

REVISTA CRÍTICA DE DERECHO INMOBILIARIO

FUNDADA EN 1925

por

D. Jerónimo González Martínez

Año LXXXI • Septiembre-Octubre 2005 • Núm. Especial
«LA POLÍTICA DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA:
INSTRUMENTOS JURÍDICOS, URBANÍSTICOS
Y SOCIALES»

CONSEJO DE REDACCIÓN

Presidente:

D. Luis Díez-Picazo y Ponce de León.

Consejeros:

D. Fernando Pedro Méndez González.
D. Antonio Pau Pedrón.
D. José Poveda Díaz.
D. Juan Vallet de Goytisolo.
D. Aurelio Menéndez Menéndez.
D. Eugenio Fernández Cabaleiro.
D. Manuel Amorós Guardiola.
D. José Antonio Nortes Triviño.
D. Fernando Muñoz Cariñanos.
D. José Manuel García García.
D. Juan Pablo Ruano Borrella.
D. José Luis Laso Martínez.
D. Joaquín Rams Albesa.
D. Juan Sarmiento Ramos.
D. Luis María Cabello de los Cobos y Mancha.
D. Carlos Lasarte Álvarez.
D. Antonio Manuel Morales Moreno.
D. Ángel Rojo Fernández-Río.
D. Juan Luis Iglesias Prada.
D. Fernando Curiel Lorente.
D. Francisco Javier Gómez Gállico.
D. Juan María Díaz Fraile.
D. Vicente Domínguez Calatayud.

Comisión Ejecutiva:

D. Fernando Pedro Méndez González.
D. Celestino Pardo Núñez.
D. Manuel Amorós Guardiola.

Consejero-Secretario de la Revista:

D. Francisco Javier Gómez Gállico.

Dirección: Diego de León, 21.—28006 Madrid.—Tel. 91 270 17 62

revista.critica@corpme.es

La Revista no se identifica necesariamente con
las opiniones sostenidas por sus colaboradores.

© Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España

I.S.S.N.: 0210-0444

I.S.B.N.: 84-500-5636-5

Depósito legal: M. 968-1958

Imprime: J. SAN JOSÉ, S. A.

Leganitos, 24

28013 Madrid

No está permitida la reproducción total o parcial de esta revista, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

S U M A R I O

Págs.

PRESENTACIÓN

«Algunos temas de interés con relación a la vivienda a la luz de las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado», por PILAR BLANCO-MORALES LIMONES	1555
---	------

ESTUDIOS

«El Registro de la Propiedad y los sistemas de actuación urbanística con especial referencia a las Comunidades Autónomas», por FERNANDO ACEDO-RICO HENNING	1561
«La transformación urbanística del suelo. Factores que inciden en el incremento de su valor», por ENRIQUE BARDAJÍ ÁLVAREZ	1599
«Economía y mercado de vivienda en España», por LARA DE MESA GÁRATE	1607
«La hipoteca como instrumento al servicio del desarrollo del mercado inmobiliario», por FRANCISCO JAVIER GÓMEZ GÁLLIGO	1633
«El problema de la vivienda en España ante las dificultades del sistema formativo», por JOSÉ LUIS LASO MARTÍNEZ	1653
«La formación del precio del suelo», por MANUEL MARTÍ FERRER	1679
«La financiación de la vivienda en el ciclo expansivo 1996-2005», por GREGORIO MAYAYO CHUECA	1713
«Arrendamientos Urbanos y Régimen Jurídico de la Vivienda», por ANTONIO ROMÁN GARCÍA	1735

PRESENTACIÓN

Algunos temas de interés con relación a la vivienda a la luz de las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado

Quisiera agradecer, en primer lugar, a la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* que me ofrezca la realización de esta introducción, en un número especialmente dedicado a recoger los estudios presentados por los ponentes del Curso de Verano sobre *La política de la vivienda en España: instrumentos jurídicos, urbanísticos y sociales*, celebrados en Aranjuez (Madrid), los días 18 a 22 de julio de este año 2005, bajo la codirección de dos Registradores de la Propiedad, FERNANDO ACEDO RICO y FRANCISCO JAVIER GÓMEZ GÁLLIGO, este último adscrito a la Dirección General de los Registros y del Notariado, Centro Directivo en el que actualmente tengo el honor de ser Directora General.

Discutir, pensar y reflexionar sobre la vivienda y todo lo que ella representa me parece un ejercicio de acción ciudadana y social de primer orden, pues no en vano una de las preocupaciones actuales de los ciudadanos es el tema relacionado con la vivienda en todos sus aspectos.

No existe una única respuesta que pueda solucionar de inmediato el acceso de los ciudadanos a la vivienda, pero sí es necesario un esfuerzo desde los poderes públicos para intentar garantizar lo que la propia Constitución establece como un derecho para todos los ciudadanos, como es el derecho a una vivienda digna.

Factores políticos, económicos y sociales se entremezclan en esta circunstancia, y la única manera de intentar llegar a una solución lo más aceptable posible es el de integrar todos los factores y buscar soluciones armónicas en todos los campos.

El conjunto normativo que rodea al fenómeno de adquisición de una vivienda es complejo, a veces diseminado, en la que incide tanto la legisla-

ción estatal como la de las propias Comunidades Autónomas, sobre todo en relación a las viviendas de protección oficial.

Es necesario ir creando y perfeccionando un marco jurídico adecuado para dar respuesta a las demandas y exigencias de los ciudadanos en un entramado de normas cada vez más complicado y donde el consumidor necesita confianza y seguridad.

Los principios fundamentales de este estatuto son que el comprador de viviendas tiene derecho a la información completa sobre los aspectos técnicos y jurídicos de lo que compra. Asimismo tiene derecho a un asesoramiento jurídico sobre el vínculo contractual que contrae y sus consecuencias. Aquí el papel del Registro de la Propiedad es muy importante, en cuanto facilita seguridad en la contratación e información segura a favor de terceros adquirentes. Los derechos de ese consumidor final deben ser preferidos frente a cualquier otro posible, teniendo en cuenta que la protección de sus intereses debe hacerse estableciendo mecanismos preventivos de control que traten de evitar, en la medida de lo posible, el nacimiento del problema. Es necesario establecer, cara al consumidor, todo un conjunto de precauciones y cautelas, a fin de que en todo momento aquél esté protegido y, sobre todo, informado.

En mi condición de Directora General de los Registros y del Notariado, creo que es fundamental el binomio ya conocido de documento público e inscripción en el Registro de la Propiedad. La legitimación en el tráfico jurídico, que protege al ciudadano en la adquisición de vivienda, la da el título público inscrito en el Registro de la Propiedad o —dicho de otra forma, que tanto monta, monta tanto— la inscripción en el Registro de la Propiedad en base a un documento público.

De todo el proceso que se produce en la compraventa de una vivienda existen unas previas actuaciones al visitar la vivienda, en el caso de las viviendas usadas, y un conjunto de precauciones que debe tomar el futuro comprador, debiendo éste visitar la propia vivienda, sus anejos, garajes, el funcionamiento de los servicios esenciales, el entorno donde está situada y la información que se pueda derivar de los propios vecinos, etc.

Posteriormente es necesario que la documentación del transmitente sea correcta, el estado de cargas de la finca, situación de pago del impuesto sobre bienes inmuebles, estatuto del edificio, gastos de comunidad, situación urbanística, etc. Aquí el papel de asesoramiento del Notario es fundamental.

La firma del documento privado que suele realizarse en muchos casos puede tener problemas relativos a la persona del vendedor, al precio, las arras o señal que suelen dar, etc. Cuestiones estas muy importantes que pueden condicionar en el futuro la evolución de la propia compra.

Es importante que el ciudadano sepa que antes de acudir a la firma de la escritura, puede y debe pedir asesoramiento al Notario, comprobar el borrador de la escritura y plantear cuantas cuestiones considere necesarias.

La información registral continuada, solicitada por el Notario y facilitada por el Registrador de la Propiedad, protege al comprador frente a posibles fraudes, al tenerle informado del estado y situación de la finca, cargas, limitaciones, etc., con la obligación de que esa información durante unos días sea actualizada por el propio Registrador si han cambiado determinadas circunstancias.

En el caso de las viviendas de nueva construcción existen una serie de características especiales, sobre todo cuando hablamos de la adquisición de un piso sobre plano a los efectos de las garantías y derechos que tiene el adquirente en estas circunstancias. La redacción del documento privado de compraventa debe ser analizada con cuidado, y en muchos casos se trata de documentos ya predeterminados y redactados por una de las partes, es decir, por la empresa constructora o la promotora.

Todo el conjunto de garantías y derechos que se derivan por daños sobrevenidos, por ruina o defectos graves; los derechos y obligaciones establecidos en la Ley de Ordenación de la Edificación, sobre todo la responsabilidad por los diferentes daños materiales, vicios o defectos que afecten a determinados elementos de la construcción; las garantías de las cantidades entregadas a cuenta por el comprador en la adquisición de una vivienda en construcción, con la obligación del vendedor de contratar un seguro o aval bancario que garantice al comprador de la devolución de las cantidades entregadas y sus intereses legales, en el supuesto de que la construcción no se inicie o se lleve a buen fin en el plazo convenido, etc., son todos supuestos o manifestaciones de la complejidad y riesgos que se sufren en la adquisición de una vivienda y que la documentación pública y la institución del Registro de la Propiedad contribuyen decididamente a evitar.

En la autorización de las escrituras relativas a las viviendas de nueva construcción es fundamental el control de las cláusulas abusivas, que se deben considerar nulas y que, por lo tanto, el Notario no las incluirá en la escritura, aunque hubiesen sido pactadas previamente con el comprador en los contratos privados, que, en la mayoría de los casos, son contratos en masa con auténticas condiciones generales.

Como podemos observar, la complejidad es grande, y ello acrecienta aún más la necesidad de que el Estado se asegure de que sus ciudadanos hacen contratos seguros, equilibrados, legales, y es a través de la función notarial y registral en donde, efectivamente, se determinan con claridad estos aspectos.

Es muy abundante la normativa relacionada con el suelo y la vivienda, unas veces será necesario modificarla, pero otras simplemente el problema es que no se cumple la ley, ni se tienen los mecanismos de sistemas eficaces para los incumplimientos de los diferentes operadores.

En este sentido, la intervención de la figura del Registrador de la Propiedad es esencial a la hora de cerrar el círculo de la seguridad jurídica a través

de la calificación por parte del Registrador, conforme al artículo 18 de la Ley Hipotecaria, de donde resulta que los Registradores calificarán bajo su responsabilidad la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de toda clase en cuya virtud se solicite la inscripción, así como la capacidad de los otorgantes y la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas por lo que resulte de ellas y de los asientos del Registro.

La protección que el Registro da a los terceros adquirentes de buena fe y a título oneroso es total y garantiza la seguridad jurídica en el tráfico jurídico civil y mercantil. La oponibilidad de lo inscrito, así como las presunciones que se derivan de la inscripción a favor del propietario, hacen de nuestro sistema registral uno de los más válidos y eficaces en todo el mundo. Ello determina una total tranquilidad para el adquirente de vivienda, que ve así garantizado y protegido su derecho al ser publicado con eficacia frente a todos y con el efecto legitimador correspondiente.

El Sistema Registral español gira en torno al Registro de carácter jurídico, frente a otros sistemas de simple depósito o de publicidad noticia. Este Registro jurídico tiene su auténtica justificación y eficacia en que al mismo lleguen documentos de calidad y depurados, y ello se consigue a través del documento público.

Todas estas cuestiones, antes expuestas, han tenido y tienen una actualidad cotidiana en las Resoluciones e Instrucciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado, que ahora no voy a señalar pormenorizadamente por ser de todos conocidas, ya que surgen de los recursos gubernativos.

No obstante, y a modo de ejemplo, quisiera señalar las siguientes materias tratadas por las Resoluciones de la Dirección General que tienen incidencia en materia de vivienda:

- a) *La aplicación de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de la Ordenación de la Edificación*

Cuestiones tan importantes como la exigencia del seguro decenal en la autorización e inscripción de escrituras de declaración de obra nueva terminada y no cuando se trate de obras nuevas en construcción; la relativa a qué tipo de edificios se debe aplicar la extensión de la garantía del seguro decenal; la problemática de su aplicación en los supuestos de rehabilitación, los de autopromotor, así como la aplicación intertemporal de la Ley, son algunas de las cuestiones que el Centro Directivo ha tratado y ha resuelto.

- b) *La financiación hipotecaria*

La importancia de la hipoteca en el desarrollo del mercado hipotecario es fundamental y tenemos grandes retos que afrontar, que también se tocan en

alguna de las ponencias ahora recogida en este número: la necesaria flexibilización de la hipoteca para adaptarse a las nuevas exigencias económicas exigirá analizar prudentemente la posición de la Dirección General en cuestiones que se plantean con frecuencia en los recursos gubernativos, como son las hipotecas de máximo; hipotecas en garantía de cuentas corrientes; hipotecas en garantía de créditos abiertos o nuevas modalidades de financiación; hipoteca en garantía de obligaciones futuras; supuestos en los que existe novación modificativa (no extintiva) en caso de subrogación de una nueva entidad acreedora en lugar de la primitiva.

c) *La disciplina urbanística*

La intervención administrativa en los actos de disposición del suelo es fundamental para lograr un urbanismo racional y el desarrollo de núcleos de población adecuados a la dignidad humana. El papel de Notarios y Registradores en la exigencia de licencias administrativas en los actos de segregación, división, declaraciones de nuevas construcciones (obras nuevas), así como en el control de la legislación autonómica sobre unidades mínimas de cultivo, es decisivo en ese objetivo de lograr un desarrollo controlado de la ciudad y, por supuesto, también ha sido reiteradamente abordado por la Dirección General en sus Resoluciones, en cuanto a su alcance, supuestos en los que es procedente o no, medios de acreditación de las licencias, silencio positivo, formas de acreditación de la antigüedad de las obras, etc.

d) *La ejecución de las garantías inscritas*

El desarrollo económico exige que los acreedores tengan protegidos sus derechos y puedan disfrutar de un procedimiento ágil para la ejecución de sus garantías en caso de impago. Por otra parte, el deudor debe ser protegido en su derecho a que la ejecución sea justa. Nuestro Ordenamiento Jurídico regula varios procedimientos ágiles de ejecución basados en los asientos registrales (derivada de la presunción de validez de las inscripciones), como son el procedimiento de ejecución directa sobre bienes hipotecados o la acción real registral (ambas reguladas en la Ley de Enjuiciamiento Civil, al igual que la acción de recuperación de bienes vendidos a plazos o dados en arrendamiento financiero inscritos en el Registro de Bienes Muebles), que han facilitado enormemente la financiación inmobiliaria. También aquí el Centro Directivo ha tenido que ocuparse con frecuencia en interpretar y aplicar las normas relativas a los trámites de la ejecución, efectos respecto de adquirentes posteriores de derechos, consignación de cantidades frente a terceros, posición de los ocupantes de hecho, etc.

Son meros ejemplos que demuestran la importancia de la doctrina de la Dirección General de los Registros en el mercado de la vivienda, a través de la delimitación o interpretación de las normas que le son aplicables.

