

LA VIVIENDA EN LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA ESPAÑOLA

HOUSING IN SPANISH URBAN PLANNING

GERARDO ROGER FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ*

RESUMEN.

La vivienda en España es un derecho constitucional establecido en su artículo 47. En consecuencia, la Administración pública debe adoptar las medidas legales oportunas para hacer efectivo ese derecho.

La modalidad aplicada por el Sistema Urbanístico Español se concreta en reservar una parte de las viviendas que el planeamiento prevé en sus actuaciones urbanizadoras a un tipo de vivienda protegida oficialmente a precios tasados inferiores a los de mercado, así como también a la disposición de que una parte del suelo urbanizado para uso residencial se ceda gratuitamente a la Administración para promover vivienda protegida pública.

En el artículo se analizan las características del Sistema, así como la experiencia vivida en los años 98-2007 y el marco jurídico-urbanístico vigente en la actualidad.

PALABRAS CLAVE.

Derecho constitucional a la vivienda | Vivienda protegida oficialmente | Principio de participación pública en las plusvalías | Mandato a impedir la especulación del suelo.

ABSTRACT.

Housing in Spain is a Constitutional right established in article 47. Consequently, the Public Administration must adopt the appropriate legal measures to make this right effective.

The modality applied by the Spanish Urban Development System is specified in reserving a part of the houses that the planning foresees in its urban development actions to a type of officially protected housing at appraised prices lower than those of the market, as well as the provision that a part of the urbanized land for residential use is given free of charge to the Administration to promote public protected housing.

The article analyzes the characteristics of the System, as well as the experience lived in the years 98-2007 and the legal-urban framework currently in force.

KEYWORDS.

Constitutional right to housing | Officially protected housing | Principle of public participation in capital gains | Mandate to prevent land speculation.

* Gerardo Roger Fernández Fernández es arquitecto urbanista y técnico en ordenación del territorio. Ha sido director del Servicio de Urbanismo del Ayuntamiento de Almería (1982-1989) y director general de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana (1990-1995). Ha participado activamente en la redacción de normas urbanísticas autonómicas en toda España y fue corredactor de la Ley Estatal del Suelo de 2007. Docente en programas de posgrado en instituciones como la Universidad Politécnica de Valencia, la Universidad Carlos III de Madrid y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

SOBRE EL ARTÍCULO.

El presente artículo fue recibido por la Comisión de Publicaciones el 10 de enero de 2022 y aprobado para su publicación el 21 de octubre de 2022.

CONTENIDO.

1. Introducción; **2.** Características Básicas del Sistema Urbanístico Español; **3.** La Evolución del Mercado Inmobiliario durante “La Burbuja Inmobiliaria”; **3.1.** El Modelo de Ocupación: la Producción de Suelo; **3.2.** La Producción de Vivienda; **3.3.** Los Precios del Suelo y la Vivienda; **4.** Explicación de la Citada Evolución del Mercado Inmobiliario; **5.** La Nueva Ley de Suelo Estatal y su Influencia en la Producción de Suelo y Vivienda; **5.1.** Distribución Público-Privada de las Plusvalías Urbanísticas; **5.2.** Regulación del Régimen de Gestión de Suelo y Vivienda por la Iniciativa Pública; **5.3.** Regulación del Régimen de Libre Empresa en la Gestión Privada; **5.4.** La Reserva de Suelo para Vivienda Protegida; **5.5.** Un Nuevo Régimen de Valoración del Suelo; **6.** Conclusiones y Perspectivas sobre la Producción de la Vivienda y del Suelo en el Sistema Urbanístico Español; **7.** Bibliografía Mínima.

1. INTRODUCCIÓN.

La vivienda en España es un derecho constitucional establecido en el artículo 47 de la Constitución de 1978, en cuyo primer inciso se expone que “todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”, es decir, en España la vivienda además de ser un bien de marcado carácter económico y cultural, se constituye como un derecho que los ciudadanos tienen otorgado y que, en consecuencia, los poderes públicos deberán garantizar por mandato constitucional.

La forma preferente de garantizar este derecho se determina en la legislación urbanística española estableciendo que una parte de las viviendas que el planeamiento urbanístico prevea como uso básico a implementar en los suelos edificables se destine a un tipo de vivienda cuyo valor en venta o su renta de arrendamiento se establezca por la Administración pública en un importe menor que el precio que pueda alcanzar en el mercado libre.

Se trata, al fin y al cabo, de preservar un significativo contingente de viviendas “protegidas oficialmente” a precio menor que el de mercado, con la finalidad de salvaguardar el derecho al uso de la vivienda para aquellos ciudadanos cuyos ingresos anuales totales no alcancen un determinado límite con relación al salario mínimo interprofesional, circunstancia que les “expulsa” del mercado residencial ordinario.

El contingente de “viviendas protegidas” viene establecido en un límite mínimo del 30% del total de viviendas que el planeamiento prevea por la legislación del Estado, mínimo que puede ser superado por las legislaciones urbanísticas autonómicas (recordar que el Estado español se constituye en un Estado autonómico, de referencias federales) en función de las diferentes necesidades que observen en sus territorios.

Esta intervención de la Administración en el mercado residencial se justifica no sólo en el derecho constitucional a la vivienda ya señalado, sino en el mandato que el mismo artículo 47 de la Constitución dirige a los poderes públicos, cuando en el último inciso del primer párrafo establece que regularán “la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”, única especulación, la del suelo, prohibida expresamente por la Constitución española lo que comporta, obviamente, que deberá adoptarse un mayor cuidado en impedir la especulación con la vivienda, dado el derecho constitucional que adicionalmente la protege.

Por otro lado, el eventual trato desigual que recibirían los propietarios de suelo a los que el planeamiento les hubiera atribuido el uso residencial “protegido” frente a los propietarios a los que se les atribuyera el uso residencial de renta libre no es tal. En efecto, el sistema de ordenación urbanística español considera los dos tipos de vivienda como usos determinados, no sólo funcionalmente, sino en términos jurídico-económicos, de manera exactamente igual al resto de usos que el planeamiento atribuye a las actuaciones urbanizadoras, sean éstos comerciales, oficinas, hoteleros, etc...., todos ellos de valores diferentes, pero que se compensarán entre ellos mediante la técnica del “aprovechamiento medio”, lo que implica que todos los propietarios que se encuentra integrados en una misma actuación urbanizadora, aunque sus suelos finales reciban usos diferentes, sólo tienen derecho a “la media” de todos los valores correspondientes a los usos presentes en la Actuación mediante la aplicación del principio fundamental del Sistema Urbanístico Español consistente en el reparto solidario de cargas y beneficios que la ejecución de la actuación comporta.

Pasemos a analizar las características básicas del mismo.

2. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL SISTEMA URBANÍSTICO ESPAÑOL.

La legislación tradicional urbanística española siempre ha contemplado la gestión de los desarrollos urbanísticos previstos en el planeamiento desde la propiedad del suelo reclasificado, gestionándose de manera exclusiva por sus titulares. De hecho, la iniciativa de la producción de ciudad se vino a conformar como un derecho de los propietarios del suelo destinado a absorber las demandas de crecimiento urbano y ello en régimen de monopolio por los titulares de los terrenos.

Los orígenes remotos de esta “fisiocrática” forma de entender el proceso urbano habría que encontrarlos en la primera Ley de Ensanche de Poblaciones española de 1864. En este código primigenio del urbanismo hispano se plantea la producción de ciudad como una función pública a desarrollar por la Administración mediante la obtención de los suelos destinados a la futura ciudad previo desplazamiento de la titularidad privada de los mismos y su posterior ejecución por un órgano, ad hoc, denominado Junta de Ensanche, financiándose toda la actuación con los recursos derivados del pago de diversas exacciones (contribuciones urbanas y recargos) por parte de los propietarios, beneficiarios finales de los solares edificables resultantes.

Alternativamente, se podía delegar todo el proceso de producción urbana en los propietarios de suelo que asumieron el protagonismo ejecutivo del mismo en régimen de oligopolio, y bajo el control y dirección de la Administración, cediendo los suelos destinados al dominio público (calles, zonas verdes y equipamientos públicos) y afrontando los costes de ejecución de las infraestructuras y servicios, pero liberándose del abono de las contribuciones y recargos señalados y recibiendo como “motor y catalizador” del proceso, los derechos edificables materializables en los solares resultantes.

Este sistema viene a perfeccionarse en la primera Ley del Suelo de 1956, con la creación de innovadoras disposiciones jurídicas que propician y facilitan la financiación privada de la urbanización con la explícita e intencionada finalidad de garantizar la producción de ciudad por los “afortunados” propietarios del suelo.

El “habilitoso” procedimiento consiste en anticipar al origen de la actuación (la aprobación del Plan), las plusvalías resultantes del proceso final de la ejecución urbanizadora mediante la atribución, ex ante, del aprovechamiento urbanístico que les corresponde a los propietarios de suelo reclasificado, normalmente el 90% del atribuido, pues el restante 10% se lo queda la Administración para destinarlo, precisamente, a la promoción de vivienda protegida, con lo cual se le asigna legalmente al suelo el valor expectante, un valor especulativo en su estricta definición gramatical, lo que le atribuye artificialmente un activo financiero de elevado valor que otorga a la propiedad la posibilidad de afrontar todo tipo de operaciones financieras que facilitan la ejecución urbanizadora.

Esta atribución de derechos individuales a los propietarios, genuina privatización de las plusvalías generadas por la acción pública, se completa con la obligación de conformar una institución comunitaria por todos los propietarios integrados en el ámbito de ejecución concreto con la finalidad de que procedan a compensarse entre ellos, sobre la base de un principio básico de solidaridad, repartiéndose los beneficios y las cargas inherentes a la actuación en proporción a las superficies de sus tierras originarias, principio de Equidistribución en el seno de la denominada Junta de Compensación.

Pues bien, sin perjuicio de reconocer la habilidad del procedimiento establecido, debemos constatar inmediatamente, que la medida conlleva, a su vez, la marca de su perversión técnica: la inflación, desde el origen, del suelo a su máximo valor especulativo y ello “blindado” por disposición legal, lo que refuerza, aún más, el papel monopolista y hegemónico del propietario del suelo en el proceso –genuinamente público- de producción de ciudad.

Este sorprendente sistema urbanístico, totalmente extraño al escenario liberal de los modelos postindustriales desarrollados en el mundo occidental a partir del Siglo XIX, ha mantenido sus características básicas hasta hace muy poco (Ley de Suelo 8/2007).

Si a estas singulares disposiciones sobre el valor del suelo y el hegemónico operador en la producción del mismo, se le añade la concepción establecida en la Ley del Suelo 6/98, afortunadamente ya derogada, de que todo el suelo español, salvo el rústico especialmente protegido, era susceptible de ser urbanizado, se conformó una tríada de factores que terminaron por extender las tensiones especulativas a la práctica totalidad del territorio patrio y todo ello sometido al escenario monopolista de la propiedad del suelo.

Obviamente, en la etapa de desarrollo socio-económico intenso y de gran demanda de vivienda como ocurrió en la “década prodigiosa” 1998-2007, la denominada “burbuja inmobiliaria”, no puede extrañar los resultados gravemente inflacionistas y especulativos que ha venido experimentando espectacularmente el sector inmobiliario y, de manera aparentemente paradójica en un escenario de tanta construcción, un alejamiento socialmente dramático de la satisfacción del derecho constitucional a la vivienda.

Y, sin embargo, nuestro marco constitucional se contrapone frontalmente a este modelo. De hecho, tal como hemos comentado, el artículo 47 de la Carta Magna mandata a los poderes públicos a garantizar el derecho al acceso de todos los ciudadanos al uso y disfrute de una vivienda digna, así como prescribe la prohibición de la especulación del suelo y establece, finalmente, la obligación a la participación pública en las plusvalías que genera la acción urbanística a través del planeamiento. Asimismo, el artículo 38 de la Constitución prescribe el ejercicio en régimen de libre empresa para las actividades productivas privadas y, consecuentemente, prohíbe la existencia de monopolios ejecutivos en una actividad de servicio público como es la urbanización del suelo, en este caso, por delegación en los particulares.

Obviamente, esta flagrante contradicción legal y el no menor desacuerdo entre sistema legal vigente con la realidad socio-económica, definida constitucionalmente como un modelo de economía social de mercado, ha exigido una intencionada reorientación del viejo modelo español; adoptada directamente tanto por la legislación Estatal básica y plena sino también, en la medida de su derivada y obligada adaptación, por el necesario reajuste de las legislaciones urbanísticas autonómicas competentes exclusivas en esta materia urbanística.

Pasemos, ahora, a analizar la experiencia del mercado de suelo en estos últimos años en España.

3. LA EVOLUCIÓN DEL MERCADO INMOBILIARIO DURANTE “LA BURBUJA INMOBILIARIA”.

Tomemos como origen el año 1998, año de aprobación de la última Ley del Suelo hasta la reforma del Sistema Urbanístico Español (Ley de Suelo 8/2007) y que ha venido marcando, junto a las legislaciones autonómicas correspondientes, el proceso de producción de suelo en los últimos años, años que, además, han venido caracterizados precisamente por un elevado desarrollo urbanístico, hasta la explosión de la “burbuja financiera e inmobiliaria” acaecida, a nivel mundial, en el año 2008.

