

Una política activa de suelo

Borja CARRERAS MOYSI
Francisco FERNÁNDEZ LAFUENTE
Félix ARIAS GOYTRE
Vicente DÓMINE REDONDO

*Director General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura, MOPTMA.
Director General de Actuaciones Concertadas en las Ciudades, MOPTMA.
Dirección General de Actuaciones Concertadas en las Ciudades, MOPTMA.
Subdirector General de Urbanismo, DGVUA, MOPTMA.*

Las Recomendaciones de Avance Normativo y Políticas de Suelo formuladas en noviembre de 1994 por la Comisión de Expertos sobre Urbanismo, en que hemos participado, son una buena base de partida para elaborar, con cierta urgencia, la instrumentación de medidas específicas que permitan atajar el problema de la escasez de suelo urbanizado.

Tanto las propuestas de medidas legislativas como las de política activa de suelo, requieren un Pacto sobre el Urbanismo entre las administraciones, evitando los conflictos que se han dado en ocasiones anteriores por el entendimiento interesado de la concurrencia de competencias.

El Tribunal Constitucional recomienda constantemente en sus sentencias, que los problemas de coordinación entre competencias concurrentes se resuelvan por la vía de la cooperación. El nuevo enfoque del federalismo, en los Estados occidentales que lo practican, resalta la acción coparticipada de distintas funciones de los niveles de Gobierno, reconociendo e instrumentando la interdependencia, frente al reparto de competencias pretendidamente exclusivas.

El Pacto necesario podría incluir:

– La cooperación en el desarrollo de actividad urbanizadora de suelo en actuaciones estratégicas de modernización de las ciudades y para dotar de suelo el desarrollo del Plan Nacional de Vivienda (1996-99).

Recibido: 1-3-95.

- El acuerdo para la modificación coordinada de la legislación urbanística estatal y de las comunidades autónomas, en el sentido de las recomendaciones formuladas, en cuanto al contenido y tramitación de los instrumentos de planeamiento, expropiaciones, valoraciones, etc.

- La colaboración con los ayuntamientos en la introducción de mejoras en la gestión urbanística y en la programación deslizando municipal de suelo.

Dado que las diferentes medidas que se pueden considerar tienen distintos tiempos de maduración, parece oportuno ir definiendo cuáles pueden irse avanzando y poniéndose en marcha con mayor rapidez. La urgencia del problema no permite esperar a tener dispuesto el programa global de medidas, ni mucho menos esperar a la tramitación del conjunto de medidas legislativas, para iniciar una actuación que debe producirse a corto plazo.

Parece claro que se pueden iniciar de inmediato algunas medidas de urbanización de suelo que hagan sentir sus efectos en 1-2 años, e ir incorporando progresivamente primero las medidas legislativas más fáciles de acordar y tramitar, y después las de más compleja elaboración, debate y tramitación, que seguirán su propio ritmo de maduración hasta hacerse efectivas.

En este artículo se avanza lo que puede ser el contenido de una Política Activa de Suelo, al menos en su fase inicial.

¿CUÁL ES EL PROBLEMA DEL SUELO?

Los estudios realizados, y la opinión general de los expertos, indican que el problema radica en la falta de solares, especialmente en momentos de expansión de la demanda en los que las actividades más dinámicas no encuentran solares con condiciones adecuadas en las zonas donde su localización sería más eficiente para la competitividad de la empresa, o la calidad de vida de las personas, y para la funcionalidad de la ciudad.

La escasez de solares adecuados provoca subidas de precios en diversas zonas,

especialmente alzas de precio de los edificios de mayor demanda, que son el mercado inmobiliario principal, trasladándose la presión de los precios en cascada a otros tipos de edificios, otras zonas y a los solares disponibles y suelo pendiente de urbanización.

El precio del suelo viene pues determinado por el precio final que alcanzan los inmuebles, precio determinado por factores estructurales como la riqueza, y por otros coyunturales como la inversión en alojamiento en momentos de expansión económica, fundamentalmente.

El precio del suelo no urbanizado se establece, asimismo y fundamentalmente, a partir de la expectativa sobre la capacidad económica, y hábitos de consumo, de los grupos sociales y actividades que se espera se sitúen en la zona. Esta expectativa se basa en la división socioeconómica del espacio, es decir, en la apropiación que distintos grupos y actividades hacen de distintas zonas de la ciudad y sus áreas de crecimiento.

El precio del suelo es en definitiva, un precio expectante, que sirve de referencia al vendedor. Su valor se calcula a partir del aprovechamiento permitido (o, en su defecto, el de terrenos próximos), como precio residual, o derivado, del precio medio previsto para los productos finales que se espera comercializar.

