

# EL SUELO URBANO Y LA PROPIEDAD PRIVADA



**Por Gabriel del Valle y Alonso**

Abogado del Estado e Inspector de los Servicios  
del Ministerio de Hacienda

He tratado este tema en otras dos ocasiones; en ambas bajo un título común: «Municipalización del suelo urbano». Como ahora se me pide que insista sobre este mismo tema, a nadie extrañará que haya de repetirme. En cuestión tan fundamental la machaconería no sobra.

Abría, entonces, mi trabajo con una cita de S. S. Paulo VI a la XXIV Semana Social de España (que luego transcribiré, pues me resisto a omitirla); quiero ahora destacar, como clave de esta colaboración, una admonición del Profeta Isaías:

«¡Ay de vosotros los que juntáis casa con casa, y agregáis heredades a heredades hasta que no quede ya más terreno! ¿Por ventura habéis de habitar vosotros solos en medio de la tierra?» (1).

Y si empezamos por profecías, bueno será recordar las siguientes palabras de Donoso Cortés al Congreso de los Diputados:

«Los tiempos que ahora corren no consienten que sigamos, sin ningún género de variación, las costumbres de nuestros

padres. La nación española está perdida si no se tuerce con violencia la extrañada corriente de la inclinación de las clases acomodadas: La revolución ha sido hecha en definitiva por los ricos y para los ricos; contra los reyes y contra los pobres».

«Desde el día de la creación hasta hoy, el mundo no ha presenciado un ejemplo más vergonzoso de audacia y de codicia. La única cuestión que hoy se agita en el mundo es la de distribuir convenientemente la riqueza, que está mal distribuida».

«La verdad es que es menester removerlo todo, cambiarlo todo: Que un ministerio se quede o se vaya; que mande la fracción puritana o la conservadora; que se eclipse o que resplandezca un nombre propio; que un general saque de la vaina su acero, o meta el acero en la vaina; que en esa caza de ministerios se declare la fortuna por unos o por otros cazadores, todo eso no sirve para otra cosa sino para que el edificio venga al suelo con estruendo mayor y con mayor ignominia».

(1) Is. V (8).

«Dios ha hecho a las naciones curables, pero no son las intrigas sino los principios los que tienen la divina virtud de curar a las naciones enfermas. Ahora bien, el problema no tiene más que una solución pacífica, no tiene más que una solución conveniente: La riqueza, acumulada por un egoísmo gigantesco, es menester que sea distribuida en grande escala».

Y si en el siglo XIX así se nos advirtió, en éste —tras el remedio quirúrgico que impuso la revolución— se nos dio un ideal para todos los hombres de la España Nueva: implantación de la justicia social restableciendo el equilibrio en la vida pública mediante leyes justas de producción y distribución de la riqueza.

Concretándonos al tema que nos ocupa, en nuestros Textos Fundamentales se nos advierte:

«La propiedad privada es un medio natural para el cumplimiento de los fines individuales, familiares y sociales, y como tal ha de ser reconocida y amparada por el Estado; pero el derecho de propiedad está condicionado a su función social y, por ello, todas las formas de propiedad quedan subordinadas al bien común de la Nación, constituida por las generaciones pasadas, presentes y futuras».

Henos, pues, de lleno planteándonos el tema general de la propiedad privada antes de acometer el específico de la propiedad privada del suelo urbano.

Dijo el Padre José María Palacio, O. P. (2):

«En dos grupos pueden dividirse las opiniones predominantes sobre el derecho de propiedad privada. Componen el primero ciertos espíritus miopes esencialmente inadaptados, para los cuales el tiempo no transcurre. Espíritus profundamente reacios a todo progreso y que, influenciados por las teorías importadas del Derecho romano, conceden al régimen imperante de la propiedad privada una importancia excepcional y exagerada, al grado de considerarla insustituible e indestructible y como el eje en que descansa la civilización moderna. Para ellos todos los puntos del programa socialista en el orden puramente económico son vitandos, y la cuestión social no es cuestión de justicia sino de caridad; consideran con obstinada porfía, aferrados como lapas a textos de León XIII —mal traídos y peor interpretados—, que la propiedad privada es de derecho natural, inmutable e intangible; que subsisten las condiciones de épocas pasadas y que los viejos sistemas son los mejores, si no los únicos, para conducirse con acierto y rectitud».

(2) Enquiridión sobre la propiedad. Edit. Dédalo, Madrid, 1935.

