

POLITICAS DE SUELO Y CONTROL DE PRECIOS

JOSE J. FERRARI MARQUEZ
SUBDIRECTOR GENERAL
DE CATASTROS INMOBILIARIOS URBANOS



Marco legal

Marco general

En los primeros años de democracia, las políticas urbanísticas seguidas por las Corporaciones Locales fueron contestadas por los promotores inmobiliarios, culpándolas del nulo crecimiento del sector. El debate que se estableció demostraba la falta de profesionalidad de muchos de estos promotores, ya que desconocían en profundidad las causas de la crisis y la atribuían directamente al cambio político.

En la actualidad, y prácticamente dentro del mismo marco político, jurídico y financiero, la revalorización de los precios de los bienes inmuebles ha experimentado un incremento excesivo, muy por encima del de la evolución general del resto de los mercados. Pero *esa revalorización*

no ha afectado en la misma proporción a sus dos componentes, suelo y construcción. Mientras que el primero ha llegado a multiplicarse por varios enteros, el segundo ha permanecido dentro de un incremento contenido.

En las últimas décadas, y con mayor intensidad desde 1980, se viene hablando del denominado "problema de la vivienda", tratan-

do de buscar alternativas, pero sin que se haya conseguido una solución definitiva. Todo lo que está ocurriendo, aunque es fácil de delimitar, es difícil de instrumentar. Quizás el problema no sea el mismo en todo el país, pero lo cierto es que *existe una oferta de viviendas que no se corresponde con la demanda y menos con la demanda de los sectores sociales más necesitados,*





sobre todo con la de aquellos niveles económicos que por familia no alcanzan dos veces y media el salario mínimo interprofesional. Es decir, hay viviendas, no existe escasez, pero no hay viviendas asequibles a la demanda social que más las necesita.

Este viejo problema se ha venido intentando solucionar con diversas medidas coyunturales que no han conseguido erradicarlo, aunque sí aliviarlo. Como consecuencia de ello, el marco jurídico en el que nos desenvolvemos es complejo, pues ha sufrido diversas modificaciones, pero ninguna de ellas en profundidad. Simplemente se han producido pequeñas aproximaciones que nada más aparecer han sido superadas por los acontecimientos.



Si antes de la legislación del suelo de 1956, el mercado inmobiliario carecía de control público, puede decirse que desde esa fecha hasta la reforma de 1975, el soporte legal convertido en un instrumento al servicio del promotor, permitió un incremento de la especulación de mayor intensidad que el de las dos décadas anteriores.

En 1979, la llegada de las Corporaciones democráticas cambió el rumbo del mercado, pero no consiguió erradicar el problema. No obstante, el cambio produjo una mayor sensibilización de la conciencia social sobre la gravedad del problema y la urgencia en conseguir su solución. Todos los agentes sociales, en general, trataron de canalizarlo y buscar vías inmediatas que condujesen, al menos, a suavizar la situación. Puede decirse que se pasó de una situación de control simplemente centralista a otra apoyada en la Constitución Española, de estructura pluricéntrica y de responsabilidades compartidas.

El mandato del artículo cuarenta y siete de la Constitución¹ implica a todos los poderes públicos, desde la Administración Central a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales, en un reto común, ya que el problema no será

abordable desde una perspectiva unilateral o de política sectorial.

Las referencias a *la Legislación específica de la vivienda, anterior a 1987*, sólo pueden quedar reducidas a los distintos intentos de conseguir un proteccionismo que procedía de una herencia anterior, desfasada de la realidad y sin resultados suficientemente favorables para los usuarios, de tal forma, que *aunque quedase demostrado el interés por favorecer a los niveles más necesitados de la demanda insolvente, se dejaba casi sin control la fluctuación del mercado inmobiliario*.

Las Corporaciones Locales, por su parte, tras la experiencia expansionista de las épocas anteriores, trataron de buscar nuevas vías para gestionar el planeamiento y controlar el mercado de suelo. Pero las políticas de Rehabilitación de los Espacios Centrales, unidas a las de diversas técnicas sobre la Reparcelación Voluntaria Discontinua no fueron suficientes para conseguir ese objetivo.

