

El Urbanismo del siglo XXI: Problemas previsibles y líneas de actuación recomendables

Antonio SERRANO RODRÍGUEZ

Director General de Política Territorial y Urbanismo

RESUMEN: El texto se basa en la exposición realizada en la inauguración del Seminario sobre "El Urbanismo del siglo XXI", celebrado en Perlora (Asturias) en enero de 1993, a la que se han incorporado: algunas reflexiones posteriores sobre la situación y la dinámica urbanística actual en España; las propuestas de actuación recomendables para facilitar los procesos de coordinación, concertación y actuación específica en el marco de las correspondientes competencias; las medidas que puedan implicar un mejor control de la especulación sobre el suelo y la vivienda, con una reducción final de los precios de las mismas; y, por último, las recomendaciones respecto a los nuevos planteamientos de la regulación y gestión urbanística en el marco del mercado común europeo.

En este marco, la posición defendida en el artículo se centra fundamentalmente en los siguientes aspectos: promover la concertación interadministrativa; facilitar el conocimiento y aplicabilidad de la normativa urbanística; potenciar la creación de los Patrimonios Municipales de suelo y su uso para regular los mercados de suelo; facilitar la intervención pública en dicho mercado; coordinar las políticas de infraestructuras, suelo y vivienda al nivel de las administraciones públicas, poniendo de manifiesto la voluntad política de intervención, demostrando las ventajas de la actuación concertada interadministrativa y sirviendo de pauta ejemplificadora del objetivo de mantener los precios del suelo y de la vivienda en cotas aceptables respecto a la media europea.

I. PRESENTACION

El texto que a continuación se recoge es el de la exposición realizada en la inauguración del Seminario sobre "El Urbanismo del siglo XXI", celebrado en Perlora (Asturias) en enero de 1993, a la que se han incorporado algunas reflexiones posteriores sobre la problemática que se analiza.

La organización del citado Seminario correspondió a la Dirección General de Política Territorial y Urbanismo, del MOPT, y a la Consejería de Medio Ambiente y Urbanismo del Principado de Asturias, respondiendo al consenso encontrado a lo

largo de las reuniones de concertación del Texto Refundido de la Ley del Suelo, sobre la conveniencia de realizar este tipo de reuniones periódicamente, incorporando a las mismas a los Directores Generales de las Comunidades Autónomas y a la Federación Española de Municipios y Provincias.

Los objetivos fundamentales del Seminario se situaban inicialmente en:

- Debatir la situación actual del urbanismo en España, analizando el papel del planeamiento urbanístico como resultado de la legislación vigente, Estatal y Autonómica.
- Intercambiar las experiencias, líneas y propuestas de actuación desarrolladas o en desarrollo en cada Administración, para facilitar los procesos de coordinación,

concertación y actuación específica en el marco de las correspondientes competencias.

- Analizar la situación y la dinámica urbanística actual en el futuro marco europeo.

- Reflexionar sobre la adopción de posibles medidas que puedan implicar un mejor control de la especulación sobre el suelo y la vivienda y una reducción final de los precios de las mismas.

- Reflexionar sobre la posible evolución social y sobre las recomendaciones que, ante la misma, los expertos realizan respecto a los nuevos planteamientos de regulación y gestión urbanística en el marco del mercado común europeo.

En este marco, la posición defendida por el Departamento se centraría fundamentalmente en los siguientes aspectos, cuyo comentario detallado realizamos a lo largo del artículo:

1. Promover la concertación interadministrativa que asegure los objetivos de reducir la incidencia de los precios del suelo y la vivienda sobre la calidad de vida de la población en nuestras ciudades.

2. Promover las líneas de actuación que permitan la consecución de los objetivos anteriores y, en particular:

- Facilitar el conocimiento y aplicabilidad de la normativa y del planeamiento vigente (urbanístico, sobre viviendas, infraestructuras, etc.).

- Potenciar la creación de los Patrimonios Municipales de suelo y su uso para regular los mercados de suelo, aprovechando, en su caso, las subvenciones en los tipos de interés de préstamos aplicables a esta finalidad.

- Facilitar la intervención pública en el mercado del suelo de forma concertada entre las tres administraciones y sus empresas públicas, para asegurar una oferta de suelo a precio tasado que actúe como elemento regulador del mercado.

- Coordinar las políticas de infraestructuras, suelo y vivienda al nivel de las administraciones públicas, para que la concertación correspondiente permita aprovechar las sinergias derivadas del conjunto de actuaciones sobre nuestras ciudades.

- Promover actuaciones públicas significativas que pongan de manifiesto la voluntad política de intervención, que demuestren las ventajas de la actuación concertada interadministrativa y que sirvan

de pauta ejemplificadora del objetivo de mantener los precios del suelo y de la vivienda en cotas aceptables respecto a la media europea.

En todo caso, es evidente que estas líneas de actuación, inscritas en el marco de la concertación interadministrativa, exigen un conocimiento previo de la realidad española y un intercambio de experiencias, objetivos y métodos, al que el Seminario de Perlora trataba de servir de soporte.

2. ALGUNAS CONSIDERACIONES INICIALES SOBRE EL URBANISMO DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

Dentro del marco señalado en la Presentación, hay que tener en cuenta que la segunda mitad del Siglo XX se ha caracterizado por un fuerte desarrollo de nuevas aportaciones científicas y tecnológicas; desarrollo alimentado tanto por una importante magnitud de recursos dirigidos hacia la investigación, como por los efectos multiplicadores que los propios logros de esa investigación han ido teniendo sobre el proceso.

La revolución tecnológica producida ha generado una dinámica acelerada de modificación en las relaciones técnicas de producción que afecta igualmente a las formas de organización de la producción y al papel de los distintos agentes sociales en la misma. La Administración, las multinacionales, las grandes empresas públicas o privadas, las pequeñas y medianas empresas, los sindicatos y los ciudadanos en su conjunto, han ido viendo como se modificaba su posición en la dinámica social. Y, sobre todo, como este proceso afectaba a su entorno, a su residencia y a sus ciudades.

En particular, el automóvil ha interactuado de una manera significativa sobre las formas de organizar el territorio, posibilitando un modelo disperso de ocupación del espacio en torno a los grandes centros urbanos. La implantación de ciudades-jardín en urbanizaciones dispersas no hubiera sido posible sin el desarrollo automovilístico; como tampoco hubiera sido factible, sin una progresiva ampliación de las redes de

transporte público, el incremento del área de influencia de las regiones funcionales urbanas que poco a poco se han ido delimitando a partir de los principales centros urbanos.

Este modelo de ocupación del territorio ha venido también claramente influenciado por la técnica de zonificación, claramente asumida por la normativa aprobada, desde la Ley del Suelo de 1956 hasta la normativa urbanística actual.

Los problemas derivados de estas tendencias, unidas a una política de localización empresarial dirigida a la interiorización de las economías de aglomeración y urbanización que les permitían obtener las grandes áreas urbanas y metropolitanas, han sido claros:

1. Concentración de la población y de la actividad en áreas espaciales reducidas. En España uno de cada dos habitantes residen en 18 áreas metropolitanas que ocupan del orden del 3,8% del territorio español. En el otro 96,2% de la superficie española reside el otro 50% de los habitantes. Adicionalmente, uno de cada tres habitantes reside en una de las cinco grandes áreas metropolitanas - Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla y Bilbao - que tan solo representan el 1,4% de la superficie nacional; y, como podemos apreciar en el cuadro adjunto, la prospectiva demográfica realizada por la DGPTU, prevé que el 77% de la población del año 2001 resida en 310 municipios de más de 20.000 habitantes que, aproximadamente, representarán el 4% del total de municipios españoles.

2. Significativa ampliación del número de municipios que se van integrando en las respectivas áreas metropolitanas, lo que a su vez implica un sustancial incremento de la distancia a recorrer en los movimientos recurrentes diarios por motivo de trabajo. El número de kilómetros recorridos diariamente por cada habitante se incrementa significativamente.

3. Pérdida de una forma de vida en la que la ciudad jugaba un papel fundamental como marco de interrelación social y vital, a cambio de un espacio cada vez más zonificado y segregado en el que la distancia entre residencia, trabajo, ocio, comercio, etc., dificulta y restringe el tiempo para la relación personal. La individualización social y el

predominio de la televisión y del automóvil en nuestras formas de vida es una conclusión interactiva con este modelo de desarrollo territorial que, en última instancia, como se ha señalado en distintas investigaciones, se encuentra muy directamente ligado al modelo de sociedad de consumo predominante en la actualidad.

4. En el marco territorial español es necesario distinguir tres ámbitos con problemática espacial y urbana diferenciada:

- a) Las regiones funcionales urbanas y áreas metropolitanas concentradoras de población y de actividad, en las que las ventajas comparativas ligadas a las economías de aglomeración y urbanización coexisten con crecientes costes de congestión, marginalidad e incomunicación social, que van afectando de manera creciente a las mejoras de calidad de vida que estas grandes áreas han significado para la población.

- b) Las ciudades intermedias, con unos ciertos niveles poblacionales y de urbanización, que han posibilitado el desarrollo de actividades productivas que, con las adecuadas políticas de ordenación del territorio, podrían fundamentar una alternativa deseable, por menos desequilibradora, a la localización productiva en las grandes áreas metropolitanas. En estas ciudades es en las que el urbanismo y las políticas territoriales pueden encontrar una mayor eficiencia, e implicar una mayor ayuda para la potenciación de un desarrollo territorial equilibrado y compatible con el respeto al medio ambiente, sin caer en los errores cometidos en la producción de los espacios de las grandes concentraciones urbanas.

- c) Las áreas rurales, caracterizadas de una manera genérica por una población ligada al sector primario, con rentas reducidas, fuerte nivel de envejecimiento y unos niveles dotacionales reducidos. En parte de estas áreas la dinámica de despoblamiento progresivo es difícilmente reversible, pero en un buen número de ellas una adecuada política territorial, basada en el desarrollo de los potenciales endógenos disponibles y en la creciente valoración de los elementos medioambientales de su entorno, puede significar un importante crecimiento en los niveles y en la calidad de vida de sus

EVOLUCION DE LA POBLACION DE HECHO Y DEL NUMERO DE MUNICIPIOS URBANOS

Tamaño	1940		1950		1960		1970		1981		1991		PREVISION año 2001		
	Núm.	Habit.	Núm.	Habit.	Núm.	Habit.	Núm.	Habit.	Núm.	Habit.	Núm.	Habit.	Núm.	Habit.	% total
Municipios de 20.000 l a 50.000 habitantes.	99	2.945.601	95	2.657.505	108	3.027.992	132	3.833.920	149	4.292.069	172	4.979.662	180	5.421.000	13%
Municipios de 50.001 a 100.000 habitantes.	22	1.512.462	30	1.884.194	35	2.442.326	36	2.469.556	53	3.521.471	57	3.773.817	63	4.337.000	11%
Municipios de 100.001 a 500.000 habitantes.	16	2.802.008	21	3.332.672	23	4.160.188	34	6.396.468	44	8.420.510	50	9.512.029	61	12.953.000	32%
Municipios mayores de 500.000 habitantes.	2	2.169.822	3	3.407.689	3	4.322.860	4	6.092.975	6	7.442.765	6	7.405.143	6	8.430.000	21%
TOTAL MUNICIPIOS URBANOS (>20.000 habitantes)	139	9.429.893	149	11.282.060	169	13.953.366	206	18.792.919	252	23.676.815	285	25.670.651	310	31.141.000	77%
TOTAL MUNICIPIOS	9.256	26.014.278	9.214	28.117.873	9.202	30.582.936	8.655	33.956.376	8.081	37.746.265	8.077	39.433.942	8.077	40.570.000	100%
% URBANOS (> 20.000 HABITANTES) SOBRE TOTAL	1,5%	36,2%	1,6%	40,1%	1,8%	45,6%	2,4%	55,3%	3,1%	62,7%	3,5%	65,1%	3,8%	77%	-

habitantes, permitiendo su recuperación territorial en un marco de ecodesarrollo social.

