

Protección del medio ambiente y Ley del Suelo

Por VICTORINO ORTEGA

Es un hecho que el desarrollo económico ha conducido en los distintos países a una concentración en ciertas zonas de las actividades industriales y, consiguientemente, a la formación de grandes aglomeraciones urbanas. Todo esto está ocasionando lo que se llama «las deseconomías externas»: contaminación de la atmósfera, de las aguas, ruidos, degradación del paisaje, etc.

Se ha dicho también que uno de los hechos que en mayor medida actúa en favor de la contaminación no son tanto las grandes urbes como la planificación deficiente de las mismas. Por otra parte, el III Plan de Desarrollo Económico y Social, 1972-1975, se ha comprometido a llevar a cabo, entre otras cosas, estos dos objetivos: la lucha contra la contaminación ambiental y el hacer frente a la especulación del suelo mediante la promoción de terrenos urbanizados adecuada a la exigencia de la demanda en cantidad, precio, lugar y tiempo (1).

Todo esto y el estar convencidos de que las «zonas libres de edificación, los espacios verdes, las calles anchas, los edificios bajos, son factores que colaboran en el mantenimiento de la salubridad ambiental» (2), nos ha movido a tratar en un solo artículo la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico y el todavía proyecto de Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (3).

(1) Cfr. III Plan de Desarrollo Económico y Social 1972-1975, págs. 154-155.

(2) V. Sureda y J. San Gil: «La contaminación y el precio del progreso», **Dossier Mundo**, núm. 18, febrero 1973, pág. 23.

(3) Cfr. **B. O. del Estado**, 26 de diciembre de 1972, y **B. O. de las Cortes**, núm. 1242, del 5 de diciembre de 1972.

1.—LA LEY DE PROTECCION DEL AMBIENTE ATMOSFERICO

A juzgar por la exposición de motivos, el legislador ha querido pecar de realismo. Ante la complejidad del problema de la contaminación en el amplio sentido de la palabra, ha preferido optar por una ley pragmática, sectorial diríamos, referente a la contaminación del aire. Hubiera podido optarse por una ley más sonora, pero en estos momentos completamente utópica, sobre la protección del medio ambiente en general. A saber, una ley básica que afrontara al mismo tiempo la contaminación del aire, de las aguas continentales y marítimas, del suelo por la utilización abusiva de pesticidas; una ley de protección de la fauna y de la flora, de la defensa del paisaje, de las zonas verdes y espacios libres, etcétera. Una política sobre el medio ambiente de estas proporciones hubiera sido completamente irreal y, en definitiva, ineficaz.

1.1.—Dos principios inspiradores de esta Ley

Como subrayó el Ministro de Industria al someter en las Cortes el dictamen de la Comisión Mixta sobre el proyecto de Ley, el principio o la idea principal que late implícitamente en esta Ley es el reconocimiento de la propiedad colectiva del medio ambiente. Esto quiere decir que la preservación del medio ambiente no puede quedar a merced de los intereses privados, sino que éstos han de estar siempre supeditados a los más altos intereses de la comunidad.

El otro principio básico es el de que «quien contamina paga», y que después de amplios debates ha sido aceptado por la O. C. D. E. En la exposición de motivos de la Ley, lo encontramos enunciado así: «El titular de las actividades contaminadoras debe tomar plena conciencia de que la reducción de las emisiones a la atmósfera por el funcionamiento de las mismas es un capítulo de sus costes de producción o gastos de mantenimiento con el que siempre debe contar».

Sin embargo, dada la gravedad del problema en términos económicos, la Ley prevé el que los poderes públicos—en casos justificados—ayuden a los industriales a corregir sus emisiones de sustancias contaminantes a la atmósfera, mediante la concesión de créditos en condiciones favorables, de subvenciones y beneficios tributarios, además del apoyo tecnológico que se precise.

Todavía hay un principio más fundamental que inspira esta Ley, pero que estamos casi seguros que se va a quedar en el papel, porque, una vez más, se va a hacer poco caso de él a la hora de aplicar la Ley. Como uno de los artículos que aparecen en este número trata de la «contaminación moral», enunciamos también

este principio. Dice así: «Hay que tomar conciencia de que **la degradación humana es el elemento de contaminación más peligroso que existe**, y que es el respeto a la dignidad del hombre, de su hogar y de su forma de vida lo que obliga a adoptar cuantas medidas sean recomendables para proteger el medio ambiente en que el hombre se desenvuelve» (4).