Por otra parte, *se estaba legislando sin romper del todo con el pasado*. Desde distintos órganos de la Administración se pretendía abordar el problema con los medios propios pero sin tener un entramado común que sostuviese y multiplicara los esfuerzos. Y es que en aquellos momentos la implantación de la estructura orgánica y funcional del nuevo estado de las Autonomías produjo tales disfunciones que no permitía un proceso coordinado de actuaciones administrativas.

El recurso a las actuaciones en rehabilitación tuvo grandes costos ya que, son tan nuevas en nuestro país, que la primera vez que se mencionaron legalmente lo fueron

¹ En su artículo 47, la Constitución establece que *todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La Comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos*.



en el Decreto-Ley de 26 de septiembre de 1980 y posteriormente en el Decreto de 12 de febrero de 1982, en el que se regulaban operaciones de rehabilitación del patrimonio deteriorado. Por ello, en muchos Ayuntamientos se iniciaban experiencias pilotos con afán de solucionar los problemas unilateralmente.

Políticas: Estatal, Autonómica y Local

El cambio político que se produjo en 1982 tras las elecciones generales, produjo un notable proceso

acelerador de los traspasos en materia autonómica que hasta ese momento se estaban realizando con gran lentitud, pues la práctica totalidad de los Reales Decretos de transferencia en materia de vivienda se produjeron entre 1983 y 1984. En consecuencia, la transformación institucional operada ha sido muy importante, abarcando con la nueva estructura autonómica de los poderes públicos no sólo a la Administración Central, a nivel Ministerial, sino también a las entidades o sociedades estatales vinculadas con la promoción de viviendas.

Pero con independencia del de-

sarrollo estructural que a nivel autonómico se ha producido, *no conviene olvidar el especial papel que en los últimos años han venido adquiriendo los Ayuntamientos*, papel sin duda aún inferior al que en buena lógica les corresponde por su tradición y por sus iniciativas y programas de los últimos años.

Mientras se producía el cambio institucional, tratando de cubrir el vacío legal que podía producirse, se prepara el Plan Cuatrienal de Vivienda de 1984-1987, que aunque no produce novedades sobre los que le precedieron, se enmarca dentro de una nueva política de gestión que permita la corrección territorial de los desajustes de oferta y demanda. La conclusión del Plan Cuatrienal ha dado paso a *un nuevo sistema de financiación estatal de las actuaciones protegidas en materia de vivienda, definidas a partir de los Reales Decretos 1494/87 de 4 de diciembre y 222/89 de 3 de marzo.*

Nos encontramos pues en la actualidad ante un marco jurídico todavía en desarrollo que abarca por un lado una nueva estructura orgánica y funcional del Estado, y, por otra, una legislación básicamente diseñadora de la política estatal de intervención en materia de vivienda.

Lo acontecido en el diseño de la política de viviendas podemos decir que también se ha producido en la política de suelo; de una legislación obsoleta, como la de 1956 se pasó a otra como la de 1975, que sirvió de base a diversos diseños de gestión de planeamiento urbanístico para captación de las plusvalías. La futura Ley sobre Reforma del Régimen Urbanístico no hace sino recoger la experiencia de estos últimos cinco años en la gestión de algunos planes pilotos.

El impacto especulador

Pero no podríamos terminar de describir el marco general en el que se mueven estos factores, suelo y vivienda, si no mencionáramos a *los principales agentes productores de la oferta del mercado inmobiliario: los promotores, públicos y priva-*



dos, contratistas y los propietarios de terrenos, sin olvidar a los intermediarios que por sus propias características hacen que el mercado sea opaco.

Los promotores no sólo producen el producto terminado, sino que ostentan la propiedad de lo que pudiéramos llamar la materia prima, el suelo. La retención de suelo en mano de estos agentes supone una reducción de la oferta con el consiguiente incremento de su valor. Pero también los contratistas y los propietarios, por causas muy diversas, contribuyen a una especulación encubierta, que aunque no pretendida en algunos casos, enrarece el mercado incrementando los valores de adquisición del suelo.

