambio de ordenación, las edificaciones en los sectores a que afecte deberán obtener la aprobación de la Comisión del Area» (pág. 125).

Esto en cuanto a casco urbano. A éste, como ya notamos, se contraponen en estas normas el «suelo urbano condicionado a la revisión de los Planes parciales», que comprende los sectores en que durante la vigencia del Plan general de 1941 se aprobaron Planes parciales o Proyectos de urbanización, los cuales han de reajustarse al nuevo Plan general (6.06). Pues bien, también en cuanto al suelo urbano condicionado, cuando las determinaciones del Plan general no le afecten y esté comprendido en la primera etapa de actuación del mismo,

«a partir de la vigencia del Plan revisado [el general hoy vigente de 1963] se considerarán en vigor las alineaciones, Ordenanzas y demás establecidas en el Plan parcial o Proyecto correspondiente» (epígrafe 6.07, págs. 125-6).

En cuanto al mismo «suelo urbano condicionado» comprendido en las siguientes etapas de actuación, la alteración de Ordenanzas tendrá que venir, precisamente y no de otra manera, de la revisión de sus Planes parciales, como resulta del apartado 6.08 (especialmente pág. 127, para el Grupo II, a cuya regulación se remite luego para el Grupo III: «se efectuarán las modificaciones necesarias para su mejor adaptación a las previsiones del Plan revisado, tanto por lo que se refiere al trazado viario como en cuanto a Ordenanzas»).

El criterio no puede ser, como se ve, más explícito: criterio conservador de las Ordenanzas vigentes en cuanto a todo el casco urbano y a las urbanizaciones realizadas con posterioridad a 1941, siempre que se incluyan en el sector comprendido por el nuevo Plan general en la primera etapa de actuación y no contradigan éste, y revisión de las Ordenanzas de las demás urbanizaciones posteriores a 1941 por el procedimiento de revisión de los Planes parciales o *Proyectos correspondientes*.

Esta conclusión está confirmada si analizamos con detención el capítulo VII. «Normas generales de edificación», y el sentido de la facultad que se otorga por ellas al Ayuntamiento para «reajustar» las Ordenanzas vigentes.

C) *Los límites de la habilitación contenida en el Plan general en favor del Ayuntamiento de Madrid para reajustar las Ordenanzas vigentes.*

a) Al definir las «Normas generales de edificación» (págs. 131 y ss.), el Plan general comienza diciendo:

«Para el estudio de estas normas se han tenido en cuenta las actuales Ordenanzas Municipales de la edificación de Madrid que habrán de ser *reajustadas* por el Excmo. Ayuntamiento *para su acoplamiento* a las determinaciones de la revisión del Plan general de Ordenación».

Para este *reajuste* se establecen las siguientes, y viene seguidamente una enumeración de distintas «condiciones».

A su vez, en página 140 (epígrafe 7.03) se establece lo siguiente:

«*Ordenanzas particulares de cada zona.*»

La clasificación actual de estas Ordenanzas se reajustará, no sólo *para reducir en lo posible su número* y facilitar así su aplicación, sino también *para su adaptación a los conceptos de clasificación del suelo* que se han establecido en la revisión del Plan general de Ordenación».

Por último, página 141, se precisa:

«Con estos criterios [clasificatorios] *podrán ser refundidas* las que regulan la edificación en el casco antiguo; las correspondientes al antiguo ensanche, las que se refieren al antiguo extrarradio y casco de Municipios limítrofes; las correspondientes a vivienda aislada o

unifamiliar; las industriales y, finalmente, las que comprenden las zonas verdes y sanitarias.

Se redactarán *nuevas Ordenanzas* que regulan los tipos de ordenación o edificación *no previstos en las vigentes* y las que correspondan a las áreas, que, en la revisión del Plan general están calificadas de renovación como de remodelación o zonas especiales».