1.2.—Aspectos positivos y negativos de esta Ley

La Ley de Protección del Ambiente Atmosférico supone una toma clara de conciencia del problema de la contaminación y de la necesidad de empezar a combatirlo con medidas eficaces. Lo cual supone, al mismo tiempo, darse cuenta de la importancia que tienen en el desarrollo económico los aspectos cualitativos, es decir, distinguir claramente entre nivel de vida y calidad de vida.

Aunque en España, dado el bajo grado de industrialización, sólo en casos muy excepcionales (tales como la ría de Bilbao, Madrid, Barcelona, Asturias) puede hablarse de degradación del medio ambiente, nos parece positivo el haber tomado conciencia de que también entre nosotros el aire puro se ha convertido en un bien económico que tiene ya su precio.

Otro de los aspectos positivos de esta Ley lo constituye el carácter de tutela preventiva de las situaciones de contaminación atmosférica que debe asumir la Administración (art. 1.º) frente al carácter inicial del anteproyecto de simple norma de policía de tipo represivo (5).

Desde el punto de vista técnico, es laudable el esfuerzo por dar una definición de lo que se entiende por «contaminación atmosférica», «niveles de inmisión» y «niveles de emisión» (6).

Aspectos positivos son también el establecimiento de una red nacional de estaciones fijas y móviles para la vigilancia y previsión de la contaminación atmosférica (art. 10, 1) y la obligación por parte de la Administración de que se hagan públicas periódicamente las informaciones obtenidas por dichas estaciones (artículo 10, 4).

Entre los aspectos negativos, tendríamos que señalar el hecho de que únicamente han entrado en vigor, al publicarse la Ley en

(4) Cfr. Exposición de motivos de la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico.

(5) Cfr. **B. O. de las Cortes**, X Legislatura, núm. 7, pág. 21.

(6) Por contaminación atmosférica, a los efectos de esta Ley, se entiende «la presencia en el aire de materias o formas de energía que impliquen riesgo, daño o molestia grave para las personas y bienes de cualquier naturaleza». Sobre los otros dos conceptos, véanse los artículos 2 y 3, 2, de esta Ley.

el «B. O. E.», las cinco primeras disposiciones finales. Y la primera disposición final concede al Gobierno el plazo de un año para dictar las normas reglamentarias que necesita el desarrollo y ejecución de esta Ley.

Esto quiere decir que mientras el Gobierno no fije reglamentariamente los límites máximos de inmisión y emisión de contaminantes, no podemos saber el impacto y eficacia de esta Ley. Es sabido que algunos procuradores propugnaron un plazo de tres meses para la elaboración de las normas reglamentarias de aplicación, pero sus argumentos se estrellaron contra la posición mantenida por la ponencia y apoyada por otros procuradores.

La disposición segunda es una de las que han entrado en vigor, pero lo único que dice es que, «en el plazo de un año, el Ministerio de Industria dictará las normas de homologación de los motores de combustión interna y de los generadores de calor»... Lo mismo habría que decir respecto de la disposición final cuarta, que concede al Gobierno el plazo de un año para adaptar a la presente Ley los preceptos que resulten afectados del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por el Decreto de 30 de noviembre de 1961.

En resumen, que esta Ley sigue siendo inaplicable en sus preceptos fundamentales. Únicamente han entrado en vigor las disposiciones finales indicadas, en realidad meros preparativos; los demás preceptos **«empezarán a regir en el plazo y la forma que reglamentariamente se establezcan»**. Esto dice la disposición final séptima, y última, que fue muy debatida, pero que, al final, quedó reducida a una fórmula de compromiso que puede no sólo retrasar la aplicación de esta Ley, sino hacerla ineficaz.

Desde el punto de vista científico, se ha señalado como uno de los fallos de esta Ley la «inexistencia de conexión con la Meteorología, cuya importancia en el tema de la contaminación atmosférica es definitiva» (7).