3.1. El modelo de ocupación: la producción de suelo.

De hecho, el modelo de ocupación del territorio ya había comenzado a modificarse desde principios de los 90. La preponderancia de la “vivienda-jardín” al amparo de la importación de “modelos clorofila” del tipo de “ciudad jardín” americano y anglosajón derivados del rechazo social a la densificación, congestión y terciarización de los viejos centros urbanos, junto a la elevación de precios producidos en la ciudad central, potenciaron la salida a los periurbanos de urbanizaciones masivas de “viviendas unifamiliares adosadas” a partir de los años ochenta.

Apoyados en los grandes Parques Comerciales y en las redes de infraestructuras de comunicaciones de altas prestaciones se fue colonizando masivamente el territorio suburbano con modelos de baja densidad, grandes consumidores de espacio, tributarios, en gran medida, del transporte privado y generadores, en consecuencia, de elevados costes energéticos y de servicios.

En este sentido, el Observatorio de la Sostenibilidad de España (OSE), en el trabajo “Cambios de Ocupación del Suelo en España” realizado a partir del proyecto Corine Land Cover, constata que el crecimiento de las “superficies artificiales”, entendiendo por tales las urbanizadas (incluidas las infraestructuras de transporte) en las pasadas décadas de los 90 y 2000 se experimentó un crecimiento medio en España del 25%, resaltándose que en la Comunidad de Murcia y en la Comunidad Valenciana alcanzó un crecimiento entre el 50-60% y en Madrid, Navarra y Baleares superior al 40%.

Que el crecimiento de la urbanización en una década escasa, alcance en las zonas más dinámicas españolas a la mitad de todo lo que se había urbanizado “desde los romanos hasta hoy”, es un indicador drásticamente expresivo del “desbocado” cambio de modelo de ocupación del territorio acontecido en los últimos años, con la consecuencia, ya señalada, de consumo irreversible de suelo natural y generación de altos costos energéticos y de gestión de los servicios urbanos de difícil asunción social y administrativa.

Sin embargo, la citada crisis de “la burbuja”, aunque generó una crisis financiera y laboral muy grave, al menos vino a paralizar el “desbocado” crecimiento urbano acaecido.

3.2. La producción de vivienda.

Pero si la ocupación de suelo se ha venido manifestando como desproporcionada, otro tanto cabe constatar en la producción residencial.

Durante el periodo de “la burbuja”, entre los años 1998 y 2006 (fuente: Ministerio responsable de la Vivienda) se han construido las siguientes viviendas, tanto libres como protegidas:

Gráfico 1. Número de viviendas iniciadas libres y protegidas.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
LIBRES	351.377	453.114	487.810	475.059	499.046	550.465	621.257	635.608	664.924
PROTEGIDAS	56.273	58.740	46.200	48.780	44.059	72.619	70.619	80.427	95.245
TOTAL	407.650	511.854	534.010	523.839	543.105	623.084	691.876	716.035	760.169

NÚMERO DE VIVIENDAS INICIADAS LIBRES Y PROTEGIDAS

(FUENTE: Ministerio responsable de la Vivienda)

Del análisis del Cuadro anterior, se pueden extraer las siguientes Conclusiones:

1. El desproporcionado crecimiento en la construcción de viviendas, que ha supuesto un incremento del 87% en solo 9 años (de 407.650 Vivs. a 760.169 Vivs.).

Si tenemos en cuenta que el índice urbano normalizado de crecimiento endógeno (de formación de hogares) oscila alrededor de las 7-8 viviendas/1000 habitantes - lo que supone un contingente medio para España de alrededor de 350.000 vivs./año- se comprueba la enorme potencia de la oferta residencial producida en aquellos años.

2. La progresiva y dramática caída en la producción de vivienda de protección pública (VPP) en esos años, con un esperanzador repunte progresivo a partir de mediados de la década.

De hecho, si nos remontamos a los primeros 90, en el año 1991 se producían 44.394 VPP frente a 161.066 libres, lo que supone un 27,6%. En 1995, se producen 67.874 VPP frente a 234.583 libres, un 28,9%. Sin embargo, en 1998, (ver Cuadro), la ratio baja al 16% y así, progresivamente, hasta alcanzar un mínimo en el 2002 del 8,8%. Sin embargo, el repunte alcanzado en el 2006 con el 14,3% (que sube del 12,7% del 2005) marca un escenario esperanzador en la producción de vivienda protegida, cuya responsabilidad, sin duda, es achacable a las nuevas políticas de suelo y vivienda puestas en marcha por el Gobierno desde el año 2004.

Afortunadamente, a pesar de las negativas consecuencias de la crisis del 2008, la explosión de “la burbuja” comportó una caída drástica en la producción de viviendas, que en la actualidad alcanza escasamente las 100.000 vivs. /año, un tercio de la demanda endógena normalizada.

3.3. Los precios del suelo y la vivienda.

Si bien el crecimiento de la ocupación de suelo y de la construcción de viviendas se ha manifestado desproporcionadamente en aquellos años, tal como hemos constatado en los apartados anteriores, el corolario de los precios de ambos productos, suelo y vivienda, también experimentaron fuertes incrementos desconocidos hasta entonces, lo que ha venido a sorprender a muchos teóricos del sector que esperaban que la consuetudinaria “ecuación oferta-demanda” también se haría efectiva en el mercado inmobiliario.

Sin embargo, las características del Sistema Urbanístico Español que ya hemos apuntado en el apartado 2 anterior, junto a las disposiciones normativas establecidas en la Ley del Suelo 6/98,

tenían que producir, ineludiblemente, los resultados acaecidos en una etapa de desarrollo económico importante, como resultó ser la de finales de los 90 a la primera mitad de los 2000.

De hecho, de la información estadística ofrecida por el Ministerio responsable de Vivienda, se deduce que el precio de la vivienda en diez años se incrementó, de manera global y agregada, en una media aproximada del 150%. Si tenemos en cuenta que, en esos años, el índice de precios al consumo (IPC) subió un 27,2%, se observa el enorme crecimiento especulativo que supuso el precio de la vivienda en el citado periodo de análisis al suponer cinco veces y media el incremento del IPC.

Por otro lado, ¿qué ocurrió con el precio del suelo? Según la teoría clásica, al ser el suelo un producto derivado del de la vivienda cabría suponer que la evolución de sus precios fuera análoga al de aquellas. Sin embargo, no ocurrió así. De hecho, la variación de los precios del suelo según los datos ofrecidos por el Banco de España en el período temporal analizado se incrementó en un 530%, veinte veces más que el IPC, y tres veces y media más que el de la vivienda, quebrándose, así, la clásica teoría de la valoración del suelo. La presión al alza ha sido tan potente, que el suelo ha pasado de adoptar un valor residual a ser la “catapulta” del crecimiento de la vivienda, retroalimentando el proceso desde su base.

