

La Política del Suelo

Los niveles alcanzados por los precios del suelo, y la afectación que los mismos realizan sobre los bienes inmobiliarios, producen como consecuencia efectos negativos de índole social, económica y territorial. El marco legislativo y normativo existente, así como la situación del planeamiento y su ejecución, se presentan insuficientes para abordar las adecuadas y necesarias políticas de suelo que permitan paliar los efectos negativos que su escasez y la especulación con el mismo están produciendo. Las iniciativas legislativas del Gobierno Vasco y el Central pretenden mejorar esta situación. La necesidad de dotarse de este tipo de instrumentos legales adquiere gran importancia para la realización de estrategias territoriales y sectoriales, dentro del marco de acciones integradoras, que desarrollen una política de Ordenación Territorial.

Lurzoruaren prezioak iritsi diren mailek eta prezio horiek inmutable-ondasunen gain duten erasanak, izaera sozial, ekonomiko eta territorialeko efektu kaltegarrik sortzen dituzte ondorio bezala. Indarrean dagoen lege eta arauzko markoa, eta berdin planeamenduaren egoera eta bere exekutapeneko ere, eskasegi bezala ageri dira lur gutxiegi egoteak eta horren espekulazioak sortzen dituzten ondorio negatiboak arintzeko bidea emango duten lurzoruaren politika egoki eta beharrezkoak martxan jartzeko. Horrelako lege-instrumentu batzuk eduki beharrak, beraz izugarritzko garrantzia hartzen du Lurralde-Antolamenduko politika bat geratuko duen ekintza-marko bateratu baten barnean lurralde—eta sektore—estrategia desberdina aurrera ateratzeko.

The levels reached by the price of land and the effect these have on property, give rise, consequently, to negative effects of a social, economic and territorial nature. The existing legislative framework, as well as the present situation with respect to planning and its execution, are seen to be insufficient to pursue adequate and necessary land policies which allow the negative effects which its scarcity and the speculation made with it are producing, to be overcome. The legislative initiatives of the Basque and Central Governments intend to improve this situation. The need to provide this type of legal instruments acquires great importance for the execution of territorial and sectorial strategies, within the framework of integrated actions which develop a policy of Land Management.

- 1. Problemas relacionados con la situación actual del mercado del suelo.**
 - 2. La actual situación del marco normativo.**
 - 3. La política del suelo y la ordenación del Territorio.**
- Anexos.**

Palabras clave: Política del suelo, mercado del suelo, ordenación territorial.
Nº de clasificación JEL: R2, R31, R32, R52.

1. PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA SITUACIÓN ACTUAL DEL MERCADO DEL SUELO

Uno de los aspectos que exponen con más claridad y crudeza la actual situación del mercado del suelo es la magnitud que han alcanzado en fechas recientes las alzas del precio del mismo, y como consecuencia directamente relacionada, el alza general de los precios de todos los bienes inmobiliarios.

La escasa capacidad de adaptación de la oferta de suelo en disposición de ser edificado, a las rápidas transformaciones de los niveles de demanda han dado lugar a una situación extremadamente crítica, que origina situaciones nada favorables por sus efectos negativos implícitos tanto en el orden social y económico, como el territorial.

Es normalmente en el ámbito social donde se evidencian con más crudeza las consecuencias negativas del alza de los precios de los bienes inmobiliarios.

El aspecto negativo más notorio es la mayor carga que implica el coste de la vivienda para las economías familiares y una de sus consecuencias el reforzamiento de la segregación social del espacio urbano, derivado de los aumentos diferenciales entre los precios de las viviendas de las áreas más apreciadas, sobre las restantes. La división social del espacio urbano implica una mayor segregación física de la población según sus niveles de renta.

El encarecimiento del mercado libre de viviendas se presenta agravado al no existir una oferta de vivienda de protección oficial. Viviendas a las que el encarecimiento del suelo afecta de tal manera, que en la mayor parte de las poblaciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco resulta prácticamente imposible soportar un coste de suelo tan elevado.