Para finalizar, habrá que intentar buscar soluciones de toda índole al fenómeno general de la falta de suelo disponible en nuestro territorio y para facilitar el acceso, mínimamente viable, a la vivienda. Aquí los Ayuntamientos deben intervenir de una manera clara en los procesos de creación del suelo urbanizado, potenciando las viviendas de alquiler y las de protección pública; debe promoverse también un pacto fiscal de la vivienda entre todas las administraciones implicadas, encontrar algunas soluciones de carácter normativo para que el Estado pueda, efectivamente, actuar sobre el problema, como quizá la posible previsión de un derecho de adquisición por parte del Estado en los supuestos de las ejecuciones hipotecarias, cuando haya quedado desierta la subasta o, en su caso, en una mayor profundización del derecho de superficie como vía alternativa que palíe el estado actual de la dificultad de acceder a la vivienda. Asimismo, la posibilidad de regular de manera más completa los derechos de adquisición preferente en los casos de ventas de viviendas y solares situados en determinados sectores o calificados especialmente. O también establecer un proceso específico en la adquisición de la vivienda que, entre otras cuestiones, resuelva el gran problema del fraude fiscal en materia inmobiliaria.

En definitiva, jornadas como las organizadas en el Curso de Verano de Aranjuez, y ahora recogidas en la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, son muy necesarias para reflexionar de manera seria y poder buscar soluciones a temas tan importantes como el de la vivienda.

PILAR BLANCO-MORALES LIMONES

Directora General de los Registros y del Notariado

ESTUDIOS

El Registro de la Propiedad y los sistemas de actuación urbanística con especial referencia a las Comunidades Autónomas

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: DISTINTOS SISTEMAS DE GESTIÓN EN LA NORMATIVA URBANÍSTICA ESPAÑOLA: 1.1. SITUACIÓN DEL URBANISMO ESPAÑOL TRAS LA CONSTITUCIÓN DE 1978: 1.1.1. *Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional*. 1.1.2. *Normativa urbanística actual*. 1.2. LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO: SISTEMAS DE ACTUACIÓN: A) *Sistema tradicional*. B) *Sistema del urbanizador*. C) *Sistemas intermedios*.—2. LA EJECUCIÓN EN EL URBANISMO ESPAÑOL TRADICIONAL: 2.1. PRESUPUESTOS DE LA EJECUCIÓN, LOS SISTEMAS DE ACTUACIÓN: 2.1.1. *Sistema de compensación*. 2.1.2. *Sistema de cooperación*. 2.1.3. *Sistema de expropiación*. 2.2. SISTEMAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: 2.2.1. *Cataluña*. 2.2.2. *Islas Baleares*. 2.2.3. *País Vasco*.—3. SISTEMAS MIXTOS DE EJECUCIÓN EN LA NORMATIVA DE LAS CC.AA.: 3.1. ANDALUCÍA. 3.2. ARAGÓN. 3.3. ASTURIAS. 3.4. CANARIAS. 3.5. CANTABRIA. 3.6. CASTILLA Y LEÓN. 3.7. EXTREMADURA. 3.8. GALICIA. 3.9. LA RIOJA. 3.10. MADRID. 3.11. MURCIA. 3.12. NAVARRA.—4. LA EJECUCIÓN MEDIANTE AGENTE URBANIZADOR: 4.1. INTRODUCCIÓN: LA LEY DE LA GENERALITAT VALENCIANA 6/1994, REGULADORA DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA. 4.2. LA FIGURA DEL URBANIZADOR EN OTRAS LEGISLACIONES URBANÍSTICAS: 4.2.1. *Andalucía*. 4.2.2. *Aragón*. 4.2.3. *Asturias*. 4.2.4. *Canarias*. 4.2.5. *Cantabria*. 4.2.6. *Castilla y León*. 4.2.7. *Extremadura*. 4.2.8. *Galicia*. 4.2.9. *La Rioja*. 4.2.10. *Madrid*. 4.2.11. *Murcia*. 4.2.12. *Navarra*.—5. LA RELACIÓN DEL AGENTE URBANIZADOR CON EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD.

1. INTRODUCCIÓN: DISTINTOS SISTEMAS DE GESTIÓN EN LA NORMATIVA URBANÍSTICA ESPAÑOLA

1.1. SITUACIÓN DEL URBANISMO ESPAÑOL TRAS LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Tras la publicación de la Constitución de 1978, el panorama competencial del urbanismo en España varió sensiblemente, articulando un reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en las que éstas asumen el papel principal en cuanto a la regulación normativa, si bien el Estado conserva competencias en distintas materias (estatuto de la propiedad, valoraciones, etc.) que inciden en aquélla. El artículo 148.3.^a de la Constitución es claro, al indicar que las CC.AA. «podrán asumir competencias» en materia de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda», asunción que se ha realizado por todas y cada una de ellas en sus respectivos estatutos.

No obstante este nuevo panorama competencial, el Estado aprobó una nueva reforma, la segunda, de la Ley del Suelo de 1956, mediante la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, que tras modificar profundamente el urbanismo, imponía al Gobierno de la Nación la obligación de realizar una labor de refundición de normas urbanísticas vigentes a la luz de la nueva Ley.

Tras distintos avatares fue publicado el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TR92).

Este nuevo texto normativo continuaba la línea tradicional de regular de forma completa el urbanismo, si bien trataba de solventar el evidente problema competencial mediante el establecimiento en su artículo 1.º distinto régimen de aplicación de sus distintas disposiciones en función de las normas concretas contenidas en su articulado, así disponía que «la presente Ley tiene por objeto establecer el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y regular la actividad urbanística con el carácter de pleno, básico o supletorio que, para cada artículo, se determina expresamente». Ello quedaba precisado en su Disposición Final Única, en la que se establecía una relación exhaustiva de los preceptos que se consideraban adscritos a cada uno de dichos caracteres pleno, básico o supletorio.

Distintas Comunidades Autónomas, a pesar de este intento diferenciador en cuanto al carácter aplicativo, no consideraron adecuada a la Constitución la normativa aprobada y formularon recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra una y otra Ley por entender que con ellas el legislador estatal invadía sus competencias.

1.1.1. *Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional*

Tras más de seis años, el Alto Tribunal ha dado la razón a las CC.AA. en gran medida mediante la sentencia 61/1997. Una sentencia polémica en la Doctrina por la que se derogan por inconstitucionales más de las dos terceras partes del TR92, al considerar que el legislador estatal se excede de sus limitadas competencias urbanísticas.

La competencia estatal para legislar al amparo del artículo 149.1.1.º sólo tiene por objeto garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad del suelo y el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social, pero no, en cambio, la ordenación de la ciudad, el urbanismo en sentido objetivo y estricto.

A través de esas condiciones básicas, por tanto, no se puede, como pretendió el TR92, configurar el modelo de urbanismo que la Comunidad Autónoma y la Administración Local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, ha de diseñar, ni tampoco definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos.

La consecuencia práctica de esta polémica sentencia del Tribunal Constitucional es una profunda revolución en la situación urbanística creada al amparo del TR92 por dos razones muy concretas:

1. Por un lado, deroga, en gran medida, el texto refundido de 1992, por considerarlo inconstitucional, dada la competencia, como se ha indicado, de las CC.AA. para legislar en materia de urbanismo.
2. Por otro, deja en vigor la normativa anterior a la Constitución que el TR92 derogaba. Esta normativa tendrá el carácter de supletoria y a ella habrá que acudir en la medida que la normativa de las CC.AA. no regulen una materia urbanística concreta o lo haga insuficientemente.

Las competencias urbanísticas han quedado por tanto perfiladas por la referida sentencia, estableciendo la siguiente configuración:

- a) Al Estado le compete fundamentalmente la definición del estatuto de la propiedad urbana y las consecuencias inmediatas del mismo en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social.

De acuerdo con esto, la normativa estatal debe de regular fundamentalmente las siguientes materias:

- El estatuto de la propiedad del suelo y lo que es inherente a la misma, los derechos y deberes de los afectados por el proceso urbanizador, determinados en función de la clase de suelo donde se ubique dicha propiedad.

- Las valoraciones del suelo.
- Los procesos expropiatorios.
- Las indemnizaciones por alteración del planeamiento, vinculaciones singulares u otros supuestos.

Además conserva la competencia en materia procedimental y relativas a las relaciones entre el urbanismo y el Registro de la Propiedad.

El alcance de la regulación estatal será distinto, en función del carácter de cada una de estas materias, pues podrán básico o de aplicación directa.

- b) A las Comunidades Autónomas les corresponde el urbanismo propiamente dicho, la ordenación de la ciudad, en sus facetas tradicionales de planeamiento y gestión. Es decir, fundamentalmente las siguientes materias:

- Planeamiento: Las distintas clases de instrumentos de planeamiento, la formulación y elaboración de los planes, el distinto contenido de cada uno de ellos.
- Gestión: Las distintas formas de ejecución del planeamiento, sistemas de actuación, mecanismos de equidistribución de beneficios y cargas, etc.
- Disciplina: Distintos actos sometidos a licencia, infracciones urbanísticas y procedimiento sancionador, etc.

Por todo ello, y en resumen, el urbanismo en España, salvo lo relativo al limitado contenido de competencia estatal, puede ser distinto y debe ser estudiado en base a cada una de las CC.AA., pudiendo surgir en la regulación, como ya se han producido, grandes disparidades, debiendo acudir, en caso de no regulación a la legislación urbanística estatal de forma supletoria.

1.1.2. *Normativa urbanística actual*

La reacción ante la STC 61/97 por el *Estado*, que estaba inmerso ya en un proceso de modificación legislativa, el Real Decreto Legislativo 5/96 y la Ley 7/97 (de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras en materia de Suelo y de Colegios Profesionales) fue adaptar el proyecto de Ley que tenía en tramitación para adecuarlo a los considerandos de la sentencia e introducir distintas cuestiones técnicas.

El resultado fue la publicación de una nueva Ley del Suelo de tan sólo 44 artículos, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y

Valoraciones (L 6/98), respetando en gran medida los nuevos criterios competenciales. En gran medida decimos, pues, una nueva y reciente sentencia del Tribunal Constitucional, la 164/2001, de 11 de julio de 2001, resolviendo distintos recursos de inconstitucionalidad ante la nueva Ley, declara la constitucionalidad de la mayor parte de la Ley, declarando inconstitucionales por tanto nulos, exclusivamente dos preceptos: el artículo 16.1 y 38.

Por otro lado, el legislador estatal con el objeto de lograr la adecuación de Derecho Hipotecario Registral al urbanismo, tan ansiada ya que la inadecuación de una y otra legislación causaba infinidad de problemas en el momento de dar la publicidad registral a los distintos aspectos urbanísticos, fundamentalmente los provenientes de procedimientos de equidistribución, aprobó el Real Decreto 1093/97, sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística. Este Real Decreto aprueba la adaptación del Registro de la Propiedad para permitir el acceso a actos procedentes de procesos urbanísticos.

Por su parte *las Comunidades Autónomas* se encontraron con la necesidad de elaborar un texto legal completo con la dificultad que ello entrañaba, si no querían que se aplicase en los territorios de su competencia la normativa urbanística estatal preconstitucional dejada en vigor por la sentencia.

La respuesta fue diferente en las Comunidades, según tuvieran o no desarrollada su competencia legislativa en materia de urbanismo.

Así, algunas Comunidades, tales como Valencia, Madrid o Galicia, que contaban con una normativa bastante completa, se vieron poco afectadas ya que, o bien, regulaban de forma distinta que el Texto Refundido del 92 aquellas materias, que según sus competencias podían normar, o bien, se remitían o hacían suya la normativa estatal, siendo sólo necesario realizar ciertas adaptaciones; o como Cataluña que al no aplicarse de hecho el Texto Refundido poco afectó la sentencia.

Por contra, la mayor parte de las Comunidades Autónomas no tenían sino regulaciones parciales y puntuales, por lo que era necesario disponer con urgencia de una normativa urbanística completa. La opción que siguieron la mayor parte de las CC.AA. fue la publicación de una ley de medidas urgentes, asumiendo como propio el derecho estatal existente con anterioridad a la sentencia constitucional y planteando a más largo plazo la realización de una Ley Autonómica específica.

En la actualidad, siete años después, casi todas las Comunidades Autónomas ya han elaborado un texto completo, que se encuentra en vigor y con carácter definitivo.

Esta nueva legislación tiene un mayor o menor contenido y originalidad en relación a la regulación anterior, por lo que el panorama legislativo es muy variado.

1.2. LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO: SISTEMAS DE ACTUACIÓN

Tras el estudio de las distintas normativas de las CC.AA. se pueden apreciar a los efectos del estudio de los sistemas de ejecución dos tendencias perfectamente diferenciadas, aquéllas que siguen el sistema tradicional y las que, siguiendo el sistema establecido por la legislación valenciana, adoptan la figura del urbanizador como sistema único de gestión. Junto a ellas, en una postura que pudiera denominarse intermedia, otras comunidades, sintetizan ambas, buscando beneficiarse de las ventajas de ambos sistemas.

A) *Sistema tradicional*

En primer lugar, existen normativas autonómicas que siguen el sistema tradicional de ejecución del urbanismo, que proviene de los textos refundidos de los años 1956 y sus reformas de 1976 y 1990/92.

Estas CC.AA. regulan la ejecución en base a los parámetros tradicionales de la ejecución del suelo urbanizable programado, así, siguen con los tradicionales sistemas de compensación, cooperación y expropiación, si bien con ciertas adaptaciones con la finalidad de agilizar la gestión o de adecuación a las especiales características territoriales.

Las características fundamentales de estas legislaciones en relación a la ejecución son las siguientes:

1. El desarrollo del suelo se programa desde el planeamiento general o parcial, según el suelo de que se trate. Esta programación es tanto temporal, debiéndose ajustar al plan de etapas establecido, como económico, aprobándose el estudio económico financiero.
2. La ejecución del planeamiento la siguen vinculando a la propiedad del suelo. Será el encargado de ejecutar el planeamiento el titular del dominio sobre el mismo, mediante el «sistema de compensación».

No obstante ello, la administración pública podrá imponer para ciertos sectores, con mayor o menor libertad, la posibilidad de ejecutarlos ella misma sin la intervención del particular («sistema de expropiación») o con su colaboración («sistema de cooperación»).

B) *Sistema del urbanizador*

Por el contrario, otras legislaciones de las que es precursora la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística Valenciana de 1994 (LRAU), siguen un sistema novedoso con la introducción de la figura del urbanizador.

Esta figura, no es sino el establecimiento como sistema de ejecución generalizado de uno muy similar al previsto para el suelo urbanizable no programado por la normativa urbanística tradicional, la llamada ejecución por concesión mediante la figura de los Programas de Actuación Urbanística o PAUs.