4. EXPLICACIÓN DE LA CITADA EVOLUCIÓN DEL MERCADO INMOBILIARIO.

Pues bien, constatado el escenario acaecido, ¿qué ha estado ocurriendo en el mercado inmobiliario que explique, razonablemente, el singular proceso que vivió España en la “década prodigiosa”?

Sin duda, la explicación hay que buscarla en dos fuentes: la socioeconómica y la normativa.

En el marco socioeconómico, las razones que justificaron el escenario vivido se encuentran, fundamentalmente, en los siguientes factores:

1. Bajos tipos de interés establecidos, en aquellos años, por el Banco Central Europeo.
2. Baja rentabilidad de la Bolsa.
3. Positivo crecimiento económico en España y fuerte crecimiento del empleo.
4. Fuerte crecimiento de la inmigración.

De los factores señalados, resultan como determinantes, sobre todo, el primero y tercero. Sin duda, si la economía española vivió un sensible crecimiento en sus variables macro y, sobre todo, si los tipos de interés reales llegaron a ser negativos, se justifica la ampliación de la demanda hacia la vivienda, bien como activo financiero ante la baja rentabilidad de la Bolsa, bien como residencia habitual o estacional por las rentas familiares españolas inmigrantes, así como por la inversión extranjera, sobre todo la europea demandante de clima y paisaje mediterráneo.

De hecho, el positivo crecimiento de la economía española en relación a la Zona Euro en aquellos años, se observa en el siguiente Gráfico:

Gráfico 2. Evolución del PIB (98–2006).

	dic-98	dic-99	dic-00	dic-01	dic-02	dic-03	dic-04	dic-05	dic-06
España	4,50%	4,70%	5,00%	3,60%	2,70%	3,00%	3,20%	3,50%	3,90%
eurozona	3,00%	3,00%	3,90%	1,90%	1,20%	1,20%	1,80%	1,60%	2,80%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

Asimismo, la evolución de los tipos de interés europeos en el período 1998-2006 resultó ser la siguiente:

Gráfico 3. Evolución de tipos en la Eurozona.

EVOLUCIÓN DE TIPOS DE INTERÉS EN LA EUROZONA

ene-99	dic-99	dic-00	dic-01	dic-02	dic-03	dic-04	dic-05	dic-06
3,00%	3,00%	4,75%	3,25%	2,75%	2,00%	2,00%	2,25%	3,50%

Fuente: Banco Central Europeo (BCE).

Que, si se compara con la evolución de la inflación en España en dicho período,

Gráfico 4. Evolución del índice de precios al consumo. Diferencial Eurozona.

EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMO- DIFERENCIAL EUROZONA

Inflación subyacente diferencial con la eurozona	dic-98	dic-99	dic-00	dic-01	dic-02	dic-03	dic-04	dic-05	dic-06
	2,20%	2,40%	3,00%	3,80%	3,50%	2,50%	2,90%	2,90%	2,50%
		1,10%	1,40%	0,50%	1,30%	1,00%	1,00%	1,20%	1,40%

Fuente: Banco de España (BE).

se alcanza a comprender cómo hasta mediados de los años 2000 resultaba altamente rentable la disposición de crédito para su aplicación al inmobiliario. El objetivo europeo de potenciar fundamentalmente las economías alemana y francesa vino a ocasionar el escenario español de intereses reales negativos, lo que vino a impulsar, de manera extraordinaria, la inversión en inmobiliario y el excepcional comportamiento de los precios del suelo y la vivienda acaecidos en aquellos años.

En el marco normativo ya se ha explicado sucintamente en el apartado 2 anterior las características del Sistema Legislativo Español y las concretas disposiciones que vino a establecer la Ley del Suelo 6/98 para reforzar, aún más, la tendencia inflacionista que el propio sistema tradicional planteaba. Sin embargo, tal como hemos comentado, con la explosión de “la burbuja” financiera e inmobiliaria acaecida en el año 2008 se viene produciendo una reducción de los precios de la vivienda y suelo y de la producción de nueva vivienda sin que en la actualidad aún no se haya recuperado la ratio normalizada anual de viviendas por cada 1.000 habitantes.

La causa técnica del presente escenario viene derivada, obviamente, de la subida de los tipos de interés por el Banco Central Europeo, si bien, a corto-medio plazo, la derogación de la Ley del Suelo 6/98 y el reciente cambio normativo en la legislación urbanística Estatal permitió, seguramente, frenar la tendencia hasta umbrales razonables, al potenciar la producción de vivienda de protección pública con su tradicional característica anticíclica en momentos de recesión, y disponer medidas que

propician la actividad productiva y un régimen de valoraciones basado en la realidad preexistente y no en expectativas especulativas de materialización incierta.

Pasemos a analizar más pormenorizadamente.

5. LA NUEVA LEY DE SUELO ESTATAL Y SU INFLUENCIA EN LA PRODUCCIÓN DE SUELO Y VIVIENDA.

Como hemos comentado en los apartados anteriores, el Gobierno del Estado constató la necesidad de adoptar un cambio normativo “de calado” con la finalidad de disponer de un marco legislativo que permitiera evitar los procesos inflacionistas y especulativos vividos en la reciente etapa de “la burbuja” inmobiliaria.

Así, la nueva Ley de Suelo 8/2007 que entró en vigor el 1 de julio de 2007 y su definitivo Texto Refundido 7/2015 (en adelante TRLS/15), marco legislativo vigente en la actualidad en el Estado español, incorpora importantes medidas dirigidas a reconducir a la racionalidad territorial el desbocado proceso de producción urbana anterior, así como a garantizar el derecho a la vivienda y a impedir la especulación.

De entre el importante paquete de disposiciones que contempla, con respecto a las más directamente relacionadas con la producción de vivienda y suelo, cabe señalar las siguientes: el nuevo reparto público-privado de las plusvalías generadas por el planeamiento, la regulación para la potenciación de la gestión pública, la consolidación del régimen de libre empresa en la gestión privada, la garantía de reserva de un mínimo de suelo para Vivienda Protegida y un nuevo régimen de valoraciones.

5.1. Distribución público–privada de las plusvalías urbanísticas.

El ya varias veces citado artículo 47 de la Constitución del 78 establece en su párrafo final que “la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”, participación que la anterior Ley 6/98, establecía en un 10% como máximo, del aprovechamiento urbanístico atribuido por el planeamiento, lo que comportaba que al propietario de suelo reclasificado se le atribuía un 90% como mínimo del aprovechamiento potencial (de las plusvalías generadas por el planeamiento).

