

LA PROPIEDAD PUBLICA DEL SUELO: EL CASO DE GRAN BRETAÑA

AMIRA ESQUIVEL DE INFANTE

Profesora-Investigadora adscrita al Instituto de Derecho Público. UCV.

I. INTRODUCCION

El suelo es un recurso que por su naturaleza no puede incrementarse. Es además, debido a su condición de fijeza y al aumento progresivo de la población, un recurso escaso absoluto. Es evidente, por lo tanto, dado estas características particulares, que la intervención del Estado sea necesaria para regular la utilización del suelo en un país determinado, utilización que debe hacerse tomando en consideración los intereses de la sociedad en su conjunto. Pero para que esta intervención sea eficaz, el Estado debe necesariamente planificar tomando en consideración los factores socioeconómicos que inciden en el área afectada.

Específicamente, la planificación urbana tiene por objeto "la organización del espacio, actividades y funciones de una ciudad, a fin de lograr un conveniente y satisfactorio patrón de organización de las actividades humanas en un contexto geográfico propio".¹ La realidad ha demostrado que la falta de una planificación urbana acarrea como consecuencia un desarrollo urbano deformado, caracterizado por la falta y encarecimiento de viviendas, la escasa dotación de servicios, problemas de transporte, ausencia de áreas verdes, etc.

Por otra parte, la propiedad privada de la tierra constituye un obstáculo cada vez más importante, para todo intento de planificación adecuada a las necesidades del conjunto de una sociedad. En efecto, para poder desarrollar planes urbanos y, particularmente, para implementar programas de vivienda, el Estado se encuentra imposibilitado por la no disponibilidad de bienes, a la que se suma la especulación de la tierra, lo que a su vez aumenta la escasez de este recurso.²

1. Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano OMPU: *Problemas en la Instrumentación y Aplicación de Planes de Desarrollo Urbano: El Caso Caracas*. IX Congreso Venezolano de Ingeniería, Maracaibo. 1974, p. 3.

2. Ver Jean Pierre Frey, Hugo Manzanilla y Luis Carlos Palacios: *Introducción a la Teoría de La Renta*. Ed. SIAP, UCV. 1980. El Capítulo V está dedicado al caso urbano, haciéndose referencia a la escasez de la tierra urbana, pp. 69-98.

En el presente trabajo, pretendemos analizar, en el contexto de las sociedades capitalistas, el caso de Gran Bretaña, país que cuenta, desde 1909,³ con regulaciones de planeamiento oficial en materia urbana, y que el día 12 de noviembre 1975 promulgó la Community Land Act, que tenía por objeto la nacionalización del suelo urbanizable.⁴

Según la Community Land Act mencionada, la propiedad pública del suelo urbanizable pretende asegurar por una parte, la posibilidad de lograr una planificación positiva con respecto a este recurso y por otra, hacerle frente a otro gran problema en materia de urbanismo, el de los precios y mejoras de la tierra. Este planteamiento se refleja claramente en el párrafo 20 del *Libro Blanco*,⁵ que al respecto señala:

La Propiedad Pública de la tierra por urbanizar pone el control de nuestro más escaso recurso en manos de la comunidad y, al hacerlo, permite a ésta contemplar una perspectiva general. A mayor abundamiento, al poder disponer de esta tierra por el valor corriente de su uso, más bien que por un valor fundado en la especulación respecto de su posible urbanización, la comunidad podrá suministrar, allí donde sea preciso, las instalaciones y los servicios que requiera, pero que ahora no puede proporcionar a causa del inflacionado precio que ha de abonar a los propietarios privados.

Antes de iniciar el estudio de la Ley en sí, creemos que es importante realizar un breve análisis de las consecuencias de la especulación del suelo y de la falta de una planificación adecuada en materia urbana, haciendo una breve referencia al caso de Venezuela, país que enfrenta problemas similares a los de Gran Bretaña, para así poder entender claramente el porqué de una Ley como la adoptada por el Parlamento británico. En todo caso, queremos dejar en claro que no pretendemos aseverar que la nacionalización del suelo *per se*⁶ constituye

3. Housing and Town Planning Act de 1909.

4. En Gran Bretaña, los orígenes de la intervención del Estado en materia de ordenación de usos en relación al suelo se encuentra en las regulaciones relacionadas con salubridad y seguridad pública, contenidas en la "Public Health Act" de 1975. Ver: Armando Rodríguez G.: *Nuevas Perspectivas en la Planificación Territorial*. Trabajo presentado a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, para optar a la categoría de Profesor Agregado, Caracas, 1979, p. 58.

5. Gran Bretaña: *Libro Blanco sobre el suelo*. Documento Informativo N° 1.018, Serie II, Ordenación del Territorio y Planificación Urbana. El Libro Blanco de la Community Land Act, fue presentado al Parlamento británico en septiembre de 1974, por los ministros responsables del Medio Ambiente y de los Asuntos de Escocia y Gales, respectivamente. Este documento constituye el preámbulo o justificación de motivos de la Ley.

6. Ver Luis Ortega: "La Nacionalización del Suelo en Gran Bretaña (The Community Land Act 1975)". Rev. *Civitas* N° 14, 1977, p. 459, quien señala que "se han levantado numerosas críticas que han puesto de manifiesto la insuficiencia de tal medida como medio para lograr un desarrollo urbanístico adecuado, señalándose que, posiblemente, serían las empresas inmobiliarias las que principalmente se be-

la solución del problema urbano. Por el contrario, estimamos que sólo la experiencia práctica será la que la aconseje o no, y la que señale las medidas necesarias que se deben adoptar para su implementación, tomando en consideración los resultados de su aplicación concreta.

II. LAS CONSECUENCIAS DE LA ESPECULACION DEL SUELO Y DE LA FALTA DE UNA ADECUADA PLANIFICACION EN MATERIA URBANA

La especulación del suelo⁷ constituye uno de los obstáculos más serios para el buen desarrollo de las zonas urbanas. Este problema de carácter universal, afecta principalmente a las grandes ciudades, debido al rápido crecimiento demográfico⁸ que experimentan, e incide más gravemente sobre los que menos pueden soportarlo, las clases económicamente más débiles.

En la práctica, sumado al problema de la especulación del suelo, se encuentra la falta de una planificación adecuada en materia urbana, específicamente en cuanto a viviendas se refiere, la que se constata, principalmente, en la ausencia de construcciones de viviendas de interés social⁹ para las clases económicamente más necesitadas. Aparecen entonces los suburbios, "cinturones de miseria", que envuelven la mayoría de las grandes ciudades, acentuándose la diferencia en aquellas pertenecientes a comunidades más ricas.

La especulación del suelo hace que, adicionalmente al problema de la falta de viviendas, éstas alcancen precios exorbitantes¹⁰ lo que impide que gran

neficiarán de dicha nacionalización al obtener así, en la generalidad de los casos, un suelo más barato que el que pudieran haber adquirido bajo el tradicional sistema de mercado".

