

PROPUESTAS PARA UNA NUEVA POLITICA DEL SUELO

Rafael Zorrilla Torras

Las grandes actuaciones urbanísticas previstas en Barcelona, Sevilla y Madrid, con el horizonte de 1992, plantean la posibilidad de una nueva forma de gestión del suelo público. Esta nueva forma de gestión permitiría resolver graves problemas, como la escasez de suelo para la construcción de Viviendas de Protección Oficial (VPO) en las grandes ciudades, problema que está agudizando la expulsión de los grupos sociales de bajos ingresos a los bordes exteriores de las áreas metropolitanas.

Junto con esta nueva forma de gestión, que se caracterizaría por la creación de "bancos de suelo público" cedidos en derecho de superficie para la construcción de VPO, se plantea la adopción de medidas fiscales (cesión a los Ayuntamientos de los rendimientos por inmuebles en el IRPF) y la creación de empresas regionales o locales de suelo.

Se han celebrado recientemente en España diversos Congresos y Jornadas (1) que han tenido como uno de sus puntos básicos de referencia las grandes operaciones urbanísticas que se encuentran en marcha en Barcelona, Sevilla y Madrid, y que concluirán en 1992.

Todas estas operaciones tienen algunas características comunes: el sector público va a realizar en ellas una inversión directa muy importante, y, además, Barcelona 92 y Expo-Sevilla gozarán de importantes beneficios fiscales. El resultado de la inversión, una vez concluidos dichos eventos, permitirá disponer de importantes cantidades de suelo e inmuebles públicos. En el caso de Madrid es la disposición previa del suelo la que permite llevar a cabo operaciones como Madrid-Sur o el

A new land policy for 1992

The great 1992 urban projects drawn up for Barcelona, Sevilla and Madrid offer the opportunity for a new land policy. In recent years land shortage for economical dwellings has increased the emigration of low income families to the outskirts of metropolitan areas.

A new policy in the management of public land could solve this problem. This new policy would create "banks of public land" to let in leasehold for the construction of economical dwellings. These banks would be administered by Regional or Local public bodies. Also some tax measures could be taken, such as the transfer to councils of the yields of income tax on buildings. Otherwise, the great public investment in these cities for 1992 will not help to solve the land question.

Campo de las Naciones, el nuevo ferial madrileño.

La visión neodesarrollista con que en muchos casos se está abordando estas actuaciones permite albergar serias dudas sobre los efectos que en materia de suelo y vivienda puedan alcanzarse. Por el contrario, también el sector público parece haber descubierto que, marginando las políticas de vivienda, el suelo puede convertirse en un excelente negocio con que sanear las cuentas de resultados o en una fuente de ingresos con la que justificar precisamente las inversiones del neodesarrollismo.

Como contrapunto a esta perspectiva, crecen, en cambio, las voces, en ocasiones avaladas por

Rafael Zorrilla Torras es Abogado.

(1) El más significativo ha sido el Congreso de la Federa-

ción Internacional de Vivienda y Urbanismo celebrado en Sevilla, en octubre de 1987.

importantes investigaciones (2), que señalan los crecientes problemas existentes en cuanto a disposición de suelo en estas grandes capitales para la construcción de viviendas de protección oficial, la carestía de los locales para actividades terciarias y la dificultad de pequeñas empresas y trabajadores autónomos para encontrar una localización cercana a su ciudad de residencia.

Entre los expertos europeos que han participado en estos diversos encuentros algunos han subrayado cómo en las grandes ciudades europeas la ideología "clorofila", que en este momento lleva a muchas jóvenes familias a buscar el adosado suburbano con jardín, ha hecho crisis. En unos casos, los hijos crecieron, y no usan ya el jardín para montar en el triciclo, sino que por el contrario buscan afanosamente la gran ciudad que les protegerá en el anonimato. A ello hay que añadir que de forma creciente se constituyen núcleos familiares unipersonales que buscan en la cercanía de la gran urbe la comunicación que no existe en su morada. Así, algunas grandes ciudades ven con esperanza cómo el número de sus habitantes se estabiliza e incluso crece de nuevo. La recuperación de zonas centrales de las ciudades y las políticas de rehabilitación están poniendo de moda otra vez los "centros".