Conscientes los procuradores de que esta Ley de Protección del Ambiente Atmosférico no afronta más que una parte del problema de la contaminación, aprobaron una moción, dirigida al Presidente de las Cortes, para que éste la eleve al Gobierno. Del contenido de esta moción se deduce la urgencia de que se prepare un proyecto de Ley sobre la contaminación de las aguas continentales y marítimas. Todos somos testigos de que no pocos ríos españoles empiezan a ser ya una especie de alcantarillas a cielo abierto. Si hemos leído bien la intervención del Ministro de Industria en las Cortes al presentar el dictamen de la Comisión Mixta, el problema de la contaminación de los ríos españoles tardará en

(7) Cfr. R. Esteve Secall: «Lo que no ha contemplado la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico», en **Informaciones**, 17 de enero de 1973.

afrontarse. Lo cual sería una demostración de que, a la hora de la verdad, infravaloramos la gravedad de la contaminación en España.

1.3.—El coste de la descontaminación

Las medidas dirigidas a prevenir o corregir la contaminación tienen un coste. Y hay que ser conscientes de que al programar un gasto para disminuir el grado de contaminación, en definitiva, estamos renunciando a construir carreteras, viviendas, escuelas, etc. Y esto, sencillamente, porque la industrialización, que está en la base del desarrollo socioeconómico, de hecho, no ha podido desarrollarse sin sacrificar en buena parte el medio ambiente.

La técnica dirigida a la descontaminación cuenta con medios eficaces, si bien conviene irse haciendo a la idea de que nunca se llegará al grado cero de contaminación, pero el problema que se les plantea a las empresas y a los Gobiernos es de costes. En un artículo firmado por Peter Gaskell, en la revista «Visión» —ampliamente citado en España—, vemos que la instalación de un equipo que disminuya la polución en las nuevas fábricas puede aumentar de un 2 a un 15 por 100, según la clase de industria, la inversión inicial del capital.

Sobre la repercusión que puede tener en el aumento de los precios el hacer frente a la descontaminación, nos da una idea, en forma de porcentajes de aumento, el siguiente cuadro, referente a algunos bienes y servicios en los Estados Unidos:

EL PRECIO DE LA DESCONTAMINACION

Rama industrial	Para adaptarse al Clean Air Act de 1967	Para reducir el % de azufre en los carburantes
Metales no féreos.....	16,8	3,4
Suministros de electricidad	7,3	2,9
Fundiciones (hierro, acero)	3,5	2,9
Productos farmacéuticos	0,6	10,3
Petróleo y refinado	0,2	8,3
Suministro de gas.....	0,1	1,1
Embalajes de papel.....	0,3	2,5
Minas de hierro y aleaciones.....	0,4	2,3

Estas cifras están calculadas a partir de las matrices de "input-output" de Leontieff y Ford. Hemos citado sólo las cinco ramas más costosas y las tres más económicas, de una lista de 18 ramas industriales.

A comienzos de 1972, al rumorearse que la Comisión Interministerial para la Mejora del Medio Ambiente había comenzado a trabajar para afrontar el problema de la contaminación, empresarios españoles dieron públicas muestras de inquietud. Y, además, indicaron que unas instalaciones de depuración supondrían entre un 15 y un 20 por 100 del coste de las instalaciones totales, y que una instalación depuradora completa encarecería el coste del producto en un 30 por 100. A la vista del cuadro anterior y de otros datos concretos referentes a Alemania o Francia (los dispositivos antipolución en las centrales térmicas francesas significan de un 4 a un 7 por 100), las cifras lanzadas por algunos empresarios españoles son exageradas.

Con esto no tratamos de infravalorar el problema de los costes que supone la descontaminación. Unicamente, atenernos a datos y estudios concretos y no dejarnos llevar de simples opiniones. Recientemente, «L'Observateur de la O. C. D. E.» nos ofrecía la siguiente estimación de costes en relación con el producto nacional bruto de estos seis países:

COSTES DE LA LUCHA CONTRA LA CONTAMINACION EN 1971-1975
(En porcentajes del producto nacional bruto)

Alemania	1,8
Italia	0,4
Japón	2,2
Países Bajos	1,0-1,5
Suecia	0,7
Estados Unidos (*)	2,2

(*) De 1971 a 1980.

Conviene hacer la advertencia de que estas estimaciones no son comparables entre sí, pues se basan en objetivos diferentes y suponen diferentes formas de afrontar la contaminación. Lo que sí pueden ser indicativas es de que durante la década de los años setenta los costes anticontaminación pudieran no superar el 3 por 100 del producto nacional bruto.