Las características esenciales y diferenciales de este grupo de legislaciones son las siguientes:

1. El planeamiento en principio no programa el desarrollo ni cronológica ni temporalmente del suelo, éste se producirá con un instrumento específico, con una naturaleza mixta planeamiento/gestión, denominado Programa para el desarrollo de actuaciones integradas (PAI) o denominación similar, instrumento mediante el cual se asume el compromiso de ejecutar determinadas unidades de ejecución.
2. El desarrollo de las unidades de ejecución se considera una función pública, por lo que se encuentra desvinculada de la propiedad del suelo. Será la administración pública o sus agentes o empresas públicas las que deban realizar dicha gestión, o cuando éstos no puedan podrá delegarse en un privado, que asumirá la condición de agente público urbanizador.
3. La selección del urbanizador se realiza en pública competencia, una vez que éste presente un programa asumiendo y garantizando, ante la administración y los propietarios, los compromisos de ejecución, económicos y temporales de la ejecución.

Es decir, aun cuando la normativa valenciana huye de la utilización de este término, es un urbanismo por concesión, como así lo reconocen otras legislaciones posteriores, desapareciendo los sistemas de ejecución, por lo menos aparentemente, como posteriormente analizaremos.

C) *Sistemas intermedios*

Por último, un conjunto de normativas autonómicas con un criterio amplio y renovador o combinan ambos sistemas con un criterio amplio siguiendo en mayor o menor medida la línea tradicional pero permitiendo la concesión de la obra urbanizadora en figuras como el urbanizador, a la vez que buscan el perfeccionamiento de los sistemas clásicos con la introducción de nuevos modelos como el de ejecución forzosa o de concierto.

En estos últimos sistemas, no obstante ello, la intervención de la figura del urbanizador, a diferencia de los sistemas valencianos a castellano-manchego, viene en mayor o menor medida fundamentada en una inactividad temporal o incumplimiento por el propietario del terreno, no produciéndose

como en aquéllas una desvinculación de la facultad de urbanizar de la propiedad del suelo.

2. LA EJECUCIÓN EN EL URBANISMO ESPAÑOL TRADICIONAL

2.1. SISTEMAS DE EJECUCIÓN

El planeamiento determinará para estas unidades de ejecución los distintos sistemas de actuación o ejecución, siguientes en función del protagonismo o intervención de los particulares en los mismos:

- *Sistema de compensación*, en el que el protagonismo de los particulares es fundamental, pues ellos, constituidos en Junta de Compensación, realizan totalmente la ejecución.
- *Sistema de expropiación*, en el que el protagonismo absoluto es de la Administración, que previo el pago de valor de los derechos de los propietarios los excluye de la ejecución.
- *Sistema de cooperación*, es un sistema intermedio, la Administración ejecuta las obras por cuenta de los propietarios quienes le retribuyen con cuotas de urbanización y controlan su labor, pudiendo constituir para ello las asociaciones administrativas de colaboración.

2.2. SISTEMAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Una vez analizados los distintos sistemas de actuación contemplados en nuestro Derecho Urbanístico Clásico, analizaremos la normativa de aquellas CC.AA. que siguen dichos criterios.

2.3.1. *Cataluña*

La nueva Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo, sigue el sistema tradicional, si bien estableciendo una nueva denominación.

La Ley configura dos sistemas de actuación: el de reparcelación y el de expropiación. El sistema de reparcelación es el denominador más común de los que concurren en las diferentes modalidades que ofrece la actuación urbanística no expropiatoria.

En concreto, el artículo 115 (Sistemas de actuación urbanística) establece que la ejecución o gestión del planeamiento urbanístico se efectúa mediante cualquiera de los siguientes sistemas de actuación urbanística:

a) De reparcelación, que incluye las siguientes modalidades:

- De compensación básica.
- De compensación por concertación.
- De cooperación.
- Por sectores de urbanización prioritaria.

b) De expropiación.

Analizaremos los supuestos de reparcelación:

- La primera modalidad del sistema de actuación por reparcelación se denomina de *compensación básica*, y para llevarla a cabo es suficiente la iniciativa de propietarios que representen más del 50 por 100 de la propiedad de la superficie del polígono o sector. Para que dicha modalidad sea viable no es preciso que la Junta de Compensación expropie a los propietarios no adheridos, dado que todos quedan afectados por la reparcelación y, consecuentemente, aun no siendo miembros de la junta, tienen también la obligación de contribuir a los gastos de urbanización.
- En la modalidad de *compensación por concertación* pueden tomar la iniciativa propietarios que representen, como mínimo, el 25 por 100 de la propiedad de la superficie del sector, que han de otorgar un convenio urbanístico con el Ayuntamiento, cuyo contenido debe incluir el proyecto de bases para el concurso de adjudicación de la gestión urbanística integrada. La Administración ha de realizar la expropiación de los propietarios no adheridos al convenio, siendo beneficiaria de la misma la persona concesionaria, que, previamente, debe haber redactado el proyecto de tasación conjunta, el de reparcelación e, incluso, la figura de planeamiento correspondiente. Así, la persona concesionaria es a la vez propietaria, empresa urbanizadora e, incluso, gerente de la Junta de Compensación si llega a alcanzar la propiedad de más del 50 por 100 del sector o el polígono de actuación.
- En la modalidad de *cooperación*, la asociación administrativa que se constituya puede redactar, también, el proyecto de reparcelación y el Ayuntamiento puede decidir someter a concurso la gestión urbanística integrada, siendo la persona concesionaria igualmente beneficiaria de la expropiación de los terrenos cuyos propietarios no son adheridos.
- La regulación de la modalidad de *sectores de urbanización prioritaria* es objeto de simplificación y supresión de determinados requisitos que restringían su aplicación, a la vez que se posibilita que los Ayuntamientos que cuenten con programa de actuación urbanística municipal puedan efectuar su declaración.

2.3.2. *Islas Baleares*

La comunidad de las Islas Baleares se ha dotado de norma urbanística general por ello, en tanto esto no se produzca le serán de aplicación las condiciones que del urbanismo clásico se han analizado en materia de ejecución, en virtud de la supletoriedad de la normativa estatal anterior a la Constitución.

2.3.3. *País Vasco*

La Ley 5/1998, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana del País Vasco, siguiendo el sistema tradicional, establece en su artículo 5 que la ejecución del planeamiento urbanístico se deberá realizar mediante unidades de ejecución, salvo en los supuestos de actuaciones asistemáticas en suelo urbano o cuando se trate de ejecutar directamente sistemas generales o algunos de sus elementos.

Las unidades de ejecución se caracterizan por las siguientes notas:

Se delimitarán de forma que permitan el cumplimiento conjunto de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización de toda su superficie.

En suelo urbano pueden ser discontinuas.

Se desarrollarán por el sistema de actuación que la Administración elija en cada caso, pudiendo optar indistintamente entre los sistemas de compensación, cooperación o expropiación.

3. SISTEMAS MIXTOS DE EJECUCIÓN EN LA NORMATIVA DE LAS CC.AA.

Se enumerarán aquí las normativas de las CC.AA. que combinan ambos sistemas, siguiendo en mayor o menor medida la línea tradicional, dando además entrada a la figura del urbanizador y otros nuevos modelos como el de ejecución forzosa.

Se destacarán exclusivamente aquellos sistemas novedosos para evitar repetir lo ya analizado.

3.1. ANDALUCÍA

La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en línea con otras legislaciones autonómicas, la urbanización y la edificación (como integrantes de la ejecución), se conciben como un derecho,

pero sobre todo como un deber de lo que viene, de una parte, a colocar a los propietarios en una situación de colaboradores forzosos de la Administración en la ejecución y permite, por otro lado, la incorporación de otros agentes al proceso urbanizador, como concesionarios de la ejecución, sustituyendo a los propietarios incumplidores o coadyuvando a la misma, aportando iniciativa, capacidad de gestión y financiación.

Reforma de los sistemas de actuación, potenciando la actuación pública —expropiación y cooperación— por gestión indirecta, y dinamizando el de actuación privada por compensación, haciendo participar en ambos a otros agentes en la ejecución.

En los sistemas de actuación pública se regulan las dos modalidades de gestión establecida:

- Gestión directa por la Administración.
- Gestión indirecta por concesión de la actividad de ejecución a un agente urbanizador, a iniciativa de la Administración, mediante concurso o a instancia del propio agente mediante la presentación de la correspondiente oferta. La iniciativa del agente urbanizador sólo procede en el supuesto de la declaración de incumplimiento de deberes en el sistema de compensación, incluyendo el procedimiento de adjudicación de ofertas alternativas.

El sistema de compensación, a pesar de que mantiene sus características esenciales, incorpora algunas reformas importantes, entre otras:

- Se amplía la capacidad de iniciativa para su establecimiento, que puede llevarse a cabo, bien a instancia de los propietarios (que representen más del 50 por 100 de los terrenos), o de un Agente urbanizador, propietario o no de suelo, interesado en asumir la función urbanizadora.
- El sistema usa la reparcelación como instrumento de equidistribución, y su utilización con carácter forzoso permite la incorporación forzosa o la aportación forzosa a los costes de la actuación.
- La participación de los propietarios tiene carácter opcional, pudiendo incorporarse de inicio o mediante adhesión al sistema; o renunciar a la misma solicitando expresamente la expropiación ya que, en caso contrario, procede la reparcelación forzosa.

3.2. ARAGÓN

La Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, indica en el artículo 120: «Las unidades de ejecución se desarrollarán, según, por el sistema de actua-

ción, directa o indirecta, que el Ayuntamiento elija en cada caso». Las modalidades de una y otra son las siguientes:

- *Actuación administrativa directa*: que comprende los siguientes sistemas de expropiación y cooperación.
- *Actuación administrativa indirecta*: los sistemas de compensación, ejecución forzosa y concesión de obra urbanizadora.

— *Sistema de ejecución forzosa*: en él, el Ayuntamiento ocupa los terrenos necesarios en favor de una Comisión Gestora, que realiza las obras de urbanización y procede a la distribución de los beneficios y cargas correspondientes.

El Ayuntamiento acordará la utilización de este sistema cuando se produjera el incumplimiento de cualquiera de los deberes inherentes al sistema de compensación y lo soliciten los propietarios que representen una cuarta parte al menos de la superficie de la unidad de ejecución. El acto por el que se determine el sistema de ejecución forzosa se notificará a los propietarios, otorgándoles el plazo de un mes para adherirse al mismo.

La ejecución del planeamiento corresponde a una Comisión Gestora, con naturaleza jurídica y facultades idénticas a las de la Junta de Compensación. Los Estatutos de dicha Comisión se elaborarán y aprobarán por el Ayuntamiento. La Comisión se compone por representantes, a partes iguales, de los propietarios y del Ayuntamiento. Los miembros representantes de los propietarios serán elegidos, de entre ellos, por los que se hubieren adherido en plazo a la gestión del sistema. Los miembros representantes del Ayuntamiento serán designados y revocados libremente por éste. En todo caso, el Presidente de la Comisión, que dispondrá de voto de calidad en las votaciones, será elegido por todos sus miembros entre los representantes del Ayuntamiento. Asumirá las funciones de Secretario un empleado municipal.

3.3. ASTURIAS

Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Artículo 153. Sistemas de actuación

1. En el *suelo urbanizable prioritario*, la ejecución del planeamiento se llevará a cabo ante el incumplimiento de plazo por los propietarios, se prevé un sistema de concurso.

2. En el suelo urbanizable no prioritario o en el suelo urbano no consolidado, los polígonos o unidades de actuación se desarrollarán por el sistema de actuación que la Administración urbanística elija en cada caso. Los sistemas de actuación son los siguientes:

- a) Compensación.
- b) Cooperación.
- c) Expropiación.

En referencia a los sistemas de actuación en suelo urbanizable prioritario, establece el siguiente orden de preferencia:

1. *Los propietarios de cada polígono o unidad de actuación podrán, dentro del plazo de un año, asumir su urbanización con preferencia a cualquier otro sujeto, a no ser que se haya dispuesto la aplicación de los sistemas de cooperación o expropiación, en cuyo caso se aplicarán las normas correspondientes a estos sistemas. Dicha facultad se deberá ejercer presentando a la Administración Urbanística actuante, dentro de dicho plazo, el Proyecto de Actuación. Los propietarios podrán solicitar, antes de que venza el plazo de un año, una prórroga a la Administración. Ésta sólo la concederá cuando existan causas muy justificadas, y nunca por un plazo superior a dos meses.*
2. *Transcurrido el plazo de un año desde la aprobación definitiva del Plan Parcial, y vencida, en su caso, la prórroga, la Administración urbanística lo declarará expresamente en el plazo máximo de dos meses, previa audiencia de los propietarios, y, en el mismo acto optará entre la gestión directa de los polígonos o unidades de actuación cuyos propietarios no la hayan asumido, o la convocatoria de concurso.*
 - *Si la Administración urbanística opta por la gestión directa, podrá aplicar el sistema de cooperación o el de expropiación, o bien aprobar en el plazo máximo de dos meses un Proyecto de Actuación, de común acuerdo con la sociedad urbanística pública que, en su caso, vaya a asumir la condición de urbanizadora.*

Si la Administración urbanística opta por la convocatoria de concurso, dicha convocatoria deberá ser aprobada y publicada en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias» en el plazo máximo de un mes desde la declaración de caducidad del plazo concedido a los propietarios, y se resolverá en el plazo máximo de cuatro meses a partir de la publicación. Los particulares, aun cuando no sean propietarios, presentarán «Proyectos de Actuación», convirtiéndose, una vez aprobado por la Administración, su suscriptor en urbanizador.

3.4. CANARIAS

El Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, en su artículo 96 determina que para cada ámbito o sector o, en su caso, unidad de actuación, el planeamiento de ordenación urbanístico y, en su caso, territorial, deberá optar expresamente entre los sistemas de ejecución privada y pública para el desarrollo de la actividad de ejecución, especificando, además y sólo cuando opte por los segundos, el concreto sistema elegido.

La normativa reconoce y se potencia por un lado la intervención de los particulares en la ejecución y además se desvincula como ya hicieran antes otras legislaciones urbanísticas, la ejecución de la propiedad del suelo, aunque se reconozca preferencia a los propietarios.

Los sistemas de ejecución regulados son los siguientes:

a) Sistemas de ejecución privada:

1. Concierto.
2. Compensación.
3. Ejecución empresarial.

b) Sistemas de ejecución pública:

1. Cooperación.
2. Expropiación.
3. Ejecución forzosa.

Analizaremos los sistemas específicos:

1. *Concierto*

En el sistema de concierto el propietario único o todos los propietarios conjuntamente asumen la entera actividad de ejecución conforme a las condiciones libremente pactadas por ellos en convenio urbanístico aprobado por el Ayuntamiento.

En este sistema la gestión de la actividad de ejecución podrá ser realizada:

- a)* Mediante la constitución por todos los propietarios de una entidad urbanística de gestión, que tendrá naturaleza administrativa y duración limitada a la de la actuación, salvo que asuma también la conservación de la urbanización realizada.
- b)* A través de sociedad mercantil constituida al efecto y en cuyo capital participen todos los propietarios.

- c) Directamente por el único propietario de la totalidad de los terrenos afectados.

Tanto a la entidad urbanística de gestión como a la sociedad constituida por los propietarios podrán incorporarse, como miembros o socios, personas o entidades que aporten financiación o asuman la realización de las obras de urbanización y edificación precisas.