Las grandes inversiones públicas que permitieron el desarrollo de nuestras ciudades en los años cincuenta y sesenta, merced a las inversiones de las Comisarias Generales de Ordenación Urbana, la Obra Sindical del Hogar o el Instituto Nacional de la Vivienda, se dilapidaron literalmente mediante la cesión gratuita (3) del suelo a los adquirentes de viviendas o de grandes empresas que se consolidaron con estos pingües negocios. Esa dilapidación impidió que existieran unos fondos económicos y unos patrimonios de suelo con los que fuera posible abordar las nuevas actuaciones. Si esos patrimonios no hubieran perdido su titularidad pública el mercado del suelo no habría experimentado la tensión alcista actual y la respuesta al crecimiento de la demanda habría podido ser relativamente rápida.

Por otra parte, en los próximos años vamos a asistir a una presión creciente en pro del recorte del déficit público y, consecuentemente, a una reducción de las inversiones públicas, con la excepción notable, precisamente, de esas grandes operaciones urbanísticas que comentábamos. No merece la pena en este momento insistir en el fracaso de las medidas previstas en la Ley del Suelo para favorecer los patrimonios públicos de suelo, ni en la falta de visión no sólo de los gestores municipales de los sesenta y los setenta,

sino también de las primeras corporaciones municipales democráticas en esta materia. No cabe desconocer a este respecto la escasa influencia que las experiencias de países del norte de Europa han tenido, tanto en el PSOE como en el PCE, en materia de urbanismo, mientras que producían fascinación los estudios de nuestros amigos italianos, que en materia de política de suelo han conseguido unos resultados discretos.

Lo verdaderamente preocupante en este panorama es la *ausencia total de una respuesta política* a estos problemas. Como se ha expuesto en repetidas ocasiones (4), aunque la razón última de la subida de los precios de suelo en España se encuentra en el "tirón" que determinada demanda produce a partir de 1985, existen mecanismos desde el lado de la oferta para equilibrar la situación. Lo paradójico es que no haría falta tanto *AUMENTAR* la inversión pública que se está produciendo en el sector como, sobre todo, *ORIENTAR* la gestión de esos fondos públicos hacia un objetivo claro. El objetivo más importante que debe perseguirse en las grandes ciudades es, sin duda, permitir que se construyan viviendas de protección oficial a las que puedan acceder las familias con ingresos inferiores a 2,5 veces el Salario Mínimo Interprofesional. Estas familias representan en la Comunidad de Madrid el 44,4 por 100 del total (5).

Quizá un sencillo ejemplo nos dé una idea clara de la magnitud del problema:

En el año 1988 una vivienda de protección oficial de 70 metros cuadrados útiles de superficie (dos dormitorios) tendrá un precio máximo de venta de 5.400.000 pesetas.

Para acceder a ella la familia compradora tendrá que dar una entrada de 1.350.000 pesetas y abonará mensualidades en torno a 35.000 pesetas.

Estas cifras, todas ellas aproximadas, significan que, aplicando como esfuerzo máximo posible de una familia el dedicar el 30 por 100 de su salario (lo habitual es considerar el 20 % como parte de los ingresos que puede dedicarse a vivienda), sólo las familias con unos ingresos en torno a 100.000 pesetas (2,3-2,5 el SMI) pueden acceder a la compra de una VPO, y ello contando con que tiene acumulado el ahorro necesario para abonar la entrada.

Por tanto, dos conclusiones pueden extraerse:

1. Una importante parte de la demanda, que puede fijarse en torno al 30 por 100, no puede acceder en propiedad a las viviendas de protección oficial, ni tampoco a viviendas de promo-

(2) Entre ellas merece destacarse la realizada periódicamente por la Comunidad de Madrid, llamada "Información del Mercado Inmobiliario", desarrollado por "Datin, S. A.", y el estudio realizado por JOAQUÍN CLUSA para la Generalidad de Cataluña: "Estudio comparativo sobre los precios de suelo en Barcelona y Madrid: situación, evolución y factores explicativos".

(3) Formalmente, la gratuidad no existía, pero, como en el reciente proceso de Remodelación de Barrios de Madrid, los precios de venta de las viviendas implicaba que existía una subvención del Estado superior al 20 por 100, lo cual ha

implicado, por tanto, la no repercusión de los costes de suelo (y urbanización). Ver la publicación "Barrios de Promoción Oficial de la Operación de Remodelación, Madrid, 1979-1986", editada por el IVIMA en 1987.