Es claro, como se ha dicho, que la lucha contra la contaminación es un gasto social, lo cual quiere decir que el público, de una u otra forma, debe contribuir al gasto. Pero habría que evitar que este público pague dos veces: como consumidor, al hacer repercutir las empresas sus costes de descontaminación en los productos, y después, como contribuyente, en las ayudas que el Gobierno preste a las empresas.

En teoría al menos, la Ley de Protección del Medio Ambiente Atmosférico se apoya en el criterio o lema francés de que «quien contamina paga, y quien depura es ayudado». Nos referimos al art. 13, relativo a las sanciones, y al art. 11, referente a los beneficios que otorgará el Gobierno a las actividades afectadas por las disposiciones de esta Ley.

Como el art. 11 está por reglamentar, preferimos ahorrarnos, de momento, los juicios de valor. Únicamente tenemos que decir que entre un sistema de impuestos a los contaminadores y otro de ofrecer estimulantes a la industria para no contaminar, la opción política ha sido por este último. Pero la experiencia en otros países ha sido que, si bien los Gobiernos han de contar con la cooperación de las empresas en su política del medio ambiente, sin embargo deben ser conscientes de no fiarse demasiado de **las acciones voluntarias** de las empresas. La razón es muy sencilla: antes de pensar en gastos anticontaminación, las empresas piensan en la competencia. Por aquí podemos correr un riesgo de fiarnos demasiado de la iniciativa de las empresas a la hora de reglamentar esta Ley. Decimos esto porque, en materia de contaminación de las aguas, está demostrado que las empresas prefieren contaminar, por regla general, y pagar para que otros traten sus residuos.

En España no tenemos datos exactos de lo que invierten las empresas en descontaminación. Únicamente contamos con algunas cifras globales que fijan las cantidades que el III Plan de Desarrollo

DEFENSA CONTRA LA CONTAMINACION DEL AIRE Y DEL AGUA
Y CONTRA EL RUIDO AMBIENTAL (1)

	Presupuestos del Estado	Organismos autónomos	Corporaciones locales	Finan. exter.	Total
Investigaciones relativas a la contaminación atmosférica y del agua y el control del ruido.....	803,8	—	—	—	803,8
Abastecimiento de agua y saneamientos.....	11.391,5	6.300,0	12.719,1	—	30.410,6
Mejora del medio rural, repoblación forestal y defensa de la naturaleza.....	5.700,0	50,0	—	500,0	6.250,0
Lucha contra la contaminación de las aguas.....	1.040,0	—	—	—	1.040,0
	18.935,3	6.350,0	12.719,1	500,0	38.504,4

(1) Este cuadro está integrado por partidas ya incluidas en los cuadros 4, 7 y 8.

llo se ha comprometido a invertir en los cuatro años de su duración para la lucha contra la contaminación. El cuadro anterior, sacado del III Plan, nos indica, en millones de pesetas, la inversión presupuesta y las fuentes de financiación.

El lector puede juzgar si diez mil millones al año, durante el cuatrienio del III Plan de Desarrollo, es una cifra que puede afrontar seriamente todos los cometidos que se le señalan. Por otra parte, llama la atención la distribución según las distintas fuentes de financiación. Aproximadamente, un 50 por 100 a cargo de los presupuestos del Estado.

La financiación exterior, de poco más de cien millones por año, nos trae a la memoria el acuerdo firmado en agosto de 1970 entre España y los Estados Unidos. En el art. 16 del capítulo IV de dicho acuerdo, se dice que «los campos en que se desarrollará la cooperación serán las siguientes:

- a) La lucha contra la contaminación en todas sus formas, especialmente en lo que se refiere a la atmósfera, agua y suelo.
- b) Ecología y conservación de las especies animales.
- c) Planificación urbana y territorio...»

Y en el art. 15 se especifica la forma de cooperación: mediante el intercambio de información del personal e instituciones especializadas, el envío de expertos y el suministro de material para la realización de proyectos de interés común. Después de casi tres años de la firma del acuerdo, no estaría nada mal hacer un balance de resultados. Máxime si, como hemos subrayado, la financiación exterior de nuestra política del medio ambiente se queda tan corta.

