

Planificación en la Propiedad territorial inmobiliaria (*)

Tiene por objeto el aumento de la productividad de la propiedad inmobiliaria, rústica y urbana, en virtud del uso adecuado de la tierra y suelo, para el cumplimiento de una función social, económica y jurídica. La planificación implica la *instrumentación convergente* de la Técnica, de la Política y del Derecho, aplicados a fines predeterminados de la comunidad social a los que debe servir para que, a la vez que se logren las aspiraciones individuales de los titulares propietarios se cumplan las realizaciones sociales para hacerles más plenas y posibles. La verdadera naturaleza

(*) Este artículo es la propuesta de la versión al castellano del concepto *land use planning* de la gigantesca obra *Mc Graw-Hill Encyclopedia of Science and Technology* (E.M.G-H), que para los lectores de habla castellana va a editar con el nombre de «Enciclopedia Salvat de la Ciencia y de la Tecnología», y de cuya redacción ha sido encargado el Instituto de la Información S.L., de Barcelona. El autor de este trabajo ha sido encargado expresamente por dicho Instituto para esta tarea, no fácil por cierto, puesto que la planificación responde en el mundo anglosajón, fundamentalmente, a una idea pragmática de explotación de la tierra, de productividad y de técnica económica, facilitada, además, por un concepto de la propiedad como *uso permitido*, más que como derecho de soberanía individual. En el mundo continental, fundamentalmente el no germánico, se abre paso a la planificación no sólo como base de productividad, sino de reordenación de unas estructuras socioeconómicas, cargadas de historia y de modos de ser. Aunar esas dos vertientes y actualizar al máximo la problemática del concepto de la planificación es quizá el mayor riesgo—y el mayor mérito—de este trabajo, que fue presentado como comunicación a la Asamblea General del Instituto Internacional de Derecho Agrario Comparado, Florencia, octubre 1962.

de la planificación está cualificada por dos momentos paralelos y sucesivos, la *ordenación* de la propiedad y la *planificación* propiamente dicha.

Por la ordenación, la propiedad inmobiliaria, en cuanto derecho, se autolimita intrínsecamente en su goce y disfrute por su titular, autolimitación cuyo alcance dependerá, en principio, de la criteriología jurídica que predomine. Si es propiedad dominical, inspirada en los módulos de *derecho quiritaris romano*, incorporados a los textos napoleónicos, y de aquí las normas civiles españolas o de la mayor parte de los pueblos hispanoamericanos, tal derecho de propiedad es el soberano derecho de *gozar y disponer* de una cosa *sin más* limitaciones que las establecidas en las leyes» (art. 348 del Código civil español), limitaciones que quedaban reducidas al de las estrictamente *legales* y de *servidumbre*. En cambio, si la propiedad se configura como sistema de tenencias —*land-tenure*—, como sucede en el mundo anglosajón, y concretamente en la Ley inglesa de 1947 sobre Planificación del campo y de la ciudad (*The Town and Country Planning Act. 1947*), los propietarios lo son realmente de *uso permitido*, exigiéndoles para todo cambio material de uso un permiso de la autoridad, absorbiendo el Estado la plusvalía. La planificación es en este sistema anglosajón, y en líneas generales, consecuencia de la consideración de la propiedad territorial como formando parte de la soberanía estatal, de la cual *usan permitidamente* los individuos, mientras que las planificaciones de los sistemas continentales no germánicos obedece a una previa reestructuración de la propiedad individual soberana, y a una necesidad de productividad y desarrollo. Coinciden ambas planificaciones en este aspecto de la mayor rentabilidad socioeconómica, hasta el punto de que lo que comienza por ser plan corrector de los *goces y disponibilidades individuales*, como la concentración parcelaria o la colonización, termina por integrarse en una planificación general, adecuada, en *espacio y tiempo*, a las estructuras agrarias o urbanas.

Hay una unidad planificadora que opera sobre la propiedad individual de la tierra para conseguir una rentabilidad mínima en las fincas, por su extensión y sus reservas naturales, evitando el *parvifundio* y *microfundio*, y también hay otra unidad planificadora que procura una rentabilidad económico-social—evitando

el *latifundio* o *microfundio*—, o haciendo que las grandes extensiones y explotaciones se cultiven debidamente.

