

Necesidad y líneas maestras de la nueva ley estatal sobre Régimen del Suelo y Valoraciones

Fernando NASARRE Y DE GOICOECHEA

Director General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo, Ministerio de Fomento

RESUMEN: Se analizan las causas y consecuencias que han hecho necesaria la elaboración de una nueva Ley del Suelo a nivel de todo el Estado. Partiendo del hecho de que España sea el país europeo en el que los precios relativos del suelo repercuten en mayor grado sobre el coste final de la vivienda y de que la propia estructura de la legislación urbanística anterior haya propiciado la escasez artificial del mismo, junto con la Sentencia del Tribunal Constitucional, que prácticamente dismantelaba la anterior Ley de 1990 y su texto refundido de 1992 por razones de inconstitucionalidad de algunas de las competencias esgrimidas, se desgranán los factores (complejidad, rigidez, intervencionismo) y opciones (nueva clasificación del suelo que posibilite su efectiva liberalización, valoraciones realistas, etc.) que se han adoptado para resolver estos y otros problemas conexos detectados. Con ello se describen sucintamente el contenido y alcance de las principales innovaciones que aporta el cambio de modelo del régimen de la propiedad de suelo de la nueva Ley, manteniendo un escrupuloso respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas, de lo que adolecía la Ley anterior y que delataba dicha sentencia, y consagrando una elaboración minuciosamente pactada con dichas Comunidades.

Descriptor: Legislación urbanística; España.

En política de Suelo y Vivienda se parte de una situación con dos rasgos muy significativos: carencia artificial de suelo susceptible de ser urbanizado, y excesiva repercusión del coste del suelo en el precio final de la vivienda. La fuerte incidencia del precio del suelo en el precio final de la vivienda (el porcentaje medio que representa el coste del suelo bruto, sin urbanizar, en dicho precio final es del 11,6% según un estudio de la Asociación de Promotores y Constructores de España), alcanza en las grandes ciudades porcentajes superiores al 40%, y en la mayoría de los casos estos precios irrazonables son consecuencia de la falta de oferta de suelo en condiciones de desarrollo a corto plazo. España es el país europeo en el que el coste del suelo repercute en mayor medida en el precio final de la

vivienda, y esta mayor repercusión se ha agravado desde el año 1985.

La carencia de suelo produce carestía y escasez de viviendas asequibles. La carestía de la vivienda es un factor que puede traducirse en el porcentaje de renta familiar que se dedica a la adquisición de vivienda. Si la media europea oscila en torno a un 25%, en España esta tasa se aproxima al 40% de los ingresos familiares.

Otro de los elementos que caracteriza a la situación actual, es la escasez de viviendas destinadas al alquiler. En España solamente una de cada siete viviendas del parque está dedicada a arrendamiento, mientras que en Europa esta proporción es de una de cada tres. Este conjunto de hechos describe una situación escasamente razonable, que finalmente, se traduce en que el derecho a la vivienda, constitucionalmente reconocido, se ejercita

[Recibido: 09.97]

con enormes dificultades por parte de las familias españolas; realidad absurda si se tienen en cuenta cuales son las características de nuestro país. La población permanece estancada, el territorio es grande y solamente el 6 por ciento del suelo español está urbanizado, y la densidad de habitantes por kilómetro cuadrado, es comparativamente reducida.

Con estas características, carece de explicación racional el hecho de que no haya suelo a precio razonable para construir viviendas a precios razonables. No tiene sentido esta situación. Naturalmente, son diversas y variadas las causas que concurren en una realidad de esta naturaleza. El marco legal del urbanístico adoptado en España, es otra de las causas que han provocado esta situación de hecho insatisfactoria.

La sucesiva legislación urbanística de nuestro país, desde los años cincuenta hasta la última Ley, en términos generales adolece de una extraordinaria complejidad; de una terminología difícilmente comprensible salvo por personas muy especializadas y finalmente de unos procedimientos administrativos extraordinariamente complejos, a través de los cuales se fue gradualmente encareciendo el precio final de la vivienda.

Es necesario pues un nuevo modelo de legislación urbanística, ya que la Ley de 1990 fue en gran parte declarada inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional del pasado 20 de marzo (B.O.E. de 25 de abril de 1997). En el nuevo modelo se garantizan desde el Estado unas pocas cuestiones básicas para asegurar el derecho a la vivienda y se descentraliza el resto en las Comunidades Autónomas y en las Corporaciones Locales, pero desde un marco normativo vinculante para todos que simplifique todo el proceso. Es necesario que Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales fortalezcan sus facultades de inspección, de control y de supervisión, y, por el contrario, cedan intervencionismo administrativo.