2. EL PROYECTO DE LEY SOBRE REGIMEN DEL SUELO Y ORDENACION URBANA

La nueva ley del suelo puede ser un magnífico medio para lograr un mejor ambiente atmosférico. El ordenamiento urbano es uno de los factores que dan lugar, juntamente con la topografía de la zona en que se asienta la ciudad, a esa especie de microclima que tanto influye en la contaminación atmosférica.

Por otra parte, entre las medidas que el III Plan (p. 318) ha programado para la mejora del medio ambiente y defensa contra la contaminación se encuentra la «conservación de parques naturales, zonas verdes y zonas de esparcimiento en el entorno de las grandes ciudades». Este es uno de los objetivos que pretende la nueva Ley del Suelo.

2.1.—¿Por qué una nueva Ley del Suelo?

Esta pregunta se la han hecho muchos al conocer el proyecto de Ley de reforma de la legislación en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (8). Unos se han hecho esta pregunta porque están convencidos que lo que sobran son instrumentos jurídicos para resolver el problema fundamental del suelo, la especulación. Lo que ocurre—piensan éstos—es que la vigente Ley de 1956 nunca tuvo plena aplicación. Otros se plantean esta cuestión simplemente porque observan que el «soporte estructural» de la reforma proyectada sigue siendo el mismo del año 1956. Más aún, se sigue reconociendo que los «principios que inspiraron la Ley del Suelo tienen validez casi permanente».

Mucho nos tememos que detrás de este interrogante se oculten otras intenciones inadmisibles, tendentes, unas más y otras menos, a boicotear una reforma que es urgente dada la elevación excesiva de los precios del suelo. No basta reconocer hoy, como se hace, «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 insuficiencia de los correctivos fiscales (que) **han permitido la consolidación** en manos privadas de importantes beneficios irrenunciablemente públicos» (9).

La toma de conciencia de este hecho es motivo más que suficiente para afrontar enérgicamente la reforma de la vigente Ley del Suelo. Lo que ocurre, como ha declarado con valentía y sin tapujos el arquitecto Miguel Fisac, es que la persona o personas que se decidan a afrontar la especulación del suelo «tocarán una de las partes más vulnerables y crearán uno de los motivos de malestar más serios entre uno de los estamentos más adictos al sistema. Ahí está el fondo del asunto» (10).

Una vez más llegamos a la conclusión de que, por lo menos, sigue faltando valor en las reformas a la espera, en proyecto de Ley o en curso de reglamentación (piénsese en la reforma de la empresa, fiscal, del Régimen de Administración Local, del Asociacionismo Político, de las Asociaciones Sindicales, de la Educación, etcétera), para llegar al «fondo del asunto».

Resulta sorprendente, volviendo al tema que ahora nos ocupa, que hayan hecho falta dieciséis años, desde la entrada en vigor de la actual Ley del Suelo, para que la exposición de motivos del nuevo proyecto de Ley haga constar lo siguiente: «la indisciplina urbanística» reinante; «la ineficacia de los instrumentos de con-

(8) B. O. de las Cortes Españolas, núm. 1245, 5 de diciembre de 1972.

(9) Cfr. Exposición de motivos del proyecto de Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

(10) Cfr. entrevista a Miguel Fisac, en *El Europeo*, 17 de noviembre de 1972.

trol y de restablecimiento del orden urbanístico»; «el uso abusivo de las normas sobre fomento de la edificación...», y de que «el condicionante fundamental de la oferta de suelo y de su precio excesivo lo constituye la escasez de suelo urbanizado».

Una tal situación urbanística es motivo más que suficiente para exigir la reforma de la legislación vigente. Detenerse en discusiones bizantinas de si hubiera sido mejor una Ley del Suelo de nuevo cuño en vez de modificar la Ley de 1956 nos parece no sólo una pérdida de tiempo, sino ganas de frenar una reforma cuyo proyecto de Ley ha exigido tres años de preparación.

En la hipótesis de seguir «congelando»—hipótesis bastante probable—este proyecto de Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana a lo largo de 1973, la entrada en vigor habrá supuesto casi cinco años de preparación y discusiones. Y entonces diremos lo que ahora se escribe sobre la Ley del Suelo de 1956, que duró seis años de preparación y nació muerta. Más aún, que la construcción de ese millón de viviendas de protección oficial, las 120.000 de carácter social, así como las actuaciones urbanísticas en más de 10.000 hectáreas y que asentarán a un millón de habitantes, durante el III Plan de Desarrollo, se acometerán con la defectuosa legislación actual (11). ¿Todo esto no es razón suficiente para exigir un nuevo ordenamiento urbanístico? Sinceramente, sí.

