

Comentarios al documento de Recomendaciones de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo

Joan RÀFOLS ESTEVE

Economista.

RESUMEN: Las *Recomendaciones de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo* configuran una estrategia basada en llevar a sus últimas consecuencias los planteamientos que configuran la vigente legislación estatal en materia urbanística, y en una confianza ilimitada en la capacidad de intervención de las administraciones locales, que a juicio del autor, no crean el marco adecuado, para incorporar al proceso urbanizador a un número importante de operadores públicos y privados ni reducir las imperfecciones que caracterizan los mercados de suelo, con el fin de «normalizar» al máximo los precios del suelo urbano de las ciudades.

No resulta fácil sintetizar en unas pocas páginas una posición sobre el texto elaborado por la Comisión de Expertos sobre Urbanismo sobre *Recomendaciones de avance normativo y política de suelo*. Ello es así por la complejidad del documento que combina declaraciones de carácter general, páginas 1 a 4 por ejemplo, con recomendaciones muy concretas como por ejemplo la asunción por la alcaldía de todas las decisiones que supongan actos de gobierno municipal en materia de urbanismo. Tampoco puede obviarse, al posicionarse respecto al texto, la referencia que supone el Informe del

Tribunal de Defensa de la Competencia sobre el mercado de suelo urbano de mayo de 1993, o los conflictos de competencias con las comunidades autónomas que provocó la Ley de 1990.

Entre 1976 y 1985 en España, el precio del suelo apto para el crecimiento urbano se ha mantenido en principio estable o ha disminuido en términos constantes. La recuperación económica y el relanzamiento del sector inmobiliario desde 1985, conllevaron fuertes alzas del precio del suelo edificable, especialmente en las grandes áreas metropolitanas. La evolución al alza, viene explicada por la reanudación del crecimiento de los grandes núcleos urbanos, la mayor

Recibido: 13-2-95.

solvencia de los operadores económicos (familias y empresas) y en el papel jugado por las políticas públicas. Desde 1991, el fin del crecimiento económico, ha supuesto una cierta inflexión a la baja del precio del suelo edificable, pero existe un amplio consenso de que «existe en España un grave problema de precio y disponibilidad de suelo urbanizado» y que, un nuevo periodo de expansión económica, puede conllevar de nuevo alzas en los precios del suelo que dificulten el acceso a la vivienda de una parte de las familias y constituyan un factor desfavorable para una mayor competitividad de las empresas.

El mercado del suelo urbano tiene características muy específicas. Es un mercado en el que se intercambian bienes que no tienen coste de producción, al menos en lo que se refiere al precio puro del suelo, sin incluir los demás componentes de su repercusión final (urbanización y provisiones de equipamientos principalmente).

Es además un mercado de competencia imperfecta en el que no existe ninguno de los rasgos que caracterizan el régimen de competencia perfecta de la teoría económica tradicional. Los operadores en el mercado no son numerosos y no hay fluidez de la oferta y la demanda, la transparencia del mercado es casi nula, y los productos no son homogéneos. La demanda de suelo es una demanda derivada de la de edificaciones a construir sobre él, y ésta a su vez dependerá de la demanda de actividades que en ellos se van a desarrollar (residencia, producción, etc...). Dado que se trata de mercados caracterizados por la rigidez de la oferta a corto plazo, las tensiones en estos mercados se trasladan ampliadas al mercado del suelo, creciendo sus precios todavía más rápidamente en las fases de auge y decreciendo también más rápidamente en las fases de recesión. Estas especiales características del mercado del suelo urbano, explican porqué casi todos los países europeos presentan rigideces importantes en sus mercados de suelo, y que en los momentos de rápido crecimiento originan un fuerte incremento de los precios. Este fue el caso del periodo 1986-1991, en que España junto con Gran Bretaña registraron las alzas más destacadas.

