

Regulación, redistribución y desarrollo del suelo urbano como objetivos de la Ley

Jesús LEAL MALDONADO

Catedrático de Universidad, Director del Departamento de Sociología II, Facultad de Ciencias Políticas Sociología, Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN: La revisión de la Ley de Suelo es una exigencia derivada de las propias transformaciones experimentadas en los últimos años por el sistema de producción inmobiliaria y más en concreto por la producción de vivienda en el que el cambio en los factores que lo constituyen exige un cambio en la intervención pública y en concreto en las políticas de suelo cuya máxima expresión es la Ley de Suelo.

En el análisis de la Ley se trata de ver su adecuación a los principios básicos de una política local de suelo. En este sentido se da un énfasis regulador en la ley, especialmente en lo que se refiere a la propiedad del suelo y a la distribución de sus usos. Se analizan los principios redistributivos a los que corresponde, particularmente lo que se refiere a las cesiones y a la localización de las viviendas protegidas y se estudia la capacidad de la Ley para impulsar un desarrollo sostenible en lo que influye fuertemente la regulación de las valoraciones.

DESCRIPTORES: Ley de Suelo. Suelo urbano.

I. INTRODUCCIÓN

Este artículo trata contribuir a armar la justificación de la nueva Ley de Suelo, más allá de los argumentos expresados en su preámbulo y de los deducidos en su texto normativo. Pero lo hace desde una perspectiva sociourbanística, en la que se recogen las aportaciones de las teorías sobre el suelo y de las corrientes actuales de la Sociología Urbana que deben tenerse en cuenta a la hora de analizar ese texto que es la ley.

La tesis principal es que se trata de una ley exigida por el cambio del sistema inmobiliario y en especial por el sistema de producción de viviendas en España a lo largo de la última década. De acorde con esa necesidad que se trata de argumentar, el

resultado previsto de la Ley debe ser el de una influencia tal sobre el sistema que permita el desarrollo de una ciudad algo más justa, más habitable y más sostenible.

El supuesto inicial es que los elementos que inciden en la producción inmobiliaria forman un sistema en el que la intervención pública es solo uno de los factores, en ese sistema de producción de espacio construido cualquier cambio en los factores que lo forman afecta de alguna manera a todo el conjunto y a cada uno de los demás elementos, en este sentido el cambio profundo acaecido a lo largo de los últimos diez años en el suelo, en la urbanización, en la promoción y en la demanda exigen un cambio en la intervención pública. Existe ya un cambio en la intervención del Estado que

se produce a partir del plan de vivienda de 2005, pero quedaba pendiente un cambio en el marco legislativo del suelo ya que el vigente había resultado contestado y quedaba desfasado con respecto al nuevo sistema. En la medida en que los cambios en los factores han afectado a elementos que alcanzan a todo el país, era natural que la reforma afectara a la Ley de Suelo nacional, modificando y especificando el marco de la propiedad y el de las valoraciones urbanísticas, competencia del Estado.

La coyuntura actual responde a una situación determinada de ese sistema que no es permanente sino que está compuesta por elementos que cambian y al cambiar influyen en los demás elementos que al adaptarse a la nueva situación producen cambios en sus características. En ese sentido no deben considerarse las condiciones del espacio construido y sus características como algo inamovible, el inmobiliario experimenta transformaciones que nos obligan a revisar la condición de estático con el que solemos considerarlo. De esa manera tampoco podemos hablar de una realidad inamovible que es afectada por las intervenciones públicas, en términos de medidas concretas o en términos de leyes como la que se comenta en este artículo.

Los principales cambios en el sistema afectan en primer lugar a las necesidades de espacio construido, tanto de vivienda como de actividades. Las características de la pirámide española de población muestran una considerable proporción de jóvenes en edad de formar un nuevo hogar, el retraso que se había venido dando en la edad de emancipación a lo largo de los años ochenta y la primer mitad de los noventa ocultaba parcialmente esta potencialidad de formación de nuevos hogares que se dispara a finales de los años noventa y principios del presente siglo con la llegada a esa edad media de emancipación de las cohortes más numerosas de la historia a las que acompaña un ligero receso de esa edad a la que los jóvenes dejan el hogar paterno (FIG. 1). Si a ese hecho añadimos el aumento de la independencia residencial de los mayores y la demanda de vivienda del enorme flujo de inmigrantes que se asientan en España, a lo largo de la última década, llegamos a una demanda de espacio residencial de unas dimensiones considerables, como nunca se había dado hasta ahora en España. Pero además, a esa enorme demanda todavía habría que añadirle la demanda de viviendas secundarias por parte de españoles y extranjeros.