El incremento constatado del precio de las viviendas en el ámbito de la Comunidad Autónoma ha tenido un claro reflejo en la evolución de la estructura de los costes de una promoción. Lo que en 1982 podía ser una repercusión normal del coste del solar en el montante final del valor de la promoción (alrededor de 10 %) se ha visto triplicado (por término medio) en el año 1988. Es evidente que el costo del solar urbanizado es el elemento fundamental sobre el que se debe actuar con la finalidad de conseguir una reducción sustancial y significativa del precio final de la vivienda. Una prioridad evidente de las actuaciones del sector público debe centrarse en la creación de una oferta de suelo apto para ser edificado que permita reducir la incidencia del coste hasta cotas inferiores al 10 %.

La dificultad de acceso pues a una vivienda se presenta como una situación sumamente extendida entre amplias capas de la población.

En el orden económico las consecuencias del encarecimiento del suelo no por menos notorias, son de menor importancia y alcance

negativo. Desde un punto de vista productivo, el encarecimiento del suelo implica la elevación de uno de los factores de producción. La consecuencia inevitable, dilatada o no en el tiempo, es la elevación del coste de los bienes o servicios producidos, y una negativa repercusión en la competitividad de las empresas.

El encarecimiento del suelo es causa más o menos directa del encarecimiento de las inversiones. La penalización de las inversiones es grave no solo desde el punto de vista de la posible desincentivación, sino también desde el punto de vista de la reducción y detracción de capitales disponibles globalmente para la inversión productiva.

Por otro lado las empresas, al igual que las familias en el caso de la vivienda, quedan clasificadas de hecho en dos grandes categorías, según sean propietarias o no del inmueble donde estén instaladas. Aquellas empresas instaladas en inmuebles o terrenos de su propiedad, y sin previsiones de ampliación se encuentran con una fuerte revalorización de sus activos inmovilizados que puede llegar a favorecer sus posibilidades financieras. Si a esto se añade una situación ventajosa de localización, la posibilidad de realización de plusvalías inmobiliarias simplemente por un traslado a áreas menos centrales es una expectativa con visos de realidad inmediata.

Las consecuencias territoriales de carácter negativo, provocadas por el alza incontrolada de los precios del suelo se concretan en el aumento de los desequilibrios territoriales, que provocan graves disfuncionalidades en el uso del mismo. Aparece así mismo, la constatación de una cierta rigidez en el territorio, derivada de la baja movilidad de las actividades urbanas, manifestada simultáneamente con tensiones territoriales derivadas de las expectativas de rentas en alza. En general, los incrementos de renta del suelo provocan conflictos en el uso del territorio, puestos de manifiesto en la confrontación de los intereses de los propietarios de suelo con el interés general de la comunidad.

2. LA ACTUAL SITUACIÓN DEL MARCO NORMATIVO

El cuadro instrumental a disposición de las Administraciones Públicas de la

Comunidad Autónoma para abordar con garantías de éxito esta problemática es relativamente insuficiente.

Por un lado el proceso de revisión y adaptación del Planeamiento Urbanístico de los Municipios lleva aparejado un retraso ciertamente patológico. Da idea de ello la constatación de que en 1988, tan solo el 44,1 % de los municipios de la Comunidad Autónoma, que suponen el 48,5 % de su población y el 44,4 % de la extensión, dispongan de un planeamiento revisado y adaptado a la Ley del Suelo de 1975, contando con la aprobación definitiva del mismo (véase gráfico n.º 1).

El Territorio Histórico de Guipúzcoa presenta la peor situación comparativa, ya que solamente el 37,3 % de los municipios que representan el 27,3 % de la población y el 34,8 % de la extensión, cuentan con la aprobación definitiva del instrumento aprobado.

En Álava, los municipios de Vitoria, Llodio y Amurrio, que tienen su planeamiento revisado y adaptado, concentran la mayor parte de la población, con lo que si bien solo el 43,1 % de los municipios alaveses han culminado el proceso, este alcanza el 92 % de la población, que ocupa el 40,1 % del territorio.

