



# Problemática General

---

## UN ANALISIS DE LA PROBLEMATICA DEL SUELO URBANO

M. Gómez-Morán y Cima

La vivienda —y la ciudad— es un bien imprescindible de carácter eminentemente social que constituye un derecho de la persona humana. Pese a la preocupación, evidente, de los Gobiernos, la crisis de la vivienda social —“*habitat social*” en mejores palabras— no alcanza solución correcta si antes no se acierta en dos problemas previos: el de la promoción y el del suelo edificable. Una demanda creciente, incapaz de satisfacerse en plazo prudente, crea las condiciones necesarias y suficientes para un alza constante de los precios. Permitir el espíritu comercial y la libertad absoluta en este mercado conduce a desviar, en favor del promotor y propietario del suelo, la mayor parte de la ayuda estatal. En estas condiciones ellos pueden fijar unilateralmente los precios.

La promoción organizada sin ánimo de lucro ha dado ya pasos decisivos. Recordemos la O.S.H., los Patronatos de Vivienda, de los cuales es modelo el Municipal de Barcelona, las Cooperativas, etc. El resultado es óptimo a pesar de las graves dificultades que se presentan, especialmente en el orden financiero y en la obtención de suelo edificable.

El problema del suelo se agrava día a día. No negamos que se hayan preparado extensos polígonos, miles de hectáreas, por organismos dependientes del Ministerio, pero sospechamos que, en gran parte, no han alcanzado la eficacia deseable quizás por haber sido situados en donde, a juicio superior, debería dirigirse el fenómeno demográfico o el industrial y no allí

adonde la realidad de nuestro sistema económico-social ha concentrado rápidamente la población y el trabajo. Ejemplo: Manzanares o Alcázar de San Juan y el área metropolitana de Madrid. No es que la población siga a la preparación del suelo, es que la preparación del suelo le precede.

El precio elevado de los terrenos no solamente encarece la vivienda social, sino que impide soluciones de prefabricación, que precisan la seguridad de grandes extensiones de características particulares, congela y esteriliza las posibilidades y esfuerzos de los promotores y desorganiza la ciudad, es decir, la vida del hombre. Por estas razones hemos tocado el tema, con todo interés.

Permítasenos, para terminar, una frase tan vulgar como gráfica de un modesto promotor cooperativo: “intentar resolver el problema de la vivienda social sin solucionar previamente el del suelo, es igual que pretender llenar la bañera sin colocarle el tapón del desagüe: *en cuanto* más agua se eche más agua se pierde”; añadiremos que especialmente en nuestro caso donde el desagüe, precios del suelo, es cada día más amplio y fácil.

1.1- El urbanismo es, por esencia, un fenómeno social y, por tanto, de relaciones e interrelaciones humanas. Las personas se agrupan con objeto, precisamente, de relacionarse mejor y por ello forman ciudades. El concepto, teórico, del individuo aislado y totalmente independiente,

no es posible en urbanismo. Todo acto, por muy individual y personal que parezca, repercute, con mayor o menor intensidad, sobre el resto de la sociedad. Hechos, aparentemente tan intrascendentes como comprar un automóvil o encender la calefacción, afectan a los demás pudiendo llegar a transformarse en gravísimos problemas de congestión del tráfico o contaminación atmosférica, de muy difícil solución.

1.2- Esto así, resulta a todas luces evidente que el propio marco material, la estructura física de la ciudad, ejerce una influencia social decisiva, en cuanto pueda, o no, permitir la correcta satisfacción de las necesidades del ciudadano. Véanse, por ejemplo, las deficiencias que trazados urbanos obsoletos y superados presentan ante problemas de tráfico, espacios verdes, o salubridad de las viviendas, que han obligado, frecuentemente, a costosos y difíciles planes de remodelación urbanística.