Pues bien, a estas alturas del Siglo XXI y de la cultura urbanística española acumulada, ¿qué sentido tiene en una economía social de mercado, establecer rígidamente -por ley- un porcentaje cerrado y “blindado” de atribución de plusvalías al propietario de suelo reclasificado?

Por otro lado, la realidad urbanística española viene a demostrar que a través de los Convenios de “suscripción voluntaria” (tan cuestionables desde la óptica jurídico-pública pero tan demostrativos del sorprendente escenario actual en relación al reparto de plusvalías entre la Administración y el afortunado terrateniente) se “reconduce” el reparto a proporciones más equilibradas. El lamentable ejemplo, entre tantos otros, de la recalificación de la Ciudad Deportiva del Real Madrid, viene a demostrar que cuando la rentabilidad económica derivada de los derechos edificables es “sustanciosa”, la Administración aumenta su participación (hasta 1/3) y la propiedad se “acomoda” con el resto.

Es decir, donde el planeamiento genera sustanciosas plusvalías, el reparto público-privado de las mismas puede y debe ser más equilibrado que en donde éstas son escasas o nulas. Obviamente, el 5% de una actuación de gran rentabilidad es muy superior a, por ejemplo, el 15% de una actuación que genera escasas plusvalías: lo importante no es “el tanto” sino “el ciento”. Por ello, parafraseando al presidente del Gobierno artífice de la transición política española, Adolfo Suárez, pareció razonable y necesario “elevar a rango legal lo que es normal a nivel de calle”.

Obviamente, el sistema de reparto deberá garantizar una viabilidad razonable para los operadores privados, pero ello, debemos señalar con total claridad, no resulta difícil. Todos sabemos que el factor suelo, como componente del precio de venta de la vivienda, supone normalmente, el 30-40% como media del mismo, llegando a alcanzar en las localizaciones más demandadas, hasta el 60-80%. Este dato, insostenible como “norma” por otra parte, viene a poner de manifiesto el enorme margen que se dispone para aplicar un modelo de “participación variable” más acorde a la realidad del mercado y al mandato constitucional de participación pública en las plusvalías.

Determine, por tanto, la rentabilidad de las actuaciones urbanizadoras identificadas por el planeamiento y de acuerdo a ella, defínase con racionalidad el reparto de las plusvalías entre Administración y particulares, debiendo destinarse dicho aprovechamiento público, como es obvio, a la regulación del mercado inmobiliario y, sobre todo, a garantizar el derecho a la vivienda (art. 47 de la Constitución).

En este sentido, la regulación que establece el nuevo y vigente TRLS/15 Estatal, “abriendo” el porcentaje de participación a la rentabilidad de las actuaciones en una horquilla del 5-20% del aprovechamiento urbanístico materializable en parcelas urbanizadas acotando el destino de estos Patrimonios Públicos de Suelo a Vivienda pública Protegida tal como señalamos en el apartado siguiente, deben ser extraordinariamente bienvenidas.

5.2. Regulación del régimen de gestión de suelo y vivienda por la iniciativa pública.

De los principios básicos constitucionales dirigidos a garantizar el derecho a la vivienda y la obligación de los poderes públicos a impedir la especulación (art. 47 CE), se deduce la necesidad de una intervención pública, si se quiere “racionalmente acotada” a una parte del mercado, pero siempre “catalizadora” del mismo mediante la gestión directa, a través de entes públicos ad hoc.

De hecho, los poderes públicos deberán acometer aquellas “actuaciones estratégicas” necesarias para poner en el mercado suelo productivo, en su caso, y siempre suelo residencial, propiciando la promoción de suficiente número de viviendas a precio tasado que puedan satisfacer las demandas sociales de ciudadanos de rentas familiares medias o bajas y que ni el mercado libre ni la promoción privada de Vivienda Protegida son capaces de satisfacer.

Para ello, deberá disponer, en primer lugar, de suficiente suelo para desarrollar dichas estrategias, suelo que podrá obtenerse mediante tres sistemas:

- a) En las Actuaciones de gestión privada, a través de la participación pública en las plusvalías ya comentadas en el apartado anterior.
- b) Mediante la intervención pública “concertada” entre la Administración, como gestora y financiadora de la urbanización, y la propiedad del suelo, como “aportadora” del mismo mediante la asunción de los costes relativos a las obras de urbanización a cambio de la obtención de parcelas urbanizadas de valor equivalente con destino a Vivienda Protegida.
- c) Para casos singulares de necesidad de obtención de la totalidad del suelo, mediante la expropiación finalista, para lo cual, será necesario disponer de un nuevo Sistema de Valoraciones que no “blinde” al propietario de suelo frente al interés general, tal como veremos en el apartado siguiente.

En cualquier caso, resulta imprescindible regular con todo rigor, el destino y gestión de los Patrimonios Públicos de Suelo, procurando el mantenimiento de su titularidad mediante la creación de “Parques Públicos de Vivienda en Alquiler asequible” y, en consecuencia, evitándose, en la medida de lo posible, su enajenación mediante la aplicación de sistemas de “arrendamiento social público” a través de la Ley de Arrendamientos Urbanos o del régimen de Derecho de Superficie, son instrumentos idóneos para ello.

Obviamente, el destino preferente de los suelos de titularidad pública, hoy obsoletos de su uso primigenio anterior (viejos cuarteles, antiguas cárceles o espacios portuarios, etc.), deben adscribirse a la gestión pública de Vivienda Protegida o a otros usos públicos, productivos o no, de utilidad pública y social. No tendría sentido destinar a estos fines los nuevos patrimonios y “desaprovechar” los que ya son de titularidad pública, extrayéndolos del “mercado social” que justificó y fue su origen.

Pues bien, las disposiciones establecidas en el vigente TRLS/15 sobre estas materias cumplen los requisitos señalados en este apartado, por lo que su aplicación permitirá mejorar sustancialmente el escenario actual regulador de la gestión pública del urbanismo.

5.3. Regulación del régimen de libre empresa en la gestión privada.

Indudablemente, a estas alturas del siglo XXI no podía seguir manteniéndose en España un sistema anacrónico, de tipo monopolista, como el que aún se dispone en gran parte de las Actuaciones Urbanas, que, tal como comentamos en el apartado 2 anterior, delega en los propietarios de suelo reclasificado la facultad de transformar el suelo rústico en urbano, confrontándose no solo preceptos constitucionales (art. 38 y 47 CE), sino los principios básicos más elementales de una economía de mercado.

