

# LA ESPECULACION DEL SUELO, LA PROPIEDAD PRIVADA Y LA GESTION URBANISTICA \*

Por Javier García-Bellido\*\*

## 1. EL MARCO CONSTITUCIONAL SOBRE LA ESPECULACION

### 1.1. Introducción

1. Los dos textos básicos de la supraestructura ideológico-jurídica española, que configuran el cuadro general en que opera la actividad de la producción del espacio, van a ser, para nuestro propósito, la Constitución de 1978 y la Ley del Suelo de 1975. En este contexto-marco interesa resaltar:

- La decidida orientación que da la Constitución para el enfoque legislativo positivo de los problemas de la especulación privada del espacio, cuando se den voluntades políticas para legislarlo.
- La escasa o nula atención efectiva que la Ley del Suelo presta al tema para su regulación positiva, ofreciendo, sin embargo, técnicas jurídicas aisladas capaces de afrontar el problema cuando se den medios y voluntades políticas locales necesarias.

2. Concretamente, con los principios establecidos en la Constitución y examinando la raíz estructural del fenómeno de la especulación se trataría de configurar políticas urbanísticas concretas de actuación positiva con los instrumentos que ofrece la Ley del Suelo actualmente, o, en su caso, las líneas en que debería ser reformada la misma para adaptarla inexcusablemente a la Constitución, tarea esta última que no por necesaria parece sea oportuna, en la actual coyuntura política decididamente conservadora (léase: consolidación fáctica del intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1980).

### 1.2. Las relaciones jurídicas de producción en la Constitución: el derecho de propiedad y su función social.

3. Veamos, sucintamente, el juego combinado del articulado constitucional que se refiere en especial a las relaciones de producción y que configura el marco económico y social en el que el fundamento de la especulación tiene lugar. Se observará que los principios generales sobre el derecho a la propiedad privada acaban, específica y concretamente, donde el bien común social exige, taxativamente, la postergación del ejercicio libérrimo de los mismos, incluso su privación, para someterlos al interés social colectivo.

4. Efectivamente, en el artículo 33 de la Constitución, en su párrafo 1º, "se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia", como igualmente en el artículo 38 "se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado", estableciendo el principio general y abstracto de las relaciones económicas y sociales de

\* Este trabajo fue una ponencia del autor para las I Jornadas de la Vivienda de la Secretaría Federal de Estudios y Programas del PSOE, en junio de 1980; posteriormente incorporado en *Política de Vivienda del PSOE, bases para una estrategia*", ed. Pablo Iglesias, Madrid, Marzo 1982, pp. 61-115. Se hace público ahora, con ligeras correcciones, a los dos años de su elaboración. (Todas las fotografías son del autor).

\*\* Arquitecto Jefe del Servicio Técnico de Urbanismo de la Diputación de Madrid.

producción dominantes. Más, inmediatamente a continuación, la Constitución desarrolla los supuestos concretos que configuran, condicionan o delimitan este amplio y genérico contenido de la libre disponibilidad de la propiedad privada, por las que el clásico *utendi et abutendi*, o uso y abuso de los bienes privados, deviene sometido a las leyes que cuidan de los fines públicos, incluso mediatisando los derechos de "gozar y disponer" de la propiedad privada, según lo que le "convenga" al dueño, como ya en 1889 declaraban los vigentes artículos 348 a 350 del Código Civil (1).

5. Los artículos 33.2 y 128.1 de nuestra Constitución establecen, respectivamente, que: "*la función social de estos derechos* (propiedad privada y herencia) *delimitará su contenido de acuerdo con las leyes*"; y que: "*Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general*", anteponiendo los fines, funciones y utilidad pública social a los intereses privados. Ya antes, el artículo 3.2-a de las Leyes del Suelo de 1956 y 1975 establece, como función primordial de la competencia urbanística en orden al régimen del suelo, el "procurar que (éste se utilice en congruencia con la utilidad pública y la *función social de la propiedad*", recogiendo los principios informadores de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 (2).

### 1.3. La planificación e intervención públicas sobre la propiedad privada

6. La delimitación del contenido de la propiedad del suelo, que configuran los planes de urbanismo por virtud de la Ley del Suelo (3), encuentra su homólogo en la delimitación de la libertad de empresa del artículo 38 de la Constitución, por el que, si bien "*los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad*", también deberán conducir dicha libertad "*de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación*", reservándose la colectividad la facultad de ordenar y racionalizar el ejercicio privado de las actividades económicas por virtud del artículo 131.1, al declarar: "*El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y*

(1) *Art. 348 C.C.* "La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes".

*Art 349 C.C.* "Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización".

(2) En la exposición de motivos de la Ley de Expropiación Forzosa se dice paladinamente: "Al consagrar la expropiación por interés social (el art. 32 del Fuenro de los Españoles) viene a incorporar jurídicamente una concepción que, habiendo superado el agrio individualismo del sistema jurídico de la propiedad privada de la economía liberal (*sic*), viene a entender implícita, tras toda relación de dominio, una *función social de la propiedad*".

(3) *Sobre este tema crucial en el urbanismo véase GARCIA DE ENTERRIA y L. PAREJO ALFONSO: Lecciones de Derecho Urbanístico* (Civitas 1981, 2<sup>a</sup> edic., y T. RAMON FERNANDEZ, *Manual de Derecho Urbanístico*, Abella 1980.

*estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución*".

7. En este contexto las facultades del Estado para el control de la propiedad mediante la planificación económica y espacial (desarrollo regional sectorial y urbanístico) quedan amparadas por la Constitución y desarrolladas en la Ley de Suelo vigentes, con independencia de otra legislación de planificación económica no especializada así como mediante la inversión imprescindible del gasto público, que "realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución (planificación), responderán a los criterios de eficiencia y economía" (art. 31.2).

8. En esta serie de sucesivas intervenciones que limitan el viejo derecho romano de propiedad y que van configurando el contenido concreto de los principios generales iniciales, la Constitución añade la facultad del Estado para la intervención de empresas por razones sociales, al proclamar en su artículo 128.2: "*Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica*. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, y así mismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiese el interés general". Para, tras fomentar las cooperativas, declarar en el artículo 129.2: "*También establecerán (los poderes públicos) los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción*".

9. El estadio final, en esta creciente capacidad —históricamente irreversible— de la intervención del Estado sobre la propiedad privada, se alcanza por el definitivo sacrificio excepcional de la misma, mediante su privación expropiatoria, en el artículo 33.3: "*Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social mediante la correspondiente indemnización* (ya no explícita que sea "previa", como sostiene el artículo 349 del Código Civil) y de conformidad con lo dispuesto por las leyes" (ver el derecho de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado en el artículo 106.2 de la Constitución).

10. Es interesante constatar que el *contenido económico de las relaciones de producción* generales y de los deberes y derechos de la propiedad privada, en todas las Constituciones del siglo XIX español, se reduce, prácticamente, a la referencia a dos únicos temas que se repetirán, textual y metódicamente, en todas las promulgadas, cuales son el de la abolición de la pena de confiscación de bienes y el de la legitimación de la privación de la propiedad privada por causa justificada de utilidad común o pública, *previa* la correspondiente indemnización. Así se copiarán hasta hoy, casi idénticos, los artículos 10 de las dos Constituciones de 1837 (liberal moderada, regente María Cristina) y de 1845 (Isabel II, dictadura de Narváez); los artículos 12 y 13 de la Constitución de 1856 (moderada, con O'Donnell, que restablece la de 1845); los artículos 13 y 14 de la de 1869 (liberal progresista, tras "la Gloriosa"); los artículos 15 y 16 del Proyecto republicano de 1873 (1<sup>a</sup> República Federal), así como el art. 10 de la Constitución de 1876 (de la Restauración canovista de Alfonso XII), cuyo

texto es idéntico al, desde entonces vigente, art. 349 del Código Civil; el art. 44 de la Constitución de 1931; y, finalmente, hasta en el artículo 32 del llamado Fuero de los Españoles, de 1945, se reproducirán textualmente los mismos principios.

11. Los aspectos concretos que regulan las relaciones sociales y económicas del modo de producción hoy dominante en España son, explícita y extensamente, recogidos en la Constitución de 1978, como no lo fueron en otras, demostrando un marcado interés político por este nivel de la estructura básica de la sociedad actual. Su comparación con el breve, pero avanzado y progresista texto de la Constitución republicana de 1931, es necesaria y las concomitancias, textuales a veces, son cuando menos curiosas.

12. Los principios económicos generales de la República se recogían en el importantísimo artículo 44, comparable con los antes citados artículos 33, 38, 128 y 131 de la vigente Constitución. Dicho artículo 44 de la Constitución republicana de 1931 decía: 1. "Toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está *subordinada a los intereses de la economía nacional* y afecta al sostenimiento de la cargas públicas con arreglo a la Constitución y a las leyes". 2. "La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de *expropiación forzosa* por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización (tampoco era ya "previa"), a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes". 3. "Con los mismos requisitos *la propiedad podrá ser socializada*". 4. "Los servicios públicos y las explotaciones que afecten al interés común pueden ser *nacionalizados* en los casos en que la necesidad social así lo exija". 5. "El Estado podrá *intervenir* por ley la explotación y coordinación de industrias y empresas cuando así lo exigieran la *racionalización de la producción* y los intereses de la economía nacional". 6. "En ningún caso se impondrá la pena de *confiscación de bienes*". El artículo 33 de la misma añadía: "Toda persona es libre de elegir profesión. Se reconoce la *libertad de industria y comercio*, salvo las limitaciones que, por motivos económicos y sociales de interés general, impongan las leyes".

#### 1.4. El control de la especulación del suelo y la vivienda en la Constitución

1.3. Pero nunca como ahora se había expresado tan claramente los aspectos concretos en materia de suelo y vivienda que, como una declaración general de política urbanística, contienen los artículos 45 y 47 de estructuras paralelas, claves para el enfoque de los "principios rectores de la política social y económica" que deben inspirar las leyes urbanísticas: (4) "Todos los españoles tienen derecho a

4. Para un desarrollo jurídico-constitucional más preciso de estos principios rectores y su necesario despliegue en la legislación ordinaria, sin perjuicio de cierta eficacia directa de los mismos, véase Luciano PAREJO, "El urbanismo ante el Derecho", *Rev. Der. Urb.* n.º 71, Feb. 1981, pp. 45-70. Agradeció las matizaciones jurídicas del propio Parejo al texto inicial de este trabajo, ahora enmendado.

*disfrutar de un medio ambiente (el campo y la ciudad) adecuado para el desarrollo de la persona" (art. 45) "y de una vivienda digna y adecuada" (art. 47). Los poderes públicos.*

- a) "Velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales (incluso el suelo, soporte de las actividades urbanas y económicas) con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente" (art. 45.2).
- b) "Promoverán las condiciones necesarias (de mercado de normas pertinentes de oferta y uso) y establecerán las (las leyes, los planes) para hacer efectivo este derecho a la vivienda" (art. 47.1).

14. Más, ¿cómo deberán los poderes públicos velar y promover el ejercicio de estos derechos y deberes?:

- a) Mediante un principio ético jurídicamente positivo: "apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva" (art. 45.2); en todo caso de eficacia dudosa cuando el principio económico sobre el que descansa la propia economía de mercado es la competitividad individual y hasta sus últimas consecuencias;
- b) Y vinculando la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna mediante una correcta concatenación de causa a efecto con la "utilización racional del recurso suelo" y con el planeamiento urbanístico previo: "regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación" (art. 47), donde el objetivo constitucional de impedir, evitar y erradicar el obstáculo que se interpone de la especulación (resultado inherente a la libre competencia en la economía de mercado, manifestación de la irracionalidad y de la insolidaridad colectiva, que se atacaba en el artículo 45.2) es, nada menos, que el objetivo final de la planificación urbanística para obtener una vivienda digna. De un principio moral simple (solidaridad) se asciende a un contenido económico objetivo que conforma las relaciones de producción actuales, debido a los valores de cambio de las propiedades privadas (el suelo y la vivienda, como mercancías) en el seno de la llamada economía de mercado.

15. En este punto los preceptos constitucionales citados en paralelo se cierra también con una estructura similar:

- a) Para quienes violen el medio ambiente, utilizando irracionalmente los recursos naturales, o no defendiéndolo o restaurándolo, o siendo insolidarios con la colectividad, "se establecerán sanciones penales o administrativas así, como la obligación de reparar el daño causado" (art. 45.3).
- b) Para impedir la especulación, para evitar la apropiación privada de los valores y beneficios creados por la colectividad (el planeamiento), la Constitución contempla la

“penalización” de intervenir, mediatizar, “participar” o controlar dicho libre mercado privado de cambios mediante un mandato imperativo de que así se haga: *“La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”* (art. 47 “in fine”), no permitiéndose la especulación, ni que contra ella no se haga nada para erradicarla, cerrando así la secuencia de eslabones de la cadena de razonamientos económicos que gravitan sobre el suelo y la vivienda en la Constitución: interviniendo en el producto final de la acción sobre el espacio económico.

16. Y, finalmente, para terminar este somero recuento de las referencias constitucionales que deben guiar la acción económico-urbanística del Estado, una especial alusión a la igualdad de derechos en el espacio, no simplemente abstractos, propio de las relaciones urbanísticas de que se trata aquí. El artículo 14 se refiere a la igualdad de todos los españoles ante la ley *“sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento..., o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”*. En este precepto fundamental se condensa la contradicción ya clásica entre los generosos derechos o libertades “formales” y las discriminadas libertades reales o “materiales”, que sustenta la histórica transformación utópica del liberalismo impulsado por el pensamiento igualitarista de la Ilustración y que se condensa en el derecho burgués como conquista histórica de la superación de la sociedad estamental.

17. Por virtud del artículo 53.1 y 2 de la Constitución, este artículo 14 tiene el valor doctrinal de ser directamente aplicable y vinculante para todos los poderes públicos, siendo sólo regulables estos derechos y libertades por ley; Ley *“que en todo caso deberá respetar su contenido esencial”*. La tutela de la igualdad de todos ante la Ley, que establece este artículo 14, podrá ser recabada por cualquier ciudadano ante los tribunales ordinarios y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, cuando se considere vulnerado por una Ley. Y la Ley del Suelo actual no instrumenta todos los mecanismos necesarios (aunque no fuesen todos los suficientes) para garantizar que las “razones” de nacimiento (siempre fácticas y poderosas razones las de la herencia) o cualesquiera otras condiciones o circunstancias personales o de clase social —que vienen sobre determinadas por la capacidad económica de las mismas— no vayan a prevalecer como obstáculos materiales objetivos que acaban discriminando, impidiendo o dificultando en última instancia la igualdad real de posibilidades de muchos españoles para acceder a una vivienda digna. Ante ello, la propia Constitución exige a las leyes no sólo que respeten el contenido esencial de la igualdad “formal” de los españoles ante las mismas, sino qué, además, sean orientadas a la consecución de los principios rectores de la política social y económica (art. 47: vivienda digna, impedir la especulación, participar en las plusvalías) y que se

instrumenten para que esta igualdad “material” sea real y efectiva, removiendo los obstáculos que impidan su plenitud.

18. En efecto: En cualquier circunstancia los poderes públicos (art. 9.2 de la Constitución) promoverán *“las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra (clases sociales) sean reales y efectivas”*, debiendo *“remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*, precepto que ordena, en nuestro contexto, remover los obstáculos interpuestos por la especulación de la propiedad privada, que impide y dificulta gravemente la plenitud del ejercicio del derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada que garantiza el art. 47, cuestión que, obviamente, pone en evidencia la contradicción fundamental del régimen jurídico de la propiedad privada del suelo y de otros medios de producción en el libérrimo ejercicio de la economía de mercado frente a la función social de la propiedad y del interés público, prevalente en el Estado Social de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia y la igualdad de todos los españoles, como reza el frontispicio constitucional.

## 1.5. Síntesis constitucional del problema del suelo

19. La relación dialéctica fundamental, en el nivel de la estructura básica de las relaciones de producción, entre la apropiación privada o colectiva del producto social, queda, pues, sancionada en el marco constitucional al sucederse el siguiente proceso, con su relación última al suelo y la vivienda:

- 1) Se parte del reconocimiento del derecho a la propiedad privada y a la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (arts. 33 y 38).
- 2) Simultáneamente, se declara la igualdad de todos ante la ley, no discriminables por razones económicas, sociales, espaciales o sectoriales, debiendo garantizarse la libertad e igualdad de todos para disfrutar en plenitud el derecho al medio ambiente y una vivienda dignos y adecuados (arts. 9.2 14, 45. 1, 47, 130 y 139).
- 3) Inmediatamente se condicionan los dos principios iniciales, sometiéndolos al contexto colectivo, en el que necesariamente se desen vuelven: la función social de estos derechos delimita su contenido y su ejercicio, subordinándolos, como toda la riqueza del país, cualesquiera que sea la titularidad de su dominio, al interés general (arts. 33.2, 38 y 128.1).
- 4) El conflicto inherente de intereses privados y públicos de la economía de mercado, en la que la competitividad individual económica es la base de su progreso histórico, debe resolverse dialécticamente, transformando la racionalidad individual del máximo beneficio privado

en la racionalidad, eficiencia economía de recursos y programación.

colectiva de la actividad social, mediante la planificación a-espacial y espacial en beneficio del interés general (arts. 31.2, 38, 45.2, 47 y 131), precisamente como medio para garantizar la plenitud de la libertad e igualdad de todos.