7. Sobre las consecuencias de la especulación del suelo, ver Mario Gómez Morán y Cima: "El Suelo y su Problema". *Revista de Derecho Urbanístico* N° 9, Madrid, 1968, pp. 27-98; ver, asimismo, a: J. P. Frey, H. Manzanilla y L. C. Palacios: *Introducción a la Teoría de la Renta, op. cit.*, pp. 69-100.
8. Según proyecciones de las Naciones Unidas, el número de habitantes de las ciudades, que era de 380 millones en la década de los sesenta, será de 814 millones en la década de los ochenta: habrá 4 millones de habitantes en Caracas, 5 millones en Bogotá, y 7 en São Paulo y 9 en Buenos Aires. Se calcula que para el año 2000 Bombay y Calcuta tendrán entre 20 y 30 millones de habitantes cada una. Naciones Unidas: *Integración de Programas de Vivienda en los Planes Nacionales de Desarrollo*. N.U. ST/ECA/185. Nueva York, 1974, p. 1.
9. En el caso de Venezuela, por ejemplo, del número total de unidades habitacionales construidas durante la década comprendida entre 1961 y 1971, "el 15 por ciento es el fruto de la intervención directa del Banco Obrero (INAVI), y hasta 1974 la construcción emprendida por el Banco Obrero representaba apenas el 9,5 por ciento del total de viviendas existentes en el país". Michel Chossudovsky: *La Miseria en Venezuela*. Vadell Hnos., 1977, p. 157. Este estudio se basa en un informe realizado por Cordiplán en el año 1974.
10. El aumento de los precios de las viviendas en Caracas durante el período comprendido entre 1970-1975 es de un 315,7 por ciento. Luis Carlos Palacios, Ricardo Infante y otros: "Algunas hipótesis sobre las características del desarrollo en Caracas". *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, Nos. 138-139, 1976. Este mismo estudio concluye que el aumento experimentado en los precios de las

parte de la población tenga acceso a ellas. En Venezuela, la especulación de la tierra,¹¹ unida a una estructura productiva concentrada en la construcción de viviendas, ha orientado la política habitacional hacia grupos de ingresos medios y altos, minimizándose de esa forma la inversión en viviendas de interés social.¹² Por ello, la ausencia de control estatal tanto sobre la tierra como sobre la producción de viviendas, ha conllevado en esta década a una segregación urbana cada vez más profunda, de la clase económica más débil. La ciudad de Caracas constituye un buen ejemplo de esta afirmación. Su población creció en la década de los sesenta en un 6 por ciento anual, en comparación con un 3 por ciento de crecimiento poblacional del país, lo que agregado al encarecimiento en materia de viviendas, ha significado que una fracción creciente de la población urbana de esta ciudad viva en condiciones extremadamente precarias de vivienda. Es así cómo hacia 1975, un 52 por ciento de la población vivía en zonas pobres o "marginales".¹³

Pero no sólo gran parte de la población vive en viviendas marginales (ranchos), sino también existen viviendas que a pesar de estar ubicadas en zonas urbanizadas, no cuentan con los mínimos requisitos de sanidad y habilitación necesarias.¹⁴

Sumado a la carestía y carencia de viviendas en condiciones necesarias, Caracas adolece de una escasa dotación de servicios, debido precisamente al hecho

viviendas se debe primordialmente, en un 60 por ciento a aumentos en los precios de la tierra, los que aumentan 17 veces entre 1970 y 1975.

11. Al respecto, ver J. P. Frey, R. Infante y H. Manzanilla: "La Problemática de la Renta Urbana en Venezuela". *Rev. Urbana*, 1. Instituto de Urbanismo. FAU/UCV, enero 1980, pp. 58-86.
12. Según declaraciones del ingeniero Rafael Ramírez Castellano, Presidente del F.N.D.U., publicadas en el diario *El Nacional*, en fecha 9-6-78, "la escasez de terrenos baratos en Caracas impide la construcción rápida de viviendas de interés social, e imposibilita la ampliación de programas de viviendas de interés social".
13. En Venezuela, según las cifras oficiales, "existían en 1971 la cantidad de 505.360 ranchos que albergaban una población estimada de 3.033.360 habitantes; según esta misma fuente, el aumento del número de ranchos entre 1961-1971 fue de sólo 12.073 unidades. Estos datos, a simple vista, parecen situarse por debajo de la realidad, ya que las «áreas de ranchos» tienden a aumentar considerablemente, especialmente en las principales ciudades del país". M. Chossudovsky, *op. cit.*, p. 148. Más aún, investigaciones recientes indican que la crisis urbana en la década de los 70 se ha reforzado. Consultar: R. Infante, M. Sánchez. "Reproducción de la Estructura Urbana", *Rev. Urbana* 1, Instituto de Urbanismo, FAU/UCV, enero 1980, pp. 136-184.
14. En Venezuela, en "1968 había 800 mil unidades carentes de agua por tuberías dentro de la vivienda; en 1971, el número de viviendas inadecuadas en base a este criterio era de 853 mil y estimamos que para 1974 habría alcanzado a 950 mil viviendas. En otras palabras, la pobreza habitacional tiende a aumentar en términos absolutos. En términos relativos afecta aproximadamente la mitad de las viviendas del país". M. Chossudovsky, *op. cit.*, p. 159. Ver asimismo: M. Sánchez y R. Infante: *Reproducción de la fuerza de trabajo en la estructura urbana: La condición de la clase trabajadora en zonas segregadas de Caracas*. CONICIT/Instituto de Urbanismo. FAU/UCV, 1979.

de ser el terreno un bien caro y escaso que se le utiliza obteniendo de él un máximo de rentabilidad, lo que dificulta el establecimiento de hospitales, colegios, instalaciones deportivas, zonas verdes, etc.¹⁵

Por las mismas razones expuestas, costo del terreno y su utilización al máximo posible, se produce una densidad nociva¹⁶ en las ciudades. Se construyen edificaciones de gran altura en pequeñas localidades, sin justificación social, urbanística o estética. Además, dada el alza considerable en los costos de las viviendas, se ha reducido considerablemente el tamaño de las mismas, afectando y disminuyendo el espacio vital de las familias.¹⁷

En definitiva, debido al mal desarrollo urbanístico, la ciudad crece en forma desordenada, se buscan soluciones orientadas a la obtención de ganancias económicas que, en general, no coinciden con soluciones urbanísticas adecuadas, disminuyéndose el espacio destinado a las viviendas, zonas verdes y áreas recreativas,¹⁸ por ejemplo, para dar lugar a centros comerciales que ofrecen perspectivas más lucrativas a los intereses privados. Este crecimiento desordenado produce concentración de viviendas en determinadas zonas de la ciudad, lo que trae como consecuencia congestión y problemas de transporte, ya que en la mayoría de los casos no hay prevista una solución coordinada en materia de vialidad. De allí que se genere un déficit permanente en materia de accesibilidad de los habitantes a sus lugares de trabajo y servicios en general.¹⁹

-
15. Ver declaraciones del Director de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, OMPU. Diario *El Nacional*, 29-3-78, quien señaló que la especulación de la tierra en Caracas es un problema político que se escapa del área urbanística, y que no va a resolverse sin la intervención del Estado. Explicó, asimismo, que esa realidad se contempla en los estudios de la OMPU, deduciéndose que para dentro de 20 años, para satisfacer las necesidades de educación de la población, será necesario destinar el 80 por ciento en los costos de la tierra, mientras el 20 por ciento será para la construcción y equipamiento de los mismos.
 16. Hubert Hoffman en "Espaciamiento por Concentración", en *Rev. Concentración Urbana y Densidad Habitacional*, Nº 850, define a la densidad como: "la aglomeración de elementos (iguales o diferentes) en partes de un espacio que se diferencian de las demás partes en las que la acumulación de tales elementos es menor o en las que los mismos no existen en absoluto. Esto quiere decir que la densidad es relativa: existe por contraste con su contraria la «amplitud». Podemos entender por «densidad» una gran aglomeración de viviendas, personas y metros cúbicos de espacio edificado o metros de superficie total construida por hectárea por oposición a un pequeño número de estos elementos por unidad de superficie".
 17. En el caso de Venezuela se estima que "por lo menos una cuarta parte de la población venezolana vive en condiciones de hacinamiento, con un espacio reservado para dormir entre 2,5 y los 3,3 m² por persona". M. Chossudovsky, *op. cit.*, p. 129.
 18. El diario *El Nacional* del día 9.10.78, recoge una declaración del diputado de URD, Ramón Tenorio Sifontes, en la que expresa textualmente que: "En Venezuela se asignan 11 metros de áreas recreacionales por persona. En Caracas no llega a 1 metro, y lo que es peor, en el oeste de la ciudad, el área recreativa por persona no alcanza a medio metro".
 19. "Las fuerzas del mercado estimulan la concentración de la urbanización comercial en áreas que ofrecen evidentes ventajas especiales a determinadas empresas; pero lo que el mercado no considera en los efectos secundarios es la disgregación de

Por último, la inflación es otra de las consecuencias de la especulación del suelo. En efecto, la subida de los precios de cualquier producto de primera necesidad crea siempre un proceso de pérdida del poder adquisitivo, máxime cuando aquella subida carece de justificación económica. De más está señalar que la vivienda no sólo es un producto de primera necesidad sino también esencial para el desarrollo de la vida humana.

