

VII. EL SUELO Y SU DIFÍCIL OPERATIVIDAD

El tema de hoy, último de la serie "Los Grandes Problemas Urbanísticos de Madrid", no es exclusivo de nuestra ciudad, sino general a todas las ciudades españolas e incluso a todas las áreas urbanas de los países inscritos en la órbita del mundo de economía libre. Representa, a nuestro juicio, una de las mayores dificultades que se oponen a una adecuada ordenación del proceso de crecimiento de las ciudades, y sin embargo, por estar ligado a la base del "status" jurídico-económico de nuestro mundo, parece el más inmovible y de más difícil solución. Sin embargo, y pese a ello, estimo fundamental incluirlo en la relación de problemas urbanísticos de Madrid, e incluso destacarlo por su importancia entre todos los demás que se han expuesto en artículos anteriores.

A diario se oye hablar de la especulación del suelo y de que es preciso ponerle coto. Varios gobiernos se han preocupado por ello hasta la fecha y se han arbitrado muchas medidas sin que se haya conseguido extirpar el mal. Los terrenos tienen valores inconcebibles, superiores a veces a los edificios que se asientan en ellos, lo cual es algo que parece, —y es—, disparatado. Siempre se ha dicho que, como mucho, el suelo debería representar un 15 por ciento o un 20 por ciento del valor total de cada inmueble. ¿Por qué entonces en España alcanza esos valores que son superiores a los de cualquier otro país civilizado?

Bastante más complejo de lo que a primera vista parece, este tema es frecuentemente debatido y comentado, no siempre con el debido conocimiento ni tampoco con la serenidad necesaria. Nuestro deseo sería contribuir de alguna manera a esclarecer las circunstancias en las que se produce este fenómeno del proceso de encarecimiento del suelo, cómo y cuando se produce, cuáles son sus razones y qué medios habría para combatirlo.

Sin embargo, no hablaremos sólo de la especulación del suelo, sino de todas las dificultades operativas que existen en la práctica y que impide una adecuada movilización del suelo

de las ciudades, atribuibles claramente al hecho de que dicho suelo está fragmentado en miles y miles de parcelas de propiedad privada. Parcelas que representan a otros tantos entes jurídicos individuales (sus propietarios), y que por el hecho de ser sus dueños lo son también indirectamente del destino de la ciudad.

LA ESPECULACION

El fenómeno que intentamos examinar es sin duda atribuible a la condición que tiene el suelo de ser una mercancía más, y el proceso consiste en que se produce inexorablemente un encarecimiento en el mercado, incremento de valor o "plusvalía", debido al desarrollo de la ciudad y a las obras y servicios realizados por la Administración. Plusvalía, por consiguiente, en cuya obtención no ha tenido parte alguna el propietario del suelo, que se limita a percibir unos saneados beneficios por tan cómodo procedimiento.

La especulación, secuela patológica del proceso anterior, es el negocio montado sobre la base de aprovechar los periodos en los que escasea el suelo urbanizado en las ciudades, en los cuales los precios de mercado se disparan, y por tanto las plusvalías obtenidas son mucho mayores de las normales. Hay especuladores profesionales, que son los que persiguen de forma deliberada este negocio, y otros, que aún sin proponérselo, se encuentran complacidos con el regalo de tales beneficios, al vender sus propiedades. Por último, hay quienes compran terrenos y tras urbanizarlos, los sitúan de nuevo en el mercado. Estos hombres son generadores de valores reales y creadores de riqueza y no parece justo englobarlos sin más discriminación, —como de hecho se hace a veces—, con los especuladores, en un torpe y confuso común denominador.

Todo lo que sucede con los precios del suelo en las



MI
HUCHA

TARA 510
CM 250



ciudades, se rige estrictamente por la ley de la oferta y la demanda, y ella determina el valor medio de cada terreno en función de sus posibilidades de edificación. El terreno que más vale será inexorablemente el mejor situado y sobre el que se pueda construir mayor volumen. Influyen además muchos otros factores, tales como la accesibilidad, los servicios, la calidad del subsuelo, la presencia de condicionantes de incomodidad urbanística, etc., y con todo ello puede dibujarse en cada ciudad y para cada momento, un mapa de valores del suelo que represente fielmente la ley espontánea del mercado.

