

POLITICA DEL SUELO URBANO. PRACTICA Y EXPERIENCIA ADQUIRIDA EN LA POLITICA DE ADQUISICION DE TERRENOS

El trabajo del Dr. Zwaenepoel, puede, sin lugar a dudas, ser calificado de obra maestra. El sutil discurso y profundo conocimiento de su autor, nos ofrecen un amplio panorama de la problemática del suelo urbano, más valiosa, aún, por lo sintético y claro de la exposición. El Dr. J. Zwaenepoel, conocido como una de las personalidades mundialmente destacadas en la difícil especialidad de la doctrina urbanística, analiza en forma simple y certera, describe de manera sencilla y concisa y propone con acierto y eficacia. Para él, deben separarse, radicalmente, la propiedad del suelo y el derecho de superficie, único camino que permite, a su certero juicio, alcanzar la solución del problema del suelo urbano. Semejante diferencia, que ya fue, al menos, intuida por nuestra Ley del Suelo (artículos 157 y s.s.), nunca puede ser un camino fácil en los países donde se consideren suelo y vuelo derechos inseparables. Pero, hasta allí, o muy cerca, hemos de llegar si, de veras, pretendemos encontrar la solución del problema.

Dr. J. ZWAENEPOEL

1.- EL PROBLEMA

La población urbana crece, aceleradamente, en todo el mundo

aunque la expansión urbana obedece más bien a un aumento de necesidades

originadas por la continua elevación del nivel de vida.

La ciudad debe disponer de espacio suficiente para su rol urbano

en proporciones distintas según el caso concreto.

Estos procesos exigen, al tiempo, la remodelación de los cascos urbanos

Nuestro siglo XX se caracteriza por un proceso acelerado de urbanización en todos los países del mundo. La población urbana crece mucho más aprisa que la total. Aquella, que durante siglos representó, solamente, una pequeña minoría, hoy día constituye, ya, el tercio de los habitantes de la tierra y llegará, antes del año 2.000, a superar su 50 por ciento.

La expansión urbana no es consecuencia, exclusiva ni principal, del crecimiento demográfico. Depende, mejor, de un aumento en la demanda de espacio por individuo. En efecto, aunque la cifra total de viviendas urbanas sigue en aumento, en el interior de los cascos ciudadanos ésta se encuentra en constante regresión. Según las estimaciones realizadas en Suecia y Estados Unidos la expansión superficial de las ciudades se debe, en proporciones del 50 por ciento al 70 por ciento, a un incremento positivo del espacio standard per cápita (Prof. Gunnar Lindmah, Örebro, Conferencia Internacional F.I.H.U.A.T. 1965).

La elevación del nivel de vida, el progreso económico, social, cultural y técnico, una nueva forma de vida, según la que nadie queda fijamente enraizado a ningún lugar, el aumento del tiempo libre, los desarrollos de la Administración, enseñanza, servicios y de los pasatiempos o diversiones, son factores que han producido nuevas necesidades de espacios que fueron ayer mucho menores, o no se dieron en absoluto.

En las áreas urbanas es obligado disponer de espacio, tanto para sus propios habitantes, como para permitir las funciones de polos de desarrollo y centros regionales, subregionales o interlocales, como puntos de atracción y concentración de los servicios de su hinterland. Por ello existen siempre, en el interior del recinto urbano, terrenos que no están destinados al exclusivo uso de los ciudadanos.

La misión, o el rol jerárquico, de toda urbe en relación al territorio que le circunda pueden ser diferentes. Esto ocurre, también, con la proporción entre el tamaño de sus zonas de atracción y el número de habitantes que en ellas reside, cosas que varían de una ciudad a otra e, inclusive, pueden evolucionar en el transcurso del tiempo. En consecuencia, los standards de espacio per cápita jamás serán idénticos en dos urbes aunque posean, aproximadamente, la misma cifra de población.

1.2.— La expansión demográfica urbana, los cambios experimentados por las formas de vida o por su propia misión, considerados dentro de una estructura general, conducen a una expansión en superficie y, también, a la renovación de sus centros, con el objeto de adecuarlos a estas nuevas exigencias. No es una cuestión limitada a demoler chabolas y edificar viviendas que las reemplacen. Resulta imprescindible remodelar, en forma correcta, los espacios liberados con objeto de darles su destino más idóneo.

pues los hechos evolucionan hoy más rápidamente que nunca,

agravándose aceleradamente nuestros problemas urbanos,

originando situaciones graves de chabolismo y marginación

y un mercado de terrenos con vicios de monopolio.

1.3.— Las renovaciones y expansiones urbanas tuvieron lugar en todo tiempo y en toda civilización; sin embargo, las necesidades, tal y como hoy se manifiestan, jamás han evolucionado tan vertiginosamente. Desde 1850 la población urbana mundial se vio multiplicada por diez, mientras que la total, sólo se duplicaba. Añadiremos que en los 50 años próximos, se espera crezca a un ritmo que puede llegar a superar el registrado durante este último medio siglo. (Ciclo de Estudio sobre Política y Planificación del Desarrollo Urbano en Europa. Varsovia 1952).

