

Los mercados urbanos en el marco de una gestión urbanística desacreditada

(Observaciones a las Recomendaciones de la Comisión de Expertos)

Antonio SERRANO RODRÍGUEZ

Catedrático de Urbanismo y Ordenación del Territorio.

RESUMEN: La Comisión de Expertos ha elaborado un Documento de Recomendaciones que suscribo en líneas generales; sin embargo, existen aspectos que es necesario matizar o remarcar, para priorizar adecuadamente las reformas estructurales a efectuar. A ellos me refiero en esta breve aportación.

HAY QUE PROMOVER UNA CULTURA URBANÍSTICA QUE INCENTIVE LA VOLUNTAD POLÍTICA DE INTERVENIR EN LAS CIUDADES

La historia de nuestras ciudades está condicionada por la falta de una *cultura urbanística* en la sociedad española, que asuma los procesos de planificación territorial como procesos de mejora de la calidad de vida de la población (1). Hay que remarcar que esta «cultura» es la que ha hecho que en otros países europeos existan planteamientos sobre la ciudad que aseguran una aceptable calidad del *entorno* a sus habitantes.

En España, sin embargo, con legislaciones bien consideradas por los expertos en

urbanismo, la falta de cultura urbanística ha llevado a situaciones de desprestigio de la administración urbana, y a un cierto clima de inseguridad jurídica, derivado del escaso grado real de aplicación en distintos territorios españoles de las Leyes del Suelo habidas, y del planeamiento derivado de las mismas.

Ante esta situación, que implica claras ineficiencias en la administración de la *producción del espacio urbano*, y fuertes tensiones en la dinámica especulativa del producto inmobiliario, los agentes productivos más ligados al proceso, aprovechando la tendencia a la liberalización de la economía presente en la sociedad actual, están promoviendo la *liberalización del suelo*, a

Recibido: 16-1-95.

(1) Esta *cultura del urbanismo* implica la de incorporar aspectos ideológicos a cada cultura y situación histórica y territorial concreta; pero, sobre todo, implica una defensa y

valoración de las formas tradicionales de ocupar el espacio, y la exigencia del respeto a los ciudadanos en las nuevas formas de desarrollo urbano.

través de su *desregulación*. Este hecho puede retrotraer la sociedad española a los tiempos pasados del *liberalismo práctico*, de hace un cuarto de siglo, cuyos desastrosos efectos sobre las ciudades, o sobre el litoral español, todavía son claramente perceptibles.

La solución a la situación actual es compleja, pero evidentemente no pasa sólo por las medidas propuestas por la Comisión de Expertos, sino que es necesario que:

a) los procesos de planificación y gestión urbanística que se realicen tengan éxito (la ciudad planificada se parezca a la ciudad producida), para lo cual dichos procesos deben concretarse en programas de actuación que sean viables física, temporal, social y económicamente (lo que exige, entre otros aspectos, que las actuaciones previstas se concierten con los distintos agentes y gestores, y que las inversiones aprobadas por el municipio en la programación del planeamiento, se incorporen, automáticamente, a los presupuestos anuales municipales); b) que la población afectada por ese planeamiento participe activamente en el control y construcción de su ciudad, y se encuentre informada de los objetivos buscados y de los medios que se van a emplear para conseguirlos; y c) porque la eficiencia administrativa en la gestión urbanística se incremente sensiblemente, definiendo de una manera clara los objetivos políticos de la corporación municipal, desburocratizando procedimientos, incrementando transparencia, y aumentando sensiblemente los medios y la eficacia del funcionariado dedicado a estos menesteres (2).

Este diagnóstico, evidente para cualquiera que tiene un cierto conocimiento de la realidad urbanística española, lleva a poner en cuestión la prioridad del proceso de reformas

normativas como marco de solución a los problemas existentes (3). Lo que se necesita es la voluntad práctica de desarrollar las actuaciones estructurales correspondientes; lo que no es óbice para que se desarrollen, en paralelo, cambios normativos que hagan más eficientes los procesos.