Estos valores, que podríamos llamar naturales, quedan corregidos a su vez por los efectos del control legal urbanístico. Donde este no existe, las tendencias actúan con libertad sobre los terrenos y la ciudad que se va construyendo sobre ellos es tan espontánea como anárquica.

Y en tales casos esa libertad no garantiza el que no se produzca el encarecimiento, porque este no depende sólo de la abundancia de suelo disponible, sino de que ese suelo esté convenientemente urbanizado. Es decir, que haya sido sometido al proceso de transformación que al dotarle de los servicios necesarios le haga apto para ser edificado, y tal proceso no puede tener lugar sin la existencia de una infraestructura básica, que no puede hacer sino la Administración Pública. Y ésta, a su vez, no se puede construir sin base a una planificación anticipada (plan de urbanismo).

Quedamos, por tanto, en que las ciudades sin control urbanístico no garantizan que no aparezca la especulación, y sí, en cambio, que se realice un proceso deforme de desarrollo, que generalmente se produce a lo largo de las carreteras y vías de comunicación, única infraestructura básica existente, en muchos casos.

Los contrastes de la ciudad en crecimiento entre la edificación nueva y la antigua son el exponente más claro del proceso de revalorización del suelo.



EL CONTROL URBANISTICO

Pasemos ahora a examinar lo que sucede con este problema del suelo en las ciudades cuyos Ayuntamientos intentan seguir con seriedad los pasos que señala la legislación urbanística. La ciudad debe realizar en tales casos una previa planificación que permita ir dando respuesta gradualmente a las necesidades del crecimiento. Es la primera dificultad, e importante, porque la tarea es ardua y de larga preparación, y tanto más complicada cuanto mayor sea la ciudad de que se trate.

Una vez superada esta fase de planeamiento, llega el momento de hacer realidad el Plan, y esto es tarea conjunta de los Ayuntamientos y de todos los demás Organos de la Administración Pública cuyos cometidos tienen relación de alguna manera con la ordenación del territorio. Se trata de un encadenamiento de acciones que deben ser adecuadamente coordinadas y ejecutadas a tiempo para que pueda realizarse la urbanización. Simultáneamente con ello hay que ir preparando los polígonos urbanos a desarrollar, consiguiendo la movilización del suelo que la ciudad va necesitando y para lo que se requiere la participación activa de los cientos o miles de propietarios afectados.

Y aquí llega la mayor de las dificultades, porque, no es posible actuar con rapidez urbanizando un suelo de cuya propiedad no se dispone. La Ley del Suelo pareció creer en tal posibilidad, y para ello arbitró cuatro procedimientos diferentes: cooperación, expropiación, compensación y cesión de viales. De los cuatro, sólo el último resultó operativo en la práctica porque era el mismo con el que se venía actuando desde la más remota antigüedad (El procedimiento consiste en dejar las calles para poder pasar, y construir todo lo demás). Pero el precio de la operatividad era en este caso la creación de un tejido urbano compacto y macizado de edificación sin solución de continuidad. Esa ciudad que vemos todos los días y a todas horas, donde todo es asfalto y cemento.

El problema reside en que la ciudad necesita para sobrevivir de unos terrenos que no van a valer nada en el mercado, porque o van a ser inedificables, o su destino ha de ser social y por tanto, no negociables. Son el "hueso" de los planes de urbanismo que todo el mundo rechaza, así como las zonas edificables son el "jamón" que todo el mundo desea. Y entonces, para no perjudicar a ningún propietario, se perjudicaba a la ciudad entera y se autorizaba poco a poco la edificación en todos los terrenos.

El segundo de los sistemas arbitrados por la Ley, la expropiación, resultaba impopular, y sólo se aplicó excepcionalmente, a la medida de los recursos disponibles, que siempre representaban una mínima parte de las necesidades reales de la ciudad.

Por último, para los otros dos procedimientos se requería de verdad la colaboración activa de los propietarios del suelo, que se verían frenados en su deseo de operar libremente hasta que la Administración resolviera la infinidad de problemas que se planteaban en el proceso. Con estos sistemas se conseguirían al final las zonas verdes sin que nadie saliera perjudicado ni tampoco fuera oneroso para la Administración, pero a cambio de ello se batían todas las marcas de la lentitud más desesperante.