Si, según la mayoría de las estimaciones, al multiplicarse por dos la población urbana es preciso multiplicar por tres la superficie necesaria, resulta forzoso que las zonas urbanas ocupen, en un próximo futuro, una parte muy importante de la superficie del globo. Este ritmo de urbanización, in crescendo, hace difícil la consecución, en momento oportuno, de los objetivos urbanísticos propuestos, lo cual acarrea un sinnúmero de nuevos problemas concernientes a la ordenación del suelo.

La carencia de Planes Generales, la ausencia de equipos y servicios coordinados, la falta de una Política del Suelo con inspiración social, el retraso en la consecución de usos, o construcción de los edificios necesarios, provoca, bajo las presiones del aumento demográfico, la aparición de un sistema de urbanización espontáneo, caracterizado por construcciones desordenadas y dotaciones caóticas. Un ejemplo extremo de este fenómeno es el chabolismo que surge igual en América del Sur, Asia, Africa o, inclusive, en los países europeos. Aclaremos: chabolista es la persona que ocupa ilegalmente un terreno, para construir allí, sin licencia, su vivienda, siempre del tipo más rudimentario. En ciertos países, tales como Turquía, Filipinas y Colombia, se calcula que entre el 20 y el 30 por ciento de población existente en las aglomeraciones urbanas se ha establecido de semejante manera.

1.4.— Frente al crecimiento de la población urbana y el, todavía mayor, de la demanda de terrenos, puede comprobarse que la oferta ha quedado sensiblemente reducida y localizada. Características peculiares del suelo son su inmovilidad y la disponibilidad en cantidad limitada, no reproducible. Además, cada terreno, en un momento concreto, no puede poseer más que un solo uso exclusivo, bien que el urbanismo tridimensional permita ciertos márgenes. Pero, como los planes sean de expansión o de renovación, se localizan y reducen siempre a determinados terrenos, ocurre que, si no se toman a tiempo las medidas adecuadas, se otorga un monopolio a favor de sus propietarios, sean particulares o Entidades públicas. Sin Reglamentación ni Política del Suelo, estos dueños pueden decidir, de la manera más libre y arbitraria, las condiciones y el momento oportunos en los que estarán sus terrenos a disposición de quienes desean realizar los usos y destinos previstos en el planeamiento.

2.- POLITICA DEL SUELO

Resulta, pues, indispensable, seguir una Política del Suelo, para poder dar solución a los problemas anteriormente expuestos. ¿Qué es una Política del Suelo? El esfuerzo sistemático y la acción coordinada aplicados a conseguir, gracias a un conjunto de oportunas medidas, que el terreno más apropiado, en el momento más oportuno y en las condiciones más aceptables para la sociedad, quede a disposición de quienes deban utilizarle según las necesidades del bien común.

En esta definición es preciso subrayar los aspectos siguientes:

a) La política del Suelo sólo puede practicarse en forma sistemática y coordinada. Sus objetivos serán alcanzados únicamente si puede apoyarse, al tiempo, en una legislación y en unas medidas técnicas y financieras adecuadas.

b) La Política del Suelo se basa tanto sobre un factor de localización —en terreno apropiado— como de tiempo —en el momento oportuno.

La Política del Suelo debe hacer factible la utilización del mismo, en condiciones aceptables para la comunidad, quien deberá soportar, además del precio de los terrenos, equipamiento y dotaciones, inclusive los gastos necesarios por uso y desgaste normales, en función de su especial emplazamiento.

2.2.— La Política del Suelo y la Ordenación Territorial forman un díptico inseparable. Aquella no es más que la ejecución de ésta. Los planes urbanísticos nunca son suficientes. Es verdad que pueden impedir el mal empleo del terreno, pero nunca garantizan la consecución del destino previsto. Los propietarios pueden siempre permanecer inactivos, o exigir condiciones inaceptables que imposibiliten, en la práctica, la accesión al suelo con objeto de darle el uso planeado. La Política del Suelo debe permitir, siempre, que los terrenos alcancen el destino previsto y en las condiciones más favorables.

2.3.— La necesidad de una Política del Suelo es evidente, tanto en los países con economía de mercado, como en los países de economía planificada. La naturaleza o intensidad del problema pueden variar. Aún, en los mismos países socialistas, jamás resultan idénticas. Sólo en la URSS ha sido abolida, por completo, el derecho de la propiedad privada sobre la tierra; en las demás naciones socialistas coexisten, junto a una propiedad estatal sobre parte del suelo, más o menos importante, otras dos formas: la propiedad cooperativa y la privada. En todos aquellos Estados con economía planificada, donde esta propiedad privada del suelo aún subsiste, se han tomado oportunas medidas para limitar la libertad de disposición de los bienes raíces y reducir sus precios a niveles socialmente justificables. Se puede, igualmente, afirmar de forma general que, en estas naciones, ha quedado prácticamente abolida la especulación del suelo. Ello, sin embargo, no significa que todos los problemas de suelo hayan quedado automáticamente resueltos.