En la planificación urbana se aspira a resolver, sobre todo en la gran ciudad, las disponibilidades del suelo edificable con arreglo a criterios económicos que permitan la edificación habitable, y el desarrollo comunitario urbanístico y residencial. En uno y otro caso, para conseguir el bien de la comunidad, con frecuencia se requiere una limitación en la libertad de los propietarios individuales en el uso de las tierras, tal como ellos quisieran, pretendiendo fijar un cauce previo, y de garantía a la vez, para la solución de los conflictos de intereses entre personas y las empresas y organismos que ejecuten la planificación.

Cuando la planificación actúa en la fase de estructuración, a reforma u ordenación de la propiedad individual, se pretende alcanzar una rentabilidad *económica* lo más *inmediata* posible para el titular beneficiario, y en definitiva para la sociedad misma; pero cuando se dirige a las infraestructuras a través de empresas públicas o semipúblicas en las que no existen en principio una destinación individual concreta, la meta está en conseguir una *rentabilidad social* inmediata y una *rentabilidad económica* a *largo plazo*, como así sucede con los planes de repoblación forestal, conservación de suelos, fincas mejorables, creación de polígonos industriales o ciudades satélites residenciales, zonas turísticas y otros. A veces, estos aspectos de la planificación toman unidad cuando se trata de estructuras territoriales determinadas, como el municipio, la provincia, la región o sectores interregionales, y en el último extremo participan de la unidad que le devienen de un *Plan General de Desarrollo Económico*.

ORIGEN DE LOS PROBLEMAS DE LA PLANIFICACIÓN EN LA PROPIEDAD TERRITORIAL INMOBILIARIA.

En el supuesto de la propiedad rústica, las exigencias de las planificaciones obedecen a dos tipos de causas. Una de carácter sociohistórico y jurídico, por la necesidad de una ordenación general que sirva de terapéutica a la manera de desarrollarse en una realidad concreta al aprovechamiento de la tierra y sus re-

cursos. Fenómenos como la acumulación de la propiedad en la Reconquista española, que duró ocho siglos, con los consiguientes repartimientos concejiles, nobiliarios o eclesiásticos; la misma desamortización; las formas de darse la colonización en las tierras hispanoamericanas, o el predominio de las fórmulas jurídicas soberanamente contractualistas crearon una situación anárquica en el cultivo de la tierra y utilización de sus recursos, independientemente de los problemas de justicia distributiva, y llevaron a la agricultura a una situación difícil. Esto constituyó una motivación no sólo ideológica y política, sino fundamentalmente técnico-agronómica de la planificación. Primero porque tal filosofía de exacerbadas pretensiones de utilidad y gozo individuales, o por empresas libres, presionó sobre la rápida e incoordinada explotación de la tierra y sus reservas, buscando la productividad más en el cultivo extensivo que en el intensivo, u ocasionando un agotamiento de la tierra desconociendo los ulteriores beneficios para la sociedad. Se produce así un *despilfarro de renta agrícola* que el Estado trata de atajar o limitar por la planificación. Y, en segundo lugar, la lenta evolución de las técnicas y prácticas de cultivo han mostrado palpablemente los riesgos de la rutina, de la improvisación y de la ignorancia. El arado sustituyó al hacha y a aquél le complementan las técnicas y mecanización del campo, pero siempre habrá que atender a circunstancias climáticas, declive de superficies, calidad de los terrenos, variabilidad de cultivos. La modernización de los medios de trabajo agrario y de las técnicas agronómicas, junto a una creciente *humanización del mundo rural*, evitando la dispersión o el absentismo anárquico han inducido al apoyo para la planificación rústica, en cuanto que su superación problemática no estaba al alcance de las posibilidades y voluntades individuales.

En lo urbano, la planificación obedece en general al rápido desarrollo de las ciudades, en ausencia de una previa ordenación del suelo, y que permitiera clarificar las áreas residenciales, las industriales y las comerciales. En las primeras se produce un deterioro y desgaste de una modernización que la arquitectura y el progreso social habrían de atender para cubrir no ese doble frente: el de las aspiraciones a una vivienda mínimamente confortable y el de las necesidades de la gran ciudad. Las áreas

industriales o comerciales, sobre todo las primeras, tienden a desplazarse del centro urbano a zonas primariamente rústicas, desprovistas de urbanización y servicios, con los problemas de transporte humano y material. Se encarece la propiedad rústica, que se convierte en urbana; se especula con los solares edificables y se hacen necesarias decisiones públicas de control en el centro de las ciudades y en los suburbios.