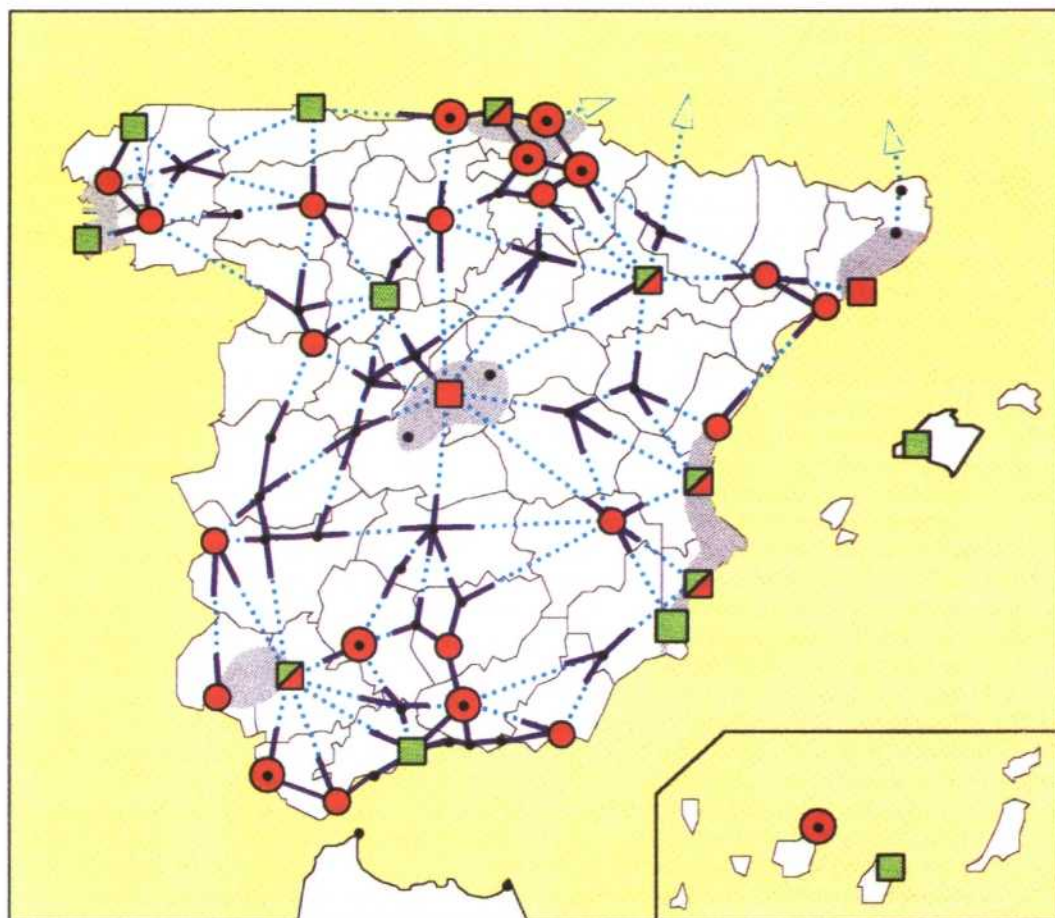
Cara al futuro es esperable que las telecomunicaciones y las nuevas tecnologías incidan en las pautas de residencia, localización de las actividades productivas, lugar de desempeño del empleo, etc. Así, una mejora de las telecomunicaciones puede ir asociada a una reducción de la movilidad obligada de la residencia al trabajo y permitir igualmente potenciar de una manera significativa el trabajo a domicilio, así como reafirmar el papel de las ciudades medias y de la localización dispersa de actividades.

Por ahora, sin embargo, esta tendencia no es más que eso, una tendencia esperable a largo plazo, muy contrarrestada todavía por el creciente papel de los servicios y por las economías externas ligadas a la aglomeración y urbanización propias de las grandes áreas metropolitanas y de las regiones funcionales urbanas.

En este marco, el problema del suelo y de la edificación parece que va a continuar presentando rasgos comunes a los registrados en los últimos años; y que el

papel a desempeñar por el urbanismo no es esperable que pueda presentar modificaciones cualitativas sustanciales con respecto al que ha venido siendo el urbanismo de la sociedad contemporánea. Otra cosa es plantear las consideraciones a introducir en el planeamiento urbanístico, o la necesaria consideración de las insuficiencias que una legislación urbanística proveniente de 1956 –aunque sensiblemente modificada tanto por la Ley de Reforma de 1975 como por la Ley de Reforma de 1990– puede presentar para la sociedad del futuro.

En todo caso, la consideración de las correcciones a introducir en el planeamiento y en la normativa urbanística deben tener en cuenta la distinta problemática de las áreas rurales, ciudades medias o áreas metropolitanas antes señaladas, que no siempre ha sido correctamente considerada ni resuelta en la citada normativa. Y ello sin olvidar, adicionalmente, los condicionantes que establece la distribución competencial en el Estado Español en materia de urbanismo, ordenación del territorio, medio ambiente y vivienda.



SISTEMA BASICO DE CIUDADES EN EL HORIZONTE DEL PLAN

-  Regiones urbanas
-  Areas metropolitanas internacionales
-  Areas metropolitanas nacionales
-  Areas metropolitanas regionales
-  Principales áreas urbanas de desarrollo
-  Areas urbanas de alto potencial
-  Sistema de reequilibrio en el horizonte del plan
-  Relaciones fundamentales

3. EL MERCADO DEL SUELO Y VIVIENDA

3.1. Los aspectos básicos del mercado

En una sociedad como la española, que ha optado por el predominio de la economía de mercado, la consideración de lo que puede suceder en nuestras ciudades y en su urbanismo en el siglo XXI necesariamente pasa por la consideración del funcionamiento actual y previsible de los mercados que regulan la intervención de la iniciativa privada en el proceso de producción de la ciudad. Es decir, en los mercados del suelo y de la vivienda.

En el funcionamiento normal de estos mercados, el precio del suelo viene normalmente determinado por los precios finales de la edificación. Los promotores normalmente determinan el precio máximo a pagar por el suelo restando del precio máximo de venta potencial del edificio los costes de construcción, promoción y financiación, junto con sus correspondientes beneficios y costes generales. Es decir, el precio máximo del suelo aparece normalmente como valor residual del precio de la edificación.

Sin embargo, el precio del suelo también tiene influencia en el de la edificación, no ya solo como componente del precio final de ésta, sino como referente necesario en el comportamiento de los promotores. En efecto, éstos no pueden asumir bajas en el precio de sus edificios que les imposibiliten la adquisición de nuevo suelo para futuras generaciones, por lo que el precio del nuevo suelo incide igualmente en el precio final del edificio ya construido.

A su vez, el mercado de la edificación es un mercado segmentado, y con alguno de sus segmentos muy estrechos y con un grado de concentración de la propiedad muy elevado.

Esta segmentación y concentración de la propiedad es lógica en el suelo urbano de la ciudad consolidada, donde el número de solares necesariamente es reducido. Al mismo tiempo, la caracterización urbanística de estos solares está fuertemente definida por las condiciones del entorno (centralidad, accesibilidad, imagen, etc.). Por lo que un solar se puede diferenciar sustancialmente

de otro aunque su distancia física no sea muy elevada dentro de la ciudad.

Por lo tanto, el suelo en áreas urbanas consolidadas (solares) es necesariamente reducido en su magnitud, diferenciado en su caracterización y, consecuentemente, generador de una oferta espacialmente muy localizada y monopolísticamente controlada.

Ante un incremento de la demanda de espacios centrales y representativos, este suelo tiende a incrementar fuertemente sus precios. Y, desgraciadamente, lo normal es que el efecto de este incremento de precios se difunda rápidamente por el resto de la ciudad y su área de influencia, generando procesos paralelos de incremento de precios en suelos muy distintos en su caracterización y abundancia.

Así, determinadas tipologías edificatorias o localizaciones (Torres Kio, o Picasso, que son edificios situados en el eje de la Castellana en Madrid, por ejemplo) tienen un efecto demostración muy importante, con un peso muy fuerte en la fijación de la evolución de los precios de la edificación en el conjunto de la ciudad y en su área de influencia. Y, de forma derivada, también en los respectivos precios del suelo.

Este efecto demostración, junto con la percepción histórica de que el alza en el precio del suelo y de la vivienda tiende a consolidarse en el tiempo, hace que el producto inmobiliario sea un producto con una elasticidad muy sensible al alza, pero reducida a la baja. Y ello, en la medida en que es un activo con expectativas y antecedentes de revalorización superiores a la rentabilidad media de otros tipos de inversiones, que presenta adicionalmente la ventaja histórica y tradicional en España de una falta de transparencia y de una minusvaloración fiscal que, aunque cada vez tienen una menor importancia, siguen representando una importante disfunción administrativa.

Por ello, en épocas de expansión económica, los precios presentan una fuerte tendencia al alza, generando una espiral inflacionista al incentivar nuevas expectativas de revalorización.

Sin embargo, la resistencia de los precios a la baja en épocas de recesión es muy elevada, ya que por tratarse de activos patrimoniales, sólo en situaciones de necesidad salen al mercado a precios inferiores a la valoración

“con expectativas” que ha realizado su propietario.

Atendiendo a los distintos factores que inciden en la formación del precio del suelo, y de una manera general, podemos señalar que el suelo está muy lejos de constituir un mercado perfecto cuyos precios se regulen automáticamente mediante el incremento de la oferta de más suelo. Y, sobre todo, esto es más cierto en el suelo urbano de la ciudad consolidada, donde, como ya hemos señalado, el control de una oferta de suelo, que es necesariamente reducida, es más fuerte.

No obstante, esto no quiere decir que, de una forma general, una mayor oferta de suelo no tenga incidencia en la reducción del precio medio del mismo, sobre todo en las zonas periurbanas o de nueva urbanización; ni que una regulación como la existente en la actualidad, que obliga a edificar los solares en un plazo restringido, no implique una disminución en el control monopolístico del suelo urbano que, necesariamente, han de edificarse en el plazo fijado y con las condiciones de precio final de lo edificado esperables para ese plazo; aspecto que necesariamente tiene su repercusión sobre el precio final de éstos solares, sobre todo en épocas de menor demanda como las actuales.

Por otra parte, tanto la cuantía del suelo como las características del mismo, y por lo tanto los precios del suelo y de la edificación final, están influenciados por la ordenación urbanística y por las actuaciones infraestructurales que se desarrollan sobre el territorio. De hecho, toda infraestructura, y particularmente las de transporte, tienen un fuerte efecto urbanizador y aportan ventajas comparativas al suelo situado en su entorno, desde el punto de vista de su transformación en ciudad. Lo que recomienda que, como señalaremos más adelante, las políticas de incidencia territorial y urbana se realicen coordinadamente para complementar sus efectos en el logro de los objetivos deseados para cada ámbito territorial.

Por último a este nivel, es importante considerar los distintos componentes que inciden en la formación del precio final de las viviendas. Como apreciamos en la figura que recoge la Evolución de los Componentes del Precio de una Vivienda Media en Madrid, existen tres grandes componentes de coste que podemos situar en la repercusión del

coste del suelo, el coste de construcción y el coste de promoción. La participación de cada componente en el precio final no es constante a lo largo del tiempo. Como apreciamos en la figura, frente a unos costes de construcción que tienden a registrar pequeñas variaciones relativas en términos absolutos (pasan de 36.000 pta./m² techo, en pta. de 1985, a unas 100.000 pta./m² techo, en pta. de 1992), el coste del suelo sufre variaciones más importantes (de 15.000 pta./m² techo, en pta. de 1985, a unas 110.000 pta./m² techo, en pta. de 1992), seguido del coste asociado a la promoción (9.000 pta./m² techo en 1985; unas 50.000 pta./m² techo en 1992). Es decir, frente a un incremento en pesetas corrientes del 633% en el precio del suelo para el período, la promoción representa un incremento del 455% y la construcción solamente del 178%.

Adicionalmente, si analizamos la subida de precios entre 1985 y 1988, observamos que la máxima incidencia en esta subida se produce como consecuencia del incremento de la participación de los costes del suelo que, por sí solos, explican el 77,5% del incremento producido. (El suelo pasa de 15.000 a 77.000 pta./m², con un incremento de 62.000 pta./m²; mientras que el incremento total del precio de la vivienda es de 80.000 pta./m², en dicho período 1985-88).

Como consecuencia, se constata que el suelo normalmente tiene una fuerte influencia en el precio final de la vivienda y, frecuentemente, es el primero que interioriza las alzas de precios que se espera pueda soportar la demanda.