2.2.—Objetivos principales del proyecto de Ley

Entre los objetivos de la reforma—según la exposición de motivos del proyecto—sobresalen estos dos: preparar los asentamientos de grandes masas de población que en los próximos años incrementarán los núcleos urbanos, combatir la especulación y favorecer al inversor, garantizándole un rendimiento adecuado.

El volumen de población que pasará a incrementar los centros urbanos (el III Plan considera áreas urbanas los núcleos de más de 30.000 habitantes) en la década de 1970 será de unos 7.200.000, aproximadamente. Y de 1970 al año 2000, el aumento previsto de la población residente en áreas urbanas alcanza la cifra de 21.200.000 habitantes (12).

Si a este proceso de concentración urbana añadimos que durante esos años el turismo en España habrá más que duplicado las cifras actuales, la urgencia de un nuevo planteamiento de ordenación urbana es evidente. De lo contrario, la densificación congestiva de los cascos centrales de las grandes ciudades y el

(11) III Plan de Desarrollo Económico y Social, 1972-1975, pág. 313.

(12) *Ib.*, pág. 68.

desorden en la periferia, que todos lamentamos, se habrá más que triplicado.

Sin embargo, el motivo de salir al paso con una nueva Ley del Suelo de la concentración urbana en forma masiva de la población española, en los próximos años, es fundamentalmente socio-lógico. El otro motivo u objetivo de la reforma en curso es de carácter socioeconómico y ético: combatir la creciente especulación del suelo.

Cuando el actual Ministro de la Vivienda, señor Mertes Alfonso, presentó a la Prensa el proyecto de Ley al que nos estamos refiriendo, dijo dos cosas muy importantes. «En los próximos cinco lustros—afirmó el Ministro—habrá que construir en las ciudades españolas tantas viviendas como se han construido en toda la historia, muchas más escuelas, parques, instalaciones sanitarias, hoteles, fábricas, oficinas...» Pero también señaló que la especulación del suelo debe ser combatida, pues, según el Ministerio de la Vivienda, el suelo encarece en un 50 a 60 por 100 el coste total de las viviendas que se construyen en el área central de Madrid, mientras que en países como Alemania, Francia, Holanda, Suiza e Inglaterra, el valor del suelo sólo supone entre el 10 y el 25 por 100 del valor total de la edificación.

Estos datos coinciden con los aportados por D. Alfredo Corral, director general de ALCOSA. «Por término medio—respondió este constructor en una entrevista—, en Europa el suelo más caro es el francés. La influencia del suelo sobre el valor de construcción construida en Francia está en el 18 por 100; en Alemania está, aproximadamente, en un 12 por 100; en Italia, creo que está alrededor del 15 por 100. En Estados Unidos no llega al 3 por 100, y en España estamos en la cota del 30 por 100... Pero en las grandes metrópolis..., Bilbao, Barcelona, Madrid, Valencia, se llega muy bien al 50 y 55 por 100 de repercusión del valor del suelo en el coste de la construcción» (13).

Ante esta realidad de las cifras, un régimen jurídico que permite grandes plusvalías no debiera durar un mes más. Y debe plantearse con realismo la socialización de la propiedad del suelo, pues es claro que el aumento del valor del suelo, como consecuencia del proceso de urbanización, no pertenece enteramente al propietario.

Una situación como la descrita en los datos anteriores no tiene nombre. Tanto más que el nivel medio de los salarios y la renta «per capita» en España viene a ser, aproximadamente, un 50 por 100 más baja que en los países de Europa citados.

(13) Cfr. **Desarrollo**, 4 de febrero de 1973.

2.3.—Líneas principales de la reforma proyectada

El proyecto de Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana arranca de una distinción sustancial: entre «suelo urbano» y «suelo rústico». Únicamente constituirán «suelo urbano» (artículo 66, 2) «... los terrenos que cuenten al menos con acceso rodado y servicios de abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica...». Y tendrán la consideración de «solar» cuando, además de contar con los servicios antes señalados, «la vía a que la parcela dé frente tenga pavimentada la calzada» (art. 63, 2).