1.3- Podemos clasificar estas necesidades según el mayor o menor grado de competitividad económica que presente su posible satisfacción, lo cual, por otra parte, no coincidirá nunca con el verdadero orden de trascendencia social. Así vemos que disponer de terrenos para juego de niños o circular, pese a su importancia, estarían en el escalón más bajo de la escala, ya que tienen carácter gratuito. A su vez, la vivienda y, con mayor razón, los edificios comerciales o de oficinas quedarían situados en el extremo opuesto, debido a su elevada rentabilidad.

1.4- Cada una de las distintas funciones urbanas exigirá, obligatoriamente, un suelo propio para implantarse. En consecuencia el suelo urbano queda destinado a usos diferentes según su posibilidad de producir beneficios al propietario. Ello puede ser desde cero, o negativo —viales, jardines públicos— hasta un máximo, que suele presentarse en los terrenos edificables del centro económico de la ciudad. Este tipo de clasificación, basada en el beneficio, sería, por tanto, una clasificación económica del territorio urbano.

1.5- Por constituir las necesidades de la ciudad un conjunto integrado e interdependiente, no se puede, en su satisfacción, prescindir de ninguna. Por ello, el terreno urbano nunca puede destinarse exclusivamente a usos que hemos llamado económicamente competitivos. Produciría una urbe sin calles, ni espacios verdes, prácticamente carente de servicios públicos, es decir: incapaz de funcionar. Deberá, en consecuencia, existir terrenos de los distintos usos y, por tanto, de diferentes valores, en una proporción adecuada.

2.1- Todo sistema económico basado en el mercado libre, parte del supuesto previo de que todo propietario pretende la maximación de su beneficio. En el caso concreto del suelo urbano, este máximo se alcanza cuando el terreno posee

el máximo de edificabilidad para usos exclusivamente competitivos bajo el punto de vista económico. Esto significa que el propietario se opone, por principio, a que su parcela sea destinada a cualquier fin no productivo para él, con mayor fuerza cuando comprueba que su sacrificio redundaría en beneficio de los propietarios vecinos. Abandonado, por tanto, el suelo a los deseos particulares desaparecerían las reservas para los usos económicamente no competitivos, se haría difícil, o imposible, la satisfacción, imprescindible, de este tipo de necesidades y quedaría destrozado el equilibrio urbano y, por ello, la propia vida de la ciudad.

2.2- Los edificios, con mayor razón que las personas, no son objetos independientes y aislados. Sus efectos e interrelaciones resultan evidentes: una elevada construcción puede producir defectos de soleamiento a los vecinos, o impedir unas vistas deseables o crear unos problemas de aparcamiento, anteriormente inexistentes. En consecuencia, la posible edificabilidad de unos, es sólo consecuencia de la inedificabilidad, total o restringida, de los otros.

2.3- Existen, en la realidad, dos evidentes situaciones conflictivas: la primera entre los intereses de la sociedad y los del propietario, y la segunda, interior, enfrenta entre sí a los distintos propietarios rivalmente. Por tales motivos, si se dejara el territorio urbano exclusivamente sujeto a los intereses particulares, la ciudad caería en el desorden, poniendo en grave peligro su propia existencia. Ello hace obligatoria una intervención de la autoridad, quien debe definir, claramente, los distintos usos a que queda destinado el suelo haciendo que lleguen a realizarse en la práctica.

2.4- Una intervención superior exige, imprescindiblemente, un previo estudio técnico de las soluciones, lo cual, en este caso, constituye el objeto de una ciencia: el urbanismo. Ahora bien, toda ordenación, necesariamente, debe producir terrenos de distintos usos, es decir, de diferente valor, por lo que beneficia, o perjudica, en diverso grado a sus dueños. En pequeña parte, la situación puede corregirse por los procedimientos de reparcelación u otro género de compensaciones, pero, en resumen, los favorecidos, poseedores de las parcelas edificables para los destinos económicamente competitivos, se encuentran colocados en una posición de ventajosa exclusividad, libres de la competencia, ya que, por ley, sólo pueden ser económicamente productivos sus terrenos. Tales consecuencias, en un sistema de propiedad privada del suelo, resulta prácticamente irremediable.