Ahora bien, al analizar estas consecuencias de la especulación del suelo y de la falta de una planificación adecuada en materia urbana, debe considerarse un hecho importante, la imposibilidad del Estado de resolver los problemas de viviendas, dotación de servicios, transporte, etc., en un esquema de mercado debido a la inmensa cuantía de recursos que ello requeriría. Más aún, en sistemas político-económicos como el señalado, al Estado le es muy difícil combatir la especulación del suelo, debido principalmente a los regímenes de propiedad del suelo, basados en la concepción tradicional de la propiedad privada.²⁰

En resumen, en una economía de mercado fundada principalmente en la iniciativa privada y en las leyes de la oferta y de la demanda, y que persigue la maximización del beneficio privado, se trata de utilizar al máximo la tierra (de aquí proviene la renta del suelo) y no se toman en cuenta, en la medida necesaria, como ya mencionamos, necesidades públicas del suelo, tales como zonas verdes, vías de comunicación, etc. Es decir, sólo se responde al "reducido punto de vista de los propietarios individuales, desconociéndose los intereses del medio y de la sociedad como tal".²¹

En el caso del Estado venezolano, a lo anteriormente expuesto, se debe agregar el hecho de que está provisto de una desfasada estructura administrativa que obstaculiza la formulación de una política general que contenga un desarrollo ordenado de los núcleos urbanos. Tal como señala Allan R. Brewer-Carías, en Venezuela no ha habido urbanismo, sino "urbanización" y, en el proceso de ésta última, "la autoridad administrativa ha carecido de instrumentos efectivos para hacer prevalecer el interés colectivo sobre el interés particular... y en su actua-

las comunidades establecidas desde antiguo y la creciente deserción de los centros de las ciudades y sus implicaciones, de las cuales no es la menos importante el efecto producido sobre el sistema de transporte por la obligación impuesta a las gentes de vivir a grandes distancias de sus lugares de trabajo. Hay unos costes que sufragar, por ejemplo, el coste de proporcionar un mayor número de carreteras, trenes y autobuses; y hay unas tensiones, también, como la congoja sufrida por el individuo...". Gran Bretaña. *Libro Blanco sobre...*, *op. cit.*, p. 8.

20. Lo central es que la propiedad privada le permite al propietario *retener* la tierra por el tiempo que lo desee, lo que significa, muchas veces, que la "escasez" no sólo sea de carácter natural, sino también de carácter social. Al respecto, consultar a J. P. Frey, H. Manzanilla y L. C. Palacios, *op. cit.*, pp. 74-78.

21. Informe del Seminario Interregional del Suelo Urbano y Medidas de Control de los Usos del Suelo. *Doc. Informativo N° 1.015. Serie II, Ordenación del Territorio y Planificación Urbana*, p. 13.

ción con los pocos instrumentos jurídicos de los cuales dispone, siempre ha encontrado de frente a toda la estructura jurídica de la propiedad privada, construida con características de derecho absoluto y, por tanto, estableciendo una limitación y una barrera ante la intervención del Estado para la protección de los intereses colectivos".^{21bis}

Con este breve recuento realizado sobre los muchos problemas que se suscitan en el medio urbano, hemos pretendido señalar los elementos extrajurídicos que explican el porqué de una ley como la que a continuación analizaremos.

III. LA PROPIEDAD PUBLICA DEL SUELO: EL CASO DE GRAN BRETAÑA

En el Seminario Interregional sobre Política de Urbanismo y Medidas de Control de la Utilización del Suelo,²² celebrado en Madrid, España, entre los días 1º y 13 de noviembre de 1971, se estuvo de acuerdo en "que las formas de propiedad pública ofrecen evidentes ventajas cuando se trata de disponer de los terrenos necesarios para el futuro desarrollo urbano".²³ En el mismo seminario se recomendó a las naciones que consideraran al suelo como "un recurso natural que ha de ser conservado y utilizado de acuerdo con los valores y prioridades sociales".²⁴

Estos planteamientos se recogen en la Community Land Bill,²⁵ promulgada durante el gobierno laborista,²⁶ por medio de la cual Gran Bretaña pretendió abolir la "propiedad privada del suelo urbanizable".²⁷ En efecto, por medio de esta ley se declara que la Comunidad deberá adquirir todo el suelo necesario para el desarrollo urbano, tanto para viviendas como para industrias, comercios, parques y oficinas.

21 bis. Allan R. Brewer-Carías: *Urbanismo y Propiedad Privada*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980, p. 37.

22. Este Seminario fue organizado y patrocinado, conjuntamente por las Naciones Unidas y el Gobierno español.

23. *Ibid.*, p. 14.

24. *Ibid.*, p. 14.

25. En abril de 1975 se hizo público el Community Land Bill, sometiéndose al Parlamento y a discusión pública. Tras seis meses de debates, la Cámara de los Comunes lo elevó al Royal Assent, después de una dura discusión con la de los Lores. *The Guardian*, 13-IX-75. La fecha de promulgación fue el 22 de noviembre de 1975.

26. En un estudio realizado en 1973 por David Lipsey, titulado: "Land and Labour", se encuentran los propósitos y principios que con respecto al suelo tiene el Partido Laborista. Muchas de las ideas señaladas en ese trabajo se encuentran plasmadas en la Ley y en el *Libro Blanco*. Roger White: "The Community Land Act". *The Planner*. Vol. 2, enero, 1975, p. 5.

27. Javier García Bellido: "Gran Bretaña, Community Land Act, 1975, ¿Hacia una Socialización del Suelo?". *Revista Ciudad y Territorio*. Nº 4, 1975, p. 81. Este autor realiza un análisis crítico desde el punto de vista marxista a la Community Land Act.

1. *El fundamento de la reforma: el suelo, nuestro, bien material más escaso*

El *Libro Blanco* señala:

De todos nuestros recursos el suelo es el único que *no se puede incrementar*.²⁸

Merced a intercambios con otras naciones podemos obtener más alimentos, más petróleo, o más mineral de hierro, a cambio de aquellos productos básicos o artículos que poseemos en abundancia. Ahora bien, cuando se trata del suelo la oferta no sólo es fija sino también escasa. Ello hace doblemente importante que debemos planificar bien el uso de nuestro suelo.

Nuestra población va en aumento, y las demandas del suelo aumentan más de prisa todavía. Necesitamos más escuelas, más fábricas, más talleres, más casas, más edificios de todas clases, explotaciones agrícolas y bosques. Es justo que estas demandas competitivas del suelo, dada la cantidad limitada del mismo sean satisfechas con arreglo a la prioridad de las necesidades sociales de la comunidad.²⁹

2. *Objetivo de la reforma*

Uno de los principales objetivos de la reforma es el de lograr una planificación positiva. Al respecto el *Libro Blanco* dice:

La existencia de cualquier sistema de planificación constituye una aceptación del principio de que el mercado, por sí mismo, no llegará inevitablemente a una conclusión satisfactoria de cómo debe usarse nuestro suelo.³⁰

Y tomando en consideración los costos sociales que el mercado libre no toma en cuenta, "debe fortalecerse el planeamiento".³¹ Es decir, para poder planificar en forma positiva, los terrenos a ser desarrollados mediante planes urbanos, deben estar en manos de quienes van a planificarlos.