LENTITUD DEL PROCESO DE URBANIZACION

A la vista de tan largo y complicado camino no es difícil comprender por qué las ciudades llevan con retraso su proceso de urbanización. Hay un desfase entre la aparición de la demanda y la respuesta urbanizadora, que en unos

sitios es mayor que en otros, lo que provoca la subida de los precios de los terrenos que se encuentran en cada momento en condiciones de ser edificadas con los servicios necesarios. Y con el encarecimiento llega la especulación, cuyo signo antisocial la hace condenable por el hecho de que repercute en el costo total del producto, que no es otro que la vivienda.

En la poca operatividad de la gestión urbanística debemos buscar, por tanto, la causa primera del encarecimiento del suelo. Pero a su vez esa gestión es irremediabilmente lenta por el hecho de que se requiere contar con el consentimiento de una propiedad del suelo muy fragmentada y que considera mucho más conveniente a sus intereses actuar por su cuenta y obtener pingües beneficios entregándose en brazos del tentador mercado inmobiliario. Y se produce para cada terreno una transacción tras la otra, con una nueva subida de valor de cada vez y con frecuencia con nuevas fragmentaciones para complicar aún más cualquier tipo de gestión urbanística colectiva. En una y otra cosa, —deficiente gestión pública y mercado de suelo incontrolado—, radica a nuestro juicio el origen del mal. Y ambas dos son a la vez causa y efecto, influyendo mutuamente de tal manera que si la escasez es la causa de la especulación, las fáciles y tentadoras ganancias del libre tráfico del terreno son tan subyugantes, que enturbian cualquier sano propósito de preferir la participación en la noble, pero lenta tarea colectiva, al final de la cual habrá una mejor ciudad, pero también menores beneficios.

Hay por consiguiente una gran contradicción, que es lo que me interesa destacar aquí, entre los objetivos de la planificación urbanística y las leyes del libre mercado. Una gran parte de las enfermedades urbanas que aquejan a nuestras ciudades es achacable, a mi juicio, a que no se consigue resolver bien esta grave contradicción. A los legisladores no se les ha escapado, como ya hemos visto, este problema, y han intentado afrontarlo creando varios mecanismos entre los que destaca el de la reparcelación, que en España ha sido, además, ampliamente reglamentado.

No obstante, pese a la existencia de este recurso legal de la reparcelación nadie se conforma y aparecen fuertes tensiones en cuanto se anuncia la formulación de cualquier Plan. Se ponen en movimiento toda clase de presiones para defenderse en lo que semeja una "guerra fría urbanística" ante el temor de quedar fuera del reparto de "zonas edificables". Y, casi sin excepción, aparecen campañas insidiosas contra las personas que intervienen en los procesos de planeamiento, señalándose con el dedo a presuntos culpables de favorecer sólo a los amigos propietarios de terrenos, cuando no a ellos mismos. Aunque tal cosa no sea cierta, las circunstancias que hemos descrito y que caracterizan este "status" de la propiedad del suelo, hacen que la gente caiga fácilmente en la tentación de pensarlo. Se comprende que el pánico ponga lentes de colores diabólicos frente a los ojos de los presuntos perjudicados.

Porque por una parte el propietario al que los planes le declaran zona verde su propio terreno, va a presenciar cómo transcurren los años sin que se arregle su situación, por la vía que la ley establece de la reparcelación, mientras presencia con mal disimulada envidia cómo se construyen los terrenos de sus vecinos. O en el mejor de los casos, cuando se pone en marcha el mecanismo serio de la actuación por polígonos —como sucede en Madrid desde hace ya unos cuantos años—, los procesos se hacen largos y farragosos, y son entonces todos los propietarios de los polígonos afectados los que se ven precisados a esperar, y con ellos toda la ciudad, que necesita con urgencia de esas nuevas zonas urbanizadas.



Incluso en los nuevos barrios de elevado "standing" los volúmenes son excesivos, debido al valor del suelo. Los espacios ajardinados pocas veces son vivideros, debido a su desproporción con las agobiantes fachadas que los circundan.

LA LIBRE DISPONIBILIDAD DEL SUELO

Es la reparcelación, por consiguiente, con toda la farragosa preparación que comporta. de valoraciones, identificaciones registrales, recursos inacabables, etc., lo que pone arena en las ruedas de la gestión urbanística. Si no existiera, esta sería infinitamente más fácil y sus resultados tan espectaculares, al menos en teoría, como lo son los obtenidos por cualquier empresa privada que está actuando con libertad absoluta sobre sus propios terrenos. En definitiva, que lo que precisa un buen urbanismo es la libre disponibilidad sin trabas del suelo sobre el que se actúa.