El establecimiento de este sistema requerirá la aprobación de un convenio urbanístico de gestión suscrito por todos los propietarios y formalizado en escritura pública. El convenio urbanístico de gestión concertada tendrá carácter jurídico-administrativo y tendrá por objeto los términos y las condiciones de la gestión y la ejecución del planeamiento capaz de legitimar esta última.

2. *Ejecución forzosa*

En el sistema de ejecución forzosa el Ayuntamiento concluye subsidiariamente la actividad de ejecución aún pendiente conforme a cualquiera de los sistemas de ejecución privada, en sustitución, por cuenta y cargo de los propietarios y de la persona o personas directamente responsables de esta ejecución. Es decir, se sustituye un sistema de ejecución privada por incumplimiento de sus obligaciones.

La aplicación del sistema de ejecución forzosa requerirá la declaración, mediante resolución que agote la vía administrativa, del incumplimiento de cualquiera, incluso los referidos a plazos, de los deberes legales y las obligaciones inherentes del sistema de ejecución sustituido.

3.5. CANTABRIA

La Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo en Cantabria, regula los sistemas clásicos de compensación, cooperación y expropiación, además del de concesión de la obra urbanizadora, ya estudiado en el apartado anterior. Siendo la administración la que determinará uno u otro sistema.

3.6. CASTILLA Y LEÓN

Las formas de gestión que la *Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo* propone pueden agruparse en dos grandes conjuntos: para el suelo urbano consolidado, las actuaciones aisladas, de sencilla ejecución; y para el suelo urbano no consolidado y el suelo urbanizable, las actuaciones integradas.

Las actuaciones integradas, llamadas sistemáticas en la terminología de 1992, tendrán por objeto la urbanización de los terrenos de suelo urbano no consolidado y urbanizable, a fin de que alcancen la condición de solar.

La gestión de las actuaciones integradas podrá ser pública o privada. La aprobación del instrumento de planeamiento urbanístico, que establezca la ordenación detallada del sector, habilita la presentación de iniciativas para desarrollar la actuación mediante alguno de los sistemas regulados en la ley. En tanto la Administración no adopte iniciativas de gestión, aun sin contar con la propiedad del suelo, podrá proponer su desarrollo mediante alguno de los sistemas regulados en la Ley. Es decir, sólo la delimitación de la unidad de actuación vendrá prevista en el planeamiento (aun cuando su modificación es sencilla), mientras que el sistema de actuación no quedará fijado hasta la aprobación del denominado Proyecto de Actuación, figura que refunde la antes dispersa nomenclatura de los instrumentos de gestión.

Establece el artículo 74 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, que las actuaciones integradas se desarrollarán mediante alguno de los siguientes sistemas:

- Sistema de concierto.
- Sistema de compensación.
- Sistema de cooperación.
- Sistema de concurrencia.
- Sistema de expropiación.

Como se observa de lo indicado, la nueva Ley introduce dos nuevos sistemas, pero además modifica ciertos aspectos de los clásicos.

En cuanto a los sistemas clásicos, se introducen ajustes en los tradicionales de compensación (se rebaja al 50 por 100 la superficie habilitante y se simplifica su normativa), cooperación (se admite la iniciativa, tanto municipal como de los propietarios que reúnan el 25 por 100 de la superficie, y se otorgan nuevas facultades al Ayuntamiento, en su condición de urbanizador) y expropiación, en el que, a fin de flexibilizar en lo posible sus mecanismos, se habilita como urbanizador expropiante a cualquier entidad de Derecho público a la que se le encomiende la actuación, o bien a un concesionario.

Como nuevos sistemas se regulan dos: el de concurrencia, que analizaremos posteriormente, y el de concierto.

El *sistema de concierto* se aplicará cuando se garantice la actuación solidaria de la propiedad, es decir, cuando todos los terrenos de la unidad de actuación, excepto los de uso y dominio público, en su caso, pertenezcan a un único propietario, o bien cuando todos los propietarios de la unidad garanticen solidariamente la actuación.

En él asumirá el papel de urbanizador el propietario único, o bien el conjunto de propietarios que garanticen solidariamente la actuación.

3.7. EXTREMADURA

La Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, parte de la consideración de la actividad de urbanización como servicio público, si bien ello no es incompatible con la actividad y presencia de la iniciativa privada.

Por ello se establece que el desarrollo del suelo tendrá lugar por:

- Administración actuante (en régimen de gestión directa, operando sin organización diferenciada o a través de las empresas públicas instrumentales, actuando conforme a sistemas clásicos de ejecución pública: cooperación y expropiación).
- Agentes privados designados a través de un procedimiento concurrencial que introduzca la libre competencia sobre bases ciertas de igualdad, publicidad y transparencia (en régimen de gestión indirecta abierta a todos los ejercientes de la libertad de empresa y, por tanto, sean o no propietarios del suelo afectado y conforme a los sistemas de ejecución privada: compensación y concertación).

Así en su *artículo 125* bajo el título de *Sistemas de ejecución* de actuaciones, indica que para cada sector o, en su caso, unidad de actuación, el Municipio, de oficio o a instancia de un particular, deberá optar expresamente por uno de los sistemas de ejecución incluidos en las formas de gestión directa o indirecta para el desarrollo de la actuación urbanizadora, como ya se ha visto anteriormente.

Los sistemas de ejecución son los siguientes:

a) En la forma de gestión directa:

- Cooperación.
- Expropiación.

b) En la forma de gestión indirecta:

- Compensación.
- Concertación.

3.8. GALICIA

La Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural, establece en su artículo 126: «Clases de sistemas de actuación», que los polígonos se desarrollarán por el sistema de actuación que la administración determine en cada caso, estableciendo que estos sistemas de actuación son los siguientes:

a) Sistemas de actuación directos:

1. Cooperación.
2. Expropiación.

b) Sistemas de actuación indirectos:

1. Concierto.
2. Compensación.
3. Concesión de obra urbanizadora.

3.9. LA RIOJA

El artículo 114 de la Ley 10/98, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, indica que las unidades de ejecución se desarrollarán mediante cualquiera de los siguientes sistemas de actuación:

- Compensación.
- Cooperación.
- Expropiación y
- Concesión de obra urbanizadora.

Será la Administración actuante la que elegirá el sistema aplicable según las necesidades, medios económico-financieros con que cuente, capacidad de gestión, colaboración de la iniciativa privada y demás circunstancias que concurren, dando preferencia al sistema de compensación, salvo cuando por razones de urgencia o necesidad, o para la construcción de viviendas de protección pública, sea conveniente cualquiera de los otros sistemas de actuación.

3.10. MADRID

El artículo 101 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, indica que para cada ámbito de actuación, sector o unidad de ejecución, el planeamiento urbanístico deberá optar expresamente, para el desarrollo de la actividad de ejecución, entre los sistemas de ejecución privada y pública, especificando el sistema elegido. Si el planeamiento no hubiera expresado el sistema de ejecución elegido, se llevará a cabo por la Administración al resolver sobre la delimitación de la correspondiente unidad de ejecución.

Los sistemas son distintos en caso de una u otra ejecución, privada o pública:

1. La ejecución privada del planeamiento en actuaciones integradas se llevará a cabo por el sistema de compensación.
2. La ejecución pública del planeamiento en actuaciones integradas, salvo que deba tener por objeto sólo obras públicas ordinarias, se llevará a cabo por alguno de los sistemas:
 - a) Cooperación.
 - b) Expropiación.
 - c) Ejecución forzosa.

La elección del sistema de actuación se efectuará por la Administración actuante entre los diferentes previstos en la presente Ley, en coherencia con su política urbanística.

Las características esenciales del sistema de ejecución forzosa son las siguientes:

1. En el sistema de ejecución forzosa la Administración actuante culmina subsidiariamente la actividad de ejecución aún pendiente, en sustitución, por cuenta y cargo de la entidad o persona directamente responsables de dicha ejecución hasta el momento de la aplicación de dicho sistema.
2. La aplicación del sistema de ejecución forzosa requerirá la declaración del incumplimiento de cualquiera de los deberes legales y las obligaciones inherentes del sistema de compensación sustituido, incluso los referidos a plazos, previo procedimiento en el que deberá oírse a la entidad o persona responsable y, en todo caso, a los propietarios.
3. La declaración a que se refiere el número anterior, con fijación del sistema de ejecución forzosa, supondrá la afectación legal de todos los terrenos, construcciones y edificaciones, así como de los derechos, al cumplimiento de dicho sistema, siendo inscribible en el Registro de la Propiedad, a cuyo efecto deberá comunicarse a éste para que se haga constar mediante nota marginal.

El sistema de ejecución forzosa se gestionará siempre de forma directa por la Administración mediante encomienda bien a sociedad mercantil de capital público propia o perteneciente a cualquiera de las otras Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid o de la que se constituya, en otro caso, con esta exclusiva finalidad. En este último caso, la sociedad podrá ser de capital mixto, pudiendo participar en él los propietarios de terrenos incluidos en el ámbito de actuación, sector o la unidad o unidades de ejecución que, habiendo cumplido sus deberes, soliciten su incorporación a la gestión.

La sociedad que asuma la encomienda de la gestión, que tendrá la consideración de entidad gestora, contratará con empresarios privados la realización de las obras de urbanización y edificación precisas.

3.11. MURCIA

De acuerdo con el artículo 171 de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, las actuaciones integradas se desarrollarán mediante alguno de los siguientes sistemas:

1. De iniciativa privada:
 - a) Sistema de concertación directa.
 - b) Sistema de concertación indirecta.
 - c) Sistema de compensación.
2. De iniciativa pública:
 - a) Sistema de cooperación.
 - b) Sistema de concurrencia.
 - c) Sistema de expropiación.
 - d) Sistema de ocupación directa.

Analizaremos los sistemas novedosos previstos:

- a) *Sistema de concertación directa*: podrá utilizarse cuando todos los terrenos de la Unidad de Actuación, excepto los de uso y dominio público, en su caso, pertenezcan a un único propietario, o bien cuando todos los propietarios de la Unidad garanticen solidariamente la actuación, asumiendo el papel de urbanizador el propietario único, o bien el conjunto de propietarios, de forma solidaria.
- b) *Sistema de concertación indirecta*: Podrá utilizarse este sistema a solicitud de alguno de los propietarios que representen al menos el 25 por 100 de la superficie de la Unidad de Actuación, descontados los terrenos de dominio y uso público, en su caso, cuando no estuviera previsto el sistema de compensación o no se alcanzara acuerdo con el porcentaje de propietarios requerido para este sistema.

3.12. NAVARRA

La Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de ordenación del territorio y urbanismo, dentro de los sistemas de actuación, se ha introducido la novedad

del sistema del Agente Urbanizador, tal como venía instada por el Parlamento de Navarra a través de su Resolución de 11 de febrero de 1999. Este nuevo sistema de actuación se configura como un sistema más, como indica la Exposición de Motivos, con la pretensión de que constituya un acicate que mueva la actuación de los propietarios y asimismo sirva como fuente de activación de la urbanización del suelo.

En concreto, de acuerdo con el 156, estable que las unidades de ejecución se desarrollarán por el sistema de actuación, privada o pública, que la Administración elija en cada caso.

- Los sistemas de actuación privada son los siguientes:

- a) Compensación.
- b) Reparcelación voluntaria.
- c) Agente Urbanizador.

- Los sistemas de actuación pública son los siguientes:

- a) Cooperación.
- b) Ejecución forzosa.
- c) Expropiación.

Sistemas específicos:

1. *Sistema de reparcelación voluntaria:* Cuando estuvieran de común acuerdo la totalidad de los propietarios de los terrenos incluidos en una unidad de ejecución, los sistemas de compensación o cooperación podrán sustituirse directamente por la reparcelación voluntaria sin necesidad de declaración o procedimiento previo, pudiendo establecer el Ayuntamiento, en el acto de la aprobación inicial del Proyecto de Reparcelación, las garantías necesarias para el cumplimiento de las cargas derivadas de la ejecución de la unidad. Este procedimiento será también de aplicación cuando la totalidad de los terrenos de la unidad de ejecución pertenezca a un solo propietario.
2. *Sistema de ejecución forzosa:* El sistema de ejecución forzosa podrá acordarse de oficio o a instancia de los propietarios de terrenos enclavados en la unidad de ejecución que representen, al menos, el 25 por 100 de la superficie total, en cualquiera de los siguientes supuestos:
 - a) Cuando así se estableciera por la Administración como sistema de actuación.
 - b) Por no presentar los propietarios ante la Administración actuante el proyecto de Estatutos de la Junta de Compensación en el plazo

máximo de seis meses desde la aprobación definitiva del Plan o, en su caso, en el plazo que establezca éste.

- c) Por no constituirse la Junta de Compensación en el plazo de tres meses desde la aprobación definitiva de los Estatutos.
- d) Por no presentar la Junta de Compensación ante la Administración actuante el Proyecto de Reparcelación en el plazo de seis meses desde que se hubiera constituido la Junta.

El sistema de ejecución forzosa sólo podrá ser sustituido por el de expropiación.

4. LA EJECUCIÓN MEDIANTE AGENTE URBANIZADOR

4.1. LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO EN LA LRAU

La ejecución del planeamiento en la LRAU al separar el deber de urbanizar al derecho de propiedad del suelo y, ser por lo tanto pública la actividad urbanizadora van a desaparecer, en principio, los tradicionales sistemas de ejecución (compensación, cooperación y expropiación) sustituyéndose por la gestión directa, cuando ejecute el planeamiento la administración, e indirecta, cuando ésta delegue en un urbanizador.

Con esta salvedad y las especialidades que se analizarán se puede establecer que los *presupuestos de la ejecución*, adaptando el tradicional esquema de TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, que ya se ha analizado, son los siguientes:

1. La aprobación del instrumento de planeamiento preciso o como indica la Ley, «la aprobación de la ordenación pormenorizada», que puede estar determinada en el propio plan general o en sus instrumentos de desarrollo, Planes Parciales o de Reforma Interior.
2. La programación para ejecutar esa ordenación pormenorizada, mediante la aprobación definitiva del correspondiente programa para el desarrollo de actuaciones integradas (PAI) donde se determinará:
 - El urbanizador.
 - La delimitación de las distintas unidades de ejecución, en el caso de actuaciones integradas.
3. La aprobación del correspondiente Proyecto de Urbanización, impuesto obligatoriamente por el artículo 34, para toda obra pública.

La nueva ley hace desaparecer los sistemas de ejecución, si bien, esto es más teórico que real. La nueva Ley prevé que el programa determinará quién

ha de ser el urbanizador, que podrá ser tanto la Administración como los particulares.

- En relación con la administración prevé que, con carácter general, cuando actúe como urbanizador percibirá el pago del particular y que por excepción, en el artículo 66, puede optar por la expropiación forzosa con pago en metálico. Es decir, que en el primero de los supuestos actúa de forma muy similar al estatal sistema de cooperación, si bien con una mayor flexibilidad, y en el segundo se actúa por expropiación.
- En relación al ejecutor, persona privada, la regulación es similar, el principio general es que será retribuido por los particulares (sistema de cooperación), o bien se admite la posibilidad que se ejecute por los propietarios que se hayan constituido en Agrupación de Interés Urbanístico, en cuyo caso se establecerán los pactos específicos en el programa en virtud de acuerdo (lo que se asemeja al sistema de compensación).