LA FORMACIÓN DE LOS PRECIOS DEL SUELO Y DE LA VIVIENDA Y LA MANERA DE ATAJAR SU INCREMENTO

Los principales problemas que inciden sobre el precio del suelo se centran fundamentalmente en: a) éste constituye un activo patrimonial fiscalmente opaco y de baja valoración catastral que, en lugar de depreciarse con el transcurso del tiempo, se revaloriza, lo que favorece su retención (que no es debidamente controlada por la administración); b) las dificultades del propio proceso urbanizador, achacables, en parte, a los propietarios y en parte a la administración y a la normativa vigente (4); c) el escaso desarrollo de empresas urbanizadoras -sean públicas, privadas o mixtas- que pudieran intervenir activamente en el proceso de transformación del suelo urbanizable en solar; y d) en su carácter de mercado derivado del de las edificaciones.

El precio máximo del suelo se determina normalmente como valor residual actualizado del precio de la edificación (5). Y una vez adquirido por un promotor, presenta una elasticidad de demanda prácticamente nula a la baja, ya que, salvo casos de necesidad, y dado su carácter de activo patrimonial, éste renuncia a su venta a precios que implicarían pérdidas, y espera a su futura revalorización.

(2) En España, bajo distintas normativas urbanísticas, el desarrollo de algunas ciudades ha sido positivo, cuando ha existido una corporación municipal con preocupación por mantener un planeamiento y una gestión urbanística de la ciudad que mejorara su calidad, haciendo que sus técnicos municipales se preocuparan por esta gestión. En condiciones normales, los técnicos municipales poco más pueden hacer que atender las funciones administrativas de respuesta al sector privado (licencias y expedientes), convirtiéndose éste en el único gestor urbanístico real. La ciudad se transforma entonces, aún en los casos que se hace siguiendo el planeamiento urbanístico, en base a los tiempos e intereses del sector privado.

(3) De hecho, las Recomendaciones de la Comisión de Expertos se pueden desarrollar por las administraciones competentes, dentro del actual marco normativo, en prácticamente el 95% de su contenido.

(4) La normativa urbanística actual establece unos procedimientos de planeamiento, gestión y disciplina urbanística, excesivamente lentos y burocratizados. Los trámites para la tramitación del planeamiento urbanístico -sobre todo de desarrollo-, los procedimientos previstos para su gestión, y los mecanismos de respuesta al incumplimiento de la normativa vigente, presentan aspectos simplificables, cuya modificación permitiría reducir sustancialmente los plazos actualmente necesarios.

Pero, el precio del suelo también tiene influencia en el de la edificación, no ya sólo 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 promociones, por lo que el precio del nuevo suelo incide igualmente en el precio final del edificio ya construido.

En este marco, la solución es promover una mayor oferta de suelo que tenga incidencia en la reducción del precio medio del mismo en las zonas en que es posible (zonas periurbanas o de nueva urbanización o centralidad); pero los promotores que tienen suelo urbanizado no están interesados en el incremento de la oferta hasta que no han colocado los productos inmobiliarios disponibles. Sólo si se aplicase la regulación existente, que obliga a urbanizar suelo y a edificar los solares en un plazo restringido, se disminuiría el control oligopolístico del suelo urbano (6). La otra vía es una actuación pública, como la que se recomienda por la Comisión de Expertos, que asegure que la administración promueva suelo urbanizado suficiente para evitar cuellos de botella en la oferta (7).

