

LA PROPIEDAD Y LOS PLANES URBANISTICOS

POR

GERMÁN ALVAREZ DE SOTOMAYOR

Arquitecto.

Llamamos urbanismo a la actividad humana dedicada a la organización de los núcleos de edificación que la sociedad precisa no solo para su residencia —el “habitat”, según la terminología hoy en uso—, sino para satisfacer sus necesidades tanto económicas o productivas como sociales que precisan de un techo o, al menos, de espacios o recintos que exigen, de un modo u otro, construcción y servicios. Pero el urbanismo no se refiere, de inmediato, a la actividad específica de la construcción de edificios o de recintos, sino a la organización —naturalmente, previa— de las zonas que han de servir para tales construcciones.

Este concepto del urbanismo supone que para poder desarrollarse como actividad fecunda y ordenada es preciso partir de un profundo conocimiento del conjunto de las actividades humanas actuales y del proceso de evolución de las mismas, mejor o peor satisfechas, desde el pasado hacia un futuro lo bastante próximo para que pueda ser previsible. Conviene advertir que si bien el urbanismo —y la ciencia de la urbanología que le precede y le acompaña— es un concepto o un término que tiene apenas un siglo de vigencia, se refiere a una actividad tan antigua como el hombre, tan antigua, al menos, como la más antigua urbe. En efecto, en la creación de casi cualquier agrupación de residencia permanente que podamos señalar, “alguien” tuvo que elegir un emplazamiento, adoptar una organización y establecer ciertas condiciones de evolución del núcleo inicial.

Ese “alguien” procedió, sin duda, con un método racional; pero la experiencia, al cabo del tiempo, nos muestra que lo racional tuvo

que pactar siempre —avanzando unas veces y otras retrocediendo— con las fuerzas o tensiones más o menos aparentes y casi nunca claramente previstas que emanaban del conjunto humano que comprendía la urbe y cuyas necesidades en sucesivas fases de evolución forzaban irresistiblemente los primitivos esquemas “rationales” anteriores. Es decir, que —según nuestro punto de vista— el urbanismo desde la antigüedad y aunque no se llamara así, fue siempre un esfuerzo por aplicar métodos racionales de organización y de rectificación al fenómeno histórico —no racional— de la urbe y, por extensión, de cualquier complejo o red de “habitats” con sus relaciones recíprocas.

Hoy, el urbanismo debe partir de una disciplina científica y humanística, la urbanología, pero en sus múltiples aplicaciones más que una técnica ha de ser una política, término éste que comprende todo lo que afecta a la “polis”, a la ciudad.

El urbanismo es la política que conduce a la formación y conservación de la estructura física y dinámica de la ciudad que el hombre y la sociedad necesitan. En la adecuación de dicha estructura a las reales necesidades humanas y al bien común en cada tiempo radica la justificación del urbanismo entendido como política antes que como técnica.

En las actuales circunstancias de nuestro mundo, la ausencia de una certera y prudente política urbanística en cualquier país puede significar para éste un riesgo hacia el futuro tan grave o más que la ausencia de una política económica, cultural, de defensa, etc., porque si la ciudad —y por extensión, el entramado o red de urbes, villas, pueblos, etc.— llega a adquirir una conformación inarmónica o monstruosa, todas las actividades humanas resultarán afectadas y la política general así como las específicas serán cada vez más problemáticas y pueden desembocar más fácilmente en frustraciones y en desorden.

En el tiempo que nos ha tocado vivir, el desarrollo técnico, el ritmo acelerado en la evolución de necesidades y comportamientos, la concentración creciente de la población en las grandes ciudades y el reflujo de las tensiones de éstas sobre las agrupaciones menores, incluso las más distantes de aquéllas, constituyen fenómenos de tal

magnitud que han obligado a todos los países a formular, con toda urgencia, una serie de medidas y de propósitos —una política— de carácter urbanístico para hacer frente al problema del desarrollo tumultuoso y violento de las ciudades y de las áreas sub-urbanas. En todas partes, incluso en los países de mayor nivel de desarrollo, el desorden inicial había avanzado mucho cuando pudo aplicarse en ellos una real política urbanística.

Y el fenómeno más grave al que hubo de hacerse frente fue el alto valor de especulación que llegó a alcanzar el suelo que la ciudad necesitaba para su nueva organización y para su expansión.

Resultó así que ninguna política urbanística era viable sin adoptar previamente un método para contener y condicionar la libertad plena de edificar en cualquier suelo sin plan alguno y sin infraestructura urbanística (vías principales y secundarias, localización de centros de utilidad pública, distribución de volúmenes, ordenanzas de edificación, etc.).

Las medidas necesarias para la transformación ordenada y no anárquica del suelo rústico en suelo urbano donde edificar según un cierto ordenamiento indispensable para el cumplimiento armonioso de las necesidades de la comunidad o de la sociedad, constituyen lo más importante del urbanismo, esto es, una política del suelo.

