

# Instrumentos de intervención sobre el suelo

JESÚS LEAL MALDONADO

## Política de suelo y valoración catastral

24

En este artículo se trata de establecer un marco conceptual y temático a partir del cual se puedan analizar los instrumentos de intervención pública sobre el suelo, y por lo tanto situar el sentido del Catastro.

Una buena parte de las medidas de intervención sobre el inmobiliario tienen que contar con una valoración de los bienes sobre los que se actúa, por lo que los instrumentos de valoración del suelo tienen una repercusión muy extendida.

El problema surge por la disparidad de estos instrumentos y por la existencia de valoraciones diferentes que producen una natural confusión entre los ciudadanos, llegando en ocasiones a entrar en contradicción entre ellas.

La función básica del Catastro es la de delimitar y valorar los bienes inmobiliarios, actividad imprescindible para la intervención pública pero en especial para la política fiscal del suelo con repercusiones en los otros instrumentos de la política inmobiliaria. Para situar adecuadamente la función y el sentido del Catastro, es necesario considerar su emplazamiento dentro de la política pública de suelo y de las medidas que la acompañan.

El supuesto inicial es que las intervenciones públicas sobre el inmobiliario forman un sistema tal que cualquier cambio en una de ellas, afecta de alguna manera a todo el conjunto, con lo que la consideración de las mismas en forma de sistema, puede llevar a un esclarecimiento del sentido de los instrumentos de intervención.

Este planteamiento condiciona una forma de afrontar el problema que sea totalmente abierta, sin encerrarse en fraccionamientos academicistas del conocimiento sobre el suelo que, aunque podrían ser lógicos en sus planteamientos, nos llevarían a un reduccionismo ajeno a la práctica política de intervención, por eso se parte de la consideración del problema del suelo en todas sus escalas y sectores, desde el suelo urbano al suelo rural y desde los planteamientos de la política de transporte a los de la actividad inmobiliaria.

### Las teorías de valoración del suelo

El objeto de cualquier valoración del suelo es el de acercarse a los precios corrientes de los bienes inmobiliarios, pero la dificultad de seguir los precios y sus oscilaciones con precisión lleva a la necesidad de comprender los procesos de su formación. Existen posiciones diferentes a la hora de explicar el comple-

jo fenómeno del establecimiento de estos valores por la sociedad. Dentro de estas posiciones, merece la pena considerar dos de ellas: las que establecen que el suelo tiene un valor intrínseco en sí mismo y las que lo juzgan como carente de valor.

Las teorías del suelo-valor son las que parten de la decisión subjetiva por parte del individuo de las alternativas que se le ofrecen en un espacio determinado, para, a partir de ahí, explicar las diferencias existentes en la oferta y la demanda de ese bien que es la base de la fijación de los precios. Esta consideración parte pues del subjetivismo de la actuación humana y considera que la libertad de elección entre alternativas distintas es el condicionante máximo de esa fijación de precios. En esta teoría el suelo tiene un valor en sí mismo y se considera como una mercancía cualquiera sometida a las tensiones de la oferta y la demanda, en un hipotético marco de tendencia hacia el equilibrio entre ambas, lo único es que sus propias peculiaridades de no poderse reproducir le dan un comportamiento similar al de otros bienes escasos en cuanto a la fijación de su valor. (WINGO, ALONSO).

El desarrollo de estas teorías nos llevaría al fraccionamiento de la valora-



ción global en valoraciones parciales: renta de situación, renta de expectativa de desarrollo, etc., (SANTILLANA, A.).

Las teorías marxistas parten de un supuesto diferente con la consideración de que el suelo no tiene un valor en sí mismo, ya que el valor depende únicamente de la aplicación del trabajo humano a una materia determinada. En consecuencia su precio o su renta le viene dada por un privilegio que tiene el propietario de obtener una sobreganancia por encima de la extracción de plusvalía que se da en las actividades productivas. Esta teoría se basa fundamentalmente en las consideraciones de MARX en el libro Tercero del Capital, o de ENGELS, en su libro sobre la cuestión de la vivienda, aunque ha tenido desarrollos notables, fundamentalmente en los últimos años. El problema que se plantea es el mismo que el de la anterior: la explicación de los valores de cambio que adquiere ese bien que llamamos suelo. (LIPIETZ, TOPALOV, MASSEY).