3.1- En unos términos muy amplios, podemos dividir los criterios generales de planeamiento urbanístico en dos tipos: el operativo y el indicativo. Con el primero se pretende intervenir, decisivamente, para controlar el desarrollo urbano y conseguir un crecimiento ordenadamente

dirigido; en consecuencia se restringe la previsión de terrenos edificables, reduciéndose a los suficientes, según las previsiones, obligándose por el contrario a que sean edificables en plazos preestablecidos. Por el segundo, sólo se limitan exactamente las zonas no edificables, concediendo al resto un volumen mayor o menor, pero siempre apreciable, de acuerdo con cierta normativa; la ciudad ha de crecer según los deseos y posibilidades de sus habitantes, frecuentemente por motivos económicos que ofrecen los distintos terrenos.

3.2- El criterio que hemos dado en llamarle operativo se sigue en muchas naciones, entre ellas todos los países socialistas. El otro también es muy corriente y se utiliza, por ejemplo, en los EE.UU. Concretamente en España se planea con criterios operativos, lo que explica que ciertos fenómenos no sean comparables con el extranjero; variaciones de precios, efecto de un impuesto sobre terrenos..., etc.

3.3- Siendo ambos sistemas conceptualmente dispares lo son, también, sus resultados, por lo que, sin entrar en ningún género de juicios de valor, veamos algunas diferencias sustantivas:

-crecimiento urbano: organizado técnicamente y dirigido según el planeamiento.

inorgánico según líneas de fuerza económica: valor del suelo, distancia, dotaciones y servicios, etc.

-tipo de crecimiento: concentrado con tendencia a la edificación en altura.

disperso con preferencia a la edificación baja.

-instalaciones: reducidas con posibilidad de un aprovechamiento rentable desde el principio.

extendidas con bajo índice de rentabilidad y alta inversión.

-reserva para dotaciones: difícil y escasa, hecho que se agrava porque la población concentrada requiere su inmediata construcción.

fácil y abundante con el inconveniente de que la dispersión las hace difícilmente eficaces.

-transporte: el transporte público resulta fácilmente rentable. Peligro de congestión dentro del propio barrio.

el transporte público precisa un previo viaje en vehículo particular. Peligro de congestión en los accesos a la ciudad.

-precio del suelo edificable: alto con tendencia a movimientos bruscos en alza.

asequible con ligera tendencia al alza, salvo en los centros urbanos por lo general.

Podemos observar que ambos ofrecen ventajas o inconvenientes en forma alternativa.

4.1- Sin pretender profundizar en asunto tan

delicado como es la compleja formación de los precios del suelo edificable, podemos, en principio, afirmar que su valor se origina por un acto gratuito y exclusivo de la Administración: la concesión del volumen edificable previsto en el planeamiento. En consecuencia, este valor no se genera por la realización de ninguna obra de infraestructura urbanística, lo cual ciertamente influirá en el precio en cuanto reduzca la inversión a realizar, mejore las condiciones del terreno, acorte los plazos de construcción, etcétera.