En una economía de mercado, la fijación del precio es el resultado del equilibrio, en un momento dado, entre las diversas fuerzas que compiten sobre un objeto que posee con cierto grado de escasez. La superación de la ley de la oferta y la demanda, por medio de una reglamentación del precio, no impide tal competencia. Así, cualquier procedimiento de adjudicaciones administrativas, que pretende sustituir al mecanismo regulador del mercado, para ser realmente eficaz, debe estar referido, en todo caso, a la estimación del valor y coste del terreno. Aunque en los países socialistas, el precio del terreno quede, sin duda, influenciado favorablemente por una reglamentación, que consigue disminuir el coste total de las realizaciones, subsisten tensiones entre los diversos usos posibles, como las que, de hecho, se dan entre los distintos Organismos responsables de las ejecuciones. Si, en las naciones con economía de mercado, estas tensiones se manifiestan por medio de fluctuaciones de los precios, en las

que se producen, incluso, en naciones socialistas.

Aunque la Política del Suelo suele relacionarse, exclusivamente, con el habitat, lo está, también, con todos los usos posibles.

socialistas se descubren por el roce y oposición de los diferentes Organismos. Nos hallaremos, siempre, ante un problema de Política de Suelo.

Sin embargo, se puede constatar que el principio general de la propiedad socializada ha sufrido, en la práctica, ciertas correcciones por la concesión del derecho de posesión. La posesión de bienes raíces de uso privado, tales como la vivienda, la casa fin de semana, el garaje o el jardín, puede normalmente, en los países socialistas, ser objeto de atribución personal y transferible. Tal derecho sobre un suelo se aproxima a nuestro actual caso de propiedad privada sobre bienes inmobiliarios. Por el contrario, en los países con economía de mercado, se comprueba que existe una evolución en sentido inverso. El derecho omnímodo de la propiedad está siendo reglamentado de manera que se convierte, lentamente, en un derecho de posesión. Será preciso añadir que, en los países con economía planificada, el derecho de posesión, sobre el suelo, está protegido por el propio Estado y puede ser objeto de cesión a favor de los herederos o de terceros, incluyendo en ella las edificaciones. Trae esto como consecuencia que, en los casos de renovación urbana, se pueden presentar los mismos problemas de expropiación que se ofrecen de países con economía de mercado.

2.4.— Hemos comprobado como, en todas partes, existe la tendencia de asociar la Política del Suelo a la política de vivienda en forma exclusiva. Existe, siempre en toda ciudad, un déficit de viviendas bien emplazadas y bien equipadas. Sucede, también, que los aumentos injustificados de precio, la especulación del suelo, hacen presa en los solares. Por ello, en congresos, coloquios o círculos de trabajo sobre Política del Suelo, han sido estudiados muy particularmente estos problemas como vinculados al habitat, así, por norma general, sólo se reducen a considerar las superficies destinadas a este fin en su sentido más amplio, es decir, incluyendo el equipamiento y edificios complementarios. Sin embargo, dentro del perímetro urbano, existe un completo abanico de usos extraordinariamente variado. La Política del Suelo es imprescindible en todos ellos a fin de conservar, realizar o modificar, estos múltiples destinos. Es imposible, pues, concebir una urbanización armoniosa sin una Política del Suelo que comprenda también las zonas industriales, las zonas verdes o de recreo, los servicios urbanísticos y los equipamientos social, médico-social, cultural y comercial. Dentro de este cuadro deberemos incluir tanto los usos que desaparecen, como los nuevos. Así, antes de planificar las áreas urbanas, es obligatorio considerar las consecuencias producidas por la desaparición de terrenos agrícolas o zonas de arbolado. En cualquier nación, independientemente de su tipo de economía, se han cometido, más de una vez, graves errores por no tomar suficientemente en cuenta estas advertencias elementales.

3.- EXPERIENCIAS EN MATERIA DE POLITICA DE SUELO

La Política de Suelo sólo puede establecerse sobre la base previa de una Ordenación Territorial fundamentada y correcta. Para ser eficaz, su primera labor es prever los diversos destinos, racionales y armónicos, que habrá de recibir el terreno. Sin Plan de Ordenación Territorial se corre el riesgo de que, bajo la urgencia de las necesidades, no se produzca más que expansiones o remodelaciones desordenadas.

Los Planes de Ordenación Urbana han de ser redactados tanto a nivel nacional, como regional o local, con objeto de poder considerar, simultáneamente, todos los factores que influyan en el destino de los terrenos. Cuando éste se ha establecido sobre una base exclusivamente local, sin que, aún a este nivel, se tengan en cuenta los programas y necesidades nacionales, caeremos en un caos de confusión y contradicciones. Por otra parte, si la ordenación del territorio se ha realizado a plazo demasiado largo, se corre el riesgo, indudable, de ver cómo los Promotores,

Resulta imprescindible el adoptar una Política de Suelo

sistemático, coordinado

en tiempo y espacio,

eficiente y realista.

Política inseparable de la Ordenación Territorial,

e imprescindible en todos los países

para eliminar inevitables tensiones

Debe establecerse sobre una previa Ordenación Territorial

bajo criterios regionales y nacionales,

con la participación de todos: autoridades, público en general,

promotores y planificadores, con una perfecta coordinación para evitar rectificaciones ulteriores

con un estudio real de los condicionantes económicos, que no serán nunca exclusivos

y considerando que planeamiento produce, inevitablemente, una situación de monopolio

públicos o privados, al ir cumpliendo las previsiones del Plan, sólo alcanzan realizaciones fragmentarias de un todo, que habrá de aguardar aún largos años para alcanzar la obligada integración en una estructura armoniosa y polivalente. Resulta, por lo tanto, imprescindible tener preparado un Programa de Actuación, en todos los planes a largo plazo, con objeto de impedir la urbanización desordenada.