Pero además el urbanizador privado puede actuar mediante expropiación con pago en metálico, cuando se trate de actuaciones excepcionales de singular rentabilidad por su gran aprovechamiento o por el destino productivo singular atribuido a los terrenos por el Plan General que éste deberá identificar al efecto. En este caso el urbanizador es beneficiario legal de la expropiación de terreno, si bien, debe compensar al erario público por el mayor aprovechamiento objetivo que éstos presenten respecto al valorable para fijar, conforme a derecho, el justiprecio.

4.2. LA FIGURA DEL URBANIZADOR EN OTRAS LEGISLACIONES URBANÍSTICAS

La figura del urbanizador se ha seguido en distintas comunidades autónomas, siendo la de *Castilla-La Mancha* la que ha establecido un sistema paralelo a la valenciana, sistema plasmado en su Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. Por ello, a esta Comunidad le son de aplicación las consideraciones anteriormente hechas.

Además de ésta existen otras que también han adoptado un sistema similar al del urbanizador pero en concurrencia con los sistemas clásicos, y, a decir de TOMAS RAMÓN FERNÁNDEZ, han «acertado a evitar los aspectos más polémicos de la normativa valenciana y castellano-manchega, así como la farragosidad procedimental de dicha normativa, que está en las antípodas de la simplificación administrativa, que es hoy el objetivo declarado de los ordenamientos europeos en este ámbito.

Estas Comunidades son las siguientes:

4.2.1. *Andalucía*

La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en los sistemas de actuación pública, como ya se ha visto, se prevé la gestión indirecta por concesión de la actividad de ejecución a un agente urbanizador, a iniciativa de la Administración, mediante concurso o, a instancia del propio agente mediante la presentación de la correspondiente oferta. La iniciativa del agente urbanizador sólo procede en el supuesto de la declaración de incumplimiento de deberes en el sistema de compensación, incluyendo el procedimiento de adjudicación ofertas alternativas.

Regulación de la ejecución por sustitución en el incumplimiento de deberes urbanísticos

El incumplimiento de deberes urbanísticos —urbanización, edificación y rehabilitación—, determina la correspondiente reacción administrativa, con la sustitución del sistema de ejecución privada por otro de actuación pública, o la ejecución por sustitución en el incumplimiento de los deberes de edificación y rehabilitación.

El procedimiento para la declaración de incumplimiento en el sistema de compensación puede ser iniciado, de oficio, o a instancia de cualquier persona interesada, estableciendo la legislación los criterios para la elección del sistema público de sustitución y la forma de gestión. El procedimiento de declaración de incumplimiento puede terminarse mediante convenio urbanístico con los propietarios que deseen continuar incorporados al proceso urbanizador y edificatorio.

El incumplimiento de los plazos de edificación comporta la inclusión (automática) de la parcela o solar en el Registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas, a partir del cual el Municipio puede formular a los propietarios requerimiento para el cumplimiento del deber de edificación concediendo un último y definitivo plazo de un año. El mero transcurso de dicho plazo coloca a la parcela o solar en situación de ejecución por sustitución, que habilita al municipio para la expropiación del inmueble o la convocatoria de concurso público para la sustitución del propietario. Esta última, de oficio o a solicitud del interesado («Agente edificador»).

4.2.2. *Aragón*

Como se ha indicado, la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, contempla como modo de actuación administrativa directa, el denominado «Sistema de concesión de obra urbanizadora».

En éste el urbanizador realiza las obras de urbanización y procede a la distribución de los beneficios y cargas correspondientes, obteniendo su retribución conforme a lo convenido con el Ayuntamiento.

El sistema es similar al del urbanizador valenciano o castellano-manchego, pudiendo establecerse las siguientes características diferenciales:

1. *En cuanto a la adjudicación:* Determinado este sistema de actuación, el Ayuntamiento procederá a la convocatoria y adjudicación de la concesión, conforme a las prescripciones de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas relativas a capacidad de las empresas, publicidad, procedimientos de licitación y formas de adjudicación.

La convocatoria describirá las labores a realizar por el urbanizador, que podrán consistir en la formulación de Estudios de Detalle, Proyectos de Urbanización y Reparcelación, distribución de beneficios y cargas entre los propietarios, realización de las obras de urbanización y, en su caso, de edificación, con memorias de calidades, características básicas, costes máximos y plazos de construcción correspondientes.

2. *Subrogación en la posición del urbanizador:* Conforme al siguiente orden de preferencia, tendrán derecho a subrogarse asumiendo y garantizando sus mismos compromisos y obligaciones:
 - a) Los propietarios de terrenos que representen más del 50 por 100 de la superficie afectada por la actuación. A tal efecto, los propietarios deberán constituir una entidad con personalidad jurídica propia que asumirá la responsabilidad en la gestión de la obra urbanizadora.
 - b) Quien hubiese formulado los instrumentos de planeamiento y gestión que determinaron la aplicación del sistema de concesión de obra urbanizadora.

4.2.3. Asturias

Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

En referencia a los sistemas de actuación en suelo urbanizable prioritario, establece el siguiente orden de preferencia:

1. *Los propietarios de cada polígono o unidad de actuación podrán, dentro del plazo de un año, asumir su urbanización con preferencia a cualquier otro sujeto, a no ser que se haya dispuesto la aplicación*

de los sistemas de cooperación o expropiación, en cuyo caso se aplicarán las normas correspondientes a estos sistemas. Dicha facultad se deberá ejercer presentando a la Administración Urbanística actuante, dentro de dicho plazo, el Proyecto de Actuación. Los propietarios podrán solicitar, antes de que venza el plazo de un año, una prórroga a la Administración. Ésta sólo la concederá cuando existan causas muy justificadas, y nunca por un plazo superior a dos meses.

2. *Transcurrido el plazo de un año desde la aprobación definitiva del Plan Parcial, y vencida, en su caso, la prórroga, la Administración urbanística lo declarará expresamente en el plazo máximo de dos meses, previa audiencia de los propietarios, y, en el mismo acto, optará entre la gestión directa de los polígonos o unidades de actuación cuyos propietarios no la hayan asumido, o la convocatoria de concurso.*

- *Si la Administración urbanística opta por la gestión directa, podrá aplicar el sistema de cooperación o el de expropiación, o bien, aprobar en el plazo máximo de dos meses un Proyecto de Actuación, de común acuerdo con la sociedad urbanística pública que, en su caso, vaya a asumir la condición de urbanizadora.*

Si la Administración urbanística opta por la convocatoria de concurso, dicha convocatoria deberá ser aprobada y publicada en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias» en el plazo máximo de un mes desde la declaración de caducidad del plazo concedido a los propietarios, y se resolverá en el plazo máximo de cuatro meses a partir de la publicación. Los particulares, aun cuando no sean propietarios, presentarán «Proyectos de Actuación», convirtiéndose, una vez aprobado por la Administración, su suscriptor en urbanizador.

4.2.4. Canarias

El Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, regula el:

— Sistema de ejecución empresarial

El Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, establece como uno de los de ejecución privada el denominado «Sistema de ejecución empresarial».

En este sistema un tercero, no propietario del suelo, asume la realización de la urbanización mediante la cesión de dicha facultad por la Administración, previa la realización de un convenio y el establecimiento de las garantías suficientes. No obstante la admisión de este sistema, debe tenerse en cuenta que, como se analizará posteriormente, la normativa canaria da preponderancia al propietario.

Se caracteriza por las siguientes notas:

1. El beneficiario de la atribución de la ejecución asumirá la entera actividad y deberá realizar ésta conforme al convenio urbanístico de ejecución aprobado y suscrito con el Ayuntamiento y la oferta efectuada a los propietarios de suelo, así como los restantes compromisos asumidos voluntariamente.
2. El Ayuntamiento aprobará el convenio urbanístico de ejecución que fija las condiciones del sistema y la oferta formulada a los propietarios de suelo y dirigirá, supervisará, intervendrá y controlará la actividad de ejecución.

4.2.5. *Cantabria*

La Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo en Cantabria, regula los sistemas clásicos, de compensación, cooperación y expropiación, además del de concesión de la obra urbanizadora, ya estudiado en el apartado anterior, siendo la Administración la que determinará uno u otro sistema.

— *Sistema de concesión de obra urbanizadora*

La Ley 2/2001 regula en su artículo 168 el «sistema de concesión de obra urbanizadora».

Es un sistema de base privada en el que la Administración concede a un agente urbanizador la realización de las obras de urbanización, la localización de los terrenos de cesión obligatoria y la distribución de beneficios y cargas entre los propietarios, obteniendo su retribución de éstos conforme a lo convenido con el Ayuntamiento.

Las *características* del sistema son las siguientes:

- a) El concesionario realiza las obras de urbanización y los deberes de cesión y equidistribución de acuerdo con lo establecido en el convenio de adjudicación.
- b) El concesionario será retribuido por los propietarios en terrenos edificables o en metálico en los términos establecidos en el pliego de condiciones.

- c) Le es de aplicación supletoria al sistema lo dispuesto para el contrato de concesión de obra pública en la legislación del Estado, que será de aplicación también para todos los aspectos comunes a los contratos administrativos.

4.2.6. *Castilla y León*

— *Sistema de Concurrencia*

La Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, determina el llamado Sistema de Concurrencia. En él la iniciativa privada o el Ayuntamiento solicita la condición de urbanizador, sustituyendo a la propiedad, mediante procedimiento selectivo, a cuyo término se adjudicará la ejecución de la actuación.

El sistema de concurrencia podrá utilizarse a iniciativa de:

- Un particular que, reuniendo los requisitos establecidos reglamentariamente, presente un Proyecto de Actuación al Ayuntamiento; en tal caso, éste deberá convocar un concurso para la selección del urbanizador, simultáneo a la información pública.
- El Ayuntamiento que, cuando concurren circunstancias de urgencia o manifiesta inactividad de la iniciativa privada, elaborará y aprobará inicialmente un Proyecto de Actuación y convocará un concurso para la selección del urbanizador, simultáneo a la información pública.

Las *características generales* del sistema son las siguientes:

1. El adjudicatario del Proyecto de Actuación, para acceder a la condición de urbanizador, debe suscribir los compromisos, asumir las obligaciones y prestar las garantías que se establezcan en el planeamiento, en el Proyecto aprobado y en el acuerdo de adjudicación.
2. Ejecutada la actuación, los propietarios recibirán solares urbanizados en proporción al aprovechamiento que les corresponda, y retribuirán al urbanizador cediéndole parte de los mismos, o bien en metálico mediante cuotas de urbanización, que se considerarán gastos de urbanización.
3. Al urbanizador corresponde ejecutar la actuación, elaborando los Proyectos de Reparcelación y Urbanización cuando no se contuvieran en el Proyecto de Actuación, y financiando los gastos de urbanización, que le serán retribuidos por los propietarios mediante la cesión de solares urbanizados, o bien en metálico mediante cuotas de urbanización.

4. Los propietarios podrán constituir asociaciones con carácter de entidad urbanística colaboradora, si bien ello no afectará a sus derechos y obligaciones como tales propietarios.

4.2.7. Extremadura

La Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, regula el *Sistema de concertación*.

El sistema del urbanizador se introduce por la Ley 15/2001, mediante el denominado sistema de concertación, como hemos visto, considerado como forma de ejecución privada.

Este sistema persigue, según la *Exposición de Motivos* de la Ley, «el establecimiento, en la esfera de actuación privada bajo control público, de la libre competencia mediante la generación de las condiciones necesarias para el libre acceso a la actividad de ejecución del planeamiento, es decir, de la urbanización precisamente del suelo que ha de ser objeto de ella. La clave que lo hace posible radica en la figura del urbanizador (público o privado), que opera de manera concertada con los propietarios que libremente decidan no asumir dicho papel, y siempre bajo el control y condiciones establecidas por la Administración Pública actuante, produciéndose así la retribución al urbanizador, bien en metálico, bien en solares edificables equivalentes a los costes de producción (sistema de “aportación” o pago “en especie”)». Se vincula, de acuerdo con las nuevas tendencias urbanísticas, la programación del suelo al compromiso fehaciente de inversión en la ejecución de la urbanización y estableciéndose las garantías jurídico-económicas necesarias para ello.

No obstante ello, la Ley prevé un régimen preferencial, a manera de excepción licitatoria, para los propietarios de suelo que hayan manifestado su voluntad y prestado las garantías para ejecutar la urbanización en plazos y condiciones concretas.

En el artículo 129, definiendo concretamente el sistema, indica que en él la persona que resulte seleccionada en el proceso concurrencial para la adjudicación de la ejecución de la actuación urbanizadora, sea o no propietario de terrenos en el ámbito de ésta, asume y lleva a cabo aquella ejecución en condición de agente urbanizador y en los términos del Programa de Ejecución aprobado al efecto.

Se determinará el sistema de concertación, bien de oficio o bien previa consulta formulada en primer lugar por propietario o propietarios de terrenos que no alcancen el 50 por 100 de la superficie de la actuación o por un interesado que no sea propietario de terrenos en aquélla.

La determinación de este sistema comportará la apertura de un proceso concurrencial por un período de dos meses para la presentación de Progra-

mas de Ejecución y demás documentos técnicos y garantías preceptivas formulados por cualquier interesado en concursar por la adjudicación de la condición de agente urbanizador de la actuación.

Cuando no se contengan en el planeamiento, el municipio establecerá unas bases orientativas de la actuación relativas a calidades, plazos, diseño urbano y otros extremos, con la finalidad de homogeneizar las eventuales alternativas que se pudieran presentar al concurso.

La Ley extremeña, dando un paso más, ha establecido el sistema para la edificación y rehabilitación mediante la figura del edificador. En esta línea, aun cuando el propietario tiene el derecho a edificar, nada impide que la Administración proceda a la expropiación o venta forzosa por razón del incumplimiento de su función social, pueda sustituirse por la institución de un nuevo procedimiento de ejecución sustitutoria, de tipo concursal para proceder a la edificación (o rehabilitación) de manera análoga a la establecida para el suelo urbanizable, estableciéndose de esta forma el tradicional sistema de la «aportación» en suelo urbano. Con ello se consigue la finalidad pública de edificar los solares vacantes (o rehabilitar el patrimonio edificado que así se reclame) sin tener que recurrir a drásticos procedimientos expropiatorios, por otro lado escasamente eficaces y difícilmente aplicables, tal como acredita la experiencia.

4.2.8. *Galicia*

La Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural, establece en su artículo 161 el denominado «sistema de concesión de obra urbanizadora». Este es un sistema de actuación recta en el que el municipio otorga al agente urbanizador o concesionario la realización de las obras de urbanización, procediendo éste a la distribución de los beneficios y cargas correspondientes, obteniendo su retribución en terrenos edificables o en metálico conforme a lo convenido con el municipio.

Este sistema se encuentra vinculado a la inactividad de los propietarios, bien por no ejecutar el sistema de compensación, bien una vez transcurrido el plazo de dos años a contar desde la aprobación definitiva del planeamiento detallado que ordene el polígono, la aplicación efectiva de este sistema.

Se acordará de oficio por el municipio o por iniciativa de cualquier persona, aunque no sea propietaria de suelo en el ámbito de actuación.