Las notables ausencias del Municipio de Bilbao, que ya dispone de un Avance, y el de San Sebastián, así como los de su cinturón industrial, corroboran la impresión de que precisamente en las áreas más problemáticas es donde la situación del planeamiento urbanístico presenta una mayor debilidad para afrontar mediante su ejecución cualquier proceso corrector de la situación, con garantías mínimas de éxito.

En cualquier caso en otros municipios y áreas en los que el planeamiento urbanístico está revisado y adaptado, el grado de realización de sus previsiones, en lo que a desarrollo y ejecución se refiere, deja mucho que desear, contribuyendo esta situación a la agudización de los problemas y consecuencias que derivan en la actual situación del mercado del suelo.

En definitiva, la problemática es de tal magnitud que desborda las posibilidades de corrección instrumental basada en los planeamientos urbanísticos revisados y adaptados en el marco legal vigente.

Con el paso del tiempo se viene constatando y agravando la insuficiencia, y las carencias que el marco de la legislación urbanística vigente ofrece para afrontar políticas de suelo, de carácter progresista, capaces de racionalizar los procesos de renovación y desarrollo urbanístico de las ciudades, y de atender a las demandas sociales y urbanas de los ciudadanos.

No es ajeno a esta constatación la orientación de las iniciativas legislativas llevadas a cabo por el Gobierno Vasco y el Gobierno Central centradas en la obtención de un adecuado marco legal sobre el que se pueda instrumentar un doble objetivo básico en que apoyar cualquier política de suelo: Fomentar el incremento de los patrimonios públicos de suelo mediante la adquisición y obtención de suelo a precios adecuados, y proceder a la instauración de medidas con la finalidad de frenar la especulación, regulando el mercado de suelo.

Uno de los aspectos claves para la consecución del primero de los objetivos radica en la valoración del suelo, aspecto en el que se ha centrado la iniciativa legislativa del Gobierno Vasco, y que ha culminado en la presentación al Parlamento del Proyecto de Ley de Valoraciones Urbanísticas, cuya tramitación está a punto de ser concluida.

El proyecto de Ley pretende desarrollar los criterios básicos de tasación establecidos en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (1979). Profundiza en los elementos determinantes de la regulación vigente: la tasación de toda clase de suelo en base a la legislación urbanística, y evaluación del valor de los terrenos de conformidad con los criterios de valor inicial y urbanístico.

Se reafirma claramente el carácter antagónico entre el valor inicial, derivado del aprovechamiento real o potencial del suelo rústico, y el obtenible en base a presuntas expectativas urbanísticas. Este valor inicial ha de determinarse, con independencia del derecho a urbanizar y edificar otorgado por el planeamiento, derecho que no es algo inherente a la propiedad privada, sino algo otorgado, y como tal potencialmente aplicable, reducible, o incluso eliminable, por la acción del planeamiento.

El proyecto de Ley equipara a estos efectos de valoración, el suelo urbanizable no programado

con el suelo no urbanizable. Asimismo reafirma la referencia obligada al valor fiscal del aprovechamiento urbanístico otorgado por el planeamiento, reincidiendo en el concepto básico inspirador de la valoración urbanística: su fundamento fiscal.

En coherencia con este principio el proyecto de Ley establece la forma en que habrá de recurrirse y referirse a la formulación de los criterios de tasación contenidos en la normativa fiscal vigente sobre valoraciones catastrales, en el supuesto de que las existentes, no sean aplicables por el transcurso del tiempo, o su falta de coherencia con el planeamiento vigente.