3.2. Factores incidentes en la elevación de los precios del suelo en la fase expansiva 1985-1991

Los estudios disponibles en la Dirección General de Política Territorial y Urbanismo señalan que la elevación de los precios del suelo y de la vivienda en el período 1985-1991 han sido consecuencia de la fuerte expansión de la demanda final de viviendas y espacios terciarios, ligada principalmente a:

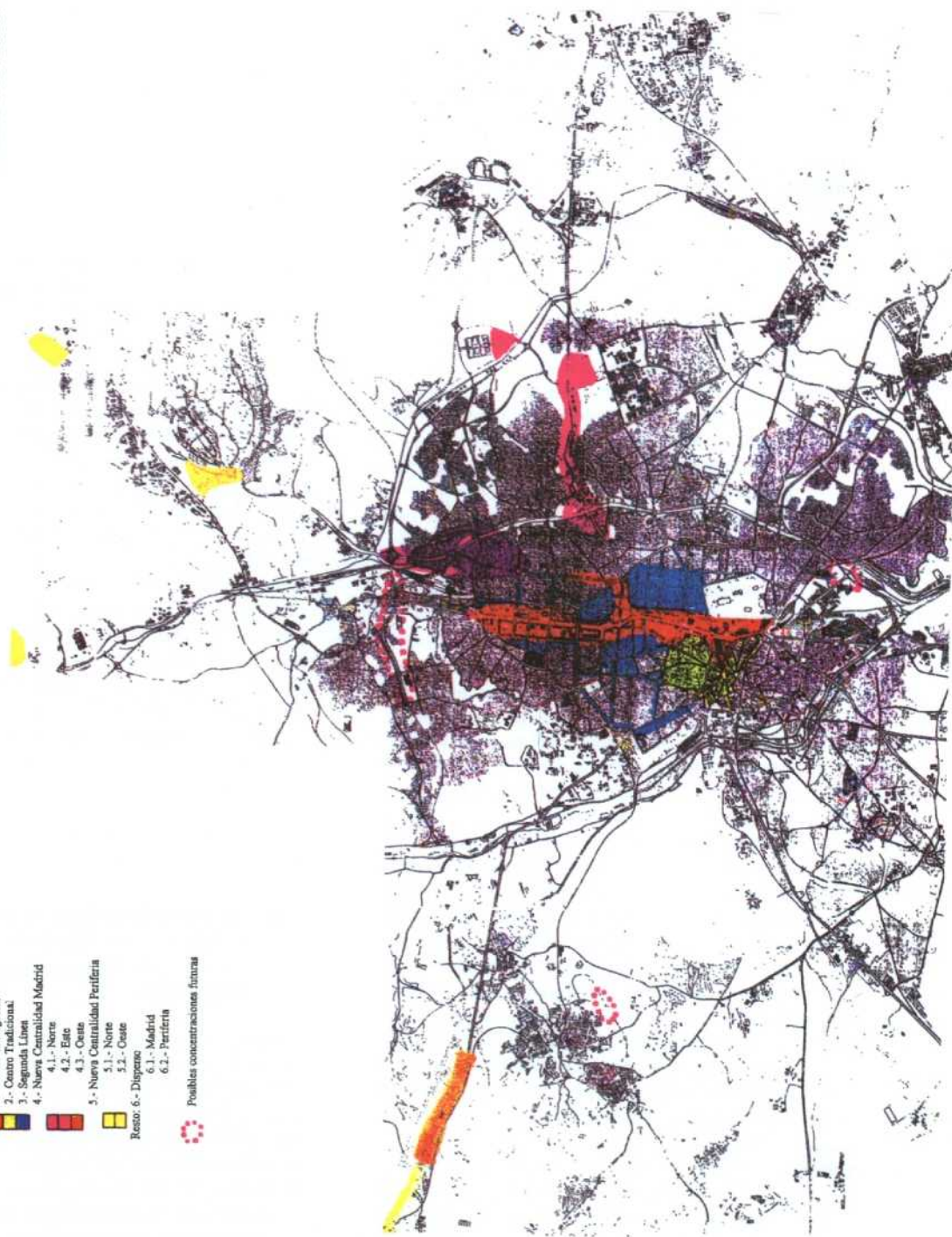
- La recuperación y mejora de las expectativas económicas españolas.
- La demanda retenida durante la época de crisis.
- La ampliación del mercado hipotecario.

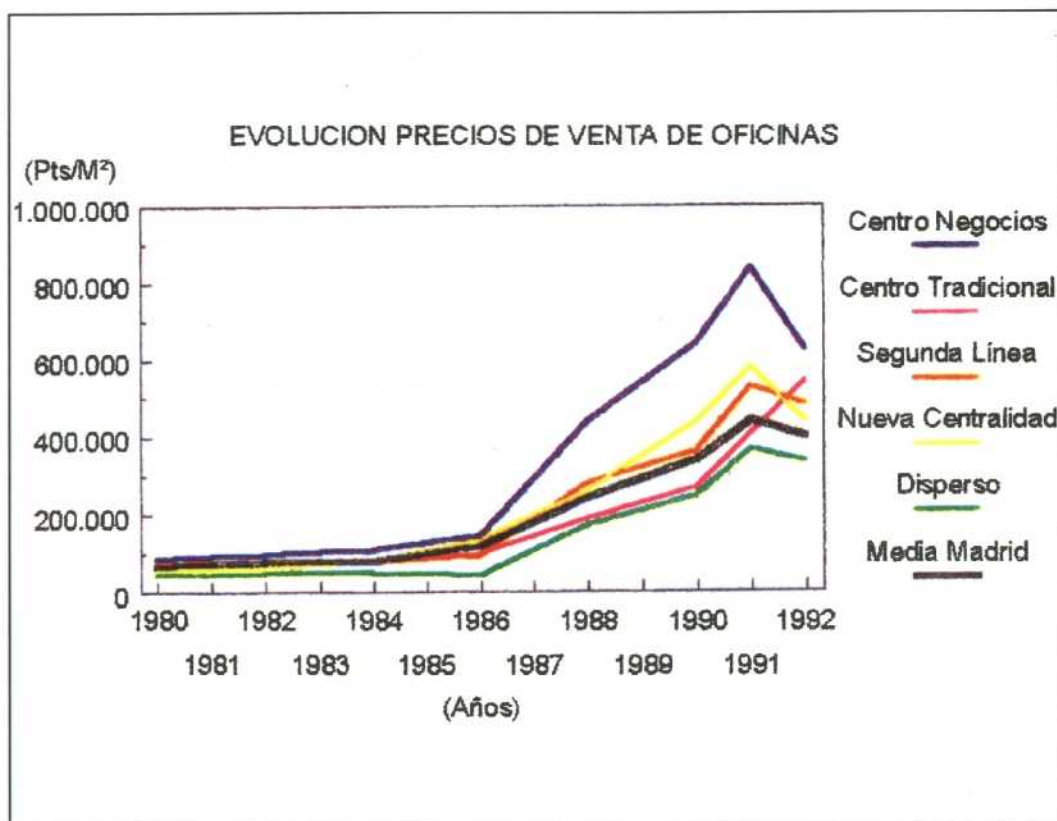
Fuente: El sector terciario de
oficinas en Madrid
Febrero 1983 . DATIN

CATEGORIZACION
SECTOR OFICINAS DE MADRID

- 1.- Centro de Negocios
- 2.- Centro Tradicional
- 3.- Segunda Línea
- 4.- Nueva Centralidad Madrid
- 4.1.- Norte
- 4.2.- Este
- 4.3.- Oeste
- 5.- Nueva Centralidad Periferia
- 5.1.- Norte
- 5.2.- Oeste
- Reso: 6.- Diagono
- 6.1.- Madrid
- 6.2.- Periferia

Puntos concentraciones futuras





- La afloración del dinero negro.
- La inversión extranjera.
- Los mayores beneficios fiscales.
- Las expectativas de rentabilidad de la inversión inmobiliaria.
- La nueva regulación de los alquileres.

Esta fuerte expansión de la demanda se ha producido en el marco de una oferta de solares reducida y controlada, que ha impedido que la oferta de viviendas se adecue a la demanda a los ritmos oportunos.

La elevación de los precios del suelo en estas circunstancias se ha basado, fundamentalmente, en los segmentos de la demanda que han pilotado el crecimiento urbanístico de los últimos años:

- El terciario (oficinas).
- El residencial de elevado poder adquisitivo.
- La inversión inmobiliaria especulativa.

Estas demandas se han concentrado en las zonas más centrales y emblemáticas de las ciudades, que han subido fuertemente de precio y han arrastrado en su subida al precio

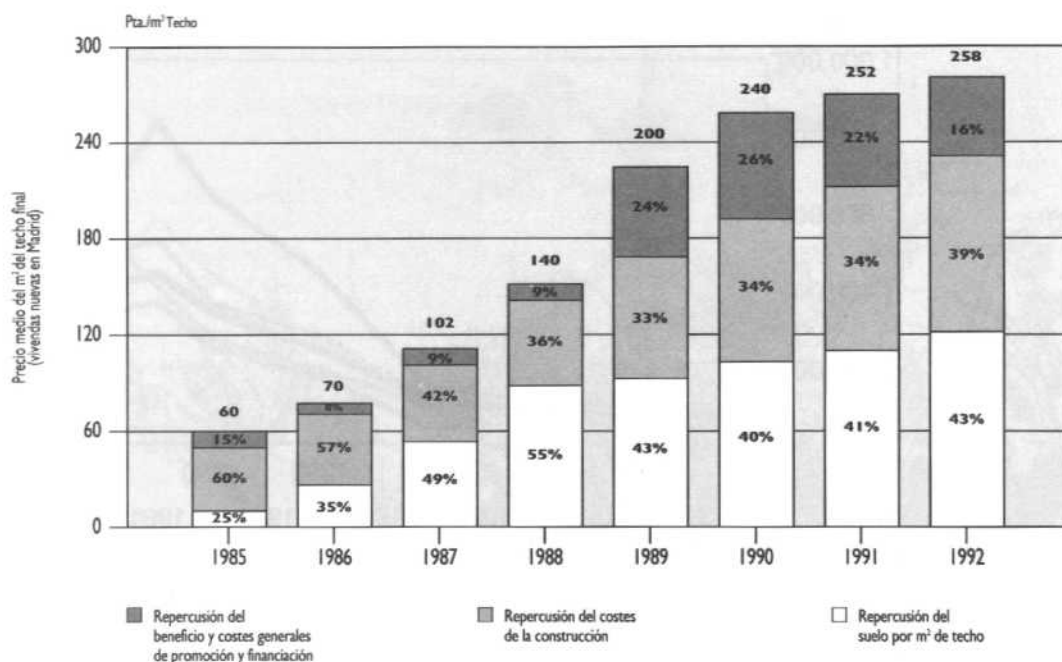
del suelo y de las viviendas del resto de zonas de la ciudad y de su área de influencia.

La ola especulativa afectó, en primer lugar, a Madrid (a mediados de 1985) y después a la ciudad de Barcelona (1986). Desde estas dos ciudades se expandió por sus áreas metropolitanas, saltó a las principales ciudades y al litoral turístico y llegó, con algo más de retraso, a las ciudades menores del país.

En este boom especulativo, el precio del suelo es el que experimentó alzas más espectaculares. En Barcelona, ciudad, al igual que hemos visto que sucedía en Madrid, pasa del 21% en 1984 a más de un 40% en 1988 y a aproximadamente un 34% en 1992 del precio total de la vivienda, multiplicándose dicho precio del suelo entre 4 y 6 veces en el período. Pero también cuando la demanda de viviendas o de oficinas cae el precio del suelo es el que registra una mayor reducción en su participación. En Barcelona, por ejemplo, en la anterior crisis del sector, el precio del suelo descendió un

EVOLUCION DE LOS COMPONENTES DEL PRECIO DE UNA VIVIENDA MEDIA EN MADRID

(En miles de pesetas)



25% desde 1974 a 1984 en pesetas constantes. En los dos últimos años algunos estudios registran caídas superiores al 20% para el precio del suelo, aun con el margen de error o particularidad que siempre hay que considerar en estas cifras.

En todo caso, parece evidente que escasez de suelo y mercado libre han generado fuertes alzas en los precios del suelo y de la vivienda, y que este fenómeno se ha registrado en todas las ciudades europeas en la segunda mitad de la década de los noventa, ante una demanda inmobiliaria empujada fuertemente por un sector terciario boyante y por una economía creciente.