Unido con lo anterior está el que los propietarios que deseen contar con el derecho a edificar tienen que dotar a sus terrenos de los servicios ya indicados, sin esperar a que la ciudad llegue hasta donde se encuentran.

El «suelo rústico» puede ser de tres tipos, diríase que son las tres etapas por las que puede pasar para convertirse en «suelo urbano»:

— «Suelo rústico programado», según los criterios del Plan. Este suelo sólo pasa a ser urbano en el caso que se realicen las obras de urbanización y se **cedan los terrenos necesarios para el equipamiento colectivo en favor de la comunidad**. Naturalmente, los propietarios del terreno tienen la obligación de cumplir estas condiciones en los plazos fijados. En caso contrario, el suelo pasa a ser «suelo rústico». Más aún, si la Administración decide actuar —supliendo a la iniciativa privada—, **el valor de los terrenos a efectos de expropiación** es el que corresponda a su aprovechamiento agrícola.

— «Suelo rústico no programado» es el que puede ser objeto de urbanización mediante la aprobación de proyectos de actuación urbanística. Sobre él, las entidades locales o las entidades urbanísticas especiales podrán actuar de oficio o a instancia de parte, convocando los oportunos concursos.

— «Suelo rústico protegido». Este suelo lo constituyen aquellos terrenos no incluidos en los apartados anteriores, «con objeto de limitar la dinámica de su ocupación o para otorgarles una especial protección en razón de su valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, **de sus valores paisajísticos y visuales y de la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico**» (art. 65).

Para combatir la especulación de terrenos y lograr que haya abundante suelo urbanizado, el proyecto de Ley pretende una mayor socialización de la propiedad del suelo. Por si esto no queda claro a nivel de principios inspiradores, digamos que «los propietarios de terrenos de suelo urbano deberán **ceder gratuitamente** los te-

renos destinados a viales, parques y jardines públicos, centros parroquiales, centros docentes y culturales y demás servicios o dotaciones de interés general y **costear la urbanización...**» (artículo 67, 3, 1).

Concretando un poco más esto, se dice en el artículo 10, 2, b y c, que los planes parciales deberán reservar para parques, jardines y espacios libres 18 metros cuadrados por cada vivienda o cada 100 metros cuadrados de edificación residencial; otros 10 metros cuadrados por vivienda o por cada 100 metros cuadrados, para centros culturales y docentes, y previsión de aparcamiento en la proporción mínima de una plaza por cada 100 metros cuadrados de edificación.

Puede darse el caso de que no exista plan o norma urbanística que lo autorice. En ese caso y según el artículo 60 bis, «no podrá edificarse con una altura superior a tres plantas sobre la rasante del terreno, sin perjuicio de las demás limitaciones que sean aplicables por razón de la clasificación del suelo».

A la vista de estos datos es evidente dos cosas: la obligación de ceder suelo urbanizado gratuitamente «como contrapartida de los beneficios del proceso de urbanización», y, en segundo lugar y como una consecuencia de esa cesión de suelo, rescatar las plusvalías en favor de la comunidad.

El problema se plantea a la hora de ejecutar los planes urbanísticos. El proyecto de Ley prevé tres sistemas de actuación: a) compensación voluntaria, «cuando lo soliciten más del 80 por 100 de la superficie total del polígono, **si no se acordare el sistema de expropiación**»; b) el de compensación obligatoria, siempre que no se hubiere declarado procedente alguno de los otros dos; c) el de expropiación, cuando así lo acuerde la entidad local o urbanística especial actuante y cuando el propietario del polígono o la Junta de Compensación, en su caso, incumplan las obligaciones inherentes al sistema de compensación acordado (art. 106). Se advierte una preferencia por el sistema de expropiación.

Desde el momento que la decisión de aplicar el sistema de compensación voluntaria y expropiación corre a cargo de la entidad local o urbanística especial actuante (art. 106, 5), es evidente que lo que puede seguir fallando es la voluntad actuante de la Administración. Sería lamentable y habría que darle la razón a un experto como Miguel Fisac, al decir que **«el acabar con la especulación no es un problema legislativo, sino volitivo. Porque la verdad es que se puede acabar con ella en el momento que se quiera. Lo que no puede hacerse es una ley con la que las gentes que especulan queden contentas y, al mismo tiempo, esperar que finalice la especulación»** (14).

(14) El Europeo, cit., pág. 6.

