

# C A T A S T R O

Revista de la Dirección General del Centro de  
Gestión Catastral y Cooperación Tributaria

**Directora General**

M.ª José Llombart Bosch

**Director**

José Luis Zúñiga Molleda

**Coordinación**

Carmen Garrigues Carnicer

**Equipo de Redacción**

Rosa María Casado Carrero, Verónica  
Mendiguren Abrisqueta, M.ª Cruz Crespo,  
Constanza Tobío Soler

**Colaboradores de este número**

Agustín de Asís Roig, José María Ezquiaga  
Dominguez, Juan Vicente García Castillo,  
Rafael Gil Cremades, Luis Ángel Hierro Recio,  
Jesús Leal Maldonado, Luis Leirado,  
Luciano Parejo Alfonso, Julio Rodríguez,  
Gerardo Roger Fernández, Ignacio San Martín.



**Portada y Proyecto Gráfico**

Manuel Estrada

**Edita**

Secretaría General Técnica  
Centro de Publicaciones del Ministerio de  
Economía y Hacienda

**Fotocomposición**

Foto Revista, S.A.

**Fotomecánica**

Fotomecánica GROF, S.L.

**Imprime**

ADS Printing, S.A.

**Suscripciones, distribución y venta**

Centro de Publicaciones Ministerio de Economía  
y Hacienda  
Pl. Campillo Mundo Nuevo, 3  
28005 Madrid  
Tfno.: 527 14 37  
Fax: 527 39 51  
La Librería del BOE  
28010 Madrid  
Trafalgar, 29. Tfno.: 538 22 95

**Precio de Venta**

1.030 ptas. IVA incluido

**Suscripción Anual**

3.708 ptas. IVA incluido

**Nipo**

101-94-022-9

**ISSN**

0214-8234

**Depósito Legal**

M-20752-1989

Las opiniones de los autores no  
expresan necesariamente el punto  
de vista de la Dirección General  
de la CGCCT.

**V**istas las actuales pautas de comportamiento y el marco normativo aplicable, hablar de la existencia de un mercado de suelo en nuestro país tiene mucho de etéreo. En todo caso, estaríamos ante un mercado sumamente intervenido y, no obstante -o tal vez a causa de ello-, especulativo en extremo. La reflexión en torno a si una situación como la descrita es o no la más eficiente de cara a optimizar la utilización pública de los recursos de suelo centra los términos de un debate de plena actualidad. En efecto, recientemente han visto la luz opiniones favorables a una drástica desregulación de esta materia, de forma tal que se posibilite la concurrencia de pautas de mercado netamente liberales, sujetas a la libre fluctuación de las fuerzas de la oferta y la demanda. Como es obvio, de inmediato han surgido opiniones en defensa del mantenimiento de una política intervencionista en mayor o menor grado.

De cualquier forma, y sin dejar de subrayar la importancia del debate, el marco legal es el que es y, por el momento, lo que importa es reflexionar sobre dicho marco, al objeto de evitar las disfunciones que puedan darse y resaltar las ventajas que el sistema ofrece. Es por ello por lo que, más que al mercado, procede referirse a la política de suelo; y tratar de la política de suelo no es sino tratar de la intervención del Estado sobre el mercado de suelo, intervención a cuyos efectos la Administración cuenta con una serie de instrumentos

normativos, fiscales y, fundamentalmente, de planificación.

Esta revista ha dedicado numerosas páginas a la planificación urbanística. En esta ocasión volvemos sobre el tema, si bien desde una perspectiva de mayor globalidad, esto es, no circunscrita a aspectos estrictamente urbanísticos, sino referida a las diversas actuaciones que configuran o tienden a configurar una política de ordenación territorial. Dada la estructura territorial del Estado, y teniendo en cuenta los ámbitos de competencia asumidos al respecto por las Comunidades Autónomas, a través de los Estatutos de Autonomía, y por los municipios, a través de la normativa reguladora de las entidades locales, resulta fundamental desde esta perspectiva el análisis de la concurrencia de tales ámbitos competenciales, que, de una parte, reclama una articulación coherente y, de otra, deberá manifestarse en una diversidad de políticas de suelo que, normalmente, van a concretarse en el ámbito municipal.