(5) El proceso reúne dos características fundamentales que no se pueden olvidar en el análisis. En primer lugar, la dimensión temporal del proceso; la promoción sobre suelo urbanizable que se quiera iniciar hoy conseguirá poner a la venta el producto inmobiliario, en el mejor de los casos, dentro de cuatro años. Ello hace que los promotores determinen el precio máximo a pagar, hoy, por el suelo, restando del precio máximo de venta potencial del edificio, para dentro de cuatro años, los costes esperados de urbanización, construcción, promoción y financiación, junto con sus correspondientes beneficios y costes generales. Ello les obliga a actualizar precios de venta futuros y costes esperados, con la correspondiente tasa de descuento. Dentro de estos costes, se incluye el 15% de aprovechamiento que corresponde a la administración local, que en ningún caso entonces aparece como un impuesto, sino como una verdadera recuperación social de plusvalías, ya que se detrae a los propietarios de suelo por los promotores, cuando éstos estiman el precio máximo que pueden pagar hoy por el suelo. En segundo lugar, el proceso se basa en expectativas sobre el mercado futuro, lo que implica asumir riesgos. Y la Administración debe transmitir seguridad en el proceso -incluyendo la credibilidad del mensaje de que las actuaciones concertadas del sector público permitirán una oferta de solares suficiente para asegurar precios reducidos en los mercados de suelo-, como para que los promotores minimicen la penalización por riesgo que incorporan a las tasas de descuento que utilizan, ya que ello redundará en un menor precio del suelo y de la vivienda; en este aspecto, seguridad equivale a economía.

Por otra parte, si la demanda de viviendas es elevada, la disminución del precio del suelo incrementa los beneficios de los promotores, pero no necesariamente disminuye los precios finales de las viviendas (8). Tampoco si la demanda de viviendas se reduce es de esperar que el precio de la vivienda disminuya sensiblemente, como hemos podido apreciar en el período 1992-1994, porque éstas también presentan una elasticidad demanda-precio reducida a la baja, por motivos semejantes a los señalados para el suelo. Sólo medidas que incidan en la diversificación y regulación anticíclica de la oferta y de la demanda de viviendas, podrán y deberán actuar junto a las políticas públicas de suelo para «estabilizar» los correspondientes mercados, y modificar sensiblemente la accesibilidad a la vivienda (9). Y ello sin olvidar que, en todo caso, las actuaciones dirigidas a promover una estabilización de los precios en los mercados de suelo y vivienda no deben incidir negativamente en la calidad urbanística de las ciudades, ni en su atractivo ni competitividad territorial.

Las medidas estructurales necesarias son las siguientes:

A) Ampliar el mercado de alquileres como alternativa para disminuir las tensiones en la

(6) Aunque la normativa vigente dispone procedimientos para evitar que existan solares sin edificar y suelo sin urbanizar en los plazos previstos, éstos se aplican poco, por: a) Las garantías jurídicas de los administrados, tal y como están articuladas, alargan los trámites más allá de los cuatro años, con lo cual no es atractivo para las corporaciones municipales apostar por procesos cuyos resultados no pueden capitalizar; b) Exigen un esfuerzo de gestión y de organización muy considerable que, por referencia al comportamiento histórico, cabe predecir que no va a ser llevado a cabo por la generalidad de los Ayuntamientos; c) La disciplina urbanística exige una aplicación homogénea a todos los propietarios, que obliga a un conocimiento de situaciones y al empleo de unos medios, no siempre disponibles; d) El colapso y la consiguiente lentitud de los tribunales de justicia es un dato objetivo que dificulta seriamente la viabilidad práctica de muchos de los procesos previstos en el normativa urbanística vigente.

(7) Aunque en la urbanización y promoción de suelo industrial se ha desarrollado una política pública relativamente coherente, no sucede lo mismo en el sector del suelo para viviendas; en éste se aprecia la inexistencia de una política de suelo del sector público a largo plazo, que tienda a estabilizar precios e impedir la especulación, así como a preparar suelo a bajo coste destinado a la producción de viviendas asequibles a los niveles de renta reducidos. Y hay que reiterar que la utilización en esta dirección de los Patrimonios Públicos de Suelo y del resto de medidas aportadas por la Ley del Suelo en vigor, ayudaría a alcanzar estos objetivos.

(8) La existencia de suelo barato es condición necesaria, pero no suficiente, para la disminución del precio de la vivienda.

demanda de viviendas: potenciando los Fondos de Inversión Inmobiliaria (instrumento para el desarrollo, a medio plazo, de una demanda inmobiliaria estable y anticíclica y de un mercado de alquileres profesional, más adecuado a las necesidades de la sociedad actual); modificando las desgravaciones fiscales a la compra de vivienda en favor de la vivienda en alquiler e incrementando la seguridad jurídica en el mercado de arrendamientos urbanos (para incentivar la entrada en este mercado de las viviendas desocupadas); y, por último, potenciando la política de viviendas públicas en alquiler (10).

