

PERSPECTIVAS DEL SUELO EN LOS AÑOS OCHENTA

Joseph Comby

Si hubiese que definir con una sola frase los cambios ocurridos entre los años setenta y los ochenta en la forma de abordar la cuestión del suelo, y el lugar que ésta ocupó en los debates políticos y en los estudios universitarios, se podría decir que, de una forma general, se pasó de los planteamientos teóricos e ideológicos a enfoques más técnicos y pragmáticos. Y se podría añadir además que los temas del suelo perdieron gran parte de su importancia tanto en los debates políticos como en el marco universitario.

Efectivamente, la primera mitad de los años setenta había estado marcada en Francia por el descubrimiento o el redescubrimiento de los problemas del suelo en ciertos medios universitarios. Se habían hecho importantes esfuerzos de teorización sobre la cuestión de la renta, sobre todo por parte de los economistas. Citaremos, por

ejemplo, los trabajos de Jean Louis Guigou, Alain Lipietz y Christian Topalov (muchos de estos trabajos se publicarían más tarde, pero la mayoría de estas reflexiones datan del principio de los años setenta).

El interés de los investigadores por el suelo derivaba de la toma de conciencia, después de muchos años de esclarecimiento, del papel que había podido jugar la valoración y la estructuración del capital en el curso de los años sesenta, en el contexto del "boom" inmobiliario. Y este interés se vio reforzado tras los movimientos de 1968 que habían descubierto las "luchas urbanas".

Sin embargo, desde 1974 la actividad inmobiliaria había conocido un cambio de tendencia que se transformaría en una crisis aguda y prolongada: el ramo económico de la construcción y de las obras públicas será el que alcance las mayores cifras —con mucho— de pérdidas de empleo.

Mientras se construían más de 500.000 viviendas al año, se construyen hoy menos de 300.000. El capital fue a invertirse en otros campos y el mercado del suelo hubo de sufrir un retroceso. El tema de la "especulación del suelo", tan popular durante mucho tiempo, perdió su actualidad, mientras que el tono de los debates se desplazaba, al igual que en otros temas, hacia un mayor protagonismo.

EL PROBLEMA DE LA "OFERTA DEL SUELO"

En vísperas del período que nos interesa, en 1979, una postura liderada por el gobierno de derechas acababa de definir, de forma bastante global y exhaustiva, la política oficial sobre los problemas del suelo. Su autor, Jean-François Saglio, era el Director de la Oficina Territorial de la región de París (AFRTP), un organismo público constituido quince años antes para adquirir los terrenos necesarios para la implantación de cinco ciudades nuevas en torno a París. El título "La oferta del suelo", constituía ya en sí mismo todo un programa, o al menos, un método de enfoque del mismo.

El "informe Saglio" es muy característico del período giscardiano. Intenta reducir el problema de la ordenación del suelo a un problema económico como otro cualquiera. Se sitúa en el punto de vista del promotor, del urbanista que puede ser al mismo tiempo constructor —público o privado—, el cual necesita terrenos para poder trabajar, y por lo tanto considera el suelo como una materia prima, que ha de encontrar en abundancia y a buen precio. Y todas las cuestiones de decisión urbanística, de arbitraje en la afectación del suelo, de morfología de los nuevos espacios construidos, quedan relegados a un segundo plano.

Desde el momento en que el problema se plantea en términos económicos y cuantitativos, las constantes y las soluciones derivan de lo mismo. Y se acusa a todos por turno:

- a los planes de urbanismo que prevén futuras zonas de urbanización demasiado reducidas y recortan exageradamente el mercado potencial de los terrenos;
- a las administraciones públicas, que retienen inútilmente espacios que podrían ser mejor utilizados;
- al fisco, que grava los cambios, pero que curiosamente ahorra la retención de terrenos urbanizables, y de este modo anima sin querer la "retención del suelo", y
- la opacidad del mercado que, al contrario de lo que sucede en otros países occidentales, como Alemania, la venta del suelo y su precio quedan bajo el secreto fiscal.

Sin embargo, las soluciones preconizadas y adoptadas en los últimos años del septenio Giscard d'Estaing son más prudentes porque interesa no contrariar los intereses locales.