Estas teorías tratan de explicar la formación de las rentas y los precios del suelo, y sobre todo el hecho de la diferenciación que se establece en los mismos. En ambas se expresan las contradicciones que generan los procesos de formación de las rentas y precios del suelo, de manera que se requiere una intervención pública para poder superarlas. En este sentido resulta curioso que hasta en los períodos de predominio de las políticas económicas más liberales, la intervención pública sobre el mercado inmobiliario se ha mantenido e incluso incrementado, para poder solventar esas contradicciones que producen los procesos de valoración inmobiliaria.

De esta segunda teoría se derivaría fácilmente la exigencia de apropiación pública del suelo, en la medida en que su posesión no cumple ninguna función económica positiva, y es el resultado de un pacto tácito que lleva al mantenimiento de la propiedad privada como ficción justificadora de la producción de esas rentas. A. LIPIETZ llega incluso a

tratarla como un tributo que la sociedad en su conjunto rinde a los propietarios inmobiliarios.

La consideración de estas perspectivas, en cualquier caso nos ayudan a comprender los motivos de la existencia de esos precios del suelo pero no llega a explicar la cuantía de los mismos.

## La política de suelo

Tratar de la política de suelo es tratar de la intervención del Estado sobre el mercado de suelo. Por lo tanto al intentar analizar dicha política tendremos que partir de esa exigencia de intervención del Estado.

El suelo es un bien con una característica especial: es irrepetible y necesario para la actividad humana, de manera que aunque está sujeto a la compra y venta y, por lo tanto, a una valoración económica, tiene un comportamiento bastante atípico en relación con otras mercancías. Por ello, en primer lugar, se cuestiona su condición de mercancía como tal y, en segundo lugar, no se le pueden aplicar de forma indiscriminada las leyes y principios económicos que rigen para esas mercancías que se compran y se venden en un mercado que regula sus precios en función de la demanda, la oferta y las disponibilidades.

El carácter de ser soporte de las actividades le da por otro lado al suelo una situación de condicionante de las mismas que puede entrar en contradicción con las afinidades e incompatibilidades propias de las actividades humanas. Por lo tanto el suelo debe someterse a una regulación respecto a las actividades que debe recibir sobre sí, lo que implica la intervención del Estado.

En nuestra sociedad el suelo es susceptible de una apropiación privada, es más, dicha apropiación es una de las bases del orden jurídico y económico existente, con lo que nos enfrentamos a la paradoja de que ese bien que es necesario para cualquier actividad, y en concreto para las actividades colectivas,

puede gozar de un estatuto de privacidad que en ocasiones entra en contradicción con los fines sociales que se le exigen.

Desde la perspectiva de la intervención sobre las formas de tenencia, el problema fundamental que se plantea la política de suelo es cómo conseguir el suelo necesario para usos públicos tales como equipamientos, zonas verdes o infraestructuras o para aquellos usos que se necesitan o cuya capacidad para adquirir el suelo al precio de mercado es muy baja, sería el caso de las viviendas sociales o el de los parques naturales especialmente protegidos. El problema estriba en la multiplicidad de fórmulas que se establecen para esta adquisición, desde la compra directa hasta la expropiación forzosa, y en el coste que entrañan cuando se aplican en el suelo urbano. (GARCÍA BELLIDO, J.).

Por otra parte la Administración como propietaria del suelo también puede enajenarlo, aunque dados los problemas que ello suscita, cada vez más se trata de buscar cauces que no impliquen una total pérdida de poder sobre el mismo, estableciendo la posibilidad de la cesión de uso en suelos de titularidad pública de manera que la propiedad pueda revertir a la comunidad al cabo de un cierto tiempo, abriéndose con ello una esperanza de cara a las necesidades del futuro en materia de suelo.

La falta de consideración del peculiar comportamiento económico del suelo, puede llevar a planteamientos erróneos, entre los que podemos considerar especialmente el del Decreto Boyer de 1985 que liberalizaba los alquileres sin contar con la desprotección a la que se sometía a la parte más débil, el inquilino, en un mercado de gran escasez como es el español, y sin el recurso de los alquileres públicos que existe en otros países europeos. Este mismo error se vuelve a plantear con la iniciativa de generalizar el aprovechamiento del suelo urbano para todo el ámbito municipal, con el mismo planteamiento de supo-

ner que se puede establecer un equilibrio entre la oferta y la demanda en las transacciones de este bien que tiene esas condiciones específicas que conducen a un comportamiento diferencial respecto a otros bienes capaces de ser producidos en función de las fluctuaciones de la demanda.