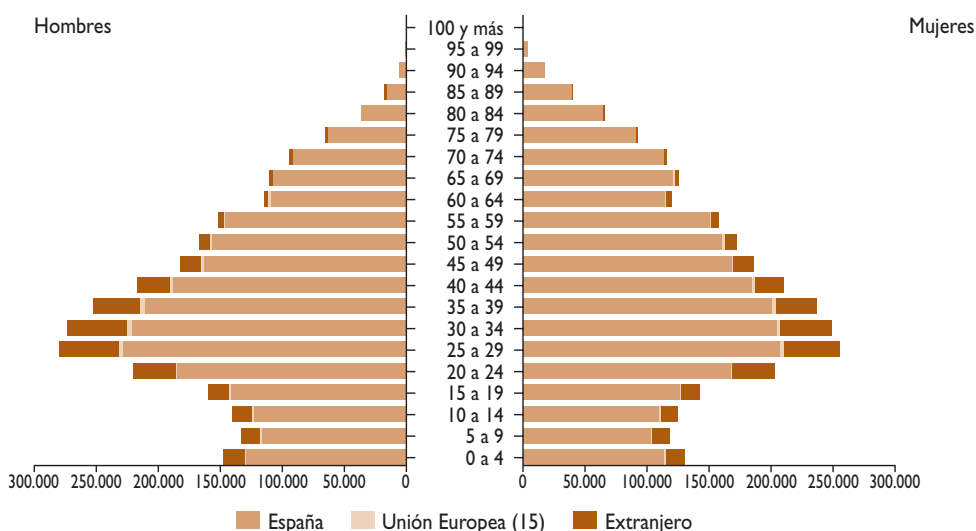


FIG. 1. Pirámide de Población de la Comunidad de Madrid. 2003

Fuente: Padrón de habitantes 2003

El segundo cambio afecta a la producción inmobiliaria, en efecto, a lo largo de los últimos años se ha producido un incremento notable en la producción de viviendas (FIG. 2), oficinas y espacio público que ha cambiado buena parte del entorno de las ciudades españolas, muy especialmente de las grandes ciudades cuya extensión se ha desarrollado enormemente, con formas de crecimiento que con frecuencia rompen con las formas propias de las ciudades españolas, debido a su dispersión y baja densidad, con desarrollos poco sostenibles que exigen una

elevada inversión en infraestructuras y en su mantenimiento.

Este crecimiento ha afectado especialmente a la vivienda y en particular a la vivienda libre ya que en la vivienda de protección pública se ha producido un descenso proporcional en relación con el total de vivienda construida, lo que afecta de forma considerable a los hogares que desean acceder a una vivienda sin más recursos que sus propios salarios y los ahorros obtenidos a partir de su trabajo: jóvenes e inmigrantes sitúan el acceso a la vivienda como uno de sus principales problemas.

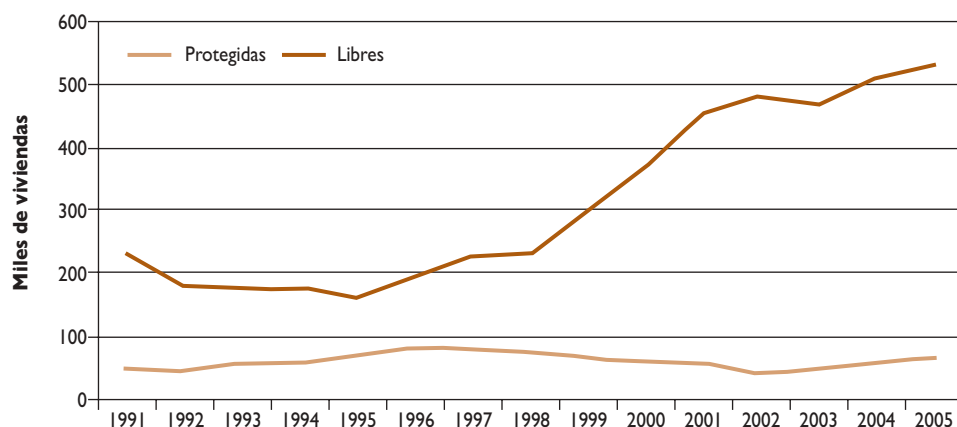


FIG. 2. Evolución de la producción de viviendas según su grado de protección

Fuente: Ministerio de Vivienda

El tercer cambio importante afecta al factor financiero. El elevado precio unitario de los bienes inmobiliarios y en concreto de la vivienda, exigen de forma bastante generalizada el recurso a los préstamos bancarios, desarrollando toda una rama en los mismos que es la hipotecaria. Pues bien, como consecuencia de la mayor estabilidad política y económica española y Europea y debido a la entrada de España en la moneda única europea, se ha producido un cambio en los créditos hipotecarios más que notable que ha permitido un mayor endeudamiento de entidades y de hogares, derivado de una reducción de las tasas de interés de las hipotecas que pasan del 15,5% en 1990 al 3,75% en el 2005, su punto más bajo. A esto hay que añadir el incremento del tiempo de reembolso de los préstamos que se establece actualmente en una media de 28 años, con

algunos créditos que llegan incluso a los 40 años de horizonte de amortización.

El cuarto elemento derivado de estos que ha experimentado un elevado cambio ha sido la comercialización de los productos inmobiliarios, con un incremento notable de los precios de las oficinas y de las viviendas. En especial en estas últimas el precio ha crecido de forma generalizada en todos los ámbitos, en el rural y en el urbano, en los centros y en las periferias de las ciudades, incrementando el esfuerzo que tienen que hacer los hogares para poder alojarse en una vivienda digna (FIG. 3). Ese hecho lleva a un cierto alarmismo social, de forma que el problema de la vivienda se manifiesta como uno de los tres grandes problemas de la sociedad española en las últimas encuestas de opinión llevadas a cabo por las entidades solventes que las suelen realizar.

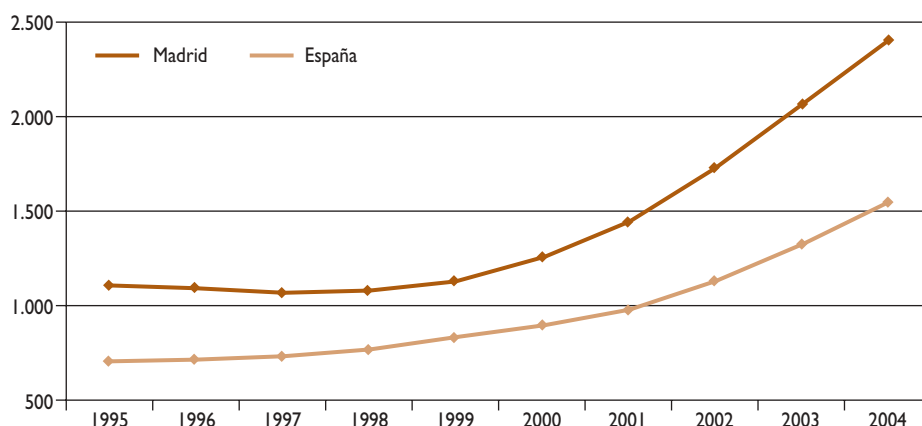


FIG. 3. Evolución del precio medio anual del metro cuadrado de la vivienda libre en la Comunidad de Madrid y en España (euros constantes 2005)

Fuente: Ministerio de Vivienda

Finalmente estos cambios han afectado también a la propiedad del suelo. Los precios elevados de las viviendas se han trasladado al suelo, como suele ser habitual y las transacciones de suelo han adquirido valores notables. Las expectativas creadas por esta subida de precios han servido de reclamo a los inversores y especialmente a aquellos más favorecidos por el crecimiento económico del país y por la rentabilidad de las promociones inmobiliarias que absorbían una parte del crecimiento de los precios junto con los beneficios ordinarios de la promoción. El resultado ha sido en muchos casos una concentración de la propiedad del suelo en los entornos urbanos que dificulta una fluctuación de los precios.

