



# Información Jurídica

Coordinador: Luis Enriquez de Salamanca

## 1. Gran Bretaña: *Community Land Act, 1975* ¿Hacia una socialización del suelo?

Por Javier García Bellido

### 1. Introducción histórica, o de lo efímero de las reformas en las sociedades pluralistas

Acaba de realizarse en Gran Bretaña uno de los grandes sueños urbanísticos de los reformistas del mundo capitalista avanzado: el Estado —la Comunidad, dicen ellos— deberá adquirir todo el suelo necesario para el desarrollo urbano, tanto para viviendas como para industrias, comercios, parques y oficinas. **La propiedad privada del suelo urbanizable queda abolida.** Las Administraciones Locales y el Tesoro se embolsarán íntegros los beneficios del proceso urbanizador creados por la comunidad y que hasta ahora eran exclusivamente apropiados por los especuladores privados del suelo. Se pretende acabar de raíz con la especulación del suelo. Pero... ¿queda realmente abolida la propiedad privada del suelo urbano? ¿A quién beneficia en última instancia esta reforma? ¿Qué profundidad tiene?

El 12 de enero de 1974 los laboristas hacían público su "Mani-

fiesto" preelectoral —el más avanzado de su historia, según el decir de muchos. Bajo el capítulo de "Justicia social", entre otras cosas, amenazaban: "*El suelo requerido para urbanizar se tomará en propiedad pública, de tal modo que quede libremente disponible y barato para nuevas viviendas, escuelas, hospitales y otros fines. La propiedad pública del suelo, hacemos hincapié, no se aplicará a las viviendas ocupadas por sus propietarios*" (*The Guardian*, 12-I-74). El 10 de Octubre de 1974 los laboristas se reafirman en el poder cómodamente, tras las elecciones de Febrero que les pusieron en un incómodo gobierno minoritario. Un mes después, el 12 de Septiembre, se publica el *White Paper on Land* donde se establecen los principios del inmediato proyecto de ley. Así en Abril de 1975 se hace público el *Community Land Bill*, sometiéndose al Parlamento y a discusión pública. Tras seis meses de debates la Cámara de los Comunes acaba de elevarlo al *Royal Assent*, después de un duro forcejeo con la de los Lores (*The Guardian*, 13-XI-75).

Pero su vigencia será truncada en cuanto un nuevo gobierno conservador acceda al poder y derogue la Ley inmediatamente —ya lo han incluido los *tories* como tema electoral preferente. Con ello no se haría más que escribir un aburrido capítulo más de la recurrente historia de la lucha política británica. Esta historia viene contada con cierta nostalgia y frustración en el propio Libro Blanco. (Cf. para. 5, *WP*, Documento anexo.)

Para entender la reforma política recién introducida se ha de hacer, inevitablemente, un repaso, aunque sea sucinto, de los antecedentes legales sobre los que se construye.

1." Tras las elecciones de 1918, el gobierno de coalición liberales-conservadores promulga la *Acquisition of Land (Assessment of Compensation) Act., 1919*, por la que el precio de expropiación será el que se obtiene de su venta en el mercado libre. Hasta entonces prevalecía el precio que el propietario pidiera y no el de la autoridad expropiante (*Land Clauses Consolidation Act, 1845*).

2.º Como resultado de los informes de la Comisión Barlow y de los Comités Scott y Uthwatt, y estando los laboristas en el poder, con su resonante éxito de 1945 (Attlee, 1945-51), se aprueban las progresistas y casi revolucionarias *Acquisition of Land Act, 1946* y la *Town and Country Planning Act, 1947*, que establecen la propiedad del Estado de todos los derechos de edificación (*development rights*) junto con sus incrementos de valor asociados (la propiedad del suelo no se nacionaliza). Esto implicaba la introducción de tres principios básicos, de desigual fortuna posterior, que recortaban los derechos dominicales:

- i) **Licencia o permiso de edificación** (*planning permission*) requisito indispensable para toda obra.
- ii) No se pagaba **compensación**, o indemnización, cuando la licencia era denegada; los propietarios poseían solamente el "valor de uso existente" que sí era compensable al ser expropiado.
- iii) Se cobraba un **impuesto sobre las mejoras** (*betterment levy*) a través de un Consejo Central del Suelo, mediante la tasación de una **carga a la edificación** (*development charge*); su cuantía era del 100 % del plusvalor (1).

Esta ley no tuvo tiempo de "rodaje", entre otras cosas, por el boicot que le hicieron los promotores y especuladores esperando que el cambio de gobierno la revocase, como así fue (lo mismo que puede sucederle a la presente).

3.º Efectivamente. En 1951, en cuanto llegan los conservadores al poder (tercer gobierno Churchill, 1951-55), mediante las *Town & Country Planning Acts, 1953 y*

(1) Se prefiere usar **plusvalor** que no **plusvalía**, por las poderosas razones expuestas por P. Scaron, traductor de la más completa edición crítica de *El Capital* (Cf. vol. I, tomo I.º, p. xviii).

1954, se deroga el impuesto sobre la edificación y se restablece el mercado libre del suelo para las transacciones privadas. Se mantienen, sin embargo, el "valor de uso existente" sólo para la expropiación forzosa (*compulsory purchase*), y los "derechos de edificación". Estos últimos seguirán, ya para siempre, en poder del Estado, el cual mediante licencias autoriza la construcción.

4.º Con las *Town & Country Planning Act, 1959* y *Land Compensation Act, 1961*, envalentonados los conservadores (Eden, 1955-57 y Macmillan, 1957-63) por lo que habrían de ser sus trece largos años ininterrumpidos en el poder (1951-63), se da un retroceso grave, aboliéndose incluso la expropiación forzosa, que habría de hacerse según los precios de valor de cambio en el mercado libre.

5.º Nuevamente los laboristas en el gobierno (Wilson, 1964-70) con las *Land Commission Act, 1967* y *Town & Country Planning Act, 1968*, restablecen el *betterment levy* nacionalizando, a través de él, esta vez solamente el 40 % de los beneficios por revalorización del suelo (*gains on land development value*), juntamente con la aparición del impuesto sobre las rentas de capital (*capital gains tax*) (2).