La regulación establecida en la vigente TRLS/15 Estatal se basa en la consideración como función pública que caracteriza a la actividad de crear infraestructuras urbanas de uso y dominio públicos, es decir de la actividad de urbanizar. Si la generación (y producción) de ciudad es una función y una facultad pública, su ejecución deberá ser realizada bien por la Administración como “urbanizador público” (iniciativa pública por gestión directa), o bien por un particular, propietario o no de los suelos a urbanizar seleccionado en régimen de concurrencia pública en condiciones de competencia y transparencia (gestión indirecta).

De esta forma, se quiebra el bloqueo oligopolista que “blindaba” el mercado de suelo Urbanizable o del susceptible de ser re-urbanizado, abriéndolo a la concurrencia, es decir, a la competencia bajo control público, compaginando de manera inteligente la actividad empresarial más emprendedora con la función pública más inteligente. En este modelo, nada impide que las legislaciones autonómicas prevean regímenes propios para los propietarios mayoritarios si manifiestan fehacientemente su voluntad de asumir la urbanización de los terrenos a manera de “excepción licitatoria”.

Sin embargo, si su voluntad es de no actuar, o no saben o no pueden realizarlo, nada debe impedir que un tercero, sin tener la obligación de disponer de la propiedad del suelo en la actuación, pueda resultar adjudicatario de la urbanización de la misma mediante designación como delegado-concesionario público de la Administración actuante en el concurso procedente para llevar a cabo, por delegación, el servicio público de urbanizar.

En este caso, este “urbanizador” privado ejecutará las obras de urbanización y les trasladará los costes a los propietarios originales, al ser éstos los beneficiarios finales de los solares edificables resultantes de la urbanización. Estos costes podrán materializarse bien en metálico, bien en aprovechamiento (solares edificables) de valor equivalente, mediante la institucionalización de la reparcelación (voluntaria o forzosa, en su caso). Consecuencia de ello, por el primer modo de retribución, el urbanizador habrá obtenido un beneficio empresarial en la gestión de producir el suelo urbanizado, los propietarios habrán costado las obras y obtenido todo el aprovechamiento susceptible de apropiación que le corresponde y la Administración actuante el porcentaje de las plusvalías que le pertenecen en el proceso urbanizador, mientras que en el caso del cobro en aprovechamiento, el urbanizador habrá obtenido solares edificables “al coste de los factores”, los propietarios, solares disminuidos en la parte que hubieran retribuido al Urbanizador y la Administración seguirá recibiendo su cuota parte.

Como vemos, la aplicación del sistema ofrece muchas posibilidades:

- 1ª. La Administración, actuando como urbanizador, puede obtener importantes paquetes de suelo urbanizado para Vivienda Protegida sin tener que recurrir a la siempre socialmente rechazada tramitación expropiatoria y, así, aumentar su siempre escaso Patrimonio Público de Suelo a costes (económicos y políticos) muy razonables y asumibles,
- 2ª. Los propietarios disponen de un operador-gestor, profesional del sector inmobiliario que va a transformar su suelo en solares, en el caso en que ellos no quieran o no puedan ejercitar el eventual régimen preferencial que la legislación autonómica haya regulado, y
- 3ª. Los empresarios pueden desarrollar un nuevo “nicho de actividad”, la producción de suelo urbanizado, pudiendo ser retribuidos en metálico o en solares edificables en régimen de competencia bajo control público.

Este modelo, como ya es conocido, fue instaurado por primera vez en 1994 en la legislación autonómica valenciana y mejorado en leyes autonómicas posteriores, encontrándose ya recogido en el TRLS/15 vigente.

Por ello, la intencionada regulación que establece la nueva Ley de Suelo del vigente TRLS/15 sobre la necesidad de implementar procedimientos claros y plazos suficientes de información y transparencia públicas en los instrumentos de ordenación y gestión, debe ser bienvenida, pues viene a aclarar, de una vez por todas, el marco de gestión privada con relación a la ejecución de una función pública tan importante en una economía social de mercado.

5.4. La reserva de suelo para vivienda protegida.

Tal como hemos venido reiterando a lo largo de este documento, el Estado, desde la competencia constitucional atribuida para regular las condiciones básicas del principio de igualdad entre todos los ciudadanos, así como las de las bases económicas, no puede abdicar de la obligación de regular, al menos en términos de mínimos, una previsión de suelo para destinarlo a vivienda protegida en todas las actuaciones residenciales previstas por el planeamiento.

De acuerdo con ello, el establecimiento de un umbral mínimo del 30% de edificabilidad residencial, es decir, del 30% de las viviendas que el planeamiento prevea en las Actuaciones Urbanizadoras, que establece el vigente TRLS/15, modulable por las legislaciones autonómicas competentes en la materia en función de sus criterios ideológicos y del análisis de la realidad socioeconómica de su territorio, es otra medida enormemente positiva que debe ser recibida con satisfacción.

En cualquier caso, la práctica totalidad de las legislaciones autonómicas ya disponen de una regulación sobre la materia que alcanza hasta el 75% de las viviendas en el País Vasco.

5.5. Un nuevo régimen de valoración del suelo.

Como ya hemos comentado anteriormente, “los poderes públicos regularán la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”: con esta rotundidad el artículo 47 de la Constitución Española prescribe la prohibición a especular con el suelo. Sin embargo, tal como hemos comentado en apartados anteriores, el escenario señalado se encuentra muy alejado de ese mandato constitucional.

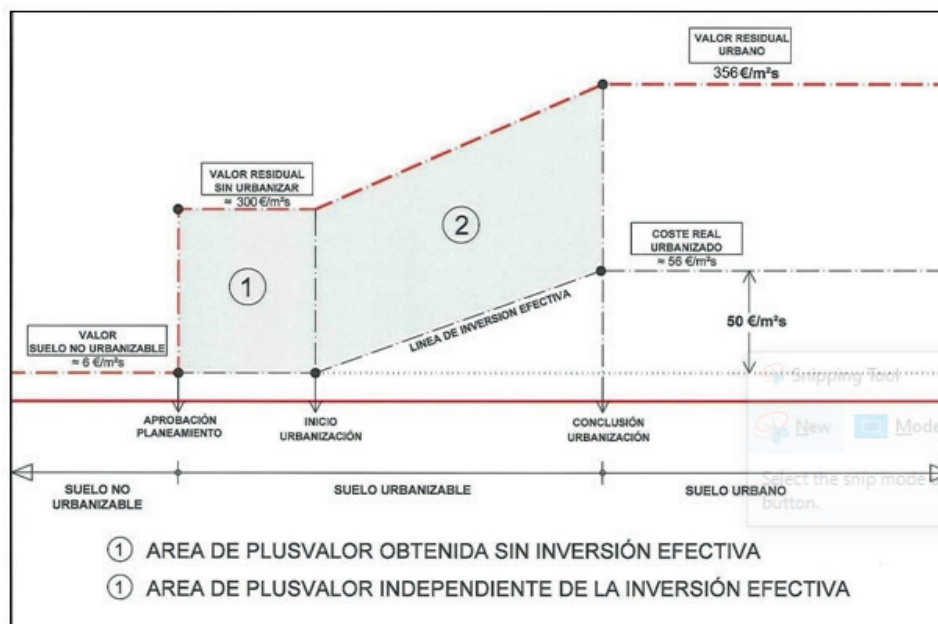
Una de las causas fundamentales que explican ese escenario, tal como hemos visto en el apartado 2 anterior, se deriva de la regulación legal de la valoración del suelo anterior (Ley del Suelo 6/98) que anticipaba el Valor Residual del Suelo del producto final al momento de la planificación urbanística. Ello comportaba que, en otras palabras, el valor de un “huerto de patatas” que por razones de interés