PRINCIPALES ZONAS DE PLANIFICACIÓN.

La planificación presenta dos problemas en parte diferentes: 1) áreas rurales, y 2) áreas urbanas. En las *rurales* hay una primera preocupación propedéutica o higienizadora de la tierra por medio de dos instrumentos básicos: el *Catastro* y el *Registro* de la Propiedad. El Catastro, como inventario de la riqueza territorial obtenido por la determinación descriptiva, gráfica y valorativa de la tierra, según su división y diferencias de cultivo, y para fines económicos, fiscales y jurídicos, en cuanto nos da la realidad geodésica, topográfica y estimativa. El Registro es institución jurídica que traduce y refleja el tráfico inmobiliario; nos da la realidad jurídica, sin perjuicio de sus implicaciones con la materialidad de la finca. Catastro y Registro, bien llevados, son el eje de una auténtica instrumentación técnicojurídica de la planificación, pues de un lado nos facilita el elemental material objetivo—la tierra o fincas—, y de otro no concreta el elemento subjetivo, como afectado o como beneficiario inmediato de la planificación. Su valor se deja sentir incluso en la fase de reordenación, de reestructura del campo, tal como en la fijación de las Unidades Mínimas de Cultivo; las de las explotaciones familiares indivisibles; la concentración o agrupación de fincas dispersas; la colonización, parcelación y planes consiguientes de zonas regables; la redistribución de la propiedad o la creación de patrimonios familiares; o la fijación de los precios de arrendamientos o fórmulas de acceso a la propiedad.

En la *planificación rural* se deja sentir, además, una actividad pública que tiende a dirigir el empleo de la tierra según su capacidad natural y recursos o reservas, con facultades de expropiación.

ción de terrenos baldíos o de fincas mejorables; y, en definitiva, para el máximo aprovechamiento de la tierra, con sus condiciones geofísicas y biológicas, según sus distintos sectores, como en materia de aguas, pastos, bosques, pesquerías, sevicultura, forraje y aún la deseable industrialización. La labrantía científica, la prevención o la erosión del suelo, los planes hidráulicos, la delimitación de aprovechamientos para bosques o pastos, la intensificación de los regadíos, son medidas que procuran la capacidad productiva de la tierra y no sólo como parte de un patrimonio personal familiar suficiente, sino también como proyección social y pública. Lo que en principio eran simples medidas de protección ante abusos o despilfarros de renta agrícola se ha convertido en verdaderos planes de reestructuración de la propiedad y de la economía y productividad agraria que alcanzan ya el ámbito de una planificación reginica comprensiva, con el objetivo positivo y creador de la integración de todas las medidas de control, de fomento, servicios públicos y otros cometidos sociales para conseguir los máximos efectos y beneficios netos.

La planificación urbana se orienta, por de pronto, en establecer condiciones mínimas de habitabilidad e higiene en los hogares y residencias a través de órganos de fiscalización de la Vivienda; luego comprende la ordenación urbanística, dirigida por los municipios, para el embellecimiento de la ciudad, mantener un equilibrio entre las zonas verdes y las edificables, facilitar el transporte y servicios públicos y combinar el sentido estético con el funcional, a veces con la dificultad de tener que mantener a las grandes avenidas o zonas de descongestión. Y, más exactamente, hay una *planificación urbana comprensiva* que traza planes a largo plazo o facilita terreno a través de *órganos de gestión*, como las Comisarias de Urbanismo, autónomos, pero a su vez de enlace entre los particulares y el municipio y de éste con la Administración central. Por último, la planificación urbana compleja ordena o crea áreas urbanísticas, no sólo con fines satélites, en una conexión de planes recíprocos de descongestión para unos, de desarrollo para otros.

LA PLANIFICACIÓN EN LA PROPIEDAD INMOBILIARIA Y EL FUTURO.