Son muchos lugares donde se presentan espinosos problemas de coordinación entre planeamiento y fase ejecutiva. En algunos casos, la decisión ordenadora puede quedar decisivamente influenciada por la opinión pública. Por tal motivo hay muchas naciones, como Gran Bretaña o Bélgica, donde las Autoridades se esfuerzan para que el público tome parte activa en la discusión de los Planes Urbanísticos previamente a su aprobación definitiva. Esto supone, siempre, un esfuerzo permanente de información y educación, tanto del público en general, como de los responsables o autoridades locales y provinciales, ya que éstas y aquél, posiblemente no dominen la técnica urbanística, al menos como para poseer un criterio claro y positivo.

Los Planes Urbanísticos deben redactarse en relación coordinada con los diferentes promotores que, en su día, serán los encargados de su realización. La planificación de esta ejecución y la programación económica de los diversos Organos ejecutores, han de hallarse tan en concordancia con los Planes Nacionales de Desarrollo, como con lo previsto en los Planes Generales de la Ordenación. Por otra parte, tales programas y planes tendrán presentes las posibilidades y condiciones especiales de aquellos Organos realizadores que, a fin de evitar todo despilfarro, deberán estar perfectamente coordinados, cuidando mucho no caer en la menor improvisación. Así, jamás olvidemos que, con frecuencia, se producen presiones irresistibles de alguno de estos órganos realizadores, pretendiendo la modificación del plan en el sentido de autorizarse usos que, ellos mismos, han determinado en forma repentina e improvisada.

Punto importante en la relación planig - realización es, siempre, el coste de ejecución. Entendemos por ello tanto los costes de adquisición del terreno como todos los gastos de ordenación, equipamiento o explotación y los producidos por la supresión, o eventual sustitución, del uso anterior. Unos planes de ordenación, meramente teóricos, donde no se tengan suficientemente en cuenta estos factores, poseen siempre el riesgo de resultar irrealizables, o de quedar modificados en forma que acaben por perder toda calidad (v.gr: llegar a densidades excesivas en barrios residenciales, o a la escasez de reservas para los servicios comunitarios indispensables). Resulta evidente que, el mero análisis de costes no puede ser el único factor exclusivo que determine las calificaciones. Salvo muy raras veces, el planeamiento más barato nunca jamás responderá, de forma satisfactoria, al interés general. Será, pues, preciso hallar la mejor solución consiguiendo una calidad adecuada dentro de límites económicamente justificables y financieramente posibles.

Es, por último, indispensable, considerar la influencia, negativa aunque involuntaria, que en la práctica pueda ejercer el planeamiento sobre la propia Política del Suelo. Mientras que no exista Plan de Ordenación vigente puede, en principio, ser autorizado cualquier uso en cualquier parte. Pero, en cuanto se aprueba este Plan, sólo existe un destino, fijo y determinado, para cada parcela del territorio, quedando, a su vez, prohibidos todos los restantes. En consecuencia, las posibilidades del mercado de terrenos con cierta calificación resultan disminuidas en esta misma proporción, ya que, por ejemplo, sólo pueden construirse viviendas en las zonas residenciales, nunca fuera de éstas. Nace, así, un monopolio de solares edificables a favor exclusivo de algunos propietarios. En una economía de mercado libre tal situación influye, sin duda alguna, en la interrelación que siempre existe entre oferta y demanda. Por otra parte, dado el futuro destino, previsto ya en los Planes

que obligará a una Política del Suelo.

La nacionalización del suelo ni resuelve todos los problemas

ni resulta viable en los países con economía de mercado.

Los procedimientos fiscales pueden basarse

en los frutos o valores

en contribuciones especiales,

en la imposición de plus-valías

o beneficios

o métodos progresivos,

de Ordenación, se crea, en la realidad, una base de plus-valías que se traduce en un alza espontánea de precios. Así, en la mayoría de los países de la Europa Occidental, los Planes de Ordenación acusan elevaciones socialmente injustificables en los precios de los solares. Aún cuando la legislación haya previsto de forma explícita que, para cada caso de expropiación, deberá considerarse, exclusivamente, la situación del suelo previa al planeamiento y nunca el destino futuro del terreno, se descubre que, con mucha frecuencia, tales disposiciones no han sido respetadas, al menos estrictamente (España y Bélgica).

Se deduce, como conclusión, que toda Ordenación del Territorio ha de ir, siempre, e imprescindiblemente, acompañada de una Política del Suelo.

3.2.- LA NACIONALIZACION

Teniendo en cuenta la penuria y las necesidades urgentes de terrenos disponibles, podemos preguntarnos si, el suelo, debería ser un bien que quedara fuera del tráfico comercial. Ya hemos dicho como, en la Unión Soviética, el derecho de propiedad privada del suelo, al igual que el de los medios de producción, ha quedado completamente abolido. El problema del precio no puede darse allí con iguales características que en otros países, aunque, siempre sea necesaria una Política del Suelo, a fin de que los terrenos idóneos sean utilizados en el momento oportuno. Toda cuestión relativa al precio se reduce, pues, a los gastos de ordenación y costes del equipamiento. Sabemos que, en los otros países con economía planificada, las propiedades, cooperativa y privada, coexisten con la del Estado; sin embargo, el derecho de propiedad privada se limita, por lo general, a un simple derecho de posesión.