Por otro lado, el precio expectante del suelo, tiene una cierta autonomía respecto a la coyuntura de mercado de productos finales, ya que el propietario aplaza las ventas hasta que haya promotores de productos finales que paguen el precio expectante. Y ello entre otras razones por la baja presión fiscal a la que están sometidos dichos suelos. De esta forma la elasticidad a la baja es mínima en ciclos recesivos, y las alzas se disparan en momentos de expansión de la demanda.

El encarecimiento anormal y excesivo, de inmuebles, solares y suelo urbanizable, motivado por estos procesos de escasez, de determinación de los precios inmobiliarios, y de autonomía del precio del suelo respecto a la demanda, tiene efectos secundarios graves desde distintos puntos de vista:

- **Social:** personas y empresas sin capacidad adquisitiva para alojarse en los productos ofrecidos por el mercado

inmobiliario, buscan soluciones en la marginalidad (hacinamiento, obsolescencia, irregularidad, etc.).

- **Económico:** el precio del alojamiento adecuado, o la situación y características del alojamiento inadecuado (o incluso marginal) que se acaba ocupando, disminuyen la competitividad de las empresas y las economías familiares.

- **Urbano:** las actividades se sitúan inadecuadamente en la ciudad, produciendo disfuncionalidades en las distintas infraestructuras y servicios, costes desproporcionados de estos, despilfarro de la inversión pública realizada, agresión al entorno, disminución de calidad, etc., propiciando desequilibrios territoriales, tanto funcionales como sociales.

En todo caso, los precios de mercado en una situación de normalidad, o de abundancia de suelo para las distintas tipologías edificatorias que reclaman los diversos segmentos de mercado, siguen siendo elevados y siguen produciendo algunos de estos efectos, especialmente los relativos a la falta de suelo y alojamiento para las actividades económicamente más débiles, y la consecuente segregación, disfuncionalidad urbana, marginalidad, etc.

El mercado no optimiza, mediante la ordenación de las actividades, el desarrollo socioeconómico y funcional de la ciudad, sino que cada actividad optimiza (a veces a su pesar, y en la marginalidad) su situación en función de sus posibilidades de inversión en alojamiento.

En el caso de la vivienda la situación, además de disfuncional, contradice el mandato constitucional, ya que los ciudadanos tiene derecho a acceder a una vivienda digna, algo que el mercado en sí mismo evidentemente no es capaz de resolver.

La responsabilidad de *hacer ciudad* corresponde a la Administración, especialmente a la municipal, como expresión de una voluntad colectiva. Para mejor articularla con la actividad privada inmobiliaria, que produce materialmente la ciudad, es necesaria la intervención del sector público, impulsándola y dándole fluidez, por medio de la oferta de suelo urbanizado en los lugares que reclama la

colectividad para que la ciudad se desarrolle satisfactoriamente, y en las condiciones de mercado que permitan la actividad constructiva y la atención de la demanda, cubriendo asimismo las necesidades de los más débiles (familias, empresas, equipamientos, etc.) que no pueden acceder a alojamientos satisfactorios.

El mercado no puede ser nunca el operador único que produzca la ciudad, es necesario que el sector público determine en qué lugares deben producirse solares para actividades específicas, o a precios determinados, llegando a sustituir al mercado en la producción de solares adecuados, y en la promoción de edificios si resulta necesario, o al menos a tener una posición de dominio a través del orden del tercio de la oferta total.

Como conclusión puede decirse que:

- El planeamiento urbanístico, estableciendo el dónde, cómo y cuándo de la urbanización de suelo, es necesario para lograr ciudades eficientes, y debe contemplar formas ágiles de gestionar el suelo en los lugares de localización prioritaria para la urbanización.

- Existe escasez de solares, que requiere la urbanización de suelo, para lo que es necesario impulsar a los agentes urbanizadores privados y sustituir a los que no cumplen su función.

- El mercado tiene que complementarse con la intervención del sector público, en las zonas de interés para la ciudad que no dinamiza el mercado, y en la oferta de solares para actividades económicamente débiles, especialmente vivienda, equipamientos, infraestructuras, etc.

IMPULSAR LA URBANIZACIÓN DE SUELO

Es, pues, necesario el desarrollo de políticas de suelo que ayuden a crear oferta de solares, acometiendo las actividades que el mercado no es capaz de resolver, en perjuicio del sector inmobiliario, y que garanticen que la ciudad se produce con calidad, equilibrio social, eficiencia funcional y satisfacción de derechos individuales, como la vivienda.