6.º Y ¿cómo no?; en 1971 los conservadores (Heath, 1970-74) vuelven a suprimir el *betterment levy*, aunque retienen el *capital gains tax* y refunden intacto el anterior sistema de planeamiento del 68 en la vigente *Town & Country Planning Act 1971*.

Así se llega —tortuoso, inadecuado y frustrante camino éste de las efímeras conquistas políticas de las democracias pluralistas— a la presente ley de Noviembre de 1975, con la aprobación por el Estado de **parte** de lo que pertenece a la comunidad irrenunciablemente.

(2) Cf. *White Paper*, paras. 5-15; Cullingworth, 1964-72, 144-60; Lomnicki, 1973, 114-5.

## 2. Contenido de la reforma

El incuestionable interés que suscita en el mundo occidental toda reforma que roce a los fundamentos de las estructuras capitalistas —tal es la propiedad privada de las condiciones de producción, en este caso **producción y consumo del espacio** (Cf. Castells, 1971 y 1972, 154 ss.)— radica en que constituye una experiencia de lo que el sistema es capaz de absorber sin por ello dejar de ser capitalista. Desde la llamada "revolución Keynesiana" el Estado burgués asume funciones intervencionistas que permiten enmascarar circunstancialmente las contradicciones inherentes al sistema, retrasando o postergando, tras sucesivos "equilibrios estáticos", su colapso económico, como el propio Keynes reconocía. La forma consagrada de esta intervención institucionalizada son las llamadas "economías mixtas", en las que el Estado, sin dejar de ser el protector de las clases dirigentes (precisamente para protegerlas de la incertidumbre) y reconociendo los conflictos insolubles del mercado libre, somete a las fuerzas productivas a una planificación económica, un control y nacionalizaciones, o "socializaciones", que han permitido forjar el nombre de **capitalismo del pueblo** o **capitalismo monopolista de Estado**; o el keynesiano "moderno - socialismo - de - propiedad - privada", como una pretendida "tercera vía". Concesiones socializantes que en su día hicieron clamar a los capitalistas ortodoxos calificándolas de "medidas comunistoides" y que hoy día constituyen un acervo común a todos los países industriales avanzados, sin por ello haber abandonado su estructura fundamental. Medidas superestructurales de escasa resonancia en la infraestructura del sistema, como son las "nacionalizaciones de las pérdidas" de las industrias básicas o de los medios de transporte o de la energía, que hoy día son un "costo" aceptado por las élites nacionales y multinacionales, siempre que medie una "ra-



zable" compensación. De uno u otro modo el Estado y sus "validos" obtienen la misma formación, acumulación y expansión de capital (aunque se reparta entre menos), que es su base existencial. En este contexto "el problema de la propiedad se ve como irrelevante en relación con las necesidades económicas y sociales que ahora aparecen como solubles dentro del "status-quo" de la economía mixta (3). Prueba del miedo que todavía despiertan las palabras es que "los ministros han tratado de evitar delicadamente el uso de palabras tales como "nacionalización", o incluso "municipalización", para describir la Ley, habiendo preferido "propiedad de la comunidad" como expresión menos emotiva y con tonos más reconfortantes que alarmantes" (*The Guardian*, 10-III-75).

A continuación se hace un resumen apresurado del contenido de la Ley, que corrobora lo anteriormente esbozado y servirá para establecer una vía a las posibles reformas españolas (?). No se olvide que el tema de la especulación fue central en "el decir" de la Justificación de motivos de la Ley del 56 (si bien no tanto en "el hacer"), y que ésta Ley lo atacaba con palabras más "atrevidas" que las que (con más motivos para decirlo y hacerlo, por la masiva evidencia de resultados) se contienen en la Reforma de 1975 —si bien, es cierto, que en ésta se "hace" un poco más (4).

(3) Cf. Mattick, 1969, 146, que en un profundo análisis marxista de los límites de la economía mixta muestra cómo las condiciones de "reforma" efectiva del capitalismo están en su proceso de desaparición irreversible. Cf. también Mandel, 1974, en su introducción de 1972.

(4) "...caprichosa elevación del precio implica usurpación de algo no perteneciente al dueño y que repercute en perjuicio de la comunidad (...) Si ideal en la empresa urbanística pudiese ser que todo el suelo necesario para la expansión de las ciudades fuese de propiedad pública..." (paras. a) y c) del ap. III, Justificación de motivos, 1956) frente a "...injustificados precios del suelo, indebida apropiación de una

1. **Objetivos.** Estos son: "establecer unos medios permanentes para capacitar a la comunidad para controlar la urbanización del suelo de acuerdo con sus necesidades y prioridades y para restaurar a la comunidad el aumento del valor del suelo creado por sus esfuerzos" (WP, para. 16). Bajo el epígrafe de "Planeamiento Positivo" del White Paper se contienen unas afirmaciones sutiles: "La existencia de cualquier sistema de planeamiento constituye una aceptación del principio de que el mercado, por sí mismo, no llegará inevitablemente a una conclusión satisfactoria de cómo debe usarse nuestro suelo" (WP, para. 17), y que "es importante saber que existen (los costos sociales que el mercado libre no tiene en cuenta), que por esto el planeamiento debe fortalecerse y que la comunidad debe adquirir el suelo y beneficiarse de los valores urbanos creados por ella" (WP, para. 21). Afirmaciones que recuerdan vivamente a la de: "Igual que las crisis revelan la incapacidad de la burguesía para seguir rigiendo las fuerzas productivas modernas, así la transformación de las grandes empresas... en propiedad del Estado demuestra que la burguesía no es ya indispensable para el desempeño de estas funciones. Hoy las funciones sociales del capitalista corren todas a cargo de empleados a sueldo..." (Engels, 1877, 153).

2. **Autoridades competentes.** A diferencia del despersonalizado y sin rostro *Central Land Board* de 1947, ahora se otorgan plenos poderes de adquisición, gestión y negociación a las Administraciones Locales (Artículo 1.º) que se podrán asociar en *Joint Boards*, o entes corporativos de ayuda y asesoramiento de *Districts* y *Councils*, y que tendrán los poderes y ámbito administrativo que el Secretario de Estado para el Medioambiente

parte importante de la plusvalía... importantes beneficios irrenunciablemente públicos", como máximos exponentes (para e) del ap. II, Motivos, Reforma, da, 1975) (subrayado mío).

defina discrecionalmente mediante órdenes ministeriales (Art. 2.º).

