

«Las repercusiones de la reforma del suelo en el mercado de la CAV»

La actividad empresarial vasca en Gipuzkoa y Bizkaia sufre una pérdida de competitividad derivada del alto coste del suelo, que se puede traducir entre un millón y tres millones y medio de pesetas por empleo según los cálculos. La clave del precio del suelo no está en la escasez de suelo en términos absolutos, sino en la falta de gestión urbanística que ponga en el mercado todo el suelo calificado como industrial. La Reforma legal que viene, por tanto, va a tener que plantear el problema como una oportunidad de alianza entre los sectores activos de la economía, empresarios, constructores y compradores de vivienda, contra pasivos, propietarios de suelo y especuladores, y no tanto como una pelea derecha-izquierda.

Euskal enpresen jarduera Gipuzkoan eta Bizkaian lehiakortasun galera pairatzen ari da lurzorua ren kostu altuaren ondorioz. Galera hori, enplegu bakoitzeko, milioi batetik eta hiru milioi eta erdira bitartean kokatzen da kalkuluen arabera. Prezioaren gako ez dago lur eskasian termino absolutuetan, industri lurzoru gisa kalifikatutako guztia merkatura aterako duen hirigintza kudeaketa ezan baizik. Beraz, datorren lege erreformak aktiboak (enpresariak, eraikitzaileak eta etxebizitz e erosleak) pasiboen aurka (lur jabeen eta espekulatz aileen aurka, alegia) bat egiteko aukera gisan planteatu beharko du arazoa eta ez eskuinaren eta ezkerraren arteko borroka gisan.

Basque corporate activity in Gipuzkoa and Bizkaia is suffering from a loss of competitiveness derived from the high real estate costs, which may be translated into between one and three and a half million pesetas per Job according to calculations. The key to this price is not so much in the shortage of soil in absolute terms, but in the lack of urban development management to place in the market all the terrains that qualify as industrial. The forthcoming legal reform will therefore have to outline the problem more as an opportunity to ally active groups, entrepreneurs, housing builders and buyers, against passive groups, terrain owners and speculators, than as a struggle between the political right and the political left.

- 1. Introducción: activos contra pasivos**
- 2. La situación del mercado del suelo empresarial en la CAV**
- 3. Guía para una lectura de la reforma que viene**

Palabras clave: Escasez de suelo, competitividad.
Nº de clasificación JEL: F43, R33, R52.

1. INTRODUCCIÓN. ACTIVOS CONTRA PASIVOS

La propuestas del PP de reformar de la Ley del Suelo, cuando apenas ha comenzado a tener efecto la reforma de 1990, se presenta precedida por un canto a los beneficios de la liberalización en materia de suelo, en una aparente reproducción del debate izquierda-derecha. Identificándose izquierda con intervencionismo e ineficacia y derecha con liberalismo y eficacia.

Curiosamente nadie parece darse cuenta de que siendo el suelo un factor de producción para los empresarios y un bien de consumo capital para todos los ciudadanos, las contradicciones no son tanto Ideológicas como prácticas, por lo que el debate debería darse realmente entre dos grupos: los grupos activos en la economía, es decir los empresarios industriales y los constructores de viviendas junto con los consumidores por un lado, que necesitan suelo barato,

frente a los pasivos por otro, es decir frente a quienes extraen su renta de esperar a que el suelo se revalorice con el paso del tiempo, sean los propietarios originales del suelo o los inversores en suelo que no lo promueven esperando el momento especulativo.

El precio elevado del suelo tiene tres efectos claros en la economía real que pueden resumirse en:

- Una pérdida de competitividad en las empresas que lo necesitan para ubicar sus nuevas instalaciones. Esa ineficacia puede provenir tanto del precio excesivo como de la falta de dimensiones y calidad de los emplazamientos ofertados.
- Una pérdida de movilidad geográfica por parte de la población, amarrada a sus viviendas por un régimen de propiedad no adecuado a las actuales necesidades de movilidad en las empresas.
- Un desequilibrio de los mercados de capitales, atraídos por la opacidad

fiscal y la alta rentabilidad histórica del suelo. La crisis de este modelo especulativo, caso de USA o Japón, ha sido capaz de provocar serias perturbaciones en los sistemas financieros, pero incluso en circunstancias menos virulentas provoca una burbuja artificial de rentabilidad en detrimento de las inversiones productivas en la economía real.

Enfocado de esta manera, el debate sobre la Reforma de la Ley del Suelo debería suscitar alianzas políticas bien diferentes que las que estamos acostumbrados a presenciar, es decir, el exceso de ideologismo debería no hacernos caer en la trampa de impedirnos el análisis de las medidas propuestas.

2. LA SITUACIÓN DEL MERCADO DEL SUELO EMPRESARIAL EN LA CAV

Visto desde este punto de vista pragmático, la reforma de la Ley del Suelo debe ser analizada exclusivamente desde su capacidad de generar un mercado más ágil, transparente y barato, lo que sin duda nos exige aportar algunos datos sobre la situación del suelo empresarial actual en nuestra Comunidad Autónoma Vasca (CAV).

2.1. Estado del suelo industrial en la CAV

La primera constatación elemental de la CAV, sobre todo de la zona cantábrica, es la enorme carestía del suelo y la escasez de grandes parcelas industriales capaces de soportar proyectos empresariales de envergadura. Aunque no hay datos claros sobre el precio del suelo industrial, es un tópico reconocido el decir que las repercusiones del coste del suelo en la

vivienda vasca y en el pabellón industrial son demasiado elevados por comparación a nuestros vecinos.