28. Al respecto debe señalarse que se puede "producir tierra", mediante: aumento de densidad y/o, tecnológicamente, construyendo donde antes era imposible. En cualquier caso, hay un límite dado para toda la disponibilidad del país.

29. White Paper on Land. *Libro Blanco sobre el Suelo*. Traducción de J. García Bellido. Información Jurídica. *Revista Ciudad Territorio*, N° 4, 1975, p. 89.

30. *Ibid.*, p. 91.

31. El Informe del Seminario Interregional del Suelo Urbano y Medidas de Control de los Usos del Suelo, concluyó que:

a. Las decisiones privadas dentro del mercado no tienen en cuenta efectos externos tales como el costo y los beneficios de carácter social y, por ello, no puede esperarse que lleven a una distribución racional de la utilización del suelo ni siquiera en el terreno de lo puramente económico.

b. Existen prioridades y objetivos de carácter social que deben ser tenidos en cuenta y que el mercado, por su propia naturaleza, no considera. *Op. cit.*, p. 12.

La realidad demuestra que, por el contrario:

...la comunidad no siempre tiene el poder suficiente para planificar de forma positiva, para decidir dónde y cuándo deben efectuarse determinados desarrollos urbanos. Es por eso, que la *propiedad pública del suelo está concebida para conferir este poder a su legítimo dueño: la comunidad.*³²

Ahora bien, se plantea que paralelamente a la necesidad de asegurar un planeamiento positivo ha de hacerse frente a otro problema; el de los precios y plusvalores del suelo.³³ Por lo tanto, mediante la reforma se establecen medios permanentes para:

- a. Facultar a la comunidad para controlar la urbanización del suelo en conformidad con sus necesidades³⁴ y prioridades.
- b. Restituir a la comunidad el incremento del valor del suelo producido merced a sus esfuerzos.³⁵

En Gran Bretaña la preocupación por el incremento en el valor del suelo viene de antiguo. Ya en 1909, el señor David Lloyd George, dijo al respecto:

El incremento del valor, de modo más especial el de los solares urbanos, no es debido a costo alguno del capital ni del intelecto por parte del propietario del terreno, sino que es producto únicamente de la energía y la iniciativa de la comunidad... Es sin duda, uno de los peores males de nuestro actual sistema de tenencia del suelo, que en lugar de cosechar el beneficio del empeño común de sus ciudadanos, la comunidad ha de pagar a los terratenientes siempre una sanción fuerte por acrecentar el valor de sus terrenos.³⁶

32. *Libro Blanco del Suelo, op. cit.*, p. 90. John Silkin, ministro británico de Planeamiento y Administración Local, en una conferencia dada en el Banco Central de Venezuela, el día 27 de mayo de 1976, expuso claramente: "no es la comunidad la que da valor a los terrenos" y utilizó el ejemplo de "la diferencia de valor de un terreno en el Amazonas a uno en el centro de Caracas", la que se produce "no debido a que esté íntimamente compuesto por elementos químicos más valiosos, sino que el trabajo y la vida de la comunidad se lo ha dado". Inédito, p. 6.

33. En Gran Bretaña la especulación en materia de viviendas alcanza a proporciones alarmantes. Desde junio de 1970 a 1972, los precios de las viviendas en Londres y el sudeste aumentaron en un 90 por ciento y, en algunas partes del centro de Londres, en un 200 por ciento. "The Recurrent Crisis of London, Antireport on the Property Developers". *Counter Information Services*, London, 1973, p. 42.

34. Se estima que en Inglaterra, a fines de siglo, serán necesarias 17 millones de nuevas viviendas. Ver Peter Grimshaw: "La segunda generación de nuevas ciudades", en Ordenación del Territorio y Planificación Urbana, *Documento Informativo N° 865*, Serie II, p. 9.

35. *Libro Blanco del Suelo, op. cit.*, p. 91. Este es un reconocimiento explícito de que la renta del suelo persiste independientemente del tipo de propiedad, pero con la diferencia, que en el caso de la propiedad pública del suelo, la renta queda en manos del Estado el cual, mediante una política adecuada, puede distribuirla hacia la comunidad en su conjunto.

36. *Libro Blanco del Suelo, op. cit.*, p. 90.

Al respecto, el *Libro Blanco* dice: "La propiedad pública del suelo urbanizable asegurará que estos incrementos de valor redunden en beneficio de la comunidad que los ha creado".³⁷ Por lo tanto, las Administraciones locales y el Tesoro se embolsarán íntegramente los beneficios del proceso urbanizador creado por la comunidad y que hasta ahora eran exclusivamente apropiados por los especuladores privados del suelo. Al establecerse el dominio público del suelo edificable, el control del mismo queda en manos de la comunidad, con una gran ventaja, la de disponer de suelo al precio del uso corriente, antes que en el del basado en la especulación de su posible plusvalía.

3. *Antecedentes legales de la reforma*

Gran Bretaña cuenta ya con normas sobre planificación urbana desde 1909. Pero las medidas tomadas durante el período comprendido entre ese año y 1932, fracasan a consecuencia de los problemas suscitados por las indemnizaciones. En todo caso, como antecedentes históricos, haremos un breve recuento de dichas medidas.

a. Housing and Town Planning Act de 1909.

Mediante esta ley, la primera sobre urbanismo, se obliga a los municipios a la adquisición de terrenos para la construcción de viviendas sociales, así como a la demolición de las viviendas en mal estado no susceptibles de reparación. Se establece, además, la obligatoriedad del planeamiento general en materia de saneamiento y ensanche, así como la determinación de nuevos núcleos de construcción.³⁸

b) Acquisition of Land (Assessment of Compensation) Act, 1919.

Por medio de esta ley se modifica el Land Clauses Consolidation Act de 1845, en virtud del cual en caso de expropiación prevalecía el precio que el propietario pidiera y no el de la autoridad expropiante. De acuerdo con esta nueva ley, el precio de la expropiación será el que se obtiene de su venta en el mercado libre.³⁹

c. Town Planning Act de 1925.

Con esta ley se autoriza a los municipios para elaborar planes, adquirir terrenos, pagar indemnizaciones y percibir plusvalías.⁴⁰

d. Local Government Act de 1929.

Por esta ley se concede a los condados el derecho de cooperar en el planeamiento urbano, figurando en las comisiones mixtas.⁴¹

37. *Ibid.*

38. Heinz, Weyl: "Evolución de los fundamentos jurídicos legales de la renovación urbana en Gran Bretaña". *Rev. de Derecho Urbanístico*, Madrid, enero-febrero, 1970.

39. Javier García Bellido: "Gran Bretaña: Community Land Act 1975, ¿Hacia una Socialización del Suelo?". *Rev. Ciudad y Territorio*, N° 4, 1975, p. 81.

40. Heinz, Weyl: *op. cit.*, pp. 31-32.

41. Heinz, Weyl: *op. cit.*, pp. 31-32.

e. Town and Country Planning Act de 1932.

Esta ley se aplica a todos los aspectos de la renovación urbana, dándole competencia a los condados, ciudades libres y comisiones mixtas en materia de planeamiento.⁴²

f. Creación del Ministerio de Planificación Urbana y Rural.

En 1943 se crea el Ministerio de Planificación Urbana y Rural (Ministry of Town and Country Planning),⁴³ que posteriormente en 1958 modifica su estructura y su denominación para convertirse en Ministerio de la Vivienda y régimen local. Con esto, puede decirse, se inicia la política inglesa de ordenación territorial, ya que con anterioridad a esta fecha los planes en materias de urbanismo respondía a una orientación negativa, la de frenar el mal desarrollo.⁴⁴ Es decir, se podía impedir una obra en especial, pero no podía iniciarla.

g. Acquisition of Land Act de 1946 y Town and Country Planning Act de 1947.