### Política del suelo y especulación

La palabra especulación puede tener sentidos y valoraciones un tanto dispares, la precisión de su contenido se nos hace imprescindible para poder profundizar en el estudio de las políticas de suelo, aunque no sea más que por el hecho de que especulación y transacción son dos conceptos que van frecuentemente unidos.

«Especulum», en latín es espejo y especular sería algo así como establecer espejismos o deslumbrar. Su sentido es básicamente económico, de manera que la especulación es la creación de espejismos o brillos económicos, o lo que es lo mismo, elevaciones desproporcionadas del valor de los bienes.

En realidad si especular es vender una mercancía a precio más elevado del que se compró, todo el sistema está basado en esa especulación y moralmente es algo que está aceptado plenamente. Por eso se afirma que la especulación en sí no tiene por qué ser considerada de forma negativa.

El problema se plantea cuando esa especulación tiene repercusiones considerables sobre la sociedad porque estrangula la aportación de un bien necesario, es decir, cuando se da una retención improductiva de suelo basada en esa exclusividad de la apropiación y su utilización para elevar el precio del mismo en momentos de escasez. (ROCH, F y GUERRA, F).

Evidentemente, la política de suelo tiene que intervenir sobre tal contradicción, tratando de solventarla. Para ello introducirá instrumentos legislativos, capaces de delimitar adecuadamente la función pública de ese bien e instrumentos fiscales capaces de establecer con-

trapartidas que disuadan a los que retienen suelo, o que les carguen económicamente de tal manera que no entorpezcan el desarrollo de la ciudad.

### Los objetivos de la política de suelo

Los objetivos básicos de la política del suelo pueden resumirse en tres:

- La regulación del mercado de suelo, tratando de controlar los precios.
- La adquisición de suelo para las necesidades de uso colectivo.
- El control de los usos y las formas del suelo y sus mejoras en orden a conseguir una distribución racional y apropiada de los mismos.

En efecto, la regulación del mercado es una tarea del Estado en la medida en que el descontrol de los precios puede llevar a una serie de contradicciones sociales fuertes, estando en manos del Estado los instrumentos que pueden llegar a evitar este descontrol, fundamentalmente a través del planeamiento urbanístico y la realización de actuaciones de choque.

La adquisición de suelo es una parte importante dentro de la política de suelo, en la medida en que es imprescindible para la realización de las inversiones públicas en infraestructuras, dotaciones y viviendas que necesita la colectividad.

Respecto al control de los usos y las formas, se puede decir que se concentra fundamentalmente en las actividades de planeamiento y resulta necesario en la medida en que se trata de evitar las incompatibilidades y de fomentar las complementariedades que el mercado por sí solo, dado su carácter fragmentado, no puede asegurar, como tampoco puede garantizar la estética resultante de una actuación colectiva coordinada.

Estos objetivos de la política de suelo se llevan a cabo a partir de tres tipos de instrumentos, la combinación de los instrumentos utilizados para cada uno de los grandes objetivos de intervención nos daría cuenta de las formas concretas que adquiere la política de suelo.

### Los instrumentos de la política de suelo

Para llevar adelante los objetivos de la política de suelo la Administración cuenta con una serie de instrumentos que se pueden resumir en tres tipos:

- Medidas de planificación encaminadas a una ordenación del aprovechamiento del suelo, tanto urbanístico como agrícola o de transportes, y capaces de ordenar las formas y distribuir racionalmente los usos y funciones.
- Medidas de legislación tendentes a regular la apropiación del suelo y a controlar la actividad que se ejerce sobre el mismo.
- Medidas fiscales que tratan de controlar las rentas y las transacciones de los bienes inmobiliarios o que simplemente gravan su uso y disfrute.