5) Mas, cuando los principios de indispensable solidaridad colectiva, racionalidad, productividad, eficiencia, equidad, justa distribución y función social a que deben adecuarse la propiedad privada, la libertad de empresa y la herencia no se cumplen por una insolidaria actuación, por la especulación y apropiación privada de los beneficios creados por la colectividad, por su injusta distribución, por ser servicios esenciales en manos monopolistas, ser de utilidad pública o interés social, por exigencias de la economía general o por obstaculizar la realización y efectividad en plenitud de la libertad e igualdad del individuo y de las clases sociales que no pueden disfrutar tales derechos (artículos antes citados en especial 9.2, 33, 38, 47, 128 y 131), entonces la Constitución prevé, legítima o exige, según los casos, dos modos genéricos de intervención:

- a) Definición del contenido del derecho de propiedad de manera concreta o general, reduciendo o minorando en parte, o interviniendo en las “plusvalías” que genere la acción urbanística pública sobre la propiedad privada y su libre ejercicio (función social del planeamiento y de la planificación económica), o por intervención del derecho a la libertad de empresa, cuando así lo exija la economía o el interés general (arts. 33.2, 38, 47 y 128.2).
- b) Privación total de los bienes y derechos de la propiedad privada (expropiación forzosa) por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización (art. 33.3), en particular, como sanción (no penal) por incumplimiento de los deberes inherentes a la propiedad privada o, en general, como medida necesaria para remover el obstáculo que la especulación sobre la misma implica contra el interés general, de acuerdo con las leyes (art. 47).

20. La cuestión crucial en este contexto, no es mostrar que es legítimo en interés público la expropiación aislada (tema, com se ha visto, ya contenido y desarrollado desde la Constitución de 1.837), sino que en nuestra Constitución de 1978, para cumplir su mandato de regular la utilización del suelo para *impedir la especulación* del mismo, como garantía del derecho a disfrutar de una vivienda digna (art. 47) en ciudades con un medio ambiente urbano adecuado al desarrollo de la persona (art. 45) y para promover las condiciones de que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos sociales sean reales y efectivas (art.

9.2), es necesario, si bien no suficiente y queda por ello justificado como causa de utilidad pública e interés social, *remover el obstáculo fundamental que impide o dificulta la plenitud de aquellos derechos* (art. 9.2), mediante la expropiación forzosa del suelo en manos privadas o privación de los bienes y derechos de la propiedad del mismo, con la correspondiente indemnización (art. 33.3), y allí donde fuese preciso por el planeamiento para el desarrollo de la acción urbanística de los entes públicos (art. 47). Vemos, seguidamente, el desarrollo legislativo sobre esta materia que ofrece la Ley del suelo.

## 2. LA ESPECULACION COMO IDEOLOGIA EN LA LEY DEL SUELO

### 2.1. La especulación en la Ley del Suelo de 1956

21. Las referencias a la especulación del suelo y la vivienda en la legislación franquista sectorial hay que buscarlas en sus “exposiciones de motivos”, más expresivas y más idóneas para abordar demográficamente el tema que con el texto articulado de las mismas, donde la instrumentación eficaz contra la especulación no halló cabida, como es fácil comprobar mirando nuestras ciudades.

22. Conviene recordar algunos párrafos animosos, en rigor todavía vigentes jurídicamente, de la Exposición de Motivos de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, sobre la especulación, en todo caso más demográficos que la actual Ley del Suelo de 1975. Así, decía: “La especulación del suelo, que malogra toda ordenación urbana, sustrae prematuramente terrenos a la agricultura y, al exigir por los todavía no urbanizados precios de solar, coloca a los adquirientes en difíciles condiciones de contribuir a la obra urbanizadora...” “Se impone establecer el régimen adecuado frente a la especulación del suelo y la irregularidad en el proceso de urbanización que atribuya la carga de subvenir a ésta a quien recibe directamente sus beneficios”. Al enumerar los problemas del suelo, decía: “La retención de terrenos por propietarios que no urbanizan ni edifican, ni acceden a enajenar sus terrenos, para urbanizar y construir a precios de justa estimación. En la evaluación del suelo... prepondera la tendencia de hacer actuar las expectativas de uso o rentas futuras que se incorporan como valores adicionales al valor actual del fundo: se computa indebidamente la plusvalía (sic) que, en su momento, sin tener en cuenta que en rigor debe estar ausente del cálculo, puesto que cuando, efectivamente, llegue a producirse, como consecuencia de las obras en proyecto, ha de revertir en gran parte a la comunidad, previa aplicación del tratamiento fiscal adecuado. Lo ciero es que suelen pretenderse precios de especulación en lugar de precios reales (...). Pero, en cambio, la caprichosa elevación del precio cuando todavía no se ha urbanizado ni desembolsado por los propietarios el coste de las obras correspondientes, *implica usurpación de algo no perteneciente al dueño y que repercute en perjuicio de la comunidad*”.

23. Ante estos problemas, la Ley del Suelo de 1956, como la vigente reformada en 1975, aborda el tema de la especulación por las vías clásicas de la oferta masiva —ley de “ensanche”— en la presunción ingenua de que esto haga bajar los precios y por la vía fiscal: ambas han mostrado, tras 25 años de limpia ejecutoria, su absoluta inadecuación al problema de fondo del suelo. Sin embargo, cabe reconocer al legislador de entonces, que no al de 1975, la honestidad de enfocar, al menos, la raíz del problema, de modo candoroso y para retirarse de la solución que le “quemaba” en una página de antología: “Si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución; sin embargo, no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales y causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privadas”. Naturalmente.

24. Añadía, seguidamente, una vía de bonísima intención que de haberse aplicado hubiera revolucionado, ciertamente, el urbanismo racional: “No obstante, si la adquisición de la totalidad de las superficies afectadas por el planeamiento escapa a los medios económicos del Estado... e incluso determinaría otros efectos perjudiciales, es, en cambio, asequible a las Corporaciones Locales adquirir paulatinamente terrenos que puedan servir como reguladores de precio en el mercado de solares. Considerándolo así, la Ley prevé la constitución de “patrimonios municipales de suelo” con carácter obligatorio para los municipios de población superior a cincuenta mil habitantes” y, en efecto, tanto el anterior artículo 178 como el 194 de la Ley reformada del Suelo, Texto Refundido (hoy día ya derogado por el Decreto-Ley 3/1981 de 16 Enero hecho Ley 40/1981), preveían obligatoriamente la inversión del 5 % del Presupuesto Municipal Ordinario para la compra o expropiación de terrenos para el Patrimonio Municipal del Suelo. ¡Imaginémonos la cantidad de suelo que ahora sería municipal en toda España si todos los Ayuntamiento de más de 50.000 habitantes durante los 25 últimos años hubieran cumplido la Ley, adquiriendo suelo con ese 5 % anual de sus presupuestos!

## 2.2. La especulación del suelo ante la Ley del Suelo Reformada de 1975: sus insuficiencias

25. La vigente Ley Reformada del Suelo de 1975, texto refundido de 1976, es mucho más suave que la anterior en cuanto a animosidad en sus adjetivos, si bien tampoco introduce sobre la especulación ninguna medida sustancial. Así declara que el proceso de desarrollo urbano se caracteriza en general, entre otras cosas, por “los precios crecientes e injustificados del suelo apto para el crecimiento de las ciudades”. Insiste en que “desde el punto de vista de la política urbanística, el condicionante fundamental de la oferta del suelo y de su

precio excesivo lo constituye la escasez de suelo urbanizado”. “Esta elevación excesiva de los precios del suelo ha tenido como gravísimas secuelas no sólo el encarecimiento de la vivienda en todas sus categorías, sino además la indebida apropiación por propietarios privados de una parte importante de las plusvalías derivadas del proceso de urbanización. La escasa cuantía de las cargas exigidas por la legislación urbanística y la notoria influencia de los correctivos fiscales han permitido la consolidación en manos privadas de importantes beneficios irrenunciabilmente públicos”. “Todo lo anterior (urbanismo concertado y PAU) debe tener una inmediata repercusión en la oferta de suelo urbanizado que, como se ha indicado ya, está en la base del problema de la especulación...”, etc. Y poco más.

26. En el texto articulado de la vigente Ley Reformada del Suelo de 1975 pueden considerarse como medidas indirectamente antiespeculativas, o que pueden afectar al precio del suelo, pero no al de la vivienda como producto que acumula todas las rentas:

- La introducción de los estándares urbanísticos de equipamiento de cesión obligatoria y gratuita (fijación del contenido máximo del derecho de propiedad) y el techo de densidad de 75 viviendas/Ha, sólo en el suelo urbanizable (otra vez sólo una ley de “ensanche” de las poblaciones). (Este es el llamado “principio de afectación de las plusvalías al coste de la urbanización”).
- La supresión del aprovechamiento urbanístico de 0,2 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> del suelo rústico no urbanizable y su único valor agrícola inicial.
- La supresión de los valores “expectantes” y “comerciales” que, contradictoriamente, legitimaba la ley del 56.
- La cesión obligatoria y gratuita del 10 % del aprovechamiento medio del suelo urbanizable exterior al casco actual.
- El mantenimiento de la cesión del derecho de superficie totalmente ausente del desarrollo reglamentario (no hay ni una sola mención al mismo en el Reglamento de Gestión Urbanística).

27. Como instrumentos utilizables de modo directo para una eficaz intervención en los precios del suelo subsiste el sistema de expropiación por polígonos completos o unidades de actuación, pero igualmente lento y lleno de cortapisas, basado en precios de mercado (Ley de Expropiación Forzosa), aunque se pretenda someterlo a valores urbanísticos o iniciales, sólo legitimado por el planeamiento y con idénticos obstáculos que siempre (carencia de recursos locales económicos y financieros para su ejecución, depósito previo a la ocupación, excepcionalidad de la declaración de urgencia, etc.).

28. Sólo se ha añadido en la Ley del Suelo de 1975 una posibilidad financiera de recuperar parte del justiprecio: el pasar contribuciones especiales a los propietarios, especialmente beneficiarios (art. 145 de la Ley del Suelo); pero el Decreto 3250/76 reducía al 50 % de su valor la cuantía repercutible,

si bien ahora se ha liberalizado por el mencionado Real-Decreto-Ley 3/1981 (devenida Ley 40/1981). Porque el pago de la expropiación en terrenos resultantes de la propia urbanización, del actual art. 142 L.S., ya existía en el artículo 100 de la Ley anterior, sometiéndose todavía al acuerdo con el expropiado y limitándose, además, a los nuevos polígonos para la creación de suelo urbanizado.

29. Más grave aún es que como sistema de actuación, metódicamente aplicable en los planes, la Ley del Suelo vigente ha sometido la expropiación a ser un sistema subsidiario y marginal de la compensación o cooperación mediante el precepto del artículo 119.2, que antes no existía en la Ley del 56 (5). Así, dicho artículo 119.2 L.S. da preferencia a los sistemas de compensación y cooperación, e incluso el 119.3 L.S. obliga a la Administración a tener que aceptar el de compensación, aunque hubiera escogido el de expropiación en una intolerable función subsidiaria a que somete a la Administración pública urbanística respecto a la iniciativa privada (el llamado principio de subsidiariedad de la acción pública). Como es conocido, el sistema de compensación es el que mayores rendimientos especulativos otorga al propietario con medios financieros suficientes en perjuicio de los pequeños propietarios, mientras que el de cooperación es financiado íntegramente por la Administración, quien adelanta el costo de la obra urbanizadora, cobra los gastos estrictos y no se apropia de ningún sobrebeneficio por ella creado con la urbanización y el plan, entregando los solares, aptos para la especulación privada y apropiación de todas las rentas, a los propietarios iniciales, quienes miran cruzados de brazos cómo los ponen las calles y las farolas de sus terrenos rústicos y se los devuelven hechos unos "solares".

30. La situación general, en cuanto a innovaciones de agilización de la gestión, medidas eficaces contra la especulación o reforzamiento y generalización de los mecanismos expropiatorios es más bien, en la vigente Ley del Suelo, conservadora, pobre y regresiva, no acorde en absoluto con la trompetería de esperanzas demagógicas con que la presentaron los ministros Mortes Alfonso y Lozano Vicente.

31. Incluso alguna flagrante contradicción, omisión o supresión muestra la Exposición de Motivos con respecto al texto articulado. Por ejemplo, cuando dice que: "La regulación del uso de unos terrenos a nivel del Plan Parcial consolida de forma concreta la expectativa de urbanización. Sin embargo añade, esta expectativa tampoco es definitiva si no va inmediatamente seguida de sus obligaciones y cargas. Por el contrario, insiste, queda condicionada (sic) a unos plazos de caducidad que permiten, frente a su titular, reintegrar los terrenos automáticamente a su primitiva situación de rústicos en el caso de que la ejecución inmediata del

(5) Vid., GOMEZ FERRER, Rafael: "Régimen Jurídico del Suelo", *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 55, 1977, páginas 33-77; donde expone cómo la ley nueva reconoce la tesis de los propietarios, que defienden el "principio de subsidiariedad" contra el interés público, y en contra también de reiteradas sentencias del Tribunal Supremo, que defendía la potestad pública para elegir el sistema de actuación (pp. 49-51).

Plan se viese frustada". Tema importantísimo que no aparece como salvedad ni en el artículo 45 sobre la vigencia indefinida de los planes ni en el 87.2, que trata de las modificaciones sin y con indemnización.

32. Similar contradicción se observa con las valoraciones del artículo 108 L.S., que otorgan tasaciones de valor urbanístico, y no inicial, al suelo clasificado como urbanizable programado y no programado, ¡incluso antes de elaborarse y aprobarse el respectivo Plan Parcial o el Programa de Actuación Urbanística!, en contra de lo dicho en la Exposición de Motivos: "...en la adopción del criterio, según el cual el valor a que éste (suelo) se reconoce debe estar en función del grado de cumplimiento de las obligaciones y cargas derivadas del Plan que se observe en cada caso". "El valor se independiza así, en gran medida, de las puras calificaciones formales y se hace depender del efectivo cumplimiento del Plan..." Tanto no es así, que el sistema fiscal del Impuesto Municipal sobre Solares (RD. 3250/76) y el Texto Refundido de la Contribución Territorial Urbana, modificado para adaptarlo a la Ley del Suelo, por R.D. 2624/76 (*BOE* nº 281), gravan como urbanos los suelos clasificados de urbanizables, tanto los programados como los no programados con PAU, inclusive desde antes de realizarse los respectivos Planes Parciales, incentivando a los Ayuntamientos a buscar en las grandes clasificaciones de suelo exterior urbanizable nada más que una fuente de ingresos fiscales (les corresponde el 90 % del impuesto estatal de la Contribución Urbana), sin percatarse de que ésto es una medida directa para la elevación de los precios de mercado del suelo afectado y una difusión importantísima de los precios expectantes especulativos. Pero, ¿qué es en realidad la especulación del suelo?, ¿qué naturaleza económica la caracteriza? ¿Hasta qué punto es la especulación del suelo un fenómeno económico diferenciable del de la vivienda y de las relaciones sociales de producción dominantes?

### 3. NATURALEZA DE LA ESPECULACION DEL SUELO

#### 3.1. Sobre la ética de las leyes del mercado

33. En los textos habituales, como los que se acaban de ver con la Ley del Suelo, se habla de la "especulación" como si fuese una acción deshonesta, insolidaria, supérflua, inmoral o éticamente reprobable. En nuestro ámbito se liga, casi exclusivamente, a la especulación del suelo, no oyéndose con esa frecuencia criticar la especulación de la vivienda, de los jamones, de la medicina, de los alquileres, de la bolsa de valores, del tipo de interés bancario, de las armas o del mercado todo. Las relaciones económicas de producción en la llamada "economía de libre mercado" se basan en la especulación sustanciada por la ley de la oferta y la demanda. La especulación es el alma, sustento y estructura de las relaciones de producción basadas en la libre disposición de la propiedad privada.

34. No en vano la voz *especulación*, dice el Diccionario de la Lengua Española, viene del latín *speculatio* y es la “operación comercial que se practica con mercaderías, valores o efectos públicos con ánimo de obtener lucro”. Añadiendo sobre el verbo *especular* (que viene del latín *speculari*, de *speculum*, espejo), que es la “acción de registrar, mirar con atención una cosa para reconocerla y examinarla”, así como “meditar, contemplar, reflexionar”, o “comerciar, traficar”. Y sobre el adjetivo *especular* (de *specularis*), dice que es “transparente, diáfano”, como el agua clara, como un espejo donde todo se refleja, se “retrata”, se proyecta, con diafanidad y transparencia: así se reflejan las relaciones económicas dominantes en la especulación del mercado libre, como en un espejo.

35. Porque especular con las mercancías no es, en absoluto, una cuestión ética, sometida a la libre voluntad de cada individuo para “pecar” o “no pecar”. Es una fuerza determinante que articula todas las relaciones dominantes del mercado. Es, por el contrario, una decisión necesaria y “honesta” de obtener un lucro, lícito en toda transacción mercantil entre dos partes que pactan un precio libremente. A nadie le obligan si no quiere o no puede a comprarse un diamante de elevado precio; y a esto no se le llama especular con los diamantes o el oro (porque, éticamente, se valora que es un objeto superfluo, lujoso, innecesario). Y tampoco obligan a nadie a comprar ese solar, esa vivienda, ese piso a precios tan elevados; puede buscar otro más barato o no poseer ninguno, y a esto sí se le llama despectivamente especular con la vivienda o el suelo (porque, éticamente, se valora que es una primera necesidad).

36. Pero en la llamada economía “libre” no sirven para nada los principios éticos, ni la solidaridad, ni otros principios morales de parecida ralea. Estas son las *leyes* de esta economía, las *reglas* en que todos vivimos inmersos. Nada más ocioso, pues, ni candoroso pensar que alguno deje de ganar millones que le ofrece el mercado por su parcela, su vivienda o sus diamantes, por motivos éticos, a sabiendas de que quien lo compre lo venderá a precios de mercado, ganando el doble de lo que aquél no quiso lucrarse. La economía de mercado se articula alrededor de las leyes del *máximo beneficio privado*, motor y palanca de la libertad de empresa y acicate del “espíritu empresarial”.