En estas circunstancias, se exigía un cambio en la intervención pública que sirviera de marco para el desarrollo de nuevas normativas autonómicas sobre el suelo, adaptándose a las nuevas circunstancias del sistema productivo. Naturalmente ese marco tendría que restringirse a las competencias del Estado Central en materia de suelo y urbanismo, limitándose a los aspectos que regulan la propiedad del suelo y la valoración inmobiliaria.

La intervención del estado tiene como marco claro los mandatos constitucionales de garantizar el acceso a la vivienda y de impedir la especulación del suelo. Sus objetivos estarán fundamentados por estos

mandatos y en concreto tratarán de impulsar un sistema en el que exista la posibilidad de desarrollar aquellas viviendas que sean accesibles para los ciudadanos, respondiendo con ellos a los principios de solidaridad propios del Estado de Bienestar que se ejercita en todos los países de Europa. Más allá de esas exigencias se trata de establecer un marco coherente en el que se pueda desarrollar un urbanismo solidario y sostenible que facilite los principios de cohesión social.

La Ley de Suelo como instrumento de intervención pública sobre la situación y las actividades inmobiliarias puede y debe cambiar por las propias exigencias que la transformación de los otros elementos del sistema inducen, pero a su vez, al cambiar induce una serie de transformaciones que afectan a sus elementos entre los que estaría el propio precio del suelo. Establecer que la Ley altera el orden de las cosas es como establecer que el cambio tecnológico o las transformaciones del sistema financiero contribuyen a cambiar el funcionamiento del sistema y las características del mercado. La Ley es parte necesaria del propio sistema e interactúa con él. El desafío es que este instrumento jurídico, se encuadre adecuadamente en el ordenamiento legal y que produzca los efectos que se pretenden en función de los objetivos políticos que se tratan de llevar a cabo.

2. LOS CONCEPTOS

El suelo es un bien con una característica especial: es irrepetible y necesario para la actividad humana, de manera que aunque está sujeto a la compra y venta y, por lo tanto, a una valoración económica, tiene un comportamiento bastante atípico en relación con otras mercancías. Existe una diversidad de teorías al respecto, pero la que se aproxima más es la que equipara el comportamiento económico del suelo al de los bienes únicos y en concreto al mercado del arte. De hecho el suelo como tal no tiene precio en el mercado sino que es el propio adquirente el que fija su valor económico. Por ello, en primer lugar, se cuestiona su condición de mercancía como tal y, en segundo lugar, no se le pueden aplicar de forma indiscriminada las leyes y principios económicos que rigen para esas mercancías que se compran y se venden en un mercado que regula sus precios en función de la demanda, la oferta y las disponibilidades y que en definitiva es el que organiza las dimensiones de su producción.

La falta de consideración del peculiar comportamiento económico del suelo, puede llevar a planteamientos erróneos como la iniciativa de generalizar el aprovechamiento del suelo como urbano para todo el ámbito municipal, con el mismo planteamiento de suponer que se puede establecer un equilibrio entre la oferta y la demanda en las transacciones de este bien que tiene esas condiciones específicas que conducen a un comportamiento diferencial respecto a otros bienes capaces de ser producidos en función de las fluctuaciones de la demanda.

En nuestra sociedad el suelo es susceptible de una apropiación privada, es más, dicha apropiación es una de las bases del orden jurídico y económico existente, con lo que nos enfrentamos a la paradoja de que ese bien que es necesario para cualquier actividad, y en concreto para las actividades colectivas, puede gozar de un estatuto de privacidad que en ocasiones entra en contradicción con los fines sociales que se le exigen. En este sentido, el carácter de ser soporte de las actividades le da por otro lado al suelo una situación de condicionante de las mismas que puede entrar en contradicción con las

afinidades e incompatibilidades propias de las actividades humanas. Por lo tanto el suelo debe someterse a una regulación respecto a las actividades que debe recibir sobre sí, esto puede llegar incluso a plantear en algunos países una disparidad entre la privacidad del suelo y la de aquello que se asienta sobre él.

Las teorías que tratan de explicar el valor del suelo han suscitado un gran interés y una extensa literatura, desde los planteamientos de Karl Marx en el libro segundo del *Capital* hasta nuestros días, pasando por las teorías funcionalistas y neoliberales. En resumen se puede decir que existen dos tipos de teorías del suelo (Lipietz 1980): las que manifiestan que el suelo tiene un valor intrínseco en sí mismo, como cualquier otra mercancía y las que establecen que el suelo en sí no tiene valor y que son los elementos adicionales que se establecen sobre él o los condicionantes en términos de localización o características productivas los que le asignan el precio que adquiere en el mercado. Entre las teorías del suelo-valor se agrupan sobre todo las teorías neoclásicas como las de ALONSO (1971) y WINGO (1976) desarrolladas en los sesenta y setenta en las que tratan de explicar la formación de los precios de la vivienda y por ende del suelo en las ciudades a partir de las decisiones individuales de los hogares y de las alternativas que se les presentan en relación con la centralidad, el coste del transporte y la disposición mayor o menor de espacio residencial. Las teorías del suelo no-valor está contemplada por autores de posiciones críticas tales como las de MASSEY (1978) TOPALOV (1984: 1-54) o el propio LIPIETZ (1977), que plantean que el valor proviene sobre todo de la rentabilidad de lo que se produzca en él, ya sea producción agrícola o viviendas. La cuestión es importante, porque afecta a las medidas que deben tomarse a la hora de la regulación de dichos precios.