Sin embargo los datos intuitivos sobre escasez de suelo no coinciden con los que surgen de los escasos datos oficiales existentes. Según las cifras del Cuadro n.º 1, en la CAV hay suficiente suelo teórico, 9.151 Ha con calificación legal de suelo industrial, como para acoger al crecimiento de nuestra industria, que sólo ocupa 5.492 Ha., por lo que en teoría se podría ampliar la industria existente en una proporción de 2/3 sin necesidad de calificar nuevo suelo industrial. Otra cosa bien diferente es que tal suelo esté gestionado y urbanizado, que eso es harina de otro costal. Es decir, buena parte del problema del suelo deriva de la falta de gestión del suelo calificado como legal, no de la falta de planificación.

Llama también la atención que la superficie de suelo calificado como industrial en Gipuzkoa y Bizkaia es mayor que en Araba, tanto si se atiende a las cifras totales como a las de suelo industrial disponible, lo que choca con la sempiterna queja de que en Bizkaia y Gipuzkoa no hay suelo. Obviamente la razón de este sorprendente hecho vuelve a estar en la gestión urbanística. En Araba, como veremos, el suelo industrial está gestionado mayoritariamente por el sector público y por lo tanto no hay suelo retenido en proporciones apreciables. Por el contrario en Gipuzkoa y Bizkaia los propietarios privados presionan para recalificar sus suelos, y así generar plusvalías, pero acto seguido lo retienen, por ambición o simplemente por incapacidad de gestión, con lo que éste no sale al mercado y la sensación de escasez de suelo está perfectamente justificada.

Por último, del cuadro se desprende la importancia relativa que empieza a tener,

Cuadro n.º 1. **Suelo calificado como industrial**

(En Ha)

	SUELO OCUPADO	SUELO RECONVERTIDO	SUELO LIBRE	TOTAL CALIFICADO
ARABA	1.686	36	926	2.648
BIZKAIA	1.947	282	1.275	3.531
GIPUZKOA	1.832	73	1.067	2.972
TOTAL CAV	5.492	391	3.268	9.151

Fuente: Plan Territorial Sectorial de Suelo para actividades económicas, 1994.

sobre todo en Bizkaia, la recuperación de suelos industriales provenientes de antiguos complejos industriales en reconversión, si bien estos suelos necesitan en ocasiones fuertes inversiones en limpieza de la contaminación acumulada históricamente.

El papel activo, o pasivo, del sector público tiene por lo tanto una enorme transcendencia en la disponibilidad de suelo industrial, así como en su precio. Desgraciadamente, salvo en Araba, que partía de una tradición intervencionista muy anterior al Estatuto de Autonomía y que se ha mantenido desde entonces, la Administración Vasca ha preferido intervenir poco en materia de suelo y con instrumentos legales de perfil político bajo, es decir excluyendo las expropiaciones. Además lo ha hecho de manera muy fragmentada y descoordinada, dándose el caso de que varias instituciones impulsan programas similares y redundantes aparentemente por razones de protagonismo político.

Por ejemplo el Gobierno Vasco ha tardado hasta 1995 para unificar en SPRILUR sus dos brazos actores en

materia de suelo, la SPRI con su programa de Industrialdeak, que vende pabellones terminados, y Progeginsa que promovía suelo industrial urbanizado. El conjunto de estos dos programas a lo largo de 13 años de actuación ha supuesto actuar sólo sobre 168 Ha de suelo bruto, es decir sobre apenas el 2% del suelo industrial total, en los que se ha ubicado 5.860 empleos, es decir apenas el 2% del empleo industrial vasco. Estas cifras por sí solas demuestran la timidez del intervencionismo del Gobierno Vasco, impresión que no mejora si se tiene en cuenta las intervenciones en paralelo, pero a una escala cuantitativa 10 veces menor, de los programas dependientes de la Diputación de Bizkaia, que bajo el nombre de Elkartegiak y Bizkai-Lur reproducen el esquema ya explicado de SPRILUR.

Caso diferente es el de Araba, donde además de haber una situación objetiva más cómoda, desde el punto de vista topográfico, para la política del suelo, ha habido históricamente una visión clara de que para captar empresas importantes que sirvan de tractor al conjunto del tejido industrial había que ofertar suelo en

Cuadro n.º 2. Promociones públicas de suelo industrial

(Superficie bruta urbanizada en hectáreas)

	REALIZADA	EN CURSO	TOTAL
ARABA	998	709	1.707
BIZKAIA	29	255	284
GIPUZKOA	70	169	239
TOTAL CAV	1.097	1.133	2.230

Fuente: Plan Territorial Sectorial de Suelo para Actividades Económicas, 1994.

condiciones competitivas. Como se refleja en el Cuadro n.º 2, en Araba el papel de las instituciones es fundamental a la hora de analizar el mercado del suelo, pues tanto en el pasado como ahora dominan la mayor parte de la oferta pública de suelo, y representan respecto al suelo calificado industrial una clara posición hegemónica.