4.2- El valor de uso es un valor marginal, consecuencia del beneficio que la edificación permita esperar. Se obtiene, por tanto, como una diferencia entre el precio total en el mercado del inmueble al que se restará la inversión total y el beneficio que se pretende para el capital. Comprobaremos, así, que este valor queda influido por el precio de la construcción, la situación del mercado, el nivel de impuestos, la tasa general de beneficios, etc., pero nunca por las variaciones del poder adquisitivo de la moneda, constituyendo, por este hecho, una inversión, en principio intrínsecamente estable y libre de cualquier proceso inflacionista. A esto añadiremos que, como consecuencia del fenómeno demográfico, el desarrollo económico y el crecimiento de las ciudades está sometido a una demanda de crecimiento triple que produce un constante aumento de valor real, el cual es muy difícil de conocer, incluso a veces de reconocer, a efectos fiscales, por lo que se verá desgravado desproporcionadamente de muchos impuestos. Por último, es claro que este tipo de bienes presentan muy pocos problemas: no precisan mano de obra, ni preocupaciones de mercado, ni ninguna otra de las normales en toda industria. Una inversión tranquila y respetada legalmente, que goce de plusvalía asegurada, libre de impuesto prácticamente y de cualquier inflación, es, en una palabra, el ideal, el no va más, del inversionista; lo cual le concede un gran valor de cambio pues existirá una elevada demanda, no para destinar el suelo a la construcción, sino como objeto de inversión, lo que producirá un alza, constante, de los precios por encima de cualquier coyuntura y circunstancia del mercado de edificios, de la misma manera que en la Bolsa las cotizaciones son casi independientes de la rentabilidad real y se barajan otros factores, en especial la seguridad y la confianza futura en el negocio que, en cierta forma, viene demostrada por la propia tendencia del mercado. Por esto el suelo urbano se convierte en el más idóneo objeto de la especulación, independientemente de su objetiva función urbanística, es decir, social.

4.3- Nos hallamos, pues, ante dos hechos de naturaleza absolutamente diferente: el fiscal, existencia de unas plusvalías libres de impues-





un  
análisis  
de la  
problemática  
del  
suelo urbano

tos y el social, encarecimiento del suelo con la consiguiente lesión a la vivienda modesta, superdensificación e indisciplina urbana, presión inflacionista, descapitalización de la industria de la construcción, etc., etc.

4.4- Como ya hemos visto, el criterio del planeamiento operativo obliga a calificar una superficie edificable suficiente, pero sin excesos, ya que preparar demasiado terreno sería ofrecer demasiadas alternativas de crecimiento. Así queda el mercado de solares abastecido en pura teoría, pero, prácticamente, transformado en un cómodo oligopolio, concedido por plazo largo y conocido. En caso de propiedad privada del suelo, la seguridad del beneficio es absoluta y, en consecuencia, el alza de precios según el proceso que hemos descrito en el párrafo anterior. Desencadenado éste, ya no será posible detenerlo por medidas exclusivamente fiscales, porque los precios en alza constante y la moneda en baja, hacen que un impuesto sea absorbido por un aumento de precios, inmediato, si el mercado de edificios lo tolera, o futuro, originándose, así, un paro de la construcción relativo.

4.5- A su vez el planeamiento indicativo, al prever una abundancia mucho mayor de suelo edificable crea un principio de competencia en el mercado y no puede presentar estos fenómenos, propios de un oligopolio, los cuales sólo se producen en puntos concretos de privilegiada y singular actuación, como son los centros comerciales de la ciudad. En compensación origina un desarrollo urbano inorgánico y técnicamente deficiente, con bajo contacto social, distancias innecesariamente grandes, servicios desproporcionadamente extendidos, transporte caro, etc. Este planeamiento da lugar a ciudades tan defectuosas como la mayoría de las grandes urbes estadounidenses, en especial Los Angeles. Aunque este tipo de urbanización produce un mercado moderado que reacciona favorablemente a los estímulos de un impuesto sobre el suelo y es mucho más sencillo de controlar, da lugar, al propio tiempo, a una ciudad mal estructurada, por lo cual si el producto es malo, aunque el proceso resulte bueno, no podemos encontrarnos ante un sistema idóneo. En urbanística lo importante, lo trascendente, es la propia ciudad. Ciudad mala: urbanismo malo.