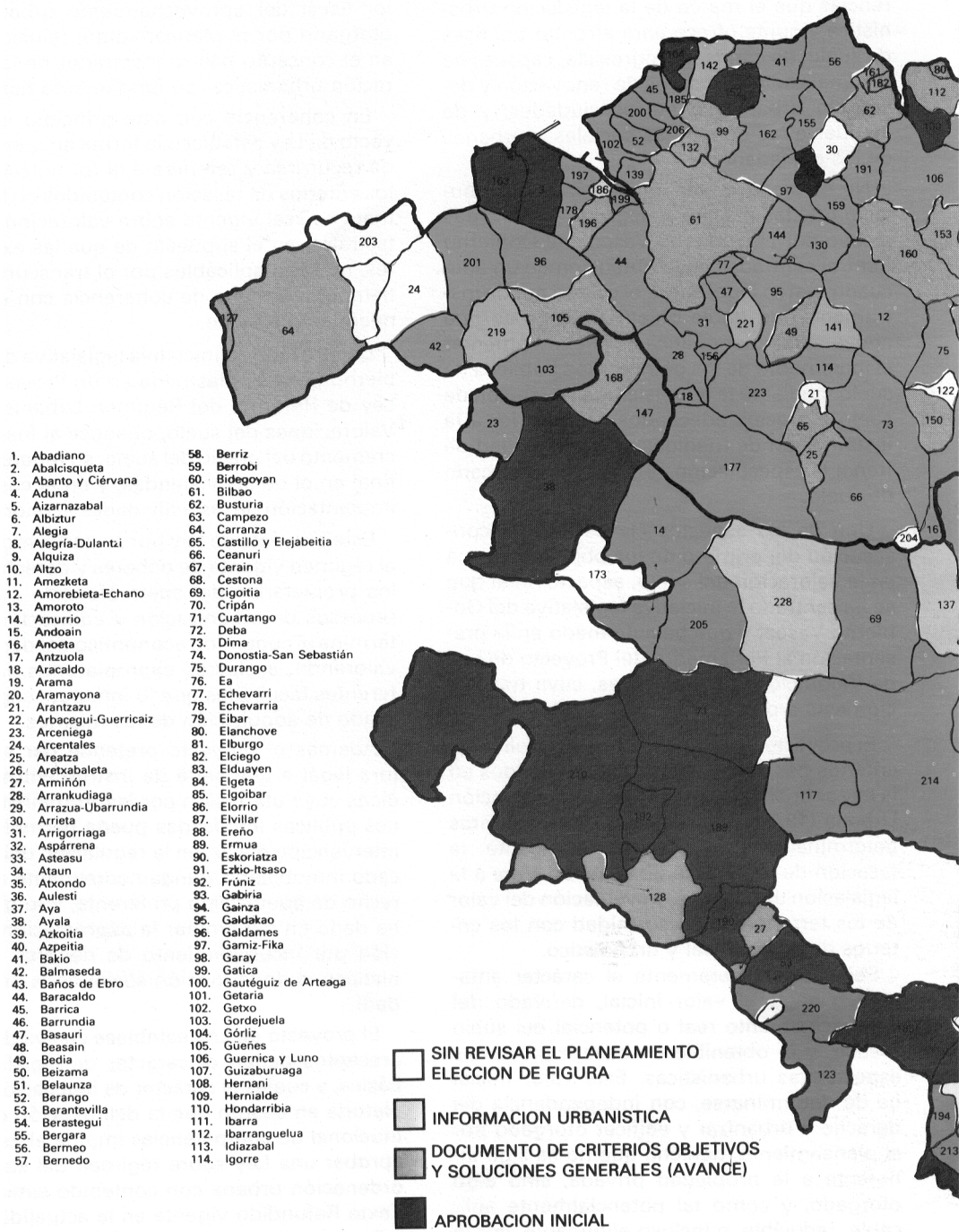
De otro lado, la iniciativa legislativa del Gobierno Central, plasmada en un Proyecto de Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del suelo, obedece al fuerte incremento del precio del suelo, su repercusión final en el de las viviendas, y en el coste de implantación de las actividades económicas.