3. **Suelo sujeto a adquisición por la comunidad.** El *White Paper* aclaraba que "el suelo sujeto a adquisición será el que la comunidad acepte como necesario para urbanizar o renovar generalmente antes de diez años (...). Diez años es el período máximo necesario para asegurar una ordenada urbanización y crear el grado requerido de certeza en las industrias urbanísticas y en la agricultura y montes" (WP, para. 25; Art. 18.º, 4). Una sección interesante de las Leyes británicas, que se echa muy de menos en las españolas, es la larga y concisa definición de términos legales. Así se dice: "Suelo urbanizable" (*development land*) significa suelo que en opinión de la autoridad competente se necesita para la "urbanización pertinente" (*relevant development*) dentro de los diez años a contar desde el momento en que se inicia la acción". Correlativamente "urbanización pertinente" significa todo aprovechamiento, excepto los que permanentemente estén exentos de adquisición por la comunidad (Art. 3.º) (5). Para considerar si un suelo es urbanizable la autoridad observará las previsiones del Plan Urbanístico y la

(5) Para la interpretación urbanística del impreciso y amplio término de "development", y para su correcta traducción, el Artículo 22 de la *T & C P Act, 1971* —al cual se remite el Art. 6.º de la presente— textualmente dice: "development" significa ejecución de edificios, obras de ingeniería, minería u otras operaciones en, sobre, encima, o bajo el suelo, o la realización de cualquier cambio material en el uso de cualquier construcción o terreno". En castellano se entendería, según el contexto preciso, con voces como obra, construcción, aprovechamiento, transformación o desarrollo, y "stricto sensu" como urbanización, aprovechamiento urbanístico, obra urbanizadora, desarrollo urbanístico, etc. Así tendríamos los grupos derivados: "development land" como suelo urbanizable, "development value" como valor urbanístico o revalorización por aprovechamiento urbanístico, y "developer" como agente urbanizador o promotor. Las exenciones permanentes se regularán posteriormente mediante Reglamentos de la Ley.

concesión o denegación previa de licencias (Art. 17.º). Es notable el recorte de poderes de la Autoridad local que se ha hecho en la versión definitiva comparada con el *Bill* inicial, ya que **ha desaparecido** la frase... *mas el Plan no debe tomarse como concluyente*, del Art. 17.º, 3 inicial, así como la posibilidad del Artículo 17.º, 2, de que se pudiese expropiar un suelo en el que previamente se había denegado licencia al particular para, sin embargo, poder edificar en él la Administración, situaciones ambas que eran explícitamente adelantadas en el *White Paper*, para. 27.

El suelo propiedad de la Corona, del Ducado o de la Iglesia, u otra institución de caridad (*charity*), estará igualmente sujeto a expropiación forzosa por la A. Local (Artículo 40.º). La única diferencia es que, en el caso de los dos primeros, el préstamo al gobierno Local para pagar la indemnización debe ser aprobado por el Parlamento (Artículo 41.º, 3).

4) **Exenciones permanentes de adquisición.** En grave contradicción con lo que se adelanta en el "Manifiesto", en el Libro Blanco y en el Proyecto de Ley inicial, la forma definitiva excluye permanentemente de la posibilidad de expropiación a: i) las obras urbanísticas a las que ya se les hubiera concedido licencia, ii) las construcciones con fines agrícolas o forestales, y iii) "*obras urbanísticas consistentes exclusivamente en la construcción de una sola vivienda*" (*Schedule*, o Anexo, 1). Se hace necesario advertir la desaparición durante los debates parlamentarios (y *lobbies* de los grupos de presión) de la extensa, detallada e igualitaria disposición que se hacía en el primitivo Art. 4.º del *Bill* por la que **solamente** estaban exentas de expropiación las viviendas ocupadas por sus propietarios como única y principal residencia, si solicitaban formalmente exención; la exención se aplicaba hasta un máximo de dos viviendas de un único propietario, siempre que una de ellas fuese de su propiedad el día

12-IX-74, fecha de publicación del Libro Blanco (6). Ahora se suprimen estas precisiones de forma que toda vivienda, aunque sea la *n*-ésima de su titular y las tenga todas en régimen de alquiler, está exenta de modo permanente de expropiación. La claudicación flagrante para no introducir una reforma realmente expropiatoria de los lujos superfluos y de la explotación privada de los alquileres de viviendas, se pone de manifiesto una vez más, no ya por cambios de gobierno, sino, en cuestión de días, por el mismo gobierno laborista que defrauda a su electorado incumpliendo el Manifiesto que le llevó al poder. Si ya el *Bill* dejaba fuera de peligro al 83 % de las viviendas existentes en Gran Bretaña (en 1973) —un 52 % del total eran propiedad de sus usuarios y el 31 % restantes eran alquiladas a las Administraciones Locales (*Britain*, 1974, 186-88)— ahora nadie tiene que temer nada. La Ley se aplicará solamente al suelo necesario para edificar las nuevas viviendas. Los especuladores privados seguirán embolsándose las rentas absolutas y monopolistas procedentes del valor del suelo urbano del 17 % de las viviendas restantes, que están en su poder (7).

5. **Obligaciones generales de las Administraciones Locales.** "*En el ejercicio de sus funciones... toda*

(6) En la legislación británica un *White Paper* es como el "preámbulo" o "justificación de motivos" de las leyes españolas, y además su fecha de publicación contiene un valor vinculante "*post quem*" y "*ante quem*" de ciertas disposiciones que es operativo sólo cuando la Ley que lo desarrolla es aprobada. Especialmente en Leyes con implicaciones económicas su función es de "sorpresa" como congelando los intereses desde ese momento. Esto no impidió que existiese una avalancha de negocios especulativos de suelo que hicieron considerar a Mr. Healey, Canciller del Tesoro, la introducción de un impuesto fuerte nuevo sobre los plusvalores obtenidos desde la publicación del Libro Blanco hasta la entrada en vigor de la Ley. Ignoro si llegó a imponerse (*The Guardian*, 10-III-75).

(7) Cf. la fundamental obra de Harvey, 1973, especialmente el cap. 5, 176-94; Engels, 1872-73, pp. 648-51.