Esta situación no ha sido ajena tampoco a la regulación realizada del mercado de alquileres y a la política de vivienda del Reino Unido, Francia, Italia, Bélgica y Holanda. Estos países han venido propiciando un tradicional parque de viviendas de propiedad estatal para la renta o para el alquiler que, hacia 1985 aproximadamente, hacía que el cincuenta por ciento del número de viviendas

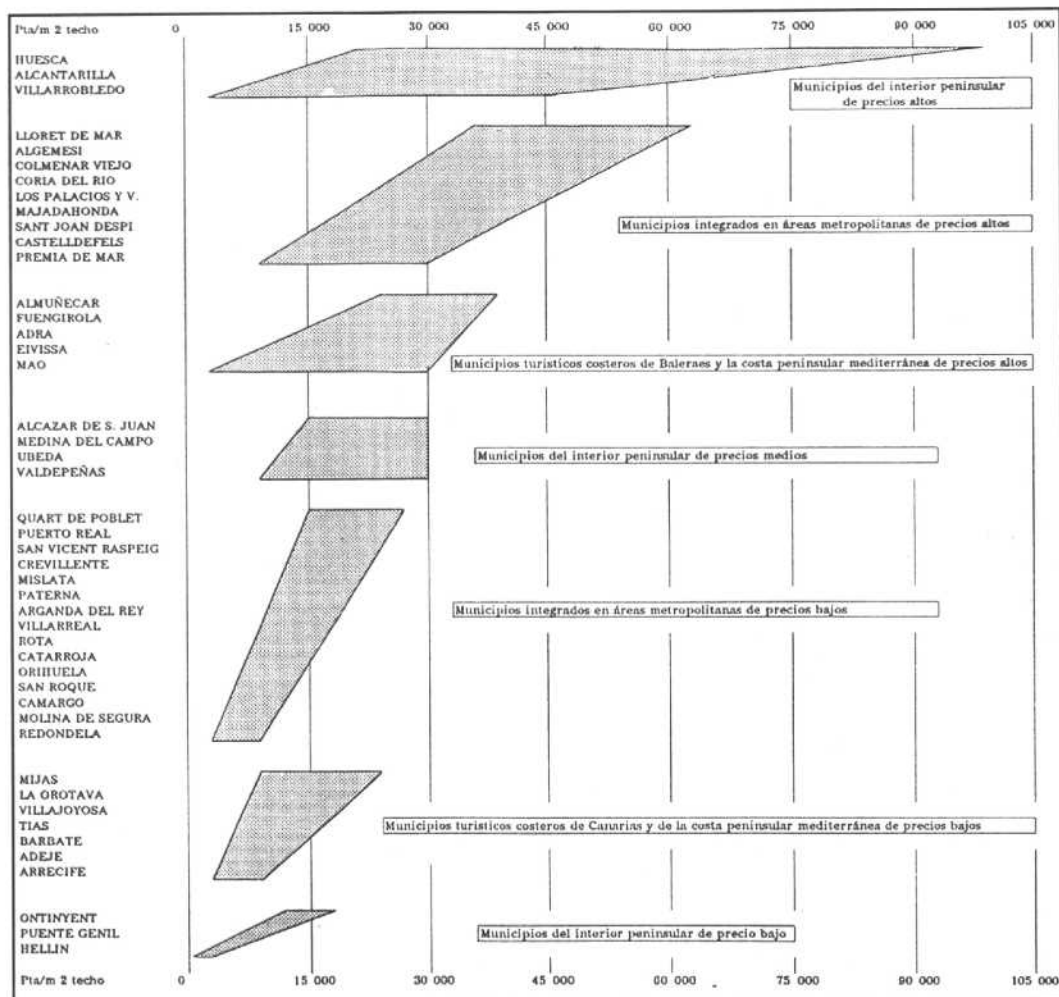
construidas en el Reino Unido, Holanda y Francia fuera de propiedad pública. En España dicho porcentaje era siete veces inferior.

No obstante, en la década 1975-1985, la vivienda sufre un fuerte descenso en su participación en los presupuestos de los Estados Comunitarios y de la "ayuda a la piedra", de la ayuda a la "vivienda construida" se pasa mayoritariamente a la "ayuda a la persona", al "destinatario de la vivienda".

En el período 1985-1992 se manifiesta una importante reducción de los gastos sociales en los presupuestos de los países comunitarios y, entre ellos, los dedicados a ayudas y subvenciones a las viviendas que, de esta forma, continúa la fase descendente del decenio anterior.

Como síntesis, la vivienda pública y la vivienda en alquiler sufren un retroceso relativo con un paralelo incremento del parque de viviendas en propiedad. En términos cuantitativos, el porcentaje de viviendas en propiedad se sitúa alrededor del

PRECIOS DE REPERCURSION DEL SUELO URBANO POR M² DE TECHO EN MUNICIPIOS (entre 20.000 y 50.000 Hab.)



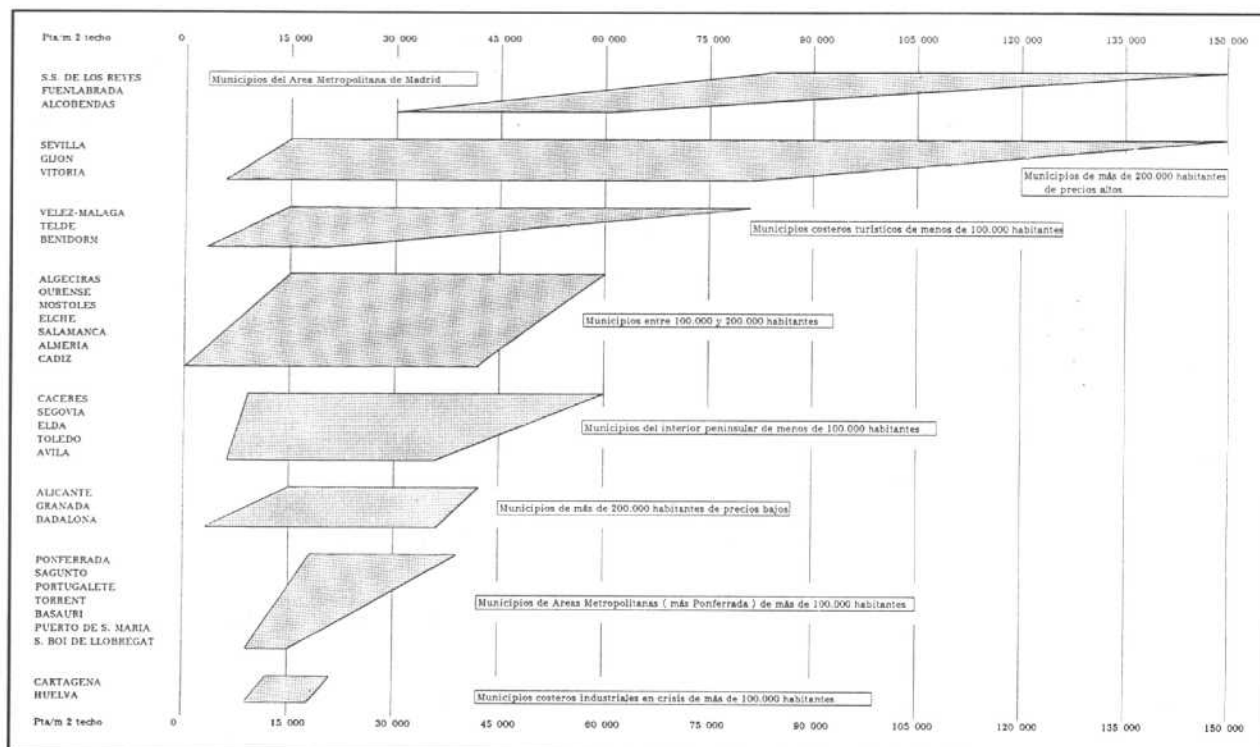
Fuente: Encuesta municipal realizada por la Dirección General de Política Territorial y Urbanismo

84% en la actualidad en España, frente a cifras entre el 70-74% en Grecia e Irlanda; entre el 60-65% en Luxemburgo, Bélgica e Italia; del 50 al 56% en Dinamarca, Francia y Portugal, y del orden del 40-45% en Alemania y Holanda.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que las familias compuestas por una sola persona representan un bajo porcentaje de la población media española, situándose a niveles entre 2 y 4 veces por debajo de las de otros países europeos. El precio de la vivienda y de sus alquileres no son ajenos a este proceso, pudiéndose señalar que es dicho

precio el que está en el origen del menor nivel de emancipación de los jóvenes de su familia; o, lo que es lo mismo, que existe una elevada demanda potencial de viviendas que no puede acceder a la misma a sus precios actuales. Consecuentemente, es de esperar que la necesaria bajada de los precios relativos del suelo y de la vivienda en España repercuta en una reducción del tamaño familiar, siempre y cuando dicha reducción de precios venga asociada a la existencia de un empleo y un salario suficiente para facilitar la emancipación de los jóvenes.

PRECIOS DE REPERCURSION DEL SUELO URBANO POR M² DE TECHO EN MUNICIPIOS (entre 50.000 y 700.000 Hab.)



Fuente: Encuesta municipal realizada por la Dirección General de Política Territorial y Urbanismo

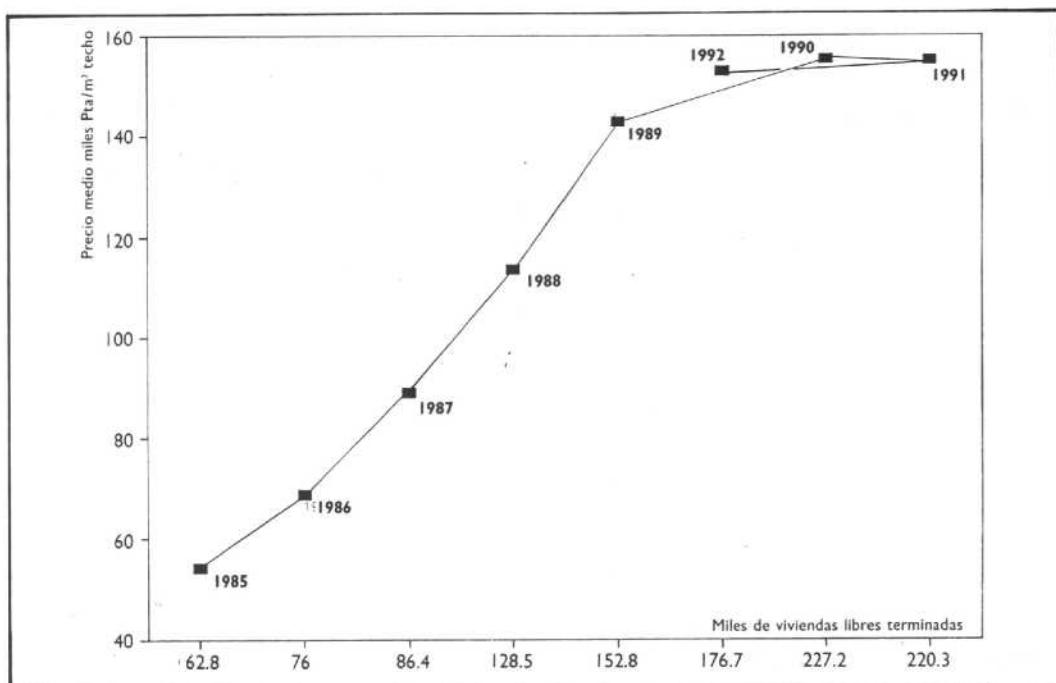
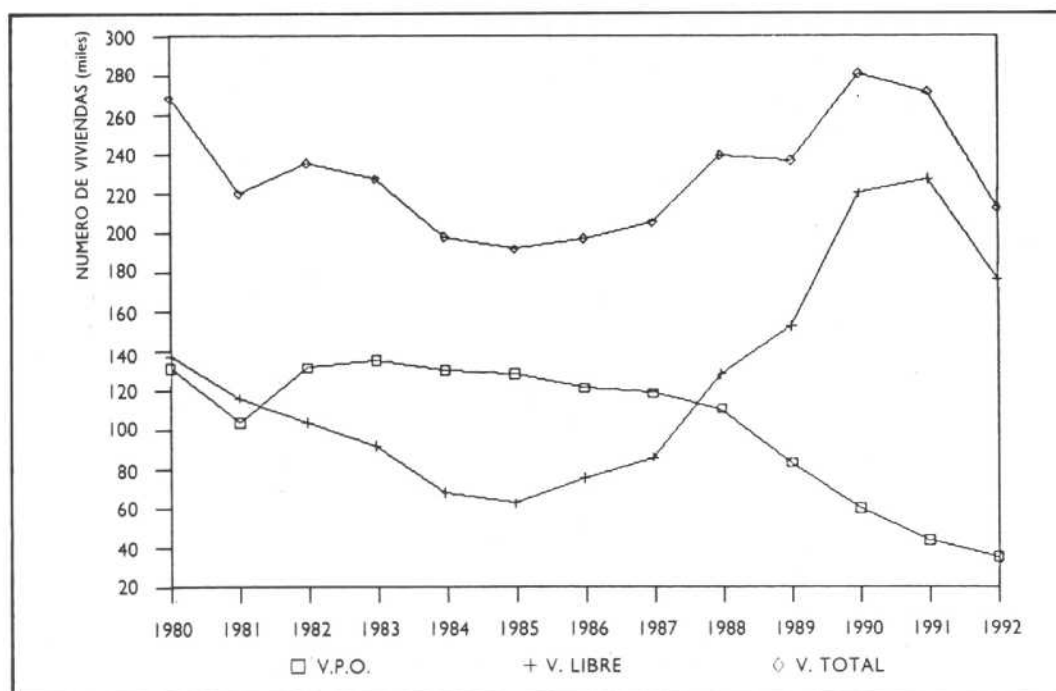
EVOLUCION DEL N° DE VIVIENDAS TERMINADAS

AÑOS	PROTECCION OFICIAL	LIBRES	TOTAL
1980	130922	136838	267760
1981	103468	115942	219410
1982	131293	103726	235019
1983	135340	91711	227051
1984	130011	67951	197962
1985	128594	62838	191432
1986	121231	75971	197202
1987	118587	86354	204941
1988	110975	128518	239493
1989	83778	152802	236580
1990	60467	220256	280723
1991	44460	227173	271633
1992 (1)	36236	176677	212913

(1) Extrapolación de datos de septiembre 1992

Fuente: Informes evolución subsector vivienda. D.G.V.A. MOPT.