Comparando el Cuadro n.º 2 con el n.º 1, se puede concluir que la promoción pública de suelo en Araba supone el 64% del total del suelo calificado como industrial, mientras que dichos porcentajes se reducen drásticamente a un 8% para Bizkaia y Gipuzkoa. Sin embargo el cuadro también refleja que en la actualidad la posición de la Administración es más agresiva en Bizkaia y Gipuzkoa que en el pasado, pues si en los 12 años del pasado sólo se han gestionado 99 Ha, ahora se están gestionado 414 Ha. El motivo de este cambio se debe posiblemente a la alarma generalizada producida al constatar que era imposible optar a la captación de empresas industriales de gran tamaño habida cuenta de la falta de oferta adecuada en tamaño y precio. Algunas

actuaciones puntuales, como la relacionada con la planta automovilística de Amorebieta, indicaron el cambio de clima, que posteriormente parece haberse contagiado también a Gipuzkoa.

Como además del coste adicional que nos impone nuestra tortuosa orografía, la Administración casi nunca utiliza la expropiación sino que compra el suelo en el mercado, no resulta extraño el resultado de que el suelo industrial generado por el sector público vasco siga siendo mucho más caro que el suelo de nuestros competidores exteriores. El precio de una parcela urbanizada ofertada en la actualidad por el sector público puede variar desde las 32.000 pts/m² en el Polígono de Azitain de Eibar, o las 20.000 pts/m² en el de Lazkao, hasta las 5.000 pts/m² de polígono de Gasteiz. Estos precios son aún menores en zonas como Logroño, Iparralde o Sangüesa, donde el coste del parcela se sitúa en el orden de las 3.000 pts/m².

Tal diferencia de precio final constituye por sí solo un formidable factor de condicionamiento a la hora de ubicar una empresa, tanto desde el punto de vista cualitativo (falta de parcelas grandes para

empresas grandes) como cuantitativo, sobrecoste por empleo generado.

Para estimar con precisión el efecto de esa diferencia de precios basta con saber que de acuerdo a los datos de SPRILUR, es necesario prever unos 100 m² de parcela edificable por cada empleo a ubicar, lo que nos lleva a evaluar el sobrecoste de instalar una empresa en los polígonos públicos de Gipuzkoa y Bizkaia en torno al millón o millón y medio de pesetas por empleado, según tomemos como referencia el precio de suelo de Logroño, Iparalde, Navarra o Araba.

Pero lo curioso es que esta diferencia en el precio del suelo urbanizado entre Araba y el resto de la CAV se mantiene y amplía cuando en vez de mirar al suelo urbanizado nos fijamos en el precio del pabellón final ofertado por SPRILUR. Sin que se expliquen fácilmente las razones, podemos comprobar que el precio de un m² de pabellón en Mutriku es de 70.000 pts/m², el doble que en Aiala o Nanclares, o que en Lasarte cuesta 60.000 m² mientras que en Legutiano cuesta tan solo 40.000 pts/m²: Es decir, que la diferencia observada en producto acabado es aun mayor que la que obtiene a nivel de suelo urbanizado, con lo que se confirma una impresión que tienen todos los que se mueven en el sector de la construcción y es que el coste propio de la construcción, es decir sin incluir el suelo, es mucho mayor en Gipuzkoa que en Bizkaia y sobre todo en Araba, sin que se haya podido encontrar una explicación suficiente a este fenómeno.

Obviamente esas 30.000 ó 35.000 pts/m² de sobreprecio significa que por cada empleo a crear un empresario debe realizar una sobreinversión de 3 a 3,5 millones de pesetas, cifra enorme que debe hacer reflexionar a los responsables de la política industrial vasca y que no se

puede paliar con medidas de subvención a la creación de empleo, que son muy inferiores en cuantía.

2.2. El efecto de la política de suelo sobre el sector servicios

Pero para entender el efecto del suelo en la actividad económica vasca no basta con analizar el sector industrial sino que hay que analizar igualmente el sector servicios, pues este sector suele instalarse mayoritariamente sobre suelo residencial, padeciendo por lo tanto directamente el abuso de precios que se da en este mercado tan opaco y especulativo.

Recordemos que una parte creciente de la actividad económica se realiza en el llamado sector terciario, que da empleo al 59% de la población frente al 37% empleado en la industria, además de ser el único sector que crea empleo en la actualidad. Como por lo general es un sector con menos necesidad de inversión por empleo que el sector industrial, su rentabilidad va a estar mucho más afectada que la industria por efecto de un sobreprecio en los costes de inversión requeridos por el edificio en donde se ubica la empresa.

Si bien el consumo de suelo por empleo en el sector industrial es del orden de tres veces más grande en la industria que en el sector terciario, también es verdad que el suelo residencial es mucho más caro que el industrial, con lo que finalmente el extracoste relacionado con el suelo es tan importante en la industria como en el sector terciario. Así, hoy en día en zonas como Donostia la repercusión en barrios nuevos no céntricos del suelo antes de urbanizar en un comercio u oficina puede estar en torno a las 50.000 pts/m², y teniendo en cuenta que hace falta unos 35 m² por empleo, se necesita una inversión en suelo del orden de millón y medio por

empleado. Si a ese coste se le suma el coste de urbanización y de construcción, que de nuevo vuelven a ser mucho más elevados que en otras zonas sin que se entienda muy bien la razón, nos encontraremos con la evidencia de que buena parte de la mortalidad de los nuevos negocios del terciario, poco intensivos en capital, se deben fundamentalmente al extracoste del producto inmobiliario, que les obliga a trabajar con locales insuficientes de tamaño y rentas altas, es decir con falta de competitividad.