*Autoridad considerará deseable asegurar el adecuado planeamiento de su ámbito administrativo, aportar suelo urbanizable a la propiedad pública y urbanizarlo, bien' ella misma o bien mediante su oferta a terceros, de acuerdo con el Planeamiento vigente*" (Artículo 17.º). El suelo lo podrá adquirir tanto por contrato entre las partes interesadas como por expropiación forzosa, teniendo que ser autorizada para esto último expresamente por el Secretario de Estado (Art. 15.º). El Secretario de Estado, mediante órdenes ministeriales, irá introduciendo paulatinamente en los distintos *Counties*, en todo o en parte de sus ámbitos territoriales, "Proyectos Integrales de Adquisición y Administración de Suelo Urbanizable". Una vez decretada la orden concreta "*será obligación de todas las autoridades... preparar entre ellas todo el suelo sobre el que exista un "destacado interés material" y que sea necesario adquirir con objeto de su "urbanización pertinente", según ésta sea designada en la orden ministerial*" (Art. 18.º, 3). El Libro Blanco decía que "*desde el día en que la obligación sea vinculante no se permitirá comenzar ninguna obra excepto en terrenos propiedad de la Administración pública, u ofertados por ella con tal fin*" (*WP*, para. 27). Entre otras obligaciones, la Administración Local publicará anualmente un programa del suelo urbanizable que piensa adquirir durante los próximos cinco años (*Schedule* 6). Sin embargo, las A. Locales estarán exoneradas de la obligación de adquirir suelo que no haya de urbanizarse antes de diez años; mas podrán hacerlo siempre que quieran (Art. 18.º 4). Con ello se estimulará la formación de "bancos de suelo" y de sus Proyectos de Adquisición y Administración, los cuales tendrán que estar preparados antes del 29 de febrero de 1976 (Art. 16.º y *Schedule* 5).

6. **Bases de compensación económica.** Cuando la ley esté en pleno vigor (cuando se hayan ido cur-



sando las órdenes ministeriales a cada A. L. en particular y sólo a las que proceda, a criterio del Secretario de Estado —“segundo día señalado”) *la comunidad comprará todo el suelo al valor de uso existente, es decir, al valor del mercado del suelo por su presente uso (en el momento de la adquisición) sin incluir ningún valor adicional que represente la expectativa de que pueda ser urbanizado para cualquier otro uso, excepto los que quedan cubiertos por las exenciones permanentes* (WP, para. 32). El cálculo de la indemnización o justiprecio se especifica en el Artículo 25 que ha sido sensiblemente alterado tras los debates parlamentarios. Concretamente las presiones de la Iglesia, el segundo mayor propietario de tierras de Inglaterra, consiguieron su efecto obteniendo, si no todas las libertades inmobiliarias que ésta exigía (*The Guardian*, 29-IV-75), sí al menos una excepción: cuando la propiedad y uso del suelo ha sido mantenida por una *charity*, y para sus fines propios, durante un año completo inmediatamente anterior al día en que la compensación es valorada, ésta se calculará como si la licencia de edificación hubiera sido concedida a tenor del uso prevalente en el suelo contiguo o adyacente (Art. 25.º, 6). Alegaban que sus terrenos quedaban muy desfavorecidos (8). De todos modos el valor de

la indemnización es generoso considerando el “valor de uso existente en el mercado”; éste es en puridad precisamente su “valor de cambio”, como mercancía y como dinero. Es obvio que solares vacíos y edificios en ruinas, o fábricas abandonadas en los *slums* del centro de las ciudades no tienen ningún “valor de uso” como tal mercancía: su magnitud de valor no contiene ya ninguna cantidad de trabajo abstracto humano, o éste ha sido ya amortizado con creces desde su construcción y venta o alquiler, junto con el capital invertido. ¿Quiere ésto decir que el Estado va a adquirirlo por nada? De ningún modo. Se indemnizará sobre el valor de cambio del solar en el mercado libre supuesto que sobre él se puede edificar lo que el Plan permita como “uso primario” o su “aprovechamiento alternativo apropiado” (*certification of appropriate alternative development*) (Schedule 9 y Art. 48.º), incorporando pues a la indemnización rentas diferenciales, absolutas y monopolistas. Con este criterio, en las áreas urbanas consolidadas el valor de uso puede ser prácticamente igual que el de cambio, con lo que el “daño” a la sacrosanta propiedad privada se reduce. Tan sólo es, o puede ser, notable en la periferia agrícola en transformación o en las operaciones de “renovación urbana”. La única ventaja que saca la administración, como luego se verá, es que puede dar licencia para edificar con el aprovechamiento e intensidad que ésta quiera y venderlo a su valor de cambio fuertemente incrementado, guardándose la diferencia o plusvalor.

7. **Oferta de suelo urbanizable.** Una vez adquirido forzosamente el suelo urbanizable la Administra-

*crear más viviendas; libertad para disponer de los lugares de las iglesias existentes para producir capital y usarlo en otra parte; y libertad para retener intacto el valor del capital fijo en terrenos y propiedades y como fianza para la financiación y amortización de grandes proyectos*” (conferencia de prensa del Comité Central de las Iglesias, *The Guardian*, 29 y 30-IV-75).

ción Local “*retiene una parte de los incrementos futuros de su valor. La oferta de suelo para su urbanización comercial o industrial, por tanto, se hará alquilando el “derecho de superficie” (leasehold) con revisiones periódicas del alquiler. En general las ofertas, tanto en venta del suelo en propiedad (freehold) como alquilando sus derechos de superficie, será según su valor en el mercado en ese momento*” (WP, para. 55). La Autoridad Local es pues un simple intermediario en el proceso de intercambio de la mercancía “espacio urbano”, siendo además el dueño monopolista absoluto de tan esencial producto. El producto final —la vivienda, la industria, el comercio— no cambiará de precio de venta al usuario. El constructor-promotor va a comprarlo al mismo precio que antes, si no más, y va a vender o alquilar el producto final exactamente igual que antes, si no más caro, siendo los beneficios de tal operación extraídos del que necesita de su valor de uso para vivir o reproducir su fuerza de trabajo, igual que antes. El Estado burgués, una vez más, explota las necesidades de la población (o no hace que cambien estas relaciones de explotación, que es lo mismo) en beneficio directo suyo y, sólo indirectamente, de la comunidad, en tanto que se suponga que algo de este plusvalor así extraído revierte realmente a ésta. Esto ya dependerá del grado de corrupción de la Administración, que en Gran Bretaña, para los estándares occidentales, parece no ser excesivamente alto. Este proceder ha sido el más criticado por cuanto supone un peligro de corrupción de políticos y técnicos en los contratos para edificar y en el empleo de los beneficios, dado que la Administración Local va a ser ahora el gran promotor industrial del capitalismo del Estado Británico (cf. *The Guardian*, 30-IV y 24-V del 75; cartas al director, *The Planner*, RTPI, vol. 61, 2, Febr. 1975, 69).