RELACION OFERTA-PRECIO VIVIENDAS LIBRES

VIVIENDAS TERMINADAS
EVOLUCION 1980-1982

4. LA PROBLEMÁTICA DEL SUELO EN EL DESARROLLO DE NUESTRAS CIUDADES

4.1. Consideraciones generales

Inicialmente se supone que tanto la política urbanística y territorial de las distintas Administraciones como la normativa urbanística vigente (Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992) tienen como objetivos generales aspectos de enunciado muy amplio, dirigidos en principio a:

1. La búsqueda de una adecuada calidad de vida para los ciudadanos.
2. El cumplimiento del triple mandato constitucional de:
 - Asegurar el derecho al acceso a una vivienda digna a todos los españoles.
 - Evitar la especulación del suelo y la vivienda.
 - Recuperar para la sociedad parte de las plusvalías producidas en el proceso urbanizador.
3. Una adecuada localización y desarrollo de las actividades productivas.

Desde la primera perspectiva, las preguntas a plantearse ante estos objetivos son las de si, en primer lugar, es factible encontrar soluciones que mejoren la calidad de vida de nuestras ciudades. En segundo lugar, hay que plantearse si es factible conseguir un desarrollo ecosostenible que haga compatible crecimiento económico con calidad de vida y minimización de las agresiones al medio ambiente. En tercer lugar, hay que plantearse si pueden aportarse soluciones, desde el urbanismo y la ordenación del territorio, al que sin duda va a ser el máximo problema de los próximos años de nuestra sociedad, cual es la pérdida y precarización del empleo de los trabajadores.

Por otra parte, y desde una perspectiva más directamente ligada al mercado del suelo y de la vivienda, hay que plantearse la posibilidad de establecer medidas que flexionen a la baja la incidencia del precio del suelo en los procesos de producción de la ciudad.

En este último sentido, la actuación administrativa debe considerar de forma prioritaria la consecución de una oferta adecuada de suelo urbanizado que posibilite el desarrollo territorial, al viabilizar la

localización de actividades productivas por la iniciativa privada, en calidad y cantidad adecuadas a las necesidades de las respectivas ciudades.

El objetivo en este aspecto sería el de evitar que la próxima fase expansiva de la demanda de suelo vuelva a generar procesos especulativos que provoquen nuevas alzas en los precios finales del metro cuadrado construido.

En un mundo cada vez más interdependiente, donde la localización de una actividad productiva por los gestores del capital multinacional lleva a consideraciones donde: seguridad de la inversión, beneficios, capacidad de implantación comercial, economías externas apropiables y calidad urbana se conjugan en un difícil equilibrio, es fundamental que nuestras ciudades puedan aportar ventajas comparativas que permitan la generación de nuevo empleo productivo.

En este sentido, el principal problema del suelo en las ciudades españolas es su elevado precio relativo, ligado a niveles de precio de las viviendas que exceden las posibilidades financieras de la mayor parte de la demanda potencial. Igualmente, este elevado precio del suelo ha incidido en que las propias ciudades pierdan competitividad para la atracción de nuevas localizaciones productivas, afectando significativamente a su desarrollo.

Y es evidente que esta problemática ha de plantearse sin olvidar que, aunque con rasgos genéricos comunes, la incidencia del suelo en el desarrollo de nuestras ciudades plantea diferencias sustanciales en las distintas ciudades y en las distintas Comunidades Autónomas.

4.2. El papel de la calificación del suelo en el desarrollo territorial

La existencia de suelo clasificado como urbano y urbanizable en el planeamiento urbanístico se ha demostrado en numerosos estudios (Dirección General de Urbanismo, en 1978; Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial, en 1992), que no es un factor limitante ni, por lo tanto, causa del elevado precio del mismo.

La existencia de suelo clasificado como urbano o urbanizable supera

EVOLUCION DE LOS PRECIOS MEDIOS DE NUEVA VIVIENDA POR AUTONOMIAS

COMUNIDAD AUTONOMA	1985	% incremento	1986	% incremento	1987	% incremento	1988	% incremento	1989	% incremento	1990	% incremento	1991	% incremento	1992
ANDALUCIA	47.6	112.4	53.5	114.8	61.4	130.1	79.9	125.7	100.4	111.6	112.0	99.4	111.3	97.3	108.3
ARAGON	47.7	121.2	57.8	109.2	63.1	107.9	68.1	161.1	109.7	108.8	119.4	99.2	118.5	97.3	115.3
ASTURIAS	58.3	105.1	61.3	133.6	81.9	123.6	101.2	142.4	144.1	104.1	150.0	95.3	143.0	95.8	137.0
BALEARES	38.5	120.0	46.2	145.2	67.1	134.4	90.2	105.3	95.0	117.9	112.0	98.2	110.0	98.2	108.0
CANARIAS	46.1	109.1	50.3	145.7	73.3	127.3	93.3	127.5	119.0	109.0	129.7	96.7	125.4	94.3	118.3
CANTABRIA	53.5	136.3	72.9	109.3	79.7	137.0	109.2	128.2	140.0	107.1	150.0	108.7	163.0	98.2	160.0
CASTILLA-LEON	41.3	124.0	51.2	125.6	64.3	129.5	83.3	130.6	108.8	111.1	120.9	103.3	124.9	101.8	127.1
CASTILLA LA MANCHA	42.8	115.0	49.2	118.5	58.3	121.4	70.8	125.3	88.7	110.6	98.1	103.3	101.3	100.0	101.3
CATALUÑA	51.8	123.0	63.7	156.2	99.5	130.6	129.9	127.3	165.4	116.4	192.5	103.6	199.5	100.1	199.7
MADRID	77.2	143.4	110.7	133.2	147.4	129.8	191.3	122.8	235.0	103.0	242.0	96.7	234.0	97.4	228.0
MURCIA	49.9	100.8	50.3	110.1	55.4	127.4	70.6	127.5	90.0	116.7	105.0	97.1	102.0	102.0	104.0
VALENCIA	41.1	130.4	53.6	119.6	64.1	129.2	82.8	131.2	108.6	104.0	112.9	98.8	111.6	98.3	109.7
EXTREMADURA	38.0	135.5	51.5	142.3	73.3	104.9	76.9	104.8	80.6	105.0	84.6	98.3	83.2	107.5	89.4
GALICIA	46.8	126.7	59.3	121.1	71.8	112.7	80.9	112.7	91.2	118.2	107.8	102.3	110.3	98.6	108.8
LA RIOJA	74.3	108.1	80.3	108.2	86.9	108.2	94.0	108.2	101.7	113.1	115.0	107.0	123.0	99.2	122.0
NAVARRA	45.7	162.8	74.4	123.5	91.9	115.0	105.7	115.0	121.6	111.0	135.0	105.2	142.0	102.8	146.0
EUSKADI	64.3	110.7	71.2	123.6	88.0	124.8	109.8	125.3	137.6	113.8	156.6	103.1	161.4	101.5	163.9
MEDIA NACIONAL	54.2	126.8	68.7	129.5	89.0	127.5	113.5	125.7	142.7	108.8	155.3	99.8	155.0	98.6	152.9

 Crecimiento superior al 30% en precios
 Máximo crecimiento interanual de precios en el periodo

Fuente: Sociedad de Tasación

sensiblemente a la posible demanda previsible. En el Inventario de Suelo Calificado realizado en 1978 por la Dirección General de Urbanismo del MOPU, el suelo vacante calificado para la edificación representaba cerca del 60% del total, y permitía un crecimiento del parque de viviendas que podría albergar a más de un 40% de población adicional a la residente en los municipios inventariados.

Las estimaciones realizadas por la Dirección General de Política Territorial y Urbanismo a través del análisis del planeamiento urbanístico municipal de 54 municipios de más de 20.000 habitantes, donde residen un total de 9,4 millones de personas (25% del total nacional), llevan a los mismos resultados. En estos municipios el suelo clasificado permitiría incrementar en la presente década de los noventa el parque de viviendas y la población residente respecto a lo existente en 1991,

del orden de un 33% y 40%, respectivamente.

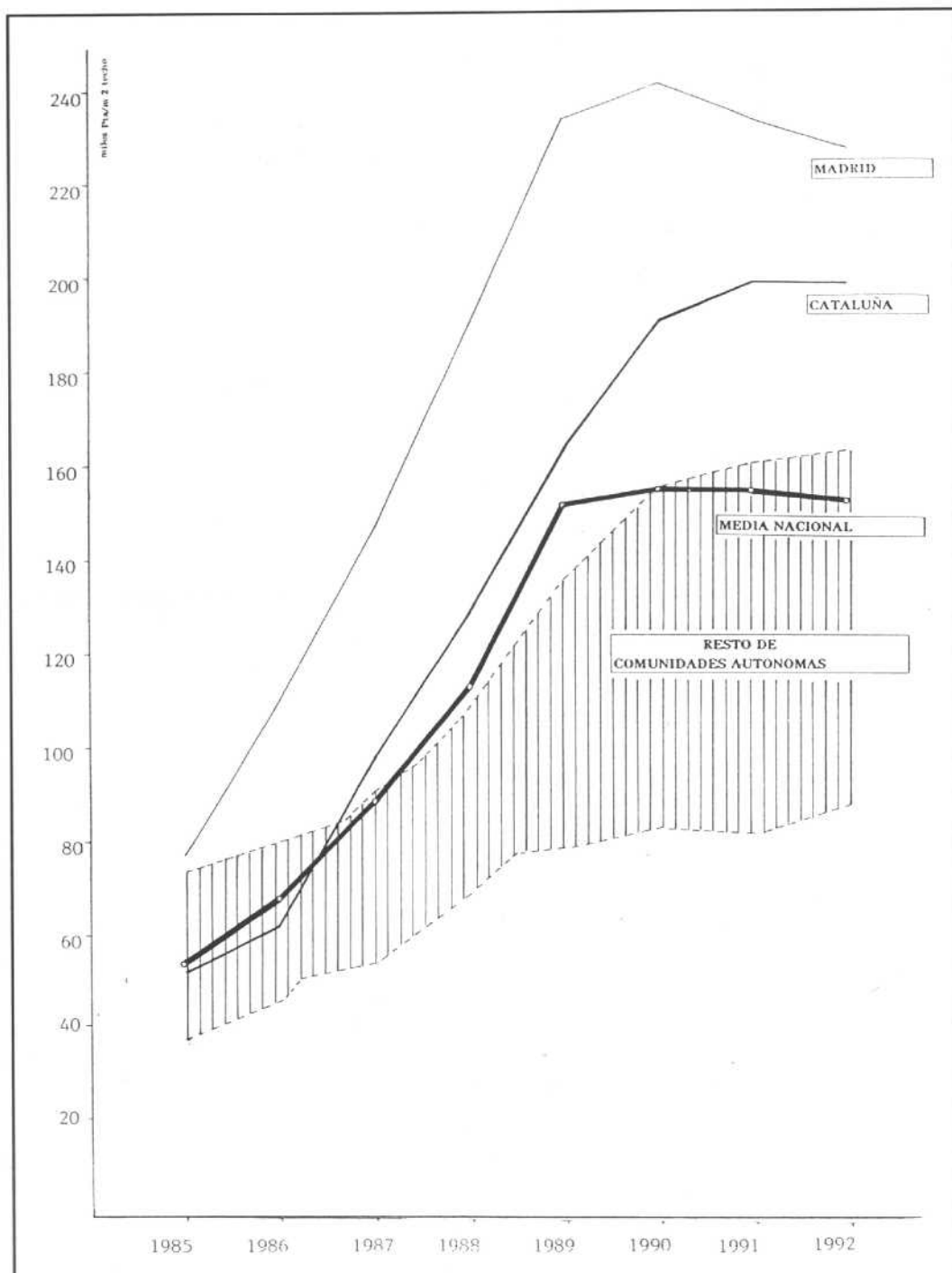
Como conclusión, podemos señalar que no es un problema para el desarrollo territorial la falta de calificación de suelo por parte del planeamiento para la localización de la población o de las actividades productivas.