general, se reclasificaba por el Plan General como suelo Urbanizable para que, en su día, la ciudad se desarrollase sobre el mismo, adquiriera a partir del momento de la reclasificación, el valor legal residual, es decir, el valor especulativo máximo en el estricto sentido de la palabra y ello sin que el "afortunado propietario" hubiera invertido un euro ni arriesgado "nada confesable" en el proceso reclasificador.

Es decir, el principio básico del urbanismo español del reparto de beneficios y cargas, en la legislación anterior se concretaba anticipando de manera gratuita y "un tanto ingenua" el beneficio al momento de la reclasificación y relegando la asunción de la carga a la voluntad del propietario de iniciar la producción urbanizadora de su suelo.

Para saber el orden de magnitud de las plusvalías que este modelo de valoración legal comportaba, conviene saber que el valor medio de "un patatal" puede alcanzar, como máximo, los 3-6 euros por metro cuadrado de suelo y que el valor residual de un suelo reclasificado y sin urbanizar correspondiente a una actuación urbanística de vivienda con una densidad normal de 50-60 vivs/Ha, posea costes de transformación de suelo de 500.000 euros/Ha (380.000 euros/Ha más un 30% de gastos generales, financieros y beneficio empresarial) y valor en venta de la vivienda de 2.000 euros por metro cuadrado construido (precio medio en ciudades medianas y grandes) y considerando que el suelo Urbanizado repercute en el 33% y el aprovechamiento subjetivo asciende al 90% del total atribuido, todo ello supone que el valor residual de suelo Urbanizado asciende a 356 m²t/m²s (2.000 euros/m²t x 0,33 x 0,60 m²t/m²s x 0,90), lo que comporta que el Valor Unitario del mismo sin urbanizar, alcanzaba los 300 euros (356-56) por metro cuadrado de suelo (ver Gráfico 5 adjunto).

Gráfico 5. Valor legal del metro cuadrado de suelo en transformación de Rústico a Urbano en la legislación anterior y ya derogada Ley del Suelo 6/98



Fuente: Elaboración Propia.

Esta sorprendente hiper-valoración legal del suelo que multiplicaba por 50 el valor de un suelo desde el momento de la reclasificación hasta que se comienza la inversión urbanizadora no solo no tiene parangón en el derecho comparado europeo, sino que en nada se compadece con el mandato constitucional establecido en su art. 47, trastocándose espuriamente el principio

de impedir la especulación por otro que paradójica y lamentablemente viene a garantizar el derecho a la misma.

Obviamente, no tiene ningún sentido y no podía seguir manteniéndose un sistema legal de Valoraciones que atribuyera expectativas especulativas a los propietarios de suelo sin que realicen inversión o esfuerzo alguno (al menos “confesable”). Por ello, resulta muy adecuada la regulación que el vigente TRLS/15 viene a establecer, un régimen de Valoraciones que, en todo caso, reconoce aquellas plusvalías derivadas de su esfuerzo inversor, pero nunca regalías espurias que solo contribuyen a “sangrar” las haciendas públicas y a inflacionar legalmente el valor del suelo desde el planeamiento urbanístico.

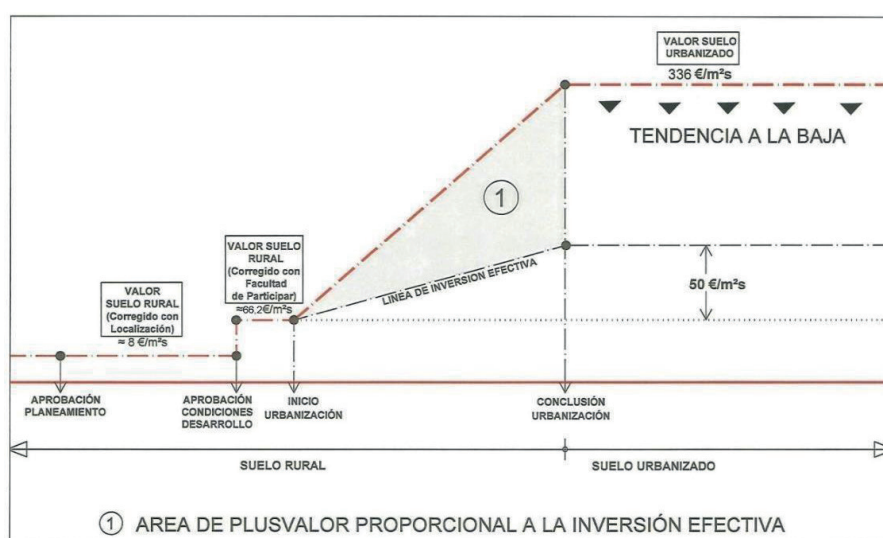
Que la valoración legal del suelo se lleve a cabo “por lo que es” y no “por lo que pueda ser”. Que reconozca, legalmente el valor “fáctico” del suelo, valorando, asimismo, el “lucro cesante” cuando se coarta una actuación empresarial transformadora que se encuentra en marcha en el momento de su valoración expropiatoria, pero nunca considerar valores expectantes no derivados del esfuerzo inversor de su titular (ver Gráfico 6 adjunto).

En primer lugar, debemos señalar que si el porcentaje de plusvalías que le correspondiera a la Administración, en este caso, ascendieran al 15% del aprovechamiento (ver apartado 5.1 anterior), el valor final del suelo urbanizado resultaría ser de 336 €/m²s (2.000 €/m²t x 0,33 x 0,60 m²t/m²s x 0,85), con lo que ya se disminuye sensiblemente el “techo” final del valor de los solares.

Pero, además, si el valor legal del suelo se ve “desblindado” de la consideración de sus expectativas especulativas, generará una tendencia a la baja en las transacciones normales en el mercado privado de suelo que terminará presumiblemente, por trasladarse al precio final, tendencia que se verá reforzada si se incrementa sensiblemente la producción de Viviendas Protegidas, tal como propicia la Ley.