Resulta por ello poco adecuada la reiterada apelación al mercado del Informe sobre el Mercado del Suelo Urbano del Tribunal de Defensa de la Competencia. En España, al igual que en otros países, es corriente achacar a los Planes Generales de Ordenación Urbana, la reducción de la oferta de suelo. En realidad, aunque ello pueda ser cierto en algunos casos, la oferta teórica del suelo urbanizable es importante si se suman las superficies edificables en las distintas zonas. Pero la oferta efectiva es muy inferior de la teórica, porque aquella depende del comportamiento de los propietarios del suelo y de los operadores que actúan en éste mercado que además son un número muy reducido.

No obstante, el Informe del Tribunal, pone en evidencia factores que hacen más difícil el proceso urbanizador en nuestro país. Elevados niveles de discrecionalidad de la autoridad administrativa que conllevan un incremento del riesgo de los escasos urbanizadores y es fuente de corruptelas. Excesiva concentración en medida de carácter negativo: existe capacidad para frenar *los posibles excesos* de los promotores privados, pero ello raramente sustituye al necesario desarrollo para conseguir los objetivos municipales de crecimiento, o de las políticas públicas en materia de vivienda. Reconocimiento de que los problemas de financiación de las haciendas locales, están enrareciendo en España el comportamiento urbanístico de las autoridades locales, con consecuencias perversas de intervención en los mercados de suelo, etc...

Sin embargo, se echa en falta una reflexión sobre la insuficiencia de estos programas negativos de control, por una acción más positiva de las autoridades para incorporar al proceso urbanizador a operadores públicos y privados. Al igual que en los años 60, el gran éxito de la política de viviendas de protección oficial fue crear un poderoso número de promotores, probablemente en la década de 1990 deba crearse un marco atractivo para crear un fuerte núcleo de empresas urbanizadoras, públicas y privadas, compitiendo entre sí. Respecto a ello hay dos reflexiones, en primer lugar, la experiencia internacional es que los resultados dependen en gran medida de la combinación de sistemas

fiscales para la recuperación de plusvalías, controles y acción urbanizadora. En segundo lugar, debe señalarse que el factor individual más importante para el éxito de un programa público en materia de urbanización de suelo es la claridad del objetivo perseguido por la intervención pública. Ello es así, porque si se persiguen varios objetivos, estos pueden resultar contradictorios entre sí y tener consecuencias negativas. No se puede pretender de la intervención en los mercados de suelo maximizar los ingresos públicos y al mismo tiempo influir a la baja los precios del suelo urbano, no se puede pretender crear zonas con altos niveles dotacionales y altos estándares de obra urbanizadora y forzar a la baja los precios del suelo urbano.

Respecto al apartado *Recomendaciones de Políticas Urbanas y de Suelo* no caben objeciones, por tratarse de principios generales de la actuación pública en política de suelo. Únicamente, señalar, un profundo desacuerdo en cuanto a la afirmación (párrafo 1) de que «el problema de precio y disponibilidad de suelo urbanizado es un problema de gestión». Es cierto que en España más que en otros países, el déficit de gestión en materia de creación de suelo urbanizado ha sido muy importante. Pero también, es cierto que existe un problema *normativo*, y que la normativa vigente presenta graves problemas de direccionalidad administrativa, puestos en evidencia por el Informe del Tribunal de la Competencia, y que, la Ley 8/1990 no hizo nada más que agravar, y que, no ha existido la necesaria consideración de los efectos en los mercados del suelo urbano de las normas fiscales –tratamiento de las plusvalías, Ley de Haciendas Locales, etc...– ni ha existido un marco jurídico-económico suficiente incentivador capaz de conseguir la incorporación al proceso urbanizador de un número significativo de empresas públicas y/o privadas.

En cuanto al segundo título *Recomendaciones de avance normativo* parece totalmente poco apropiada la separación completa que se pretende entre Plan y Programa. El suelo urbanizable no se incorpora al proceso urbanizador por la mera aprobación del Plan, sino que lo hace en función de una autorización municipal

vinculada teóricamente al Programa, documento muy sencillo que se limita a planificar el proceso de gestión urbanística. Ahora bien, la autorización queda pendiente a las exigencias que las autoridades locales consideren necesarias para pasar a la programación. Dado que se pretende que el ayuntamiento decida en cada caso concreto si un ámbito lo desarrolla directa o indirectamente y en este segundo caso si concierta con los propietarios del suelo el desarrollo o si abre trámite concurrencial en que puedan licitar otros urbanizadores, el hecho es que se hace menos reglado el proceso urbanizador, incrementándose la discrecionalidad y incrementando el riesgo de los operadores.