8. **Edificios de oficinas desocupados.** La *Community Land Act.*,

(8) Pero la *Church Commission* tenía en 1972 un capital fijo global de 421,5 millones de libras en propiedades inmobiliarias, con un aumento de 4,5 millones en 1971. Entre 1955 y 1965 la Iglesia disponía en el área de Londres de 36.000 de sus 40.000 propiedades de alquiler en todo el país. La *Church Commission* poseía en 1973, 80 millones de libras en bloques de oficinas y otros 35 en viviendas, solamente en el área londinense (CIS, 1974, 22-3). Con esto a las espaldas se lanzó una campaña nacional contra el *Bill* para pedir trato discriminatorio. Clamaron: “grave injusticia!” “El *Bill* puede hacer desaparecer millones de libras del valor de los solares y propiedades de la Iglesia”. Amenazaron: “Bajo la legislación propuesta el sistema de educación Iglesia-Estado no podrá jamás continuar”. Exigieron: “Libertad para cerrar y combinar iglesias en los centros de las ciudades y para remodelar los solares y

1975, incluye —como aprovechan— la ocasión por los pelos— un problema que desde antiguo venía siendo tan lógico como vergonzoso para el capitalismo británico: bloques de oficinas enteros desocupados, sin alquilar ni vender, esperando la obtención de precios especulativos cada día más altos. El ejemplo más famoso es el de “*Centre Point*”, un impresionante rascacielos de 34 pisos de oficinas, que desde hace 12 años (!) sigue vacante esperando el maná. “*El Gobierno pretende dar al Secretario de Estado poderes generales para adquirir estos locales mediante expropiación forzosa... de aquellas oficinas que teniendo más de 5.000 m.<sup>2</sup> de superficie edificadas, no hayan sido sustancialmente (en su 75 %) ocupados durante un período de por lo menos dos años desde la fecha de su terminación... El precio que se les pagará será el que se les habría abonado si los locales hubiesen sido adquiridos en la fecha de su terminación, tomándose en cuenta toda alteración y mejora subsiguiente*” (WP, párrafos 62-3; Arts. 29 a 37, Parte IV). La medida en sí no puede por menos de ser bien acogida. No deja de ser curioso que el Estado en este caso “castiga” al especulador descarado con una cuantía equivalente, más o menos, al incremento de plusvalor más el aumento de depreciación inflacionista de la moneda, que el propio sistema ha generado y acepta como evidente, permitiéndole, sin embargo, que extraiga el plusvalor que en su día hubiera podido obtener.

**9. Medidas transitorias.** Se entiende por transitorio el período que, a discreción del Secretario de Estado y según las disponibilidades y capacidad de gestión de cada Administración Local, mediará entre “el primero y segundo días señalados” (u órdenes ministeriales expresas, individuales y graduales de entrada en vigor de parte y de la totalidad, respectivamente, de los preceptos de la Ley). “*Durante este período el Gobierno tiene tres prioridades: 1.º, reducir el cos-*

*to del suelo para la Administración Local; 2.º, mantener el flujo de suelo urbanizable; 3.º, lograr un movimiento equilibrado hacia el nuevo mercado del suelo. Se ha decidido autorizar a las A. Locales a comprar suelo a su valor resultante después de deducir impuestos sobre su revaloración (net of the tax on development value)... valor que habría sido pagado si el vendedor lo hubiese vendido privadamente. La comunidad se beneficiará de los incrementos por revalorización; el propietario quedará en la misma posición, tanto si lo vende a la A.L., como si es a un comprador privado*” (WP, párrafo 38). Según el Libro Blanco se introducirá un “impuesto sobre el suelo urbanizable” (*development land tax*) con una tasa homogénea del orden del 80 % sobre la diferencia entre el precio de oferta (de mercado) y el “valor base”, incrementándolo progresivamente según se implementa la Ley (WP, párrafos 40-5). De momento este impuesto ha sido pospuesto, hallándose ahora (I-76) el *Bill* ante el Parlamento.

**10. Repercusiones financieras.** Los beneficios de la venta del suelo serán repartidos en tres porciones: un 40 % para el Tesoro, y el 60 % restante entre la A.L. dueña del suelo y el conjunto de A. Locales del país, de modo que se equilibren los beneficios entre todas (WP, para. 59).

El *Bill* contiene en su “Memoria explicativa y financiera” una serie de datos económicos que evalúan los costos y beneficios del proyecto. Se calcula que la operación global —como estaba prevista en el primer *Bill*— reportará unos beneficios netos al Estado del orden de 250 millones de libras esterlinas anuales (unos 32.500 millones de pesetas de Abril de 1975) (cifra elaborada). Las consecuencias del pleno funcionamiento de la Ley implicarán, en recursos humanos para la A. L., un incremento de 12.000 empleados nuevos en Inglaterra y Escocia y otros 750 en Gales. La A. Central necesitará del orden de los 1.500 empleos nuevos.

### 3. Ideología de la reforma

Es imprescindible situar la aparición de esta Ley en su contexto histórico, económico y político para captar su significación ideológica.