Pero si importante es la integración de las diversas políticas de suelo, no lo es menos el objetivo final que se persigue a través de estas actuaciones. Se trata, en lo que aquí interesa, de un objetivo muy simple, cual es el de que exista suelo urbano en buenas condiciones de calidad y precio para facilitar la construcción. La política de suelo constituye así parte integrante de la política de vivienda. En el caso de la vivienda, no puede negarse la incidencia de la actuación pública a través de múltiples vías (ayudas directas, legislación sobre alquileres, líneas de financiación), de las que la política urbanística y de suelo es sólo una de ellas; pero lo cierto es que el comportamiento de la oferta y la demanda se atiene a pautas de alguna manera homologables con el funcionamiento del mercado de cualquier otro bien. Es por ello posible, e incluso preciso, profundizar en el análisis de estos comportamientos, especialmente en el punto en que el suelo viene a ser un factor de enorme relevancia en la formación del precio de la vivienda.

La redacción de la revista ha considerado de interés agrupar bajo el epígrafe *Políticas de suelo, mercado de vivienda* una serie de monografías que abordan las materias expuestas desde distintos ángulos y perspectivas, si bien con un hilo conductor determinado: la interacción de los diversos instrumentos de intervención del suelo y su incidencia en el mercado inmobiliario. Y, para empezar, nada mejor que destacar la importancia del

concepto mismo de territorio. En el artículo *Estado autonómico, gobierno del territorio*. **Luciano Parejo** aboga por un concepto amplio, conforme al cual, más allá del suelo, el territorio es prácticamente el mundo entero en el que está y al que se enfrenta el hombre, el mundo de las cosas en sentido jurídico (los inmuebles). A partir de esta concepción, defiende la necesidad de deslindar y articular respectivamente la ordenación del territorio y la ordenación urbanística, así como de proceder a una redefinición del urbanismo y expone a continuación los presupuestos básicos necesarios para la efectividad de una política de ordenación territorial en el Estado autonómico. El autor pone de relieve las deficiencias del ordenamiento vigente y da cuenta de las soluciones que contiene la diversa legislación sectorial en materias tales como agua, costas, carreteras, puertos o transportes terrestres, para terminar esbozando unos apuntes de lo que puede llegar a ser una solución legislativa general.

Por su parte, **Jesús Leal**, bajo la rúbrica *Instrumentos de intervención sobre el suelo*, se refiere específicamente al planeamiento urbano, como instrumento fundamental de la política de suelo, y se pronuncia a favor del establecimiento de una legislación específica que fije las líneas de las políticas territoriales y urbanas, a la vista de las competencias autonómicas sobre el urbanismo y la ordenación del territorio. Analiza igualmente el autor los instrumentos económicos y jurídicos de intervención sobre el suelo, destacando que, desde el punto de vista de la política económica del suelo, el problema fundamental que se plantea es el de la dispersión de las medidas fiscales en la valoración de los bienes inmobiliarios; en tanto que, desde una perspectiva jurídica, el problema fundamental sería, en su opinión, el de la disociación entre el marco legal y el marco político, que se concreta, por ejemplo, en el constreñimiento excesivo de la gestión del suelo que se les plantea a las Administraciones locales con la actual normativa.

**Agustín de Asís** ofrece un completo panorama de las diversas normas dictadas por las Comunidades Autónomas en el artículo *Posición de las Comunidades Autónomas en la política del uso del territorio*, en el que además de referirse a la legislación autonómica relativa a la organización urbanística y a la articulación de las políticas estatales y autonómicas, destaca los instrumentos jurídicos propios que los gobiernos territoria-

les han ido diseñando en la materia. De la rápida panorámica que ofrece el autor sobre la legislación urbanística, territorial y de vivienda elaborada por las Comunidades Autónomas, se desprende que, con carácter general, no se ha producido una gran innovación en relación con la legislación estatal, y menos aún en materia de vivienda: los gobiernos autónomos han centrado su interés en la adaptación de instrumentos propios que permitan la realización de una política territorial específica.