No obstante, el estudio de la

oferta del producto inmobiliario no debe quedar tan sólo en la oferta de suelo, sino que debe abarcar al producto terminado en la consideración de que existe gran parte de la misma controlada en su fase final por otros agentes inversores pero no productores. *Este conjunto de agentes y de intereses cruzados produce un complejo entramado en el mercado inmobiliario que puede quedar en la práctica fuera del control de la Administración, dada su gran dinámica.*

Factores determinantes

Oferta y demanda

Pero si el marco general —en el que se desarrolla toda la actividad—, queda dentro de un sistema complejo de oferta y demanda que es difícil de describir, es aún más complicado definir la relación entre los elementos determinantes de las fluctuaciones de los precios del suelo y de la vivienda. Del mercado que debemos hablar no es sólo el mercado de viviendas, sino el mercado inmobiliario en el que la oferta y la demanda se ven implicados por otros factores ajenos al producto elaborado.

Si se da un vistazo rápido a todo el país, se observa que existe una

auténtica euforia en el negocio inmobiliario, como lo demuestran las cifras del nivel de actividad del sector de la construcción, los elevados precios que se manejan en todo tipo de transacciones de suelo, edificios o viviendas, e incluso el desembarco en el mercado inmobiliario de multitud de agentes más conocido por otras actividades que por la propiamente inmobiliaria. Pero este auge inmobiliario está teniendo diversas consecuencias para la economía del país, de tal forma que está creando problemas en los niveles sociales más bajos.

Casi todos los analistas de este fenómeno coinciden en explicar que el primer factor del movimiento de los precios podría estar motivado por la recuperación de la pérdida del valor real que habían sufrido muchos de los inmuebles durante la crisis económica que afectó en la década de 1974/1984 al mercado, produciendo una fuerte contención de la demanda.

El segundo factor de la subida, el más importante, es debido al crecimiento de la demanda en un mercado de la oferta rígida. Pero este incremento de la demanda obedece a diferentes factores, entre los que podemos citar, el aumento de la capacidad adquisitiva debido a la recuperación económica; el comportamiento del mercado de crédito hipotecario que ha permitido aumentar la capacidad de endeudamiento de los compradores; la entrada en el sector de otros agentes que han transformado los esquemas operativos del promotor inmobiliario; pero todo ello a su vez acentuado por la inexistencia de un marco jurídico de control del mercado.

El mercado inmobiliario

De todas las causas descritas, quizás la más impactante haya sido la entrada de esos otros agentes que han transformado el sector, de tal forma, que lo han convertido en objeto deseado y deseable por importantes grupos económicos en los que se considera el negocio inmobiliario





como la base de la estrategia empresarial. En los grupos bancarios ha sido —y es en muchos casos— el apoyo de sus cuentas de explotación en la revalorización de sus activos inmobiliarios. Aunque esta estrategia puede considerarse coyuntural, parece que en las inversiones inmobiliarias han encontrado un negocio que complementa los beneficios de la colocación del dinero a largo plazo.

La entrada de capital extranjero se ha producido sobre todo en el mercado de oficinas y en el turístico, llegando incluso a realizar “actuaciones estrellas” con las que se podría recopilar un sin fin de diversas estrategias inmobiliarias.

Pero, además, en muchas de las operaciones, los intermediarios manejan dinero líquido convirtiendo el mercado en un laberinto de subterfugios donde los precios no se sabe a qué factores obedecen, ya que la simple ley de oferta y demanda queda inservible para explicar el fenómeno y al detectar que el mismo vendedor actúa a la vez como comprador del mismo inmueble,

Por otra parte, todo el panorama descrito se completaba con *el apoyo fiscal a la adquisición de la vivienda*. En el impuesto sobre la renta se permitía la deducción de los intereses pagados en la base imponible y se deducía un importante porcentaje de la cuota impositiva, tanto en primera como en sucesivas inversiones de viviendas. A su vez, esta situación se incrementaba con *la mínima presión fiscal que se ejercía sobre las plusvalías inmobiliarias*, ya que en la práctica se aceptaban los precios ficticios de las diversas transformaciones inmobiliarias.