La esperada crisis —no por ello menos lacerante— del capitalismo mundial ha sido la consecuencia lógica de la tendencia decreciente de la tasa media de beneficios del capital invertido por los países capitalistas más avanzados —los “neocapitalistas”, o lo que Mandel ha llamado *Spätkapitalismus* (1973)— los cuales han arrastrado a los demás países dependientes de su mercado, a la equívoca y mal llamada “crisis del petróleo”, acelerando con esta la crisis de repercusión mundial. En su origen, pues, expresándolo muy simplistamente, aparece una pérdida creciente de la capacidad de reproducción del capital industrial por un inusitado crecimiento de la composición orgánica del mismo, que reportaba menores tasas medias de ganancia, debido a una intensa competencia internacional, a una concentración monopolista de los medios de producción y a unas reivindicaciones obreras crecientes; todo lo cual hacía disminuir la tasa de plusvalor extraído. (cf. Gunder Frank, 1974; Mandel, 1974 y *Zona*, 5, otoño 75/76). Por este camino se buscan fuentes de productividad más seguras y rentables en las que el capital variable sea mínimo en comparación con el fijo para incrementar la “tasa de explotación” o del plusvalor. Esto acentúa el desvío del capital especulativo hacia —entre otras inversiones, como publicidad y armamentos— suelo, entidades inmobiliarias y financieras. Estas son inversiones más cómodas y de menos riesgo, de las que se extraen superbeneficios del orden de un 30 a 35 por ciento (9),

(9) “*La diversión de fondos que ha apoyado al promotor y que ha sido una de las piedras angulares del boom de la propiedad inmobiliaria sólo puede tener efectos nocivos. Los efectos combinados de falta de inversiones en la industria, y la inflación que es gene-*



ya que reducen de modo importante la proporción de la clase obrera en el proceso productivo. Pero el plusvalor sólo se puede extraer de la fuerza de trabajo explotada no del capital, lo cual genera la insoluble contradicción interna del capitalismo y su agonía dialéctica.

En esta situación histórica general del neocapitalismo, Inglaterra es una de las más castigadas, debido a muchas causas internas y externas que no son del caso, lo que de rechazo lleva a los laboristas al poder como alternativa salvadora. Las contradicciones inherentes del sistema se ponen de manifiesto crudamente en momentos de crisis aguda. La especulación desenfrenada ha hecho que, desde Junio de 1970 a 1972 los precios de las viviendas en Londres y el Sudeste, hayan aumentado un 90 % y, en algunas partes del centro de Londres, hasta un 200 % (CIS, 1973, 42). El Gobierno laborista decide tres cosas que, expuestas brevemente, son: primero, mostrar demagógicamente su "socialismo reformista" atacando a los especuladores que muestran la "odiada faz del capitalismo"; segundo, tratar de desviar unas inversiones que, al no tener incentivo tan directo en la especulación, podrían volver a la industria, tan necesitada ella; y tercero, el Estado burgués se apropiará de los plusvalores crea-

rada por el auge de la propiedad inmobiliaria, han conducido en el pasado a crisis económicas. La culpa de las cuales se ha echado a los excesivos salarios en vez de a los excesivos beneficios derivados de inversiones no productivas" (CIS, 1974, 7). Prueba de ello es que mientras, por ejemplo, en Inglaterra durante sólo los tres primeros cuartos de 1972, los gastos de capital de la industria manufacturera cayeron un 11 por 100, los valores bolsísticos de las propiedades de las sociedades inmobiliarias, por el contrario, entre 1968 y 1972, se incrementaron en un 317,4 %: cifras que aunque no sean directamente comparables son al menos indicadoras de lo que se apunta (CIS, 1973, 3 y 7). Las inversiones en industria todavía disminuyeron en 16,5 % en el último trimestre Abril-Junio 1975, con respecto a las de igual período del año anterior. (Informaciones, 29-XI-75.)

dos por la comunidad para invertirlos en gastos públicos, en más nacionalizaciones "de pérdidas" y en relanzar la industria privada mediante cuantiosos préstamos, con participación proporcional en las acciones, que acrecientan el capitalismo de Estado monopolista. El *Spätkapitalismus* (capitalismo tardío o postrero) de las sociedades avanzadas de economía mixta se pone en evidencia. Obsérvese que no se ataca a la especulación del suelo de raíz mientras subsista propiedad privada de viviendas, ya que éstas entre particulares podrán seguir revendiéndose a precios de mercado y la política de favorecer el acceso a la propiedad de la vivienda alimentará el ciclo del mercado. El único propietario de suelo nuevo será el Estado que se introducirá en la cadena de especuladores como primer eslabón y con ventajas monopolistas. Si bien las dotaciones públicas encontrarán suelo barato, el costo de la vivienda, como mercancía con su valor de cambio completo, seguirá significando un elevado porcentaje de los ingresos de las clases más desfavorecidas, con lo que éstas continuarán injustamente reportando al Estado los mayores ingresos, proporcionalmente muy superiores a los de la clase dirigente. Es evidente que con esta Ley no se pretendía hacer ninguna justicia social distributiva o equilibradora, sino simplemente **extraer dinero** para financiar las operaciones de recuperación económica del capitalismo, permitiendo más formación y acumulación de capital en el que se basa todo el sistema. Cuando Engels dice que "*El Estado moderno, cualquiera que sea su forma, es una máquina esencialmente capitalista, es el Estado de los capitalistas, el capitalista colectivo ideal. Y cuantas más fuerzas productivas asuma en propiedad, tanto más se convertirá en capitalista colectivo y tanto mayor cantidad de ciudadanos explotará*" (Engels, 1877, 153) está delineando los rasgos del último estadio del proceso capitalista (el *Spätkapitalismus* de Mandel), in-

mediatamente precursores de la revolución proletaria (*Ibidem*, 160). De modo similar Marx diría que "*el monopolio ejercido por el capital se convierte en obstáculo para el modo de producción que ha florecido con y bajo él... Suena la hora postrera de la propiedad privada capitalista. Los expropiados son expropiados*" (I, 24, 7, 953). ¿Con esta Ley reformista está dando Gran Bretaña los últimos pasos del capitalismo monopolista del Estado que Marx y Engels predijeron como los que harían que la "contradicción se exalte hasta convertirse en contrasentido" y provocar con ello el colapso del país capitalista más viejo de la tierra? ¿No es esta medida un paso demasiado lejos que puede provocar que el "mundo económico más pequeño" (Mattick, 1969, 144) en el que ha de operar el capitalismo privado sea demasiado estrecho, se declare "en huelga" no invirtiendo donde le dice el Estado (10) y emigre (como ya lo está haciendo hacia Europa), trayendo el desempleo masivo y graves repercusiones de todo orden?