En otro grupo militamos los que creemos que hay que revisar, en sus propios fundamentos, el concepto de propiedad privada. Y sin postular una colectivización de los bienes, si recordamos las luminosas enseñanzas del Concilio Vaticano II cuando incita a los cristianos a «que los bienes creados se desarrollen por medio del trabajo humano, la técnica y la cultura civil, para utilidad de todos los hombres sin excepción alguna» (*Lumen gentium*, 36), y cuando afirma (*Gaudium et spes*) el carácter instrumental de los bienes y de las cosas [26 y 27], reconociéndoles un destino universal [69] y admitiendo la propiedad privada, que examina desde dos distintos puntos de vista:

- como derecho de todos y cada uno de los hombres a poseer una parte de los bienes suficiente para sí y sus familiares [69], y
- como capital, como inversiones que deben tender a procurar puestos de trabajo y el beneficio suficiente, tanto para la gente de hoy como para la del futuro [70]; propiedad privada de la que no se ha de abusar contra el bien común [71].

Queda claro —aparte de otras profundas consideraciones que no es nuestro propósito examinar en este momento— que el legítimo beneficio disponible por los particulares como fruto de su derecho de propiedad sobre las cosas, los bienes y los capitales ha de ser el suficiente para sí y sus familiares, sin estorbar el plan providencial de que equitativamente afluyan a todos los hombres a través de puestos de trabajo que su explotación ha de procurar.

Es lo que nos dice San Ambrosio:

«Solamente tenemos derecho a poseer aquellas riquezas de que usamos bien; los bienes superfluos, lejos de ser objeto de apropiación, constituyen un serio peligro y son una fuente de tremenda responsabilidad» (3).

«Porque en la medida en que deseamos aumentar los bienes, amontonar riquezas y ocupar la tierra introduciendo la propiedad privada, sobresalir por el dinero, en esa misma medida abominamos de la justicia y de toda idea de solidaridad» (4).

Se anticipa aquí San Ambrosio, en la expresión al menos, a una idea que el Derecho y la Ciencia económica precisarán más adelante: la falta de cualidad de ciertos bienes para ser objeto de apropiación. Y no hay duda de que, como nosotros, pensaba ya en el suelo, urbano o no:

«La tierra ha sido creada para todos, ricos y pobres; ¿por qué vosotros, los ri-

(3) *De officiis Ministrorum*, L.II, XXVI, 132.

(4) *De off. Minis.*, L. I, XXVIII, 13.



## EL SUELO URBANO Y LA PROPIEDAD PRIVADA

cos, os apropiáis del suelo excluyendo a los pobres?» (5).

Efectivamente, el suelo urbano —el solar— no es una mercancía apropiable individualmente: constituye un bien creado y valorizado colectivamente.

Nadie ignora que el cambio de uso de un terreno, desde su explotación natural hasta su calificación como solar con determinadas características de utilización, que ocasiona su desusado incremento de valor, no obedece a ninguna acción individual de su propietario, sino que procede típicamente del desarrollo urbano.

Por esta razón nunca se dudó de la legitimidad de la absorción de la plusvalía de los solares por la colectividad, bien en forma parcial o total.

Ahora se trata ya de algo más. Ya no basta con crear y reforzar figuras impositivas cuya finalidad no es el mero reparto justo y equitativo de la carga pública, sino el actuar como sustitutivo de una acción expropiatoria de ese incremento de valor no ganado por el propietario del terreno; se trata de impedir —pues no basta el frenar o el paliar— la especulación del suelo urbano, ordenándolo al mejor servicio de la comunidad que lo crea como tal, lo califica, y lo valoriza.

Y para ello no sirven las medidas fiscales de ninguna índole; ni las ya conocidas ni las que se anuncian en los diversos proyectos de fiscalidad del suelo de que desde hace dos años oímos hablar. El natural efecto económico de los impuestos, con sus efectos de amortización y capitalización; las complejidades técnicas y administrativas de su aplicación; la implantación escalonada de medidas indirectas, con su secuela de injusticias relativas; todo ello invalidará los efectos queridos por dichas medidas fiscales, que son inapropiadas al fin pretendido por tratarse de medidas de política económica basadas en un sistema de precios en una economía de libre mercado, cuando lo que se necesitan son medidas directas capaces de cortar la especulación por impedir todo tráfico con esta clase de bienes en los que sólo está justificada su propiedad pública.