En los países con economía de mercado, donde el conjunto del potencial inmobiliario ha dado lugar a inversiones, tanto en los sectores agrario e industrial como en el inmobiliario, es hoy día imposible concebir, desde cualquier punto de vista, político o económico, la nacionalización absoluta del suelo. En efecto, si se quieren transferir a la colectividad los terrenos, mediante indemnizaciones establecidas según los precios reales y corrientes, el hecho es totalmente irrealizable por ningún Estado, por evidentes razones económicas; si, por el contrario, se quiere fijar una indemnización, según las posibilidades financieras de la comunidad, esta operación no podría efectuarse por motivos obvios de índole política. Destaquemos, no obstante, que hoy se manifiesta toda una nueva tendencia general hacia la parcial socialización de los terrenos, mediante una intervención gubernamental: expropiaciones, compras, ejercicio del derecho de tanteo y retracto, promulgación de medidas fiscales... etcétera.

3.3.- IMPUESTOS

En muchos países existen diversas clases de impuestos sobre los bienes inmuebles. Tales pueden llegar a ser muy diferentes. A saber:

A) La imposición basada en los frutos, reales o teóricos, de estos bienes inmuebles o en la atribución de una cuota —parte del valor del patrimonio inmobiliario, basada ya en los rendimientos, ya en las valoraciones.

B) Una contribución especial destinada a mejorar la inversión efectuada en obras de equipamiento realizadas o previstas.

C) Una contribución, periódica, o por una vez, sobre las plus-valías de los terrenos según las calificaciones urbanísticas, o su grado de equipamiento.

D) Un impuesto sobre los beneficios realizados con ocasión de compra-ventas.

E) Una contribución progresiva, anual o periódica, sobre los solares no edificados en las zonas residenciales.

A su vez, los fines de tales impuestos, también pueden ser muy variados:

LA POLITICA DEL SUELO

*recabar fondos,
recuperar plus-valías,
evitarlas,*

*frenar precios,
o forzar la venta
o cesión del suelo.*

*Desgraciadamente, nunca,
se han mostrado como
solución eficaz,*

*dando lugar a nuevas
subidas de precios*

*pues el impuesto repercute
sobre el comprador*

*en la mayoría de los
casos reales.*

*¿Tiene solución la especulación
del suelo?*

A) La recaudación de fondos dentro del régimen general de contribuciones.

B) Recuperar los gastos efectuados por la comunidad en obras de urbanización.

C) Evitar que las plus-valías originadas por actuaciones de la comunidad, reviertan, bajo la forma de beneficios, en favor de particulares.

D) Detener las alzas de precios y frenar la especulación del suelo.

E) Provocar la venta de los terrenos apropiados.

F) Y, estimular la cesión de terrenos a favor de las autoridades, por precios razonables.

¿En qué medida un sistema de impuestos puede contribuir a una Política de Suelo? La experiencia adquirida por la mayoría de los países que han adoptado estos medios, parece ser más bien negativa. Mientras que tal sistema fiscal no esté vinculado, íntimamente, a un régimen de control de precios, el importe del impuesto, por regla general, se incluye como un factor más en el precio y, de esta manera, acaba por ser un nuevo motivo más de alza en los precios de los solares. Por otra parte, es extremadamente delicado evaluar, exactamente, las plus-valías originadas por las obras de urbanización y discernirlas, claramente, de las producidas por otros motivos que, también, provocan sus elevaciones de precios.

El impuesto sobre solares sin edificar, con vistas al aumento de la oferta de terrenos, no alcanza siempre los efectos deseados y, fácilmente, puede dar lugar a subidas de valores que se reflejan en una venta ulterior. Las contribuciones especiales por obras, pueden ser un medio que garantice la puesta en venta de los terrenos edificables, pero, al mismo tiempo, favorece también el alza de precios allí donde exista un régimen de mercado libre.

La cuota sobre los valores del suelo, al menos si es suficientemente importante y de carácter continuo, puede resultar un medio eficaz de forzar al propietario a ceder los terrenos, en condiciones razonables y momento oportuno, a los promotores. En algunos países con economía planificada se adoptaron, con éxito, sistemas similares, pero en las naciones que practican la economía de mercado, tal procedimiento sólo es posible a condición de que estén previstos los recursos financieros suficientes para que la Administración adquiera, por su cuenta, los terrenos puestos en venta. Por otra parte, parece ser que, un sistema de desgravaciones fiscales, en caso de venta a la Administración, o de compra-ventas realizadas dentro de ciertos plazos previamente fijados, alcanza unos efectos más favorables sobre precios y oferta de terrenos. (Noruega).

En la mayoría de los países europeos, la venta de cualquier bien inmueble está gravada, tanto con cargas fiscales como con otros gastos demasiado elevados. Incluso, en un caso de venta exenta de impuestos o expropiación, todos los gastos originados por transacciones anteriores inciden en el precio y, a su vez, normalmente, el Estado se ve obligado a pagar los gastos que origina la reinversión inmobiliaria de las indemnizaciones.