2.3. El efecto sobre la movilidad geográfica de la población

El modelo vasco de política de vivienda reproduce y amplía los defectos del modelo español, del que no es más que un caso particular. Se trata de un modelo basado en la vivienda en propiedad frente al modelo de vivienda alquilada habitual

en Europa, de manera que sólo el 9,9% de las viviendas son en alquiler (Cuadro n.º 3).

La diferencia cuantitativa que reflejan los datos es aún más grave cuando se analiza de forma cualitativa, puesto que en los países de la Unión Europea es habitual que buena parte del parque de viviendas en alquiler sea de carácter social o institucional, con el objetivo deliberado de conseguir para una cuarta parte de la población el que puedan obtener viviendas en unas condiciones de precio adecuadas a su bajo nivel de renta. Como se sabe, en el estado español el parque en alquiler es fundamentalmente privado, debido al gravoso sistema de la Ley de Arrendamientos que obligó a los propietarios a mantener perennemente sus viviendas en alquiler y con precios congelados. Obviamente este peculiar modelo no tenía sentido económico y estaba abocado a su práctica

Cuadro n.º 3. Parque de viviendas en alquiler

País	%
ALEMANIA	57,9
HOLANDA	55,0
DINAMARCA	41,8
FRANCIA	36,9
REINO UNIDO	34,8
ITALIA	30,0
ESPAÑA	15,0
CAV	9,9

Fuente: Plan Director de la Vivienda 1996-1999.

desaparición, y así se ha pasado de tener el 51% del parque de viviendas en alquiler en 1950 a un raquítico 15% en la actualidad (9,9% en la CAV).

La razón de la falta de un parque de vivienda alquilada homologable a la europea es por tanto de naturaleza fundamentalmente política. Mientras en Europa se ha persistido durante más de cuarenta años en una política pública de utilización de los recursos públicos en la construcción de una vivienda social en alquiler en beneficio de las clases sociales con menos medios o medias-bajas, en España el franquismo potenció por razones ideológicas una política de vivienda basada en el acceso a la vivienda en régimen de propiedad, dedicando cuantiosos recursos públicos a ello.

Como el modelo de vivienda en propiedad permite además consolidar los grandes beneficios que se obtienen de una política de suelo especulativo, pues la ganancia se obtiene de una sola vez y no hay peligro de que a medio plazo el mercado reaccione negándose a pagar por un producto de mala calidad a través de una rebaja del alquiler, se creó una ola ideológica incontenible a favor de la compra del piso, obligando a un sobreahorro inaudito a muchas parejas jóvenes, que ha terminado por calar en la opinión pública, de manera que incluso ahora, con la falta de seguridad en el empleo, sólo el 16% de los demandantes de vivienda vascos admiten pensar en buscar una vivienda en alquiler y ello sólo si tiene una renta y condiciones adecuadas.

Desde un punto de vista macroeconómico esta obsesión por la vivienda en propiedad y la falta de un parque público de viviendas de alquiler choca de frente con las crecientes necesidades de movilidad en la mano de obra, además de obligar a canalizar un

exceso de ahorro familiar hacia el sector de bienes raíces, en detrimento de inversiones productivas alternativas. Se podría decir que un pueblo que invierte en bienes raíces y no en máquinas y en activos inmateriales está condenado al fracaso económico en nuestra época.

3. GUÍA PARA UNA LECTURA DE LA REFORMA QUE VIENE

Por supuesto el debate de la reforma de la ley del suelo se quiere encubrir con grandes principios, liberalismo contra intervencionismo. Ahora bien, para quienes como yo creen que el debate real es entre Activos contra Pasivos conviene señalar una serie de cuestiones que están en el fondo del problema y de cuya solución dependerá que la nueva reforma sea exitosa o no.

Y es que lo primero que tenemos que recordar es que el suelo no resulta ser una mercancía como las demás, en la medida en que su disponibilidad física responde solo parcialmente a la ley de la oferta y demanda. La teoría de mercado, como toda teoría, necesita que se cumplan unas condiciones previas y la fundamental es que el suelo pueda ser creado en cantidades crecientes en función del aumento que se esté dispuesto a pagar por él. A falta de esta condición lo que la teoría nos predice es que los poseedores del suelo impondrán al mercado un precio monopolístico, en realidad el máximo que admita la solvencia de la demanda.

Esa es la razón por la que todas las medidas que tienden a hacer solvente al comprador a base de otorgarle subvenciones, o rebajando el tipo de interés, terminan por traducirse en una elevación del precio del suelo, pues en un mercado de oferta constante la mayor capacidad

de pago del comprador se traduce en mayor precio de venta.

Por lo tanto las únicas medidas que van a poder cambiar las condiciones del mercado, que todo el mundo reconoce se caracteriza por ser innecesariamente caro y muy lento en ofrecer suelo urbanizado, pasarán por alguna de estas vías de actuación: 1) Crear una oferta de suelo público a precios reducidos que busque responder a las necesidades, residenciales o de empresas, menos solventes o desatendidas por el mercado privado o 2) Agilizar el procedimiento de gestión del suelo para que éste no quede congelado en algunas de las muchas fases del proceso. Veamos por lo tanto los principales hitos del proceso.

3.1. La opción antiplaneamiento

Una idea omnipresente en la propaganda de los neoliberales es la que propugna liberar al suelo del intolerable corsé que le impone la farragosa obligación de aprobar el Planeamiento en los Ayuntamientos. Según parece, el libre ejercicio de la política de oferta y demanda, sin que en la práctica se llegue a saber con cierto detalle en qué consiste tal libertad, está llamado a resolver los cuellos de botella actuales.