La posición de la Ley se acerca más bien a las teorías del suelo no-valor, es decir que no existe un valor genérico del suelo sino un valor que se produce en relación con los desarrollos que se dan en ese suelo y que son los que justifican un precio determinado del mismo. El suelo sin una inversión urbanística determinada tendría el valor que

puede tener un suelo similar sin urbanizar y sin un destino urbano. La inversión sobre el mismo, en término de urbanización y construcción, su relación con las infraestructuras, los equipamientos y los servicios generales, a partir de esas inversiones serían los que le atribuirían un valor extra sobre los suelos no urbanos similares. Por otra parte el recurso a la renta o a la producción como medida del valor, es la forma como se desarrolla la explicación del precio del suelo en las teorías del no-valor, para la que ese precio no es sino una acumulación del fruto que produce, ya sea por su producción en sí o por su alquiler (renta del suelo).

Esta concepción no atenta contra nada ni contra nadie, la realidad como se ha dicho antes es cambiante y el valor del suelo sería una de las expresiones de la nueva coyuntura del sistema inmobiliario influido por la Ley y por otros elementos. Algunos autores como Antonio SANTILLANA (1972) atribuyen al suelo un valor expectante, quiere decir que se alinea claramente con los teóricos del suelo-valor. Pero existe un problema serio a la hora de fijar ese valor expectante, se trata de que entra con facilidad en contradicción con la propia Constitución Española que prohíbe expresamente la especulación. El valor expectante del suelo supone en la mayor parte de los casos un elemento de especulación que va más allá de las atribuciones de valor generada por lo que se añade al propio suelo. Elevar el valor del suelo por una calificación decidida en un plan sería una forma de fijación de ese valor expectante y en definitiva una forma de especulación que la Constitución prohíbe expresamente. El permitir esa fijación de la pura expectación al valor, es uno de los errores de algunas normativas que entran en contradicción con la normativa constitucional.

Los usos y las actividades que se asientan en ese suelo urbano pueden ser de muy diversas características. El preámbulo de la Ley se refiere expresamente a la forma de actuación de los planes a partir de la fijación de usos, lo que se ha denominado la zonificación (*zoning*) que en la práctica constituye la base de gran parte de los planes por la dificultad de controlar y distribuir

adecuadamente esos usos en un entorno capitalista en el que se dan usos débiles y usos fuertes, usos dominantes y usos dominados cuya impronta espacial no está en relación con su funcionalidad.

El problema estriba en que los usos fuertes, es decir, las actividades más rentables se sobreponen sobre las menos rentables y en definitiva las suplantán. Una sucursal bancaria desplazará siempre a una panadería, porque es mucho más rentable, lo que se traduce en que ocupará los espacios más codiciados. Lo mismo sucede con las viviendas, la construcción de viviendas libres en igualdad de densidad permitida, será más rentable que la construcción de viviendas sociales públicas o que la edificación de viviendas de protección pública cuyo precio está tasado. Pero es necesario edificar esas viviendas protegidas porque una buena parte de los hogares no tienen capacidad para acceder a una vivienda libre en el sistema inmobiliario actual. Es más, la reducción de la proporción de esas viviendas sociales y protegidas a lo largo de los últimos años, como consecuencia de la elevación de los precios del suelo, plantea un problema social de gran magnitud que amenaza con alterar los principios de la cohesión social, no solo por lo que puede suponer de impulso para los movimientos sociales sino por su esencia discriminante.

Por cohesión social se entiende la situación social en la que los distintos grupos y las personas individuales tienen un grado de unión y relación entre ellas, más allá de sus diferencias en renta, etnia, cultura y clase, aunque solo sea la de la proximidad de la residencia. La existencia de una cierta cohesión es imprescindible para la gobernabilidad de una sociedad, su ausencia convertiría la vida cotidiana en una pesadilla por la sucesión de acciones y contestaciones sociales.

En ese sentido la garantía de la provisión de los usos necesarios, en términos de funciones o en términos de características de viviendas, constituye uno de los objetivos básicos de un Estado moderno y especialmente en España en donde la Constitución exige a los poderes públicos que provean de las condiciones para que todos los españoles puedan acceder a una vivienda digna.

La Ley va más allá y plantea que las viviendas de protección pública con precio tasado tengan una localización respetuosa con el principio de cohesión social (artículo 10 b), lo que supondría un localización de las mismas con un cierto grado de mezcla con las viviendas libres. En este sentido se trata no solamente de una garantía de acceso sino de algo que va más allá que es la exigencia de las condiciones para garantizar una cohesión social entre los ciudadanos, para lo que la mezcla social resulta uno de sus elementos básicos (LELÉVRIER 2005, PONCE 2002). Esto se entiende en la actualidad por gran parte de leyes europeas y en concreto por la Ley de solidaridad francesa que exige una proporción mínima de viviendas sociales a todos los ayuntamientos, independientemente de sus características sociales y económicas, so pena de incurrir en una multa bastante cuantiosa.

3. LOS SUPUESTOS

El preámbulo de la Ley parte de un supuesto de agotamiento de las leyes precedentes afectadas sobre todo por la distribución de las competencias entre administraciones, en ese sentido manifiesta su respeto por una distribución de competencias y plantea la existencia de una serie de atribuciones a la Administración Central del Estado que serían las que regularía la Ley.

Pero ese agotamiento no debe entenderse solamente como un cambio en el reparto de competencias, existen otra serie de supuestos que fundamentan o condicionan la necesidad de una nueva regulación del suelo y del urbanismo, como sería el cambio experimentado en el sistema productivo inmobiliario y especialmente del sistema de producción de vivienda a lo largo de los últimos años, tal como se ha puesto en relevancia anteriormente.