Como muestra de algunas de las iniciativas autonómicas más sugestivas, se publican dos colaboraciones suscritas por los responsables del urbanismo en la Comunidad Valenciana y en la de Madrid, respectivamente. *El proyecto de Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid* es expuesto pormenorizadamente por **José María Ezquiaga**; manifiesta el autor cómo la opción de una Ley de Medidas responde a un doble desafío: el acierto en la identificación de los problemas y el acierto en el diseño de los instrumentos que puedan plantearse desde la actual legislativa, en un contexto de innovación en el marco normativo estatal y de debate acerca del suelo y del papel que en relación al mismo deban jugar las regulaciones urbanísticas. El artículo aborda sucesivamente el Plan General de Estrategia Territorial, las actuaciones de interés regional, el fomento de la concertación social y la cooperación administrativa, las innovaciones relativas al planeamiento urbanístico, la defensa del suelo no urbanizable y la potenciación de los instrumentos de gestión urbanística municipal, para acabar refiriéndose a las medidas que el proyecto contiene en relación con la dinamización del mercado del suelo y de la vivienda. **Gerardo Roger** suscribe el artículo *La Ley del Suelo de la Comunidad Valenciana: una ordenación territorial integrada*, a lo largo del cual explica la necesidad de superar la supuesta dicotomía entre plan y mercado, afrontando directamente el verdadero problema, que en su opinión no es otro que las gravísimas tensiones generadas por la estructura oligopolística del mercado, que otorga al propietario de suelo una posición hegemónica; el autor formula, de otra parte, un completo repaso a la política urbanística abordada por la Generalidad Valenciana, plasmada básicamente en la Ley de Ordenación del suelo no urbanizable y en el proyecto de ley reguladora de la actividad urbanística, actualmente en tramitación.

Como colofón a este número monográfico se han agrupado dos colaboraciones en las que se analiza el mercado de la vivienda y sus relaciones con la política de suelo. En primer lugar, **Juan Angel Hierro**, en la colaboración *Precio del suelo y gasto en vivienda. Relación y consecuencia de un modelo de inversión en vivienda*, intenta modelizar la relación entre precio de suelo y cantidad de vivienda construida, para concluir, entre otros extremos, que es evidente que un aumento sistemático de la oferta del suelo, ordenada urbanísticamente hacia la promoción de nuevos centros de actividad y atendiendo a las preferencias dominantes en el mercado, ha de redundar en reducciones importantes del precio. Por su parte, **Julio Rodríguez** suscribe *Precios de la vivienda en España 1985-1994. Incidencia del coste del suelo*, en el que tras esbozar una aproximación a los factores determinantes en la formación de los precios de la vivienda, aborda el examen de la estructura territorial de tales precios en España, así como un análisis igualmente territorial del coste del suelo en las promociones inmobiliarias, tanto de vivienda de protección oficial como de viviendas libres, todo ello en base a datos del Banco Hipotecario de España.

La sección *Estadísticas* recoge un tema especialmente relacionado con la monografía; en efecto, **Juan Vicente García Castillo** escribe sobre *El mercado de la vivienda en la ciudad de Valencia*, analizando la evolución de los precios de oferta para venta de viviendas en una concreta ciudad, para deducir de ello por aplicación del método residual y de acuerdo con el sistema de valoración catastral, la evolución de los precios del suelo, una vez obtenidos los costes de construcción mediante el análisis de los datos contenidos de los registros catastrales y de otros publicados por revistas especializadas.

Completa esta entrega de la revista CT/Catastro la sección *Normativa y jurisprudencia*, en la que **Rafael Gil** escribe sobre las *Leyes Urbanísticas de las Comunidades Autónomas*, recogiendo una completa descripción de tal normativa, que a efectos expositivos divide en dos períodos o etapas: la primera, que transcurre desde 1981 a 1990; y la segunda de 1990 hasta la fecha. En ambos casos agrupa los diversos preceptos respecto a gestión urbanística, suelo no urbanizable, gestión, valoraciones y medidas de intervención en el mercado del suelo y de la vivienda. ■