A primera vista la posición de los partidarios de la planificación en materia de suelo es muy sólida, y la historia demuestra que desde Alejandro Magno a los reyes navarros pasando por las legiones romanas, las mejores ciudades se han construido siguiendo un modelo o diseño previo. Desde luego el estado moderno ha sido siempre muy consciente de que había que planificar el hecho urbano como forma de potenciar su expansión y controlar adecuadamente la población y dar posibilidades de crecimiento a las actividades

económicas, industriales primero, terciarias en la actualidad, cuya implantación no siempre es sencilla ni espontánea.

En el lado contrario de la discusión no se puede encontrar grandes ejemplos de crecimientos urbanos exitosos que se hayan hecho sin una ordenación previa. De hecho los mejores exponentes de urbanismo sin reglas lo constituyen los arrabales de las ciudades medievales y los barrios de chabolas de las ciudades modernas, cuyo máximo exponente está en las inmensas barriadas y "favelas" de las macrourbes de los países en vías de desarrollo. Sin embargo, resulta evidente que tales resultados no son defendidos por nadie, lo que evidencia que para que tenga sentido la discusión habrá que matizar fuertemente cual es el objetivo de las posiciones liberales en materia de urbanismo y suelo.

Una versión edulcorada de ese supuesto liberalismo en materia de suelo consistiría en propugnar un Planeamiento "light" que supuestamente carecería de los defectos del, supuesto, rígido intervencionismo actual, confundiendo deliberadamente poco planeamiento con flexibilidad de gestión. Desde este punto de vista, el Planeamiento se limitaría a diseñar unas pocas estructuras básicas, viales, equipamientos, zonas verdes etc., de manera que la intervención municipal sería limitada y el resto quedaría en manos de la iniciativa privada.

El problema de esta simplificación es que se confunde, quizás intencionadamente, los problemas de planeamiento con los problemas de gestión del suelo, es decir, los problemas de diseñar y prever el crecimiento de la ciudad, con el problema de poner el suelo físico a disposición de las grúas para que se cree un producto final, una vivienda o un pabellón, apto para su uso. Y la

experiencia del Planeamiento General de los años 60 en nuestras ciudades, que se limitaban precisamente a pintar en un plano una serie de polígonos, a los que asignaba un uso (industrial, residencial etc.), una edificabilidad mayor o menor, y unos cuantos viales que los conectarán entre sí y con el exterior es sumamente negativo precisamente desde el punto de vista de la posterior gestión de dichas determinaciones, que se demuestran insalvables.

Basta ver el ejemplo de Donostia, que tuvo en los años 60 un Plan General de estas características, con vigencia para 45 años y con previsiones de edificabilidad generosísimas, hasta el punto de poder hacer crecer la ciudad hasta los 600.000 habitantes de cumplirse dichas previsiones, para comprobar que una cosa es pintar el Plano y otro crear una ciudad homogénea y real.

3.2. El problema de la apropiación del derecho al aprovechamiento urbanístico

Y es que no tenemos que olvidarnos que el derecho a edificar sobre un suelo virgen, lo que llamaríamos el derecho al aprovechamiento urbanístico, es un derecho "artificial" creado por un acto público llamado Plan General, sea éste "light" o rígido, del cual va a depender el precio del suelo y la fortuna de muchas personas. De hecho sólo a través de la creación de un billete de 10.000 pesetas a partir de un trozo de papel que vale 25 se puede generar tanta riqueza de la nada como cuando una Administración aprueba un Plan General atribuyendo aprovechamientos urbanísticos al suelo natural.

Y si se genera artificialmente esta riqueza inmediatamente surge una pregunta. ¿Quién es el que se va a

beneficiar de las enormes plusvalías que genera el planeamiento urbanístico? Y la respuesta sólo tiene por ahora tres modelos posibles: o la Administración que las ha creado, o los propietarios del suelo a quien les cae un maná o un reparto más o menos equitativo de los beneficios entre ambas partes.

La Ley del Suelo vigente, siguiendo el modelo instaurado en 1956 opta por la solución del reparto, pues teorizando sobre la naturaleza pública del derecho al aprovechamiento urbanístico, lo que permite crear ciertas figuras expropiatorias y sancionadoras interesantes, termina finalmente regalando tal aprovechamiento urbanístico al propietario original del suelo, si bien no en su totalidad y con condiciones teóricas de no retenerlo.

Ante el fracaso del modelo a la hora de asegurar un suelo abundante y barato, se han venido endureciendo las condiciones en las que se regalaba ese aprovechamiento urbanístico a los propietarios, con la idea de que el sector público tuviese una participación pública más importante en el mercado. Pero la llegada de un gobierno del PP ha invertido la tendencia a través del Decreto-Ley "liberizador" aprobado al comienzo de su mandato y se supone que la nueva reforma de la Ley del Suelo va a aumentar el peso privado en el reparto, en perjuicio de la Administración.

Veamos cuáles son los mecanismos vigentes en este momento y que fijan el reparto del aprovechamiento urbanístico entre administración y propietario de suelo y podremos comprobar los límites prácticos a una reforma "liberal".

3.3. Las dificultades derivadas de equidistribuir los beneficios

Por muchas vueltas que se le de al problema, el mecanismo de Planeamiento

es radicalmente injusto: a unos propietarios se les deja edificar en su parcela y a otros se les dice que su parcela va a servir sólo como vial o jardín. A unos propietarios se les asigna una edificabilidad equivalente a un edificio de media planta y a otros se le deja construir una torre de 10 pisos. ¿Como evitar una revolución de los "agraviados"? ¿Como evitar una corrupción de los políticos incitados por los propietarios privados para recalificar generosamente una parcela?