37. ¿Qué le pasa al suelo que es tan singularizado con relación a otras mercancías? ¿Por qué se critica la especulación con el suelo y no tanto con la vivienda, ni con la bolsa, ni con los jamones o los diamantes si todo son mercancías sometidas a las mismas leyes del mercado? ¿Por qué hay que indemnizar a un propietario de suelo porque se le ocupe su solar para hacer una zona verde, o por reducirle sus expectativas, y no se indemniza al accionista de bolsa cuando sus acciones se hunden, ni al empresario industrial cuando su fábrica o su comercio quiebran? ¿Por qué es un riesgo empresarial montar una fábrica para producir mercancías y no lo es poseer un solar sin producir nada y especulando con él?

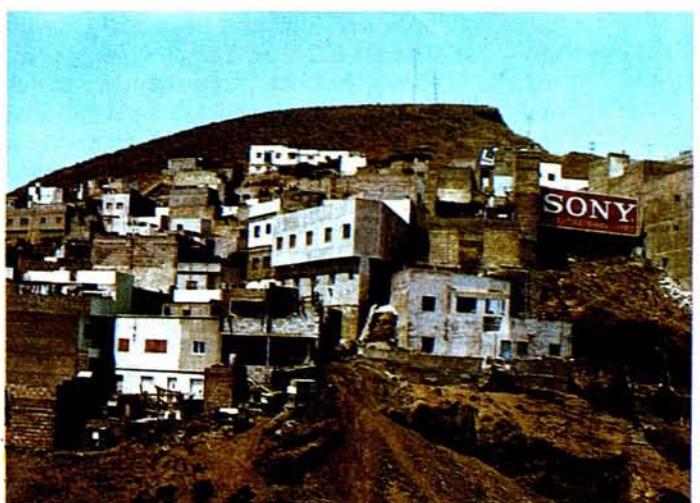
### 3.2. Características singulares del suelo

38. El suelo es un bien, un objeto, una cosa muy singular que se diferencia de otras mercancías en numerosas características (6) que lo identifican:

- a) El suelo no es una *mercancía* en sentido estricto, no es un producto, es un *medio de trabajo* y, por tanto, de producción esencial para el proceso de producción, soporte necesario para toda actividad que se comporta “como si fuese una mercancía” en el mercado (7).
- b) El suelo tiene una localización absoluta, fija, única en el mundo; no se puede trasladar como cualquier otra mercancía producida, otorgando a su poseedor un privilegio monopolista absoluto (por ello siempre será un recurso “escaso” para la economía política).
- c) Del suelo nadie puede prescindir, es un medio necesario imprescindible, todo el mundo necesita una porción de suelo para producir y para reproducirse.
- d) El suelo es algo permanente, permite atesorar riquezas, almacenar valores; es un activo financiero de primer orden, inmutable, imprecedero, eterno.
- e) El suelo es un medio de trabajo que permite muy diversas utilizaciones, usos o fines para su aprovechamiento (viviendas, industrias, cultivos, oficinas, etc.); incluso para no usarse en absoluto, y, sin embargo, no envejecer ni depreciarse, sino aumentar de precio continuamente, sin cuidarlo ni producir nada.
- f) El suelo circula en el mercado muy lentamente de mano en mano; de una a otra compra-venta pueden transcurrir siglos; sin embargo, esta lenta velocidad de circulación de su “capital”, que es usado y puede rentar beneficios continuos, se complementa con una amplia inversión instantánea para su compra, que está en torno a la capitalización de dicha renta, sin depreciaciones.
- g) El suelo es un *medio de producción* necesario que puede, paradójicamente, no producir nada, no tener ningún valor, ni trabajo, ni plusvalor incorporados en su producción; y como “mercancía”, con valor de uso, alcanzar elevados precios, sin embargo, en su intercambio mercantil.
- h) El suelo es como una mercancía o una condición de producción no reproducible, lo que le distingue de todos los demás productos que sustentan la reproducción capitalista como baste de la acumulación de capital. Por ello el suelo como mercancía es un factor externo, extraño al modo de producción capitalista, ya que las relaciones de

(6) Algunas de ellas, las letras b, c, d y f, proceden de HARVEY, David, *Urbanismo y Desigualdad Social*, 1973. Ed. Siglo XXI, pp. 163-5.

(7) Para la economía clásica (SMITH y RICARDO) y marginalista (A. MARSHALL), incluso desde los fisiócratas del XVIII (QUESNAY), el suelo es un factor de producción tan importante como los otros dos: *trabajo y capital*.



Alcorcón, 1980

propiedad en que se funda su producción son propiamente precapitalistas, como veremos más adelante.

- i) El suelo es, finalmente, un bien socialmente necesario, cuya forma de posesión jurídica en las relaciones económicas y sociales de propiedad privada que le caracterizan convierte dichas relaciones de posesión, en una reliquia, en un dinosaurio a-histórico y regresivo del *modo de producción feudal*, periclitado y enquistado en las modernas relaciones de producción capitalistas, por la barrera que ofrece al desarrollo de las fuerzas productivas más dinámicas de nuestro actual sistema económico.

Examínense, brevemente, las características económicas que delimitan su especificidad.

### 3.3. Valor de uso, valor de cambio y precio del suelo

39. Toda la teoría o ley del valor, desde que Adam SMITH y RICARDO la iniciaran, atribuye a los productos o mercancías un *valor* en función de la cantidad de tiempo del trabajo socialmente necesario empleado para producirlas, incorporado a cada objeto preciso como trabajo abstracto materializado (MARX). Pero el suelo, como el agua o el aire, tiene una diversidad de *valores de uso* por ser un recurso natural, soporte imprescindible para permitir satisfacer *todas* las necesidades y actividades humanas (alimentación, minería, construcción de viviendas, instalaciones de producción, etc.). Las formas que adquieren estos diversos valores de uso en las relaciones sociales de producción concretas, al intercambiarse entre los que precisan de su utilización y los que lo poseen en propiedad, se manifiestan en sus *valores de cambio* o relaciones sociales cuantitativas de intercambio de los diferentes valores de uso de que éste suelo es susceptible. La misma porción de suelo única en el espacio puede adquirir distintos valores de cambio, según que su propietario o la clase social que lo posee o la colectividad (planeamiento) seleccionan un uso determinado, y según que, quien pueda o necesite usarlo, esté dispuesto a intercambiarlo por la mayor "utilidad" —económica, social e ideológica— que le reporte. No se intercambian de hecho valores de uso de las cosas, equivalentes entre sí en unidades de medida homogéneas, ni sus "utilidades marginales" (marginalismo), sino mercancías con una relación social que se establece a través entre las personas o clases. El valor de cambio es una relación social que se manifiesta enteramente en el mercado como un acto de cambio de equivalentes (teoría clásica de los usos del suelo urbano). El valor de cambio en la manifestación externa, la apariencia del valor; es la *forma del valor*. Mas si en el suelo urbano ocioso o en el suelo agrícola periurbano, abandonado ante sus expectativas de desarrollo urbano, no hay *trabajo humano* incorporado, tampoco tiene *valor*. Y, sin embargo, tiene un elevado "valor" de cambio en el mercado o un alto *precio*.

40. "Bajo ningún concepto debe confundirse el valor de cambio con el *precio*. Son cosas distintas. El precio se forma en el mercado al intercambiarse las mercancías entre sí. El precio de mercado depende de la oferta y de la demanda de productos, pero no de una manera independiente del valor de cambio, sino, por el contrario, está *determinado* por dicho valor de cambio: *oscila en torno a él*" (8). Un diamante, un litro de agua en el desierto, una parcela de suelo pueden alcanzar un extraordinario valor de uso para su comprador y estar dispuesto a pagar un alto precio (cantidad de dinero) por su posesión, aunque el valor del trabajo humano materializado o incorporado en el diamante, el litro de agua o el suelo sea muy escaso o nulo. El mercado establece los precios de los valores de uso en función de la ley de la oferta y la demanda social, sin distinguir si se trata de un bien imprescindible para sobrevivir o de un lujo superfluo. Los precios suben, cuándo la escasez del producto o del recurso natural no producido sino acaparado, según las relaciones sociales de apropiación dominantes, hace que la demanda sea superior a la oferta. Y esta escasez de mercado puede ser artificial, porque quien posee la mercancía la retenga o acapare lucrándose o sobrebeneficiándose —"lícitamente" en estas relaciones sociales concretas de producción— a costa de la demanda social de su valor de uso necesario. Esto es la especulación generalizada de los precios, propia de la economía "libre de mercado". Sólo en el supuesto hipotético de una *competencia perfecta*, el precio sería igual al valor de cambio de las mercancías. Y esta hipótesis de mercado con el suelo urbano no se produce jamás.

### 3.4. El suelo no produce ni "plusvalía" ni plusvalor

41. ¿Por qué se habla, pues, de las "plusvalías" del suelo como una parte del precio del mismo "inmerecidamente" apropiadas por quien posee legítimamente la titularidad de su dominio? ¿Qué culpa —éticamente hablando— tiene el propietario de que su solar adquiera unos precios elevados cuando él no ha hecho nada por subirlos? ¿Por qué se juzga mal que a él le paguen por su propiedad lo que el mercado libremente le otorga? ¿Por qué iba a dejar de obtener lo que lícita, legal y consagradamente se le quiere dar por su propiedad, igual que otros obtienen merecidamente parecidos beneficios vendiendo jamones o acciones en la bolsa? Es evidente que no tiene ninguna culpa. ¿No será que las relaciones dominantes quieren buscar en el inocente propietario de suelo el "chivo expiatorio" de las contradicciones de su estructura económica?

42. "Plusvalor" en castellano rigurosamente no debe traducirse por *plusvalía* (9), ya que las cosas tienen un *valor*, no una *valía*, más apropiada al de-

(8) VIDAL VILLA, J.M.: *Estructura y Organización Económica Internacional. Iniciación a la economía Marxista*. Ediciones de Bolsillo. Barcelona, 1975 p. 53.

(9) La razón es que la coherencia de la familia de voces originales derivadas de la voz alemana *mehr* (más, sobre, extra plus), como son *mehrarbeit* (plustrabajo), *mehrzeit* (plustiempo).

cir de las personas que, teniendo gran *valía*, pueden ser muy miedosas y cobardes, careciendo de *valor* o *valentía*. Como es harto sabido el *plusvalor*, es la porción del excedente de valor de una mercancía, producido solamente por la *fuerza de trabajo* con el *plustiempo* o *plustrabajo* no pagado en los salarios, y que se apropia directamente el dueño de los medios de producción.

43. Si el valor de toda la mercancía está formado por el *capital fijo* (C) de las herramientas, máquinas (y suelo) incorporado para producirla, más el *capital variable* (V) gastado en salarios para la reproducción de la fuerza de trabajo que lo elabora, y el *plusvalor* (P) creado por el plustrabajo humano no pagado por el dueño, (C + V + P), se observa que en la composición del valor del suelo urbano que compramos (como si el suelo adoptase la forma de mercancía) prácticamente no existe nada de trabajo humano incorporado, o sea, de *valor* al no haber salarios ni pagados (V) ni no pagados (P) por el dueño en la *producción* de ese suelo concreto que vende, salvo el valor estricto de las inversiones por él realizadas en luz, alcantarillado, aceras o edificios. Por ello no puede decirse, en rigor, que en esta mercancía haya *plusvalor* ni que, por tanto, sea una "mercancía" propiamente dicha o producto elaborado por el trabajo humano. "El *valor* es *trabajo*; por ello el *plusvalor* no puede ser *tierra*", decía MARX (10) Especialmente manifiesta se hace esta ausencia de plusvalor en la transformación del suelo rústico —que como "mercancía" con valor de uso agrario sí puede tener valores incorporados por el riego y el trabajo de labranza, etc.—cuando se convierte en urbano o en solares por gracia del planeamiento y desarrollo colectivos, sin que el terrateniente haya hecho nada por incrementar su valor. Y sin embargo, este suelo tiene *un precio* y muy alto, en el mercado. Pero no plusvalor. El dueño se apropia del plusvalor obtenido por los capitalistas, o de los salarios de la fuerza de trabajo que lo compra, mediante la forma de *renta del suelo*, pero no porque esta renta sea el plusvalor del suelo en tanto que "mercancía".

44. "En la misma medida en que con la producción capitalista se desarrolla la producción de mercancías y, por tanto, la producción de valor, se desarrolla también la producción de plusvalor y de plusproducto. Pero en la misma medida en que se desarrolla este último, se desarrolla también la capacidad de la propiedad del suelo para absorber, gracias a su monopolio de la tierra, una parte creciente de este plusvalor y, por tanto, para aumentar el valor de su renta y el mismo precio del suelo. El capitalista es todavía un funcionario que actúa por sí mismo en el desarrollo de este plusvalor y de este plusproducto. El terrateniente

po), *mehrprofit* (plusbeneficio o sobrebeneficio), *mehrprodukt* (plusproducto) exige no alterarla al traducir *mehrwert* (wert, valor) por "plusvalía" —como hicieron Pedroso, 1931, y Wenceslao Roces, 1935, sino por *plusvalor*, ya que no se traducen *Gebräuchswert* y *Tauschwert* (valor de uso y valor de cambio) por "valía de uso" y "valía de cambio" (vid. *El Capital*, T. I. Ed. Siglo XXI, traducido por Pedro Scaron, página XVIII, y nota 248 del I. III, vol. 8 del mismo).

10 *El Capital*, III, cap. XLVIII, I, p. 1.038. Y añade: "... la tierra no es el producto del trabajo y, por tanto, carece también de valor" (cap. XXXVII, p. 802).

sólo tiene que absorber la porción de plusproducto y de plusvalor que aumenta cada vez más sin su intervención. Esto es lo peculiar de su posición (...). Lo peculiar es que con las condiciones en que los productos agrícolas se desarrollan como valores (mercancías) —y con las condiciones de realización de sus valores se desarrolla también el poder de la propiedad del suelo para apropiarse de una parte creciente de estos valores creados sin su intervención— se transforma en renta del suelo una parte cada vez mayor del plusvalor" (*El Capital* III, cap. XXXVII, pp. 820-2).

45. Por todo ello, cuando se habla de las "plusvalías" del suelo creadas por la comunidad no se sabe exactamente lo que se dice, aunque con esto se quiera expresar en la economía burguesa la diferencia entre el precio de venta en el mercado y el valor real del suelo por su uso actual y sus mejoras; o incluso a veces —como en el Impuesto de Incremento de Valor de los Terrenos, llamado de "plusvalías" —se quiere cuantificar como la diferencia entre el precio de venta actual y el de compra anterior. Impuesto que más apropiadamente debiera llamarse "sobre la renta del suelo".

46. El que macroeconómicamente se pueda decir que el incremento real de valor de todo el suelo urbano o urbanizable procede del trabajo excedente o plustrabajo de toda la comunidad urbana, que con su esfuerzo humano colectivo crea un plusvalor social que se apropian en parte los dueños del suelo, al no pagar dicho plustrabajo social conjunto en sus transacciones (de ahí el sistema fiscal homogéneo), no autoriza a transponerlo directamente al análisis microeconómico, ni mucho menos a confundir el precio de mercado de una mercancía con su valor, ni los sobrebeneficios obtenidos de la renta del suelo con el plusvalor del suelo. Ni, por tanto, a confundir las transacciones mercantiles simples del comercio con la producción de mercancías. Los propietarios del suelo se apropian del plusvalor social creado en otros sectores productivos mediante el cobro de un *tributo* por su utilización, pero no porque su suelo engendre plusvalor.

Marx lo expresa claramente al enunciar: "El hecho de que sólo el título de propiedad sobre el globo terrestre permita a un número de personas apropiarse, como tributo, de una parte del plustrabajo de la sociedad, y apropiársela en proporciones cada vez más elevadas con el desarrollo de la producción, viene velado por la circunstancia de que la *renta capitalizada*, es decir, precisamente este *tributo capitalizado*, aparece como *precio del suelo* y éste, por tanto, puede venderse como cualquier otro artículo" (*El Capital*, III, XLVI, p. 986) (11).

47. Así pues, no habiendo trabajo humano directamente incorporado en el suelo urbano concreto (solar) creado por la actividad directa de la fuerza de trabajo (otra cosa es el plusvalor obtenido por el capitalista en la explotación del suelo agrícola productivo) no existe posibilidad de que su propietario se apropie de ningún *plusvalor* o

(11) Vid.: LIPIETZ, A.: *Le tribut foncier urbaine*, Maspero, París, 1974, quien acuña el concepto de "tributo fundiario" para diferenciar el precio del suelo urbano de la renta anual (p. 105).

“plusvalía” directamente generada por su suelo. El suelo urbano, a estos efectos, es como cualquier mercancía intercambiada en la tienda entre el tendero y el comprador: no se produce plusvalor en este intercambio mercantil simple. No se ha oído a nadie que diga que el tendero al vendernos un jamón obtenga “plusvalías”, ni que se cobre el municipio un “impuesto de plusvalías comerciales” por la venta o reventa de jamones o de entradas al fútbol. Lo que se gana el tendero es la diferencia entre lo que a él le cuesta comprar el jamón y el precio de venta que le pone, descontados los gastos de establecimiento. Y un jamón puede llegar a costar 30.000 pesetas por metro cuadrado, como una parcela de suelo urbano, con la diferencia de que el jamón no es un bien imprescindible y el suelo sí.

48. El comercio con productos, operado en la *circulación simple de mercancías*, no produce valor o riqueza alguna. El comerciante es aquel agente de capital productivo específicamente involucrado en la realización de los valores de cambio de las mercancías para convertirlas en capital-dinero (capital comercial). Como es sobradamente conocido (ya desde Adam SMITH, quien advertía que los servicios no contribuyen a la riqueza real de las naciones), el sector terciario constituye el sector improductivo por excelencia, que extrae las rentas producidas por el trabajo en la industria y en el sector primario. La compraventa de suelo, el tráfico mercantil organizado al transpasar de mano en mano la propiedad de la “mercancía-suelo” no produce absolutamente nada, solamente se apropia de o consume los beneficios, plusvalores o salarios originados en otros sectores económicos, detrayéndolos del proceso de producción y reproducción del capital mediante la forma de *rentas de la tierra*. Estas son acaparadas como *tributo feudal* por su propietario, en detrimento del proceso de acumulación del capital, base del desarrollo capitalista y de sus fuerzas productivas. Examinemos las rentas del suelo.