Estas leyes dictadas durante el gobierno laborista, producto de los informes y de la Comisión Barlow y de los comités Scott y Uthwatt⁴⁵ establecen la propiedad del Estado sobre todos los derechos de edificación junto con sus incrementos de valor asociados. Introdujeron tres principios básicos:

1. Licencia o permiso de edificación, requisito indispensable de toda obra.⁴⁶
2. No se pagaba compensación o indemnización cuando la licencia era denegada, los propietarios poseían solamente el "valor de uso existente" que sí era compensable al ser expropiados.
3. Se cobraba un impuesto sobre las mejoras o plusvalías (*betterment levy*), a través de un Consejo Central del Suelo, mediante la tasación de una carga a la edificación. Su cuantía era del 100 por ciento al plusvalor.

42. Heinz, Weyl: *op. cit.*, pp. 31-32.

43. Anteriormente las actividades relacionadas con el planeamiento correspondieron primero a la Local Government Board, posteriormente desde 1919 a 1943, al Ministerio de Sanidad. Ver J. F. Garner: "La normativa jurídica del planeamiento urbano y rural en Gran Bretaña". En: J. F. Garner *et al.*: *Derecho de Planificación Territorial en Europa Occidental*. Instituto de Administración Local, Madrid, 1976, pp. 323-324.

44. Ley Inglesa de Planificación de la Ciudad y el Campo, de 1959. Ministerio de la Vivienda, Legislación Extranjera. *Doc.* 43-66. (593), Serie I, N° 5-66 (81), Madrid, 1966, p. 3.

45. Esta gran trilogía de informes proveyó de las bases del sistema de planificación de postguerra en Gran Bretaña y de ellos derivan los principios que sostienen la planificación en ese país. Gordon J. Oakes: "Implementing the Community Land Scheme". *The Planner*. January, 1976, p. 6. (Gordon J. Oakes es el Subsecretario de Estado Parlamentario del Departamento de Medio Ambiente).

46. La concesión de permiso para acometer la operación de desarrollo está dentro de las facultades discrecionales de la autoridad local, si bien, tal discrecionalidad queda sometida a determinados controles legales y administrativos.

La Town and Country Planning Act de 1947, considerada como una de las leyes más importantes en materia de legislación urbana, fue concebida como el instrumento legislativo para lograr el control de la utilización del suelo por los poderes públicos.

Esta ley organiza un control urbanístico mediante unidades urbanizadoras, cuya jurisdicción tenía una amplitud que le permitía una gestión eficaz: autoridades municipales y provinciales. Cada una de estas autoridades tenía encomendada la elaboración de un plan de desarrollo referido a la zona de su jurisdicción, en el que debía figurar las variaciones propuestas para corregir los trazados defectuosos o los niveles deficientes. Además, debía establecerse un programa para llevar a cabo dichas variaciones.

Aunque la Town and Country Planning Act de 1947, no consagra el principio de la nacionalización de la tierra, adopta como fórmula transaccional un sistema de nacionalización de los derechos urbanísticos sobre los terrenos, derechos que eran adquiridos por el Estado, previo pago de una indemnización. Esto permitía que todos los aumentos que se producían en el valor de los terrenos como consecuencia de los desarrollos urbanísticos, repercutieran exclusivamente en favor del Estado.⁴⁷

h. Town and Country Planning Act de 1953-54.

Dictada durante un gobierno conservador, deroga el impuesto sobre la edificación y restablece el mercado libre del suelo sobre las transacciones privadas. La ley dedica gran parte de su articulado a la regulación de las indemnizaciones y pagos referidos a las reclamaciones previstas en el artículo 58 de la Ley de 1947, y a otros tipos de indemnización, tales como las debidas por los gastos de urbanización realizadas por los propietarios de los terrenos, por denegación o concesión condicionada de una licencia de urbanización, por anulación o modificación de licencias anteriormente concedidas, etc.⁴⁸

i. Town and Country Planning Act de 1959⁴⁹

Dictada también durante un gobierno conservador, se limita a introducir correctivos o modificaciones de detalle a la estructura fundamental del sistema instaurado por la Ley de 1947. Principalmente, las variaciones afectan a las disposiciones sobre valoración de las indemnizaciones por expropiación forzosa y pretende lograr una mayor agilidad en la actuación de las autoridades locales, al suprimir el trámite de licencia previa del ministro, requisito éste establecido en las leyes anteriores en los casos de adquisición, afectación y enajenación de terrenos, así como para la aplicación de capitales en metálico en determinadas circunstancias.

47. Ley Inglesa de Planificación de la Ciudad y el Campo, de 1959. *Op. cit.*, p. 3.

48. *Ibid.*, p. 3.

49. Ley de Planificación de la Ciudad y el Campo, 1959, *op. cit.*

Unas de las críticas más serias que recibió esta ley, de parte de los técnicos urbanistas del partido laborista, es el hecho que —por haberse establecido en ella que los propietarios de terrenos serían indemnizados con arreglo al valor normal del mercado— los terrenos zonificados para fines públicos como escuelas, zonas verdes, etc., debían ser adquiridos a precios que tenían de base la suposición que, si no hubieran sido necesarios para fines públicos, hubieran sido urbanizados para el desarrollo privado.

j. Commission Land Act, 1967.

Esta ley, dictada durante un gobierno laborista, restablece el impuesto sobre mejoras (*betterment levy*), que alcanza al 40 por ciento de los beneficios de revalorización del suelo. El objetivo de la Ley fue el evitar que el elevadísimo precio del suelo se convirtiera en un obstáculo infranqueable para la ejecución de los planes urbanísticos. Con ella se intenta lograr la constitución de un "Patrimonio Público del Suelo" en manos de una comisión central, que denominándose "Comisión del Suelo", daba nombre y singularidad a la Ley.

La Commission Land Act de 1967, no tiene mejor suerte⁵⁰ que la del año 1947, por cuanto un cambio gubernamental la dejó sin efecto en 1970 cuando los conservadores llegan al poder. Esta revocación llega antes de que la Comisión del Suelo hubiese sido dotada de los poderes de adquisición de terrenos.

Del breve análisis que hemos hecho sobre los antecedentes legales de la Community Land Act, se concluye que tanto las leyes de 1947 como las de 1967, contienen principios recogidos por la Land Community Act de 1975.

- Control por parte de la comunidad de la urbanización de los terrenos, de acuerdo con sus necesidades y prioridades, y
- La restitución a la comunidad del incremento del valor del suelo producido precisamente como consecuencia de los esfuerzos de la misma.

4. *Las autoridades competentes y sus obligaciones, establecidas en el Land Company Community Act de 1975*

En Inglaterra, la administración del planeamiento es, en lo esencial, de competencia local, pero "se desarrolla y orienta, conforme a una sola disposición legal general y siguiendo unas directrices comunes emanadas de un solo departamento de gobierno central".⁵¹ Por lo tanto, el artículo 1º de la Community

50. La Commission Land Act de 1967, sólo estuvo en vigencia por poco más de tres años, período durante el cual adquirió 2.800 acres de tierra, de los cuales vendió sólo 320. Roger White: "The Community Land Act". *The Planner*, January 1976, p. 5.

51. J. F. Garner, *op. cit.*, p. 330.

Land Act, otorgaba plenos poderes de adquisición, gestión y negociación a las Administraciones locales, las cuales podrían asociarse en entes corporativos de ayuda y asesoramiento a los Distritos y Councils, y será el Secretario de Estado para el Medio Ambiente⁵² quien definía discrecionalmente mediante órdenes ministeriales, los poderes y ámbito administrativo que a estas autoridades les competía.