4.3. Los problemas del planeamiento de desarrollo

El planeamiento general permite la calificación de suelo, pero este suelo calificado, en el caso de que no tenga la condición de solar, se concreta con el planeamiento de desarrollo y/o con los correspondientes Estudios de Detalle.

Pese a la existencia de suelo calificado suficiente, el problema de una inadecuada respuesta de la oferta de solares ante los

EVOLUCION DE LOS PRECIOS MEDIOS DE NUEVA VIVIENDA POR AUTONOMIAS



Fuente: Sociedad de Tasación

cambios en la demanda de suelo, se produce en gran parte en el suelo urbanizable como consecuencia del inadecuado funcionamiento de la gestión y ejecución del planeamiento de desarrollo. De hecho, es factible detectar una falta de agilidad en este planeamiento de desarrollo para aumentar la oferta de solares.

El proceso de elaboración, modificación o revisión de un Plan General para un municipio de tamaño medio-grande (unos cien mil habitantes) supone un plazo que puede oscilar entre 18 y 39 meses. No obstante, si en el intermedio se producen modificaciones en la composición política del Ayuntamiento, el plazo puede llegar a cifras de hasta dos a cuatro veces mayores (existen ejemplos en este sentido paradigmáticos como San Sebastián o Ceuta, por ejemplo).

Para una gran parte del suelo calificado por este planeamiento general, como hemos señalado anteriormente, es necesario elaborar y aprobar el correspondiente planeamiento de desarrollo que permita dotar al suelo de la condición de solar, previamente a su edificación. De la premura con que se realice y gestione este planeamiento de desarrollo depende, por lo tanto, la verdadera oferta de solares en el municipio.

Del análisis efectuado del planeamiento de desarrollo aprobado en el último trimestre de 1992, encontramos que se han aprobado en el citado trimestre un total de 102 Planes Parciales; lo que implica una media de un Plan Parcial aprobado al año cada ocho instrumentos de planeamiento general (PG o NS) vigentes. O, lo que es lo mismo, que como media, cada ocho años cada figura de planeamiento general de los 3320 municipios que la poseen en España desarrolla un Plan Parcial. Lo cuál, pese a incluirse municipios que manifiestamente presentarán un desarrollo pequeño, no deja de ser una clara manifestación de un muy bajo nivel de desarrollo actual del suelo urbanizable o apto para urbanizar existente.

Con todo, es más destacable aún la poca utilización de un instrumento como es el Programa de Actuación Urbanística, que tiene sin duda unas grandes posibilidades de cara a la intervención en el mercado del suelo y a la agilización de la gestión urbanística. Sólo se ha detectado la aprobación de 11

PAU repartidos en 6 Comunidades Autónomas en el trimestre; lo que implicaría 44 PAU al año y una media anual de un PAU por cada 18 Planes Generales; o, lo que es lo mismo, que cada Plan General desarrolla como media una PAU sobre suelo urbanizable no programado cada 18 años.

El procedimiento de delimitación de reserva de terrenos para su ulterior reclasificación, expropiación e integración en el Patrimonio Municipal de Suelo, previsto en el artículo 278 de la Ley del Suelo de 1992, ha sido utilizado ya en siete ocasiones durante el último trimestre. Por otra parte se han constatado nueve delimitaciones de unidades de ejecución tramitadas independientemente del planeamiento, al amparo de lo previsto en el art. 146 de la Ley del Suelo y en el art. 38 del Reglamento de Gestión Urbanística. Sin embargo no se tiene constancia de la aprobación de otros procedimientos previstos en la actual Ley del Suelo, como la delimitación de áreas sometidas a tanteo y retracto (art. 292) por el procedimiento abreviado del artículo 38 del reglamento de Gestión, los concursos de venta forzosa previstos en el artículo 233, ni la liberación de expropiaciones que posibilita el artículo 175.

Los problemas políticos para encontrar un consenso entre los distintos grupos municipales en torno al planeamiento y la falta de agilidad y capacidad de gestión de algunos municipios, son algunos de los factores y causas básicas de la lentitud de la tramitación urbanística. Y ello unido a veces a la importancia que presenta la falta de medios adecuados para dicha gestión por parte de los Ayuntamientos.

Como consecuencia, el resultado práctico es que la formulación y gestión del planeamiento de desarrollo urbanístico no presenta la agilidad necesaria como para permitir una respuesta rápida en la oferta de solares ante los cambios de tendencia en la demanda de edificaciones.

4.4. Retención de suelo e intervención administrativa

Como hemos señalado anteriormente, un importante factor que incide en el alza del precio del suelo es la retención especulativa que del mismo realizan sus propietarios, con

el objetivo de incrementar su precio a medida que la expansión de la ciudad va incorporando nuevas plusvalías urbanísticas al mismo.

Aunque desde la Ley del Suelo de 1956 hasta la actualidad se ha señalado este problema como uno de los principales de nuestras ciudades, y se han ido estableciendo y reforzando los mecanismos de intervención municipal al respecto, lo cierto es que no se ha producido una utilización significativa de los mecanismos existentes para resolver este problema.

Así, se ha permitido la retención especulativa de suelo y, en particular, la existencia de suelo vacante u obsoleto en el casco urbano de las ciudades, cuya edificación no se ha ajustado a los plazos establecidos. (En el Área Metropolitana de Madrid, por ejemplo, en una encuesta realizada por la Dirección General de Política Territorial y Urbanismo se han encontrado en diciembre de 1992 solares capaces para más de 20.000 viviendas).

En la práctica, se puede señalar que existe una falta de respuesta de las administraciones competentes en la utilización de los mecanismos disponibles para asegurar que la iniciativa privada cumple con los plazos y deberes establecidos en el planeamiento y en la normativa urbanística.

Esta falta de respuesta viene a veces motivada por la señalada falta de medios y recursos para la gestión del planeamiento y para el mantenimiento de la disciplina urbanística que presentan algunos municipios. En otras ocasiones la falta de respuesta viene asociada a una falta de voluntad política de intervenir en el proceso.

En todo caso, esta falta de actuación de la administración competente, unida a las expectativas especulativas sobre los solares, ha tenido una consecuencia complementaria a la de elevación de los precios del suelo, que ha sido la de propiciar la renovación y consiguiente transformación de los cascos históricos. En éstos se han generado actuaciones privadas que han acelerado los procesos de ruina, poniendo en peligro el patrimonio histórico urbano y, en todo caso, anteponiendo los intereses particulares a los generales.

Un último supuesto en el que también son frecuentes los procesos especulativos es el

de la aprobación de planeamiento general restrictivo con respecto a la edificabilidad permitida. Frente a estos planes restrictivos, si no existe una gestión y disciplina urbanística adecuada, el propietario de suelo opta por esperar un nuevo plan que le permita mayor aprovechamiento. Este fenómeno actúa también en el mantenimiento de viviendas cerradas en viejos edificios que se piensa pueden ser sustituidos por otros con una mayor volumetría. Y ello en un marco donde el deber de conservación y las exigencias de protección recogidas en la normativa vigente, han venido coexistiendo con una ley de arrendamientos problemática para asegurar dicha conservación y protección.

5. LINEAS BASICAS DE POLITICA URBANISTICA Y DE SUELO PARA LA DECADA DE LOS NOVENTA

5.1. El papel del planeamiento urbanístico

Las consideraciones realizadas en las páginas anteriores llevan a que el objetivo final de "buscar una mejor calidad de vida para la población", haya de plantearse en el ámbito de una consideración global de la dinámica territorial española en el marco del conjunto de la Comunidad Europea.

Dicho planteamiento se recoge en el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007, lo que nos excusa de reiterar el desarrollo que en el mismo se realiza sobre las funciones y estrategias a aplicar sobre el conjunto de núcleos de población que integran, respectivamente, el sistema básico de ciudades (principales ciudades, áreas metropolitanas y regiones funcionales urbanas), el sistema de reequilibrio (ciudades medias y centros comarcales de desarrollo) y el sistema rural.

En todo caso, y para cada ámbito, es evidente que la consecución de unos niveles de calidad de vida adecuados se encuentra muy directamente ligada con el desarrollo de un planeamiento urbanístico de calidad por parte de los Ayuntamientos, en el que las previsiones de las demandas de suelo y

edificación para el medio y largo plazo estén adecuadamente establecidas, junto a los mecanismos de concertación y adaptación necesarios para que el planeamiento sea viable.

Frente a este esquema defensor de la planificación como forma de estructurar el crecimiento urbano, no hay que olvidar que existen planteamientos liberales que propugnan una desregulación urbanística. Sin embargo, una actuación no regulada generaría inevitablemente importantes efectos externos negativos sobre la ciudad y sobre sus habitantes (incremento de la congestión, de la contaminación, del hacinamiento, pérdida de patrimonio histórico, etc.), ante la presunción de que la iniciativa privada actuaría preferentemente buscando su beneficio directo, justo hasta el nivel en que las regulaciones se lo permitieran.

De hecho, no es factible pensar que la iniciativa privada por sí misma asegurara la existencia de las dotaciones y servicios públicos que toda ciudad necesita (zonas verdes, equipamiento escolar, sanitario, etc.) ni la preservación del patrimonio histórico de las mismas que la Constitución exige conservar.

Un buen ejemplo de este hecho lo hemos tenido en los resultados producidos en algunas áreas metropolitanas, o en algunos desarrollos urbanísticos del litoral español, realizados en la década de los sesenta y setenta, que se hicieron vulnerando o al margen de la normativa vigente, y cuyas consecuencias todavía inciden sobre su población, exigiendo grandes inversiones públicas para corregir los desequilibrios y disfuncionalidades producidas.

De una manera genérica, y sin olvidar la distinta problemática que incide sobre los distintos niveles del sistema territorial antes definido, las líneas fundamentales a considerar en un esquema de planificación urbanística deben incluir los siguientes aspectos:

1º. La planificación que se realice debe considerar la dimensión metropolitana de la dinámica territorial, articulando los procesos de crecimiento municipal en su seno, de manera que se racionalice la distribución de usos y la localización de actividades en el territorio, en función de la minimización de los costes sociales. Dicha regulación debe

realizarse de una manera estricta como única posibilidad para la obtención de un funcionamiento de futuro aceptable; lo cual no quiere decir que no tenga que hacerse respetando la autonomía política de los municipios para la elección de su ordenación municipal, dentro de un esquema de coordinación lo más amplio posible.

En todo caso, las posibilidades de localización de equipamientos supramunicipales, la localización de los grandes polígonos industriales o del terciario y la ocupación de terrenos a proteger (inundables, de alto interés ecológico o de alta productividad), debería estar estrictamente regulada y limitada.

Evidentemente, deben tenerse en cuenta los intereses generales ligados a la calidad de vida de la totalidad de los residentes en el área metropolitana al mismo tiempo que los intereses parciales de los distintos municipios que la componen.

2º. Las infraestructuras de transporte (variantes, distribuidores comarcales, infraestructuras ferroviarias, etc.) deben incluirse en el marco de una necesaria consideración y regulación global de los transportes en el área, utilizando las nuevas infraestructuras como elementos estructuradores de la expansión urbana, disminuyendo paralelamente las presiones sobre las zonas a conservar.

En general, el desarrollo de las grandes infraestructuras incrementa de manera muy notable el suelo en el que es posible el desarrollo urbano y, al mismo tiempo, permite la descentralización de actividades; aspectos ambos de incidencia en los mercados de suelo y vivienda y en la calidad de vida de nuestras ciudades.

En este sentido hay que tener en cuenta las ventajas de la Política de Ciudades, concertada entre la Administración General, la Administración Autonómica y la Administración Local, puesta en marcha por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y que afecta al desarrollo de estas infraestructuras, con los objetivos de mejorar la calidad de vida y la competitividad de las ciudades españolas.

Adicionalmente, muchas instalaciones de transporte (puertos, aeropuertos, estaciones de ferrocarril o áreas de servicio de carretera) requieren para su buen funcionamiento, en

las condiciones actuales de competitividad, el desarrollo de áreas de servicios, parques de empresas o zonas logísticas. Y en este sentido, nuevamente la señalada Política concertada de Ciudades permite cubrir coherentemente los objetivos de desarrollo y calidad de vida buscados, posibilitando integrar en su seno la oferta de suelo urbanizado de calidad a precios adecuados a las necesidades urbanísticas de la ciudad.