De todas estas prescripciones resulta claramente:

1.º Se ordena un «reajuste» de las Ordenanzas vigentes, no la redacción de ~~unas~~ Ordenanzas enteramente nuevas; estas Ordenanzas nuevas sólo se prevén para tipos de ordenación no previstos en las actuales y para las áreas de renovación, remodelación y zonas especiales, exclusivamente.

2.º El objeto de este «reajuste» es doble: por una parte, adaptar o acoplar las Ordenanzas vigentes a las determinaciones explícitamente enunciadas con este objeto por el Plan general, así como a su nueva clasificación del suelo, exclusivamente a estos dos objetos y no a cualquier otro criterio que libremente pudiese adoptar el órgano llamado a «reajustar»; en segundo lugar, refundir en un número menor las Ordenanzas existentes y esto sólo «en lo posible»; única y exclusivamente son estos los criterios que han de presidir la labor de reajuste, lo cual se explica por el criterio conservador o incorporador que en la materia que el propio Plan proclama, según pudimos ver en el anterior apartado.

3.º Este «reajuste» de las Ordenanzas vigentes, y en su caso la redacción de las Ordenanzas nuevas para supuestos nuevos antes aludidos, se encomienda al Ayuntamiento de Madrid de una manera expresa, aunque la Ley del Area, artículo 16, concretó que habrían de someterse a aprobación definitiva de la Comisión del Area.

Examinaremos el sentido de estos tres criterios y si los mismos han sido atendidos por el Anteproyecto que se informa.

b) Evidentemente, una mínima atención al texto estudiado y su comparación con las Ordenanzas que trata de sustituir permite concluir fácilmente que la labor de los redactores de dicho texto no ha sido exactamente la prevista por las transcritas normas del Plan general. El Anteproyecto no se ha limitado a «reajustar» las Ordenanzas existentes y a redactar unas nuevas únicamente para los supuestos nuevos a que el Plan se refiere, sino que contiene un cuerpo normativo entera y totalmente nuevo, distinto del existente, cuyos criterios pretende rectificar de una forma radical y completa. Hemos de repetir que no nos corresponde enjuiciar el fondo de las concepciones urbanísticas a que tal rectificación responde, pero sí notar que con ello se está, con toda evidencia, excediendo los límites de la habilitación conferida por el Plan general. En cuanto éste ha incorporado las Ordenanzas vigentes, con la simple reserva de reajustarlas en los limitados términos que hemos visto, la rectificación radical de dichas Ordenanzas comporta una verdadera modificación del Plan general y una modificación de extraordinario alcance, aunque, naturalmente, como se comprende, sea irregular.

Las determinaciones o condiciones que habían de presidir el «reajuste» de las Ordenanzas según las normas del Plan general están, además, perfectamente concretadas en el capítulo VII del documento D, según sabemos, aparte del tema, ya puramente formal, de la «refundición» o reducción del número de Ordenanzas. Toda alteración del contenido de las Ordenanzas al margen o por encima de esas prescripciones concretas supone una infracción del mandato inequívoco contenido en el Plan. Lo es, tanto porque se excede del límite de la habilitación otorgada al Ayuntamiento («ultra vires»), como porque lo no incluido en tales prescripciones es fuerza entender que el Plan lo ha incorporado de modo positivo a sus propias normas, según nos consta. Esto está claro, así como lo está que la elaboración de las nuevas Ordenanzas no se ha limitado ni mucho menos a recoger tales prescripciones, dejando el resto de las Ordenanzas vigentes inalterado; por el contrario, como venimos repitiendo, y resulta obvio comprobar, el Anteproyecto sienta criterios absolutamente nuevos en puntos sustanciales, criterios que no encuentran en las prescripciones del Plan general el menor apoyo.