(4) Ver el artículo "Madrid y el boom inmobiliario", *Economistas* n.º 27, septiembre 1987, de J. M. GÓMEZ DE MIGUEL y R. ZORRILLA.

(5) Ver el artículo "El boom inmobiliario madrileño: precios altos para rentas bajas", de JESUS LEAL, en *Alfóz* n.º 46, noviembre 1987.

ción pública (dado que las condiciones de adquisición de estos dos tipos se acercan hasta igualarse en la nueva normativa).

2. Otra parte por lo menos tan significativa como esta primera (ingresos entre 2,3 el SMI y el 3,5 veces el SMI) tiene como única posibilidad de acceder a vivienda la VPO.

Las posibles soluciones para el primer grupo (ingresos < 2,3 SMI) sólo pueden venir a través de cesiones en régimen de arrendamiento, básicamente del arrendamiento de vivienda pública con subvenciones.

Al respecto debe recordarse que la política de ventas de viviendas públicas impide recuperar, de las familias que por haber mejorado su situación pueden acceder al mercado libre, las viviendas que podrían cederse a las nuevas familias que entran a engrosar las listas de espera.

Pero ocurre, además, que la descoordinación de las distintas Administraciones puede a su vez provocar la imposibilidad de construir vivienda pública por la falta de disposición del suelo. A este respecto no se entiende en modo alguno la medida contenida en el artículo 12, e), del Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda, que establece como condición para que puedan aplicarse las ayudas especiales el que los entes públicos que cedan las viviendas lo hagan por un precio no superior al 76,5 por 100 del módulo, lo cual significa que no puede cobrarse el suelo [se ha deducido del precio vigente hasta ahora (90 % del módulo) el 15 % correspondiente al suelo]. Parece que la medida debía ser la contraria, esto es, que los entes públicos promotores deben cobrar el suelo, pero cediendo únicamente el derecho de superficie, de manera que puedan reinvertir la cantidad percibida, manteniendo a largo plazo la titularidad pública. Tampoco se entienden fácilmente propuestas como las formuladas por el Ayuntamiento de Madrid de vender el suelo público a promotores privados (ver diario *ABC* y diario *El País*, 24-11-1987) cuando la falta de cumplimiento de las previsiones del Plan General ha supuesto una carencia muy acusada de suelo urbanizado. Esta carencia de suelo urbanizado provoca que el existente se dedique al tipo de demanda con mayor poder adquisitivo, provocando indirectamente la imposibilidad de promover viviendas de protección oficial por desbordar el precio de suelo el máximo permitido legalmente en este tipo de promociones (este máximo asciende al 15 % del módulo de VPO; para 1987, en Madrid, una cifra de repercusión de 11.000 ptas/m.² de suelo edificable).

En cuanto a las familias con ingresos comprendidos entre 2,3 y 3,5 veces el SMI, el problema es, por tanto, encontrar una vivienda de protección oficial en el lugar adecuado. Las VPO se

construyen en los bordes de las grandes áreas metropolitanas, en los que los problemas de comunicación se han agravado en muchas ocasiones, lo que supone para las familias que han de desplazarse unos enormes costes económicos y sociales.

En este sentido quedan pocas esperanzas de que medidas como la propuesta por el Plan General de Madrid, de reservar terrenos para la construcción de VPO, tengan finalmente un resultado efectivo, sino se acompañan de una intervención pública eficaz (6).

En las grandes ciudades, por tanto, no se están promoviendo en la actualidad por la iniciativa privada viviendas de protección oficial, y las familias con ingresos inferiores a 3,5 veces el SMI (el 68 % del total de las familias en la Comunidad de Madrid) difícilmente podrán acceder materialmente a vivienda en propiedad. El régimen de arrendamiento sigue en declive, a pesar de las medidas que, como el Real Decreto-ley 2/1985, conocido como la "Ley Boyer", pretendían su relanzamiento.