### Los instrumentos de planeamiento y ordenación

Las políticas de planificación pueden ser consideradas desde dos perspectivas, una política, que tendría que ver con la orientación de las intervenciones sobre la ciudad y sobre el territorio, coordinadas por una imagen determinada de la ciudad o del espacio del que se trate. La otra vertiente técnica de la planificación tiene que ver con las metodologías y los procedimientos empleados en la elaboración de los planes, en el soporte que expresa esos objetivos políticos y en el ordenamiento de los procesos de intervención sobre la ciudad, para poder alcanzar sus objetivos.

La exigencia de racionalizar el asentamiento de las actividades humanas en el espacio lleva a la necesidad de planificar las mismas en orden a conseguir una funcionalidad, una coordinación y una estética que de otra manera serían imposibles de alcanzar, por más que algunas posiciones denominadas confusamente «posmodernistas» exijan la desregulación como un requisito básico de la política inmobiliaria.

El planeamiento se convierte en el instrumento más importante de la política de suelo, porque a través de él va a intentar controlar la localización de las actividades y ordenar las formas espaciales que se produzcan. Habrá en principio tantos tipos de planes como tipos de políticas de suelo sean definidas desde la Administración, hablar de política de suelo es hablar de planificación espacial.

En el caso español, la reestructuración administrativa realizada tras la democratización está llevando a un cambio en las figuras de planeamiento territorial. Las competencias de las autonomías sobre el urbanismo y la ordenación del territorio aconsejan con frecuencia el establecimiento de una legislación específica que fije las líneas de las políticas territoriales y urbanas.

## 28 Los planes de urbanismo

Pero tratar de política de suelo es fundamentalmente tratar del planeamiento urbano, en la medida en que este es el instrumento más generalizado de la política del suelo urbano.

Un plan de urbanismo trata fundamentalmente de regular las actuaciones en el medio urbano delimitando las características espaciales de las mismas y estableciendo los instrumentos de gestión adecuados para su realización. Pero esa asignación de usos lleva a establecer un valor diferencial de los terrenos afectados. Hasta que no se establecieron sistemas compensatorios el planeamiento se convertía en una auténtica lotería, con la diferencia de que los premios que otorgaba no se debían al azar, sino a una decisión que era vulnerable a las presiones exteriores.

Pero esos sistemas compensatorios son limitados y la calificación del suelo se convierte todavía en un medio de revalorización de las propiedades inmobiliarias. La dificultad de controlar los valores del suelo por parte de la Administración que lo califica es una de las mayores contradicciones que se le presentan a la política de suelo. Esto supo-

ne que el gran reto del planeamiento, es precisamente el de dimensionar la calificación de suelo, de acuerdo con las necesidades de desarrollo urbano y en concreto con los que se redactaron durante los años sesenta y comienzos de los setenta.

Pero se produjeron durante la vigencia de los modelos de austeridad otra serie de planes más comedidos en cuanto a su calificación de suelo urbano, que en algunas ocasiones han podido ser poco previsores respecto a la evolución futura de las ciudades, dando lugar a estrangulamientos en la urbanización del suelo que han incidido en la elevación del precio de los solares. Esto lleva a plantear una cuestión básica a la hora de redactar un plan, como es la del tamaño del suelo calificado para poder satisfacer la demanda del mismo para la construcción (CAMPOS, G.).

El problema del dimensionamiento del suelo parte de que sólo una parte del suelo calificado como urbanizable es puesto en el mercado. Ya que con demasiada frecuencia resulta más rentable su retención, porque el incremento de valor que puede experimentar supera con creces cualquier otra rentabilidad. Esa situación puede llevar a convertir los programas en documentos inútiles, por eso la reforma de la ley del suelo incide fuertemente en este aspecto tratando de dotar a los Ayuntamientos de instrumentos sancionadores capaces de actuar sobre las retenciones de suelo. Lo curioso es que esos instrumentos se apoyan fundamentalmente en la valoración del suelo que sería adquirido por las administraciones para actuar sustitutoriamente.

El principio fundamental de esos instrumentos es precisamente el de retrotraer la valoración de los suelos que no cumplan los programas previstos a la situación precedente, sin que ello implique su descalificación en lo que respecta a los usos que ha de recibir. El juego de las valoraciones se convierte de esa manera en la piedra angular del proceso de planeamiento.