La legislación vigente ha tratado de responder a ambas cuestiones creando dos mecanismos de reparto que aseguren un tratamiento igualitario entre los propietarios del suelo. Por un lado están los Proyectos de Compensación, que reparten la edificabilidad de un Polígono entre todos los propietarios de suelo de ese Polígono, y por otro lado está la figura del "aprovechamiento tipo" que sirve para igualar la edificabilidad de todos los Polígonos a desarrollar en cada cuatrienio del Plan General.

Es decir, que gracias al Proyecto de Compensación el propietario al que le toca ceder su terreno para jardín o vial recibe en la práctica el mismo derecho a edificar que al propietario al que se le permite edificar, según el Plan Parcial, los edificios de vivienda que constituyen la fuente de plusvalías. Esta figura igualadora ha terminado por ser entendida, más mal que bien, por los propietarios originales de suelo, pero han sido necesarios muchos años de práctica para ello (en Donostia la primera Junta de Compensación se aprobó legalmente en 1988) y es fuente de continuas paralizaciones de los planes y proyectos de urbanización.

En peor situación se encuentra la otra figura, la del Aprovechamiento Tipo, que con uno u otro nombre viene estando vigente desde 1975. La idea es que todos

los polígonos de un mismo cuatrienio del Plan General tengan el mismo aprovechamiento lucrativo, es decir que se transfieran plusvalías desde los polígono beneficiados con una alta edificabilidad lucrativa a los que tienen una baja edificabilidad lucrativa, en una búsqueda de un igualitarismo curioso, porque sólo se ejerce entre propietarios de suelo y no con el resto de los ciudadanos, verdaderos dueños teóricos de tales aprovechamiento urbanísticos.

Pues bien, no creo que ninguna ciudad vasca, ni española, haya aplicado de verdad esta figura de la equidistribución en los Polígonos de un mismo cuatrienio hasta hace un par de años como máximo. Desde luego en Gipuzkoa o Bizkaia tal figura es inédita y los Planes nunca se adaptaron a la nueva legislación, a pesar de la obligación legal de hacerlo antes de 1980.

Si el aprovechamiento tipo se hubiera aplicado, la presión de un propietario al Ayuntamiento para que se le califique un terreno con una mayor edificabilidad pierde interés, pues la edificabilidad que vale no es la que se asigna a mi polígono, sino la media de todos los polígonos del mismo cuatrienio. Por lo tanto con este método en teoría no habría tal propensión a la corrupción de los políticos, porque no se pueden hacer favores individuales. Pero por eso mismo, se puede entender la resistencia de propietarios y Ayuntamientos a aplicar el sistema, puesto que es mucho más "ágil" y propenso al trapicheo el actuar por unidades sueltas que por cuatrienios de gestión.

La nueva reforma anunciada por el PP no se ha pronunciado sobre estos asuntos de la equidistribución, pero salvo que elimine la equidistribución entre los propietarios del suelo, que sería una merienda de negros, y puesto que es impensable que adopte la

postura maximalista de entregar todos los aprovechamientos a la administración vía expropiación del suelo original, cabe suponer que la problemática de la equidistribución y por lo tanto de la gestión del suelo seguirá en términos similares a los presentes.

3.4. Los mecanismos antiretención del suelo

El sueño de todo propietario de suelo es que el Ayuntamiento le califique con una gran edificabilidad, y que una vez conseguido ese derecho, le dejen tranquilo hasta que la ciudad rodee su parcela y esté dispuesta a pagar la mayor cantidad de dinero posible. Para evitar la retención, todas las Leyes del Suelo tienen medidas coercitivas y hay que reconocer que la Reforma de 1990 fue muy completa al respecto.

En teoría hay toda una serie de medidas coercitivas en la ley para aquellos propietarios que no gestionan el suelo natural en los plazos del Plan, es decir que no lo urbanizan, o para aquellos otros que teniendo suelo urbanizado no construyen en los plazos legales. Las sanciones pueden llegar, con la reforma del año 90, a la aplicación de la expropiación-sanción, es decir a pagar el 50% solamente del precio de expropiación al propietario o polígono que se retrase en sus deberes de gestión urbanística.

En la práctica estas medidas tampoco se utilizan, pues es tal el peso político de la propiedad del suelo, y son tan fuertes sus aliados ideológicos, que casi ningún político se atreve a actuar con los mecanismos antiretención que dispone la ley. Como ejemplo perfectamente ilustrativo de esa primacía ideológica antiintervencionista se tiene el ejemplo de Donostia, que como otras muchas

ciudades jamás creó legalmente el Registro de Solares, a pesar de que ese Registro era la piedra clave en las medidas antiretención antes de la reforma del año 90, puesto que los solares "retenidos" se podían incluir en ese Registro de Solares, lo que permitía expropiar y revender el solar en cuestión a cualquier constructor que se comprometiera a construir en plazo fijo.

Es decir, que realmente nos encontramos ante un problema más político que jurídico, más de voluntad política y apoyos ciudadanos que de reforma legales. Sólo el día que los constructores clamen ante los alcaldes para que se apliquen la expropiación-sanción a los propietarios de suelo "pasivos" que les impiden desarrollar su negocio de construcción, o que la CEOE y CONFEBASK exijan a los Ayuntamientos que promuevan directamente los polígonos industriales que están sin desarrollar, podremos comprobar si la actual ley del Suelo es buena o necesita de reforma en este aspecto. Mientras tanto habrá que analizar si la nueva reforma innova en esta materia y si endurece o aligera la presión sobre los retenedores de suelo.