### 3.5. Las rentas del suelo y su naturaleza feudal.

49. La renta del suelo es la expresión económica específica de la propiedad del mismo (MARX). “La renta es más el pago hecho como resultado de una relación social que el beneficio de la productividad del propio suelo”. “La porción de plusvalor recibida por el terrateniente como renta es un resultado, simplemente, de la previa distribución de la propiedad de un medio de producción. No es el suelo quien impone una renta, sino la propiedad del suelo”. “La renta es una categoría económica estructural... Es una forma distinta adoptada por una parte del plusvalor total como resultado de su apropiación por el propietario del suelo”... “Lo importante sobre la renta, como categoría, es que *todos* los tipos de renta son una apropiación de plusvalor generado en la producción... La renta constituye meramente la interceptación del plusvalor” (12).

50. Se distinguen dos tipos de renta principales: *renta diferencial* y *renta absoluta*. Se entiende por *renta diferencial* de una porción de suelo la que se deriva de la localización relativa al centro de mercado, calidad del suelo, fertilidad u otras condiciones que diferencian, en concreto, esa porción de terreno de otras próximas o lejanas. En el suelo urbano la centralidad, la accesibilidad, los servicios de que dispone, el uso o actividad de que es susceptible, la clase social que lo ocupa y la intensidad del mismo diferencian ostensiblemente un solar de otros en cuanto a la renta que se pueda extraer de él. Un solar en el centro urbano, con todos los servicios y transportes, para uso de oficinas y de gran edificabilidad acumula rentas diferenciales muy superiores a otros en la periferia, sin servicios, menor edificabilidad y en un barrio obrero. La renta diferencial se forma con el sobrederecho que reporta el plusvalor producido en la construcción individual menos la ganancia media en el sector de la construcción, que la intercepta y se la apropia el terrateniente (13).

51. Se distingue dos formas específicas de la renta diferencial: *renta diferencial I* de una parcela es la que se refiere a su situación, posición o localización relativa al total del espacio urbano y a la actividad o uso o clase social que puede contener; y viene formada por el sobrederecho por encima de la ganancia o beneficio medios del sector, obtenido por la diferente productividad del capital invertido según la posición del solar; es decir, la renta generada por sus *condiciones extrínsecas* relativas al espacio diferenciado, segregado, no homogéneo, que rodea dicha parcela.

52. *Renta diferencial II* de una parcela es la que se refiere a las obras, edificaciones e inversiones de que dispone, o es susceptible al aprovechamiento e intensidad urbanístico, a los servicios que posee y al capital adicional invertido en su producción, y viene formada por el sobrederecho obtenido por encima de la ganancia media del sector gracias a inversiones adicionales de capital relativamente más productivas; es decir, por sus *condiciones intrínsecas*, que la hacen de mayor “rendimiento” económico, cuando se invierte en ella, que otras que no disponen de tales inversiones de capital (14).

53. La *renta absoluta* del suelo es el tributo que se cobran los terratenientes, gracias al monopolio de la propiedad privada sobre la tierra, para que alguien pueda usufructuarla o poseerla, con independencia de los beneficios diferenciales que pueda generar por su localización, uso o intensidad. Es el pago que hay que hacer al terrateniente por el mero hecho de ser él quien posee el dominio

(12) MASSEY, D. CATALANO, A.: *CAPITAL AND Land. Landownership by Capital in Great Britain*, Arnold, London, 1978, pp. 33, 35 y 36.

(13) La fundamental obra de LIPIETZ, (*op. cit.*) pp. 100-6, aborda lúcidamente, entre otras cosas, la diferencia entre renta agrícola y urbana que mecanicistamente, incluso el propio MARX, se han venido asimilando. (Vid. *El Capital III, XLVI: “La renta diferencial aparece en todas partes y sigue las mismas leyes que la renta diferencial agrícola, donde quiera que exista renta”*, p. 983).

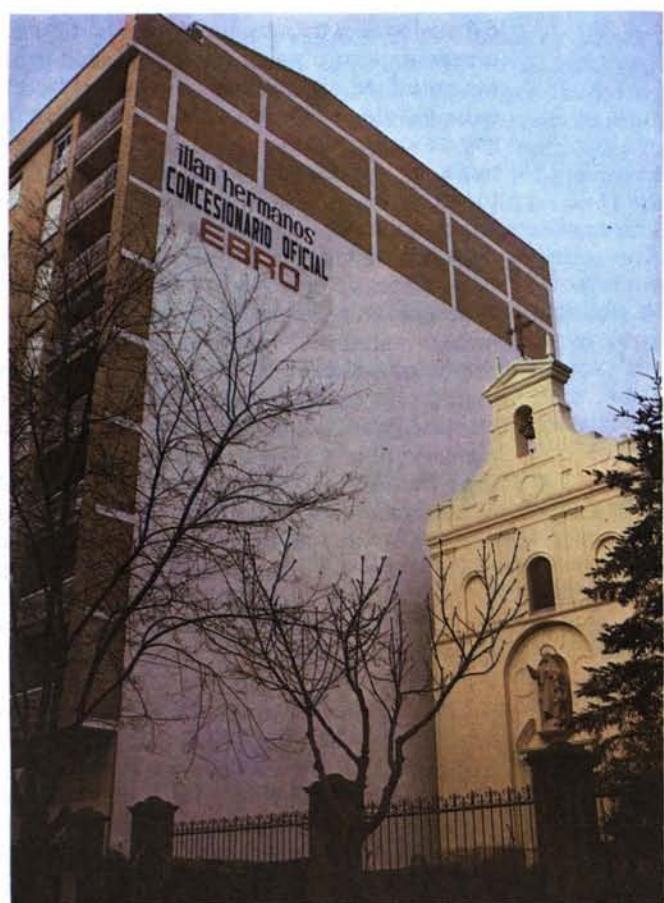
(14) Vid.: LIPIETZ, *op. cit.*, diferencia los “tributos (rentas) diferenciales exógenos” (de edificabilidad y de situación social) y “endógenos” (extensivos e intensivos), pp. 143-52.



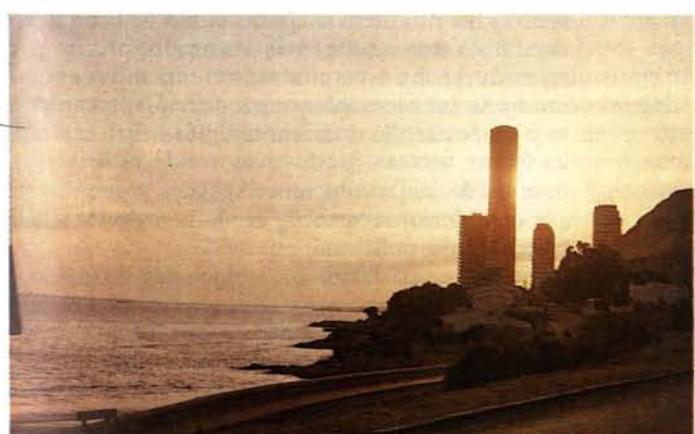
Zamora



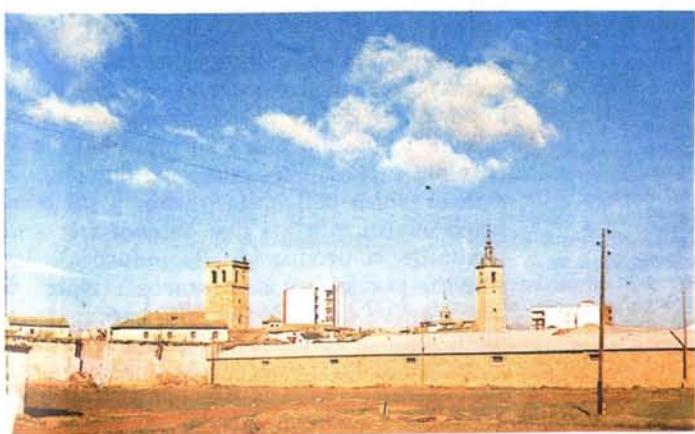
Petrel



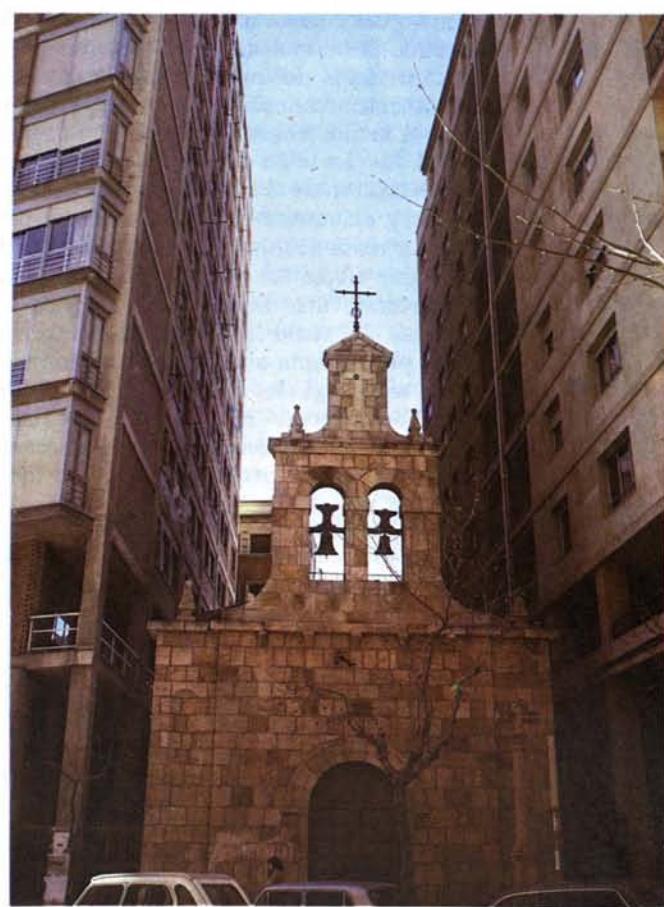
Zamora



San Juan de Alicante



Corral de Almaguer



Zamora

del suelo; es el tributo que debe pagar quien quiere o necesita usar o poseer una propiedad privada. La magnitud de dicha renta absoluta es la diferencia entre el valor y el precio social de producción de lo que se construya; es decir, la ganancia extraordinaria, el sobrebeneficio que el capitalista o promotor debe entregar al terrateniente en concepto de pago por la utilización del suelo.

54. Finalmente, como un derivado obvio de las condiciones de apropiación de la renta absoluta, se distingue la *renta monopolista*, que es la que se forma cuando el suelo, parcela o solar posee condiciones especiales que reportan al propietario ingresos o ganancias extraordinarias, constituida por la diferencia entre el precio de monopolio en el mercado libre y el valor del solar y su coste real de producción. Solares en situación privilegiada para la construcción de centros comerciales, de oficinas o viviendas de renta elevada, e incluso por razones paisajísticas, se apropián de rentas monopolistas típicas. Esta renta resulta de la redistribución del plusvalor creado por toda la sociedad en otras ramas de la producción a través del mecanismo de los precios del suelo: sus proporciones vienen determinadas, en última instancia, por la capacidad de solvencia (de puja o licitación, dicen los funcionalistas) del comprador, del uso o actividad o de la clase social que selecciona esa porción de suelo, por estar dispuesta a pagar el precio más alto (15). Es el mecanismo utilizado para la *segregación o División Social y Económica del Espacio Urbano* (16).

55. La espiral creciente de los precios del suelo urbano, muy por encima de la tasa de incremento del costo del dinero, o de "la vida", es atribuible a las rentas monopolistas que atesoran los propietarios privados del mismo. Esta renta es la más comúnmente reconocida como especulación del suelo, al menos como la especulación más "inmecida". La elevación del precio de los solares frena la construcción de viviendas, fomenta el alza de alquileres y disminuye el salario real del obrero.

56. La renta absoluta se distingue de la diferencial en que afecta los precios finales de la vivienda más directamente. En el caso de ausencia de la propiedad del suelo la barrera para invertir, establecida por la renta absoluta, sería eliminada y los precios serían iguales a los precios de producción.

57. Normalmente es aceptado que las rentas diferenciales son necesarias y permanecerán bajo cualquier modo de producción, por ser inevitable-

mente intrínsecas al espacio; su existencia no depende de la propiedad privada, aunque se las apropiasen o se transfiriesen a la colectividad y al Estado. No así ocurre con las rentas absolutas, que al nacionalizarse o municipalizarse el suelo desaparecerían, por depender específicamente su formación de la propiedad privada del suelo. "Todas las formas de la renta son sustracciones del plusvalor total producido bajo el control del capital industrial (...), y pueden tener efectos estructurales (barrera) en el proceso de acumulación del capital". "Bajo la propiedad privada del suelo no sólo la renta absoluta, sino también la renta diferencial son capitalizadas en el precio del suelo (renta del suelo capitalizada subsumida bajo la ficción legal del valor del suelo), lo que tiene el efecto de retirar capital de la inversión en la producción agrícola. La propiedad privada del suelo (pequeña o grande) funciona como un obstáculo al desarrollo de las fuerzas productivas en la agricultura" (17).

### 3.6. Contradicciones entre la propiedad del suelo y el desarrollo capitalista avanzado

58. No es este el lugar para mostrar cómo las diversas formas en que los terratenientes se apropián de las rentas del suelo, mediante el cobro de un tributo feudal, constituyen la base o estructura de las relaciones sociales de producción que caracterizan al modo de producción feudal europeo, ni de insistir en cómo estas relaciones de producción residuales retardan u obstaculizan el desarrollo de las fuerzas productivas que el modo de producción capitalista dominante, más avanzado, precisa para su madurez. En estas contradicciones internas entre unas relaciones sociales de producción precapitalista y un desarrollo dominante típicamente capitalista de las fuerzas productivas reside el origen del devenir de las revoluciones sociales y económicas que configuran la historia, según la mejor teoría de la economía política.

59. La coexistencia de relaciones feudales de propiedad y "producción" de la tierra en el seno de un modo y unas relaciones de producción capitalista dominantes, genera un cúmulo de contradicciones que, cuando menos, pueden resumirse en las siguientes:

- a) Las rentas feudales que el capitalista ha de detraer de su *tasa de ganancia* del capital invertido en la agricultura, para ser interceptadas por el terrateniente, son disminuciones importantes de su *tasa de acumulación* de capital, lo que hace que su reproducción —base del capital— sea más lenta, la *composición orgánica* del capital menor y sus beneficios inferiores a los que obtendría en otro sector de la producción (la industria), desviando, por tanto, hacia otros sectores de inversión su capacidad reproductora, descapitalizando la agricultura y forzando su abandono, con la consecuencia directa en la emigración.

(15) MARX, aclara en *El Capital*: "Estas dos formas de renta (la diferencial y la absoluta) son las únicas normales. Fuera de ellas, la renta sólo puede basarse en el precio de monopolio propiamente dicho, el cual no está determinado ni por el precio de producción ni por el valor de las mercancías, sino por las necesidades y la solvencia de los compradores y cuyo estudio pertenece a la teoría de la competencia, donde se investiga el movimiento real de los precios de mercado (Libro III, cap. XLV, p. 971). "Cuando hablamos de precio de monopolio nos referimos generalmente a su precio que se determine únicamente por el deseo de compra y la capacidad adquisitiva de los compradores, independientemente del determinado por el precio general de producción y por el valor de los productos". (*Idem*, Cap. XLVI, p. 986).

(16) Sobre el comportamiento de la renta, como instrumento para la división social del espacio. *Vid.*: LIPIETZ, *op. cit.*, pp. 143-8; ROCH, F. GUERRA, F.: *Especulación del Suelo*. Nuestra Cultura, Madrid, 1979, pp. 39-48.

(17) MASSEY CATALANO, *Ibid*, pp. 49, 50 y 52.

- b) Las rentas extraídas del campo por el terrateniente, al no transformarse éste en capitalista-terrateniente, también las desvía hacia otros sectores no agrarios, acentuando el proceso absentista anterior.
- c) Las implantaciones industriales que han de detraer de su producción de plusvalores el tributo que reclama el propietario del suelo por la venta o alquiler del mismo ven mermada su tasa de ganancia (disminuyen los beneficios del capital industrial), obligan a subir los precios, disminuir su competitividad y a reducir el salario real de la clase obrera, o a forzar su *tasa de explotación* (18).
- d) Exactamente igual ocurre con la construcción o promoción inmobiliaria que, ante los elevados precios de las rentas monopolistas del suelo (no del valor del suelo, como se ha insistido), retrae su capacidad inversora, la orienta hacia la producción de viviendas de lujo para las clases de mayor capacidad adquisitiva, susceptible de ofrecerle rentas diferenciales que no se apropien el terrateniente, y abandona las viviendas sociales en manos del Estado o del chabolismo crónico.
- e) Para los promotores inmobiliarios el pequeño propietario del suelo es el principal enemigo no sólo por las rentas que intercepta de la producción de plusvalor industrial, sino por la escasez, carestía, fraccionamiento, imprevisibilidad de la oferta y ausencia de programación que la masa de propietarios de suelo ofrece para vender porciones significativas y coherentes, donde la gran industria pueda desplegar su capacidad inversora, lo que genera que dicho sector industrial, al no poder programar fuertes producciones, sea de los más descapitalizados, con menor composición orgánica, con menor número medio de obreros por empresas y el menos mecanizado, con grave ausencia de la prefabricación masiva de la construcción (y no por falta de medios para hacer casas como se hacen coches o aviones) y con el encarecimiento del producto cuasi-artesanal que es, anómalamente, la construcción de viviendas (19).