Nos encontramos, por tanto, en una situación de difícil salida, de no cambiar el "status" que regula nuestras leyes económicas, lo que, en las actuales circunstancias parece poco probable. Ahí está, por ejemplo, la nueva Ley del Suelo, que se encuentra a estudio de las Cortes desde hace tiempo, y que representa un "ablandamiento" en relación con la actualmente en vigor. Porque propugna unas modificaciones de la planificación urbanística en aras de una mayor adaptabilidad a esas leyes del mercado, que han venido representando y representan una obstrucción real a todo intento no sólo de planificar con objetividad y libertad, sino sobre todo a que esa planificación pueda cumplirse sin bastardearse. No creo, por tanto, que tal haya de ser el camino para mejorar la condición futura de nuestras ciudades. Parece como una declaración de impotencia para solucionar de verdad y para siempre el problema del suelo.

Por otra parte, la presión fiscal sobre las transacciones de mercado del suelo, —de la que la culminación es el reciente Decreto-Ley relacionado con la contención del alza de los precios—, no es en absoluto solución, dado que el impuesto se convierte en un sumando más en el precio final que, al contrario de lo que se pretendía, resulta una vez más encarecido. Porque si no hay terrenos y la ciudad los necesita, habrá que pagarlos al precio que sea, por monstruoso que ello parezca, y para defender tal axioma ahí estará siempre, una vez más, la ley de la oferta y la demanda.

No nos sigamos engañando ni pongamos más paños calientes, intentando encontrar fórmulas de compromiso para resolver una cuestión tan trascendental para el futuro de nuestras ciudades. En el preámbulo de la Ley del Suelo, y como principio axiomático que parece nadie se ha permitido discutir, se establecía que la propiedad privada del suelo debía estar supeditada al bien público. Pues bien, la experiencia de los años transcurridos desde 1956 muestra bien a las claras que tal principio no ha prevalecido, y ha sido por el contrario pisoteado y olvidado lamentablemente.

Nada más lejos de mi ánimo que concluir ahora abogando por una solución de tipo socialista para resolver el problema del suelo. Eso será lo que tal vez esperen algunos de los que han seguido hasta aquí mi argumentación. Pero no concibo una sociedad que pretenda anular el insustituible motor de la iniciativa privada. El único problema será siempre sujetar y encauzar debidamente a esa iniciativa, para que no se desvíe nunca del objetivo principal, que es conseguir el bien común.

SISTEMA NUEVO

La cuestión estriba, entonces, en conseguir de alguna manera que la Administración, única llamada a responsabilizarse de la dirección de la empresa colectiva de "hacer la ciudad", pueda realizar el proceso de planeamiento sin las trabas que supone la existencia de una propiedad del suelo que es veleidosa e inaprehensible. Su función sería por tanto dirigir el proceso, y estimular a que sea la iniciativa privada la que de verdad "haga la ciudad" para lo que se precisa construir por delante una infraestructura básica que deberá servir de soporte a las nuevas áreas urbanas de expansión. Esas áreas de expansión, cuya delimitación deberá hacer el Gobierno, pasarían a funcionar bajo un régimen especial de excepción en tanto durara el proceso de su urbanización. Y entre las cuestiones que caracterizarían ese régimen especial, la más importante sería la de que quedarían congeladas todas las transacciones de suelo, y los propietarios recibirían unas acciones de la empresa colectiva proporcionales a la superficie de sus terrenos, que al final del proceso les serían nuevamente canjeados en forma de volumen edificable. De esta manera durante el tiempo que durara el proceso de urbanización, desaparecería de la escena el suelo como creador de obstáculos y generador de problemas, la Administración podría actuar con libertad planificando, realizando la infraestructura básica, y dando entrada a los promotores privados que podrían realizar la urbanización de los diferentes sectores y en definitiva la construcción de la ciudad.

Es esta una fórmula que valdría la pena ensayar. No creo que en ella haya ningún ingrediente atentatorio contra la propiedad privada, aunque sí sé que desde el principio será torpedeada invocando su sagrado nombre.

Pero ante la situación sin salida decorosa en que nuestro urbanismo se encuentra, será preciso optar entre respetar por encima de todo tan invulnerable como egoísta principio, o imponerle ciertas discretas limitaciones como las que representan la fórmula expuesta. El precio sería una vez más el futuro de nuestras ciudades.

J. G. G. B.