3.4.— LA REGLAMENTACION Y EL CONTROL DEL PRECIO

¿Podría acabarse con los precios abusivos del suelo, tanto en zonas de expansión como de renovación, estableciendo precios máximos de venta? El problema de la determinación de un precio máximo es muy complejo. Ninguna parcela es igual a otra. ¿En qué criterios podemos basarnos para fijarse el precio? ¿Una congelación, tal como fue practicada hace algún tiempo? ¿Podría conseguirse añadiéndole un coeficiente periódico de alza? ¿Cómo debe tenerse en cuenta la evolución del valor originada por obras de urbanización, jardinería, arbolado o mejora del suelo? ¿Deben relacionarse los valores con el destino urbanístico? ¿Bastará la nueva calificación, por sí misma, para justificar el alza inmediata del precio autorizado? Podríamos intentar el procedimiento de tomar como base el uso real del suelo, pero ¿qué

*Aún no ha sido encontrado
ningún sistema eficaz.*

*Es imprescindible adquirir
las reservas urbanas*

*mediante compra o
expropiación,*

*requiriéndose perfecta
coordinación, presupuesto
bastante y métodos
idóneos*

motivos nos servirán para definir el precio? ¿Partir de la rentabilidad, o de la inversión, o del valor comercial del terreno, según el uso que posea? En el mismo orden de ideas: ¿deben estimarse el uso actual, o el que hubiera sido posible, simultáneamente y en iguales condiciones? ¿Será preciso tener establecido un precio tope de venta, según criterios basados en los antiguos precios de compra, o bien, en los valores fiscales y catastrales, o en las declaraciones objetivas realizadas por los propietarios en caso de herencias, o en los valores de inventario, o en las declaraciones de impuestos?

Todas estas preguntas sólo demuestran lo complicado que es la determinación de los precios de bienes inmuebles. La posibilidad de regularizar el mercado libre del suelo por medio de un sistema de controles, se hace aún más difícil cuando se comprueba que, en todos los países, tanto de economía de mercado como planificada, se disimulan, con frecuencia, los precios, utilizando en la práctica un sistema de pagos "bajo cuerda". Tales procedimientos son frecuentes hoy día, con objeto de evadir las medidas fiscales. No obstante, en la mayoría de los países con economía planificada, están, fijamente, reglamentados los precios de terrenos de propiedad privada. También, en algunas naciones, Alemania Occidental, se ha seguido el sistema de congelación de precios; en otras, se han deducido estos mediante la aplicación de coeficientes preestablecidos. Existen países con economía de mercado, donde, durante y después de la última guerra mundial, se congelaron los precios. Tal sistema fue, progresivamente, abandonado dado que, las condiciones excepcionales del período bélico, habían desaparecido.

3.5.— LA CONSTITUCION DE RESERVAS DE SUELO

En las naciones donde la socialización del suelo no puede realizarse, al menos en su forma radical, se presenta un doble problema en la salud y equilibrio del mercado de terrenos: por una parte, debe situarse en éste una cantidad suficiente de suelo idóneo y, por otra, ha de incidirse en la formación de precios. A fin de contribuir a la solución de ambos, es indispensable que, con los mismos trámites de las calificaciones estén previstos, simultáneamente, todas las reservas de suelo necesarias. Esto puede conseguirse por venta voluntaria, por el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, o mediante una expropiación.

En muchos sitios, se da preferencia al procedimiento de compra-venta sobre cualquier expropiación, porque, allí, éste último procedimiento, siempre resulta demasiado lento y menos exacto en cuanto al monto de la indemnización final.

Para la constitución de las reservas de suelo, es indispensable que exista una coordinación eficiente entre quienes forman el plan urbanístico y los organismos encargados de su ejecución. Con este objeto, hay países donde han sido creados Organismos Centrales, a quienes se encomienda la adquisición y administración de terrenos hasta el momento en que vayan a ser destinados a su fin específico (Land Commission Act 1967 Gran Bretaña). En otros, la constitución de reservas de suelo se encomienda a los Ayuntamientos, o bien a ciertos Organismos Inter Municipales o, por último, a Entidades responsabilizadas de la realización de las obras según los diferentes usos previstos en el planeamiento. En cualquier caso, es fundamental que estos Organismos dispongan del presupuesto adecuado —y suficiente— para adquirir, o conservar, terrenos durante un largo plazo. Esto resulta muy importante cuando se trata de la construcción de nuevas ciudades o barriadas, pues, tales reservas, permiten aprovechar el bajo precio que posee la tierra antes de ser destinados a un uso urbano. Con este mismo fin, pueden también crearse Empresas de economía mixta, en las cuales queden interesados los particulares y las Entidades públicas (Francia). Aclaremos que se

como la asociación de los propietarios

o el arrendamiento de terrenos.

En ciertos casos la Ley concede derechos de tanteo, retracto o prelación

que siempre, presentan defectos y virtudes innegables.

La expropiación

dispone de poca experiencia en estos sistemas, aunque la fórmula ha permitido la realización de complejos y conjuntos urbanísticos muy aceptables, en forma coordinada, sin que el monto total de inversiones públicas sobrepase cierto nivel.