Otro tanto puede decirse de los suelos urbanos urbanizados y no urbanizados, o sobre el que se proponga una reurbanización global. Esta decisión conlleva –además de tener que establecer el hecho de estar o no urbanizado con las decisiones siempre discutibles que ello comporta– dos regímenes de suelo diferentes basados en la diferencia de cargas. Lo trascendente, no será la carga urbanizadora sino las cesiones y los sistemas de recuperación de plusvalías y la atribución del derecho a urbanizar. No deja de ser un tanto sorprendente que mientras se pretende que los planes generales deban ser instrumentos menos formales y más sustantivos orientados a la acción urbanizadora, deban diferenciar en el suelo urbano entre el urbanizado y el no urbanizado y atribuir o no el derecho al aprovechamiento del mismo.

Tampoco resulta coherente (apartado 6) que el Plan General pueda contener «la ordenación concreta de los ámbitos en los que, de cara a agilizar la gestión urbanística no se considera necesaria la formulación de instrumentos de planeamiento particularizado adicional». Mientras se pretenden Planes Generales abiertos, se hacen excepciones donde todo está definido. Si es así, deberían incluirse estos suelos en el Programa por una cuestión de garantías. En cualquier caso, resulta difícil que *tales ordenaciones concretas* deban formularse en un documento de larga vigencia como el Plan General, ya que la experiencia nos indica que la ordenación concreta de la edificación suele ir ligada al

momento coyuntural en que tiene lugar la promoción efectiva.

En el apartado 12, se vuelve a insistir en la simplificación del sistema de clasificación del suelo concretada en dos medidas:

- Unificación de los suelos urbanizables, si bien diferenciando entre preferentes y opcionales, sin que esta diferencia comporte un tratamiento distinto en cuanto al derecho a urbanizar desde el Plan.

- Homogeneización del suelo urbanizable, urbano no urbanizado y sobre el que se proponga una reurbanización global. Ello comportaría equiparación de sistemas de ejecución, costes de urbanización, recuperación de plusvalías y límite de densidad urbanística. Difícilmente, si son realidades distintas pueden tener un tratamiento homogéneo un suelo urbanizable y el situado en el casco antiguo sujeto a reurbanización global.

En el apartado 13, el tema del dimensionado del suelo urbanizable no es tratado con la vehemencia necesaria, y probablemente se olvida que no basta con «dar respuesta a la totalidad de las demandas previsibles», ya que dadas las imperfecciones de los mercados de suelo, debe exigirse un dimensionado mayor.

Respecto del apartado 14, en referencia al sistema denominado de promoción indirecta de la urbanización, se olvida que tan importante es seleccionar a un urbanizador mediante concurso público, como que los posibles urbanizadores puedan, conocer lo más exactamente posible los costes de expropiación o de las posibles permutas. Resulta difícil adquirir suelo por este procedimiento sin conocer con cierta seguridad el coste final.

En cuanto a encomendar la acción urbanizadora a los propietarios del suelo, concertando con ellos aquellos aspectos no especificados en el Plan, estamos de nuevo ante una contradicción evidente. O bien el Plan determina cargas y condiciones o se está de nuevo ante una arbitrariedad que impone discrecionalmente cargas y obligaciones, y que a menudo resultan incompatibles con el objetivo de obtener suelo urbanizado a costes moderados y dañan irremediabilmente la credibilidad del sistema.

Apartado 20. La asunción por la alcaldía de todas las decisiones que supongan actos de gobierno municipal en materia de urbanismo, no parece coherente con la importancia que todo el documento concede al control social del desarrollo urbano. La agilización y simplificación de trámites debe buscarse por otras vías, que la de la decisión unipersonal.