En efecto, uno de los criterios centrales del Anteproyecto es el de la reducción de volúmenes o índices de edificabilidad, en proporción que los técnicos calculan entre el 40 y el 50 por 100 con respecto a la situación actual. Ahora bien, por parte alguna del capítulo VII del documento D del Plan, «Normas generales de edificación», se contiene una autorización o prescripción en tal sentido, que pugna, además, con el criterio declaradamente conservador que en favor de las Ordenanzas actuales se contiene en dicho capítulo y en el VI, según nos consta. Es más, la primera de las determinaciones que las normas del Plan formulan para presidir el reajuste de las Ordenanzas vigentes lleva el epígrafe justamente de «Condiciones de volumen» (norma 7.01, pág. 131), y nada en ellas ampara una operación como la que se pretende. En estas condiciones de volumen se contiene, en efecto:

— En cuanto a casco antiguo, simples limitaciones de altura, prohibición de elevaciones de nuevas plantas sobre las Ordenanzas, ídem de torreones, de segundos áticos, regulación de alturas mínimas y abertura de patios abiertos a fachadas.

— En cuanto a antiguo ensanche, se remite a lo anterior; señala un criterio para fijar la altura máxima.

— Antiguo extrarradio y cascos existentes en pueblos limítrofes: se remite a lo anterior con unas ligeras variaciones que especifica, más la supresión de la actual Ordenanza número 12-A y la revisión de la número 12-B de doble crujía, para las cuales fija un límite máximo de 10 metros en ancho normal.

— Edificación en manzanas abiertas: señala con toda precisión que «la altura de la edificación vendrá fijada por el Plan parcial correspondiente, aunque fija ya un criterio de densidad de 100 viviendas por Ha.; límite de separación de bloques; declara integrar en este capítulo la Ordenanza especial del Paseo de la Cas-

tellana, con unas correcciones que especifica (retranqueo, separación de alineaciones, volumen edificable máximo de  $7 \text{ m}^3/\text{m}^2$ ).

— Edificación aislada unifamiliar: remite la zonificación de este tipo de viviendas a los Planes parciales, fija parcelas mínimas, alturas y densidades medias de vivienda, retranqueos, índice de ocupación.

— Zona de remodelación: volumen máximo, el de las actuales Ordenanzas, con el máximo de  $7 \text{ m}^3/\text{m}^2$ , alturas, retranqueos.

— Ampliación de nuevos núcleos: normas de reserva urbana, si bien la Comisión del Area podrá fijar la edificabilidad y sus características esenciales.

De este breve resumen resulta claro que las «condiciones de volumen» señaladas por el Plan general explícitamente para «reajustar» las Ordenanzas vigentes en parte alguna autorizan, no ya imponen, la drástica reducción de volumen que el Anteproyecto postula. Las condiciones de volumen que hay que retocar son las que resultan de las limitaciones de altura establecidas por el Plan, de densidades de vivienda, cuando las fija, y hasta de los índices de volumen, que sólo en dos ocasiones (Paseo de la Castellana y Zona de remodelación) se señalan; en todos los demás aspectos referentes a volumen de las Ordenanzas existentes, los criterios de éstas deben, pues, mantenerse, en base al principio interpretativo *inclusio unius exclusio alterius*, y a todo el sentido general incorporación-reajuste de las Ordenanzas que el Plan define.

También resulta claro del anterior resumen que cuando el Plan ha querido la supresión de una Ordenanza en bloque, lo ha dicho, como la número 12-A, o la revisión más intensa de otras, como la 12-B. A la vez, que la zonificación se remite expresamente a los Planes parciales, como para edificación aislada unifamiliar, y que en ocasiones se faculta a la Comisión del Area, al margen, pues, de las Ordenanzas, para fijar los índices de edificabilidad y sus características esenciales (como en ampliación de nuevos núcleos).

Este análisis, que podía ser prolongado en términos idénticos a las demás condiciones de reajuste de Ordenanzas, condena inexcusablemente como contrario al Plan el Anteproyecto, que ha excedido notoriamente su función, pretendiendo fijar un criterio urbanístico nuevo y completo para Madrid, lo que es misión exclusiva del Plan general, y que éste además había ya fijado en términos totalmente distintos.

## VII

### *La significación de la habilitación conferida al Ayuntamiento de Madrid para el reajuste de las Ordenanzas vigentes.*

El que el reajuste de las actuales Ordenanzas se haya confiado al Ayuntamiento, no obstante la incorporación de esta normativa al Plan general, merece una explicación y a la vez una determinación exacta de su significación.