Este conjunto de factores colocaba al sector inmobiliario en inmejorables condiciones para recibir las inversiones del dinero “negro” del sistema, y por tanto en una situación tremendamente atractiva para el capital especulador que busca las fisuras más favorables para hacer saltar los precios.

El impacto no se hizo esperar y ante una bajada relativa de precios, un bajo control del destino de los bienes, una rentabilización inmedia-

ta de la inversión y la posibilidad de una actualización continuada de precios, el zarpazo de los especuladores profesionales se produjo de forma inmediata y sin contemplaciones. *La concurrencia de inversores dispara los precios, al principio de forma selectiva y posteriormente con un crecimiento expansivo en cadena a todo tipo de inmuebles*, arrastrando con su influjo a las viviendas destinadas a los niveles de rentas más bajos.

Pero controlar todos estos mecanismos desde una Administración que ha estado inmersa en un proceso de reestructuración ha sido difícil en los últimos años. Las políticas Estatales, Autonómicas y Locales deberán quedar conexionadas salvando diferencias ideológicas para conseguir un objetivo común.

La política Estatal, dentro de la nueva estructura, requiere la elaboración de bases de coordinación del sector viviendas, vinculadas a la planificación general económica y a la interrelación con las Comunidades Autónomas. A ello contribu-



ye el mencionado reciente Real Decreto 1494/87.

Puede decirse que el R.D. es un marco de actuaciones de carácter funcional con respecto a la actividad de las mismas, que trata de conseguir un instrumento flexible que sea capaz de responder a la variabilidad y turbulencia de algunas de las facetas más importantes del acontecer económico y financiero. Pero la corta experiencia, hasta el momento, de los resultados obtenidos, no puede servir para averiguar la capacidad real de modificación y adaptación del mismo al contexto en el cual debe surtir efectos.

Controles

Esta misma situación se observa en la política concatenada de convenios entre las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, donde el control efectivo aún no ha podido ser determinado.

Pero aunque estemos analizando factores relacionados con la elabo-



ración final del producto, no debemos olvidarnos del primero en cuanto a orden cronológico, el de *la preparación del suelo urbanizado necesario para el desarrollo de la actividad inmobiliaria. En este caso, la responsabilidad del control efectivo se invierte, es decir pasa a tener mayor peso en las Administraciones Autonómicas y Locales que en la Estatal.*

Las políticas urbanísticas que se diseñan en cada Comunidad Autónoma y el planeamiento urbanístico municipal, a nivel local, condicionan, no sólo con sus planteamientos, los controles efectivos del mercado de suelo, sino con la gestión del mismo la mayor o menor eficacia de esa misión.

La distinta legislación Autonómica sobre la materia y la diversidad de modelos en la gestión urbanística municipal, abren un ambiguo panorama en el que es difícil entrar en profundidad con una sencilla generalización.

Propuesta de acciones

Nuevas políticas de suelo y vivienda

A la vista de lo expuesto anteriormente y para reconducir algunos de los problemas que se han señalado, es indudable que las ópticas sobre las que se puede incidir son diversas. Por un lado, habría que referirse a las nuevas políticas de suelo, y, por otro, a la posibilidad del desarrollo normativo de los R.D. 1494/87 y 222/89, pero relacionadas con las medidas de control de la economía general del Estado y las correspondientes a nivel local o municipal.

En cuanto al suelo, el futuro proyecto de Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, puede abrir una vía para conseguir una utilización más acorde con el interés general. No obstante, las experiencias piloto en las que se basa, no han podido contener la especulación, aunque sí hay que reconocer que han supuesto

un avance sobre la situación anterior. Pero para poder obtener este objetivo no bastarán las medidas legislativas, ya que el marco normativo quedará inservible sin una decidida actuación de las Administraciones competentes.