Entre las obligaciones señaladas a las administraciones locales, se encontraban las siguientes:

- Asegurar el adecuado planeamiento de su ámbito administrativo.⁵³
- Aportar "suelo urbanizable"⁵⁴ a la propiedad pública.⁵⁵
- Urbanizarlo, bien ella misma o bien mediante oferta a terceros de acuerdo con el planeamiento vigente.⁵⁶
- Preparar todo el suelo sobre el que exista un destacado interés material y que sea necesario adquirir con objeto de su "urbanización pertinente",⁵⁷ según ésta sea designada en la orden ministerial, y por último,
- Publicar anualmente un programa del suelo urbanizable que se piensa adquirir durante los próximos cinco años.

El suelo que se necesita para la "urbanización pertinente" (*relevant development*) sería identificado en dos formas:

52. En 1970, el Secretario de Estado para el Medio Ambiente se hace responsable de la supervisión general en todo el país del sistema y de los principios de planeamiento urbano-rural. Las funciones del Secretario de Estado pueden resumirse mediante la siguiente enumeración: 1. Aprobación (o no) de planes estructurales. 2. Resolución de los recursos interpuestos contra la denegación de permisos urbanísticos, así como la confirmación (o no) de las "órdenes expropiatorias". 3. Facultad para reclamar el conocimiento directo de las solicitudes de permiso urbanístico, para resolverlas por sí mismo. 4. Funciones de asesoramiento general en materia de política de planeamiento, facultades para dictar órdenes y normas reglamentarias, conforme a las autorizaciones concretas contenidas en las disposiciones legales. Ver: J. F. Garner, *ibid.*, p. 329.

53. Art. 17.

54. Suelo urbanizable, según la propia Ley, es el suelo que en opinión de la autoridad competente se necesita para la "urbanización pertinente", dentro de los 10 años a contar desde el momento que se inicia la acción.

55. Art. 17.

56. Art. 17.

57. "Urbanización pertinente", según la propia Ley, significa todo aprovechamiento, excepto los que permanentemente están exentos de adquisición por la comunidad, los cuales se encuentran señalados en el Anexo A "Exempt Development schedule" (Schedule 1: to the Community Land Act 1975), y en el Anexo B: "Excepted Development Proposals". Circular del Department of the Environment N° 121/75.

La primera y más importante era la identificación que las autoridades por sí mismas realizaban dentro del esquema de planeamiento de su área.

La segunda forma era la identificación hecha por el sector privado que busca tierra para su desarrollo. Es decir, las solicitudes de planeamiento para "relevant development" hechas por el sector privado, ofrecían a las autoridades la oportunidad de considerarlas para incorporarlas a la propiedad pública. Ahora bien, en el supuesto que las autoridades deseen adquirir tierras por la cual el sector privado hubiera solicitado permiso de planeamiento, deberían suspender dicho permiso por doce meses para tener tiempo de adquirirla. Si por el contrario, no desean hacerlo, deberán notificarlo, y por supuesto, en este caso el permiso de planeamiento no está sujeto a suspensión.⁵⁸

De cualquier modo, las Administraciones locales estaban exoneradas de la obligación de adquirir suelo que ^{no} haya de urbanizarse antes de diez años, pero podían hacerlo si así lo hubiesen estimado conveniente.⁵⁹ Esta medida tenía por objeto estimular la formación de "Bancos de Suelos".⁶⁰

5. Suelo sujeto a adquisición por la comunidad

Era el que la comunidad aceptase como necesario para urbanizar o renovar antes de diez años. Este es el plazo que se considera el período máximo para asegurar una ordenada urbanización.

Ahora bien, para considerar si un suelo es urbanizable o no, la autoridad debía observar las previsiones del Plan Urbanístico y la concesión o denegación previa de licencia.⁶¹

El suelo de propiedad de la Corona, del Ducado o de la Iglesia, y de otra institución de caridad, estaría igualmente sujeto a expropiación forzosa por parte

58. Circular 211/75 del Department of the Environment, parág. 20; 21; 22; 23, HMSO/1975.

59. Art. 18, N° 104.

60. En el Seminario Interregional del Suelo Urbano (*supra*, p. 123), se planteó la posibilidad de crear "bancos de suelo" para adquirir y promover terrenos que serían cedidos para su desarrollo urbanístico y, en particular, para su utilización pública y atención de objetivos sociales. Teniendo en cuenta que el sector privado ha encontrado en el mercado del suelo una lucrativa fuente de ingresos, dichos "bancos de suelos" deberían aprovechar su capacidad financiera para respaldar las operaciones de adquisición y urbanización. La asignación de los terrenos y los precios fijados deberán estar en consonancia con los objetivos sociales de la política gubernamental", pp. 16-17.

61. En este caso el proyecto original sufrió modificaciones en la discusión parlamentaria, ya que contenía una frase posteriormente eliminada, que permitía una más completa reforma. En efecto, el artículo primitivo agregaba: "mas el plan no puede tomarse como concluyente", frase que le daba un ámbito mayor de competencia a la Autoridad local, y autorizaba, además, la expropiación de un suelo al que previamente se le hubiera denegado la licencia al particular, para sin embargo, edificar en él la Administración local. Ver: J. García Bellido, *op. cit.*, p. 84.

de la Administración Local,⁶² pero en el caso de la Corona y el Ducado, el préstamo al Gobierno Local para pagar la indemnización debía ser aprobado por el Parlamento.⁶³

6. *Exenciones permanentes de adquisición*

Se excluía en forma permanente de la posibilidad de adquisición forzosa por la comunidad:

- i. Las obras urbanísticas a las que ya se les hubiera concedido licencia,
- ii. Las construcciones con fines agrícolas o forestales,
- iii. Las obras urbanísticas consistentes exclusivamente en la construcción de una sola vivienda.

En este caso el proyecto inicial sufrió alteraciones por cuanto de acuerdo con él, solo estaban exentas de expropiación las viviendas ocupadas por sus dueños única y exclusivamente, permitiéndose la posibilidad de un máximo de dos viviendas por un único propietario, siempre y cuando ellas fuesen de su propiedad al día 12 de noviembre de 1974, fecha de publicación del *Libro Blanco*.⁶⁴ Con esta modificación se permitió que toda vivienda, cualquiera que sea la cantidad que su titular posea, y aunque estuvieran todas alquiladas, estuviera exenta de modo permanente de expropiación.⁶⁵

7. *Formas de adquirir el suelo*

La Administración local podía adquirir el suelo, tanto por contrato entre las partes interesadas, como por expropiación forzosa. Ahora bien, en el caso de expropiación forzosa debía estar expresamente autorizada por parte del Secretario de Estado.⁶⁶

El Secretario de Estado, mediante órdenes ministeriales, debía introducir paulatinamente en los distintos Counties, en todo o parte de sus ámbitos territo-

62. Art. 40.

63. Art. 41, N° 3.

64. La fecha de publicación del *Libro Blanco*, tiene valor vinculante "post-quem" y "ante-quem", el que es operativo sólo cuando la ley que lo desarrolla es aprobada, sobre todo en leyes con implicaciones económicas, su función es de sorpresa congelando los intereses en ese momento. En todo caso, en la situación que analizamos no impidió una avalancha de negocios especulativos que hicieron considerar al canciller del Tesoro, la introducción de un nuevo impuesto sobre los plusvalores obtenidos entre el período comprendido desde la publicación del *Libro Blanco* hasta la entrada en vigencia de la Ley. J. G. Bellido, *op. cit.*, p. 84.