3º. La necesaria consideración de las grandes infraestructuras de transporte en el seno de la globalidad del sistema de transporte y de la intermodalidad inherente al mismo, recomienda la inclusión específica en el planeamiento urbanístico municipal (Planes Generales o Normas Subsidiarias) de planes complementarios de circulación, transporte público y aparcamiento, que consideren las circunstancias concretas del municipio y su evolución previsible en el horizonte del planeamiento urbanístico.

4º. La constatación de que el problema del transporte es uno de los principales que afectan a la congestión urbana, lleva a señalar algunos aspectos adicionales como elementos fundamentales de la planificación:

- Consideración e integración del transporte en taxi dentro de las ventajas generales a establecer para el transporte público de viajeros, facilitando especialmente su acceso a los centros de intercambio modal con los servicios de transporte interurbano.

- En los principales centros generadores y atractores de tráfico de mercancías, es conveniente considerar la realización de Centros de Información-Contratación de Mercancías que, adicionalmente a las funciones específicas de estos centros, resuelvan los problemas de aparcamiento, circulación, etc., de este tipo de transportes por las ciudades.

- En las ciudades medias, en los principales núcleos de las áreas metropolitanas, y sobre todo en los que adicionalmente presentan estación de ferrocarril, deberían realizarse centros de intercambio modal que hagan de colector y parada de los distintos servicios de transporte público, en condiciones agradables para los viajeros, instalando servicios de información, aparcamiento y accesos vigilados. Estas actuaciones

(necesarias, aunque no suficientes) de creación de los denominados aparcamientos disuasorios (que sirven para dejar los automóviles a la entrada de la ciudad y utilizar el transporte público por ésta) y de establecimiento de intercambiadores de transporte (que hacen cómodos y aceptables los transbordos entre transportes públicos, minimizando los tiempos e incomodidades de tales transbordos y dotando de atractivo las áreas por donde la gente discurre) pueden mejorar sensiblemente el funcionamiento de la ciudad y, por tanto, minimizar los costes externos correspondientes a que nos hemos referido anteriormente.

- La ordenación del tráfico que se realice debe dar prioridad al uso público de las vías frente a su supeditación al automóvil privado. El que la ciudad parta de un sistema viario urbano de carácter normalmente radioconcéntrico obliga a la superposición de tráfico por el centro de la ciudad, a la primacía del automóvil frente al resto de modos alternativos, y a la pérdida de la ciudad para los ciudadanos en su uso urbano (paseo, ocio, desplazamientos a pie o en bicicleta, etc.). Adicionalmente, la relativa inadecuación, en calidad y cantidad, de los servicios públicos de transporte urbanos y suburbanos, produce un incremento de la utilización del vehículo privado que tiende a generar actuaciones en el sentido de supeditar el uso de la ciudad al automóvil, aspecto que es necesario evitar.

5º. Se considera muy conveniente la definición de unas Ordenanzas que establezcan un crecimiento sensible del número de plazas de aparcamiento en suelo urbano en función del déficit preexistente. Así se propone:

- En las zonas donde el déficit de aparcamiento sea más fuerte, y donde las nuevas plazas de aparcamiento sean utilizables para un uso prioritariamente residencial, hay que ir a estándares en nuevas edificaciones de 25 m² construidos por plaza de garaje, con el objetivo de reducir sensiblemente el espacio necesario para el vehículo privado en el viario público.

El que quiera utilizar el coche tiene que saber que tiene unos costes de utilización que debe soportar y que socialmente es lógico que soporte; pero, sin embargo, el

peatón no tiene por qué sufrir los riesgos de accidente ni los costes externos que ese coche incorpora cuando está aparcado en la calle o cuando circula por ella. Y, en este sentido, no hay que olvidar que los aparcamientos en la calle introducen fuertes incrementos en los riesgos de siniestralidad para los peatones; e introducen fuertes incrementos en los costes externos generados por los vehículos que circulan por esa vía.

— En las zonas con menor déficit de aparcamientos se establecerá una plaza de aparcamiento cada 50 m² de techo; y en las zonas sin déficit, una plaza de aparcamiento cada 70 m² de techo construido. Por supuesto, esta medida incrementa el precio de la vivienda, pero sólo de una manera marginal en un mercado en el que, adicionalmente, las plazas de aparcamiento tienen una clara tendencia al alza de su precio. En todo caso hay que tener en cuenta que las medidas señaladas se justifican por los beneficios sociales que esas plazas de aparcamiento generan, al disminuir los efectos externos de los coches aparcados en la vía pública sobre los peatones. De hecho, tal vez no muy a largo plazo sea necesario exigir en determinadas ciudades, como condición previa a la matriculación de un vehículo, el demostrar que se dispone de la correspondiente plaza de aparcamiento.

Actuaciones como la construcción de aparcamientos para residentes son actuaciones muy positivas en este sentido, siempre y cuando sean sólo para residentes. Cuando estos aparcamientos son en parte para residentes y en parte públicos, no sólo no resuelven el problema del tráfico sino que pueden llegar a agravarlo al incentivar el uso del automóvil, pues se dan motivos al usuario del vehículo privado para pensar que al llegar a su destino va a encontrar una plaza de aparcamiento libre, aunque sea pagada.

6º. La relación entre transporte y urbanización debe de llevarse a sus últimas consecuencias, asegurando que previamente a una nueva edificación se dispone de la oferta de transporte suficiente para absorber la demanda generada. Igual que aceptamos que no se puede edificar cuando no hay abastecimiento de agua suficiente, podemos y debemos interpretar que no se debe ni se puede considerar una parcela como solar

cuando no hay oferta de transporte o viario suficiente para que los nuevos residentes-usuarios del edificio puedan acceder a él; o cuando los costes sociales del nuevo viario o sistema de transporte público necesario, sean superiores a los beneficios o las plusvalías que se pueden obtener para el sistema con la edificación.

7º. La necesaria inversión en transporte público implica, fundamentalmente, desequilibrar la competencia por el espacio entre transporte público y transporte privado, a favor del primero. Para ello es necesario promover plataformas reservadas y medidas limitadoras de la circulación que favorezcan al transporte público, incluyendo el taxi dentro de ese transporte público. Ni que decir tiene que los tranvías, que en su momento se perdieron para las ciudades en España, deben ser objeto de análisis detenido en lo que respecta a su nueva implantación. Quizá los costes ahora son más favorables a la utilización de autobuses, pero quizá también los tranvías -o similares- empiecen a justificarse socialmente desde la perspectiva de la contaminación urbana y merezca la pena ser tenido en consideración su uso en algunas ciudades concretas.

En todo caso, hay que tener en cuenta que lo mejor que puede suceder con el transporte urbano es que no sea necesario; es decir, que la principal solución al transporte es reducir la necesidad de que la gente se tenga que desplazar largas distancias por la ciudad, en su vida cotidiana. Para ello ha de establecerse una política de localización de actividades, unas directrices claras sobre el modelo de ocupación que queremos para el territorio, y, sobre todo, una política de suelo y vivienda inteligente y coherente con la planificación que se intenta dar a dicho territorio.

Evidentemente, las viviendas de alquiler, o un mercado de viviendas amplio, no controlado y penalizado fiscalmente en sus transacciones, permitiría que las familias pudieran reordenar su ubicación en el espacio atendiendo a sus necesidades de acceso y optimizando sus funciones de desplazamiento, desde la perspectiva de una mejora de su calidad de vida. La situación actual es claramente inadecuada para posibilitar la resolución del problema por esta vía.

Las políticas de ubicación de actividades, fundamentalmente centros comerciales,

servicios y equipamientos, tampoco van en la dirección de limitar los problemas generados en este sentido. Decir ahora que hay que mantener los colegios en su situación central, de manera que la actividad docente siga ligada a la actividad residencial y no se inicie desde pequeño al niño al desplazamiento cotidiano en autobús, es una medida que, desgraciadamente, parece que llega tarde; pero es una medida que ya en los años 60 se podía encontrar en muchos textos escritos y de la que, lamentablemente, ninguna ciudad hizo mucho caso hasta la actualidad. Los planes municipales permitieron especular con el suelo educativo, y dejaron que los colegios se trasladaran a la periferia, obligando a que los autobuses escolares pusieran un granito de arena adicional a la pérdida progresiva de la calidad de vida en las ciudades. Este, con ser un ejemplo, es solo una muestra más de lo que no deben ser directrices para la transformación urbana.

Como síntesis de los puntos anteriores es necesario remarcar una serie de aspectos fundamentales contenidos en los mismos, que condicionan de manera fundamental las posibilidades de mejora de nuestras ciudades a medio y largo plazo.

En primer lugar, como marco general de todas las actuaciones a desarrollar, hay que destacar el papel que debe jugar la concertación y la coordinación de actuaciones de las Administraciones Territoriales implicadas con la Administración del Estado. Esta concertación permite aprovechar las sinergias indudables que se producen en las actuaciones realizadas para la consecución de los objetivos comunes señalados, posibilita la financiación de dichas actuaciones y, consecuentemente, hace viable el Plan.

La concertación implica una mayor complejidad en el desarrollo del proceso y la necesidad de negociar los objetivos de las actuaciones. Pero, al mismo tiempo, garantiza la viabilidad de las mismas y asegura su adecuada integración territorial y urbana, dada la distribución de competencias territoriales en el Estado español.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que el territorio de un determinado municipio no es ni mucho menos homogéneo. Su suelo, su microclima y el

desarrollo en determinados ámbitos concretos de ecosistemas de especial interés, o de tierras especialmente adecuadas para la producción agraria, es el resultado de un numeroso grupo de factores cuyos orígenes hay que situar en la historia geológica, que se mide en milenios y no en años. Sin embargo, para la lógica del mercado, la capacidad agrológica de un suelo tiene una importancia mínima frente al posible valor urbanístico del mismo. Y no digamos nada de un ecosistema natural de interés cuyo máximo valor va a estar ligado normalmente a la ausencia de interrelación antrópica significativa.

De esta forma, lo que ha tardado siglos o milenios en formarse puede ser objeto de destrucción en pocos meses, si no hay una actitud decidida de la Administración al respecto. Actitud que debe estar enmarcada en un planeamiento urbanístico y territorial que asegure la pervivencia de aquellos elementos territoriales frágiles e irrecuperables ante el desarrollo de nuestras ciudades.

La conservación del medio ambiente como mandato constitucional no es independiente, ni mucho menos, de una determinada manera de ordenar el territorio, de una determinada forma de regular los usos del suelo y de un determinado tipo de desarrollo urbanístico para nuestras ciudades.

En tercer lugar, hay que tener en cuenta que los desequilibrios territoriales y la ausencia de igualdad de oportunidades para la población residente en distintos puntos del territorio, son otros tantos aspectos a considerar en la planificación del espacio, que no son independientes de la necesidad de intervención por parte de la Administración.

En este sentido, el apoyo al desarrollo de las ciudades intermedias es una línea de política territorial que incide en lograr menores tensiones en los mercados de suelo y vivienda de las grandes áreas metropolitanas y en una mejor distribución de actividades en el territorio. Es por lo tanto una línea de actuación que puede demostrarse particularmente eficiente en la consecución de una mejor calidad de vida para nuestras ciudades.

Por último a este nivel, hay que destacar que las interrelaciones entre infraestructuras y producción de la ciudad, y, particularmente entre infraestructuras y sistema de

transporte y la funcionalidad y calidad de vida urbana, obligan a que cada vez de una manera más perentoria el planeamiento urbanístico integre y se coordine con el planeamiento del transporte en un único marco común de consideración del proceso de transformación urbana.

5.2. Líneas básicas de política de suelo en el marco de una política de desarrollo territorial

5.2.1. Introducción

El objetivo de situar los precios del suelo en un nivel armónico con la capacidad adquisitiva que depara la economía española, es un objetivo alcanzable, e implica la utilización coordinada de todos los instrumentos disponibles al respecto. En todo caso no hay que olvidar que la existencia de suelo barato es una condición necesaria, pero no suficiente, para la disminución del precio de las edificaciones.

En este sentido, y atendiendo a los aspectos tratados en los epígrafes anteriores, es necesario considerar una serie de factores que son fundamentales a la hora de definir una política de suelo para nuestras ciudades.

5.2.2. Áreas de nueva centralidad

Las expectativas futuras son el aspecto fundamental que incide en el propietario a la hora de fijar el precio del suelo.

En particular, el suelo en áreas centrales es necesariamente reducido y su control muy fuerte. Las ventajas histórico-urbanísticas (centralidad-accesibilidad-prestigio-etc.) en estas zonas hacen lógicos precios elevados y discrecionales. Una posibilidad de incidir sobre esta situación es crear "áreas de nueva centralidad" competitivas en "calidad" con respecto a las centrales preexistentes, que multipliquen la oferta de espacios de prestigio.