El procedimiento de selección del urbanizador es distinto en función de que la iniciativa sea pública o privada:

1. *En caso de iniciativa pública*, el municipio aprobará las bases que regirán el concurso para la selección de la oferta. El procedimiento de selección y adjudicación de la concesión se regirá por las dispo-

siciones contenidas en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.

2. *En los supuestos de iniciativa privada:*

Comienza con la propuesta de los particulares para participar de la acción urbanizadora. Deberá contener los siguientes documentos:

- Proposición jurídico-económica que habrá de incluir los compromisos adquiridos voluntariamente por el promotor de la iniciativa, las garantías financieras y reales, los plazos de inicio y conclusión de las obras de urbanización y, en su caso, de edificación, además de las cláusulas penales previstas para el supuesto de incumplimiento.
- Las condiciones económicas dirigidas a los propietarios de suelo, que incluirán la oferta de compra de terrenos, por precio determinado, y la oferta de incorporación al proceso urbanizador, especificando la retribución que corresponda al urbanizador en terrenos edificables o en metálico a través de las cuotas de urbanización. En caso de no existir acuerdo, la valoración se realizará con arreglo a lo dispuesto en la legislación básica estatal.
- Un anteproyecto de urbanización detallado, que permita evaluar correctamente las calidades y ofertas económicas presentadas, así como las cesiones y compensaciones que estime oportunas superiores a las previstas en la ley.

Presentada la iniciativa, el municipio en un plazo de dos meses podrá desestimarla por causas justificadas, incluidas las referidas al ejercicio de la potestad de planeamiento.

En caso de asumir la iniciativa privada, se procederá a tramitar un procedimiento de concurrencia, con las siguientes particularidades:

- Durante el período de información pública, que no podrá ser inferior a un mes, podrán ser presentadas mejoras o alternativas a la iniciativa formulada.
- El pleno de la corporación elegirá entre las proposiciones presentadas la que estime más adecuada a los intereses públicos, otorgando el título concesional donde deberán figurar las cláusulas, obligaciones y derechos del concesionario.

Los propietarios que rechacen la oferta de compra y de incorporación al proceso urbanizador serán expropiados y se procederá a la ocupación urgente de los terrenos.

4.2.9. *La Rioja*

— *Sistema de concesión de obra urbanizadora*

La Ley 10/98, como se ha visto, contempla como uno de los sistemas de ejecución indirecta el de «concesión de obra urbanizadora».

En él, de acuerdo con el artículo 144, la Administración actuante otorga la concesión de obra urbanizadora, asumiendo el concesionario la realización de las obras de urbanización y la distribución de beneficios y cargas entre los propietarios.

Las *características diferenciadoras* del sistema previsto en La Rioja son las siguientes:

1. Se podrá acudir a él cuando sea conveniente por razones de urgencia o necesidad, o para la construcción de viviendas de protección pública, pues sino tiene preferencia la ejecución por los propietarios mediante la compensación.
2. Será convocado por la Administración, y en dicha convocatoria del concurso se especificarán las obligaciones asumidas por el urbanizador, y en todo caso las siguientes: formulación del proyecto de urbanización y del proyecto de reparcelación, y realización de las obras de urbanización.
3. El urbanizador habrá de garantizar la actuación en la forma y con las condiciones que se fijen en el pliego concesional. En todo lo demás, la concesión de obra urbanizadora se regirá por lo dispuesto en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.

4.2.10. *Madrid*

La Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, regula, dentro del sistema de compensación, la:

— EJECUCIÓN POR ADJUDICATARIO EN CONCURSO

La transformación del suelo se podrá realizar según el siguiente orden:

1. En primer lugar, por los propietarios que cumplan con el programa de gestión, que consiste en la ejecución del planeamiento en los plazos fijados por la Ley que comienzan a computar a partir de la ejecutividad del planeamiento que legitime la ordenación pormenorizada en cada caso.

2. Transcurridos los plazos citados, los propietarios podrán seguir desarrollando su suelo, pero con la posible competencia del promotor o promotores interesados en ese desarrollo. En todo caso, la adjudicación al promotor se hace previo concurso convocado al efecto.

La realidad es que se da preferencia al propietario, por cuanto el único sistema de gestión privada, el de compensación, da preponderancia al propietario, como ya se ha visto. El no propietario podrá presentar su iniciativa cuando no la presente el propietario en plazo.

De ello se puede concluir que en la normativa de Madrid se aplica el procedimiento del urbanizador pero, con carácter general, de forma condicionada a la iniciativa de los propietarios, acondicionamiento ajeno a la legislación valenciana.

4.2.11. *Murcia*

La Ley 1/2001, ya se visto, introduce el sistema denominado «Sistema de concurrencia».

Este sistema, de acuerdo con el artículo 186, podrá utilizarse a iniciativa del Ayuntamiento, elaborará y aprobará inicialmente un Programa de Actuación y convocará un concurso para la selección del urbanizador, simultáneo a la información pública.

Las razones para la realización del concurso serán algunas de las siguientes:

- Existencia de circunstancias de urgencia.
- Demanda de suelo.
- Manifiesta inactividad de la iniciativa privada.

En él actuará como urbanizador el adjudicatario del concurso de selección, pudiendo los propietarios constituir asociaciones con carácter de entidad urbanística colaboradora, si bien ello no afectará a sus derechos y obligaciones como tales propietarios.

4.2.12. *Navarra*

En la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de ordenación del territorio y urbanismo, dentro de los sistemas de actuación se ha introducido la novedad del *Sistema de Agente Urbanizador*, siendo sus características esenciales las siguientes:

1. Podrá ser o no propietario de suelo, es el agente responsable de ejecutar la correspondiente actuación urbanizadora por cuenta de la Administración actuante y según el convenio estipulado, seleccionado en pública competencia al aprobar el correspondiente Programa de Actuación Urbanizadora.
2. La determinación de la ejecución mediante el sistema del Agente Urbanizador deberá hacerse por la Administración, de oficio o a instancia de personas interesadas, en los siguientes supuestos:
 - Cuando así se determine en el planeamiento urbanístico o en la delimitación de la unidad de ejecución.
 - Cuando habiéndose incumplido por los propietarios o la Administración actuante los plazos para la ejecución del planeamiento, equidistribución o urbanización de las unidades y sectores previstos en aquél, así lo solicite un Agente Urbanizador mediante la presentación del correspondiente Programa de Actuación Urbanizadora.
 - Cuando a juicio de la Administración actuante resulte conveniente la adopción del sistema para facilitar la actuación urbanizadora o la conclusión de la misma.
3. El Agente Urbanizador, en su actuación urbanizadora, tendrá la consideración jurídica de la Junta de Compensación.

5. LA RELACIÓN DEL AGENTE URBANIZADOR CON EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

El propietario puede decidir no intervenir para nada en el proceso urbanizador, siendo indemnizado por el valor inicial. En caso contrario, el derecho de los propietarios afectados por la actuación se determinará en función de su aprovechamiento subjetivo.

El propietario que decida quedarse tendrá derecho a recibir en todo momento información sobre los costes de urbanización que hayan de asumir, el deber de cooperar con la actuación en los términos establecidos por la Ley y el programa. Podrán asimismo, y para la mejor ejecución de dicho programa, someter a consideración de la Administración actuante, sugerencias y enmiendas para la elaboración, corrección o modificación de los proyectos y presupuestos, siempre que las pongan en conocimiento del urbanizador.

El propietario, en el desarrollo del programa, puede decidirse por aportar su terreno originario y recibir a cambio un solar urbanizado, puede aportar también, además del terreno, la financiación necesaria para la ejecución de la urbanización, en la parte que le correspondiese, en cuyo caso recibirá mayor suelo urbanizado resultante.

En los casos de ejecución indirecta, la técnica prevista para asegurar el desarrollo obligado del planeamiento es la reparcelación forzosa. La reparcelación la aprueba la Administración actuante a solicitud del urbanizador. Su función es adjudicar al propietario forzosamente, en defecto de acuerdo, la parcela edificable que le corresponda a resultas de la actuación a cambio de su terreno originario. Al urbanizador también le puede corresponder la adjudicación de parcelas si esa es la forma prevista de retribución de su labor. Asimismo corresponden a la Administración las cesiones legalmente obligatorias y gratuitas.

Las relaciones entre urbanizador y propietario se regularán en el Programa de Actuación, aunque las relaciones entre ambos se articularán preferentemente en los términos que libremente convengan, siempre que respeten la ordenación urbanística y la programación aprobada. Las prerrogativas y facultades del urbanizador serán:

- Someter a aprobación administrativa proyectos de urbanización, presupuestos de cargas de urbanización y, a falta de acuerdo con los afectados, uno o varios proyectos de reparcelación forzosa, dentro del ámbito de la actuación, así como a ser oído antes de dicha aprobación.
- Oponerse a la parcelación y a la edificación en el ámbito de la actuación, hasta el pleno cumplimiento de las previsiones del programa. El otorgamiento de esas licencias está sujeto a audiencia previa del urbanizador. No podrán otorgarse licencias de parcelación o edificación en las Unidades de Ejecución o para terrenos sometidos a actuaciones integradas hasta que, una vez aprobado su correspondiente programa, se cumplan las condiciones legales previstas en él para ello, debiendo el titular de la parcela haber contribuido proporcionalmente a las cargas de la actuación y haber quedado garantizada la urbanización de dicha parcela simultánea, al menos, a su edificación.
- Exigir que los propietarios le retribuyan pagándole cuotas de urbanización o cediendo en su favor terrenos edificables de los que han de ser urbanizados en desarrollo de la actuación. El urbanizador, en cuanto receptor de dicha retribución, tendrá la consideración legal de la Junta de Compensación a los efectos tributarios y registrales determinados por la legislación estatal.
- Solicitar la ocupación directa de los terrenos sujetos a reparcelación y necesarios para desarrollar las infraestructuras de urbanización, en los términos previstos por la legislación estatal.

El urbanizador, en cuanto preceptor de dicha retribución, tendrá la consideración legal de la Junta de Compensación a los efectos tributarios y registrales determinados por la legislación estatal.

El urbanizador será responsable de los daños causados a los propietarios o a otras personas como consecuencia de su actividad o por falta de diligencia en el cumplimiento de sus obligaciones, salvo cuando aquellos tuvieran su origen en una orden directa de la Administración actuante o en el cumplimiento de una condición impuesta por ella.

Las relaciones entre el urbanizador y la Administración, en el caso de gestión indirecta, giran sobre el esquema contractual administrativo con las peculiaridades propias de la legislación urbanística.

Los programas preverán el inicio de su ejecución material dentro de su primer año de vigencia y la conclusión de la urbanización antes de un lustro desde su inicio. Por causas excepcionales, y previo informe favorable del Consejo Superior de Urbanismo, pueden aprobarse programas con plazos más amplios o prórrogas a éstos. El programa especificará el calendario de su desarrollo en sus distintas fases, trabajos y gestiones que integran la actuación. El incumplimiento del plazo de ejecución de un programa determina, salvo prórroga justificada por causa de interés público, la caducidad de la adjudicación. El adjudicatario que incumpla sus compromisos puede ser objeto de las penas contractuales previstas en el propio programa y ser, en casos graves, privado de su condición de urbanizador.

La responsabilidad del urbanizador sería sufragar el coste de las inversiones, instalaciones, obras y compensaciones necesarias para ejecutar el programa, será garantizado en forma y proporción suficientes y financiado por el urbanizador responsable de la actuación, quien podrá repercutirlo en la propiedad de los solares resultantes. Si el proyecto de urbanización no es aprobado simultáneamente junto al programa, le corresponde al urbanizador redactarlo. El programa precisará y regulará los compromisos, sustantivos y temporales, que asume expresamente el urbanizador con su aprobación. La Administración puede comprometer, al aprobarse un programa, el gasto público necesario para financiar determinadas infraestructuras de apoyo a la actuación que considere de interés general prioritario.

La Administración ejercerá sus potestades públicas (como la expropiación o la reparcelación forzosa) cuando resulte necesario para desarrollar la actuación. El urbanizador puede proponerlo, redactando los proyectos técnicos y financiando los gastos que ello conlleve. El incumplimiento del plazo de ejecución de un programa determinará, salvo prórroga justificada en causa de interés público, la caducidad de la adjudicación. El adjudicatario que incumpla sus compromisos puede ser objeto de las penas contractuales previstas en el propio programa y ser, en casos graves, privado de su condición de urbanizador. Los adjudicatarios de programas tendrán derecho a que se les compense, en los términos previstos por la legislación general de contratación administrativa, por su revocación anticipada o cuando el inadecuado ejercicio de sus potestades públicas por la Administración actuante impida el normal

desarrollo de la actuación. Las decisiones públicas que alteren el desarrollo de una actuación integrada, variando las previsiones del programa, comportarán las compensaciones económicas que procedan para restaurar el equilibrio económico de la actuación en favor de la Administración o del adjudicatario. Cuando estas alteraciones, por su importancia, afecten en más de un 20 por 100 el coste de los compromisos y las obligaciones asumidos por el adjudicatario, se resolverá la adjudicación, salvo que, por el estado de desarrollo de la actuación, ello lesione los intereses públicos o que, para la mejor satisfacción de éstos, se alcance acuerdo entre las partes afectadas que permita proseguir la actuación.

Finalmente destacar que el urbanizador puede ceder —en escritura pública— su condición en favor de tercero que se subroga en todas sus obligaciones ante la Administración actuante. Ésta ha de aprobar la cesión, y si menoscaba el interés general o supone defraudación de la pública competencia en la adjudicación, la denegará o acordará la gestión directa. La cesión parcial, para tramo o porción minoritaria de la actuación, requiere que entre cedente y adquirente asuman, solidaria o mancomunadamente, una programación debidamente coordinada y un conjunto de compromisos que satisfagan las exigencias de la programación originaria. Para que el urbanizador particular pueda contratar prestaciones accesorias de su gestión con tercero, sin transmitirle sus responsabilidades ante la Administración actuante, bastará que dé cuenta de ello a ésta.

Las relaciones entre el urbanizador y el Registro, en las legislaciones de Castilla-La Mancha y Valencia, se podrían calificar de «prudentes» en su regulación, ya que intentan contemplar la mayor parte de los supuestos posibles desde el suelo sin programar hasta el programa y urbanización, pero sin profundizar en el campo registral debido al problema competencial y a una regulación estatal del registro genérica que permite contemplar la mayor parte de supuestos. Sin embargo supuestos como el pago al Agente Urbanizador con terrenos urbanizados para su edificación no está contemplado de manera expresa en la legislación urbanística.