(18) MARX sintetiza las correlaciones dinámicas entre salario, renta y precio del suelo en las siguientes ecuaciones de equilibrio: "Por tanto, aquí una alta renta del suelo se identifica directamente con bajos salarios, y en la medida que el alza del precio del suelo esté condicionado por esta circunstancia incrementadora de la renta, el aumento del valor del suelo será idéntico a la devaluación del trabajo, y el alza del precio del suelo será idéntica a la baja del precio del trabajo". (*El Capital* III, cap. XXXVII, p. 809). O su corolario: el aumento de los salarios disminuye la tasa de ganancia del capitalista, quien o bien sube el precio del producto (de la vivienda) o presiona sobre el terrateniente para que baje el precio del suelo y así mantener su tasa de ganancia industrial. El mercado imperfecto, la elasticidad de la demanda y las alianzas de clase entre promotor y terrateniente harán de este corolario pura teoría. No así será la presión especuladora de los propietarios del suelo, que obligará a reducir el empleo en la construcción ante el relativo menor "Margen de beneficios" que "soportará" el promotor, constituyendo una de las causas más patéticas de las épocas de crisis estructural.

(19) *Vid.*: LIPIETZ, Alain: *Le Capital et son espace*, Ed. F. Maspero, 1977 (existe ed. castellana en Siglo XXI); Colectivo, *Políticas de la vivienda*, compilado C. GAVIRA, ED. Ayuso,

f) Desde el punto de vista espacial y social la existencia de la propiedad privada del suelo urbano, legitimando sus rentas feudales a través del "valor" intrínseco que se le supone a un solar por su localización o rentas diferenciales, encubre la elevación de los precios (de su "valor", dicen los funcionalistas de la teoría del uso del suelo) como mecanismo de la segregación social del espacio urbano, originando, en su libre mercado, la destrucción del patrimonio urbano, la terciarización del centro, el desalojo y expulsión de las clases populares y la concentración de usos "centrales" con su secuela de congestión, vaciamiento y crisis de la ciudad burguesa.

60. En resumen, puede afirmarse que la clase feudal residual del propietario terrateniente concita sobre sí las iras de toda la diversidad de agentes de la producción capitalista, que ven en él un obstáculo y un "parásito" para el mejor desarrollo de las fuerzas productivas sociales. La misma propiedad privada del suelo es "técnicamente" innecesaria, superflua y retardataria del desarrollo capitalista... Y, sin embargo, la propiedad privada de la tierra, por su cúmulo de características diferenciadoras del resto de las formas de propiedad de los medios de producción, por ser el suelo un atesorador de beneficios ciertos y seguros del capital, por ser de las pocas mercancías que producen sobrebeneficios sin intervenir en su producción la fuerza de trabajo, sin huelgas, ni convenios, ni salarios (no tiene *valor*), siendo el suelo un objeto con elevado valor de uso y de cambio, por ser vitalmente necesario y casi nulos costos de "producción" para el propietario, el suelo es, sin embargo, un importante objetivo del *capital financiero* hoy dominante que se alía con la clase terrateniente, cuando no se hace él mismo terrateniente, y que basa gran parte de su estrategia en la *difusión ideológica de la propiedad privada* entre todas las clases, haciendo partícipes de sus ventajas, como activo financiero atesorador de capitales ociosos, a toda la población (propiedad horizontal, segunda vivienda en propiedad, parcelas como inversión).

61. De todo ello se deduce que la superación o abolición (socialización) del sacrosanto principio del derecho a la propiedad privada del suelo fuese desde los comienzos de la era industrial un objetivo de las nuevas clases burguesas en ascenso, como especialmente David RICARDO, J. STUART MILL, representantes más lógicos y lúcidos de la burguesía industrial liberal, quienes combatieron por la supresión de la propiedad privada de la tierra. O como en la colonización de América del Norte y Canadá o Australia, donde inmensas extensiones de tierra se distribuían gratuitamente a cambio de una tasa nominal pagadera al Estado, para su puesta en cultivo o en explotación (20). O como en las desarmotizaciones (enajenación de la

1977; CAPEL, Horacio: *Capitalismo y morfología Urbana en España*, Ed. Libros de la Frontera, 1975.

(20) MANDEL, Ernest: *Tratado de Economía Marxista*, Ediciones Era, México, 1962, Tomo I, pp. 258-9.

propiedad de las "manos muertas") de nuestro siglo XIX. MARX, puntualizaría: "... partiendo de la existencia del modo de producción capitalista, el capitalista no sólo es un funcionario necesario, sino el funcionario más importante de la producción. En cambio, el terrateniente en una figura perfectamente superflua en este modo de producción. Todo lo que este modo de producción necesita es que el suelo no sea objeto de libre disposición, que esté frente a la clase obrera como un medio de producción que no le pertenece, y esta finalidad se alcanza perfectamente declarando el suelo propiedad del Estado y haciendo, por tanto, que el Estado perciba la renta del suelo. El terrateniente, que era un funcionario importante de la producción en el mundo antiguo y en la Edad Media, es hoy, dentro del mundo industrial, un aborto parasitario. Por eso el burgués radical, mirando a la par de reojo a la supresión de todos los demás tributos, da un paso al frente y niega teóricamente la propiedad privada del suelo, que desea ver convertida en propiedad común de la clase burguesa del capital, bajo la forma de propiedad del Estado. Sin embargo, en la práctica, siente flaquerar su valor, pues sabe que todo ataque a una forma de propiedad —a una de las formas de la propiedad privada sobre los medios de producción— podría acarrear consecuencias muy delicadas para las otras. Además, los propios burgueses capitalistas se han ido convirtiendo también en terratenientes".

62. Y añade MARX más adelante: "El capitalista y el obrero asalariado son los únicos agentes y factores de la producción cuyas relaciones y cuyo antagonismo emanan de la esencia misma del modo de producción capitalista. Las circunstancias por las cuales el capitalista, a su vez, se ve obligado a ceder a terceras personas, ajenas al proceso de trabajo, una parte del plusvalor arrancado por él, no se plantean sino en segunda instancia... El capitalista es, frente al obrero, el poseedor del plusvalor en su totalidad, aún cuando más tarde tenga que transferir una parte de ella al otro capitalista que le facilitó el dinero (los bancos), al terrateniente, etc. (...). Por ello (...), la producción podría seguir su curso sin el menor tropiezo, aunque desapareciese el terrateniente, sustituido por el Estado. El propietario privado de la tierra no es, en la producción capitalista, un agente necesario de la producción, si bien el capitalismo necesita que la propiedad del suelo pertenezca a alguien, al Estado, por ejemplo, con tal de que no se halle en manos de la clase obrera..." (21).

63. La cadena de relaciones de explotación social que se establece entre los agentes de la llamada por MARX "fórmula trinitaria" del proceso social de producción a saber: *capital-interés* (del empresario), *tierra-renta del Suelo* (del terrateniente) y *trabajo-salario* (del proletariado), la resume: "Lo mismo que el que hace de capitalista extrae al obrero el plustrabajo y, con él, bajo la forma de ganancia, el plusvalor y el plusproducto, también el terrateniente extrae, a su vez, al capitalista una

parte de este plusvalor o plusproducto bajo la forma de renta..." (*El Capital* III, cap. XLVIII, p. 1045). Avanzando en tono "humanista": "Desde el punto de vista de una formación económica superior de la sociedad, la propiedad privada de los distintos individuos sobre la tierra parecerá algo tan absurdo como la propiedad privada de una persona sobre otra. Ni siquiera un sociedad entera, ni una nación, ni todas las sociedades que coexisten al mismo tiempo son propietarios de la tierra. Sólo son sus poseedores, sus usufructuarios, y, como *boni patres familias*, tienen que dejársela mejorada a las generaciones futuras" (*Ibid*, cap. XLVI. p. 987).

64. ¿Puede afirmarse, por todo ello, que la solución de todos los males de nuestras ciudades y campos resida en la socialización o nacionalización del suelo? Bastará con la alienación del derecho jurídico a la propiedad privada del suelo? Ciertamente, esta medida no resolvería *todos* los problemas relacionados con la especulación del suelo, pero ayudaría a iniciar a resolverlos. Se podría decir que es una medida *necesaria, pero no suficiente*, imprescindible para el progreso y dominación generalizada del modo de producción capitalista en nuestra formación social concreta; pero no bastaría, por sí misma, mecánicamente, para superar la llamada especulación del suelo. Veamos por qué.

### 3.7. La División Económica y Social del Espacio está en la raíz de la especulación: usos y precios del suelo

65. El suelo urbano tiene un precio por lo que sobre, en o bajo él se pueda construir: Lo que se llama, en términos generales, la explotación o aprovechamiento de un recurso natural (explotación minera, agrícola, turística, urbanística, industrial). *El precio del suelo viene determinado, en última instancia, por el uso a que se pueda destinar.* Es el uso o destino, es la potencialidad de la explotación y aprovechamiento del suelo, con independencia o autonomía relativa de su localización, el que determina el precio al que una porción del globo puede venderse en el mercado.

66. La situación de una parcela de espacio concreto, en relación a la división social y económica en el conjunto urbano (o rural), es la que "suscita" o tiene adscrita como potencialidad un uso y clase determinados quienes la acaparan para su utilización dominante mediante el mecanismo de los precios del suelo. Pero no porque la posición espacial relativa determine o "seleccione" por sí misma, en pura racionalidad económica o funcional, mecánicamente, los usos que de ella pueden obtener mejores rendimientos (área central de mercado accesibilidad, externalidades, etc.), ni porque la "puja" o competencia entre ellos eleve los precios en pura ley de oferta y demanda. Los precios se elevan hasta el nivel en que el uso o clase más selecta pueda apropiarse en exclusiva de ese espacio predeterminado concreto, no apto para cualquier otro uso, seleccionado por la División Económica y Social del Espacio.

(21) MARX, *Historia crítica de la teoría del plusvalor*, Fondo de Cultura Económica, México, 1944, vol. 2 pp. 167 y 233-5.

67. "El precio viene determinado por su uso socialmente definido y privadamente realizado por el sector de la producción inmobiliaria (...). El precio del suelo, diferente según el lugar que ocupe en la División Económica y Social del Espacio, es el mecanismo que permite ajustar la jerarquía social a la división social del espacio". Este mecanismo, "que asegura y reproduce la coincidencia entre la jerarquía de usos y de personas y la División Económica y Social del Espacio (...), es el que opera la reproducción del conjunto de las relaciones del Modo de Producción Capitalista al nivel del espacio (...). No olvidemos que si la División Social del Espacio es producto de la práctica de las clases dominantes, éstas son las primeras en elegir, condicionando el resto de la división (...). La División Económica y Social del Espacio no es sólo una exigencia de la Formación Social sino que es la expresión misma de su estructura en el espacio" (22).

68. La determinación del precio del suelo urbano no es, pues, una categoría o relación económica pura, ya que ni depende directamente del *valor* intríseco del suelo (que hemos visto no tiene *valor* alguno, sino una *renta* de la propiedad jurídica y su *precio* en el mercado), ni se deduce unívocamente del lugar, localización o posición objetiva de la parcela concreta, ni depende exclusivamente de las leyes cuantitativas de la oferta y la demanda del mercado, por poseer rentas monopolistas. Depende del uso y clase social a que se haya destinado cada parcela concreta en cada Formación Social concreta y según la división social del espacio. Más el uso del suelo se realiza en la forma concreta en que se construya sobre él, lo que se pueda construir en calidad y cantidad, además del uso genérico como mera potencialidad. No basta con que sea uso de viviendas, o simplemente uso industrial para determinar el precio; hace falta cualificar las viviendas para quién haya de habitarlas, para qué clase social o industrias de qué jerarquía en la producción (alta tecnología, almacenes, grandes o pequeños). Y, en la misma clase y zona, se especificará si mucho o poco aprovechamiento urbanístico (volumen, rendimiento por metro cuadrado de suelo). Estas diferencias de precio vienen articuladas —como se ha indicado en los párrafos 51 a 53— por las rentas o tributos diferenciales *exógenos* (que son independientes de la práctica autónoma del promotor) y *endógenos* (que depende de la práctica del promotor) (23).

69. Así dirá LIPIETZ: "En el proceso de producción el terreno puede influir el precio de un

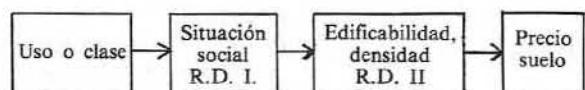
(22) ROCH, F. GUERRA, F.: *op. cit.*, pp. 39, 48, 50-2.

(23) Es interesante observar el desconcierto que muestra y las observaciones que realiza Theodoor ARDEMANS en sus famosas ordenanzas tituladas "Declaración y extensión sobre Ordenanzas de Madrid, que escribió Juan de Torija", editadas en 1719, al intentar regularizar los precios de tasación del suelo de Madrid, diciendo: "...porque regular el valor del sitio por su renta, no parece puede ir con seguridad el Alarife (arquitecto municipal), pues vemos por la experiencia que una casa de poco valor en Madrid renta mucho, y otra de mucho valor renta muy poco y así sobre cosa accidental, como es la renta de las casas, no puede sacar el Alarife regla para darle el valor, porque conforme al trato (el uso) que se quiere poner en ella, así renta; y otra que estará medianera, será mayor, y habrá otro trato (uso) y no rentará la mitad" (p. 165).

mismo producto: es el *tributo diferencial* (exógeno) *por ser construible*. En el proceso de circulación (realización), la situación del terreno en la división social del espacio va a determinar el precio de venta: es el *tributo diferencial* (exógeno) *de situación social*". "Así como el precio consentido por el terreno se deduce de la operación (inmobiliaria) prevista por el promotor, de igual manera el tipo de vivienda se deduce del precio del terreno. En efecto, los promotores son muy claros en sus entrevistas: existe un precio del suelo en función del *barrio* (tributo diferencial I) y de la *densidad* (tributo diferencial II) que los promotores *conocen* y que los propietarios del suelo pueden ignorar. El factor determinante es, pues, la división social del espacio que fija el precio máximo de la vivienda "vendible" en tal barrio, del cual se deduce el tributo máximo admisible para el suelo" (...). "Por eso, el precio del suelo no existe en sí mismo, viene *suscitado* por la actividad del promotor que hace un uso determinado del suelo" (24).

70. Efectivamente, no se puede separar el precio del suelo de la calidad social y cantidad o densidad construible ni del capital inicial y adicional a invertir. "El espacio social y lo que sobre él se construye van íntimamente ligados. La renta del suelo no puede explicarse sin el hecho de que sobre ese suelo pueda construirse un espacio-mercancía (vivienda, comercio, etc.) ni las características del producto vivienda, comercio se pueden explicar sin tener en cuenta el lugar que ocupan en la División Económica y Social del Espacio". Por ello, tampoco es el propietario quien determina el precio. "El propietario controla la utilización del suelo, es el que decide si permite o no construir y cuándo, pero no decide lo que se puede construir ni para quién, y, por tanto, tampoco fija el precio" (25). De ahí los enormes beneficios que el promotor-capitalista, capaz de modificar un plan de urbanismo o edificar más plantas o dirigir la promoción de grandes porciones de suelo a clases y usos con mayor capacidad adquisitiva, puede obtener comprando suelo rural como patrimonio inmobiliado para reproducirlo como capital con su construcción. Porque el precio final del producto no va a ser inferior al precio medio de la vivienda para la clase social a que va destinada aunque el suelo le haya costado mucho menos: incrementa el sobrebeneficio.

71. La secuencia generativa de determinaciones en el precio del suelo sería, pues:



Un uso o clase selecciona una localización en la división social del espacio que exigirá una inversión, determinando el precio que pueda alcanzar este suelo. Evidentemente, el ciclo se alimenta cuando un precio, establecido por los usos dominantes en última instancia, selecciona o "filtra" los otros usos

(24) LIPIETZ, *op. cit.*, pp. 105 y 143-4.

(25) ROCH, F., *op. cit.*, pp. 52 y 54.

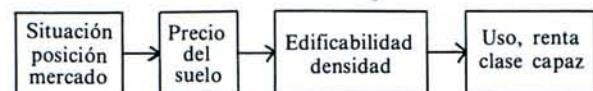
o clases no dominantes en ese espacio preciso, que puedan ubicarse en él, desplazándolos a otras localizaciones "disfuncionales", antieconómicas o marginales (renovación urbana, traslados industriales, terciarización del centro, etc.). Pero no es una determinación o selección de usos en última instancia la que se realiza *por* los precios, sino que es *mediante* o *con* estos precios cómo se *reproducen* los usos dominantes en este espacio, previamente seleccionados socialmente.

72. Más los usos no son entes "funcionales" abstractos. Una actividad o uso no es una categoría económica. Los usos son portadores de un contenido social económico concreto, son expresiones de una relación de dominación social precisa en el modo de producción concreto. El uso es la forma que expresa una relación de clase, según la categoría económica que lleva implícita cada clase. El uso agrícola, el uso industrial, los servicios, la vivienda, etc., comportan unas relaciones económicas concretas que determinan sus relaciones sociales dominantes: la actividad económica, los sectores económicos, generan niveles diferenciales de renta que, en las relaciones sociales concretas presentes, delimitan la clase social que los posee (capital agrario, industrial, comercial, financiero). En suma, el comportamiento económico, históricamente determinado, de cada uso o actividad genera unas relaciones de clase que reproducen las relaciones sociales dominantes. Las relaciones de dominación (explotación) de unos usos por otros son paralelas a las relaciones sociales de producción entre las clases de cada formación social dada. El uso agrícola es dominado por el urbano industrial (explotación del campo por la ciudad) y éste por el uso residencial y todos ellos por el uso comercial-financiero (servicios). El de mayor "rango jerárquico" (funcionalista-explicativo-justificativo) compite en el espacio desalojando a los de inferior "nivel" social. De manera similar a como las clases sociales luchan en cada modo de producción histórico, así se reproduce esta *agonía* en el espacio social concreto de cada formación social. Si al hablar de la "fórmula trinitaria" (*vid.*, párrafo 63) MARX expresaba las relaciones sociales de producción mediante la cadena de explotación que se establecía entre el plusvalor del *obrero-explotado por el capitalista-explotado por el terrateniente*, en las relaciones de usos y clases urbanas se reproducen similares tensiones sociales por la apropiación del espacio.