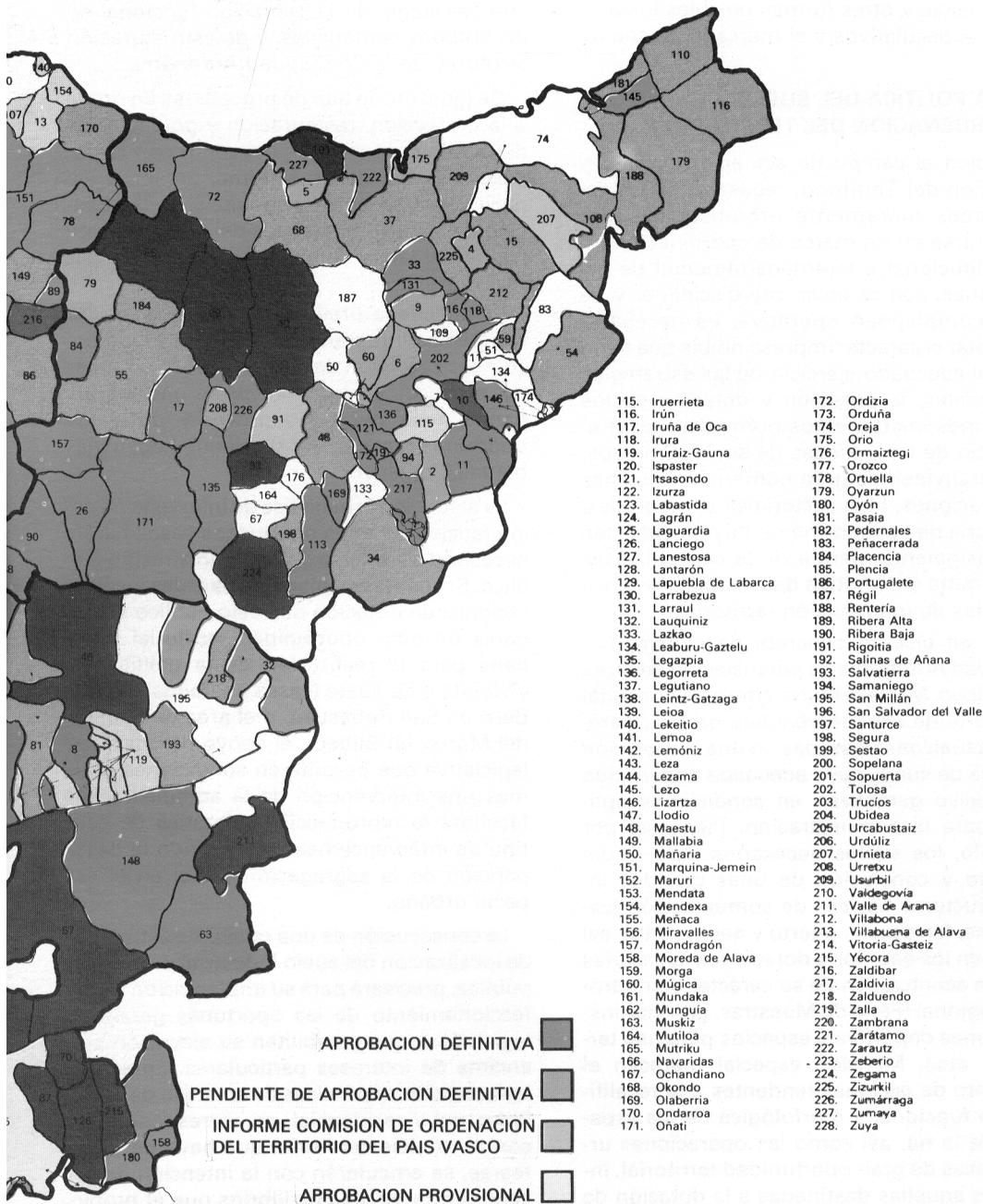
Este proyecto de Ley por su parte, modifica el régimen vigente de deberes y derechos de los propietarios del suelo afectado por los procesos de urbanización y edificación. Determina el contenido económico del derecho, valorando, a efectos expropiatorios, las diferentes facultades que lo integran, según el grado de adquisición de los mismos.

Además el proyecto pretende dar cobertura legal a una serie de instrumentos jurídicos cuya utilización por las Administraciones públicas implicadas pueda permitir una intervención eficaz, en la regulación del mercado inmobiliario (fundamentalmente al derecho de adquisición preferente, y lo que se ha dado en denominar la expropiación-sanción por incumplimiento de deberes urbanísticos, o de la función social de la propiedad).

El proyecto de Ley establece cuales de sus preceptos tienen el carácter de legislación básica, y cuales el carácter de legislación supletoria en cuanto que la delimitación constitucional de competencias impide al Estado aprobar una Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana con contenido similar al Texto Refundido vigente en la actualidad.