65. *Ibid.*

66. Art. 15.

riales, "Proyectos Integrales de Adquisición y Administración del Suelo Urbanizable",⁶⁷

8. *Compensación en caso de expropiación*

La comunidad compraba todo el suelo al valor del uso existente. Por valor de uso existente se entiende el valor de mercado del suelo por su presente uso al momento de su adquisición sin incluir ningún valor adicional que represente la expectativa de que pueda ser urbanizado para cualquier otra finalidad. Cuando se trata de bienes desarrollados el vendedor recibía, en todo caso, el valor de uso corriente a que se destina la tierra y pagaba un impuesto del 80 por ciento sobre el valor de la tierra desarrollada. Es decir, en definitiva recibía el valor de uso corriente más de un 20 por ciento. Cuando era la comunidad la que compraba, simplemente pagaba el valor del mercado menos el 80 por ciento.⁶⁸

En todo caso, es importante señalar que el Gobierno británico admitía que un proceso urbanizador racional exigía que las autoridades públicas pudieran comprar a un precio tal, que no sólo fuera razonable para la comunidad sino también justo para los propietarios. Es decir, tomaba en consideración el hecho de que muchos propietarios compraron suelo a un precio que tenía en cuenta las posibilidades urbanizadoras lícitas del mercado, a los cuales el Gobierno no deseaba ocasionarles especiales perjuicios.⁶⁹

En el caso de la fijación de compensación de acuerdo al uso existente, la Iglesia obtuvo una excepción:

Quando la propiedad y uso del suelo ha sido mantenida por un *charity*, y para sus fines propios, durante un año completo inmediatamente anterior al día en que la compensación es valorada, ésta se calculará como si la licencia de edificación hubiere sido concedida al tenor del uso prevaeciente en el suelo contiguo adyacente.⁷⁰

9. *Oferta del suelo adquirido por la Administración local*

La Ley, al proceder a declarar la propiedad pública del suelo urbanizable, no pretendía perjudicar a los que quieren construir casas para ser habitadas por ellos mismos. Por lo tanto, las autoridades locales deberían ofrecer el suelo a los constructores bajo licencia, para ser enajenadas las parcelas directamente a los compradores de las viviendas (*freehold*-propiedad libre).⁷¹

67. J. García Bellido, *op. cit.*, p. 84.

68. Sir John Silkin, *op. cit.*, p. 7.

69. Gran Bretaña: *Libro Blanco sobre el Suelo*, *op. cit.*, p. 11 (365).

70. Art. 25, N° 6. Community Land Act.

71. *Libro Blanco sobre el Suelo*, *op. cit.*, p. 94.

En el caso de industrias o comercio, se utilizaba el sistema de arrendamiento de los derechos de superficie, figurando en los contratos correspondientes una cláusula de revisión del alquiler (*lease hold*-derecho de superficie).⁷²

Por regla general, los ofertas del suelo, sean de propiedad libre, ya de arrendamiento del derecho de superficie,⁷³ se contrataban por el valor en el mercado en el momento de efectuarse la operación.⁷⁴

10. *Desarrollo del suelo urbanizable*

Con el objeto de obtener que los beneficios del valor del desarrollo urbanístico se transfiriera a la comunidad, la Autoridad Local adquiriría el suelo a un precio que no incluyera dicho valor. Ahora bien, el suelo podía ser desarrollado directamente por la Autoridad Local o transferirse nuevamente al sector privado, para su desarrollo, de acuerdo al planeamiento vigente, pero al precio de mercado, es decir, incluyendo el valor del desarrollo urbanístico. De este modo, en cualquiera de las formas que se hiciera el desarrollo, pública o privadamente, la Autoridad Local tendría influencia positiva sobre el desarrollo a ser realizado y las utilidades del mismo redundaría en beneficio de la comunidad.

11. *Tribunales de litigios económicos*

Es evidente que en este tipo de reformas con repercusiones económicas, y en las cuales la adquisición de terrenos se hace al valor del uso existente, surgen desacuerdos financieros entre las partes. Es por esto que se incluyó en la ley, la creación de tribunales especiales para resolver este tipo de problemas y que estarían capacitados para conceder subvenciones complementarias a las partes afectadas.

Se pretendía que estuvieran desprovistos del máximo de formalismo con el objeto de que sean realmente accesibles a las personas afectadas.⁷⁵

12. *Implicaciones financieras*

El objetivo de esta reforma era el de que la comunidad se beneficiara de la totalidad del valor creado al ser urbanizado el suelo. El Gobierno, por consi-

72. *Ibid.*

73. Durante muchos siglos Inglaterra ha poseído un sistema peculiar de Derecho inmobiliario, el cual se basa históricamente en el sistema feudal, que permite contar con unos dispositivos muy elaborados de subdivisión del concepto de propiedad; se habla de copropiedad, de propiedad, de servidumbres (*easements*), de dominio absoluto (*free hold*), de censo y de tenencia en arrendamiento, como nociones todas ellas del derecho de propiedad y de formas de posesión del mismo. J. F. Garner, *op. cit.*, p. 325.

74. *Libro Blanco sobre el Suelo, op. cit.*, p. 94.

75. *Libro Blanco sobre el Suelo, op. cit.*, p. 94.

guiente, pretendía que los beneficios del plan fueran compartidos entre la Administración Local y la Administración Central. Por lo tanto, las utilidades de la venta del suelo serían repartidas en tres porciones:⁷⁶ un 40 por ciento para el Tesoro y el 60 por ciento restante entre la Administración Local, dueña del suelo y el conjunto de Administraciones locales del país, de modo que se equilibren los beneficios entre todas.⁷⁷

En la Memoria Explicativa y Financiera de la Ley se calculaba que la operación global reportaría beneficios netos al Estado del orden de los 250 millones de libras esterlinas anuales.⁷⁸

Por otro lado, en recursos humanos para las Administraciones locales, la reforma implicaba un incremento de 12.000 empleados nuevos en Inglaterra y Escocia y unos 750 en Gales. La Administración Central, necesitaba alrededor de 1.500 empleados nuevos.⁷⁹

IV. CONCLUSIONES

La posibilidad de éxito de una reforma como la que implicaba la Community Land Act, depende de factores políticos, técnicos y económico-financieros. En cuanto a los políticos, tal como se desprende la historia de la legislación británica en materia urbana, la factibilidad de éxito o fracaso de una Ley varía radicalmente, dependiendo del gobierno que esté en el poder. En tal sentido, mediante la "Local Government, Land and Planning Act de 1980", el Gobierno conservador⁸⁰ que asumió el poder en 1979, derogó a la Land Community Act de 1975, con lo cual la Ley tuvo solamente cinco escasos años de vigencia, lo que limita la posibilidad de un análisis crítico sobre si, en la práctica, constituyó una solución, aún parcial, al problema urbano en Gran Bretaña. Más aún, cuando durante el período de su vigencia, sólo fue aplicada en una pequeña escala.⁸¹

Por otra parte, las diferencias políticas⁸² entre las autoridades encargadas de llevar a cabo esta reforma también influyó en el éxito de la misma. Los esque-

76. Según el *Libro Blanco*, la porción más substancial del beneficio irá a parar al contribuyente en general por conducto de Hacienda. Además, es intención del Gobierno "que quienes compren su casa por primera vez participen de los beneficios del plan". *Ibid.*, p. 94.

77. Ese 60 por ciento divide en un 30 por ciento para las autoridades municipales del área en que se ha desarrollado el proyecto y un 30 por ciento para ayudar a las autoridades municipales más pobres. John Silkin, *op. cit.*, p. 9.

78. J. García Bellido, *op. cit.*, p. 86.

79. J. García Bellido, *op. cit.*, p. 86.

80. Le derogación de la ley fue incluida por los conservadores en su programa electoral, como un "tema preferente". García Bellido, *op. cit.*, p. 81.