## Los instrumentos jurídicos de la política de suelo

Las medidas legislativas, así como los decretos emanados de la Administración Pública, son una materia adecuada para el estudio de las políticas de suelo, aunque la dispersión producida por la implicación de los distintos niveles administrativos y la extensión de los mismos, hace especialmente complejo este análisis en el que habría que fraccionar las medidas según se trate de la Administración Central, Autonómica o Local. En esta consideración no sólo entran las medidas específicas sobre el suelo en general sino también aquellas medidas que, aunque tienen un origen sectorial, suponen consecuencias espaciales importantes: políticas de transporte, industriales, de vivienda, etc.

Al tratar de establecer las cuestiones jurídicas que se plantean en la política actual de suelo tenemos que enfrentarnos con los problemas que se derivan de la Ley del Suelo vigente y con los problemas de expropiación que se dan en la actuación del sector público.

Las perspectivas jurídicas del problema del suelo nos llevarían a considerar tres visiones distintas de los problemas.

La primera de ellas sería la de la Administración, que trata de establecer una regulación de los usos adscritos al suelo y gestionar los problemas que se plantean en la sociedad a partir del desarrollo de actividades que requieren un soporte de suelo.

La segunda visión sería la de la adquisición pública de suelo necesario para poder garantizar el normal desenvolvimiento de las actividades en nuestra sociedad, y que lleva a una situación de posible fricción con la propiedad.

La tercera perspectiva sería la del usuario que pose un bien que se llama suelo sobre el que tiene la soberanía que le concede el derecho de propiedad para poder actuar con él como desee,

siempre que no impida el ejercicio de la libertad a los demás ciudadanos.

Respecto a la primera de las perspectivas el problema más grave que se presenta en la actualidad es el de la estrechez del marco jurídico actual para establecer actuaciones de choque capaz de desbloquear los problemas de un excesivo encarecimiento de los precios del suelo, o una escasez del mismo en un momento determinado. La posibilidad de establecer intervenciones desreguladas, es decir, al margen de la legislación establecida en la actualidad, por parte de la propia Administración, se manifiesta como una de las pocas salidas que pueden darse a estos problemas, pero en cualquier caso, esto implicaría un cambio en la legislación en materia de suelo.

En cuanto a la situación del administrado, el problema parte de las disfunciones que se genera de su capacidad de apropiarse del suelo y hacer con él lo que le convenga y la exigencia de racionalizar las funciones que se le atribuyen y de implantar las obras e infraestructuras que se necesitan. Pero es necesario reconocer asimismo que en el caso español el Derecho de Propiedad es bastante progresista la medida en que contempla la función social de la propiedad, lo cual da pie para poder edificar una legislación que permita una actuación pública en beneficio del colectivo social.

A la hora de enfrentarnos a estos problemas es necesario tener en consideración, el alcance de la Ley del Suelo, una eventual Ley de Valoraciones del Suelo que se juzga necesaria para poder afrontar la adquisición de suelo para la actuación política. Por último hay que contemplar la incidencia de otras leyes que atañen a un desenvolvimiento adecuado de la política de suelo.

### **La Ley del Suelo**

La Ley del Suelo es el principal instrumento de política de suelo. Su definición se hace desde el Estado Central porque regula un derecho básico que es

el de la propiedad. Eso ha llevado a que los conatos de realizar leyes del suelo autonómicas hayan sido rechazados sistemáticamente. La Ley del Suelo rige para todo el país y sobre todo, para todos los municipios, independientemente de su tamaño, y su problemática. (Ley 8/1990 de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo).

La legislación española en materia de suelo ha sido producida por una superposición de soluciones cada vez más rigurosas, pensadas fundamentalmente para afrontar los graves problemas urbanos que experimentan las grandes ciudades y en concreto las aglomeraciones de Madrid y Barcelona. Estas soluciones no siempre se adaptan para municipios de tamaño pequeño y medio por su complejidad y por la diferente problemática que en ellos se plantea, de forma que dificultan la gestión urbanística de los mismos.

Para comprender la legislación actual es necesario tener en consideración la evolución histórica de las ciudades durante la segunda mitad del presente siglo, y considerar por una parte la herencia de un Estado controlador y centralista, y el paso a otro descentralizado y promotor. La reforma de Ley de julio de 1990 se entiende como un paso decidido hacia una descentralización de la gestión del suelo. Los propios Ayuntamientos deben asumir su responsabilidad en la política del suelo, con la definición y la gestión del mismo de una manera más ágil, y asumiendo una buena parte de las alternativas posibles, más allá de los controles que se establecían en la legislación anterior.