- para vencer la opacidad del mercado se han

creado "observadores locales de la propiedad del suelo", pero sin tocar el secreto del cambio: estas observaciones se reducirían, la mayor parte de las veces, a compatibilizar los lotes que salían al mercado y sus plazos de comercialización;

- en enero de 1980 se aprobó una ley que permitía triplicar la contribución de los terrenos edificables no construidos, pero esta medida sigue siendo desconocida muchas veces por los propios contribuyentes (un impuesto casi nulo, multiplicado por tres... sigue siendo casi nulo), y
- En cuanto a la voluntad de poner en movimiento terrenos inútilmente retenidos por ciertas administraciones, se enfrenta con la resistencia institucional, porque es cada administración la que juzga la utilidad de los terrenos que retiene, pero en caso de ponerlos en venta no será ella quien se beneficie del producto obtenido.

EL PROGRAMA SOCIALISTA Y SU ABANDONO

La llegada al poder de un gobierno socialista en mayo de 1981 llevó a pensar que la política del suelo conocería un nuevo curso, porque el programa electoral del candidato Mitterrand tenía explícitamente entre sus pretensiones una serie de medidas de primera fila entre las cuales estaba la creación de un "impuesto sobre el suelo a declarar anualmente".

Sin embargo, era un proyecto antiguo, que se remontaba a los años cincuenta, a la época de rápida recuperación del ritmo de nuevas construcciones, en un contexto de gran pobreza de equipamientos públicos y de escasez de terrenos anexionables a las redes existentes. El Ministro de la Construcción de aquel momento, Eugène Claudius Petit (un demócrata cristiano que conseguirá imponer a Le Corbusier y sus ideas) junto con un determinado número de cargos públicos locales tenían de hecho la sensación de tener que pagar dos veces los terrenos que se necesitaban para las ampliaciones urbanas (una vez al realizar los equipamientos, y otra al comprar esos terrenos ya equipados) a unos propietarios camuflados que hacían valorar el terreno como urbanizable en el momento en que la administración quería comprarlos, mientras que hasta entonces habían estado pagando un impuesto anual basado únicamente en el valor agrícola, diez o cien veces menor que el valor de un terreno edificable.

La idea, solamente planteada en el programa socialista, había estado a punto de triunfar muchas veces durante los años sesenta y setenta, gracias a los votos de una buena parte de la derecha. Sólo fracasó tras la decidida oposición del Ministerio de Economía. Era una idea muy sencilla. Se trataba de pedir a los propietarios que declarasen ellos mismos el valor de sus terrenos y que fuesen gravados anualmente sobre la base de este valor, entendiéndose que la colectivi-

dad pública se reservaba el derecho de adquirir cada terreno según el precio declarado por el propietario, el cual se veía así obligado a declarar un valor exacto.

Desde el verano de 1981 estaba preparado por el Ministerio de Urbanismo un proyecto de impuesto sobre el suelo declarado, que enseguida tropezó con los servicios del Ministerio de Economía. Este veía en el nuevo proyecto de impuesto un sistema muy costoso en su gestión (habida cuenta del gran número de contribuyentes afectados), para un producto se seguiría siendo relativamente débil.

Después de haber discutido la puesta en práctica del impuesto sobre grandes fortunas, a finales de junio de 1981, para retrasar el estudio del impuesto sobre el suelo, Hacienda consiguió remitir la cuestión, en abril de 1982, a un grupo de trabajo... que jamás presentó su informe. Mientras tanto, el cambio de clima político había hecho imposible una reforma en la cual el "coste electoral" había sido muy alto por el gran número de contribuyentes-electores afectados (la propiedad periurbana generalmente está muy dividida).

Los cinco años de gestión socialista, además, no introdujeron demasiadas novedades en el campo de la política del suelo, mientras que el Ministro de Urbanismo se dedicaba a poner en práctica la política de descentralización. Los instrumentos de actuación sobre el suelo no se modificaron prácticamente; simplemente cambiaron de manos, porque el Estado se desentendió casi completamente de cualquier intervención en estos asuntos.

LAS VACILACIONES LIBERALES

La vuelta al poder en marzo de 1986 —después de un paréntesis de cinco años— de la coalición de derechas que había gobernado desde 1958, abre una nueva fase de turbulencia y de paradojas.

El programa del equipo de gobierno llamado en torno a Jacques Chirac, jefe de filas del partido gaullista, de hecho estaba constituido por un conjunto de orientaciones liberales, cuyo enunciado sigue siendo muchas veces impreciso, pero que tienen como característica cuestionar especialmente los dispositivos adoptados incluso antes del período socialista, por otros ministros gaullistas.