En esta situación se hace necesario poder disponer de suelo tanto para el desarrollo de viviendas en propiedad a precio asequible para los que tratan de acceder a una vivienda, como en alquiler para aquellos hogares que elijan esta opción o simplemente para los que se vean obligados a ella por no

reunir los recursos necesarios para la compra de la vivienda.

Hay que tener en cuenta que en esta nueva situación el alquiler y la propiedad se aproximan, la situación de una persona que opte por la propiedad supone una carga hipotecaria mensual que desde donde se puede ver actualmente, se extendería fácilmente a lo largo de toda su vida activa, para poder disfrutar en la jubilación de un patrimonio que supusiera una minoración de su gasto corriente y a la vez un cierto seguro de cara a situaciones problemáticas que exijan un gasto suplementario. El que elija el alquiler como alternativa perderá ese patrimonio al final del período de activo, con lo que tendría que prolongar el gasto en vivienda a lo largo de su jubilación, pero alternativamente tendría una mayor capacidad de movilidad, no dependiendo tanto de una localización concreta de la vivienda ya que la venta de la misma suele ser mucho más compleja que el alquiler y supone un gasto fiscal considerable, por los impuestos que hay que pagar con un cambio de vivienda.

Esa alternativa al alquiler es escasa en España, y la mayor parte de los hogares que disponen de una vivienda lo hace en propiedad frente a una proporción del 11,5% que lo hace en alquiler, una de las más bajas en Europa. No solo el alquiler no es contemplado por la mayoría de los residentes, sino que tampoco parece que haya una respuesta entusiasta por parte de los propietarios de vivienda para poner en el mercado de alquiler sus viviendas, a pesar de su potencial demanda por parte de los hogares que no tienen bien definido su proyecto familiar.

En este sentido, el cambio del sistema exige una mayor intervención del Estado en todas su dimensiones, ya que ha aumentado considerablemente el número de hogares que encuentran fuertes dificultades para poder acceder a una vivienda, ya sea en propiedad o en alquiler. La consecuencia es que o se controla el precio de la vivienda, a partir del precio del suelo, o se fomenta la adquisición del suelos para el desarrollo de una producción de viviendas con precios asequibles para los que no pueden acceder al mercado libre. Se trata en definitiva de

establecer un patrimonio desmercantilizado de suelo susceptible de plantear un mercado alternativo con precios asequibles. En este caso, la formación de una oferta desmercantilizada lleva de por sí a extender dicha oferta al propio suelo, lo que obliga a clasificarlo y separarlo, limitando una porción del mismo a un fin social exclusivo. Esta situación debería suponer la continuidad de esa calificación, pero ese hecho se deja a la intervención de las leyes del suelo de las comunidades autónomas, algunas de las cuales ya han optado por esa calificación transmitida a las viviendas. De todas maneras el Plan Estatal de Vivienda 2005-2008 también se manifiesta en este sentido al prolongar a la vida útil de la vivienda de protección pública su calificación, considerando esta en 30 años

4. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE SUELO

Partimos del resumen de los objetivos de la política de suelo en los tres objetivos que la literatura sobre política local suele atribuir a la intervención pública, estos serían los de **regulación, redistribución y desarrollo** (NAVARRO & CLARK 2007). Una ley deberá por lo tanto establecer el equilibrio básico entre los derechos y competencias que faciliten estos tres objetivos convertidos en principios generales.

- En primer lugar, se debe **regular** la intervención de los diferentes agentes que modifican los usos existentes en un espacio determinado, entre dichos agentes se cuenta especialmente a la propiedad que tiene el dominio de ese espacio, pero se considera que ese dominio no es absoluto y que tiene una serie de derechos y deberes a los que debe atenerse, sobre todo para no interferir con otros derechos que en cualquier caso necesitaran de un espacio en el que desarrollarse. La regulación viene expresada en la nueva Ley de Suelo como uno de los principios básicos que no hace sino continuar la orientación que ha venido dándose a partir de las diversas leyes del suelo que se han ido sucediendo,

aunque establece algunas innovaciones como es la de separar claramente la propiedad del suelo de la actividad edificatoria sobre el mismo (el vuelo), tal como se establece en gran parte de las legislaciones europeas sobre el suelo.

- El segundo objetivo que se plantea en una intervención pública local es el de **redistribución**. En una sociedad capitalista se da una tendencia del propio sistema a su destrucción, tal como describe Kart Polanyi (1989), la aplicación del liberalismo absoluto se hace en ese sentido imposible, tal como nos muestra la historia del siglo XIX y también la propia historia de las actuaciones urbanísticas. La libertad total de actuación terminaría entrando en contradicción con las exigencias de libertad individual y con las posibilidades de desarrollo que necesitan una serie de condiciones especiales, en términos de equipamientos, actividades e infraestructuras de comunicación y servicios.

La redistribución sería una herencia de la etapa del modo de integración económica y social precedente, en la que los poderes públicos establecen un principio de reparto de los bienes producidos por una comunidad de forma que satisfaga las necesidades y pueda mantener los elementos comunes que se juzgan necesarios para el funcionamiento y progreso de la sociedad. De todos es conocido que la ciudad por sí misma tiende a incrementar las desigualdades sociales y económicas existentes (HARVEY 1987) y que se exige la intervención pública para poder establecer las rectificaciones correspondientes. Dicho en términos más coloquiales, es imprescindible un cierto Keynesianismo urbano que facilite el propio desarrollo del capitalismo, compensando las fuerzas que tienden a ahogarlo. En términos de la Ley de Suelo la redistribución atiende al mandato constitucional del artículo 47 que plantea la intervención pública como garante para preservar el derecho de todos a una vivienda digna.

- Finalmente el tercer principio sería el de **desarrollo**; las políticas de suelo deben orientar y facilitar los desarrollos

urbanísticos con carácter sostenible, a través de los planes generales y las directrices territoriales, estableciendo las medidas oportunas para que una vez consideradas los aspectos reguladores y redistributivos, la ciudad pueda crecer acorde con sus necesidades y sus opciones colectivas.