Para el suelo sin programar, y clasificado como urbanizable por el planeamiento general, se contempla, desde el punto de vista registral, la posibilidad de realizar usos y obras provisionales, con el mismo esquema que en las legislaciones autonómicas tradicionales, el cual sería anotación en el Registro de la Propiedad de la provisionalidad de las obras y la obligatoriedad de la demolición de las mismas, sin derecho a indemnización, cuando así lo requiera la Administración actuante. Sin embargo, en Valencia se va más lejos, en una regulación paralela, a la hora de regular dichas obras provisionales, diciendo en el artículo 58.5 de la Ley 6/1994 de Valencia, que se pueden otorgar licencias para usos u obras provisionales, no previstos en el plan, siempre que no dificulten su ejecución ni la desincentiven. El otorgamiento

requerirá previo informe favorable de la Consejería competente en Urbanismo, en municipios de población menor que 25.000 habitantes. La provisionalidad de la obra o uso debe deducirse de las propias características de la construcción o de circunstancias objetivas, como la viabilidad económica de su implantación provisional o el escaso impacto social de su futura erradicación. La autorización se otorgará sujeta al compromiso de demoler o erradicar la actuación cuando venza el plazo o se cumpla la condición que se establezca al autorizarla, con renuncia a toda indemnización, que deberá hacerse constar en el Registro de la Propiedad antes de iniciar la obra o utilizar la instalación.

En la elaboración del programa, que transformará el suelo de no programado a programado, se prevé, por un lado, que los particulares no propietarios que pretenda elaborar una propuesta de Programa de Actuación Urbanizadora podrá ser autorizada, por el Municipio, para ocupar temporalmente terrenos a fin de obtener la información precisa, mientras que los propietarios de terrenos afectados por una iniciativa urbanizadora podrán asociarse como agrupación de interés urbanístico, siempre que cumplan entre los requisitos, contar con poder dispositivo sobre los terrenos, expresando que la afección de una finca a los fines y obligaciones de una agrupación de interés urbanístico podrá ser inscrita en el Registro de la Propiedad, sin embargo, esa posibilidad no queda constancia si los propietarios deciden no formar una agrupación de interés urbanístico, pese a que se inicie un procedimiento de programación del suelo y la licitación de un agente urbanizador, omisión que podría perjudicar la fe pública registral.

Finalmente en el procedimiento de ejecución del programa se prevé la afección de las parcelas al pago de las cuotas de urbanización, con la correspondiente inscripción en el Registro, siguiendo un esquema paralelo al sistema de compensación y la afección de las fincas registrales al sistema de compensación.

FERNANDO ACEDO-RICO HENNING
Registrador de la Propiedad
Director de los Servicios Jurídicos de la EMVS

La transformación urbanística del suelo. Factores que inciden en el incremento de su valor

*SUMARIO: PRIMERA CIRCUNSTANCIA.—SEGUNDA CIRCUNSTANCIA.—
TERCERA CIRCUNSTANCIA.—POSIBLES CAMINOS DE SOLUCIÓN.*

Se ha extendido el debate teórico de si es el valor del suelo el que condiciona el valor de la vivienda como producto resultante de la transformación urbanística de dicho suelo, o, por el contrario, es la vivienda la que con sus facilidades actuales para ser vendida (sobre todo hipotecarias, de favorable situación económica de la población, y de rentabilidad favorable comparada de la inversión) determina el valor del suelo.

Creo que no puede establecerse una relación exacta entre ambos valores en una dirección determinada.

Por un lado, las expectativas de venta del producto final vivienda, en un mercado de continuo incremento del valor de la misma, determinan el valor del suelo que es preciso para desarrollarlas (por el método de valoración residual) pero, por otro lado, está en la raíz del proceso de planeamiento español producir unas expectativas de valor para el suelo que no dependen directamente de lo que en él se pueda construir y en última instancia vender.

Es mi intención señalar algunas de estas circunstancias que subyacen en el fondo del incremento, que generalizadamente entendemos como desmesurado, del precio del suelo apto para ser desarrollado inmobiliariamente.

PRIMERA CIRCUNSTANCIA

Los procesos técnicos y procedimientos jurídico-urbanísticos de transformación de suelo no urbanizable en suelo urbanizable en España son un factor de encarecimiento del suelo.

Dichos procesos se sustancian bien en la revisión y/o adaptación de los planeamientos generales, o bien en sus modificaciones puntuales, y conllevan elementos de incremento del valor del suelo por varias razones:

- Desde el planeamiento general es obligatorio establecer el aprovechamiento urbanístico de los suelos urbanizables, y ello confiere a dichos suelos urbanizables un valor económico urbano y no agrícola o rústico con independencia, en la práctica, de que dichos suelos sean desarrollados o no. Es no conocer la realidad de la gestión urbanística española el señalar que los planes determinan (o deben determinar) en qué plazo deben desarrollarse los suelos para su puesta en mercado, puesto que los mecanismos de sanción para los suelos clasificados y no puestos en ejecución en los plazos determinados son, en la práctica, inexistentes. La clasificación de nuevos suelos es, así, no una posibilidad de oferta de suelo urbanizado en el mercado en un plazo determinado sino solamente la atribución de un estatuto especial a gran número de suelos agrícolas.

Esta atribución de un nuevo estatuto distinto del de su condición agrícola, forestal o recreativa original genera unos valores expectantes que contaminan inexorablemente las transacciones de suelo y generan un «valor psicológico urbano» del suelo. Valor que en los momentos previos de la nueva clasificación no se deduce de los valores en venta de los posibles productos inmobiliarios sino estrictamente de la atribución de un sobrevalor sobre el agrícola por el mero ejercicio de la aprobación administrativa.

Pudiera parecer que las observaciones anteriores corresponden a una lógica inexorable e inmutable de la práctica urbanística, pero quiero recordar aquí que dicha práctica urbanística surge a mediados del siglo XIX por la necesidad de organizar la higiene y dignidad residencial de nuestras ciudades y no para atribuir aprovechamientos urbanísticos a los propietarios de suelo.

- La necesidad de fijar desde el planeamiento general cuáles son los suelos urbanizables y sus aprovechamientos urbanísticos exactos conlleva una enorme dificultad técnica en la redacción y tramitación de dicho planeamiento y, consecuentemente, alargamientos eternos en su aprobación. Ello supone grandes deseconomías en los procesos inmobiliarios industriales y con ello un incremento del valor de la materia prima, el suelo.
- La práctica urbanística establece con frecuencia procedimientos «subjetivos» para la clasificación de suelo en los nuevos Planes Generales. El procedimiento «objetivo» de clasificación (el ortodoxo) es el que valora mediante técnicas urbanísticas los suelos susceptibles de acoger

desarrollos urbanos. Con todo, el grado de indeterminación que se quiera, las técnicas objetivas valoran circunstancias tales como:

- Determinaciones de Planes Territoriales.
- Existencia de LICs, ZEPAS, espacios de valor ambiental, agrícola o paisajístico.
- Características geotécnicas, topográficas, geomorfológicas o de erosionabilidad de los suelos.
- Previsión de formación de hogares, natalidad o migraciones.
- Existencia de viviendas deficientes.
- Capacidades de los suministros de energía y de la eliminación de residuos.
- Disponibilidad de las redes de comunicación o previsiones de inversión en ellas.

En la práctica urbanística el procedimiento «subjetivo» de transformación de suelo no urbanizable en suelo urbanizable acude a los siguientes criterios:

- Disponibilidad de inversiones privadas inmobiliarias sobre suelos no urbanizables adquiridos para su desarrollo.
- Mayor simplicidad de la estructura de la propiedad (por la densidad de propietarios o por su disponibilidad para el desarrollo inmobiliario) que posibilite una más fácil gestión urbanística.
- Necesidad política de legalizar desarrollos urbanísticos generados al margen del planeamiento.

La realidad de nuestros planes generales es que contienen suelos urbanizables clasificados como tales por ambos procedimientos.

La insuficiente financiación de las Administraciones Locales lleva a éstas a utilizar procedimientos no «objetivos», desde el punto de vista técnico, de transformación de suelo y con ello a la práctica, cada vez más generalizada, de la apropiación de plusvalías (sustentada en el principio constitucional de participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por el planeamiento) ajenas a la interpretación razonable de que dicha participación se hace efectiva por la cesión de suelos dotacionales y del 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico. Esta actuación que se fija mediante la suscripción de Convenios Urbanísticos y se sustancia en las revisiones, o más frecuentemente en las modificaciones del planeamiento general, puede llegar al 50 por 100 de las plusvalías esperadas. Sin duda es este un factor de encarecimiento del suelo urbanizable generado tanto por la insuficiente financiación local como por la necesidad de determinar los suelos urbanizables desde el planeamiento general, sin que la práctica «negociadora» esté suficientemente regulada.

SEGUNDA CIRCUNSTANCIA

La práctica de la ordenación urbanística genera densidades residenciales que, valorando equivocadamente un primitivo higienismo, provoca despilfarro de suelo e insostenibilidad ambiental.

En la actual estructura jerárquica del planeamiento español, muy similar en las diferentes legislaciones autonómicas, se han consolidado algunos lugares comunes en la ordenación urbana que tienen su origen en visiones higienistas aparecidas como justa reacción a una situación de falta de salubridad de las ciudades en los primeros años del siglo xx. El Movimiento Moderno en arquitectura y planeamiento preconizaba la reivindicación de la luz, la correcta ventilación de las viviendas, la amplitud de los corredores de transporte y una extensión generalizada de las zonas verdes y recreativas sobre las cuales se disponían los edificios sobre «pilotis» para optimizar la utilización del suelo.

La calle como corredor, la rica imprevisibilidad de la escena urbana de condición medieval, la existencia de plazas recoletas o grandes plazas delante de iglesias o palacios, escondían tejidos residenciales insalubres y extremadamente densos que suscitaron el análisis y la crítica de reformadores sociales y generaron el estado de opinión preciso para la aparición del Movimiento Moderno en arquitectura. Como consecuencia del estado de opinión que induce el M. M., las reconstrucciones de posguerra tienden a seguir sus planteamientos, lo que se concreta en densidades de edificación mucho más bajas que en los cascos históricos y la aparición del concepto del estándar dotacional, esto es, la relación entre densidad residencial y necesidades de equipamientos colectivos.

Por otro lado, la extensión de los sistemas de vida norteamericanos configura un tipo de ocupación del territorio de baja densidad que como mimesis o penetración de la cultura americana, ha sido adoptado en España con furor y adaptación autóctona en la figura del adosado.

Básicamente estas dos circunstancias de origen cultural y sociológico han conducido a la adopción por la legislación española, ya desde 1956, de una disposición de densidad máxima de 70 viviendas por hectárea y de unas necesidades de cesiones de suelo para equipamientos y zonas verdes que pueden alcanzar hasta el 50 por 100 de los sectores de desarrollo urbanístico, dependiendo de las legislaciones del suelo autonómicas. Adicionalmente se ha consolidado la práctica urbanística de manejar en los nuevos desarrollos urbanos aprovechamientos de suelo que fluctúan entre el 0,3 y el 0,45 m² construidos por cada m² de suelo.

Estas circunstancias que generan extensiones de nuestras ciudades de baja densidad y gran ocupación de suelo, tienen como justificación para su diseño los sanos criterios del higienismo decimonónico, pero generan tres consecuencias que es preciso analizar con sosiego y sin prejuicios:

- Una alta ocupación del territorio con tensiones insostenibles sobre parajes de valor medioambiental.
- Unas necesidades de movilidad, pública y privada, mucho más elevadas que las de la ciudad tradicional, lo que supone una repercusión importante sobre el producto final en aquella parte de los costes que es inicialmente abonada por el promotor inmobiliario.
- Una repercusión de costes de urbanización y conexiones de servicios sobre cada m² construido que elevan sustancialmente el coste del producto final, esto es, la vivienda.
- Unas necesidades de mantenimiento, tanto para los usuarios finales como para los Ayuntamientos en muchos casos insostenibles.
- Una implicación de un número mayor de propietarios en el proceso de transformación de suelo, lo que supone mayores expectativas de obtención de plusvalías inmobiliarias y con ello un abandono de las actividades tradicionales de explotación agrícola, forestal o ganadera, y un incremento del factor psicológico de tensión al alza del precio del suelo que, como queda comentado, en una medida mayor de la imaginada, condiciona efectivamente dicho valor.

La baja densidad de nuestros nuevos desarrollos urbanos ha generado núcleos residenciales sin duda de mayor calidad en la vivienda, pero simultáneamente ha incrementado el valor del suelo y con ello de la propia vivienda, ha generado barrios de alta homogeneidad social y baja calidad de la vida comunitaria.

TERCERA CIRCUNSTANCIA

Sin entrar en los incrementos de valor del suelo que generan los mecanismos, a veces rocambolescos de la equidistribución, sí quiero señalar que los procedimientos para la determinación de parámetros de edificación y para la concesión de licencias urbanísticas son otro factor de encarecimiento innecesario del suelo y la vivienda.

Y ello es así no sólo por la falta de dotación técnica de muchas Administraciones Urbanísticas o por la incapacidad de los técnicos privados de plantear proyectos susceptibles de ser autorizados, sino por la complejidad y dificultad de interpretación de las Normas Urbanísticas de los Planes Generales y de las Ordenanzas Municipales de la Edificación, así como la descoordinación y dispersión de regulaciones técnicas que la redacción conocida del nuevo Código Técnico de la Edificación no parece en vías de solucionar y que, en su conjunto, generan retrasos cuando no oscuras prácticas que incrementan los costes de financiación del proceso de producción de la vivienda.

Como mero ejemplo señalaré que un estudio, en mi opinión muy correctamente planteado, de la Asociación de Promotores Inmobiliarios de Madrid, fijaba el coste anual del retraso en la concesión de licencias urbanísticas en el Ayuntamiento de Madrid en 40.000 millones de las antiguas pesetas.

POSIBLES CAMINOS DE SOLUCIÓN

No debo acabar estas consideraciones sin aportar algunas vías de solución a los problemas detectados:

1. Modificación del planeamiento español hacia una organización que defina una nueva estructura de las figuras de planeamiento similar a la que a continuación explico:

- Planeamiento territorial definidor básicamente de las limitaciones ambientales del crecimiento, de las grandes infraestructuras viarias, de transporte y básicas (de servicios) y de las dotaciones de carácter territorial.
- Planeamiento general municipal de carácter estratégico y no programador como el actual (Plan estratégico vs. Plan Programa).
El Plan Estratégico Municipal sería el definidor de las vocaciones políticas de crecimiento y transformación de la ciudad y su contenido sería el de la plasmación física de estrategias económicas y sociales, pero sin determinación jurídica concreta del contenido del derecho de la propiedad. Sería un plan soporte de acciones sectoriales coordinadas y de desarrollos urbanísticos.
- Proyectos urbanos, entendidos como concreción de las estrategias municipales sobre ámbitos parciales concretos. Sería en ellos donde se fija el contenido del Derecho urbanístico de la propiedad, donde se determinan aprovechamientos y densidades, ordenación urbana, inversiones locales de urbanización y conexión de redes, y mediante su gestión se equidistribuye y se ceden dotaciones y aprovechamientos municipales.

Una estructura de planeamiento como la descrita llevaría la fijación del valor urbanístico del suelo al momento de la toma de decisión de la inversión inmobiliaria dando un papel más relevante a la propiedad en su función emprendedora que en su función especulativa. No es aventurado opinar que una situación de planeamiento como la descrita evitaría valores expectantes en la formación del valor del suelo y conduciría a estos hacia magnitudes de repercusión en la composición del producto final (la vivienda, por ejemplo) de menor relevancia que en la actualidad.