Ahora bien, el suelo, en todos los países no socialistas en que, en función del bien común, se mantiene el sistema de propiedad e iniciativa privadas, siempre pertenece con plena legitimidad a alguien, persona natural o jurídica. En estos países una política del suelo ha de partir del reconocimiento y del respeto de esta circunstancia. El pretender saltar esta barrera porque el suelo —cierto suelo— es necesario a la ciudad, a la comunidad, y el proponer en consecuencia, para simplificar (?) el problema, socializar el suelo, en un país adscrito a los principios de libertad y de autonomía de las personas y de las entidades, jamás constituirá una política coherente, sino una forma de dinamitar el orden social establecido.

En todo país que resueltamente desee no caer en la socialización estatal, la política del suelo que ha de preceder y acompañar a una política urbanística debe, por todos los medios, salvar el principio de propiedad, pero pactando con los propietarios del suelo el uso del

mismo para su transformación, lo que, sin duda, supone un condicionamiento de la propiedad obligado por las necesidades de la propia sociedad y al mejor servicio del bien común.

De la viabilidad de tales pactos para llegar a un condicionamiento de la propiedad del suelo pueden mencionarse multitud de ejemplos y experiencias.

La base para la aceptación, por parte de los propietarios, de tales condicionamientos de su propiedad, con fines de utilización urbanística, puede establecerse mediante las siguientes proposiciones:

I. La libertad por parte del propietario de utilización de su suelo para cualquier fin debe quedar condicionada en aquellos casos en que tal fin o dedicación suponga lesión para los intereses de la comunidad.

Respecto del suelo rústico existen, como repetidamente se ha dicho, numerosos ejemplos del condicionamiento de la libertad de su libre disposición. Por ejemplo: prohibición de ciertos cultivos para obtener drogas, reglamentación o prohibición de instalar servicios o de realizar pruebas de carácter peligroso por el empleo de productos químicos o explosivos, etc.

En cuanto al suelo urbano, es decir, el que está incluido en una zona debidamente preparada por disponer de infraestructura urbanística, los propietarios, si se resuelven a construir en sus solares, habrán de hacerlo, como es sabido, cumpliendo las condiciones que imponen las ordenanzas Municipales; luego, su libertad está condicionada.

II. Si los condicionamientos o limitaciones de la libertad de uso del suelo que anteceden han recibido ya el consenso general de la Sociedad y de todos sus miembros por el indiscutido servicio que con ello se presta al bien común y porque merced a tales condicionamientos antes se consolida que se daña el derecho de propiedad, hay que pensar que, asimismo, puede recibir el mismo consenso el principio de que la transformación de suelo rústico en zona residencial urbana o suburbana, aun obedeciendo a imperiosas necesidades colectivas, públicas o privadas, entraña graves riesgos si tal transfor-

mación se produce desordenadamente y sin otra directriz que el provecho ocasional e insolidario de algunos de los propietarios o manipuladores de dicho suelo rústico.

La creación de nuevas zonas urbanas, la implantación de industrias y las rectificaciones de los núcleos ya existentes solamente pueden abordarse tras del estudio de planes generales y parciales a cargo de expertos, con la asistencia y el consenso de los representantes de la sociedad y de acuerdo con directrices —comprensivas de multitud de factores no solamente técnicos— que dichos representantes y, naturalmente, el Estado, habrían de fijar.

III. Los planes y las directrices a que nos referimos deberían circunscribirse a lo que humanamente —y con prudencia— puede ser previsible y deberían plantearse con la limitación de obtener, tan sólo, una estructura general básica y un condicionamiento genérico y previo de las efectivas y sucesivas actuaciones urbanísticas y constructoras. En esta normativa general, los trazados que definen la estructura básica (vías principales, redes generales de servicios, zonificación con dedicación preferente y densidades medias, etc.) y las condiciones para las múltiples e imprevisibles actuaciones urbanísticas que habrían de escalonarse en el tiempo, en el área programada, deberían mantenerse con todo rigor, pero, al mismo tiempo, dicha normativa general habría de permitir una amplia gama de soluciones a lo largo de las sucesivas y muy fraccionadas iniciativas a cargo de personas o entidades —preferentemente privadas— que acudieran a realizar la transformación del suelo en zonas o sectores aptos para la edificación.

La realización, siquiera parcial, de las obras de transformación del área general programada, en orden a la estructura general básica —y solamente ésta— habría de estar a cargo de las entidades públicas. Su financiación podría tener lugar por medio de capitales obtenidos por préstamos públicos —emisión de bonos amortizables para estos fines concretos— a medio y largo plazo y cuya amortización tendría lugar al venderse o al edificarse los solares que llegaron a serlo merced a la inversión pública en la dotación de infraestructura general y merced a la inversión privada en la infraestructura del

área o zona particular. En cada venta sería liquidada la cuota de participación en el coste de tales infraestructuras.