3.5. La intervención privada en el mecanismo de gestión

Las sucesivas Leyes del Suelo han ido evolucionando hacia una mayor posibilidad de intervención de la Administración en la transformación del suelo privado original en suelo urbanizado. Esta evolución ha venido de la mano de la constatación de que la gestión privada del suelo suele ser un verdadero desastre, puesto que parte de una situación de difícil solución. Los propietarios originales del suelo no son empresarios y no tienen recursos ni interés en serlo.

Es decir, en el caso más típico, los

propietarios originales del suelo a quienes les ha tocado la lotería de la calificación o recalificación del suelo, se limitan a esperar que aparezca un promotor o empresario de la construcción que les ofrezca un buen precio por sus parcelas sin gestionar. Este promotor es el que se encarga de la compleja tramitación de los expedientes urbanísticos hasta que los edificios sean una realidad. Obviamente poner de acuerdo en la venta a un colectivo de 20 ó 30 propietarios de suelo, absentistas en buena parte, inversores especulativos en otra, es una tarea de titanes y el proceso suele llevar años, durante los cuales el polígono está paralizado.

Una solución teórica al problema viene dada por facilitar que la Administración actúe por expropiación, es decir adquiriendo la propiedad del terreno en cuestión, o incluso por Cooperación, donde la Administración gestiona el suelo en nombre de los propietarios del Suelo a manera de mamporrero y como forma de suplir la incapacidad de los mismos para ponerse de acuerdo en crear una empresa. Pero la realidad es que ambos mecanismos vienen siendo poco aplicados en la práctica: la expropiación por las dificultades ideológicas ya comentadas y la cooperación porque los Ayuntamientos no suelen tener equipos de gestión eficaces y ciertamente no es muy placentero meterse en un avispero como en la práctica resultan ser muchos Polígonos, sin equipo profesional adecuado y sin interés económico directo.

Por ello se ha tendido a buscar mecanismos que incentiven la participación de los profesionales, es decir de los constructores y sus equipos de gestión, en el proceso urbanizador, aunque sea respetando la titularidad de los propietarios de suelo. Estas actuaciones por ahora vienen discurriendo por dos vías diferentes:

- a) La utilización de la vía expropiatoria, limitándose el Ayuntamiento a fijar el Planeamiento de detalle que se va a realizar y los objetivos urbanísticos a desarrollar, es decir precio final, tipo de pabellón o vivienda, características de los compradores etc., dejando el resto de la gestión a los profesionales de la construcción previo mecanismo de concurso público. El sistema, en mi experiencia directa, ha funcionado bien y con velocidad.
- b) No utilizar el mecanismo de expropiación, pero crear un mecanismo de concurso público que permita a los profesionales del sector desarrollar un polígono que sea de iniciativa privada, al margen por tanto de los propietarios del suelo. Esta vía está ensayada por la Ley del Suelo de Valencia y sobre el papel parece atrayente.

En el fondo estas dos soluciones, como cualquier otra que pueda surgir y quiera ser eficaz, pasa por dar protagonismo en el crecimiento de la ciudad a los profesionales de la gestión urbanística, huyendo de la actual primacía de los propietarios de suelo quienes ni por formación, ni por capacidad financiera ni por interés, podrán nunca poner el suelo en el mercado a los ritmos y precios deseados por la sociedad.

3.6. La obligación de constituir Patrimonios Municipales de Suelo (PMS)

Quizás porque se reconozca que la solución teórica más clara es la que atribuye la titularidad de los aprovechamientos urbanísticos a la Administración, las Leyes del Suelo tienen desde hace décadas mecanismos legales que ponen en manos del Ayuntamiento, y de otras

administraciones, la titularidad de una parte significativa de los aprovechamientos urbanísticos que ella previamente ha creado con el Plan General. La idea motriz es que ese PMS sirva de mecanismo regulador del mercado y permita acciones de fomento de viviendas de uso social, o de actividades empresariales que puedan calificarse de interés general. En definitiva, que asegure la coherencia social y económica de una ciudad que el mecanismo de mercado no puede garantizar. Como es lógico, también cada una de las grandes reformas, la de 1975 y la de 1990, han acentuado o matizado los contenidos de este importante instrumento.

3.6.1. *La facultad de expropiar*

Todas las versiones de las sucesivas Leyes del Suelo han reconocido la posibilidad de que la Administración expropie suelos cuyo proceso de urbanización no se ha iniciado, y que por lo tanto se pagan al valor inicial, con la idea de que se generen bolsas de PMS para que una vez recalificadas puedan permitir a la Administración promover viviendas sociales o proyectos de interés general, devolviendo a los ciudadanos los beneficios generados con la recalificación.

La reforma del 90 ha sido hasta ahora quien más allá ha ido en esta materia, al reconocer que la facultad de decidir si un Polígono se gestiona por expropiación o por la iniciativa privada no necesita justificación legal específica, pero es de temer que la nueva reforma vuelva a la filosofía de considerar la expropiación como un mecanismo residual de la administración, solo utilizable previo fracaso constatado, y sometido al control de los tribunales, del sistema privado, concebido como el "natural".