B) Otro conjunto de actuaciones necesarias se centran en la normativa y práctica incidente en el sector inmobiliario (regulación de las transmisiones inmobiliarias, del catastro, de la fiscalidad de la renta y del patrimonio, de los servicios profesionales que encarecen los procesos, y de los registros y notarias), que favorecen un uso inadecuado del parque inmobiliario existente –en el que se encuentran porcentajes muy superiores a los habituales en el resto de países europeos de viviendas desocupadas y de segundas residencias–, así como permiten el creciente deterioro del patrimonio inmobiliario (sobre todo en los centros históricos) (11).

C) Promoción coordinada de una política de rehabilitación racional, que agilice los créditos y los trámites para la reforma de las viviendas, con actuaciones urbanísticas que doten de los servicios convenientes (zonas verdes, escuelas, guarderías, estacionamiento para residentes, equipamiento comercial, etc.) a las áreas que carezcan de ellos (centros históricos, grandes actuaciones de vivienda social, etc.).

D) Operaciones urbanísticas concertadas que potencien la desconcentración de actividades y de equipamientos en zonas periféricas –creando nuevas centralidades– y desarrollando nuevas infraestructuras, adecuadamente integradas en las políticas urbanísticas aplicables a la correspondiente región funcional urbana. La dimensión política que necesariamente presentan estas grandes actuaciones urbanas, sobre todo cuando gravitan sobre el patrimonio público, y la incidencia que presentan en la comunidad social hace necesario reforzar el objetivo de defensa de los intereses públicos, como marco de su concepción y desarrollo, así como de las inversiones en infraestructura social y económica asociadas.

E) Realización de un planeamiento urbanístico concertado, que supere las insuficiencias de la consideración funcional de

(9) En 1991, la dificultad de acceso a la vivienda era uno de los problemas más acuciantes de la sociedad española, como consecuencia, en primer lugar, del progresivo encarecimiento, en términos relativos, de los productos inmobiliarios; y, en segundo lugar, como consecuencia de la inadecuada política de suelo y vivienda de promoción pública desarrollada por la Administración a finales de la década de los ochenta. El resultado fue el incremento de la diferenciación social entre los poseedores y no poseedores de vivienda (a los primeros, la especulación les había hecho millonarios, con valores patrimoniales de sus viviendas impensables unos años antes; a los segundos, les había incrementado sensiblemente el número de años necesarios de su trabajo para acceder a una vivienda en propiedad, o el porcentaje de su renta mensual que tenían que dedicar al alquiler). Las desigualdades dentro de la población urbana española se incrementaban también así en este aspecto. En 1994 la situación ha mejorado sensiblemente, tanto por la recesión económica, que ha impuesto un freno al alza especulativa de los precios de la vivienda (aunque no ha provocado su reducción significativa), como –sobre todo– por las fuertes reducciones en los tipos de interés, que han afectado muy positivamente a la capacidad de acceso a la vivienda, al reducir sensiblemente los costes de su financiación. En la misma dirección ha actuado un Plan de Vivienda 1992-95, con una estructuración y respuesta integrada al conjunto de problemas que afectan al sector. Sin embargo, no se ha producido una transformación estructural que permita definir la situación como estable.

(10) La proporción de familias con viviendas en alquiler es muy reducida respecto a los niveles normales en otros países europeos. Y la oferta de viviendas en alquiler está desprofesionalizada, siendo mayoritarias las viviendas de particulares (del orden del 86% del total), seguidas de las viviendas de la Administración (7% del total); y minoritarias (sólo el 5%) las viviendas en alquiler pertenecientes a sociedades inmobiliarias. La Ley de Arrendamientos Urbanos introduce elementos que pueden favorecer la ampliación del mercado de viviendas en alquiler a medio plazo, pero debe venir acompañada de medidas coyunturales de subsidación de las viviendas para alquiler, o del propio alquiler, si se quiere que sus efectos sean significativos antes del año 2000; y ello, sin olvidar que una política de subvención pública no puede considerarse más que como una solución coyuntural, pero no puede serlo estructural más que para los estratos de población más desfavorecidos.