Con referencia a las medidas liberalizadoras en materia de suelo adoptadas con carácter de urgencia a través del Real Decreto-Ley 5/96, de 7 de junio, convertido tras su tramitación parlamentaria en la Ley 7/97, de 14 de abril

(B.O.E. 15 de abril de 1977), debe señalarse que sus objetivos han sido, en primer lugar, ampliar el mercado del suelo; en segundo lugar, reducir las cargas que se acumulan sobre el precio del producto final, principalmente la vivienda, y, en tercer lugar, agilizar la tramitación de los instrumentos urbanísticos en beneficio de la gestión de la política urbanística.

La decisión sobre el cambio de modelo en política de suelo, fue adoptada con carácter inmediato por el nuevo Gobierno dentro de un amplio paquete de reformas estructurales, que afectaban a sectores tradicionalmente inflacionistas y reacios a la contención de sus precios. Se abordaron entonces, los trabajos de elaboración de un Anteproyecto de Ley a pesar de las muchas incertidumbres que proyectaba la esperada Sentencia del Tribunal Constitucional a los recursos planteados en su día por algunas Comunidades Autónomas a la Ley de 1990 y al Texto Refundido de 1992.

El Proyecto de Ley que aprobó el Consejo de Ministros el 23 de mayo de 1997 se adaptó estrictamente a la delimitación de competencias derivadas de la Sentencia de 20 de marzo del Tribunal Constitucional (B.O.E. de 25 de abril de 1997), y recogió además buena parte de las sugerencias y matizaciones que formularon las Comunidades Autónomas e Instituciones en respuesta a la solicitud que se hizo al presentar el Anteproyecto.

El contenido y alcance de la reforma, está claramente explicitada en la Exposición de Motivos de la Ley (aprobada por las Cámaras legislativas y publicada en el B.O.E. del 14 de abril de 1998) y pueden resumirse en:

- Respeto absoluto a las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas, con limitación expresa a las competencias irrenunciabiles del Estado reconocidas por el Tribunal Constitucional, relativas fundamentalmente a la definición del contenido básico del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social y a la regulación de las condiciones que garanticen la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional.
- Clasificación del suelo a los efectos de definición del régimen jurídico de la

propiedad –ya que, como ha señalado el Tribunal Constitucional, esta clasificación no implica la prefiguración de modelo urbanístico alguno– y regulación concreta de los derechos y deberes que configura, en cada caso, el citado régimen jurídico.

– Posibilitar el incremento de la oferta de suelo –para contribuir junto con otras medidas, a la reducción de los precios del mismo– configurando la definición de las clases de suelo, a los efectos del régimen jurídico aplicable, en base a condiciones generales objetivas, básicamente predicables del suelo urbano (suelo consolidado por la urbanización o edificación) y del suelo no urbanizable (suelo que, como dice la Sentencia del Tribunal Constitucional, ha de preservarse del proceso urbanizador) y que por ello ha de justificarse en razones objetivas. El suelo que no tenga la condición de urbano ni la de no urbanizable tendrá la consideración de urbanizable y podrá ser objeto de transformación en los términos establecidos por el planeamiento, que sigue manteniendo su papel de marco director del desarrollo urbano.

– Regular la valoración del suelo, según su clase y condición, de una forma más justa y equitativa, desechando fórmulas simplistas alejadas de la realidad del mercado y estableciendo métodos de valoración en coordinación con los catastrales, que por imposición de la propia Ley Reguladora de las Haciendas Locales se refieren a los valores deducidos de estudios de mercado. Métodos, por otra parte, ampliamente utilizados en el mercado inmobiliario (tasaciones hipotecarias, seguros, etc.).

Por último, las Comunidades Autónomas que hasta ahora sólo contaban con la Ley estatal de 1992, desmantelada por la Sentencia, ya disponen –en aras de la seguridad jurídica– de un marco estatal de condiciones básicas claro y coherente. Marco que, a pesar de las modificaciones al texto inicialmente propuesto introducidas en el trámite de aprobación parlamentario, va a colaborar decididamente en aumentar la oferta de suelo urbanizable y reducir la repercusión del coste del suelo en el precio final del producto inmobiliario.