No parece que sea preciso razonar demasiado para comprender que el término «reajuste de Ordenanzas» no es sinónimo de modificación de Ordenanzas, y que declarar que aquel reajuste se realizará por el Ayuntamiento, sujetándolo a determinaciones muy precisas, no comporta un traslado material de competencias. Más lógico parece pensar que a través de esta fórmula, en parte por respeto a las tradicionales competencias municipales, en otra parte por su probada experiencia técnica en la materia, se está pensando en el Ayuntamiento como en un puro instrumento técnico del que servirse para la redacción material del reajuste, reajuste que implica la integración de las escasas normas del Plan General del Area con las Ordenanzas actualmente vigentes, sin posibilidad alguna de modificar sustancialmente la ordenación en vigor.

A la posibilidad de entender realizada una delegación sustancial de facultades en favor del Ayuntamiento se opone terminantemente lo establecido en el artículo 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo:

«La competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación, sustitución o avocación previstas por las Leyes».

En el caso de Madrid está claro que el establecimiento de zonificación, la radicación de centros urbanos representativos e instalaciones de interés público, las normas urbanísticas aplicables a las zonas urbanas, como materias propias que son del Plan general, son de la competencia de la Comisión del Area o del Gobierno en su caso, y por ello no es posible que éstos renuncien a ella en favor del Ayuntamiento. De aquí también que los preceptos alusivos al reajuste de las Ordenanzas o a su nueva redacción que se contienen en el Plan general, *aprobado por un simple Decreto*, no por Ley formal, no puede entenderse como una delegación de competencias que contradiga el sistema ordinario de competencias.

¿Cómo salvar, sin embargo, las claras y expresas alusiones de la Ley del Area Metropolitana, concretamente en el artículo 16, a la competencia municipal para la redacción y aprobación provisional de las Ordenanzas? A nuestro juicio, y como ya hemos anticipado, sólo es posible cohonestar las competencias de la Comisión del Area y Gobierno sobre las normas u Ordenanzas urbanísticas de los Planes generales y la de los Municipios sobre las Ordenanzas municipales propiamente dichas, partiendo de la base de considerar que unas y otras tienen distinto contenido.

En concreto, el Municipio de Madrid puede, siguiendo los trámites que se establecen en el citado artículo 16 de la Ley del Area, modificar las normas de las Ordenanzas vigentes que afectan a las siguientes materias: cimentación, relleno de tierras, desperfectos en servicios públicos, zócalos de fachadas, zócalo de cementos, materiales de fachadas, composición arquitectónica, vallado de solares, andamios, vallado de obras, verterederos, desagües de lluvia, tramitación de licencias, documentación para licencias de industria, revisiones en la ejecución de obras, licencias de alquiler, documentación y tramitación de licencias de obras, de reforma y

ampliación, normas sobre licencias para obras de reforma parcial y obras menores, portadas de establecimientos comerciales, entreplantas, portales, toldos, marquesinas, normas sobre ruinas, aguas y demoliciones, construcciones provisionales, apertura y transmisión de establecimientos industriales, anuncios, responsabilidad de técnicos y directores de obras, alturas de edificios, viviendas en semisótanos, normas de edificación con patios interiores de solar, alineaciones interiores, patios de manzana y patios de solar, patios mancomunados, chimeneas de ventilación, edificaciones sin patios interiores de solar, condiciones higiénicas de viviendas, comercios, industria, condiciones de garajes y aparcamientos, normas sobre instalaciones sanitarias, sobre instalación y funcionamiento de ascensores y montacargas, anuncios luminosos y materias de análogo tenor, y ello sin perjuicio de la incidencia que sobre estos temas han comenzado a producir las regulaciones estatales, según hemos notado.