IV. La propiedad del suelo bruto o rústico no ha de verse forzada a aceptar la expropiación como solución única ante las necesidades de la comunidad en orden a la creación de suelo urbano. Es perfectamente viable la incorporación voluntaria de tales propietarios a la empresa común de crear la ciudad y poder llegar a alcanzar el *valor último y real* del suelo, una vez preparadas las superficies de nueva edificación y establecidos los valores en venta del metro cuadrado de edificación y los coeficientes de participación o de repercusión en dicho valor unitario final de cada uno de los valores aportados: suelo rústico, costos de las estructuras general básica y particular de carácter urbanístico, costo de la edificación, gastos generales, intereses de capitales de financiación, etc.

V. Es posible y viable, previo un reajuste de la legislación vigente, dotar a las asociaciones que se constituyesen entre propietarios de suelo, de plena capacidad operativa para acometer por sí mismos o mediante asociación técnica y económica con constructores la realización de operaciones de creación de estructuras urbanísticas particulares —incluso muy reducidas— dentro del área general programada.

Y no solamente es viable esta intervención directa de los propietarios, individualmente o en asociación, en las realizaciones urbanísticas, sino que es altamente deseable. El fraccionamiento de las iniciativas y la autonomía de éstas producirían como consecuencias:

1.º) La flexibilidad y la riqueza de soluciones al adecuarse éstas a una gama muy variada de necesidades humanas, hacia las que son poco sensibles las grandes concentraciones de poder financiero que, aun no proponiéndoselo, tienden en sus realizaciones, por apremios de eficiencia técnica y económica, a una esquematización excesivamente racionalista y, en consecuencia, a la inhumana masificación.

2.º) La participación de muchos, con su particular autonomía, produce una riqueza mejor distribuida que permite alimentar sucesivas iniciativas y autonomías. Además, el fraccionamiento y variedad

de las actuaciones urbanísticas produce, al mismo tiempo, y en la fase de edificación, análogo fraccionamiento en el espacio y en el tiempo, lo que permite la intervención de numerosos arquitectos y constructores, lo cual es también ventajoso desde el punto de vista de desconcentración económica, pero más aún en cuanto a la expresión estética y humanística de la ciudad así realizada.

* * *

Con cuanto se ha dicho estimamos que ha quedado esbozado un esquema de lo que puede ser un modo de plantear el urbanismo, especialmente en su dimensión de política del suelo, en el ámbito de un país con vocación de libertad y de autonomía frente a las tendencias de estatificación y masificación.

El mayor obstáculo que se alza para que pueda emprenderse esta vía que señalamos para el urbanismo radica en el grave retraso, al menos en nuestro país, con que se ha reaccionado ante el fenómeno del crecimiento impetuoso y anárquico de la ciudad en todos los niveles y en todas sus localizaciones. Este retraso ha dado lugar a que las nuevas necesidades de la sociedad en desarrollo fueran satisfechas casi de cualquier modo sin planes ni ordenaciones previas y sin que quienes actuaron ante tan apremiante demanda de las gentes calcularan o entrevieran las consecuencias de este desorden en un futuro próximo, que es ya el presente.

El desorden que señalamos produjo, entre otras consecuencias, la de un crecimiento vertiginoso en el valor del suelo rústico ante la expectativa más o menos próxima de ser alcanzado por el desarrollo de los cascos urbanos o por la demanda meramente especulativa. Si durante mucho tiempo pudo construirse en cualquier terreno sin infraestructura y ordenamiento cualquier volumen de edificación, no es de extrañar que entre los propietarios de suelo —tanto los primitivos como los últimos adquirentes— cundiera la esperanza bien justificada de obtener, en sucesivas ventas, ganancias superiores a las que podía ofrecer cualquier otra inversión.

Porque parecía posible que siempre y cualquiera que fuera el

precio del terreno, podría aumentarse el volumen de edificación hasta que la repercusión del valor de aquél en el valor en venta del metro cuadrado de la edificación convirtiera a este último en el máximo valor tolerado en un mercado en el que, hasta ahora, la demanda excede en mucho a la oferta.

Actualmente se vislumbra ya el techo de este proceso inflacionista del suelo e incluso su rápido descenso y hasta el hundimiento del falso valor atribuido al suelo rústico.

¿Es esto un mal? Efectivamente, lo es, si se tienen en cuenta los grandes capitales —el ahorro de muchos— que han sido invertidos con esta expectativa, así como las ilusiones de antiguos propietarios que comienzan a frustrarse. Esto es un mal, sin duda, pero mayor lo es —por sus consecuencias cada vez más graves— el que se mantenga este lamentable error de engrosar las inversiones especulativas en el suelo porque ello haría imposible abrir una vía al indispensable y urgente proceso de recreación de nuestras ciudades y pueblos para evitar el colapso de nuestra cultura y de nuestra capacidad de convivencia.

En definitiva, nuestra proposición es que no debemos aceptar la inexorabilidad de cuanto se anuncia como castastrófico y que existe, efectivamente, una vía para la organización de la ciudad sin abandonar nuestra vocación de pueblo libre y unido.