81. John Adler: *Development Control*, Sweet & Maxwell, London, 1979, p. 8.

82. Land Acquisition and Management Schemes.

mas de gestión y adquisición de tierras (LAMS),⁸³ debían de hacerse de acuerdo entre los Distritos y Councils, y aprobadas por el Secretario de Estado. A esto se le suma el hecho de que la Autoridad Local estaba facultada, pero no obligada por la Ley, a iniciar los trámites de adquisición de tierras, por lo que en febrero de 1976, sólo 17 esquemas habían sido entregados, y ya había autoridades reticentes a hacerlo.⁸⁴

Pero aun cuando la Autoridad Local hubiera decidido realizar alguna adquisición, era el Secretario de Estado quien en última instancia y actuando discrecionalmente, confirmaba o no alguna adquisición, lo que restringía aún más el ámbito de aplicación de la Ley.

En cuanto a los factores económicos-financieros, la recesión de finales de la década de setenta, también influyó negativamente en el éxito de la Ley, ya que las Autoridades carecieron de recursos humanos y financieros para implementar sus atribuciones.⁸⁵

A pesar, de que como ya señalamos, la corta duración de la Ley, no nos permite analizar concretamente si una reforma como la que implicaba, constituye o no una solución al problema urbano,⁸⁶ el establecer una política del suelo y las medidas efectivas para lograr el control de la utilización del mismo constituyen, en nuestro concepto, los instrumentos adecuados para, al menos, intentar dicha solución.

Creemos que el papel que juega la planificación en materia urbana es sumamente importante, por cuanto mediante ella, se pueden armonizar los intereses de la comunidad. Como muy bien se ha dicho, la finalidad de la planificación es "asegurar el debido equilibrio entre las demandas rivales de la tierra, de modo que la totalidad de la tierra con que cuenta un país se utilice dando la máxima satisfacción a los intereses de todo el pueblo".⁸⁷

83. Los atrasos se debieron a las dificultades de conciliar, en torno a los objetivos políticos y técnicos del planeamiento, en Counties en donde los diferentes Distritos se encuentran en manos de políticos de diferente ideología, como es el caso de Berkshire: "Where different District vary from True Blue Tory to the deepest Red". *The Sunday Times*, febrero 19, 1976.

84. En ciertos casos de reticencia a la aplicación de la Ley, el Ministro de Planeamiento de esa época, John Silkin, impuso los LAMS él mismo. *The Sunday Times*, febrero 19, 1976.

85. J. Garner: *Practical Planning Law Croom Helm*, London, 1981, p. 206.

86. "La competencia técnica y la cooperación administrativa son prerequisites de una buena planificación, pero resultarían insuficientes si la autoridad política no responde al plan hasta el final de su ejecución". Informe del Seminario Inter-Regional, *op. cit.*, p. 12.

87. Sir Lewis Silkin, Informe Oficial del 29 de enero de 1947, Gran Bretaña, *op. cit.*, p. 5.

Ahora bien, conjuntamente con la necesidad de establecer una planificación positiva en materia de urbanismo que contemple la creación de zonas verdes, colegios, carreteras, etc., está la de combatir los precios plusvalores del suelo, recurso natural vital para la vida humana, mediante la regulación de la oferta del mismo. Es por esta razón, y porque creemos que el derecho a determinar el uso del suelo y el disfrute de los beneficios de su utilización pertenecen a la comunidad; estimamos que la propiedad pública del suelo puede constituir una solución al problema urbano.

En todo caso, antes de adoptar cualquier medida en este sentido debe realizarse un estudio realista de la estructura política, y socioeconómica del país en el cual pretenda implantarse, como asimismo de los medios legales, técnicos y financieros que con tal objetivo se requieran.

BIBLIOGRAFIA

- ALDER, JOHN: *Development Control*. Sweet & Maxwell, London, 1979.
- BREWER-CARÍAS Allan R.: *Urbanismo y Propiedad Privada*. Editorial Jurídica Venezolana, 1980.
- Circular 121/75 del Departamento del Ambiente*, Inglaterra, HMSO/1975.
- Counter Information Services (C.I.S.): "The Recurrent Crisis of London, Anti-Report on the Property Developers". London, 1973.
- CHOSSUDOVSKI, Michel: *La miseria en Venezuela*. Vadell Hnos., 1977.
- GARCÍA-BELLIDO, J.: *Libro Blanco sobre el Suelo* (traducción). Información jurídica. *Revista Ciudad y Territorio*, Nº 4, 1975.
- FREY, Jean Pierre; MANZANILLA, Hugo y PALACIOS, Luis Carlos: *Introducción a la Teoría de la Renta*. Ed. SIAP-UCV, 1980.
- GARCÍA-BELLIDO, J.: "Gran Bretaña: Community Land Act, 1975". ¿Hacia una socialización del suelo? *Revista Ciudad y Territorio*, Nº 4, 1975.
- GARNER, J. F. et al.: *Derecho de la Planificación Territorial en Europa Occidental*. Instituto de Administración Local, Madrid, 1976.
- GÓMEZ-MORÁN Y CIMA, Mario: "El Suelo y su Problema". *Revista de Derecho Urbanístico*, Nº 9, Madrid, 1968.
- Gran Bretaña: *Libro Blanco sobre el Suelo*. Documento Informativo. Nº 1.018, Serie II, Ordenación del Territorio y Planificación Urbana.
- GRIMSHAW, Peter N.: "La segunda generación de nuevas ciudades". Documento Informativo Nº 865, Serie II. Ordenación del Territorio y Planificación Urbana.
- HOFFMAN, Hubert: "Esparcimiento por concentración". *Concentración Urbana y Densidad Habitacional*, Nº 858.

- INFANTE, Ricardo y SÁNCHEZ, Magaly: *Reproducción de la Estructura Urbana*. Urbana I, Instituto de Urbanismo, FAU/UCV, 1980.
- Informe del Seminario Interregional del Suelo Urbano y Medidas de Control de los usos del Suelo. *Documento Informativo* N° 1.015, Serie II, Ordenación del Territorio y Planificación Urbana.
- Ley Inglesa de Planificación de la Ciudad y el Campo de 1959. Ministerio de la Vivienda, Legislación Extranjera, *Doc.* 43/66, Serie I, Madrid, 1966.
- Naciones Unidas: "Integración de los Programas de Vivienda en los Planes Nacionales de Desarrollo". NU/ST/ECA/185, Nueva York, 1974.
- OKES, Gordon J.: "Implementing the Community Land Scheme", *The Planner*, January, 1976.
- OMPU: "Problemas en la Instrumentación y Aplicación de Planes de Desarrollo Urbano: El Caso de Caracas". IX Congreso Venezolano de Ingeniería, Maracaibo, 1974.
- ORTEGA, Luis: "La nacionalización del suelo en Gran Bretaña (The Community Land Act, 1975)". *Revista Civitas*, N° 14, 1977.
- PALACIOS, Luis Carlos; INFANTE, Ricardo y otros: "Algunas hipótesis sobre las características del desarrollo en Caracas". *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, números 138-139, 1976.
- RODRÍGUEZ G., Armando: *Nuevas perspectivas en la planificación territorial*. Trabajo presentado a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, para optar a la categoría de Profesor Agregado.
- SÁNCHEZ, Magaly e INFANTE, Ricardo: *Reproducción de la fuerza de trabajo en la estructura urbana: La condición de la clase trabajadora en zonas segregadas de Caracas*. CONICIT. Instituto de Urbanismo FAU/UCV, 1979.
- WEYL, Heinz: "Evolución de los fundamentos jurídicos legales de la renovación urbana en Gran Bretaña". *Revista de Derecho Urbanístico*, Madrid, enero-febrero, 1970.
- WHITE, Roger: "The Community Land Act". *The Planner*, Vol. 62, enero, 1976.

Periódicos

Gran Bretaña:

- The Guardian*, 13 de septiembre de 1975.
The Guardian, 13 de noviembre de 1975.
The Sunday Times, 29 de febrero de 1976.

Venezuela:

- El Nacional*, 20 de marzo de 1978.
El Nacional, 9 de junio de 1978.
El Nacional, 9 de octubre de 1978.