Como se ve por la enumeración de este núcleo de materias, la potestad de Ordenanza municipal queda, a nuestro juicio, reducida, por todas las razones expuestas más atrás, a una simple potestad de policía urbana, que mira más a la edificación propiamente dicha y a salvaguardar durante su construcción la salubridad, la estética, la higiene o la seguridad, que a regular la ordenación urbana de la ciudad y a establecer límites sustanciales al *ius aedificandi* de los propietarios. La competencia urbanística de los Municipios, como tantas otras materias de sus viejas funciones, ha sido prácticamente transvasada a los órganos centrales, y una de las técnicas de este transvase ha sido, sin duda, la institucionalización de los Planes de urbanismo y la localización de la competencia para su aprobación en los órganos centrales. El Municipio ha pasado a ser, y en el caso del Municipio de Madrid desde la aprobación de la Ley del Area esto es evidente, un simple órgano de propuesta, elaboración técnica, un interesado más entre otros, y un ejecutor de ordenaciones superiores. Ni está sustancialmente en él la competencia de la ordenación urbana, ni es suya tampoco la responsabilidad última por un defectuoso planteamiento y ordenación, plenamente posible, como es natural.

Otra interpretación equivaldría a admitir que lo sustancial de la ordenación urbanística de Madrid había quedado confiada al Ayuntamiento, y que éste podía alterar, en virtud de esa facultad, el contenido sustancial del Plan general, sustrayendo del mismo todo su contenido normativo, fuera de la fijación de la red viaria y los servicios. Esta alternativa es inaceptable rigurosamente, porque resulta absoluta y totalmente contradictoria con

- la creación inmediata a la aprobación del Plan general de una organización especial para la dirección urbanística del Area Metropolitana de Madrid, como organización estatal, con neto predominio en su seno de representaciones y resortes del Estado, por encima de los que ya posee en el régimen urbanístico común;
- con la expresa atribución a dicho organismo y al Gobierno (que

fué quien aprobó mediante Decreto el hoy vigente) de la confección, aprobación y revisión del Plan general;

- con la significación institucional básica que el Plan general y los Planes parciales tienen en nuestro Derecho desde la Ley del Suelo;
- con todo el sistema competencial del urbanismo establecido en nuestra patria desde la misma Ley del Suelo;
- con la significación en concreto del Plan General del Area Metropolitana de Madrid y con su expreso contenido normativo, según ha quedado expuesto.

Esta enumeración elemental puede resumir fácilmente la argumentación de este dictamen.

#### CONCLUSIONES.

*Primera.* De toda la exposición anterior se infiere que el Anteproyecto de Ordenanzas elaborado por los Servicios municipales no es aceptable en Derecho. So capa de un reajuste de unas normas incorporadas sustancialmente al Plan General del Area Metropolitana de Madrid, se pretende imponer una directiva urbanística completamente nueva, y por su extensión, virtualmente total, que supone en realidad una alteración fundamental de dicho Plan, y con ello una invasión de competencias ajenas.

*Segunda.* El Ayuntamiento, para la elaboración de las nuevas Ordenanzas de edificación, ha de limitarse a la labor de mero reajuste de las hoy vigentes, según la encomienda concreta que sobre el particular, con directrices específicas que no le es posible transgredir, le han hecho las normas urbanísticas del Plan general, a las cuales han quedado dichas Ordenanzas sustancialmente incorporadas.

*Tercera.* Ello sin perjuicio de que sean de la plena y libre iniciativa del Ayuntamiento la elaboración y aprobación inicial y provisional de unas Ordenanzas de edificación que se limiten a los aspectos puramente abstractos, no vinculados a ninguna directiva de planeamiento en concreto, de la policía de la construcción y de las viviendas e instalaciones en sus aspectos de seguridad y salubridad y en cuanto a las relaciones de vecindad y servidumbres legales.

Tal es mi dictamen, que doy y firmo en Madrid a 1 de abril de 1966, y que someto gustoso a cualquier otra opinión más fundada en Derecho.

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA.

Catedrático de la Facultad de Derecho de Madrid.



## BIBLIOGRAFIA