Es necesario e imprescindible, en cualquier forma, instrumentar por vía legislativa, estatal y/o autonómicas, la formación de patrimonios públicos de suelo y edificación en





áreas de interés público, y en zonas de usos de interés social, definiendo, si es preciso, la forma de instrumentar el derecho de adquisición preferente en tales áreas, y controlando de estas y otras formas posibles los procesos especulativos y el mercado de suelo.

3. LA POLÍTICA DEL SUELO Y LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Si bien el campo de actuación de la Ordenación del Territorio, rebasa el de las actuaciones meramente urbanísticas, para adentrarse en un marco de coordinación interinstitucional e interdepartamental de actuaciones, con carácter interdisciplinar y de gran complejidad operativa, es necesario constatar el carácter imprescindible que tiene para el adecuado ejercicio de las estrategias territoriales, la posesión y dotación de los oportunos instrumentos normativos para el ejercicio de las políticas de suelo. Sin ellos, la operatividad de gran número de acciones y actuaciones, bien sectoriales o integradas, se habría de ver enormemente reducida, con la consiguiente merma de la capacidad estructurante y operativa de los objetivos y estrategias de intervención territorial.

Así, en el caso concreto de nuestra Comunidad Autónoma, la potenciación del Área del Bilbao Metropolitano como gran capital del Norte de España, requiere de innumerables actuaciones basadas en una disposición pública de suelo, cuya adecuada adquisición es preciso garantizar, en condiciones óptimas para la administración. Piénsese, por ejemplo, los suelos necesarios para el desarrollo y conclusión de unas grandes infraestructuras básicas de comunicación (carreteras, ferrocarril, puerto y aeropuerto), así como en los equipos y dotaciones necesarias para la acentuación de su carácter de metrópoli regional (Feria de Muestras, grandes instalaciones deportivas, espacios para uso terciario, etc.). Mención especial merecen el conjunto de acciones tendentes a la recalificación funcional y morfológica de los espacios de la ría, así como las operaciones urbanísticas de gran oportunidad territorial, incluidas aquellas destinadas a la dotación de suelo residencial con la finalidad de promover viviendas de protección oficial.

Es necesario también, en otro nivel territorial, garantizar los mecanismos de

obtención del suelo preciso para la adecuada dotación de equipamientos y servicios de carácter comarcal, necesarios para atender a la población correspondiente, en el marco de una estrategia de vertebración funcional de los ámbitos comarcales, y de estructuración territorial de la Comunidad Autónoma.

De igual modo han de procederse en orden a la protección, restauración y potenciación del patrimonio natural, así como con la posible creación de un sistema, áreas de espaciamiento en correspondencia de la vocación de las distintas partes del territorio y de las necesidades de esparcimiento de la población.

La adecuada previsión y planificación de estrategias integradas de descongestión así como la previsión de áreas para canalizar estos procesos en los principales núcleos urbanos, hará necesario prever y dotar las oportunas reservas de suelo que hagan viable tales objetivos.

La actuación urbanística de intervención en intersticios urbanos en muchos casos harán necesario el impulso de la administración pública. Si además se plantean basadas en operaciones de dotación de suelo público en lugares de gran oportunidad territorial y urbana para la realización de la política de vivienda o de suelo (casos análogos a Venta Berri en San Sebastián, o el área de la mina del Morro, en Bilbao), el apoyo de una base legislativa que permita en condiciones óptimas una intervención de la administración facilitará la reproducción mimética de este tipo de intervenciones, propiciando la desaparición de la segregación social en el espacio urbano.

La consecución de una relevante estrategia de localización del suelo industrial de gestión pública, precisará para su implantación y perfeccionamiento de las oportunas garantías legislativas que posibilitem su ejecución por encima de intereses particulares. En suma, las actuaciones públicas de creación de suelo industrial y residencial, en correspondencia con el modelo territorial que haya de plantearse, se articularán con la intención de luchar contra los desequilibrios que el propio mercado del suelo genere, evitando los procesos especulativos contra lo que hoy día resulta tan costoso, en términos operativos y dinerarios, enfrentarse.