5. LA REGULACIÓN EN UN CRUCE DE DERECHOS QUE INTERFIEREN ENTRE SÍ

Acorde con los planteamientos anteriores, la Ley debe establecer las regulaciones generales pertinentes para que los derechos de propiedad no interfieran con los derechos del conjunto de la sociedad en las condiciones actuales del sistema inmobiliario y en particular del sistema inmobiliario residencial. Se trata de una regulación básica como corresponde a una ley nacional que debe servir de punto de arranque para las leyes autonómicas y a partir de ellas para los planes territoriales y urbanísticos.

La primera regulación que se exige tiene que ver con la intervención pública para el desarrollo de las infraestructuras y servicios de la población, lo que implica una serie de cesiones de suelo en el que se asienten estas funciones. Pero más allá de esa cesión fundamentada, que deberá ser acorde con las leyes autonómicas y con los planes de urbanismo que las desarrollen, existen una serie de cesiones más genéricas que deben ser también reguladas.

A finales de la década de los ochenta, a partir de la Ley de 6/1998 de 13 de abril se redujeron las cesiones a los ayuntamientos del 15% anterior al 10% considerando que la proporción anterior era excesiva y que debería reducirse e incluso suprimirse, debido a que al reducir las cesiones, se disminuía el coste real del suelo edificable y ello contribuiría a reducir los precios de la vivienda. Resulta especialmente paradójico porque a partir de ahí el crecimiento de los precios de la vivienda y el suelo adquirió unas dimensiones como no las había tenido en el medio siglo precedente. Lo que venía a demostrar que en realidad la proporción de

esas donaciones no tenía una relación directa con la fijación de los precios del suelo. Más bien hay que pensar que esos precios, al tratarse de un bien básico, se forman a partir de los precios de la vivienda y estos se marcan en función de la capacidad económica de la demanda, en términos de solvencia y de volumen. Por eso resulta paradójico que se siga arguyendo que el establecimiento de cesiones va a suponer un encarecimiento de la vivienda, ya que considerado el precio medio de forma agregada, no cabe duda que un aumento de las viviendas de Protección pública supondría más bien una reducción de dicha cantidad.

La cuestión que se planteó era si debía seguirse con tales cesiones o por el contrario se suprimían a favor de otra medida. Pero en este sentido ha sido sobre todo el interés municipal el que ha primado. Es cierto que fue dicho interés, manifestado por la Federación de Municipios y Provincias el que logró frenar la intención de suprimir todas las cesiones. Para los municipios y especialmente para aquellos que están sometidos a un crecimiento elevado, las cesiones representan una parte importante en la formación de su patrimonio de suelo que va a constituir la base para una política local de vivienda pública, aunque algunos ayuntamientos lo hayan usado para otros fines.

La exigencia de dichas cesiones para poder llevar a cabo una política de vivienda social ha llevado a mantenerlas aunque dentro de un abanico amplio que va del 5 al 20%, siendo las leyes autonómicas las que especificarán la cuantía precisa. Estas cesiones deberían formar parte de un patrimonio local que en la medida de lo posible no debería enajenarse y que debería destinarse al asentamiento de viviendas sociales, cuya realización en suelo a precios de mercado sería imposible por el coste que podría acarrear a los municipios y a las comunidades. Por otra parte el hecho de ser un suelo público facilitaría, al menos conceptualmente, la intención de construir en él viviendas sociales. De hecho la mayor parte de las viviendas sociales promovidas por entidades públicas en España, lo han sido en suelos de cesión. De cualquier manera la Ley establece el carácter social de estos suelos, cuando tuvieran la

sobredeterminación de vivienda de protección pública que debe mantenerse en su enajenación, en el caso de que se produjera.

Pero la asignación de un uso de vivienda social o de vivienda pública va a depender de la propia iniciativa municipal. Todo apunta a que se trata de una buena ocasión para dispersar las viviendas sociales en el territorio, localizándolas junto a las viviendas libres y de protección pública que estaban en el plan parcial correspondiente, que realiza la cesión. Eso permitiría poder establecer un cierto principio de mezcla social, especialmente en los barrios de hogares con rentas altas, rompiendo la tendencia a formar guetos cerrados que dificultan la cohesión social.

La regulación de los tipos de suelo constituye en sí una novedad que rompe con medio siglo de existencia de la categoría de suelo urbanizable que desaparece de la Ley estatal ya que se trataba de una categoría ambigua tal como plantea Valenzuela (1986) y sin sentido en la consideración que la Ley establece del suelo y su valoración. Esa desaparición distribuye las categorías generales de suelo entre el suelo urbano y el suelo no urbano, dándose dentro de cada una de esas categorías toda una serie de subdivisiones que van desde el suelo urbano consolidado hasta el suelo no urbano de protección. La supresión de esa categoría es acorde a lo expresado anteriormente sobre la sinrazón del valor expectante. Un suelo es urbano cuando, tras su calificación, ha recibido una serie de inversiones en orden a poder edificar sobre él. Puede haber grados de desarrollo de la inversión urbanizadora, lo que daría el grado de suelo urbano que puede atribuírsele.

6. REDISTRIBUCIÓN Y SOLIDARIDAD EN EL ESTADO DE BIENESTAR

El principio de redistribución es uno de los principios de la intervención pública. Es un principio democrático en la medida en la que trata de fundamentar el acceso de todos los ciudadanos a los bienes básicos, independiente de su capacidad económica y de su situación. Es también un principio de

cohesión social, tal como se ha definido esta anteriormente, ya que supone acortar las distancias que el mercado establece para los distintos individuos y hogares en el acceso a la vivienda. También es un principio típicamente constitucional, que tiene la solidaridad pública como base y el Estado de Bienestar como expresión de esta solidaridad.