Un efecto derivado de este hecho, muy beneficioso, será igualmente disminuir la presión para la terciarización de áreas centrales, manteniendo la deseable multiplicidad de usos residenciales, laborales, equipamientos, etc., a nivel de barrio, disminuyendo así la movilidad

obligada y la congestión de tráfico asociada, según ya señalábamos en el epígrafe anterior

5.2.3. La importancia de la programación urbanística

El alza de precios en suelos y edificios representativos de las áreas centrales de las ciudades tiene un efecto muy pernicioso en la generación de expectativas para el resto de suelos y edificios, favoreciendo su retención especulativa. Adicionalmente, el hecho de que nos encontremos con un mercado fuertemente controlado, en el que el propietario o el promotor tienen una fuerte capacidad de fijar los precios de venta, hace mucho más complejo el evitar la especulación.

En este sentido es necesario tener en cuenta que el precio conseguido por un propietario cercano en una transacción de suelo, es un referente que sirve para fijar el precio mínimo de venta de una propiedad con expectativas.

Como medida de actuación para paliar este efecto, hay que tener en cuenta el establecimiento de plazos programados para la transformación del suelo en solar y para su edificación; la cual tiene un efecto positivo en la reducción del precio del suelo si se obliga a cumplir los plazos, ya que la referencia al precio de venta de los edificios queda acotada en el tiempo, al igual que las expectativas correspondientes.

5.2.4. La intervención Administrativa en la urbanización

Si la Administración sólo controla el proceso de clasificación y calificación de suelo, como sucede mayoritariamente en la actualidad, pero no incide en el proceso de urbanización para transformar el suelo urbanizable en solar edificable (promoviendo el planeamiento de desarrollo y urbanizando las correspondientes unidades de ejecución), bien sea a través de los mecanismos de actuación directa que posee (sistemas de expropiación o cooperación), o bien sea a través de la obligación de cumplir plazos, el control de la oferta por la iniciativa e intereses privados queda sin ningún tipo de restricción, y su capacidad de "regular" el proceso se amplía.

Desde esta perspectiva, la especulación aparece como una consecuencia lógica e inevitable de la propia dinámica del proceso de desarrollo urbano, en el marco de un sistema de propiedad privada de la tierra, en el que los promotores buscan, con su lícita intervención, la maximización de sus beneficios. Sin embargo, los efectos negativos que esta pauta lógica de actuación genera sobre el mercado del suelo y la vivienda sólo pueden ser controlados -como establece la Constitución- desde la perspectiva de una intervención decidida de las Administraciones Públicas.

La actividad interventora de la Administración Central en materia de suelo para vivienda, fue transferida en gran parte a las Comunidades Autónomas a lo largo de la década de los ochenta, creando éstas distintos organismos autónomos (Institutos de suelo y de vivienda) para el desarrollo de las actividades correspondientes. Por parte de la Administración del Estado, SEPES mantuvo competencias en suelo industrial y residencial, aunque este último patrimonio fue en gran parte transferido a las Comunidades Autónomas.

Normalmente el mecanismo de funcionamiento de estos Organismos Autónomos es similar y de gran importancia potencial para intervenir en el mercado de suelo. Adquirido el suelo, que con la actual normativa podría serlo a valor inicial, éstos Organismos pueden desarrollar el planeamiento, invertir en la urbanización, y transformar en "solares" el suelo no urbanizable adquirido, poniéndolo en el mercado a precio de coste, ya que todos ellos no persiguen el lucro en su actuación. En este precio normalmente se incluyen los gastos de gestión y financiación, aunque puedan existir excepciones en razón de objetivos de política territorial.

Algunos de los Organismos Autónomos comentados también desarrollan políticas de vivienda, en renta o alquiler, incorporando en ese caso los procesos de edificación y gestión, respectivamente, a sus actividades.

Por otra parte, el volumen de suelo edificable que puede movilizar la actividad de promoción urbanística del Estado, siempre de forma concertada con las Administraciones Territoriales, es muy elevado, permitiendo una racionalización y

utilización coordinada del patrimonio público de suelo existente para alcanzar el conjunto de objetivos buscados.

Esta actuación promotora debe producir un efecto en los mercados (actuando preferentemente en los municipios en que se hayan generado Patrimonios municipales de suelo en el proceso de desarrollo urbanístico), que permita fijar un precio final de referencia para los solares, que se mantenga a lo largo del tiempo. Para ello hay que generar un incremento sostenido y sistemático de la oferta en el tiempo, que produzca el efecto de flexionar a la baja el precio del suelo.

Por otra parte, la intervención municipal es fundamental para romper las expectativas especulativas sobre el mercado del suelo en la actualidad. Para ello es necesario aplicar tanto los instrumentos que la legislación vigente establece para la intervención, como, en particular, potenciar la generación de Patrimonios públicos de suelo que permitan la intervención reguladora de su oferta en los mercados.

Complementariamente, es necesario ampliar las medidas contempladas para la financiación de actuaciones en las Disposiciones Adicionales quinta y sexta del Texto Refundido de la Ley del Suelo. El objetivo es paliar la falta de recursos para la intervención pública sobre el suelo y para la gestión urbanística de las Corporaciones Locales.

También se considera necesario el establecimiento de una línea constante de financiación privilegiada, en el citado ámbito recogido en la Ley del Suelo, que de manera similar a lo establecido en el Real Decreto 1668/91, de financiación de actuaciones protegibles en materia de suelo, permita:

- Facilitar la formación de patrimonios públicos de suelo.
- Facilitar la adquisición de terrenos para su inmediata urbanización y puesta en el mercado.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta que la legislación urbanística vigente posibilita la intervención de las administraciones para asegurar la disponibilidad de suelo a valor inicial (valor rústico) para el desarrollo de viviendas de promoción pública, permitiendo subsanar los problemas que existían al respecto

anteriormente. Para ello se puede actuar mediante la calificación específica de suelo para este fin, o mediante la utilización de Patrimonios Públicos de suelo con los mecanismos que para su obtención contempla la Ley del Suelo.

Por último, habría que señalar la posibilidad de utilizar sociedades urbanizadoras de capital mixto que, con capacidad para urbanizar y gestionar eficazmente los suelos disponibles, incidieran igualmente en la regulación de la oferta y demanda de solares.

Como conclusión, es posible establecer que en el marco de la actuación concertada entre las Administraciones, es factible llegar a un porcentaje de intervención pública en el mercado de suelo, variable para cada Comunidad Autónoma, pero significativo en su conjunto. Adicionalmente, hay que tener en cuenta que, aunque esta política no puede aspirar a cambiar radicalmente el mercado actual, si puede, sin embargo, constituir una muestra de la voluntad política de intervenir; y, en este sentido, significar un cambio cualitativo importante sobre los procesos de producción de la ciudad, que aleje el riesgo de formación de nuevos procesos especulativos de consecuencias sociales tan negativas. Para ello la actuación administrativa tiene que producir efectos que sirvan claramente de referencia para los comportamientos de los agentes que operan en el mercado del suelo.

5.2.5. Los estudios del mercado del suelo y vivienda como parte del planeamiento urbanístico

Los procesos de intervención en mercados tan lejanos a la competencia perfecta como son los de suelo y vivienda, deben llevar aparejados un conocimiento lo más adecuado posible de la realidad sobre la que se va a intervenir, de los efectos esperables como consecuencia de la actuación, y de los efectos producidos tras las correspondientes actuaciones.

En este sentido, es recomendable la incorporación al planeamiento urbanístico del estudio de precios y valores esperados del suelo y edificación, tras el desarrollo urbanístico correspondiente. Este estudio debe constituir un aspecto inherente a un cálculo correcto de los aprovechamientos

tipo para cada área de reparto, pudiendo tener, adicionalmente, un efecto informativo y regulador de las expectativas urbanísticas que influya muy positivamente en el freno de alzas de precio, siempre y cuando el análisis sea fiable y coherente con la programación del plan.

5.2.6. Adecuación de la normativa vigente a las necesidades futuras y promoción de la capacidad de gestión urbanística

Básicamente las medidas incluibles en este apartado se pueden concentrar en los siguientes aspectos:

1. Las posibilidades de intervención contenidas en la actual normativa urbanística son en gran parte desconocidas. En este sentido es necesario resaltar que la Administración Local dispone de una potente batería de instrumentos para la intervención urbana, cuyo conocimiento práctico es necesario desarrollar. Por lo tanto, se hace necesario promover el conocimiento e interpretación de las posibilidades de utilización que la nueva ley incorpora, destacando la incidencia que una adecuada política urbanística puede tener sobre los mercados de suelo y vivienda.

2. En el marco normativo general, no parecen pertinentes nuevos planteamientos legislativos desde la Administración del Estado sobre las materias contenidas en el Texto Refundido de la Ley del Suelo, hasta que el Tribunal Constitucional no resuelva los recursos competenciales existentes y delimite específicamente el marco de actuación de cada administración. No obstante lo cual, es recomendable seguir incidiendo en otras legislaciones: catastral, hipotecaria, de arrendamientos y de expropiación, fundamentalmente, pero también en la medioambiental, dotacional, etc., cara a coordinar las regulaciones en la obtención de los objetivos buscados.

En particular, un ámbito adicional de actuación es el de la coordinación de la política fiscal con las políticas de suelo y vivienda:

- Evitando que se penalicen fiscalmente las cesiones de suelo.
- Incentivando el cumplimiento de la normativa urbanística a través de una

fiscalidad específica discriminadora (IVA, Transmisiones Patrimoniales, IBI, IRPF).

3. Las trabas administrativas generadoras de subjetividad o inseguridad jurídica, o los procedimientos administrativos que implican el alargamiento injustificado de los plazos previstos en el Programa del Plan, tienen una clara incidencia en la elevación de los precios del suelo, tanto porque disminuyen objetivamente la oferta de éste disponible en un momento dado del tiempo, como porque justifican y posibilitan retenciones del suelo en función de las expectativas alcistas de sus propietarios.

En este sentido, es necesaria la agilización de los procedimientos de formulación y gestión del planeamiento y de la disciplina urbanística:

- Introduciendo modificaciones normativas que aseguren en todo caso la transparencia, garantías jurídicas y el papel de la información pública.
- Mejorando la gestión y disciplina urbanística municipal mediante la informatización y coordinación del planeamiento con el catastro.

En efecto, la agilización de la gestión urbanística recomienda un proceso de informatización conjunta de la información urbanística y catastral que permita una elaboración y gestión del planeamiento adecuada a los objetivos de la Ley del Suelo (uno de los cuales, y de los más importantes, es reducir el precio del suelo). Esta informatización es igualmente básica para facilitar la disciplina urbanística y para racionalizar los procesos de intervención municipal en los mercados de suelo y vivienda.

En este sentido no hay que olvidar que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar y adaptar la normativa a sus circunstancias urbanísticas específicas, incidiendo en aquellos aspectos que constituyen factores determinantes para el logro de una adecuada calidad de vida en las ciudades.

4. En el marco normativo actual sería muy

recomendable potenciar el papel del suelo urbanizable no programado ya que:

- Permite flexibilizar la capacidad de respuesta municipal a coyunturas cambiantes en el mercado.
- Presenta ventajas comparativas para la consecución de los objetivos municipales, al poderse desarrollar mediante concurso público.
- Permite profesionalizar el proceso de urbanización limitando los plazos de producción de ciudad.

5.2.7. Reflexiones finales

Desde la perspectiva de los objetivos buscados, es muy importante transmitir, en un mercado que se mueve por expectativas, la credibilidad del mensaje de que las actuaciones concertadas de las Administraciones permitirán una oferta de solares suficiente para asegurar precios reducidos en los mercados de suelo y vivienda.

Adicionalmente, la posibilidad de mantener actuaciones sostenidas en el tiempo exige que, previamente a su desarrollo, se estudie la viabilidad urbanística y financiera de las mismas, priorizando su puesta en práctica en función de dicha viabilidad y del ajuste con los objetivos establecidos. El esfuerzo de análisis sobre las posibilidades de actuación concretas y sobre su programación debe ser recalcado.

Las sinergias que se pueden derivar de las acciones propuestas deben animar a propiciar que sean desarrolladas en un marco de concertación entre las tres Administraciones.

Por último, y en directa conexión con los aspectos anteriores, hay que señalar que es absolutamente necesario que se desarrolle en nuestra sociedad una conciencia urbanística sobre la importancia de los problemas de nuestras ciudades, que asegure la voluntad política necesaria para la intervención sobre los mismos, evitando la especulación sobre suelo y vivienda, tal y como la Constitución establece.