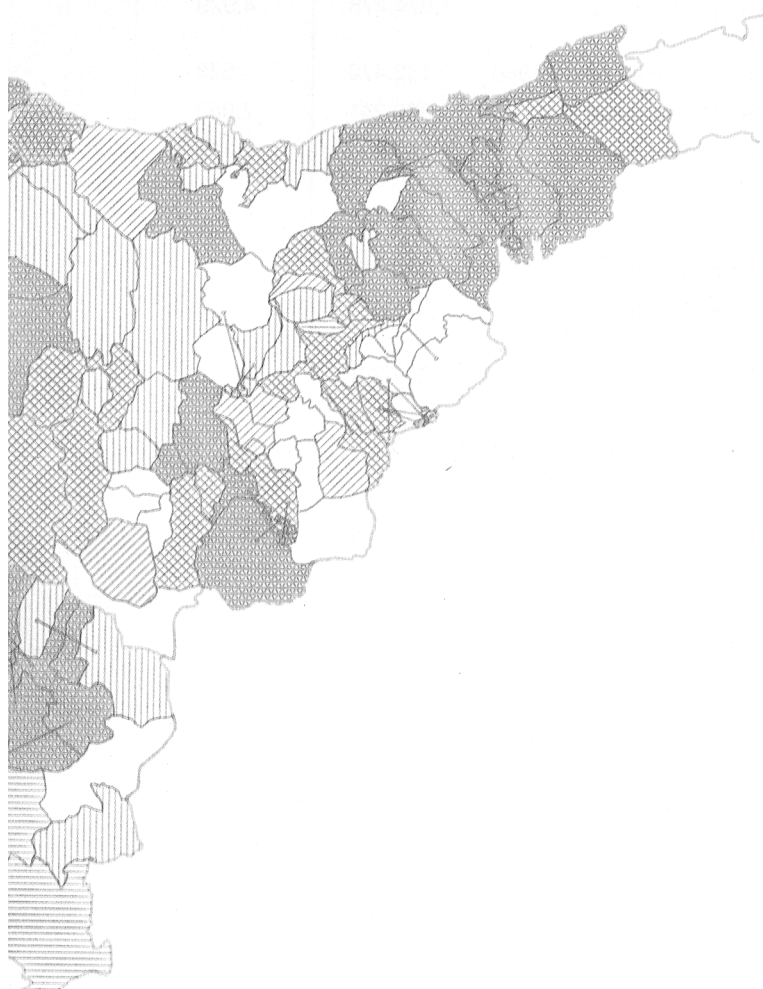
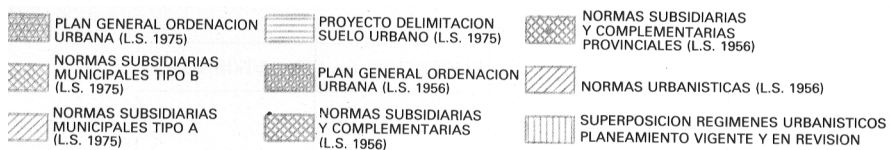
ANEXOS

Anexo I: **Planeamiento municipal vigente. Mayo 1989.**

Anexo II: **Actuaciones del Suelo del Opto, de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco.**

Anexo 1. Planteamiento municipal vigente. Mayo 1989.





**Anexo II. Actuaciones de Suelo del Departamento de Urbanismo,
Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco**

	SUPERFICIE (m ²)	N.º VIVIENDAS
SUELO RESIDENCIAL		
Polígonos transferidos del Estado con capacidad no agotada	1.074.478	4.929
Adquisiciones de suelo residencial hasta 1986	132.470	529
Adquisiciones 1987-1989 (1.º semestre)	390.241	2.083
Urbanizaciones de polígonos iniciadas (1987-89)	986.844	2.126
SUELO INDUSTRIAL		
Adquisiciones de suelo hasta 1986	229.864	
Adquisiciones de suelo 1987-1989 (1.º semestre)	376.437	
Urbanizaciones iniciadas	331.249	