De cualquier modo que sea, voces agoreras ya se levantaron en la sesión del Parlamento en que se hacía una segunda lectura del *Bill*, y que no resistimos el transcribir las. Mr. Rossi: "*Bajo el inocuo y*

(10) "*Una vez que se intenta imponer prioridades de naturaleza social que impliquen una caída en la tasa de beneficio, entonces el capitalista irá a una huelga de inversiones. No se puede impedir esta huelga de inversiones mediante la persuasión o el compromiso, sólo se impide si se hacen las concesiones económicas necesarias que incrementen la tasa de ganancia; y no se puede conceder tal incremento en la tasa de beneficio más que a expensas de la clase obrera... La sociedad mixta, que dirige la economía en el interés del bien común y al mismo tiempo, según las bases capitalistas, en el del beneficio, es imposible de realizar, es pura utopía". Más adelante Mandel añade que su opinión difiere de la de Bill Warren en que no hay una tal perspectiva a largo plazo para la revolución socialista, sino "que nos estamos acercando a lo que llamaríamos el "umbral de adaptabilidad" del sistema" (Mandel & Warren, 1974, 119-22).*

reconfortante título de Ley del Suelo Comunitario —Ley del Suelo Comunista sería más apropiado— se pretende confiscar o robar a los individuos que forman nuestra comunidad lo que es de ellos" (...) Daría al Estado un monopolio absoluto sobre la riqueza básica del suelo para ser administrada por burócratas sin rostro y daría a los políticos los más formidables poderes (...) Es una negación de los derechos humanos básicos". Mr. T. Sainsbury: "Esto es teoría y dogma marxistas que van a interponerse en el camino de las gentes y de las casas que necesitan" (*The Guardian*, 30-IV-75).

Que no se tema, nada va a cambiar para la clase trabajadora con esta Ley. Las viviendas seguirán financiándose por sociedades de préstamo inmobiliario. Y como el acceso a la propiedad privada de la vivienda sigue alentándose mediante una política común a conservadores y laboristas, para crear una más extensa pequeña burguesía y para descargarse de los costos de mantenimiento y gestión, más y más clientes acudirán a pedir préstamos, con intereses variables del 10 al 20 %, según el índice de inflación (que, en 1974 fue del 26 % y que reclama tipos superiores de interés para no perder capacidad reproductora. Cf. Mandel y Warren, 1974, 119). Con esto las arcas de las Sociedades financieras seguirán incrementando la deuda privada de los 3.650 millones de libras prestadas en 1972 (frente a los 190 millones prestados por las A. Locales a "insolventes", rechazados por las Inmobiliarias) (*Britain* 1974, 188). Además, con la introducción de la presente Ley, hasta que las A.L. reúnan un volumen de capital autofinanciador, inicialmente acudirán a préstamos de las Sociedades inmobiliarias de las que son y serán muy "solventes" clientes (*Bill*, Marzo 1975, vi).

Nuestra crítica no es, ni puede serlo, contra una reforma económica que prive al capitalista de sus medios de reproducción de las condiciones de producción, analizado

dentro de la táctica de la lucha de las fuerzas progresistas contra el capitalismo. Recuperar el plusvalor que el capital ha expropiado a la sociedad es "de suyo" un avance, en cualquier país en que se sitúe. Pero cuando este avance ocurre en un país gobernado por un partido "socialista", y regido por instituciones burguesas que permanecen invariables, y las prioridades de utilización ideológica de ese capital expropiado no son explicitadas o acompañadas de medidas de apoyo que le den coherencia socialista, este avance, entonces, es simplemente "reformista", insatisfactorio, contrarrevolucionario, desplaza el problema de un sitio a otro sin resolverlo. "*El Estado en estas sociedades clasistas es primaria e inevitablemente el guardián y protector de los intereses económicos que son dominantes en ellas, su propósito y misión "reales" son asegurar su predominio continuo, no impedirlo*" (Milliband, 1968, 238; Cf. también Lenin, 1917 y Poulantzas, 1968). No ya la infraestructura del sistema permanece incuestionada, sino que las instancias jurídico-política e ideológica de la superestructura de las que hablara Althusser (1965, 91 ss., y 1970, 16 ss.) en manos de los laboristas son reformadas contrarrevolucionariamente. "*La esencia del socialismo burgués es querer mantener la base de todos los males de la presente sociedad y al mismo tiempo querer abolir estos mismos males*" (Engels, 1872, 610). Ya Lenin calificó al *Independent Labour Party*, predecesor del actual, como uno de esos partidos que "*persiguen una política de oportunismo sin disfraces..., no hay distinción realmente entre ellos y los demócratas pequeño-burgueses*" (1917, 108).

Con la misma ideología de la clase dirigente un partido llamado socialista hace concesiones demagógicas que no producen sino la perpetuación de las condiciones de la lucha de clases, retrasando o enmascarando con una táctica dilatoria la presunta vía al socialismo por la democracia. O ¿tal vez

este gesto reformista que hiere a la clase capitalista pretende acelerar el proceso irreversible situando al país en el "umbral de adaptabilidad del sistema"? De todos modos a esta Ley —mientras dure— no puede negársele su valor de conquista social, una más de las que poco a poco el proletariado, a través de las instituciones del Estado burgués consigue con su constante lucha. Un gesto que, a pesar de sus limitaciones, es bienvenido como prueba crítica del propio sistema.

#### Postscript

Cuando se estaban corrigiendo las galeradas me acaba de llegar (24-I-76) el número de Enero de *The Planner*, (RTPI, vol. 62, número 1) que contiene dos artículos dedicados a la nueva Ley. El primero, a modo de introducción, de Roger White, aporta referencias a un Tratado Fabiano sobre "Suelo y Trabajo", escrito por David Lipsey en 1973, que sirvió de base al Partido Laborista para su Libro Blanco. El enfoque del artículo es de duda (*Históricamente los augurios para la Ley no son buenos*), apunta las dificultades de implementación (*Cuando tantas autoridades han sido incapaces de preparar y mantener al día sus legalmente obligatorios planes y políticas de usos del suelo, ¿qué esperanza tienen de establecer sus programas rodantes quinquenales de adquisición de suelo... en un contexto racional de planeamiento?*) y de esperanza en que los Conservadores no la echen abajo. El segundo artículo, de Gordon J. Oakes, Subsecretario de Estado Parlamentario, del Departamento del Medioambiente y co-padre de la criatura, hace un sucinto análisis-resumen sobre las virtudes y amplias posibilidades de implementar el Proyecto de Suelo Comunitario. También se anuncia que durante los próximos tres meses, y números, irán saliendo artículos sobre las repercusiones en la escena doméstica (Peter Harris



y Nathaniel Lichfield escribirán sendos artículos) y comparaciones, odiosas, con Suecia y Australia, donde la situación es análoga, y con USA, donde no tiene nada que ver.