En una situación de cambio como la actual en la que se da un cierto debilitamiento de la solidaridad familiar por los cambios en las formas de convivencia a la vez que se produce un cierto recrudecimiento de los procesos de desigualdad, se hace importante la función del Estado de Bienestar como garante de una redistribución que exprese la solidaridad social que se reduce en otros ámbitos. Por lo tanto esa redistribución viene justificada plenamente y se ejerce en el proceso de transformación urbana para posibilitar el desarrollo de viviendas de protección pública a precio tasado. Hay que tener en cuenta que el cambio del modelo inmobiliario a que hemos hecho referencia empuja hacia una concentración de las medidas de intervención para la provisión de viviendas de los hogares de renta baja en la consecución de suelo a precio asequible.

En efecto, si se considera la evolución de la figura de las viviendas de protección pública, observamos que en su origen su promoción se canalizaba a partir de instrumentos de financiación, en un momento histórico en el que el desarrollo del mercado hipotecario era escaso. Eso llevó a la creación de un banco público que garantizaba dicha financiación, para luego evolucionar e imponer una cuota de inversión a las Cajas de Ahorro que contribuyeron a afianzar esta financiación, en momentos en los que las viviendas de protección pública llegaban a superar en proporción a las viviendas libres. Pero la reducción de los intereses de los préstamos hipotecarios y la extensión del tiempo de reembolso de los préstamos en una situación como la actual, con un sistema financiero avanzado, hace que la ayuda financiera a las viviendas protegidas pierda su eficacia inicial ya que no aporta gran cosa sobre la reducción real del esfuerzo, lo que obliga a concentrar la intervención en otro tipo de ayudas. Teóricamente se podría establecer una

discriminación entre las viviendas libres y las protegidas en relación con la deducción fiscal, pero existe una cierta autonomía en el establecimiento de las medidas fiscales y una reticencia por parte del Ministerio de Economía y Hacienda a retocar este instrumento. Finalmente, más allá de las ayudas directas que puedan facilitarse a los adquirentes de viviendas de protección pública, queda la intervención en suelo, como la gran opción, en una coyuntura en que los precios del suelo son la gran barrera para el desarrollo de este tipo de viviendas.

La política de suelo se orienta pues a la formación de instrumentos que faciliten la producción de viviendas de protección pública, con un precio regulado, como fórmula más pertinente para desarrollar una intervención solidaria del Estado. En este sentido se puede decir que en la situación actual del sistema inmobiliario el instrumento principal de intervención del Estado para la producción de vivienda, no es ni el presupuesto directo ni la garantía de financiación, como era anteriormente sino la disposición de suelos finalistas para construir viviendas de protección pública.

En la medida en que la disposición de ese suelo se hace a partir de los planes de urbanismo y que estos son competencia municipal, se da un traslado hacia los ayuntamientos de la responsabilidad en la política de vivienda a partir de la consecución de espacios para la edificación de viviendas de protección pública y de viviendas sociales de patrimonio público. Este cambio ha sido todavía poco asimilado en España y son muchos los ayuntamientos que se consideran ajenos a esta exigencia de facilitar suelos para el desarrollo de estos tipos de vivienda. Por otra parte la sobredeterminación que implica esta calificación de suelo para viviendas de protección pública tiene que darse por aquellos que pueden legislar y que regulan las bases en las que se construyen los planes de urbanismo, es decir al Estado Central y a las Comunidades Autónomas.

Esto venía planteándose desde hace más de veinte años, partiendo de la actuación pionera del Plan de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 en el que por primera vez aparece la sobrecalificación de suelo para la

construcción de viviendas de protección oficial. Esta medida tuvo diversos avatares, pero poco a poco fue entrando en la mayor parte de las leyes del suelo autonómicas, planteándose en la actualidad por primera vez en una Ley de Suelo estatal.

Una vez que se propone el establecimiento de una sobrecalificación, la cuestión que se plantea es la de la proporción de suelo que hay que destinar a este tipo de viviendas en los nuevos desarrollos. La Ley, tras diversas consultas, ha elevado al 30% dicha proporción, aunque el borrador inicial planteaba una proporción algo inferior, en el transcurso de su redacción se fue recrudeciendo de tal forma el problema que hubo que aumentar la proporción que en cualquier caso supone un mínimo que es fuertemente superado por una serie de Comunidades como la del País Vasco, Navarra y Madrid, aunque hay otras leyes del suelo como la de Valencia en la que no se consideran dichas cesiones.

En el fondo se trata de facilitar un instrumento a los ayuntamientos para el desarrollo de viviendas protegidas que en la redacción de los planes deben incluirlo y vigilar por su cumplimiento, cosa que hasta ahora ha sido poco eficiente, ya que en ninguna de las comunidades autónomas la proporción de estas viviendas alcanza la proporción fijada por sus leyes del suelo. Este es un reto que se trasmite a los gestores del suelo y al control que las propias comunidades establezcan sobre el cumplimiento de sus leyes.

Una de las cuestiones que plantea esta medida es la definición de vivienda de protección pública, que en la actualidad queda establecida por los planes de vivienda del Estado y por las leyes del suelo o de vivienda de las propias comunidades autónomas. Pero más allá de los detalles de dicha definición, la cuestión es que se trata de un suelo en el que solo se pueden construir viviendas cuyo precio máximo viene marcado por el Estado, y cuyas transacciones están reguladas durante un período de tiempo. Se trata de viviendas dirigidas a hogares de rentas medias y bajas aunque el límite de las rentas de los demandantes lleva a englobar cerca del 90% de los hogares.

Para los hogares de rentas bajas estarían destinadas las cesiones de suelo en las que su coste podría llegar a ser cero y por lo tanto permitiría actuaciones de un precio o de un alquiler al que pudieran acceder los hogares menos favorecidos que no dispusieran de recursos para acceder a una vivienda protegida, siendo objeto de operaciones municipales y autonómicas con fondos propios o con ayudas autonómicas y estatales que facilitaran la formación necesaria de un patrimonio público de alquiler dirigido a estos hogares.