2.4.—Algunas opiniones significativas sobre el proyecto de Ley

Ante la dificultad de afrontar un análisis crítico muy apretado, tratándose de una Ley eminentemente técnica, que modifica 103 artículos, de los 228 que contiene la Ley vigente, adiciona 14 y suprime 22 artículos, hemos optado por ofrecer una serie de opiniones autorizadas, un tanto contradictorias y polémicas, pero que en su conjunto ponen el dedo en la llaga.

— Reforma «no revolucionaria y sí evolutiva». Esta opinión pertenece al actual titular de la Vivienda, señor Mortes Alfonso, quien ha dicho que el proyecto de Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana supone una reforma «razonable, práctica, no revolucionaria y sí evolutiva...; se inspira en principios de justicia social y de operatividad».

— De esta reforma depende «el futuro de la vivienda en España». Para el Alcalde de Madrid, Arias Navarro, se trata de un proyecto honestamente elaborado y con una gran perfección técnica, del que cabe esperar espléndidos resultados. Pero eso sí, añade, «un proyecto al que todos, arquitectos, promotores, juristas, jueces y autoridades locales debemos prestar una colaboración honrada e interesada (nosotros diríamos «justa» y no sólo honrada), porque en él va implícito el futuro de la vivienda en España». (Cfr. «Dossier Mundo», núm. 18, febrero 1973.)

— «Urbanismo concertado», como fórmula ideal. Según el director de Promoción del Suelo de Inmobiliaria Urbis, el proyecto de Ley no debe dar pie «ni a la socialización alegre del suelo, llámese nacionalización o municipalización, ni al libre juego de los intereses privados. El urbanismo concertado podría ser la fórmula óptima, si el mismo se plantea a través de una problemática económica razonable» («Desarrollo», 26 de noviembre de 1972).

— «Si baja el suelo, se encarecerá la construcción». Desde el momento que el proyecto busca cortar la especulación y como un medio para esto haciendo desaparecer la escasez de suelo urbano, el precio del suelo tiene que bajar. Sin embargo, abundan las opiniones de que la construcción se va a encarecer y, por consiguiente, también las viviendas. Si esto es verdad, la Ley no habrá logrado corregir la actual situación.

«En Londres—afirma el señor Fernández Soto, director general de Vosa—, con sus fabulosos parques, la densidad es aproximadamente de 60 viviendas por hectárea. Y ahora se pretende que en Madrid exista una densidad de 25 viviendas por hectárea. Lo que yo me pregunto es: ¿Dónde va a vivir la población con pocos recursos? Porque lo indudable es que la vivienda se va a encarecer de forma fabulosa» («Desarrollo», 26 de noviembre de 1972).

De la misma opinión es el director de Viunisa, señor Romo Larequi, quien afirma sin dudar que «la reforma de la Ley no va

a abaratar los pisos; puede equilibrar el urbanismo, puede dar suelo urbanizado, pero cada día los pisos que salgan al mercado serán más caros; no hay que hacerse ilusiones». Encontramos una coincidencia de opinión también en el director general de Alcosa, don Alfredo Corral, al decir en una entrevista que, «aunque los grandes servicios primarios de infraestructura los haga la Administración, el aprovechamiento y densidad lo han reducido de tal manera, que la repercusión por unidad vivienda que sobre él se construya va a incidir notablemente» («Desarrollo», 4-II-1972).

— **Demora en la reglamentación.** Aparte de que la nueva Ley del Suelo siga permitiendo el encarecimiento de las viviendas—temor bastante fundado—, el mayor defecto que se prevé es que no llegue a tiempo una eficaz reglamentación. En un breve comentario en el «Ya» de Javier Martín Artajo leemos, entre otras cosas, esto: «en realidad, toda la reforma queda encomendada a la planificación posterior, como en la antigua Ley quedó relegada a su Reglamento.»

El ya citado señor Romo Larequí indica asimismo que el mayor defecto de la Ley puede estar en que ésta quede inmovilizada—como la anterior—por falta de reglamentación o por una excesiva demora para aplicarla.

Añadiendo algo de nuestra propia cosecha, diremos que nos parecen excesivos los plazos de cuatro y ocho años—según el volumen de los municipios en habitantes—para adaptar a lo dispuesto en esta Ley los Planes Generales de Ordenación vigentes en la actualidad (Disposición transitoria primera; 2, a, b).