

EL PROBLEMA DEL SUELO URBANO

Ciertamente hemos llegado a una situación insoportable en lo que respecta al valor del suelo edificable. ARQUITECTURA abre con estos dos artículos, de los arquitectos Larrodera y Perea, una encuesta entre todas las personas interesadas en este trascendental asunto, y recibiríamos con mucho agrado las ideas que se nos envíen para ser publicadas en estas páginas, al objeto de poder colaborar en dar solución al problema del suelo.

EMILIO LARRODERA. Arquitecto

Ya en la antigua Roma CRASO, ciudadano de la clase dirigente, pasaba por ser a la vez que notorio hombre público un significativo propietario de tierras y viviendas y es posible que especulador. No hay que olvidar que en la Roma de Craso los edificios tenían hasta ocho pisos y que el propio emperador Augusto creyó necesario dictar un edicto reglamentando la altura máxima de las edificaciones hasta los 21 metros.

Y señala ARTHUR GALLION, en su libro URBANISMO, PLANIFICACION Y DISEÑO, junto con lo anterior, que el Catastro Regional de Constantino daba para Roma la cifra de 46.602 manzanas de casas colectivas y sólo 1.797 casas particulares.

Y refiere a continuación cómo las clases elevadas—y posiblemente cabe suponer la clase media en los últimos siglos del Imperio—se trasladaban a vivir a villas situadas en las afueras de la ciudad, para huir de la incomodidad de las zonas céntricas, con lo que se perdió el sentido de comunidad de la ciudad o al menos se debilitó al ausentarse de ella las clases dirigentes.

Pero cabe remontarse aún más lejos, como nos recuerda SERRANO GUIRADO en su estudio sobre PLANIFICACION TERRITORIAL Y POLITICA DE SUELO Y ADMINISTRACION LOCAL, ya que Isaías decía: "Ay de los que

añaden casas a casas, de los que juntan campo y campo hasta acabar el terreno, siendo los únicos propietarios..."

Con lo que se deduce que en Roma, y antes de Roma, ahora y siempre con alternativas más o menos acusadas, el PROBLEMA DEL SUELO URBANO siempre ha sido cuestión trascendente y no fácil de resolver, como lo son asimismo las reglamentaciones, la variabilidad de las agrupaciones urbanas y en general todo el amplio y complejo problema de buscar un adecuado soporte a los asentamientos humanos y a las actividades que el hombre solo en familia o en colectividad desarrolla.

El PROBLEMA DEL SUELO ha existido siempre que una comunidad ha necesitado terrenos para expansionarse y el suelo se ha abandonado a los intereses particulares prescindiendo de un interés general.

El juego, en definitiva, se establece entre una demanda de suelo y aquel que lo ofrece a un precio tanto más alto cuanto mayor es la necesidad de contar con él. Juego entre oferta y demanda integrado dentro de un proceso de concentración urbana.

SUELO necesario para los usos que se contienen en todo agrupamiento urbano—VIVIR, CONVIVIR, TRABAJAR—en su sentido más amplio y cuya escasez o utilización indebida

es causa generadora de los problemas de VIVIENDA, SERVICIOS, SUELO INDUSTRIAL, etcétera, y el tremendo problema de los espacios libres.

SUELO que, en el mejor de los casos, tiene una utilización reconocida dentro de una ZONIFICACION, pero que carece en absoluto de un control en su precio que posibilite el equilibrio socio-económico del Planeamiento.

Pero antes de seguir adelante, cabe señalar que en algunas ocasiones el fenómeno de la ESPECULACION, consecuencia de la carencia de suelo, nace por causas ajenas al mercado puramente inmobiliario. La INVERSION de SEGURIDAD en climas de inflación ante falta de garantías o estímulo ante otro tipo de inversiones que provocan psicosis de contagio.

De todas formas, y en el momento de precisar en dónde empieza la acción especuladora y en dónde termina la inversión lícita, forzosamente nos encontraríamos con tantos y tantos casos en que sería difícil la justa calificación en una y otra y por ello, y en este aspecto tan delicado de la propiedad individual y de la facultad de disponer del bien propio el legislador, y en general la política urbanística, deban ser prudentes a la par que eficaces, y aun así la generalización forzosamente llevará casos de difícil diagnóstico.