Téngase en cuenta que muchos demandantes de viviendas de renta libre que hoy se ven forzados a acudir a ella por ausencia de suficiente oferta de Vivienda Protegida asumiendo un sobre-coste económico desproporcionado, al acudir a la Protegida que se oferte por ley, abandonará la libre disminuyendo su demanda y, en consecuencia, reduciendo su precio de mercado.

Gráfico 6. Valor legal del metro cuadrado de suelo en transformación de Rural a Urbanizado en el TRLS/15



Fuente: Elaboración Propia.

Pasemos a analizar más pormenorizadamente el nuevo régimen de Valoración. En este sentido, la nueva y vigente Ley procede a valorar el suelo rural en los tres posibles estadios en que puede encontrarse. En primer lugar, el suelo en situación de Rural sin atribución de aprovechamiento por el planeamiento (el tradicional Suelo No Urbanizable), se valorará por la capitalización de la renta derivada de su explotación natural, real o potencial, (la que sea mayor), corregida con un Coeficiente de Localización en función de su cercanía a núcleos urbanos o a espacios territoriales de demanda social intensa (factor clásico en las técnicas de economía regional y urbana como conformador del valor de la tierra, remitiéndose al desarrollo reglamentario su definición).

En el segundo estadio, es decir, para los casos de suelos integrados en ámbitos de ejecución con aprovechamientos y condiciones de urbanización ya aprobadas (los clásicos suelos Urbanizables), la vigente ley establece que, en caso de expropiación, los propietarios perderían la Facultad de Participar en el proceso, facultad de la que disponen tanto en la gestión privada como en la pública por "cooperación" consistente en su voluntad de intervenir en el desarrollo de la Actuación, bien asumiendo los costes económicos, o bien aportando parte de su suelo urbanizado de valor equivalente a los costes. Obviamente, ante la pérdida de esta Facultad por causa de la expropiación, deberá ser indemnizada y que, en principio, se cuantificó, de manera "simétrica", en el equivalente al porcentaje que la Administración recibe (5-20%). En la actualidad se encuentra pendiente de determinar su cuantificación tras su anulación por sentencia judicial.

En el caso de gestión privada que, en este ejemplo, hemos cuantificado en el 15%, es decir en 58,2 €/m²s [(396 €/m²s – 8 €/m²s) x 0,15], comporta un valor total de 66,2 €/m²s frente a los 300 €/m²s del sistema de la derogada Ley del Suelo 6/98.

Finalmente, en el tercer estadio para las actuaciones en proceso de transformación urbanizadora, se establece la determinación del "lucro cesante" en la proporción directa entre el valor del Rural y del Urbanizado, tal como se aprecia en el Gráfico 6, en función del estadio de ejecución y, consecuentemente, en proporción a la inversión realizada (a mayor inversión realizada, mayor plusvalía reconocida), suprimiéndose, al fin, la incoherencia de atribuir la totalidad de la plusvalía al momento de la reclasificación.

En cualquier caso, lo más importante es señalar la consecuencia que se deriva del nuevo modelo de valoración del suelo y es la tendencia a la baja en el valor final del suelo Urbanizado y, en concreto, para la vivienda libre tal como hemos señalado anteriormente. Obviamente, la aplicación del modelo a la producción de Actuaciones Urbanizadoras de vivienda Protegida comportará una menor repercusión del suelo y, consecuentemente esta disminución del valor de suelo en origen propiciará la posibilidad de disminución de su valor en venta en el producto final de la vivienda o de un incremento en la calidad de la misma a igualdad de precio. Como conclusión, una mejora sustancial para el ciudadano demandante el de Vivienda Protegida.

Por último, para el suelo Urbanizado (suelo Urbano tradicional), se valora de manera acorde a la realidad, tal como establece el principio rector de la nueva y vigente Ley. Así, los solares no edificadas se valoran por su valor residual estático, al haber asumido ya la totalidad de las cargas (se da el "beneficio" cuando ya se ha asumido la "carga" y no se anticipa como hacía la legislación anterior) y en caso de estar edificado, se valorará la edificación existente por el método de Comparación sin considerar el valor residual del suelo, salvo que ésta fuera superior, en cuyo caso prevalecerá éste. Es decir, o lo uno o lo otro, pero no la suma de los dos como prescribía la Ley 6/98.

6. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS SOBRE LA PRODUCCIÓN DE LA VIVIENDA Y DEL SUELO EN EL SISTEMA URBANÍSTICO ESPAÑOL.

De todo lo analizado y contrastado a lo largo de este Documento, cabe concluir lo siguiente:

1. La aplicación del *laissez faire* al mercado inmobiliario y, en concreto, al del suelo, no resulta eficiente si lo que se pretende es garantizar el derecho a la vivienda por la ciudadanía y la ordenación racional, equilibrada y sostenible del proceso de producción urbana y de ocupación de suelo.
2. La experiencia del reciente período 98 al 2006, en el que el escenario de intervención administrativa y de regulación normativa era equiparable al señalado, produjo las consecuencias negativas constatadas: ocupación indiscriminada del territorio, construcción desproporcionada de viviendas y alzas inasumibles en los precios de éstas y del suelo alejando, aún más, de la ciudadanía el derecho constitucional a la vivienda.
3. La necesidad de disponer un marco normativo que permita racionalizar el proceso de producción de suelo y vivienda, no solo en momentos de desaceleración inmobiliaria como en el que actualmente nos encontramos reforzado, aún más, por los efectos de la pandemia sobrevenida en el 2020 y de la actual guerra de Ucrania, sino también y, sobre todo, en los momentos de ciclo alto que, sin duda, volverán a suscitarse en un horizonte, hoy no previsible.
4. La vigente regulación establecida en la Ley 8/2007 de Suelo y su Texto Refundido 7/2015 se manifiestan como adecuados para satisfacer los objetivos señalados, necesitando el complemento intencionado de las legislaciones autonómicas y del planeamiento urbanístico municipal para poder desplegar, en toda su eficacia, las virtualidades que dispone y poder hacer efectivos, al fin, los mandatos constitucionales relativos al proceso de producción urbana y, en concreto, la del suelo y sobre todo, la de Vivienda.

7. BIBLIOGRAFÍA MÍNIMA.

Leal Maldonado, J. (2010). *La política de vivienda en España*. Pablo Iglesias Editorial.

Parejo, L. (1997). *Reivindicación del urbanismo: Liberalización del suelo al servicio del interés general*. Instituto Pascual Madoz.

Parejo, L., & Fernández, R. (2014). *Comentarios al texto refundido de la Ley de Suelo*. Tirant lo Blanch.

Vaquer, M. (s.f.). *Eficacia y efectividad del derecho a la vivienda en España*. Portal Derecho.