(11) El hecho de que no exista ningún tipo de gravamen ni coste de oportunidad significativo para las viviendas vacías, o la baja fiscalidad de las viviendas de segunda residencia, ayudan a que exista una situación ineficiente desde la perspectiva de la función social de la propiedad inmobiliaria. Actuaciones sobre registros y notarias que permitan una mayor transparencia y el exacto conocimiento de las transacciones, son fundamentales para terminar con la generación de dinero negro, y con los procesos especulativos no controlados fiscalmente que se producen en el sector. Por otro lado, es conveniente favorecer un mercado de viviendas amplio, no penalizado fiscalmente en sus transacciones, que favorezca la movilidad de las familias.

la ciudad, e incorpore el estudio de los precios y valores esperados del suelo y edificación, tras el desarrollo urbanístico correspondiente, como aspecto informativo y regulador de las expectativas urbanísticas, que influya en los precios finales. La planificación estratégica debe complementar al planeamiento urbanístico asegurando la compatibilidad entre actuaciones del sector privado y el cumplimiento de la normativa urbanística vigente.

F) La consecución de unos niveles de calidad de vida adecuados y del objetivo del *desarrollo sostenible* se encuentra muy directamente ligados con el desarrollo de una ordenación del territorio a nivel de las principales regiones funcionales urbanas y de sus áreas de influencia, y de un planeamiento urbanístico coordinado con dicha ordenación territorial. Ello exige partir de la dimensión supramunicipal de la dinámica territorial, articulando los procesos de crecimiento municipal en su seno, redefiniendo la autonomía política de los municipios para la elección de su ordenación municipal, en el marco de un esquema de coordinación lo más amplio posible, sin olvidar la inadecuación entre la dimensión política y administrativa municipal y la dimensión funcional supramunicipal de muchos problemas de las regiones funcionales urbanas, que también desbordan en muchos casos el estricto ámbito competencial autonómico. La disolución política de los entes metropolitanos y la desagregación municipal para mejor representación política de la población no han hecho sino complicar un proceso que, desde el punto de vista funcional, necesita una solución integrada. Técnicamente, es evidente la conveniencia de que las regiones funcionales urbanas dispongan de un

organismo unitario que aborde la planificación, gestión y disciplina del funcionamiento urbanístico y territorial de ese espacio; la absoluta necesidad de que sobre el área incidan inversiones y competencias de la administración general del Estado, de la administración autonómica y de la administración local, hace necesario que la planificación se desarrolle, necesariamente, en un marco de cooperación y concertación interadministrativa. Por otra parte, es muy difícil una buena gestión y disciplina si no es con el concurso y apoyo directo de la administración local, lo que llevaría a que, al margen de quién realice el planeamiento, haga recomendable que la gestión correspondiera a un organismo autónomo supramunicipal de gobierno local.

Por último, hay que señalar que existen ayuntamientos que han basado su equilibrio presupuestario en los ingresos derivados de la expansión urbana, sin darse cuenta que la misma implicaba un incremento de los gastos corrientes del ayuntamiento, muy superior a los ingresos corrientes que la nueva ciudad generaba. El resultado ha sido un endeudamiento y déficit progresivo que reiteradamente ha llevado a situaciones de quiebra técnica municipal y a un crecimiento urbanístico inadecuado. La necesidad de reformar la estructura actual del sistema de financiación de las haciendas locales, asegurando que los ayuntamientos obtengan la financiación que necesitan por medios distintos a los de la ampliación de las edificaciones en su ciudad, aparece así como una de las muchas medidas *no urbanísticas* que habría que destacar del Informe de la Comisión de Expertos, por su indudablemente incidencia positiva sobre la evolución de la calidad de nuestras ciudades.