7. DESARROLLO URBANO EN UNA GARANTÍA DE MEJORA DE LA CALIDAD DE VIDA

La nueva Ley de Suelo sigue siendo como las anteriores una ley de desarrollo en la que la rehabilitación de la ciudad existente tiene escasa consideración. Esto se debe a que el problema más urgente es precisamente el de ordenar los nuevos crecimientos urbanos, mientras que las cuestiones sobre la renovación urbana están sometidas a políticas más locales en las que se afronten las condiciones concretas e irrepetibles que se presentan en cada uno de los casos en los que se pretende una auténtica renovación urbana.

Una de las características del nuevo modelo inmobiliario periférico es la de la expansión sin precedentes, en gran parte derivada de una calificación de suelo desmesurada para las necesidades que puede provocar los problemas que ya tuvo a mediados de los años setenta, con extensiones a medio construir en las que los desarrollos no se correspondían con un crecimiento ordenado y en el que junto a grandes urbanizaciones permanecían espacios vacíos cuya urbanización se había detenido por intereses especulativos o simplemente por litigios sobre la propiedad. El resultado era una ciudad a trozos que una buena parte de los primeros planes de los ayuntamientos democráticos tuvieron que componer.

El problema que se plantea en la actualidad en España es el desorden del desarrollo más que el límite al mismo. Ese

desorden ha invadido casi todo el litoral mediterráneo, alterando el paisaje con desarrollos que no eran necesarios y que podrían haber tenido otras expresiones más respetuosas con el medio. Pero también ha tenido un fuerte impacto en el medio urbano. Ese desarrollo desordenado, tiene consecuencias que pueden ser tan perniciosas como la constricción del crecimiento, lo que exige un planteamiento claro en los planes y una ejecución de los mismos en los tiempos previstos.

La Ley invita a un desarrollo sostenible, en el que la ciudad compacta siga siendo el modelo español de crecimiento urbano, naturalmente que se trata de una intención que serán los planes de urbanismo y las directrices territoriales autonómicas las que tienen que recogerlas. La ciudad compacta es más ecológica y tiene más posibilidad de mantenerse que una ciudad dispersa que exige una elevada cantidad de energía en desplazamientos y una ocupación del territorio que impide la implantación de otros usos, como el agrícola o el forestal.

Para llevar a cabo ese desarrollo ordenado hace falta un cumplimiento temporal de los planes lo que implica que la ciudad crezca al ritmo que se plantea y en la orientación que se pretende. A eso puede contribuir la forma de valoración del suelo, de manera que si no se produce el desarrollo en el tiempo indicado su valor sigue siendo el de cualquier espacio rural, con la posibilidad de que en caso de ser expropiado su valor será el de cualquier suelo que en el momento tenga una situación de inversión y una productividad similar.

8. CONCLUSIÓN

Esta Ley constituye un hito necesario pero no suficiente para el ordenamiento de los desarrollos urbanos y en concreto para poder solucionar el problema de la vivienda que atañe a la sociedad española actual. Su exigencia viene dada por el drástico cambio producido en los últimos años en España en la producción de espacio construido y en concreto en el mercado de la vivienda. Partiendo de esta necesidad la Ley trata de establecer una regulación adecuada a los principios de una política racional de suelo,

una redistribución que vele por un mejor reparto del acceso a la vivienda y un desarrollo que tenga unas ciertas garantías de sostenibilidad.

La Ley es un marco que a la vez establece normativa y doctrina de cómo deben darse esos desarrollos, pero ese marco, debe completarse por los otros poderes públicos y en especial por los gobiernos locales, cuyos planes deben partir de una concienciación de que en la coyuntura actual la mejora de las condiciones de vivienda depende en gran parte de su intervención sobre el suelo y

sobre todo de la ejecución precisa de las viviendas protegidas, aumentando su protagonismo en la producción de viviendas de régimen especial para aquellos que ni siquiera pueden acceder a estas viviendas protegidas. Sin la intervención decidida de los poderes locales sería inútil cualquier intento de resolución del problema por parte de los poderes central y autonómico para la consecución de un territorio más justo, más habitable y con un desarrollo efectivo y sostenible que responda a las necesidades de sus habitantes.

BIBLIOGRAFIA

- ALONSO, W. (1971): "The Economics of Urban Size", en *Papers of the Regional Science Association*, 26: 67-83.
- HARVEY, D (1977): *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo XXI Madrid.
- LELÉVRIER, C. (2005): "Mixité : d'un idéal social aux incertitudes des politiques urbaines" *Urbanisme*, 340, janvier-février
- LIPIETZ, A. (1980): *El capital y su espacio*, ed. Siglo XXI, México.
- NAVARRO, C. & T. CLARK (2007): "Local political cultures. Comparing participation among Spanish cities". *8th Annual Conference of the European Sociological Association*. Glasgow.
- POLANYI, K. (1989): *La gran transformación*, ediciones La piqueta. Madrid.
- PONCE SOLÉ, J. (2002): *Poder local y guetos urbanos. Las relaciones entre el Derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*, INAP-Fundació Carles Pi i Sunyer, Madrid.
- (2004) "Solidaridad, cohesión social y derecho público: a propósito de las reservas legales de vivienda protegida como instrumento de desarrollo urbanístico sostenible", en *II Seminario Pensando lo local en un nuevo siglo*, Barcelona, febrero.
- SANTILLANA, A. (1972): *Análisis Económico del problema de la Vivienda*. Ariel. Barcelona
- TOPALOV, C. (1984): *Ganancias y precios urbanos*. Ed. Siglo XXI. Madrid.
- VALENZUELA, M. (1986): "El suelo urbanizable, un término ambiguo para una realidad compleja". *Ciudad y Territorio*. julio-septiembre.
- WINGO, L. (1976): *Ciudades y Espacio (El uso futuro del suelo urbano)*, Oikos-Tau. Barcelona.