Las reformas introducidas por la nueva ley tratan de solucionar los problemas que surgieron en el planeamiento urbano durante los finales de los años setenta y comienzos de los ochenta, pero fundamentalmente se centran en la solución de los problemas que plantea la edificación de viviendas sociales y la construcción de equipamientos públicos, tratando de evitar la especulación a partir de la agilización de los

procesos de urbanización expresada por una mayor capacidad de sanción de los gestores del suelo municipal.

La dificultad de la revisión de la Ley, por lo que supone de impacto en los procesos inmobiliarios y por las presiones en diversos sentidos con las que se enfrentaban los gestores, llevo a su demora durante varios años. Pero los devastadores efectos del incremento de valor de los bienes inmobiliarios en la segunda mitad de los ochenta, sobre la construcción de viviendas sociales y equipamientos, exigió su redacción y aprobación que se produjo en 1990.

### **Otras leyes sobre el suelo**

El marco legislativo sobre el suelo más allá de la Ley del Suelo, es bastante amplio, ya que abarca la capacidad legislativa de las administraciones centrales y autonómicas en muchos aspectos.

Desde la Administración Central merece la pena citar en concreto la ley de Arrendamientos Urbanos, que podría considerarse como una particularidad del Código Civil, en lo que corresponde a los contratos de bienes inmuebles destinados a uso residencial. En el proyecto de ley el resto de los inmuebles ya no son regulados por la misma más que transitoriamente. Dicha Ley tiene como principal sentido el regular el contrato entre dos partes desiguales, el inquilino y el propietario, siendo necesario proteger de alguna manera al primero. Esta protección se basa en que a pesar de ser la vivienda un bien necesario para vivir, es por otra parte un bien escaso.

Las rentas de los bienes inmobiliarios en alquiler son marcadas libremente por sus propietarios, aunque la dinámica de las mismas en el corto plazo deba tener una regulación, tal como se expresa en el proyecto de Ley de Arrendamientos. Teóricamente esa renta podría servir para valorar los inmuebles, pero la deliberada búsqueda de un incremento de las viviendas en alquiler lleva a evitar cualquier actividad que pueda retraer a los propietarios de al-

quilar las viviendas de su posesión, con lo que se trata de desligar la valoración de las viviendas en función de sus rentas de la valoración de las mismas con fines fiscales.

Entre las otras leyes que afectan a la política de suelo habría también que considerar las que regulan la administración, y más en particular la ley de Administración Local.

La Administración autonómica tiene un papel especialmente importante, por sus competencias plenas sobre la política territorial, el urbanismo y la vivienda. Las leyes de Ordenación del Territorio o las específicas que atañen a la vivienda y al urbanismo, van a ser instrumentos políticos importantes de actuación sobre el suelo.

#### **Obtención del suelo**

La intervención pública con creación de infraestructuras y equipamientos que respondan a las cambiantes necesidades de la sociedad, lleva a la exigencia de disponer de los suelos necesarios para estos fines.

Los problemas principales para la obtención del suelo con que se enfrenta el sector público son fundamentalmente los de su valor y los de la lentitud de los trámites a los que generalmente se ve sometido.

La valoración diferencial del suelo y la falta de coordinación administrativa estarían en la base de esos costes más elevados a los que tiene que enfrentarse.

En la escala territorial, el retraso en la adquisición del suelo incide en la pérdida de las ayudas que pueden venir del FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional). La adquisición de los suelos necesarios para las infraestructuras puede demorarse por la dificultad que acarrea, sobre todo cuando se trata de lugares en los que existe un gran fraccionamiento de la propiedad.

En las actuaciones sobre el medio rural, por regla general, esa adquisición del suelo no se plantea de forma tan necesaria, al menos en la realización de las pequeñas infraestructuras necesarias

para la explotación agraria. Es en el medio urbano, donde la obtención del suelo se convierte en el objetivo primordial de la política local de suelo y, para ello, puede echar mano de multitud de instrumentos existentes en el ordenamiento jurídico. La filosofía fundamental es que el Ayuntamiento tiene que obtener suelo por cesión de los aprovechamientos lucrativos, planteándose como problema la rigidez de los mecanismos existentes en Ley del suelo frente a otras formas más ágiles de resolver este problema en otros países.