73. Las teorías neoclásicas del uso del suelo urbano de carácter marginalista (MUTH, ALONSO, MILL, etc.) plantean las relaciones sociales de producción y distribución del espacio en términos inversos: la óptima localización relativa al centro del mercado (CBD, economías externas de aglomeración, urbanización, escala, etc.) "atrae" a los usos que más necesitan esa ubicación y que, por ende, están dispuestos a acapararla en puja o licitación de subasta en el mercado de la oferta y la demanda, llevándose a aquellos usuarios cuya satisfacción de sus necesidades les reporta una utilidad marginal mayor o igual al incremento de precio que han de pagar por obtener esa posición determinada (curvas de oferta/demanda, *bid-rent-curve* de ALON-

SO), desplazando a los menos competitivos a posiciones desfavorables, o a aquellos que la posesión de más suelo o más zonas verdes, a menor precio unitario, les reporta mayor utilidad marginal que la centralidad (las áreas residenciales periféricas industrias *foot-loose* o de mayores necesidades de suelo, etc.) (26). Y en esa puja por el espacio se justifica y sustenta precisamente la explotación del espacio por los usos dominantes.

74. Las teorías neoclásicas marginalistas plantean, pues, una secuencia generativa diferente a la expresada en el párrafo 71 anterior:



Es decir: la posición determina la renta de situación, ésta el precio (o "valor") del suelo, que genera su máxima edificabilidad correlativa y los usos con mayor capacidad adquisitiva para su apropiación (27).

75. Por los mismos principios de mercado y basados en las leyes cuantitativas de la oferta y la demanda, sostienen que una mayor cuantía de la oferta del suelo haría bajar los precios (como hemos visto que sostienen nuestras Leyes del Suelo, en los párrafos 23 y 25 precedentes), olvidando que *centro*, lo que se dice *centro*, en la propia justificación del mismo, no hay más que uno, es monopolista y evidentemente limitado, y que, aunque baje el precio del suelo, no se garantiza que descienda por debajo de los precios medios la producción inmobiliaria privada dirigida a clases sociales determinadas, porque ni hay competencia perfecta ni el espacio es socialmente homogéneo, ni demanda inelástica, ni control social de la tasa de ganancia. Al contrario, todo descenso ocasional del precio del suelo (expropiación estatal y subasta, creación suelo nuevo) reportará mayores sobrebeneficios a los promotores, que se apropiarán de la renta absoluta que hubiera interceptado en otro caso el propietario inicial (*vid.*, párrafo 70).

### 3.8. La nacionalización del suelo es insuficiente, aunque necesaria: su indisolubilidad de la producción y circulación inmobiliarias

76. Por lo visto hasta aquí, las preguntas formuladas en el párrafo 64 anterior tendrían una respuesta matizada. La propiedad pública del suelo permitiría hacer desaparecer las rentas absolutas y monopolistas de la tierra de la apropiación privada de que vienen siendo objeto (*vid.*, párrafo 57). Más las rentas diferenciales de situación social, uso y

(26) Recuérdense los economistas neoclásicos marginalistas (A. MARSHALL, GOSSEN, JEVONS, WALRAS, HOTELING) y los que desarrollan las teorías de la localización en el espacio económico. (Von THUNEN, CHRISTALLER, LOCH, HOOVER, B. BERRY, ALONSO, WINGO, etc.).

(27) Véase la crítica a estas teorías en HARVEY, D., *op. cit.* especialmente capítulo 5.

edificabilidad, en tanto en cuanto sigan siendo disfrutadas por usos y clases sociales concretas que obtienen de ellas ventajas objetivas en la reproducción del capital invertido o ventajas subjetivas en la división social del espacio, permanecerían siendo internalizadas por los usos o clases que se las apropiasen. Mientras el suelo se utilice como uno más de los medios de producción que pueden ser apropiados (en sus rentas o en su propiedad dominical) por quien posee la propiedad de los demás medios de producción (máquinas), e incluso del plusvalor y plusproducto creados por la fuerza de trabajo alquilada, y se siga segregando, el proceso de producción y reproducción, de lo construido y producido sobre él, es evidente que las rentas diferenciales (endógenas y exógenas) seguirán alimentando las tasas de beneficio del capitalista o reproduciendo la División Económica y Social del Espacio. Las relaciones de propiedad del suelo son inseparables de las formas de propiedad de la vivienda, industria, etc., y de las mercancías y relaciones sociales que se generan en el proceso ampliando de producción (y reproducción) en el seno del modo de producción dominante. O su corolario: la propiedad pública del suelo es inseparable de la propiedad pública de los medios de producción y reproducción.

77. Si la propiedad pública del suelo es *subastada* (proceso habitual en los polígonos de expropiación en el urbanismo) o *cedida* en concesión administrativa en dominio público, el licitador (promotor, industrial o capitalista) se apropiá parte de las rentas diferenciales, en el caso de la concesión o cesión del derecho de superficie, y de éstas, más las rentas absolutas, en el caso de la alienación de la propiedad pública en la adquisición privada por subasta. Aquí reside la clave del papel subsidiario del Estado en el proceso de acumulación y reproducción del capital privado y en la difusión ideológica de la propiedad.

78. En la subasta de los terrenos de propiedad pública el adquiriente, en caso de promoción y venta libre de lo producido sobre el suelo así obtenido (propiedad horizontal, por ejemplo), se apropiá de parte de las rentas del suelo, llevándose otra parte el Estado o la Administración, pero transfiriendo al nuevo propietario del producto-vivienda o industria la libre disponibilidad de su propiedad en el mercado de la vivienda, así como todas sus rentas diferenciales, absolutas y monopolistas que sus transacciones privadas sucesivas puedan generar. Se ha operado la transferencia de las formas de apropiación de las rentas del suelo y del producto elaborado, de la propiedad privada a la pública y de ésta a la privada otra vez, actuando el Estado como simple intermediario que absorbe una parte de las rentas del terrateniente y permite que el sector privado industrial absorba la otra parte, más el plusvalor de la producción de la mercancía. Pero al final el producto ni baja su precio de venta o alquiler ni se ha situado fuera de la circulación privada de las rentas que sobre él se acumulan. Especulan el Estado, el promotor y el propietario que lo adquiere, mientras todas las relaciones se efectúen en el mercado libre.

79. Si en la alienación de la propiedad pública del suelo se imponen condiciones límite para el precio del producto final (viviendas protegidas de promoción oficial), o aunque el suelo sea privado se limita igualmente el precio de venta de la vivienda (viviendas protegidas o subvencionadas de promoción privada) es evidente que se permitirá entrar en el mercado de la vivienda a una cierta demanda no solvente, que de otro modo hubiera quedado marginada por el mercado libre. Pero el llamado "acceso diferido" (o no tan diferido) a la propiedad permite, al fin y a la postre, traspasar a los necesitados o a los "agraciados" la capacidad de disponer de todos los tributos y rentas de la vivienda en beneficio privado cuando ésta sea vendida en el mercado libre. De un valor de uso que ha sido subvencionado por la colectividad para quienes lo necesitaban, la vivienda se convierte en un valor de cambio en el mercado a la primera enajenación, que reporta "salarios diferidos", "sobresueldos" o sobre beneficios privatizados a quienes se les otorgó y que ahora disponen de ella, a su entera libertad, para reciclarla al mercado libre y, por tanto, especulativo. Ciertamente, no puede ignorarse que este proceso, además de subvenir a los más acuciados por el problema de la vivienda, es una forma de redistribución social de la renta nacional, subvencionando con los mecanismos que articula la propiedad privada y su difusión ideológica— a nuevos defensores de la economía de mercado, quienes de ella extraen aquellos beneficios especulativos que sus condiciones de trabajo normales, en las relaciones de producción dominantes, no les hubiera reportado, realimentándose, de este modo, las bases estructurales del propio sistema y sus mecanismos de especulación generalizada.

80. Como comentan al respecto F. ROCH y GUERRA: "... pero esto sólo demuestra que la política estatal de vivienda, al final, no es sino una eficaz colaboradora del mercado y la promoción libre, puesto que en mucho casos proporciona el primer escalón (el más difícil) para que un determinado estrato social (el semisolviente) pueda acceder más tarde al mercado libre(...). Sin la intervención del Estado a través de su ayuda en promociones oficiales de viviendas, subvenciones y actuaciones en suelo (expropiaciones), el mercado libre perdería un sector de demanda importante (...). El Estado crea con unos años de antelación una parte de la clientela de la promoción libre". "La promoción inmobiliaria capitalista no sólo no se opone a estas intervenciones de la Administración, sino que las incorpora como algunas de sus condiciones de reproducción, pero, atención, a condición de no alterar el resto de las condiciones del mercado; dicho de otra forma, a condición de que está política fracase en su objetivo general de reducir los precios del mercado de suelo y vivienda" (28).

81. Por otro lado, la intervención estatal en el control de los precios del producto final es evidente que no puede generalizarse a *toda* la comunidad,

(28) ROCH GUERRA, *op. cit.*, pp. 92-3.



Getafe, Madrid



Fuengirola



Chamartín, Madrid



Fuengirola



Aluche, Madrid



Fuengirola

sin distinción, puesto que esta función subsidiaria de subvencionar a la llamada demanda-no-solvente no puede hacerse extensiva, por razones económicas y sociales, también a aquellos cuyas rentas personales sí que son solventes; con lo que se produce y reproducen barrios o áreas con distinción de clase, realimentando, igualmente, la División Económica y Social del Espacio. “El problema es de nivel de renta; es decir, depende de la estructura social que impone el modo de producción capitalista (...). Precisamente esta estructura de clases es la que impide que la desaparición de la propiedad privada del suelo tenga un efecto más decisivo en la solución de los problemas de la ciudad y de la vivienda”. “Hemos visto (...) cómo la División Económica y Social del Espacio es independiente de la existencia de la propiedad privada del suelo y cómo es inevitable mientras se mantenga el modo de producción capitalista o cualquier otra forma de producción que establezca diferencias sociales en sus relaciones, ya que es la expresión de esa estructura diferenciada” (29).

82. La posible efectividad de la municipalización o socialización del suelo, dentro de las coordenadas económicas presentes, como medida previa antiespeculativa, debe venir acompañada de las política de vivienda y producción de suelo que garanticen que no vuelve a caer todo el conjunto solidario de la producción en los circuitos del mercado libre privado. Tales políticas se articulan concatenando la expropiación del suelo (y según qué valores iniciales se “justiprecien”), junto con su inalienabilidad absoluta, mediante la socialización de la producción inmobiliaria, su oferta en arrendamientos y alquileres socialmente regulados o su cesión del derecho de superficie para la promoción privada a precios o alquileres controlados y, en todo caso, con un riguroso control social de los usos, actividades e intensidades que “tiendan” a hacer desaparecer la división económica y social del espacio producido en el seno de una planificación urbanística políticamente responsable y racionalizada. Veamos qué mecanismos nos brinda la Ley del Suelo vigente para tal política urbanística estratégicamente dirigida.

#### 4. LA PLANIFICACION URBANISTICA EN LA LEY DEL SUELO Y SUS MECANISMOS ANTIESPECULATIVOS: EL MANDATO CONSTITUCIONAL.

##### 4.1. Sobre la necesaria adaptación de la Ley del Suelo a la Constitución

82. Ahora podemos estar —tras el análisis de la especulación económica— en mejores condiciones conceptuales para valorar, en todo su alcance, el mandato constitucional del artículo 47 de “impedir la especulación” (*vid.*, párrafos números 12 y 17 de este trabajo) y su significación *real* en el contexto del planeamiento de la Ley del Suelo.

84. Ciertamente, la estructura del artículo 47 de la Constitución, que se examinaba en paralelo con el 45 en los párrafos 11 a 13, puede ser ahora analizada con más precisión:

- 1.º Si “*todos los españoles tienen derecho a disfrutar* (no poseer en propiedad, necesariamente) *de una vivienda digna y adecuada*”, hemos visto que, sin embargo, no todos pueden hacer efectivo ni ejercer satisfactoriamente ese *derecho*, ya que tal disfrute, por la propia estructura económica de las relaciones sociales dominantes, sólo les está abierto a los que pueden escoger el lugar y acceder al mercado por su *solvencia económica*, estandoles restringido, cuando no vetado, a los que no tienen esa solvencia económica; y, aun cuando el Estado pueda subvencionar su acceso, no lo es siempre de modo satisfactorio, ni digno, ni para todos.
- 2.º Inmediatamente el precepto constitucional *ordena* a los poderes públicos que *deberán* promover (con el mandato, no potestativo, sino imperativo y categórico de que “*promoverán*”) las *condiciones necesarias* para hacer efectivo ese derecho a la vivienda digna y adecuada para todos: *condiciones* objetivas de mercado, de oferta, de calidad, localización, etc., que, además, habrán de ser las *necesarias* para la satisfacción de ese derecho, requisito que —cómo se ha visto— sólo es necesariamente posible para el bien general mediante la *nacionalización* del suelo urbano preciso para tal fin.
- 3.º Además, los poderes públicos *deberán* promover y deberán establecer (“*establecerán*”, categóricamente, no potestativo) las *normas pertinentes* para hacer efectivo aquel derecho, normas jurídicas (legislativas, de planeamiento y vinculantes) que no basta con que existan o hagan referencia más o menos somera, sino que deberán ser *las pertinentes*, las precisas, las adecuadas, las idóneas, y no otras, para garantizar el satisfactorio ejercicio de dicho derecho (el rigor y precisión de las leyes al respecto y la planificación económica y urbanística deberán garantizar su consecución en cada momento legislativo y en cada caso concreto para que *todos los españoles*, sin distinción de clases sociales —artículo 14 Const.—, puedan disfrutar de este derecho social). Y, de momento, la Ley del Suelo ni las leyes concomitantes de Arrendamientos Urbanos, viviendas protegidas, Expropiación Forzosa, etc., lo garantizan de modo pertinente y menos generalizable a *todos* los casos y lugares del país (artículos 130 y 139 Constitución).
- 4.º Los poderes públicos promoverán tales condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para el disfrute de la vivienda mediante la regulación —entre otras cosas— de la *utilización del suelo*, de conformidad con el interés general. Importantísima concatenación causal, que hace la Constitu-

(29) *zibid.*, *op. cit.*, p. 84.

ción al correlacionar directamente la vivienda (y sus condiciones de dignidad y adecuación) al suelo, que es, como se ha visto antes, el resultado del proceso de análisis más riguroso: no hay vivienda sin suelo y, siendo así que la utilización del suelo, su uso, su categoría social en la División Económica y Social del Espacio, determina las condiciones en que puede realizarse la vivienda más o menos digna (su precio, la clase social a que se dirige), se deduce que el suelo y la vivienda son una misma e inseparable categoría económica y social que debe articularse y regularse de acuerdo con el interés general de la colectividad; no de conformidad con los propietarios o destinatarios seleccionados por la división social del espacio, sino de modo homogéneo, democrático, general para el mayoritario de los intereses en presencia.

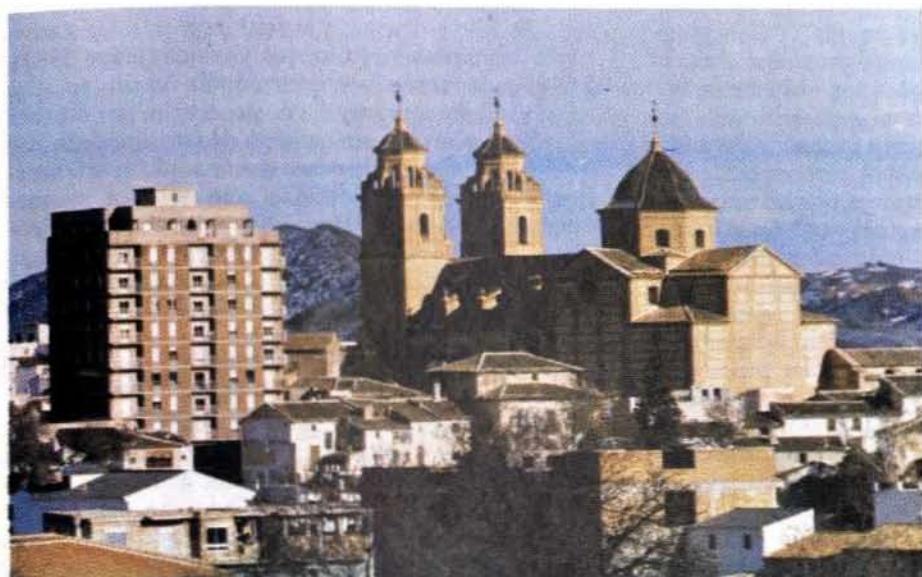
- 5.º Más, toda la regulación de los usos del suelo, para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda digna y adecuada para todos los españoles, deberá articularse en tal forma que *"impida la especulación"* del suelo y de la vivienda solidariamente considerados. No que suavice, permita en parte, disminuya, palie o grave fiscalmente la especulación, sino que deberá IMPEDIRLA, detenerla, evitar que se produzca, no dejar que llegue a generarse para luego ponerle unas tasas fiscales que *"repartan"* su magnitud y efectos. La especulación del suelo y de la vivienda para la Constitución debe ser erradicada, impedida de raíz. A diferencia del resto de las demás variables de la economía de mercado y de la libre empresa que la Constitución garantiza, en general, en los artículos 33 y 38, la especulación de la vivienda es explícitamente impedita. Y se ha visto que la raíz de la especulación penetra ramificándose en el mismo substrato de la propiedad privada del suelo y de la vivienda, precisa y muy especialmente, en la tierra de cultivo abonada por la economía de mercado, que es la estructurante de todas las relaciones sociales de producción. Por tanto, necesariamente, se deberá impedir la especulación, como objetivo, aunque sólo sea del suelo y de la vivienda, mediante la regulación de la utilización de los mismos y estableciendo las condiciones necesarias y normas pertinentes que lo garanticen; y esto se ha demostrado que pasa necesariamente por la *desprivatización* del suelo y de la vivienda como mercancías libremente intercambiables en el mercado.
- 6.º Finalmente, el último párrafo del artículo 47 comentado establece, de manera matizada, que los plusvalores creados por la acción urbanística de los entes públicos (con sus inversiones, mejoras, planeamiento urbano, producción del suelo, etc.) serán apropiados por la comunidad que los ha generado, quien *participará* (no podrá inhibirse en beneficio de los particulares) en todo o en parte de los mismos. También se ha indicado que la

generación de plusvalor por la actuación urbanística de los entes públicos en el proceso de producción de la ciudad (*vid.* párrafos 45 y 46) no pertenece a los propietarios del suelo, quienes, sin embargo, vienen apropiándose de todas las rentas creadas por la comunidad; así pues, corresponde a los poderes públicos no sólo participar (que *deberán* hacerlo, en todo caso) en los plusvalores creados por el trabajo colectivo, sino apropiarse de ellos en toda la parte que les corresponde en su producción. Y también se ha visto que la producción de plusvalor o plusproducto no tiene nada que ver con la especulación del mercado libre.