Esta actuación debe estar orientada, por lo tanto, a facilitar la oferta de solares:

- En los lugares adecuados para que el mercado tienda a normalizarse, evitando:
 - Estrangulamientos de oferta de solares que incidan en la subida del precio para distintos segmentos de demanda en las zonas con mayor dinámica de inversión inmobiliaria por falta de alternativas adecuadas.
 - El declive de otras zonas por falta de inversión, ante la falta de oferta a precios adecuados para conseguir una rentabilidad suficiente.
- Para las actividades residenciales, garantizando el derecho constitucional de los ciudadanos a alojarse, siendo competencia del Estado crear las condiciones para su adecuada satisfacción.
 - Para actividades específicas con valor estratégico por su impacto en el modelo territorial y el desarrollo socioeconómico, en coordinación con la inversión pública en lugares en los que se mejora la dotación de servicios públicos, para lo que se desarrollarán actuaciones urbanísticas destinadas a:
 - Actividades singulares centrales y actividades especializadas en las periferias urbanas, que permitan reorganizar las ciudades de una forma más equilibrada y eficiente.
 - Actividades de economía débil a las que los precios del mercado inmobiliario impiden localizarse competitivamente en ubicaciones eficientes, económica y funcionalmente, para el desarrollo socioeconómico y para la ciudad.

Para facilitar la oferta de solares es necesario gestionar el suelo, impulsando la reparcelación y urbanización del nuevo suelo rústico que pueda incorporarse al desarrollo de la ciudad, y del suelo urbano disponible para nuevos usos, por haber quedado obsoleto para los usos para los que fue urbanizado, mediante operaciones de reurbanización.

LA ESCASEZ DE AGENTES URBANIZADORES

Dinamizar la oferta de solares, cualquiera que sea el tipo de terreno que se equipa, significa gestionar ágilmente las fases de ordenación (planeamiento urbanístico), y promover la urbanización (agrupar parcelas de distinta propiedad y urbanizar), para crear solares en los que puedan actuar los promotores inmobiliarios, o el particular que contrata la construcción de su propio edificio. Posteriormente, mediante medidas fiscales y administrativas, habrá que evitar que los solares se retengan especulativamente a la espera de precios excesivos.

El mayor obstáculo para que el solar llegue a existir es el deficiente funcionamiento de los agentes urbanizadores de suelo que son, dentro de la cadena de producción, los que intermedian entre los planes urbanísticos de los municipios (suelo con ordenanza) y la construcción.

Existen pocos urbanizadores privados, especialmente por la dificultad general que supone el agrupamiento de las propiedades –especialmente en los lugares adecuados y previstos por el plan– dados los problemas habituales de propiedad y los intereses de muchos propietarios que especulan con el precio del suelo, sin que se les apliquen instrumentos fiscales y administrativos suficientes para que pongan sus terrenos al servicio de la urbanización.

La urbanización está, en general, en el momento actual, en manos de los propietarios de suelo, que no son agentes urbanizadores profesionales y que en la mayoría de los casos acaban vendiendo sus terrenos uno a uno y en plazos dilatados de tiempo a las empresas inmobiliarias, encareciendo el producto, retrasando su producción, y ocasionando trastornos al funcionamiento de la ciudad, que mantiene terrenos baldíos en áreas con servicios donde se han acumulado las inversiones públicas.

Debido a ello se ha promovido por parte de gran número de comunidades y ayuntamientos, a lo largo de los últimos quince años, empresas públicas para la urbanización de suelo.

Asimismo, las administraciones se han ido haciendo cargo, cooperando por medio de

consorcios o empresas públicas interadministrativas, de actuaciones singulares, en las que es necesario organizar la dotación de nuevas infraestructuras y la sustitución de existentes, afectando a instalaciones de múltiples administraciones y concesionarios de servicios, al tiempo que se urbanizan áreas de la ciudad normalmente deficitarias y se crea nuevo suelo urbanizado.

Lograr una mayor participación de los agentes urbanizadores privados supone la introducción de modificaciones de la legislación vigente que supondrán varios años hasta su implantación y consolidación en la práctica inmobiliaria. Esta modificación legislativa deberá contemplar, asimismo, otras medidas de agilización del planeamiento y del sistema expropiatorio, etc., a las que se hace referencia en otro apartado.

EL APOYO DEL SECTOR PÚBLICO INMOBILIARIO

A corto plazo, por lo tanto, deberán tomarse medidas especiales realizando un esfuerzo de actuación del sector público con los objetivos de poner suelo urbanizado en el mercado que facilite la actividad de los promotores y constructores de edificios, y favorecer una normalización de los precios en el mercado del suelo.

El sector público inmobiliario, como agente urbanizador, debe impulsar la promoción de los polígonos de urbanización prioritaria de cada ciudad y en las áreas estratégicas para su desarrollo, desatascando el suelo más significativo potencialmente urbanizable (o reurbanizable), para ampliar la oferta de solares.