Cualquier profesional que de alguna forma haya intervenido en gestiones urbanísticas sobre suelo, sabe lo difícil que es llegar al punto justo, hasta donde cabe y es lícita la defensa del interés particular, en tanto que esta defensa no lesione el interés general. Cuestión perenne en la planificación urbanística primero y en la política de suelo después.

Y es porque el valor justo para unos y otros es diferente, y en definitiva hasta tanto no se haya definido no podremos tener definida la especulación.

EL PATRIMONIO DE SUELO

En este juego de oferta y demanda lo que parece como siempre aconsejable es incidir con aportaciones cuantiosas de suelo urbanizado y a precio justo obtenido por suma de la adquisición de terrenos y coste de la urbanización. La presencia en el mercado de suelo urbanizado en cantidad permitirá estabilizar la oferta en unos cauces competitivos con el beneficio regulador consiguiente.

Por ello, para luchar contra la especulación, la mejor arma es la presencia de un Patrimonio comunal de suelo. Esta línea tradicional en tantos países marca una enorme posibilidad que es tanto mayor cuanto mayores y mejor situados están los terrenos. Patrimonios municipales, las más de las veces creados por la adquisición paulatina año tras año de los terrenos que aun alejados de las ciudades se prevén como necesarios para su expansión. Labor obra de generaciones con tenacidad de no desmayar en esta línea de continuo incremento patrimonial, labor paciente de sana administración previsor, eficaz como ninguna y opuesta a actuaciones fulgurantes por lo rápidas y a veces por lo innecesarias. Algunas de nuestras ciudades pudieran haber esperado a continuas y renovadas obras en sus centros, a cambio de haber hecho estas inversiones en terrenos periféricos de clara expansión.

Para esta labor de creación primero y de administración después de un Patrimonio municipal, son necesarias por de pronto dos cosas: la primera de ellas la vitalización de las haciendas municipales, con reducción a su vez de obras de urgencia no manifiesta y, por otra parte, el freno a tanta y tanta cesión gratuita que se viene exigiendo a los Ayuntamientos para cualquier finalidad que, aun siendo de interés colectivo, no puede justificar, y precisamente en bien de ese interés colectivo que se ceda gratis lo que costó adquirir, por pequeño que sea el sacrificio económico de las arcas municipales.

Estas actuaciones patrimoniales deben ser forzosamente municipales, y en ellas está la clave del renacer urbanístico de los Ayuntamientos. Por muchas razones la descentralización se impone cada día con carácter más acusado en los marcos municipales y aún más en los comarcales y regionales. El interés hacia una gestión local, en que las ciudades

perciban una trayectoria clara y definida, interesará forzosamente al Gobierno de la ciudad, que necesita la ayuda y la colaboración de individuos y corporaciones.

Cabe señalar, por otra parte, el sentido de la medida y de la oportunidad en actuaciones de carácter urgente y localizado porque en algún caso este tipo de actuaciones realizadas en razón de su urgencia por el sistema de expropiación producen efectos secundarios contraproducentes, ya que al retirar del mercado los terrenos afectados por la expropiación se produce por escasez de mercado el alza de precios en los terrenos no afectados.

Asimismo actuaciones impulsoras con carácter de impacto sin disponibilidad de suelo preparado, tales como algunas recientes de carácter netamente industrial, están en peligro de a la par de crear unos nuevos elementos positivos de riqueza dar lugar con posterioridad, junto con tendencias especuladoras, a serios problemas de infraestructuras.

TERRENOS Y URBANIZACION

Si en algunos casos no es fácil definir la especulación en otros, en cambio, el término puede usarse con plena seguridad.

En principio, comerciar con terrenos, sin la menor aportación positiva a su infraestructura y con actuación única de espera al mejor postor, supone un perjuicio para el bien general cuando el precio de venta imposibilita el uso racional de los terrenos que ha sido previsto en el Planeamiento urbanístico.