4.6- Hemos penetrado en un callejón sin salida. Si el urbanismo operativo es causa de un mercado vicioso de los terrenos, lo cual produce injustificables elevaciones de sus precios que, a su vez, impiden el correcto desarrollo urbano y la solución eficaz del problema de la vivienda, a su turno el indicativo produce un crecimiento de la ciudad caro, defectuoso y de difícil conservación. Sin embargo existen algunas cosas muy claras: es evidente que la limitación de la superficie edificable no puede quedar desligada

de una correlativa limitación de los derechos de propiedad y libertad de mercado, así como que un crecimiento y desarrollo urbano correcto es, sólo, consecuencia de un correcto planeamiento previo. El dirigismo urbanístico, por razones económicas, no es compatible con la libertad de mercado del suelo y ésta no produce, por sí misma, una estructura urbana correcta. En síntesis: en un sistema de libertad de precios el urbanismo operativo produce un caos económico y el indicativo un caos urbanístico. En un sistema de libertad de precios, que, por lo demás, sólo se presenta en muy pocos casos, pues si giramos la vista a nuestro alrededor comprobaremos que la mayoría tiene su precio legalmente establecido, desde los periódicos, los aceros, el cemento, los billetes de tren, la mano de obra, los honorarios técnicos, la estancia en los hoteles, el agua, el vino y la gasolina, solamente el suelo urbano debe gozar de la más absoluta libertad de contratación y disposición en gracia a unas leyes económicas que, por principio no le afectan, ya que no es un producto sino un factor y, como ya demostró Ricardo para los terrenos rústicos, la elevación de las rentas es síntoma de la pobreza nacional. No nos lo explicamos, al menos por razones claras.

5.1- No debemos suponer que el suelo edificable sea de una sola y uniforme categoría. Existen muchas que deben ser objeto de trato propio y singular. No tiene nada que ver el suelo de posible uso comercial, con el reservado para vivienda modesta, ni el centro de la ciudad con una zona de promoción turística. Cada uno tiene solución propia, particular, distinta, al menos en matices, según el tamaño de la urbe y su velocidad de crecimiento. Por ello, no puede hablarse de soluciones generales y, menos, radicales y uniformes.

5.2- Podemos reducirnos, para aclarar conceptos, a un ejemplo concreto: el solar propio para la construcción de viviendas modestas en España. Observamos que un rápido desarrollo económico ha producido los obligados aumentos de población y fenómenos de concentración urbana con las consiguientes crisis de vivienda. A su vez, el mismo desarrollo ha permitido una notable elevación del poder adquisitivo muy de señalar en los estamentos más modestos, lo que, en relación a la vivienda, viene reforzado por la política social del propio Estado que destina cantidades importantes de su presupuesto a la protección de la vivienda social. Igualmente es cierto que la estabilidad monetaria ha sufrido y la moneda se ha visto obligada a una pérdida de valor oficialmente reconocida en la última devaluación. El peligro de inflación no ha desaparecido y esto lleva a una política de ordenación del crédito, lo cual origina el que muchas empresas, especialmente industriales, nacidas en un perio-



un  
análisis  
de la  
problemática  
del  
suelo urbano

do típicamente inflacionístico entren en dificultades agravadas por una competencia creciente de la importaciones. Añadamos que la presión fiscal está en constante aumento y las posibilidades de defraudación son cada día menores. El índice de rentabilidad está en descenso, las perspectivas de buena inversión resultan difíciles y el mercado de capitales, en especial la Bolsa, ofrecen claros síntomas de desánimo.

5.3- En tales condiciones tenemos nuestras existencias de suelo edificable rígidamente congeladas por plazos mínimos de quince años hecho que se agrava en la realidad porque la rigurosa meticulosidad de nuestro procedimiento urbanístico impide una rápida utilización de aquellos terrenos que, aun considerados claramente edificables en el Plan General, no posean su Plan Parcial aprobado, o convenientemente revisado, lo cual es un proceso lento y penoso, con tramitaciones que partiendo de estos planes parciales, y continuando por los proyectos de urbanización, ordenación de volúmenes, realización de las obras de infraestructura, llegan a convertir el suelo en edificable. Todo ello es difícil y se hace despacio, por ello existen personas, o sociedades, que están especializadas en llevar a feliz término tan delicadas tramitaciones que tienen mucho de diplomáticas y de personales. Si dejamos que el precio de estos terrenos edificables quede fijado por el libre juego de la oferta y la demanda y que los beneficios resulten casi libres de impuestos, no podemos esperar más que unas violentas subidas de precio, conocidas por el nombre de "especulación del suelo", en su sentido más peyorativo, pero que constituyen el único resultado lógico. Este alza, tan obligada como incontenible, se extiende a los demás terrenos, dado que pueden abrigar cierta esperanza de edificabilidad en un futuro, postura que la experiencia permite confirmar, por lo cual todo el territorio de la ciudad y de su comarca se encuentra sometido a un sistema de precios progresivamente crecientes. Nada puede asombrarnos si comprobamos que el precio edificable en Madrid ha subido por encima del seis por ciento mensual desde 1961 a 1967, o si la especulación del suelo absorbe, en los últimos años, 40.000.000.000 de pesetas anualmente.