La reacción, por escrito, de los profesionales, ha tardado en producirse, y a juzgar por la particular vinculación del RTPI al *establishment*, lo que éste prepara va a ser exclusivamente técnico-administrativo parroquial. Tal vez más adelante, completando el presente encuadre-resumen político-jurídico de la Ley, podamos analizar su realidad "en marcha".

### Referencias

1. ALTHUSSER, Louis, 1965, *Pour Marx (La Revolución Teórica de Marx) Siglo XXI*, 1967.
2. —, 1970, *Ideología y aparatos ideológicos de Estado, La Pensée*, n.º 151, junio, París. Ed. Nueva Visión, Buenos Aires, 1974.
3. Britain, 1974. *An Official Handbook*, HMSO, London, 1975.
4. CASTELLS, Manuel, 1971, *Problemas de investigación en sociología urbana, Siglo XXI*.
5. —, 1972, *La cuestión urbana, Siglo XXI*, 1974.
6. CIS (*Counter Information Services*), 1973, *The Recurrent Crisis of London, Anti-report on the Property Developers*, London.
7. CULLINGWORTH, J. B., 1964-72, *Town and Country Planning in Britain*, Allen & Unwin, London, 4.ª ed. rev., 1972.
8. *Community Land Bill*, primer proyecto, 12 de Marzo 1975, HMSO.
9. *Community Land Bill (As Amended on Report)*, segundo proyecto, 6 de Nov. 1975 (3.ª lectura 15-X).
10. ENGELS, Friedrich, 1872-73, *Contribución al problema de la vivienda (Zur Wohnungsfrage)*, en *Obras Escogidas de Marx y Engels*, t. I, Ed. Fundamentos, 1975, 572-667, contrastada con ed. Progress Publishers, Moscow, 1975.
11. —, 1877, *Del Socialismo Utopico al Socialismo Científico (en Antidürring)*, *Obras Escogidas*, op. cit., t. II, 92-161.
12. GUNDER FRANK, André, 1974, "Hipótesis sobre la Crisis Mundial" *Cuadernos Políticos*, 1, Jul.-Sept., 14-17, México.
13. HARVEY, David, 1973, *Social Justice and the City*, Arnold, London.
14. LENIN, V. I., 1917, *The State and Revolution*, Progress Publishers, Moscow, 1972.
15. LOMNICKI, A. J., 1973, *A Summary of Town and Country Planning Law- And the Law of Compulsory Purchase and Compensation*, Batsford Ltd., London.
16. MANDEL, Ernest, 1969, *Ensayos sobre el Neocapitalismo*, artículos de 1964 a 1969, Ed. Era, México, 1971.
17. —, *Spätkapitalismus: Versuch einer marxistischen Analyse*, Suhrkamp, Frankfurt am Mein.
18. —, 1974, "La recesión y la combatividad de la clase obrera", *Le Monde Diplomatique*, N.º 248, Nov.; trad. en *Sobre la Crisis Capitalista Mundial*, Zero, edit., Febr. 1975, 49-55. Bilbao.
19. —, y WARREN, Bill, 1974, "Recession and its Consequences", *Controversy, New Left Review*, 87-88, Sep.-Dec., 114-22, London.
20. MATTICK, Paul, 1969, *Marx & Keynes- The limits of the mixed economy*; Merlin Press, London, 1971.
21. MILLISEND, Ralph, 1969, *The State in Capitalist Society- The Analysis of the Western System of Power*, Quartet Books Ltd., London, 1973.
22. MARX, Karl, *El Capital*, Libro I, ed. crítica Pedro Scaron, 3 vols., Siglo XXI, Jul.-Sep., 1975 (en prep. libros II y III).
23. POULANTZAS, Nicos, 1968, *Poder Político y Clases Sociales*, en *el Estado Capitalista, Siglo XXI*, 1969.
24. *White Paper on Land*, 12 Sep., 1974, Cmnd 5730 HMSO, London.

## White paper on Land \* Libro blanco sobre el suelo

Las propuestas formuladas por el Gobierno, donde se prevé que las autoridades locales sean las propietarias de todo el suelo destinado a ser urbanizado, se publicaron en forma de Libro Blanco. Este documento afirma lo siguiente:

### I. EL SUELO: NUESTRO RECURSO MAS ESCASO

1. De todos los recursos disponibles en nuestras islas, el suelo es el único que no se puede incrementar. Merced a intercambios con otras naciones podemos obtener más alimentos, más petróleo, o más mineral de

hierro, a cambio de aquellos productos básicos o artículos que poseemos en abundancia. Ahora bien, cuando se trata de suelo la oferta es fija. Vivimos en un pequeño país con gran densidad de población, de manera que la oferta del suelo no sólo es fija, sino también escasa. Ello hace doblemente importante que debamos planificar bien el uso de nuestro suelo. Porque se ha dicho acertadamente que la finalidad de la planificación es "asegurar el debido equilibrio entre las demandas rivales de suelo, de modo que la totalidad de los terrenos con que cuenta el país se utilice dando la máxima satisfacción a los intereses de todo el pueblo". (Sr. Lewis Silkin - *Informe Oficial* de 29 de enero de 1947, Vol, 432, columna 947).

2. Nuestra población va en aumento, y las demandas de suelo aumentan más de prisa todavía. Necesitamos más escuelas, más fábricas, más talleres, más casas, más edificios de todas clases, explotaciones agrícolas y bosques. Es justo que estas demandas competitivas de suelo, dada la cantidad limitada del mismo que poseemos, sean satisfechas con arreglo a la prioridad de las necesidades sociales de la comunidad.

3. Nadie niega, en general, que es la propia comunidad quien debe controlar el desarrollo urbano del suelo, y el sistema de planeamiento que se ha creado con el tiempo constituye a menudo una poderosa fuerza que ha impedido la realización de urbanizaciones perjudiciales para la comuni-

(\*) Traducción revisada por J. García Bellido.