Otro procedimiento consiste en la asociación organizada de propietarios, que puede ser libre (Suecia) u obligatoria (Italia). Este procedimiento, que permite buena coordinación y control eficaz, resulta especialmente idóneo en casos de renovación urbana, o de planes parciales importantes, que obligan a las consiguientes reparcelaciones.

Añadiremos que está en desarrollo la tendencia de no vender, sino dar en cesión o arrendamiento, el suelo adquirido por la Administración a los promotores, tanto públicos como privados (Países Escandinavos). Esto permite recuperar las plus-valías producto de unas inversiones públicas. Pero existe, siempre, un grave inconveniente ya que, el poder público, puede muy difícilmente recobrar los fondos necesarios para constituir nuevas reservas, o realizar las restantes inversiones precisas.

3.6.— LOS DERECHOS DE TANTEO Y OPCION

El derecho de tanteo concede a las Entidades Públicas previstas por la Ley, la facultad de sustituir al comprador en el momento en que el precio y condiciones de venta han sido ya fijadas. Otro derecho, hasta cierto punto análogo, es el de prelación, otorgado a favor de ciertos Organismos Públicos cuando algún propietario haya manifestado su deseo de vender. En este caso, el beneficiario del derecho no se encuentra obligado a precio, ni condiciones, previamente aceptados por ningún comprador. No obstante, las particularidades de la venta han de fijarse por procedimientos especiales. Un sistema menos radical consiste en establecer que todo vendedor deberá, obligatoriamente, comunicar su propósito de venta, previamente, a la Administración; ésta queda así informada pudiendo, en caso de interés, optar por la compra o la expropiación. Como es natural, esta declaración debe exigirse siempre que existan derechos de tanteo o prelación.

El derecho de tanteo presenta las ventajas de una rápida intervención, pero obligándose siempre a precios ya convenidos entre un comprador y vendedor eventuales. El derecho de prelación permite fijar el precio objetivamente, aunque pudiera resultar un procedimiento menos rápido. En diferentes países, se concede un derecho especial de tanteo y retracto, a favor de los Municipios respecto a los terrenos incursos en ciertas condiciones legalmente establecidas. En varias naciones existen proyectos de Leyes reguladores de los derechos de adquisición preferente (Holanda y Bélgica). Por otra parte, ya se está de vuelta en lo referente a las complicaciones que ofrecen los derechos de tanteo y retracto, sabiendo puede obtenerse un resultado parecido combinando la declaración obligatoria del propósito de venta y el perfeccionamiento de los procedimientos de expropiación (Finlandia). El ejercicio del derecho de tanteo encuentra, a veces, ciertos obstáculos, sobre todo cuando el vicio de precios entendidos, o valores ficticios, se ha convertido en una costumbre. El derecho de prelación se muestra más eficaz en los casos de expansión urbana que en los de remodelación. Parece ser que, el derecho de tanteo, dado que sólo autoriza la simple sustitución de comprador, es un procedimiento idóneo para crear, oportunamente, una reserva de suelo y que, además, permite intervenir en el momento mismo de la primera venta, es decir, antes de que se presente el efecto de resonancia producido por diferentes intermediarios y en subsiguientes operaciones.

3.7.— LA EXPROPIACION

La expropiación es el medio de sustraer, por razones de utilidad pública y contra la indemnización oportuna, los derechos de propiedad y posesión a

es un sistema lento y complicado

pese a los procedimientos de urgencia

y, requiriendo en todo caso,

jueces especiales,

peritos independientes,

criterios claros de valoración

y simplificaciones burocráticas.

■
El problema del suelo es universal, complicado por el mismo planeamiento.

Si distinguimos entre propiedad y posesión,

propietarios, inquilinos o usufructuarios, con objeto de transferir tales derechos a quienes harán que, los terrenos, alcancen su nuevo destino. En la mayoría de los países la noción de utilidad pública ha evolucionado hasta considerar que cualquier uso urbanístico es de utilidad pública. En algunos lugares, las expropiaciones pueden tener lugar tanto a favor de la Administración, como de los particulares, siempre que éstos se encarguen de fines considerados de utilidad pública.

Corrientemente, la expropiación se divide en dos fases: una previa administrativa, consistente en determinar estos fines de utilidad pública y fijar las parcelas a expropiar y, otra, posterior, la fase jurídica, donde se establecen las oportunas indemnizaciones. Su mayor inconveniente es el resultar, siempre, un procedimiento complicado y muy lento.

Varios Estados han puesto en vigor procedimientos de urgencia para entrar en posesión, antes de fijarse, definitivamente, las indemnizaciones. El sistema posee así, un punto débil, pues la ejecución de las obras se ha iniciado antes de que el precio del suelo sea conocido.

Por lo general y en su conjunto, el procedimiento de expropiación demuestra una falta de adaptación a las exigencias actuales de una Política moderna de Suelo. Para conseguirla sería preciso tomar, especialmente, en cuenta los siguientes puntos:

1.º.— Tanto la expropiación como el ejercicio de derecho de tanteo, retracto o prelación, deben ser confiados a jueces especiales dotados de la competencia suficiente.

2.º.— Los peritos, a quienes este tribunal encomiende la tasación de bienes a expropiar, habrán de ser independientes y sometidos a un estricto régimen de incompatibilidades.