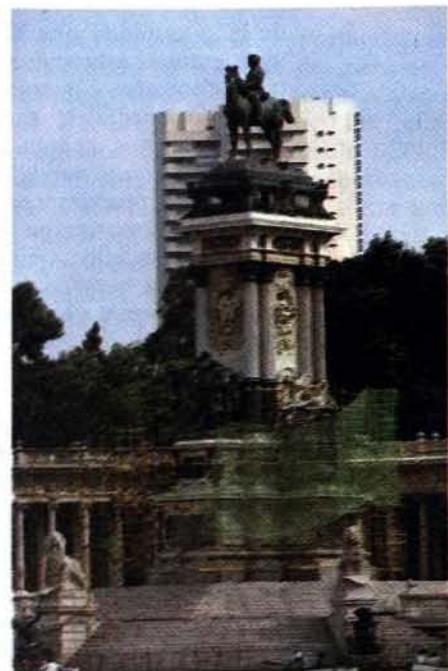
85. Ante este tema crucial de las formas de apropiación de los beneficios creados por la comunidad con su obra urbanizadora, Tomás-Ramón FERNANDEZ se planteaba una atrevida cuestión al encuadrar la Ley del Suelo en el nuevo marco constitucional (30): “El precepto (del artículo 33) reconoce el derecho a la propiedad privada, ¿significa esto que hay que entonar definitivamente el *requiem* por la nacionalización del suelo en la que tantas y tantas veces han visto la panacea para los males del urbanismo?” Y se contestaba: “El propietario del suelo urbano obtiene, por el sólo hecho de serlo, sin añadir actividad ni soportar riesgo alguno, un beneficio importantísimo, consistente en el aumento de valor que el suelo experimenta al incorporarse a la ciudad a consecuencia de las decisiones que sobre el futuro de ésta adopta la comunidad que la habita. Ese aumento de valor, no ganado realmente por el propietario del suelo, que nada ha hecho por obtenerlo, y que, en rigor, se debe única y exclusivamente a la comunidad, debe volver a ésta en estricta justicia. Pues bien, asegurar el retorno a la comunidad de los aumentos de valor que ella misma genera es, en realidad, lo que se pretende cuando se habla de nacionalización del suelo, y eso es algo que puede lograrse por vías muy diferentes que nada tienen que ver con la grosera imagen de la confiscación pura y simple del suelo, como interesadamente quieren hacer creer los defensores de la especulación, de la destrucción del paisaje, de la liquidación del patrimonio monumental y cultural que la ciudad, como obra humana, incorpora” (p. 26).

86. Y continúa Tomás-Ramón FERNANDEZ, comentando el alcance de la Constitución y las limitaciones de la Ley del Suelo vigente: “El artículo 33 de la Constitución prohíbe, en efecto, la confiscación pura y simple del suelo, pero no, en absoluto, la puesta en juego de otras técnicas llamadas a delimitar el contenido de la propiedad y a depurarlo de todo componente especulativo, a asegurar el retorno de las plusvalías a la comunidad que las genera con sus propias decisiones, a nacionalizar, en el sentido antes expuesto, el suelo necesario para el desenvolvimiento de la ciudad y

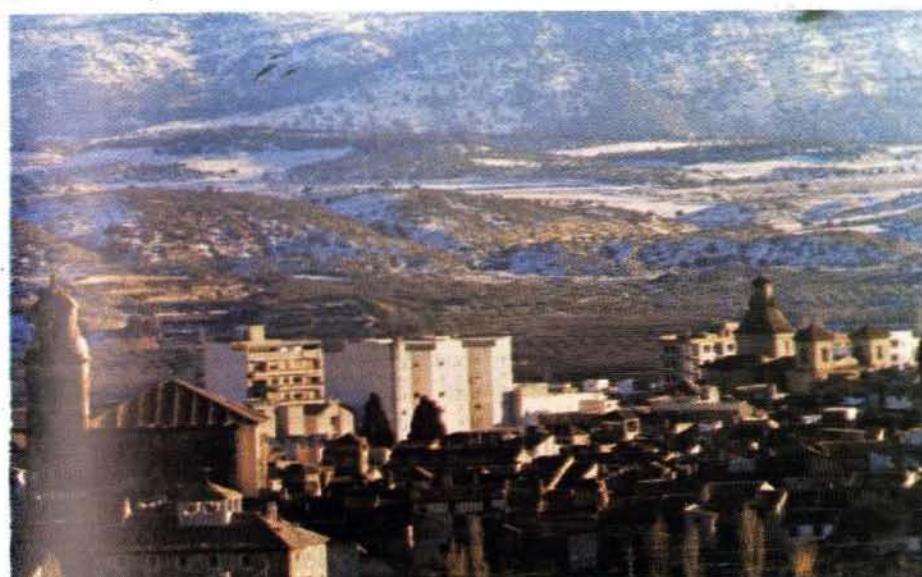
(30) FERNANDEZ, Tomás-Ramón, 1980, *Manuel de Derecho Urbanístico*. Ed. Abella, que constituye una magnífica introducción, amena, científica y progresista sobre el Derecho Urbanístico, imprescindible para todo no especialista que esté interesado en el tema.



Vélez Rubio, 1980



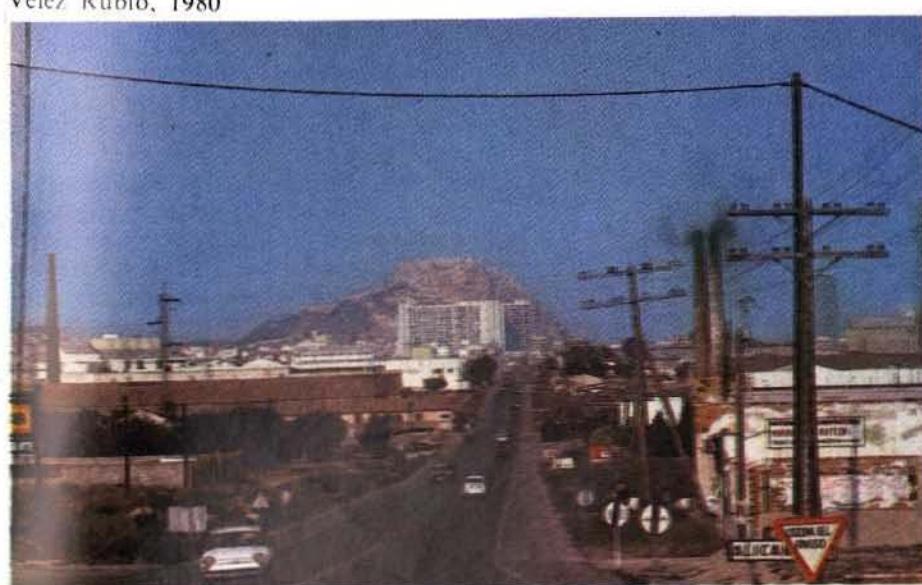
Madrid



Vélez Rubio, 1980



Getafe



Alicante



de la comunidad que habita en ella". "Con planteamientos constitucionales muy próximos al nuestro —continúa— operan todos los ordenamientos europeo-occidentales, que han nacionalizado, en mayor o menor medida, el suelo urbano, utilizando al efecto técnicas muy diferentes, pero en cualquier caso, más profundas y penetrantes que las que pone en juego el nuestro en la actualidad" (p.26).

87. "Todo ello —sigue más adelante, p. 29 contribuye a hacer viable el establecimiento de un sistema semejante al inglés —se refiere a la *Community Land Act*, 1975, ley laborista, donde todo el suelo para urbanizar tenía que ser propiedad municipal (31), y que acaba de ser integrante derogada nada más llegar los conservadores al poder, en 1980—, incluida la determinación de la indemnización en función del valor de uso existente, pues ello no es sino una consecuencia de la atribución explícita a los entes públicos de las plusvalías que derivan de su actividad de planificación y urbanización y, si esto no fuera bastante, de la delimitación misma del contenido del derecho (de propiedad) de acuerdo con su función social que corresponde realizar a la Ley y, de acuerdo con ella, a los planes de ordenación".

88. "El texto constitucional permite, pues, al legislador ir más allá de donde está hoy situada la vigente ley del suelo, y más que permitir, obliga a ello, si tiene presente lo que el artículo 9.2 del mismo dispone en orden la promoción de las condiciones que hagan efectiva la aspiración de igualdad de los individuos y la remoción de los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud" (p 29) (vid, párrafos 18 y 20 precedentes). Para terminar estos comentarios diciendo: "No hace falta profundizar demasiado para convenir en que el ordenamiento urbanístico vigente no permite cumplir con el mandato constitucional".

89. En otro lugar el mismo autor, poniendo en evidencia las desigualdades que genera la Ley del Suelo en el tratamiento de los suelos urbano y urbanizable de los planes, comenta: "Vista la ley vigente desde la perspectiva que acabamos de utilizar, parece clara la necesidad de su rectificación. Lo exigen no sólo consideraciones de orden funcional (...), sino también, y sobre todo, consideraciones de orden constitucional". Y, más adelante: "...en el marco de un planeamiento especulativo que la ley no intenta siquiera frenar por lo que al suelo urbano se refiere (recuérdese sus culpables silencios en materia de equipamientos y densidades). Es aquí, precisamente, y en plano de la gestión donde hay que incidir poniendo freno al planeamiento especulativo y posibilitando una distribución adecuada de los beneficios y de las cargas en el suelo urbano si se quiere que el ordenamiento urbanístico responda realmente —y no sólo nominal o formalmente— a las exigencias constitucionales" (32).

(31) *Vid.*: GARCIA BELLIDO, J.: "Gran Bretaña: Community Land Act, 1975. ¿Hacia una socialización del suelo? *Ciudad y Territorio*, 4/1975, pp. 81-94.

(32) FERNANDEZ, Tomás-Ramón: "Reflexiones en torno al principio de igualdad en el ordenamiento urbanístico". *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 65, Octubre-diciembre, 1979, pp. 13-25. En la misma línea crítica y con propuesta similares, se pronunciaba GIMENO GARCIA-LOMAS, José:

90. Sin embargo, el actual momento legislativo y la coyuntura política que vivimos (mayo 1982), habida cuenta de la correlación de fuerzas sociales que es ahora dominante, no aconsejan, por muchas razones, acometer un proceso de reforma de la Ley del Suelo, que se ha estado viendo que es tan necesario e ineludible, aunque sólo sea por razones constitucionales. Examinemos, para concluir, algunos de los mecanismos que nos brinda, sin embargo, la vigente legislación urbanística en materia de control o restricción de la especulación.

#### 4.2. Posibilidades del planeamiento y la gestión urbanística frente a la especulación

91. Aunque las medidas expresas o, al menos, que "impidan directamente la especulación en la vigente Ley del Suelo son nulas, como se ha visto en el capítulo 3 de este trabajo, no deja de ser técnicamente "possible" la aplicación de ciertos mecanismos de planeamiento y gestión, ciertamente teóricos, sólo viables hasta sus últimas consecuencias cuando la voluntad, decisión y energía políticas del Ayuntamiento respectivo, así como la claridad y coherencia conceptual e ideológica de sus planteamientos y la correlación de fuerzas sociales y económicas dominantes, se lo permitan. Cada caso concreto aconsejará unas u otras medidas, o sus combinaciones articuladas o secuenciales; pero ni deberán ser mecanicamente aplicadas ni serán inmediatamente viables. Un largo proceso de pruebas, errores y avances y un cauteloso proceder político, con la debida congruencia técnica y sobre un análisis científico de cada situación, se abre ante los ayuntamientos democráticos que, ciertamente, quieran cumplir el mandato constitucional de "impedir la especulación", y tengan los medios gerenciales y los recursos humanos, económicos y políticos suficientes para acometer, a través del planeamiento y su gestión, empresa tan necesaria.

92. Los objetivos generales que, por lo examinado anteriormente, deben conducir las decisiones de todas las diversas medidas de política urbanística que puedan adoptarse se reducirán, tendencialmente, a:

- Promover y mantener la máxima cantidad de propiedad pública de suelo, sin enajenar su titularidad.
- Potenciar y primar el alquiler del producto (vivienda, industria o comercio).
- Evitar, en lo posible, la reproducción de la División Económica y Social del Espacio, con un control de los usos, clases y utilizaciones posibles del mismo hacia su homogeneización sin especializaciones concentradas.

93. Con estos grandes objetivos de la planificación de la actividad urbanística del municipio (que no sólo puede reducirse al planeamiento de la Ley del Suelo) se pueden enumerar brevemente ciertas *políticas urbanísticas* generales o criterios y líneas de actuación recomendables para *tender a* "impedir la especulación" con todas las reservas anteriormente formuladas en el párrafo 91.

"La regulación jurídico de las dotaciones en suelo urbano y la Constitución", *Ciudad y Territorio*, 2/79 pp. 107-12.

## A) POLITICAS DE PLANEAMIENTO

94. *Antes de empezar* a realizar formalmente el Avance o los propios Planes Generales o Normas Subsidiarias, como la parte más importante de la información urbanística operativa, el contacto previo con los propietarios y promotores es el momento óptimo para negociar las soluciones posibles, bien a modo de tanteo con los particulares, o bien adoptándolas "ab initio", toda vez que se tenga claramente explicitados los objetivos del propio Plan. En este momento pueden acordarse polígonos de expropiación con pago en el mismo polígono (art. 142 LS), o bien comprometer ciertas cesiones de suelo importantes a cambio de su clasificación, o bien compras de suelo rústico a bajo precio que luego se quiera urbanizar o tener como regulador y reserva de las transacciones posteriores. Igualmente, se pueden obtener por compra directa solares o edificios que, de otro modo, una vez calificados por el Plan como de cesión obligatoria, serán expropiados, ante lo que el propietario puede avenirse razonablemente con antelación. Ciertamente, el segundo gran momento es durante las informaciones públicas, tras al aprobación del Avance y del Plan completo con aprobación inicial, en cuyas fases se ponen de manifiesto las intenciones municipales y su posición de partida como para hacer reflexionar a los interlocutores sobre la conveniencia de los acuerdos previos. Todo acuerdo debe siempre formalizarse ante notario y reflejarse de modo vinculante en el propio Plan, en su aprobación provisional y definitiva, toda vez se hayan convenido sus términos, plazos y condiciones.

95. *La clasificación del suelo* y su cantidad y localización es un arma de dos filos muy delicada. Un exceso de suelo en oferta para urbanizar, atraído el Ayuntamiento por los señuelos habituales de cesiones gratuitas de equipamientos y del 10% del aprovechamiento medio, así como por los ingresos fiscales de la Contribución Territorial Urbana —olvidándose y desecharlo, por principio, rotundamente, su presunta función de regulador a la baja del precio del mercado que se querrá pregonar, por las características monopolistas del suelo, como se ha visto—, puede generar una atracción para el vaciamiento residencial del centro urbano, su sustitución por otros usos lucrativos, el aumento de los precios y el incremento de las relaciones de dependencia de la periferia con el centro (tráfico, congestión, mayores déficits, abandono del patrimonio urbano), resultados contrarios, tal vez, a las políticas adoptadas para dicho centro. Contrariamente, una escasez de suelo urbanizable, si no va acompañada de otras políticas de conservación del patrimonio, puede acelerar el proceso de derribos, sustituciones y expulsiones del centro; y si lleva dicha política conservacionista puede hacerlos bajar, mantener las clases que lo ocupan y, acaso, permitir compras o cesiones de patrimonio urbano edificado para fines sociales, dependiendo unas u otras tendencias según la dinámica población y de empleo y la política general urbana que quiera adoptarse. Por otro lado, si las nuevas clasificaciones de suelo

se vinculan a polígonos de expropiación y viviendas de protección oficial, el efecto especulativo de la sobre clasificación que se produciría en otras condiciones puede disminuir, si bien la presión sobre las clases y usos populares del centro urbano puede desplazar a éstos a aquella periferia, salvo si la política de conservación del centro afecta también a los usos actuales, cosa más difícil de controlar (ver párrafo 32).

96. *El Programa de Actuación* de suelo e inversiones municipales debe ser muy bien dimensionado y racionalmente escalonado en el tiempo, según unas prioridades selectivas de ocupación por fases bien formuladas. La clave del programa está en prever y garantizar las compras o expropiaciones precisas, una a una, que permitan financiar realmente la operación de urbanización de nuevo suelo que acomete el Ayuntamiento, así como la obtención del patrimonio urbano planteado. De su fiabilidad va a depender la credibilidad y cumplimiento de los pactos o compromisos que se contraigan con los particulares a los efectos de lo dicho en los párrafos 95 y 99 d. La búsqueda de las fuentes de financiación y crédito, oficiales o privadas, es de sobra conocida, constituye la piedra angular de todo el castillo que se construya, conociendo la penuria de la capacidad de inversión de las Haciendas Locales. Por ello debe partirse —no al final del Plan, como suele hacerse— de un estudio suficientemente aproximado de la capacidad de endeudamiento y recursos económicos de inversión destinables a suelo y vivienda municipal.