REFLEXIONES FINALES

Todo ello lleva a la necesidad de dar una respuesta abordando nuevas políticas de suelo en las que la iniciativa pública debería tener un peso decisivo. Buena parte de las medidas que se proponen figuran desde hace décadas en los programas de las socialdemocracias europeas.

Esta nueva política tendría su desarrollo en torno a las siguientes propuestas:

1. Un mayor protagonismo de los Ayuntamientos en las políticas de suelo, con la creación de empresas públicas municipales o, en su caso, regionales, que se responsabilizaran tanto de la adquisición y urbanización del suelo como de su posterior cesión. Es imposible una gestión adecuada partiendo de las anticuadas formas operativas con que han de trabajar en la actualidad nuestras Administraciones Públicas.

2. La asignación de medios económicos específicos para políticas de suelo, tanto en forma de subvenciones a fondo perdido como de préstamos con intereses especiales. A este respecto, la unificación de la fiscalidad inmobiliaria parece un paso decisivo. Se trataría de ir eliminando la tributación por renta supuesta de los inmuebles en el IRPF actualmente vigente, para aumentar en la misma cuantía global el importe de la contribución urbana, lo que sería un paso decisivo para sanear las Haciendas Locales. Los préstamos subvencionados podrían articularse por parte del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en el marco de la política de vivienda.

3. Una nueva forma de gestión de los patrimonios públicos de suelo. Los patrimonios públi-

(6) Ello al margen del riesgo que existe de anulación por los Tribunales de dichas reservas para VPO. Es significativa la sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 1 de

junio de 1987, que ha anulado la directriz de planeamiento territorial y urbanístico aprobada por COPLACO, que preveía la reserva de suelo para VPO.

cos de suelo tendrían como principio básico de su administración el carácter "rotatorio" de sus fondos, esto es, la reinversión sucesiva de los rendimientos económicos obtenidos en la gestión (que en ocasiones se ha denominado bancos de suelo).

La segunda línea de trabajo de estos patrimonios sería la cesión preferente de suelo residencial para viviendas de protección oficial, de promoción pública o privada, y el apoyo al pequeño comercio y a las pequeñas y medianas empresas.

En tercer lugar, la forma de realizar las cesiones es básica, tanto para garantizar a medio plazo el destino final de los terrenos en relación con los fines perseguidos como para el mantenimiento de la titularidad pública. La figura más adecuada es la cesión temporal del suelo o el derecho de superficie, forma ya utilizada con gran éxito por el Ayuntamiento de Madrid, tanto para viviendas de protección oficial como para aparcamientos de residentes (7).

Una cuarta línea de trabajo es la imputación adecuada de los costes del suelo a cada usuario.

(7) Debe insistirse en que sólo la utilización de figuras, como el derecho de superficie, vinculadas a derecho de tanteo y retracto en las posteriores transmisiones pueden garantizar efectivamente el adecuado uso de las importantes subvenciones públicas que reciben los usuarios de viviendas de protección especial, especialmente si son de promoción pública. En el sistema actual se controla la primera cesión de la vivienda,

Cada usuario debe, como principio básico, soportar los costes del suelo que utiliza.

Han sido frecuentes prácticas como las cesiones gratuitas de suelo para la promoción de viviendas públicas. En principio, cada actividad debe soportar el coste del conjunto de los factores que exige su desarrollo, sin perjuicio de las subvenciones que el Estado pueda otorgar de forma directa, por ejemplo, a los usuarios de viviendas públicas.

4. *Modificación del sistema de valoraciones.* En este sentido parece imprescindible una modificación de la Ley de Expropiación Forzosa, que, entre otras cuestiones, debería aclarar de una vez por todas la aplicación exclusiva de la Ley del Suelo en valoraciones de suelo, una composición más ajustada de los Jurados Provinciales y su territorialización (el Gobierno Vasco ha creado ya sus propios Jurados de Expropiación, ver Decreto 292/1986), así como la equivalencia, que debe generalizarse, entre valoraciones fiscales y las valoraciones a efectos de expropiación.

pero las sucesivas se realizan de forma generalizada con dinero "en mano" no declarado, alimentando así una especulación apoyada en las ayudas públicas recibidas. Un paso positivo en este sentido es el derecho de tanteo y retracto que para la cesión de viviendas de régimen especial plantea la disposición adicional primera del Real Decreto 1494/1987.