3.º.— Los criterios que sirven para determinar el valor de los bienes deben quedar, previamente, establecidos por el legislador. Para determinar el montante de una indemnización no pueden tomarse, nunca, en consideración las referencias a otros terrenos, ya que éstas volverían a introducir influencias especulativas y plus-valías provocadas por la propia decisión de la autoridad, o por el esfuerzo de la comunidad. Las valoraciones sólo deben basarse en el uso existente, o el que pudiera haber sido normal y, nunca, en el que pueda corresponder en un futuro, según las ordenaciones y trabajos que, ulteriormente, habrán de realizarse.

4.º.— En la mayoría de los países, el procedimiento de expropiación debe ser simplificado y acelerado teniendo previsto un trámite obligatorio donde pueda conseguirse la coordinación oportuna.

CONSIDERACIONES FINALES

Todas las naciones se enfrentan con un complicado fenómeno urbanístico que, en algunas, ofrece formas extraordinariamente agudas. El problema de las grandes ciudades y aglomeraciones es su resultado. Para resolverlo, debemos recurrir a la Urbanística y a la Ordenación del Territorio. Pero, sepamos que, jamás una planificación del suelo puede ser eficaz si no se halla acompañada de medidas que la concretan; entre las de carácter general, una de las primeras y esenciales, es la Política del Suelo. La penuria de solares en las zonas urbanizadas, dado su demanda, ha llevado ya, en todo el mundo, a tomar una serie de oportunas medidas. Estas producen, en consecuencia, una limitación total o parcial, del ejercicio del derecho de propiedad. Tal es el aspecto fundamental y más delicado de la Política del Suelo y del planeamiento. Este problema, no solamente reviste aspectos políticos y técnicos, sino también, aspectos humanos y sociales. En todas partes se admite que la vida en comunidad obliga, siempre, a la reglamentación de los derechos del individuo.

Después del capitalismo del siglo XX se ha llegado a hacer una distinción entre el derecho de propiedad y el derecho de posesión. Por otra parte, tal distinción es muy antigua, existía ya en los derechos griego y

LA POLITICA DEL SUELO

romano. Actualmente, se procura adaptar el derecho de posesión, heredado del siglo precedente, a las exigencias del bienestar general y de la sociedad moderna, valiéndose de un conjunto de medidas. Cabe preguntarse si, esta evolución, no resulta excesivamente lenta y debería ser adecuadamente acelerada. En los países occidentales, donde el derecho de propiedad subsiste aún bajo su forma tradicional, se puede pensar en nuevas formas, donde se diferencie la nuda propiedad y la posesión. En los países de economía planificada, por el contrario, se comprueba que existe la tendencia de aproximar posesión y nuda propiedad, conceptos que actualmente están todavía muy diferenciados. Quizás, a largo plazo, ambos sistemas terminen coincidiendo.

independientemente de la propiedad,

con lo cual resolveríamos el problema específico del suelo urbano que es una parte, muy importante, del problema total.

propietario podrá vender sus bienes inmuebles, igual que hoy, pero, el precio de venta quedaría fijado por la comunidad, gracias a este arrendamiento del derecho de superficie. Tal forma de propiedad permitiría a la Administración que, los terrenos, alcanzasen con mayor facilidad los usos y destinos previstos en el planeamiento urbanístico. El poder público, sin quedar lastrado por pagos de precios, o indemnizaciones de expropiación, demasiado gravosos, estaría en condiciones de constituir las oportunas reservas de terrenos.

Este derecho de propiedad, perteneciente a la Administración, podría, a su vez, ser cedido a los particulares mediante el pago de un censo enfiteútico.

Advirtamos que, en nuestras anteriores consideraciones, los problemas han sido, singularmente, enfocados desde el ángulo propio de las áreas urbanas. Es evidente que, también, existen dificultades de consecución para los demás destinos previstos en las restantes zonas. Además, debemos destacar, que no se puede realizar ninguna ordenación urbana aceptable sin medidas adecuadas en los terrenos circundantes, sean campos, bosques, o de otro tipo cualquiera. Esperamos que las sugerencias recién formuladas en esta ponencia pueden ser profundizadas en un estudio crítico y comparativo de todos los medios actualmente empleados en el ámbito de la Política de Suelo.

podemos hallar una solución reservándose la Administración todo derecho de superficie, para arrendarlo

Volviendo al mundo de economía libre, parece una solución idónea extender la figura del arrendamiento del derecho de superficie, tal como existe en la legislación francesa. Estimamos que, en las zonas urbanas, la propiedad debe transferirse, forzosamente, a la Administración Pública, mediante la indemnización oportuna. Tal sistema resulta, exactamente, inverso al que actualmente se sigue en ciertos países, donde los terrenos pertenecientes a los Organismos Públicos, pasan a disposición de los particulares mediante un censo enfiteútico. Por el contrario, según nuestro procedimiento —anteriormente expuesto— el





Esta foto de Madrid y muy semejante a cualquier otra ciudad del mundo, pone bien de manifiesto la difícil adaptación. Se trata de una placita correcta, elegante, bien trazada y bien dimensionada que tiene en su centro un monumento a un gran alcalde madrileño del siglo pasado, el marqués de Pontejos. ¿Y qué es ahora este recinto convertido en un desdichado aparcamiento de coches? Pues eso, una desdicha.