El control municipal

Como cambio, la futura Ley ofrece una regulación de las diversas facultades de contenido urbanis-



tico, susceptibles de adquisición mediante un proceso continuo por fases, llegando a la patrimonialización de la edificabilidad otorgada por el planeamiento, dentro de un reparto previo de cargas y beneficios. Este sistema exige una actuación inmediata a la Administración en caso de incumplimiento del propietario del terreno, estableciendo la expropiación como elemento disuasivo. Pero estos mecanismos no tendrán ninguna efectividad si no se ejerce una gestión integral desde la Administración Municipal, ya que aunque se pretendiese un control de nivel superior, a escala de Comunidad Autónoma, *si no existe una voluntad municipal de gestionar el planeamiento urbanístico, será imposible obtener resultados favorables en las políticas de control del precio del suelo.*

Puede afirmarse que si las actuaciones entre las distintas Administraciones no están coordinadas, el resultado seguirá siendo negativo, y, por tanto, con escasa repercusión en el mercado inmobiliario.

La gestión urbanística municipal no podrá ejercerse si no existe una voluntad política decidida y firme

para alcanzar dicho objetivo, y a su vez esa gestión no será posible sin la existencia de *un órgano administrativo municipal especializado que, con cierta autonomía, sea capaz de realizarla*. Ese órgano, con independencia del tamaño del Ayuntamiento, al cual deberá adaptarse, puede tener carácter gerencial y deberá ser el responsable de la gestión urbanística.

El valor catastral como valor único

Pero de igual forma que se ha analizado brevemente el futuro proyecto de Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones de Suelo, debemos pasar a los R.D. 1494/87 y 224/89. En este caso, se establecen dos nuevos regímenes en las viviendas de protección oficial que se denominan, respectivamente, *general y especial*. Al régimen especial sólo podrán acogerse aquellas actuaciones que sean llevadas a cabo por promotores públicos para beneficiarios con ingresos familiares que no excedan de dos veces el salario mínimo interprofesional.

Por otra parte, establece que *tendrán la consideración de promotores públicos los Entes Públicos territoriales y aquellas personas jurídicas de derecho público o privado pertenecientes al sector público*. Esta última categoría se refiere a las personas jurídicas en cuyo capital se dé una participación mayoritaria, directa o indirecta, de una o de varias Administraciones Públicas o personas jurídicas de derecho público. Así pues, se trata de un concepto amplio de promotor público que supone una intervención directa de la Administración en el mercado inmobiliario. El régimen especial constituye por sí solo una importante novedad. Se trata de una vía de promoción de actuaciones en vivienda que puede coexistir con la promoción pública tipificada desde el Real Decreto-Ley 31/78 que no aspira a sustituirla, sino a complementarla.

En otro orden de cosas, también establece el R.D. que los promoto-

res públicos que quieran acogerse a este régimen de protección deberán presentar el programa previsto ante la Comunidad Autónoma correspondiente; ésta, en función de las solicitudes recibidas, formulará el programa comunitario anual, que propondrá al MOPU, dentro de los límites del convenio anual entre ambas Administraciones Públicas.

Descrito el soporte jurídico en el que se desarrollará toda la futura actividad del sector inmobiliario, conviene no olvidar otros aspectos, que aunque pudieran parecer colaterales, pueden tener gran influencia en el conjunto de los factores.

Los esfuerzos que se están realizando desde el Ministerio de Economía y Hacienda para conseguir *un Catastro real y actualizado del conjunto de todas las propiedades del territorio, puede ser un impulso más en favor de este control administrativo del mercado inmobiliario*. Para ello, será necesario terminar la revisión del mismo, aproximando el valor catastral al valor de mercado, tratando así de tener un único valor a todos los efectos tributarios y administrativos.

Siguiendo el mandato de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, *los valores catastrales deben estar referenciados al valor de mercado*; tal referenciación, que no identificación, se estima idóneo situarla al 70-75 por 100 del valor de mer-

cado, para así evitar la tributación sobre el 25-30 por 100 restante que se considera que contiene una gran componente especulativa. Sin embargo, situar los valores catastrales al nivel anterior, exige adoptar diversas medidas legislativas para reducir los tipos impositivos de los distintos tributos de base inmobiliaria.