97. Según las prioridades políticas de cada Ayuntamiento en la solución de sus necesidades, el mantener, como mínimo, que el 5% del Presupuesto Ordinario (tomado como base de cálculo, aunque se incluya en él de Inversiones) deba destinarse a compra o expropiación de suelo (tal y como había venido siendo exigible por la Ley del Suelo a municipios con "Presupuesto Especial de Urbanismo", hasta la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 3/1981) sería una saneada manera de afrontar los problemas de la especulación. Lo dicho sobre el Programa de Actuación de los Planes Generales, que es sólo en ellos vinculante, no impide que se efectúe *también* en las Normas Subsidiarias, si bien en ésta tendría solo carácter indicativo, aunque de todo punto esencial para la actividad económica municipal y para la seriedad de sus Planes de Actuación Municipal (PAM) anuales.

98. La determinación del *aprovechamiento medio* en suelo urbanizable o del *aprovechamiento tipo*, en su caso, para el suelo urbano (33), tanto para Plan General como para Normas Subsidiarias

(33) *Vid.*: GARCIA BELLIDO, J. G ENRIQUEZ DE SALAMANCA, L. G. RUSSINES, X.: "Transferencia de aprovechamiento urbanístico. Una nueva técnica de gestión para la obtención gratuita de los equipamientos en suelo urbano", *Ciudad y Territorio*, 3/1979, pp. 29-51; GARCIA BELLIDO, J., y ENRIQUEZ DE SALAMANCA, L.: "Transferencia del Aprovechamiento Urbanístico: Fundamentación jurídica de una nueva técnica de gestión". *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 65, oct-Dcubre, 1979, pp. 39-88; y GARCIA BELLIDO, J.: "Las T.A.U.: Su recapitulación ante la sentencia favorable del Tribunal Supremo de 22 de junio de 1981, CEUMT, n.º 44, Nov. 1981; pp. 42-53.

se vinculan a polígonos de expropiación y viviendas de protección oficial, el efecto especulativo de la sobre clasificación que se produciría en otras condiciones puede disminuir, si bien la presión sobre las clases y usos populares del centro urbano puede desplazar a éstos a aquella periferia, salvo si miento urbanístico que se constituye así en valor base para su determinación. Cuanto más elevado sea el aprovechamiento que *concede* el Plan, mayores serán los precios que pueda alcanzar el suelo, y viceversa. Y ello tanto para su compra como para su expropiación. Por esto, prever aprovechamientos tipo brutos en suelo urbano superiores a 0,7 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> es incurrir en sobre densificaciones del tejido, incrementadoras de déficits de equipamientos y de los precios especulativos de los solares.

## B) POLITICAS DE EJECUCION DEL PLAN

99. *El sistema de expropiación*, como sistema de actuación para la ejecución del Plan o de sus polígonos o unidades de actuación, es, como se ha mostrado, el idóneo para la apropiación pública de los plusvalores creados por la comunidad y con el único que puede evitarse la especulación del suelo. Pero sólo será así si se cumplen varias condiciones adicionales, tanto para su delimitación previa como para su desarrollo ulterior:

- a) Tratándose de Planes Parciales en suelo a urbanizar o de Planes Especiales de Reforma Interior conviene precisar y *contener, ya en el propio Plan General o Norma* y en su Programa de Actuación, desde su aprobación definitiva, que el sistema elegido es el de "expropiación" por razones de urgencia o necesidad social (art. 119.2 L.S.), sin tener que esperar a su delimitación y elección posterior, con arreglo al artículo 119.3, que permitiría dar preferencia y "tener que acordar" el sistema de compensación, si lo solicitan los propietarios (ver párrafos 29 y 30 de este trabajo sobre la "subsidiariedad" de la expropiación). Para justificar la necesidad del sistema expropiatorio y la depreciación del suelo conviene, además de otros argumentos locales y coyunturales, calificar el uso residencial pormenorizado como para "viviendas de protección oficial" en el propio Plan, junto a las razones expuestas más adelante (párrafo 102).
- b) En nuevos polígonos para la creación de suelo urbanizado el pago del justiprecio de la expropiación se podrá efectuar, *por acuerdo previo con los expropiados, con parcelas resultantes de la propia urbanización*, según el artículo 142.1 L.S., mecanismo éste de concertación previa Administración-propietarios de grandes posibilidades si se utiliza bien, pues permite convertir, en parte, la expropiación en cooperación, ahorrándose al Ayuntamiento el largo expediente expropiatorio de tasación e inmovilización del depósito previo del justiprecio completo, que puede hacer inviable la expropiación

por carencia de liquidez municipal. El recurso a la declaración del procedimiento de urgencia —que permite la ocupación previa al pago, e inmediata, de los terrenos y el depósito previo de la capitalización del 4% del líquido imponible de la Contribución Urbana de los dos años anteriores (artículo 52, Ley de Expropiación Forzosa), así como la perspectiva para el propietario de la "revalorización" de los terrenos expropiados y urbanizados por el municipio, que habrán de entregárselos en pago de su aportación en mejores condiciones de especulación, puede disuadir a los propietarios para pactar previamente en las condiciones del artículo 142.1 L.S (ver párrafo 94, anterior sobre los pactos previos al Plan).

- c) La tercera condición de la expropiación para ser, ciertamente, una medida efectiva contra la especulación, es aquella sobre la que ya hemos insistido: la *cesión del derecho de superficie*, de los artículos 171 a 174 de la Ley del Suelo, como garantía de que los terrenos del Patrimonio Municipal obtenidos por expropiación o compra o de anteriores bienes patrimoniales" de propios" no sean enajenados por subasta, reciclando la especulación (vid., párrafos 77 a 79 anteriores). Las razones son múltiples: menor capital fijo inicial inmovilizado por la promoción, desvío del producto de los circuitos de compra-venta privada del mercado, control del uso o actividad que lo usufructúa, plazos fijos de la concesión y su reversión completas, cláusulas de cumplimiento o reversión completas, cláusulas de cumplimiento o reversión o rescate de la concesión, etc. La concesión del derecho de superficie se efectúa por subasta o adjudicación directa. El pago de la concesión podrá ser bien una suma alzada al principio (equivalente al costo real de la urbanización y construcciones secundarias, como a modo de "cuota de urbanización" que permite recuperar de inmediato el capital adelantado por el municipio), o bien un canon periódico por el usufructo y explotación del polígono por un promotor-urbanizador que actúa por su cuenta como adjudicador y capitalista financiador de la urbanización (una renta anual más dilatada, a modo de tributo feudal al Ayuntamiento por poder usar su propiedad y que permita recuperar el pago de los terrenos expropiados) o la adjudicación en viviendas o locales o derechos de alquiler a favor del Ayuntamiento (artículo 172.3 L.S.). El plazo de la concesión puede ser del orden de los 25 ó 50 años, según la modalidad de amortización del capital. La condición al promotor privado o público (INV) será el que los precios de alquiler de las viviendas o industrias construidas o de su venta o adjudicación limitada serán controlados por el Ayuntamiento, en evitación de que se adjudiquen impropiamente o pasen a

- renta libre, reproduciendo la división social del espacio. En este sentido antiespeculativo operará también la obligatoriedad de que las viviendas de protección oficial de promoción directa del INV (IPPV) sean alquiladas (*vid.*, párrafo 103).
- d) El costo de las obras de urbanización y, en su caso el precio de los terrenos expropiados debe contenerse y estimarse cuidadosamente en el *Programa de Actuación* del Plan, de manera que, en caso de fallar el acuerdo previo precedente, no deje por ello de acometerse la obra urbanizadora necesaria. Los costos de depósito previo del justiprecio del suelo en el procedimiento normal de la expropiación podrán ahorrarse del estudio financiero preciso para la ejecución, si se llega a dicho acuerdo previo del 142.1; no así los gastos de urbanización, en su caso, que deberán tenerse en cuenta en el *Programa de Actuación* y PAM por etapas que se haya formulado, si bien podrá ir recuperándose o recuperarse íntegro el capital fijo invertido mediante el alquiler de los solares urbanizados o con cesión a título oneroso de su derecho de superficie y urbanización integral por cuenta del promotor-capitalista adjudicatario. Por todo ello debe dimensionarse muy reducida y estrictamente el suelo nuevo urbanizable para que todo él pueda ser expropiado por el municipio (o por la Administración Central, IPPV, INUR, previo acuerdo con ella, ciertamente seguro) sin lugar a costosos incumplimientos del *Programa de Actuación* o paralizaciones del proceso (*vid.*, párrafos 96 y 97 anteriores), medida que, además, garantizará el monopolio del Ayuntamiento como único agente urbanizador oferente y, por tanto, como controlador de los precios de compra y alquiler y, consecuentemente, disuasor de la especulación privada. Los únicos que podrán especular, vendiéndolos solares urbanizados por el Ayuntamiento tanto como puedan serán, precisamente, los antiguos propietarios del terreno del plan Parcial o Polígono expropiado que hayan obtenido el pago del justiprecio de sus terrenos iniciales en solares netos de propiedad privada, y que, aunque sean obligatoriamente destinados a viviendas de protección oficial, tenderán a enajenarse en propiedad y no en alquiler.

100. La determinación explícita en los Planes o Normas de los *plazos de ejecución* de los Planes Parciales y Proyectos de Urbanización y de los *plazos de edificación* tiene importancia el señalarlo como medida antiespeculativa, tendente a evitar la retención de suelo o solares sin urbanizar o construir, puesto que, si la Administración quiere actuar, el transcurso de los plazos señalados en el Plan sin haber ejecutado éste o sin construirlo, permite a aquella las siguientes intervenciones:

- Expropiar el polígono o Plan Parcial que hubiera sido promovido o delimitado para el

sistema de compensación (artículos 119.2 y 124.2 LS).

- Modificar, revisar o alterar (sin derecho a indemnización para los afectados) el planeamiento Parcial o Especial o PAU que hubiera incumplido sus plazos de ejecución (artículo 87.2 L.S.), medida de interés en las fases de adaptación o revisión de planes anteriores a los Ayuntamientos democráticos.
- Inscribir el solar en el Registro Municipal de Solares, por incumplimiento de los plazos de edificación que, con arreglo al artículo 154 L.S., se hubieran señalado para cada zona, área, uso o solar en el Plan, iniciándose el trámite de venta finalmente y forzosa, expropiación (artículos 155 a 164, LS y Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares, Decreto 635/1964).

101. De aquí que interese señalar en el Plan plazos breves, no mayores de un año, para la presentación de Planes Parciales y su tramitación, así como para la edificación de solares. Realmente, la única medida antiespeculativa de la Ley en el Suelo Urbano es la del Registro de Solares, si no fuese porque los Ayuntamientos no la utilizan y, en cambio, va acompañando y ayudando a los propietarios privados en sus solicitudes de declaración de ruina y desahucio de inquilinos, que son, por el contrario, las medidas más especulativas que suelen adoptarse en el suelo urbano.

### C) POLITICA DE VIVIENDA Y CONTROL DE USOS

102. El señalamiento en el Plan o Norma de sectores, polígonos o unidades de actuación con el uso pormenorizado de "Viviendas de Protección Oficial" (VPO), tanto en el suelo urbanizable (P.P. o PAU) como en los Estudios de Detalle y Planes Especiales de Reforma Interior que se puedan formular, es un recurso muy valioso para regular el precio del suelo en oferta y para evitar una segregación social espontánea que acentúe la división del espacio. Bien la totalidad o determinados porcentajes de la superficie total construible de un Plan o polígono deben ser calificados para VPO lo cual hace que, al estar indexados u oficialmente regulados por los precios finales de la vivienda protegida, el suelo no pueda alcanzar los precios que en renta libre hubiera podido alcanzar, evitando que se generen rentas monopolistas. La calificación de un polígono de VPO, legitima su declaración de necesidad social, y por tanto, su ejecución mediante expropiación, conforme a los mecanismos expuestos en el párrafo 99 y, tal vez, incluso expropiable por razón de urgencia si el Ayuntamiento justifica su declaración. Respecto a la legitimidad jurídica de calificar suelo con el uso pormenorizado de "residencial para VPO", no cabe duda alguna (Cf.: arts: 13.2 L.S., 48 R.P y Disposición Final 3.<sup>a</sup>, 3, por referencia a los artículos 166 y 169, L.S.).

103. Si se promueve la calificación de Planes o polígonos para VPO, como legitimación de la expropiación del mismo con arreglo al artículo 119.2 para quitar la especulación de la vivienda, parece incongruente que una vez edificadas y vendidas las viviendas ya no se exija al segundo comprador la misma "calificación subjetiva" de la que se benefició el primero para acceder a la propiedad. Por ello en las promociones oficiales, por lo menos, deben exigirse las siguientes condiciones mínimas:

- a) Las promociones oficiales de viviendas deberán ser para alquiler, terminando con el confuso e ideológico "acceso diferido a la propiedad", que es un reproductor de la especulación; especialmente, en suelo previamente cedido por el Ayuntamiento al INV (IPPV), donde se realiza una flagrante privatización y alienación del patrimonio municipal en beneficio propagandístico de la Administración Central que construye y "otorga", mediante la cesión gratuita del terreno de propiedad municipal al INV (arts. 169 y 170 L.S.), a quien a su vez se lo entrega en propiedad horizontal a los adjudicatarios, para que dispongan de él como mejor quieran, especulando en el mercado. El costo financiero y de mantenimiento de las viviendas alquiladas deberá ser soportado por el INV y por los Ayuntamientos, a quienes debiera pasársele la administración de las rentas, con una mayor capacidad legal de adecuarlas a los costos (vid; párrafos 60, 77 a 80).
- b) La selección, cualificación y prioridades de los inquilinos a obtener una VPO deberá una VPO deberá transpasarse íntegramente a los Ayuntamientos, tanto para las de promoción oficial como las privadas.

104. El *control de los usos* y actividades por menorizadas no acaba con las VPO, sino que adquiere una verdadera importancia para la efectiva regulación de los precios de mercado del suelo y de la vivienda. El Plan y una inspección municipal suficiente pueden contribuir a que los precios del suelo urbano no continúen su alza especulativa, generada por la libertad de que los usos centrales más competitivos pueden pagar las más altas rentas diferenciales y monopolistas, desalojando a otros usos de manera que no se permita una concentración determinada de ciertos usos centrales (bancos, joyerías, oficinas, supermercados o grandes almacenes), ni se permitan nuevos establecimientos de grandes superficies (macros e hipermercados, o almacenes), ni se autorice ningún otro uso más que vivienda, por encima de la planta 1<sup>a</sup> de las edificaciones todo ello evitando el desalojo del uso residencial y su sustitución por usos terciarios, así como el surgimiento de grandes comercios que anulan a los pequeños— se habrá conseguido una más racional utilización del espacio urbano, mayor homogeneidad y menor presión especulativa puntual que reproduzca la división social y económica del espacio (34).

105. Finalmente, dos consideraciones. En primer lugar, cómo se ha observado, las medidas antiespeculativas propuestas se restringen, casi exclusivamente, al suelo nuevo para urbanizar, estando ausentes en su aplicabilidad general, del suelo urbano consolidando: el registro municipal de solares, la expropiación, reparcelación o compra de suelo para equipamientos urbanos y raramente la adquisición de patrimonio inmobiliario para viviendas sociales son las únicas posibilidades de intervenir en el suelo urbano. Con ello se revalida la fama de "ley de ensanche" y se confirma la desigualdad anticonstitucional entre el suelo urbano y el periférico de desarrollo que ostenta la vigente Ley del Suelo.

106. En segundo lugar, advertir que la pequeña y única propiedad privada *en sí*, como forma de posesión y disfrute de determinados valores de uso (herramientas, casa, huerto, tierra, coche), no ha sido puesta en entredicho ni es, ni debe ser, "nacionalizada". El fenómeno de la especulación no reside en la propiedad privada como tal, sino en el mercado de intercambios de propiedades privadas por sus valores de cambio. Por ello nada impediría que subsistiese la propiedad privada del suelo y de la casa (y no el alquiler), a condición de que no se pudiese vender ni comprar en el mercado, sino sólo intercambiar, trocar, alquilar por la comunidad, como simples valores de uso que son naturalmente. Es, pues, en la propia estructura del mercado del modo de producción dominante donde reside el problema de la especulación.

#### BIBLIOGRAFIA GENERAL

- FERNANDEZ, Tomás-Ramón: *Manual de Derecho Urbanístico*, Ed. Abella, 1<sup>a</sup> Edición, Madrid 1980
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo PAREJO, Luciano: *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2 tomos, ed. Civitas, Madrid 1979, 2<sup>a</sup> edic. 1981, ampliada.
- GOMEZ FERRER, Rafael: "Régimen Jurídico del Suelo", *R.D.U. 55*, Madrid 1977, pp. 33-77.
- HARVEY, David: *Urbanismo y Desigualdad Social* (1973) Siglo XXI, Madrid 1977.
- LIPIETZ, Alain: *Le Tribut Foncier Urbain*, F. Maspero, Paris, 1974 (no existe traducción española todavía).
- MARX, Karl: *El Capital*, Libro III (1894) ed. Siglo XXI, Vols. 6 a 8, trad. Pedro Scaron, 1978-81.
- MASSEY, Doreen CATALANO, Alejandrina. *Capital and Land. Landownership by Capital in Great Britain*, Arnold, London 1978 (no hay traducción española).
- ROCH, Fernando GUERRA, Felipe: *Especulación del Suelo?*, ed. Nuestra Cultura, Madrid 1979.

(34) Cfr.: Planes Especiales de Reforma Interior de Getafe (Madrid) y Jerez de la Frontera, donde he introducido tales medidas selectivas. Ambos Planes son de todo, o casi todo, el casco urbano actual, y los he recogido en el resumen de: "Políticas de Planeamiento para la recuperación social del patrimonio cultural de la ciudad: el P.E.R.I. del conjunto Histórico de Jerez", ponencia a las jornadas de Estudio sobre "Recuperación, y rehabilitación de núcleos urbanos", CEUM y Ayuntamiento de Jerez, Cádiz, 25 al 27 de marzo, 1982.