Sólo sería asombroso lo contrario.

6.4- Esto no es más que un aspecto, el menos trascendente, del problema. Lo verdaderamente importante son los efectos secundarios que sobre la ciudad y la vivienda —dos derechos del hombre— este precio en violentas elevaciones está produciendo, impidiendo el correcto desarrollo de la urbe y desviando, en parte suatantiva, al bolsillo particular de unos pocos el sacrificio que la sociedad, por medio del Estado, realiza en favor de la vivienda, bien sea directamente: exenciones tributarias, préstamos,

subvenciones, etc., bien sea indirectamente: fabricación económica de materiales, importaciones, preparación de técnicos y obreros, etc.

6.5- Es inútil una correcta competencia comercial. Toda empresa, en busca de su máximo beneficio, comprueba que le produce mayor el aumento de unas simples décimas en la capacidad de volumen edificable, que el proyecto mejor estudiado o la organización más correcta e industrializada. No hay que importar patentes extranjeras, basta con conseguir metros cúbicos sobre suelo nacional, lo cual, por otra parte está justificado, bajo el punto de vista económico, ya que resulta a todas luces razonable aprovechar al máximo un factor tan caro y escaso. No es necesario describir unas consecuencias que, por otra parte, están a la vista de todos.

7.1- Como decíamos en nuestro principio, el urbanismo es un fenómeno social y trascendente, por ello una limitación del suelo edificable, teóricamente aséptica, que sólo pretende dirigir el crecimiento de la ciudad con arreglo a una técnica, ha de incidir en lo económico, produciendo efectos socialmente negativos.

7.2- Todo esto puede conducir a un hecho tristísimo. La propia estructura estatal y administrativo, que, en principio, originó el valor del suelo por medio de la calificación urbanística —valor que después, libre y gratuitamente cede al propietario del suelo, prácticamente sin impuestos— si permite, conscientemente, el mercado libre de terrenos, convertido en un reducido oligopolio, debe saber que los precios han de subir en forma asocial. Por ello al obligar rigurosamente al cumplimiento del plan se convierte, paradójicamente, en el mejor, por no decir el único, defensor de un sistema vicioso y negativo, resultando toda la rigidez urbanística, la vigilancia y la inspección, en último caso, nada más que la defensa de un mercado monopolístico y antisocial.

7.3- Recordemos, a este respecto, lo que dice el artículo II de la Ley de 20 de julio de 1963 sobre las prácticas restrictivas de la competencia: "Asimismo quedan prohibidas aquellas prácticas abusivas mediante las cuales una o varias empresas explotan su posición de dominio en la totalidad o en parte del mercado de manera injustificadamente lesiva para la economía nacional, los intereses de los consumidores o la actuación de los restantes consumidores". Aclarándonos que a estos efectos, se entiende "que una empresa goza de posición de dominio cuando, para un determinado producto... sin ser la única, no está expuesta a una competencia sustancial en el mismo". Añadiendo, por último: "quedan prohibidas las prácticas consistentes en... limitar la producción, la distribución, el desarrollo técnico o las inversiones en perjuicio de la economía nacional". Exactamente el caso que nos ocupa: el del suelo urbano.