Ante las dos alternativas de valores catastrales ficticios y tipos impositivos altos o valores catastrales próximos al mercado y tipos impositivos bajos, se debe optar por la segunda, que garantiza una base de tributación real.

Así pues, las ventajas que podrá aportar esta nueva etapa del Catastro y de su valor referenciado al mercado son múltiples, pues por un lado dará seguridad jurídica al ciudadano, y, por otra, al ser un registro actualizado real y transparente, logrará evitar los subterfugios que se producen en muchas de las transmisiones inmobiliarias.

Por otra parte, las nuevas vías de financiación de la vivienda libre están evitando el destino inadecuado que se estaba dando de los fondos públicos a través de las antiguas viviendas de protección oficial y de promoción privada. Trabajar en esta línea evitará el intrusismo, que tantos problemas ha causado.

Tampoco hay que olvidar el impulso socioeconómico que han

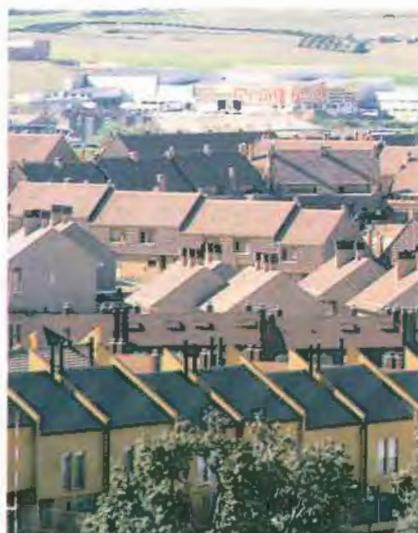


supuesto las políticas de rehabilitación de inmuebles. Seguir en esa dirección desde las distintas administraciones, será una garantía del futuro de nuestras ciudades y un instrumento de control de los precios.

Asociaciones y participación ciudadana

No se debe terminar esta propuesta de acciones sin hacer una referencia al asociacionismo y a la participación directa del ciudadano en la gestión pública. Ha sido gratificante ver participar en los últimos años, tanto en debates públicos como en acciones directas, a diversos colectivos ciudadanos, que sensibilizados por el problema, han tenido un papel activo en la gestión.

La colaboración en la detección



de las causas del problema y el control ciudadano han resultado fundamentales en los momentos de posible confusión y de crisis. Por eso, potenciar mediante reglamentos

municipales la participación ciudadana, será garantizar el control efectivo de todo el entramado para evitar las grandes fluctuaciones especulativas del mercado inmobiliario.

Como conclusión, podemos afirmar que este conjunto de acciones no tendrá efectos favorables si no es integrado en una decidida acción de gobierno que abarque los tres niveles en que se desarrolla la gestión administrativa del Estado, nivel Estatal, Autonómico y Local, quedando resumido en el siguiente esquema.

ESTATAL

1. Continuar el desarrollo del R.D. 1494/87.
 - Rehabilitaciones.
 - Regulación vivienda mínima.
2. Culminar la aprobación de la reforma de la Ley del Suelo.
 - Incluyendo nuevas estructuras de gestión suprarregional.
 - Definición de los niveles de planeamiento y competencias de gestión.
3. Nuevo Catastro.
 - Catastro como Registro Público.
 - Valor Catastral como valor único.
 - Mantenimiento vivo de un único Catastro.
 - Ley del Catastro.
4. Nuevo marco jurídico regulador del mercado inmobiliario.
 - Producto inmobiliario y agentes del mercado.
 - Ley de la edificación.

AUTONOMICO

1. Marco jurídico regional - coordinador.
 - Control de planeamiento regional.
 - Soporte técnico de gestión a los municipios carentes del mismo.
2. Mecanismos de control de calidad del producto inmobiliario, en coordinación con el nuevo marco estatal.
 - Relación precio-acabado.

MUNICIPAL

1. Gestión Urbanística.
 - Coherencia y agilidad en el planeamiento.
 - Creación de órganos autónomos de gestión.
2. Reglamentación de la participación ciudadana.
 - Creación de foros de debate y comunicación.