Sus problemas más importantes son: Primero, la creciente atención por parte de los planificadores profesionales, empleados gubernativos y ciudadanos interesados, estos últimos sobre todo, organizados en Asociaciones de Vecinos e Inquilinos, Cooperativas o Sindicatos, o Hermandades Agrícolas, en defensa de sus intereses. Y todos con una implicación en el intercambio y adaptación conceptual metodológica que toda planificación requiere, especialmente en el tránsito de una situación de desinterés y liberalidad a otra de sistema y planificación. Si en lo rural se aspira a la explotación máxima de los recursos y a procurar un asentamiento digno a los hombres del campo, en lo urbano, la planificación puede llegar a abarcar los problemas de intercambiabilidad urbanística para hacer frente a necesidades regionales o sectoriales en materia de aguas, eliminación de residuos, transportes, espacios verdes y de esparcimiento. Las necesidades de la comunidad y la capacidad natural en el medio ambiente deben coincidir en un nuevo tipo de trazado regional. Las Direcciones generales de Urbanismo, de Coordinación, de Economía Agraria y de Ordenación rural justifican su misma denominación en esta tarea planificadora. Segundo: históricamente, la economía de la libertad empresarial había confiado en el mercado para la distribución de terreno y reservas. La necesidad de planificar surge del fracaso mismo de ese mercado, hecho no con vistas a la comunidad; y de ahí el preciso desarrollo de guías para la distribución de recursos públicos adecuados a la explotación agraria y a la creciente ordenación urbana. Para el logro de unas decisiones públicas de planificación más reales se tiende a incluir a ésta en la política gubernamental sobre la tierra y el suelo, encauzando la iniciativa privada y aun apoyándola, pero encauzándola a fines públicos y necesidades sociales. Tercero: las decisiones planificadoras finales, bien sean para marcar los criterios generales, bien sean para planes específicos, deberían hacerse por gente de la comunidad a través del proceso político, lográndose así una mejor representación, una participación popular de las decisiones, para que junto a los expertos

planificadores se acompañaran iniciativas y aportaciones, con una mejora en los métodos, un conocimiento de las realidades y una jerarquía de responsabilidad. Una política de desarrollo comunitario en las esferas asociativo-familiares, profesionales o cooperativistas pueden facilitar ese engranaje entre una técnica planificadora, cada día más perfecta y creciente, y una presencia y cooperación de la comunidad para evitar el abuso, señalar límites y adecuar la planificación de las auténticas realidades y necesidades. Cuarto: es fundamental el enlace de los órganos planificadores con los administrativos de acción ejecutiva. En los planes sobre grandes ciudades la colisión de intereses es fuerte y la libertad mucho menor que cuando se trata de planes de grandes zonas de recursos a explotar, ante los que cabe mayor autonomía en la acción. Para los primeros, sin embargo, se tiende a engrasar la mecánica burocrática de la Administración municipal, haciéndola gestora de intereses y necesidad, facultades por cartas municipales que dota a la gran ciudad de mayor autonomía y de posibilidades de intervención, sin llegar al sistema de la municipalización del suelo. En cambio, para los planes de explotación en zonas subdesarrolladas la mayor independencia y libertad ejecutiva de la planificación exige una coordinación mínima de planes regionales o de sector, ya existentes, que surjan en el futuro. Y Quinto: el problema de que, cada vez más, la inventiva e imaginación de la técnica política y administrativa habrá de descubrir formas y procedimientos institucionales nuevos para que el poder público de acción pueda reaccionar responsablemente entre él y el proceso planificador. La extensión cultural agraria, o la educación artística urbana, forman parte de la ambientación social que abone y facilite la planificación, en la que propiamente participarán no sólo los expertos, técnicos y prácticos, ingenieros, peritos y trabajadores de la construcción o de las reformas estructurales, sino también juristas, psicólogos, sociólogos y economistas. Porque, por ejemplo, se viene destacando como la forma de configurarse un derecho de propiedad o el acceso a ella, y la manera de distribuirse un espacio social habitable influyen en la rentabilidad del campo o de las viviendas. A mitad del siglo xx, la ciencia y la tecnología pueden extraer de la tierra y del suelo prácticamente todo. Los problemas

críticos en la planificación futura estriban en la dificultad de determinar lo que se busca. Estos problemas no son científicos o tecnológicos en sentido general, pero son humanos; llevan consigo la reconciliación de deseos humanos y la organización suficiente y responsable. La dificultad está en encontrar medios de amoldar conceptual y metodológicamente las técnicas basadas en la ciencia natural, en el medio ambiente y en las ciencias juridico-social aplicadas, para crear y realizar una planificación que operando *en y sobre* la propiedad territorial inmobiliaria, en cuanto al derecho natural, fundamental y reconocido, sirva a la comunidad; y, a la inversa, para que la planificación como forma específica de socialización sirva mejor al hombre.

JESÚS LÓPEZ MEDEL,
Registrador de la Propiedad.