## **Los instrumentos económicos de intervención sobre el suelo**

### **La regulación y tasación de los precios**

La formación de las rentas del suelo y su impacto sobre las actividades dan origen a toda una serie de contradicciones que constituyen el objeto de esa intervención. Las medidas de actuación en este sentido tienen caracteres diferentes según se trate de medidas puramente fiscales sobre el uso, sobre las transacciones o sobre la renta, o de medidas de control o incluso de intervención sobre el mercado de suelo. El estudio de estas políticas exige la comprensión de los procesos de formación de las rentas del suelo y su efecto general sobre la economía y sobre los usos del suelo.

Para la intervención fiscal se necesita una valoración del suelo y de los bienes inmobiliarios que sobre él se asientan, más allá de las dimensiones físicas de los mismos que aunque pueden ser muy importantes para el planeamiento, no tienen demasiado sentido para la actuación fiscal. El problema se plantea cuando en la situación actual los bienes inmobiliarios tienen valoraciones dispares por parte de la Administración, de forma que un mismo suelo o una vivienda, pueden tener valores distintos

según se trate del impuesto de bienes inmuebles, del impuesto de transmisiones, o de la expropiación para la construcción de una obra pública.

Las posibilidades reales que existen en la actualidad para que un Ayuntamiento o una Comunidad Autónoma puedan establecer una auténtica regulación de los precios del mercado es bastante exigua, en primer lugar porque existe poca experiencia sobre esa actividad y, en segundo lugar, porque las iniciativas tendentes a establecer un patrimonio de suelo público apropiado para poder regular los precios se ha convertido en una auténtica quimera que, aunque ha sido planteada ya en la antigua Ley de Régimen Local, no ha podido llevarse a cabo más que en muy contadas circunstancias.

Esta inoperancia viene dada en gran parte por la inexistencia de un patrimonio público de suelo adecuado y por la dificultad de promover una política municipal de suelo.

Pero uno de los principales problemas en este sentido es que, con frecuencia, la misma administración influye en la subida de precios del suelo en la medida en que se demora excesivamente en la tramitación del planeamiento.

Dentro de esta exigencia de incidir en el mercado de suelo habría que considerar específicamente las adquisiciones de suelo del propio Ayuntamiento o Comunidad, que se ve obligado frecuentemente a adquirir el suelo a los precios que él mismo ha marcado para su propia fiscalidad. De esta manera, la ansiedad recaudatoria a partir del contradictorio impuesto de plusvalía, puede resolverse contra el que establece los valores por quedar atrapado en ellos. En este sentido, la unificación de valoraciones y de procedimientos expropiatorios para la distintas administraciones podría suponer una corrección de las desigualdades que el propio sector público tiene que soportar en la valoración de los solares que se ve obligado a adquirir.

## La recaudación

El carácter notorio de los bienes inmobiliarios y la dificultad de su ocultación les convierten en elementos clave en la política fiscal recaudatoria, hasta el punto de acumular sobre ellos diversos tipos de fiscalidad.

Desde el Impuesto de Bienes Inmuebles, hasta el de transmisiones, pasando por el de plusvalía, nos encontramos con fines exclusivamente recaudatorios. Pero más allá de su eficacia como instrumentos de recabar fondos para la Hacienda Pública, una parte de estos instrumentos pueden ser contradictorios respecto a políticas coherentes de intervención pública.

El hecho de que una buena parte de los impuestos se concreten en el momento de la enajenación del bien inmobiliario, lleva sin duda a retrasar dicho acto, lo que puede tener repercusiones importantes sobre la movilidad residencial. Un cambio de vivienda en un régimen predominante de tenencia en propiedad, como es el español, trae como consecuencia una serie de costes fiscales adicionales que contribuyen a reducir la movilidad residencial, proceso que tiene fuertes repercusiones en las posibilidades de adaptación del mercado de trabajo.