Resulta injusto y anticristiano que la tierra se detraiga de su explotación natural, dejándola improductiva, sin que tampoco se utilice su espacio para satisfacer necesidades humanas tan primarias como la vivienda; que el bien creado por la acción pública destruyendo el valor natural de la tierra —el solar—, quede asimismo improductivo y no genere nueva creación de riqueza y de puestos de trabajo;

que esta situación de solares inedicados se mantenga no a la espera de que sean necesarios por crecimiento o expansión de la población, sino especulativamente y cuando son ya imperiosamente demandados para cubrir necesidades sociales, esperando así obtener no un suficiente beneficio, ganado por la promoción del trabajo, la técnica y la riqueza, sino el mayor beneficio posible, no ganado por acción propia sino gratuitamente recibido a causa de las necesidades y acción de la comunidad.

Recordemos aquí la cita de Paulo VI a que antes me referí:

*«El desarrollo acelerado de algunas zonas puede dar ocasión a graves abusos de especulación de solares, lo que ocasiona graves daños a la sociedad y es origen de explotación por parte de pocas personas inconscientes. Contra tales abusos el individuo queda inerte y solamente los órganos sociales, una legislación prudente y un poder ejecutivo decidido y moralmente íntegro estarán en grado de poner eficaz remedio»* (6).

Y este remedio eficaz no está, a nuestro juicio, en medidas indirectas de índole fiscal; para atajar tal fenómeno de desorganización social y económica sólo cabe establecer un claro principio teológico, filosófico, jurídico y económicamente fundamentado: reconocer la inapropiabilidad del suelo urbano y negar el derecho de propiedad privada de los solares en cuanto no sirvan directamente a cubrir una humana necesidad, sino en cuanto se quieran utilizar como elemento del tráfico mercantil y como objeto especulativo de fáciles ganancias, con la secuela de inmoralidades que el conocimiento, intervención o decisión en los planes urbanos pueden despertar.

Esta inapropiabilidad se da, también, en otros bienes en circunstancias que así lo aconsejan, tal como los estados de sitio y las necesidades de requisas militares cuando el acaparamiento excede de las necesidades normales para uno y los suyos privando a los demás del acceso a medios necesarios para su subsistencia.

En los trabajos anteriores a que antes me referí (7) planteaba el tema de las compensaciones que estimaba justas a causa de la expropiación que habría de hacerse por todo el suelo urbano y un sistema —basado en la compensación de la Contribución Urbana— para llegar fácilmente a tal expropiación sin ostentosos aparatos administrativos y sin ne-

(6) Carta de 11 de mayo de 1965.

(7) Revista EL ALCALDE, núms. 1 y 13.



El suelo urbano - el solar - no es una mercancía apropiable individualmente: constituye un bien creado y valorizado colectivamente.

cesidad de recurrir a discutibles procedimientos técnicos de valoración.

Permítaseme citarme a mí mismo y dejar aquí sentadas las siguientes conclusiones allí expuestas:

*« Afirmamos que de ahora en adelante será lícita la propiedad de la tierra para su explotación natural, incluso como base constructiva aislada de toda comunidad urbana; será lícita la propiedad de las construcciones de toda índole, pero no del suelo que las sustente, del que sólo será lícito el uso socialmente ordenado por la comunidad.»*

*«Afirmamos, pues, la urgente necesidad de municipalizar el suelo urbano, confiando su uso mediante cualquier instituto jurídico (siendo utilizable, evidentemente, con grandes ventajas, el llamado «derecho de superficie») apto para ello; de esta forma, el canon que se pagara por tal utilización haría revertir a la comuni-*

*dad ese nuevo valor (el urbano de la tierra) creado exclusivamente por la acción social y pública».*

Este sistema es ya el señalado por el señor Yavé, cuando dice:

*«Cuando vendieses algo a tu conciudadano o lo comprases de él, no apremies a tu hermano, sino que ajustarás la compra según los años que falten para el jubileo, y conforme a esta cuenta te lo venderá. Cuantos más años faltaren de un jubileo a otro, tanto más crecerá el precio, y cuanto menos tiempo quede, tanto menos valdrá la compra: porque el que vende, vende el tiempo del usufructo».*

*«La tierra asimismo no se venderá para siempre, por cuanto es mía y vosotros sois advenedizos y colonos míos»* (8).

(8) Lev. XXV (14-16 y 23).

¡Quien tenga oídos para oír que oiga y entienda!

(5) De Nabuthe Jezraelita, I, 2.