3.6.2. *Las "cesiones" del 10%*

Una segunda línea de creación de PMS ha venido siendo formada por el derecho municipal a quedarse con un porcentaje, el 10 o el 15% de los aprovechamientos urbanísticos generados por el planeamiento, pero siempre con la obligación de que esos terrenos así conseguidos se destinen a esos fines sociales propios del PMS, normalmente viviendas sociales.

La enorme resistencia mental de los propietarios a "ceder" algo que ellos consideran suyo, ha llevado al Gobierno del PP a promover recientemente, por la vía del Decreto-Ley, una reforma del régimen anterior, que extendía esa propiedad directa del Ayuntamiento no sólo al 10% sino al 15% de los derechos edificables, y no sólo en suelos nuevos a desarrollar, sino en suelos urbanos ya edificadas en los que se iba a proceder a un derribo y posterior reconstrucción de un edificio.

La idea motriz que inspira esta reforma a la baja de los derechos de la Administración es una falacia económica muy del gusto de los neoliberales. Se nos viene a decir que ese 10%, o el 15% "cedidos" a la Administración encarecen en proporción similar el precio del suelo libre restante. Por lo tanto la reducción de esas "cesiones" abaratará el suelo en esa misma proporción.

Sin embargo la teoría económica clásica dice que el precio final de una vivienda o de un pabellón depende solamente de la relación entre oferta y demanda que exista en el mercado, no de la circunstancia de que los derechos urbanísticos sean al 100% privados o al 85%. Es decir, si la Administración oferta con la misma velocidad que el propietario privado su cuota del 10% de los aprovechamientos urbanísticos, el

precio resultante final será el mismo que si el propietario privado tuviera el 100% de los derechos. Más aun, si la Administración fuera más eficaz que los propietarios privados para ofertar en el mercado ese 10% de aprovechamientos urbanísticos, entonces la oferta aumentaría y los precios se fijarían en un nivel más bajo, ocurriendo lo contrario si la Administración retuviera sus aprovechamientos urbanísticos más que lo que lo hacen los propietarios privados.

Desgraciadamente la falacia pseudoliberal en esta materia encuentra apoyo material en una práctica ilegal pero absolutamente generalizada de los Ayuntamientos, quienes venían utilizando el 10 ó 15% obtenidos por esta vía no para crear vivienda social, o actuaciones empresariales de interés general, sino para venderlo en libre mercado a precio especulativo.

3.6.3. *La obligación municipal de invertir en PMS*

Por último, y desde hace más de 40 años, existe la obligación para todos los Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes de invertir en compra de PMS el 5% del presupuesto. La idea es lógicamente que el Ayuntamiento sea el propietario de una parte fundamental del mercado del suelo para que pueda regularlo y garantizar el resultado social y político de una vivienda barata y una economía sana.

Pero la verdad es que este mecanismo no se ha aplicado nunca, tanto por dificultades presupuestarias como, sobre todo, por la falta de voluntad política, en la línea ya explicada de que las minorías dominantes de la opinión pública no aceptan que el Ayuntamiento se haga dueño de un suelo rural por expropiación y luego lo califique como residencia,

aunque sí le parece normal esa operación si la realiza un operador privado.

Dado que nunca los empresarios han exigido a los Ayuntamientos que se creen nuevos polígonos baratos con ese principio, ni los votantes premian esas actitudes, la realidad es que el mecanismo ha quedado inédito durante los 40 años de vigencia de la Ley.

En resumen, todos los mecanismos legales previstos para crear un verdadero PMS han quedado en la práctica vacíos de contenido. La expropiación con fines de obtener suelo edificable es prácticamente desconocida en nuestro país, donde las últimas expropiaciones en este sentido se produjeron hace 30 años con el fin de responder desde el gobierno central a las necesidades de viviendas baratas para los nuevos barrios obreros que como Txurdinaga, Bidebieta, Otxarkoaga o Intxaurre, se instalaban en el borde de nuestras ciudades.

El 10% conseguido gracias a la Ley del Suelo muchas veces no se exigían, y en su mayor parte se han transformado en dinero que financian el presupuesto municipal como si fueran un impuesto y desde luego ningún Ayuntamiento dedica el 5% de su presupuesto a compra de suelo para el PMS.

La situación es tan kafkiana que ha bastado que un Tribunal anule los presupuestos de Donostia por no invertir el 5% y que también anule una permuta de terrenos por no dedicar el solar municipal a la promoción de viviendas sociales, para que inmediatamente se impulse una reforma legal en el Parlamento Vasco que acabe con esas obligaciones municipales y ello a pesar de que en teoría todos los pronunciamientos públicos de los partidos políticos vascos y del Parlamento Vasco son favorables a que se creen patrimonios municipales de

suelo y se regule con ellos el mercado. Habrá que ver por tanto qué nos dice al respecto la nueva reforma del Gobierno PP.

Nota: Estando en imprenta este escrito se ha conocido la Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 20 de marzo de 1997 que ha eliminado de un plumazo todo el Texto Refundido de la Ley del Suelo socialista y la posterior reforma parcial del

PP. Esa declaración de inconstitucionalidad es además radical, en la medida en que el Tribunal entiende que el Estado no puede legislar nunca en materia de urbanismo, salvo en una mínima parte que afecta al Estatuto de la Propiedad del suelo e incluso en ese caso de forma condicionada. Por lo tanto, no va a haber en adelante Ley del Suelo del PP, sino que habrá tantas leyes del Suelo como Autonomías. Todo un reto para nuestro Parlamento.