Por otra parte dicho retraimiento puede traer consigo considerables estrangulamientos en el mercado inmobiliario. Cuando la producción de nuevas viviendas se centra fundamentalmente en satisfacer las demandas de los estratos superiores de renta de la sociedad, el «filtrado», a partir de la adquisición de viviendas usadas puede suponer una salida a esa selectividad del mercado, facilitando la adquisición a aquellos que tienen menores rentas. La política fiscal supone un freno a dicho proceso y por lo tanto actúa regresivamente sobre el acceso al mercado de vivienda, perjudicando notablemente a los hogares con menor poder adquisitivo (LEAL 1992).

La posibilidad de adaptar el sistema fiscal y dotarlo de una coherencia res-

pecto a las políticas de suelo y vivienda, viene fuertemente dificultado por el hecho de ser las administraciones locales y autonómicas las principales destinatarias de esos impuestos, así como por la dispersión valorativa utilizada en la determinación de los mismos.

## Conclusión

Desde el punto de vista de la política económica del suelo, el problema fundamental que se plantea en la intervención pública es el de la dispersión de las medidas fiscales en la valoración de los bienes inmobiliarios, de la potencialidad de desarrollos de estas medidas para el incremento de los recursos municipales y de las contradicciones que se establecen por la falta de acoplamiento entre las medidas fiscales establecidas con un criterio exclusivamente recaudatorio y las otras medidas de intervención sobre el suelo. La exigencia de una mayor adecuación de las valoraciones catastrales de los inmuebles a la realidad y la unificación en ese valor de las demás bases impositivas sobre los bienes inmobiliarios, se plantearía como la alternativa básica para una mayor coherencia de la política económica sobre el suelo y para una mayor coordinación con las otras medidas.

Desde una perspectiva jurídica el problema fundamental que se plantearía sería el de la desadecuación entre el marco legal existente en la actualidad y el marco político. Concretándose dicha desadecuación, en primer lugar, en el constreñimiento excesivo de la gestión del suelo que se les plantea a las administraciones locales con la actual ley del suelo. En la dificultad de gestión en la adquisición de ese suelo para usos públicos, que han originado toda una serie de medidas más o menos imaginativas que llegan a rozar la ilegalidad. Finalmente en la desadecuación producida entre la normativa que rige las expropiaciones del suelo para los usos públicos requeridos y la valoración de los bienes inmobiliarios y en lo

que atañe a la lentitud de los procedimientos sometidos para su resolución.

En cuanto a lo que respecta a los instrumentos de ordenación, el problema fundamental que se plantea es el de la lentitud de tramitación del planeamiento que desarrollan los planes generales de urbanismo, así como la excesiva rigidez de los mismos, fundamentalmente en lo que se refiere a la posibilidad de actuar puntualmente para solucionar problemas de vivienda social o de desarrollo industrial. ■

Jesús Leal Maldonado

Profesor Titular  
de Sociología Urbana. Universidad  
Complutense.

## Bibliografía

- ALONSO, W. (1964): *Location and land use toward a general theory of land rent*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts.
- CAMPOS VENUTI, G. (1981): *El urbanismo de austeridad*. Siglo XXI, Madrid.
- ENGELS, F. (1974): *El problema de la vivienda*. Ed. Gustavo Gili, Barcelona.
- GARCIA-BELLIDO, J.: «La especulación del suelo, la propiedad privada y la gestión urbanística». *Ciudad y Territorio*, n.º 53. Madrid.
- LEAL, J. (1992): *Informe para una nueva política de vivienda*. MOPT, Madrid.
- LIPIETZ, A. (1974): *Le tribut foncier urbain*. Maspéro, París.
- MARX, K. (1976): *El capital*. Libro tercero. Siglo XXI, Madrid.
- MASSEY, D. Y CATALANO, A. (1978): *Capital and Land. Landownership by capital in Great Britain*. Edward Arnold, Londres.
- ROCH, G. Y GUERRA, F. (1979): *Especulación de suelo*. Ed. Nuestra Cultura. Madrid.
- SANTILLANA, A. (1972): *Análisis económico del problema de la vivienda*. Ed. Ariel, Barcelona.
- TOPALOV, C.N. (1984): *Ganancias y rentas urbanas, elementos teóricos*. Siglo XXI. Madrid.
- WINGO, L. (1972): *Transporte y suelo urbano*. Oikos Tau, Barcelona.