Para ello los agentes públicos deben centrar su actuación en:

- Urbanizar el patrimonio de suelo público que sea adecuado para ello, y crear los mecanismos de adquisición de suelo que permitan mantener un patrimonio suficiente para seguir atendiendo en el futuro una parte significativa del desarrollo de la ciudad.
- Impulsar la reurbanización del suelo público que pueda ser útil para el desarrollo urbano, y que resulte innecesario o inadecuado para otros usos a los que esté destinado.

- Sustituir los propietarios que no urbanicen los polígonos programados, para ponerlos en el mercado.

- Como ya se ha expuesto, una prioridad de la actuación del Estado es la provisión de suelo para vivienda a precios adecuados y en lugares satisfactorios, complementando la actuación de los agentes privados. Para ello se estudian las medidas necesarias de financiación y programación a través del Plan Nacional de Vivienda.

EN QUÉ CONSISTE UNA POLÍTICA ACTIVA DE SUELO

La Política Activa de Suelo, según se puede deducir de lo ya expuesto, es más amplia que la urbanización y oferta de solares, ya que el suelo a urbanizar o reurbanizar debe producirse en coordinación con la creación de infraestructuras generales (transporte, abastecimiento, depuración, etc.) y con otras previsiones del planeamiento urbanístico, en las que intervienen las distintas Administraciones.

Para ello se requiere la coordinación, y a veces la cooperación, de todas ellas, la administración central responsable de la política económica y de las infraestructuras de interés general del Estado, la administración autonómica competente en la política territorial y las infraestructuras regionales, y la administración municipal que es la más directamente implicada en promover la tarea colectiva de hacer la ciudad, a través de las dotaciones y servicios locales y la participación de la sociedad civil.

La política de suelo que se propone debe contemplar, por lo tanto, para aumentar su eficacia, la concertación en las ciudades de los programas de actuación siguientes:

- **Infraestructuras de transporte:** incluyendo planificación y programación de redes, intercambiadores, estaciones terminales, puertos y aeropuertos.
- **Actuaciones concertadas de urbanismo e infraestructuras:** incluyendo operaciones estratégicas de modernización de infraestructuras y desarrollo urbano, así como operaciones de integración de infraestructuras de transporte con la ciudad que liberan suelo

para la mejora de los barrios y la oferta de solares.

- **Urbanización de suelo:** en polígonos de actividad económica y actuaciones residenciales, para el desarrollo de las estrategias territoriales de las distintas administraciones.

- **Actuaciones de regeneración urbana:** incluyendo la rehabilitación, el apoyo a los programas de regeneración URBAN, y de revitalización de áreas en declive (Cartagena, Cuencas mineras, etc).

- **Infraestructuras ambientales:** que requieran coordinación con las anteriores actuaciones en su definición y ejecución, incluyendo, según los casos, actuaciones en costas, infraestructuras hidráulicas, saneamiento, etc.

En la concertación y desarrollo de esta política deben participar las administraciones, incorporando a las empresas de suelo del sector público y los organismos y empresas tenedoras de suelo público, estableciendo programas concertados de actuación y mecanismos de cooperación cuando resulten convenientes.

EL LANZAMIENTO DE LA POLÍTICA ACTIVA DE SUELO: LA APORTACIÓN DEL MOPTMA

El MOPTMA está desarrollando un Programa de Promoción de Suelo en el que SEPES, como empresa estatal para la urbanización de suelo, y otros Organismos y

Empresas tenedoras de suelo (RENFE, FEVE, AENA, Puertos, etc.) colaboren concertadamente con las administraciones territoriales en la promoción pública de suelo al servicio de las ciudades.

Esta actividad será especialmente importante en la fase inicial de desarrollo de la Política Activa de Suelo que se propone, aunque deben también establecerse los mecanismos para una actuación continuada como apoyo a la urbanización de suelo por parte del sector público.

La intervención del MOPTMA se orientará fundamentalmente, junto a los convenios para infraestructuras de transporte, al desarrollo de las siguientes actuaciones urbanísticas:

- Actuaciones concertadas de urbanismo e infraestructuras de interés general del Estado. Algunas actuaciones piloto están ya en marcha en Madrid, Bilbao, Oviedo y Delta del Llobregat.

- Actividad subsidiaria de urbanización de suelo para actividad económica y residencial en colaboración con las administraciones territoriales. Actividad que viene desarrollando SEPES, si bien orientada hasta ahora fundamentalmente a polígonos industriales.

- Poner al servicio de la ciudad, suelo público de distintos organismos y empresas que concertadamente pueden mejorar y modernizar los servicios públicos que las ocupan, contribuir a la reactivación de sectores de la ciudad y a mejorar su calidad, y a regular el mercado facilitando la creación de oferta de suelo urbanizado.