Y éste es el caso en que es necesario un control a todos efectos para imposibilitar superar unos módulos racionales. Es decir, cuando el propietario de unos terrenos lo único que hace es aprovecharse del esfuerzo o necesidad de una colectividad, sin que por su parte contribuya en lo más mínimo. Y aun dentro de este caso aún cabe, además, la evaluación del tiempo para terminar de configurar un proceso especulativo cierto, tanto más acelerado cuanto más frecuentes hayan sido las transmisiones de dominio sobre los mismos terrenos.

En principio las actuaciones sobre TERRENOS deben comportar obligatoriamente la existencia de los servicios mínimos de urbanización que los transforme de hecho en SOLARES. La observancia de esta exigencia de servicios en todo SUELO URBANO para posibilitar cualquier actuación urbanística debe acrecentarse para, al menos, situar el proceso especulativo sobre suelo apto para su uso previsto en el correspondiente Plan. Porque de hecho se sitúan en el mercado con característica de suelo urbano terrenos que están muy lejos de poder ser considerados como solares. Y es evidente, por otra parte, que los denominados servicios mínimos de urbanización deben exigirse en todo caso.

Es evidente por ello que el mercado de

TERRENOS debe tener una vigilancia urbanística y fiscal mucho más intensa que la actual. Conviene observar que cuando se trata de SOLARES, o sea TERRENOS URBANIZADOS, el caso es muy distinto, y si bien cabe en ellos una especulación consecuencia de un exceso de demanda, hay un hecho que modifica la situación, cual es la existencia de una urbanización ya efectuada que debe ser reconocida como justificante de un precio totalmente distinto que si se tratase de meros TERRENOS.

EL PRECIO DEL SUELO

En general cada SUELO debe tener potencialmente un precio en función del destino dimanante de un planeamiento definitivamente aprobado, pero este precio sólo debe reconocerse cuando sobre el SUELO TERRENO se han efectuado las obras de urbanización necesarias para su plena utilización. Este concepto es el que estructura los criterios de valoración de la Ley del suelo, y en esta línea debe moverse la política de suelo a efectos de reconocimiento de precio. Valor del suelo, en definitiva, que haga posible que las previsiones del Planeamiento, en cuanto al uso, puedan llevarse a la práctica dentro del enfoque socio-económico del PLAN.

Por ello el precio de cada SOLAR debe estar comprendido dentro de unos márgenes en cuyo intervalo hay que situar el valor de una suma que está integrada por dos sumandos, TERRENO y URBANIZACION. Un exceso de inversión en terreno lleva forzosamente a la reducción en los gastos de urbanización y, en consecuencia, a la inadecuada adaptación del SUELO a su finalidad urbanística.

En consecuencia, el resultado usual es la deficiencia en las urbanizaciones, malogradas no por su coste, sino porque el valor terreno ha rebasado los porcentajes normales. El otro tipo de consecuencias—y éstas son las más graves—son que si las urbanizaciones se hacen correctamente, el valor del terreno urbanizado, y por el desequilibrio que plantea el valor suelo, hace necesario, para que la operación sea realizable, que su repercusión sea entre más usuarios. Es decir, se postula en este último caso un aumento de densidad que si a veces el recinto de la urbanización la soporta, al proyectarse hacia el exterior irrumpe en las infraestructuras generales y en los servicios ciudadanos sin posibilidad por éstos de absorber dignamente el exceso.

En principio, al configurar el PLAN de cualquier agrupación, existe una DIVISION del territorio en zonas y un destino de cada una de ellas con arreglo a un programa de necesidades, es decir, lo que se denomina ZONIFICACION.

Cada terreno, por sus características de todo tipo y su engranaje como parte integrante de un todo, condiciona extraordinariamente el posible destino que pueda tener dentro del programa de necesidades establecido. En definitiva, tras su clasificación como

apto para resolver una parte de este programa, y tras atribuirle el destino que le corresponde de forma que lo pueda cumplir y a la vez que al cumplirlo resuelva problemas, sin crear otros nuevos, se encuentra este TERRENO suelo orientado hacia su fin.

Sobre él hará falta dotarle de una infraestructura para que pueda ya cumplir su cometido. Cometido que tiene unas limitaciones a nivel de usuario y que por ello no admite rebasar unos márgenes del COSTE TERRENO URBANIZACION, que deben ser examinados siquiera sea someramente, incluso en el momento de determinar su destino. Porque a veces lo que en principio puede atribuirse a resultados de especulación, pudiera derivarse de una inadecuada calificación del suelo, que actúa sobre los costes de urbanización.