Un ejemplo significativo es el del "límite legal de densidad" ("Plafond légal de Densité" PLD). Este dispositivo que estaban dispuestos a suprimir, se había instituido en 1975 por Robert Galley, Ministro de Jacques Chirac, que entonces era ya Primer Ministro. El PLD creaba una densidad de construcción por parcela, por encima de la cual el derecho de construcción "dependía" ya de la administración, y no del propietario del terreno. Para construir, éste debía en cierto modo desquitarse del derecho que el PLD le había negado. Lejos de reforzar el PLD, el gobierno

socialista lo había vaciado de contenido prácticamente, limitando su aplicación a densidades muy altas, teniendo presente que no se trataba de penalizar la construcción de inmuebles colectivos, frente a la construcción de viviendas individuales.

Del mismo modo, la restricción de las posibilidades de aplicación del derecho de preferencia de compra, que está hoy a la orden del día, parece en principio que señala una marcha atrás con relación a las leyes de 1962 y de 1976, frente a la ley socialista de 1985 sobre este asunto, que intentaba sobre todo unificar los distintos sistemas de preferencia de compra en vigor, con la intención de simplificarlos.

La cuestión es algo diferente cuando se refiere al derecho de expropiación. Las condiciones de la expropiación han sufrido una lenta evolución desde hace casi un siglo, a través de una serie de leyes y de decisiones de la jurisprudencia, que ha ido ampliando las posibilidades de aplicación de la expropiación y que han hecho más rígidas las condiciones de valoración de los bienes. El proyecto que actualmente defienden ciertos círculos próximos al gobierno limitaría la expropiación únicamente a los casos de realización de un equipamiento público a cargo del Estado, o de la Administración local. Se trataría de un salto hacia atrás de treinta y tres años, puesto que en 1953 hubo una ley que extendía la expropiación a casos de realización de operaciones urbanísticas, cuyos dispositivos habrían contribuido a reemplazar durante este tiempo muchos gobiernos, tanto de derechas como de izquierdas.

Faltaría saber si las ideas que se presentan hoy al poder se traducirán efectivamente en medidas legales. Si es así, nada menos seguro podríamos imaginar; en gran medida, el trabajo legislativo de esos mismos líderes políticos se encargaría de destruirlas.

LOS PROBLEMAS DEL SUELO EN LOS AÑOS OCHENTA

Dejando aparte las peripecias de la política y sus contrasentidos, y tratando de definir los problemas del suelo de los años ochenta, se descubre con claridad que la situación cambió mucho con respecto a los años setenta. Nos limitaremos aquí a señalar algunas líneas maestras de la nueva situación.

- En materia de ordenación del suelo y de organización y transformación del uso del suelo, la mayor dificultad no está en convertir nuevos espacios naturales en terrenos urbanizables. La cuestión del equipamiento de los nuevos terrenos es bien conocida y los métodos están ya a punto, tanto en el plano jurídico como en el económico, aunque no todo sea perfecto. Por el contrario, la reconquista de los espacios construidos y degradados parece que debería constituir una creciente preocupación, y todavía no se ha encontrado una solución satisfactoria.
- La política de vivienda de los años setenta

estuvo dominada por la política de acceso a la propiedad. Según palabras de Giscard d'Estaing, había que "hacer que los franceses fuesen los dueños de Francia". Esta estrategia se enfrenta hoy con dos obstáculos, la insolvencia de la mayor parte de las familias que necesitan una vivienda, y además los frenos a la movilidad de la población activa que provoca el acceso a la propiedad, mientras que esta movilidad es necesaria para facilitar los cambios económicos.

- Los años setenta estuvieron marcados por una peri-urbanización de las nuevas zonas residenciales. En su desarrollo, el movimiento lo ha hecho cambiar de sentido, y en los años ochenta parece que están iniciando una auténtica banalización del territorio, como si el factor "distancia del cen-

tro" se fuese desdibujando. Hoy en día son las pequeñas comunidades rurales las que acogen la mayor parte de las nuevas instalaciones, al tiempo que casi todas las ciudades pierden habitantes. Los urbanistas parece que todavía no han tomado plena conciencia del fenómeno.

Estos tres ejemplos muestran que está naciendo un importante esfuerzo de reflexiones nuevas. Los instrumentos jurídicos, institucionales y económicos de la política del suelo de los que disponemos actualmente han sido concebidos en su mayoría entre la LOF de 1967 (Ley de Ordenación del Territorio) y 1975-76 (PLP Zonas de Intervención del Suelo, Ley de plusvalía), en una época de fuerte crecimiento económico y de desarrollo centrado en las grandes ciudades. Es hora ya de darse cuenta que el mundo ha cambiado.