En cuanto a Políticas Públicas de Suelos (apartados 32 a 39) se pretende que los Programas Municipales de Suelo sean la única solución a los previsibles estrangulamientos del mercado de suelo y al mismo tiempo deban atender a las necesidades de solares para el desarrollo de vivienda de protección pública, objetivos que pueden resultar contradictorios máxime si siguen sin resolverse los problemas de financiación de las corporaciones locales. La experiencia internacional indica que los diversos países han basado sus políticas de intervención pública en urbanización del suelo, basándose en uno o más de los siguientes argumentos:

- La titularidad y urbanización pública de suelo permite dirigir y canalizar el crecimiento urbano en una forma más racional y comprensiva.

- Permite a la comunidad satisfacer necesidades sociales (zonas verdes, preservación medioambiental, protección pública a la vivienda...) que la mera regulación y la fiscalidad por sí solas no pueden conseguir.

- Permite estabilizar o reducir el coste del suelo para usos residenciales.

- Garantiza la recaptura automática de las plusvalías generadas por el gasto público en infraestructuras.

El problema radica en seleccionar cuales de estos objetivos o que combinación de ellos debe conformar en cada momento la base de actuación municipal o de las comunidades autónomas, máxime cuando la realidad de las ciudades españolas y de sus mercados de suelo y vivienda es muy diferente.

Resulta incomprensible que los ayuntamientos puedan fijar un porcentaje de vivienda a un precio inferior al de protección pública por lo que supone de introducir una nueva carga no prevista en el planeamiento, y de nuevo, más discrecionalidad, lo cual tiene

como consecuencia, la exclusión de las empresas privadas del proceso urbanizador (apartado 38).

En cuanto al apartado *Estatutos de la Propiedad del Suelo y Valoraciones*, en el párrafo 52 se dice: «En suelos no urbanizados el aprovechamiento urbanístico materializable se fija por el respectivo Plan General». Se está por tanto ante una nueva versión del aprovechamiento medio o tipo a determinar a través de la legislación urbanística. Sorprende esta indefinición de la Comisión de Expertos en un tema tan importante y polémico, tanto más cuanto que a menudo se llega a extremos de definición inapropiados para tal tipo de Comisión, como es el caso del párrafo 59, en el que se llega a fijar la norma que debe regular la altura máxima de las fachadas. Debe señalarse también, que dado que el suelo urbano puede ser urbanizador o urbanizable, dentro del régimen de suelo urbano van a existir diferentes aprovechamientos urbanísticos para la propiedad.

A modo de conclusión, se podría afirmar que la Comisión de Expertos, ha evitado un análisis exhaustivo y realista de las carencias de las políticas en materia de suelo en España, y que ha pesado excesivamente en sus trabajos una defensa a ultranza de los principios inspiradores de la Ley 8/1990 y del

Real Decreto Legislativo 1/1992. Muchas de las recomendaciones suponen llevar a sus últimas consecuencias los planteamientos que configuran la legislación estatal vigente en materia de suelo, en una confianza ilimitada en la capacidad de intervención de las administraciones locales y en que estas tendrán en los próximos años la actitud activa en materia de política de suelo, que no tuvieron en el pasado.

No me parece que la estrategia seguida asegure en una nueva fase de reactivación económica, aún con una coyuntura inmobiliaria más baja que la registrada en la segunda mitad de la década de los 80, una estabilidad en los precios del suelo, o una deflación de los mismos en áreas urbanas como Madrid, donde los precios del suelo son muy elevados y en consecuencia el número de viviendas construidas anualmente queda muy por debajo de las necesidades.

La experiencia de Cataluña, indica que caben vías normativas alternativas, menos rupturistas con la legislación urbanística de 1976, que reforzando la seguridad jurídica y con cierta capacidad de gestión de la comunidad y de algunos municipios, se ha incorporado al proceso urbanizador a algunas empresas privadas y se han *normalizado* más que en otras zonas del país los precios del suelo.