La trascendencia del PLAN DE ORDENACION se revela una vez más como base inicial de cualquier política de suelo, y dentro

del Plan la Zonificación supone la limitación para cada clase de suelo de un destino y una calificación que justifica un valor ante el cual las facultades del derecho de propiedad se supeditan, y aun en el supuesto de un régimen de economía de mercados, a los justos límites que demanda el interés de la colectividad.

Ante ello es indudable que la actuación en suelo y, en definitiva, la política que haga posibles los Planes de Ordenación habrá de considerar algún tipo de intervención sobre la propiedad privada que regule los límites de lo que siendo conveniente para la colectividad sea a la vez justo para ella y el individuo.

Para situar las posibilidades de esta intervención y sus grados cabe remitir al texto citado al iniciar esta exposición y debido a SERRANO GUIRADO.

Entre los dos polos de la nacionalización

del suelo y la abstención absoluta por parte del poder público que abandona a la libre dinámica de las fuerzas sociales, su distribución y utilización se sitúan, expone Serrano Guirado una serie ilimitada de formas posibles de actuación política sobre el suelo. Tras analizar las consecuencias de la ordenación física del suelo y las posibilidades que la legislación vigente y, de una forma singular, la Ley del Suelo facilita para la gestión urbanística, que debe ser consecuente con los Planes, termina por abogar por la función reguladora que en el mercado de solares puede y deben hacer los Patrimonios Municipales de Suelo.

En esta línea, que ya establecía a su vez la Ley del Suelo, es indudable que está la gama de medidas correctoras que lleven a conseguir, junto con el respeto a la propiedad privada, su necesaria ordenación dentro de la ejecución de los Planes de Ordenación.

SIEMPRE ACTUAL Y HOY CANDENTE

P. PEREA Y AGUIRRE, arquitecto

LA ESPECULACION Y LOS ESPECULADORES

Todo cuanto sigue es harto sabido por nuestros colegas. Pero no por los que con desconocimiento de conceptos sencillos, su simplista mentalidad les lleva a despoticar contra los especuladores, contra esos hombres que con un mínimo esfuerzo consiguen pingües ganancias y concluyen afirmando que la especulación es punible. Sencillamente porque cuando proliferan estos tales, encarecen ostensiblemente las cosas.

Aunque es más cierto que cuando las cosas se encarecen, cuando se caldea la coyuntura económica, brotan los especuladores como las malas hierbas con la primavera. Porque siempre ha habido y hay hombres dispuestos a conseguir con un esfuerzo no mí-

nimo una ganancia, aunque no sea pingüe. El especulador es sencillamente un jugador expuesto a perder o "cogerse los dedos", como se cogieron los muchos españoles que especularon con los marcos alemanes en la posguerra europea y como se cogen quienes no logran desprenderse de una lujosa vivienda que construyeron valorando en su ánimo en demasía el suelo sustentante.

Otros ejemplos: un antiguo maestro de obras construyó en su juventud y a sus expensas unas modestas viviendas que enajenó con provecho porque el dinero afluía a su pueblo, que exportaba vinos a Francia cuando la filoxera dañaba sus viñas. Pero pasó el tiempo y cambiaron las tornas. Repoblados los viñedos franceses la plaga invadió los nuestros y sus convecinos, arruinados, emi-

graron, abandonando sus casas por no encontrar comprador y obligando al maestro de obras a derribar en su vejez las que había construido antaño, para malvender los productos del derribo allá donde pudo. O sea, que si antes especuló a la alza, acabó especulando a la baja, con una actuación plausible y no reprochable, ni antes ni después, porque en ambos casos quien merecía si acaso el reproche, sería la filoxera. Y la especulación bursátil es doble y simultánea porque si quien compra espera vender más caro, al mismo tiempo quien vende lo hace porque cree poder comprar más barato.

El juego del especulador no es punible porque no es de azar (la lotería sí lo es, pero alguna sutil diferencia le separa de la ruleta, fomentada aquélla y prohibida ésta) ni tam-