2. Además de por otras razones que no son objeto de estas consideraciones, es imprescindible una reordenación de la financiación local y de la definición de sus competencias en la dinamización y control del desarrollo urbano. En particular es precisa una definición exacta de cuál es el papel de las Administraciones Públicas en la apropiación de plusvalías generadas por el planeamiento, no sólo por el incremento sobre el valor del producto final que hoy suponen prácticas (mediante una utilización laxa del Convenio Urbanístico) de «donaciones» por parte de agentes urbanizadores, sino para asegurar un marco homogéneo (y en consecuencia una seguridad jurídica) en el desarrollo urbanístico. Estoy convencido de que los agentes industriales en el sector inmobiliario prefieren una adecuada regulación de su actividad que la incertidumbre sobre los «extracostes» actualmente existente.

3. Debe extenderse el debate sobre la densidad que se está produciendo en el ámbito urbanístico-académico al marco de las decisiones urbanas, esto es, a la política autonómica y local, intentando recuperar en nuestras legislaciones la referencia, en mi opinión insustituible, de la ciudad compacta europea.

4. Debería propiciarse una cultura de la sencillez (que no de la simplicidad) en la redacción de Normas Urbanísticas y Ordenanzas Municipales y un esfuerzo en la unificación de terminologías y procedimientos, todo ello bajo la convicción de que la práctica urbanística española tiene la suficiente madurez como para que la imprescindible regulación de su actividad no esté inspirada en la desconfianza de las Administraciones hacia los agentes intervinientes en el proceso de transformación y crecimiento de nuestras ciudades.

ENRIQUE BARDAJÍ ÁLVAREZ
Arquitecto Superior

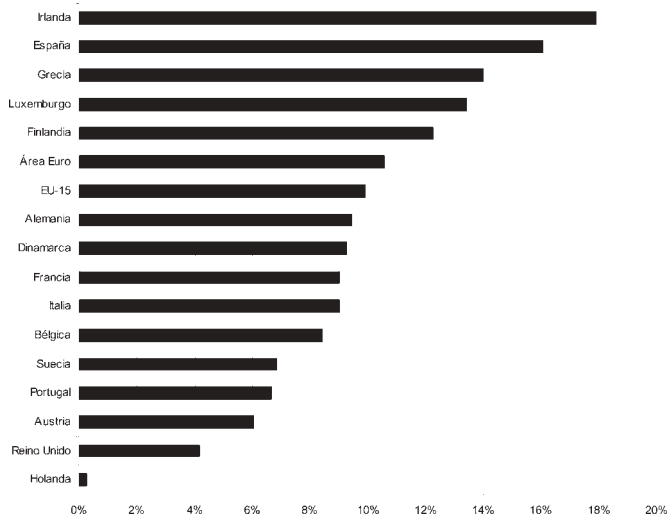
Economía y mercado de vivienda en España

La política de vivienda en España: instrumentos jurídicos, urbanísticos y sociales

SUMARIO: RELEVANCIA DEL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL MERCADO DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA.—CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA DE LA VIVIENDA.—PECULIARIDADES DEL MERCADO DE LA VIVIENDA.—POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA.

RELEVANCIA DEL ANÁLISIS

Porcentaje de la inversión en construcción respecto al PIB en 2004



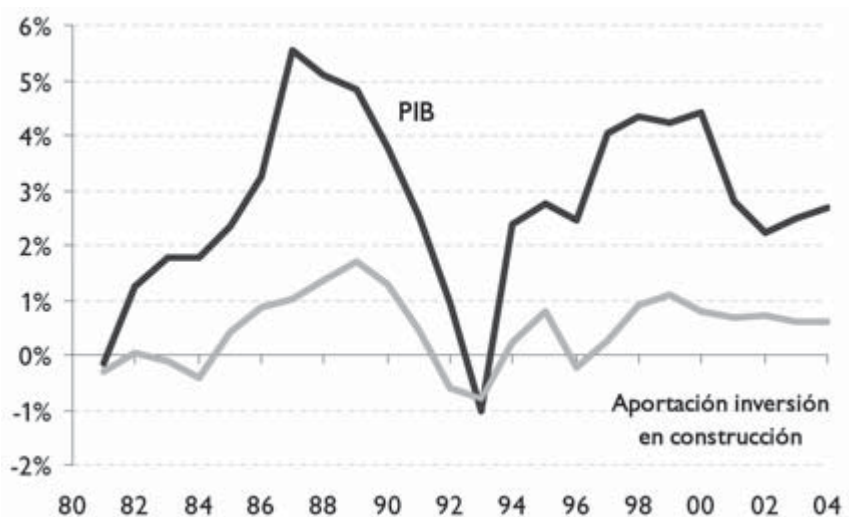
Fuente: AMECO, Comisión Europea.

EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN ESPAÑA Y LA UE

- * En términos de PIB, España es, junto con Irlanda, el país donde el sector de la construcción representa un mayor peso. El número de viviendas en España en 2004 volvió a ser superior a la suma de las construidas en Alemania y Francia y el triple de las construidas en Gran Bretaña. En términos relativos de población, sólo Irlanda supera el número de viviendas nuevas por cada mil habitantes.

EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN ESPAÑA: IMPACTO ECONÓMICO

- * El sector de la construcción volvió a aportar seis décimas al crecimiento del PIB, más de un 20 por 100. La inversión en construcción alcanzó a finales de 2004 el mayor crecimiento trimestral desde el último trimestre de 2001.
- * El sector de la construcción concentraba, a cierre de 2004, 2,3 millones de personas y aportó cerca de un 30 por 100 de la creación de empleos durante el último año.

Aportación de la inversión en construcción al crecimiento del PIB

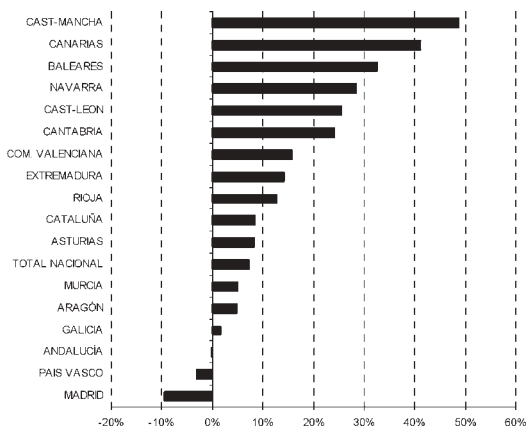
Fuente: AFI a partir de datos del INE.

ACTIVIDAD RESIDENCIAL EN ESPAÑA

- * La construcción de viviendas alcanzó un *nuevo máximo* en 2004, aunque desde enero se inició una moderación del ritmo de crecimiento, que esperamos se intensifique en 2005.
- * La pérdida de protagonismo de la *costa mediterránea* no se ve compensada por las intensas tasas de crecimiento del *interior*, dado su menor peso.

Tasa interanual visados de dirección de obra

Fuente: Ministerio de Fomento.

Tasa interanual visados de dirección de obra por CCAA 2004

Fuente: Ministerio de Fomento.

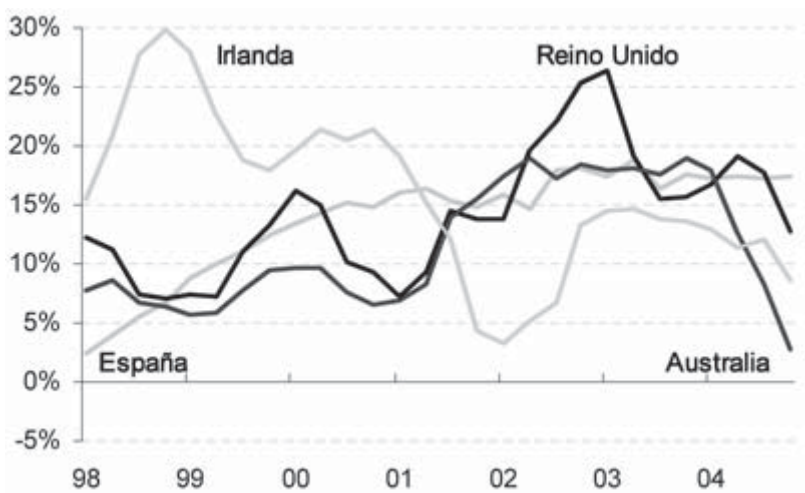
- * El número de *viviendas unifamiliares* construidas en 2004 fue un 80 por 100 superior a las construidas en 1997. Este incremento en la construcción de viviendas unifamiliares es una de las causas de la intensa urbanización experimentada en la última década en España. Su incremento se vincula a zonas de vivienda secundaria así como a zonas con posibilidad de dotar de mayores espacios residenciales, dada la mayor disponibilidad de suelo y su menor coste.
- * En España se proyectaron en 2004, 17,6 *viviendas por mil habitantes*. Los ratios más elevados se observan en provincias costeras, por el peso de la vivienda secundaria, y en provincias del interior, por el crecimiento expansivo de zonas metropolitanas.

Viviendas unifamiliares (% sobre total visados) 2004



PRECIOS

- * Los dos países (Reino Unido y Australia) cuyos bancos centrales han elevado tipos con mayor intensidad, han experimentado severas contracciones en el ritmo de crecimiento del precio de la vivienda, dejando «sola» a España entre los países que venían manteniendo tasas de crecimiento elevadas desde el inicio de la década.
- * Otros países, como Francia o Italia, que en años anteriores estaban casi estancados en sus precios, han registrado notables repuntes de los precios de la vivienda.
- * Si bien ello aporta a España «compañeros de viaje», no es menos cierto que aumenta la preocupación del Banco Central por la vivienda a nivel europeo, y con ello el riesgo de un posible repunte de tipos.

Crecimiento interanual del precio de la vivienda

Fuente: Banco de España, EcoWin.

Tipos de interés y crecimiento del precio de la vivienda en el Reino Unido



Fuente: EcoWin.

¿CAUSAS?

- ✓ Si bien en niveles se observan diferencias por factores específicos de oferta, en tasas de crecimiento más de un 80 por 100 ha venido explicado por factores comunes desde el lado de la *demand*a. Éstos han sido la reducción de los tipos de interés hasta niveles mínimos históricos, el crecimiento de la renta disponible de las familias, la dinámica demográfica (llegada de inmigrantes, reducción tamaño medio de hogar) y la menor rentabilidad de productos alternativos de inversión, tales como las acciones.

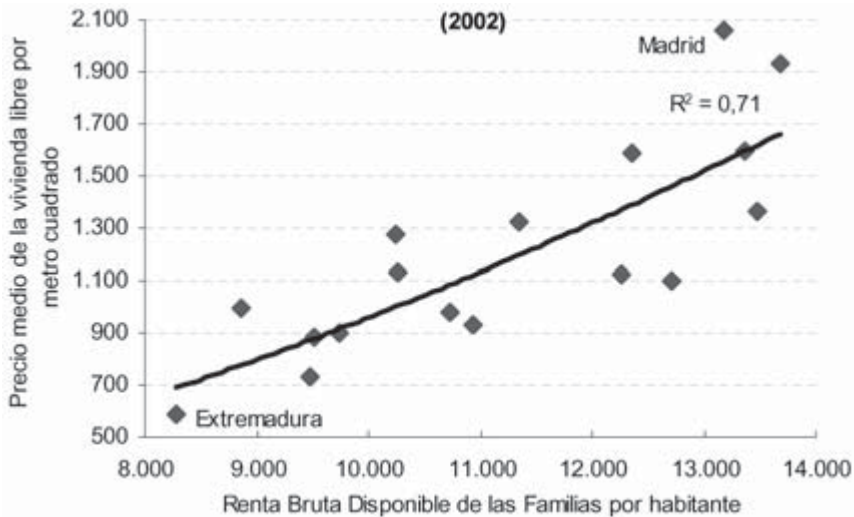
FACTORES CONDICIONANTES DEL MERCADO DE LA VIVIENDA
EN ESPAÑA

<i>Variación anual media (en %)</i>	<i>1997-2004</i>	<i>1991-1997</i>
Precio de la vivienda	13,9	0,3
RDBF por habitante	4,9	5,6
Población	1,2	0,3
Euribor 12 m (1)	3,4	9,3
IBEX 35	3,3	18,6

(1) Valor promedio del período.

Fuente: AFI a partir de datos del Banco de España, OCDE, INE y EcoWin.

Precio de la vivienda y RBD por habitante



Fuente: AFI a partir de datos del INE y Ministerio de la Vivienda.

*¿Cuál es el papel del suelo en el incremento del precio de la vivienda?
¿Es el suelo o es la edificación?*

Los factores de coste por el lado de la oferta son la construcción y el suelo. Mientras la evolución de los costes de construcción se ha producido en niveles similares al IPC y puede afirmarse que la edificación es competitiva, *el suelo es monopolista* y absorbe toda la renta económica que la demanda está dispuesta a pagar al oferente de edificación, que a su vez la paga al oferente de suelo.

*Capacidad explicativa de los costes de construcción
(tasas de variación)*



Fuente: AFI a partir del Ministerio de la Vivienda.

ACCESIBILIDAD

- * El esfuerzo financiero de las familias repuntó en el 2004 (1,1).
- * Aunque en términos medios los niveles de esfuerzo no pueden considerarse elevados, la evolución del precio de la vivienda puede estar desplazando un segmento de la demanda, como los hogares monosalariales.
- * Existen importantes diferencias regionales en términos de precio de la vivienda y renta por hogar que están resultando en distintos niveles de esfuerzo financiero.

	<i>Precio medio vivienda (*)</i>	<i>Importe hipotecario medio</i>	<i>Ocupados por hogar</i>	<i>Ingresos familiares medios (**)</i>	<i>Tipo medio de interés</i>	<i>Cuota hipotecaria media (***)</i>	<i>Ratio de accesibilidad (*)/(**)</i>	<i>Esfuerzo financiero bruto por hogar (***)/(**)</i>
Andalucía	133.331	104.474	1,35	22.061	3,35%	6.478	6,04	29,4%
Aragón	111.750	110.290	1,58	27.957	3,30%	6.664	4,00	23,8%
Asturias(Principado de)	111.698	93.518	1,43	25.687	3,25%	5.672	4,35	22,1%
Balears (Illes)	175.450	130.701	1,66	27.591	3,29%	7.836	6,36	28,4%
Canarias	121.810	99.379	1,67	25.025	3,18%	6.083	4,87	24,3%
Cantabria	134.616	100.553	1,63	27.341	3,12%	5.959	4,92	21,8%
Castilla y León	108.735	100.266	1,63	27.006	3,16%	6.109	4,03	22,6%
Castilla-La mancha	121.193	102.974	1,53	23.652	3,22%	6.100	5,12	25,8%
Cataluña	150.794	132.100	1,59	30.968	3,27%	7.605	4,87	24,6%
Comunidad Valenciana	124.024	96.597	1,54	24.918	3,24%	6.022	4,98	24,2%
Extremadura	90.450	73.854	1,46	21.336	3,25%	4.490	4,24	21,0%
Galicia	100.257	93.770	1,68	25.890	3,22%	5.506	3,87	21,3%
Madrid (Comunidad de)	219.537	169.362	1,62	35.500	3,17%	10.022	6,18	28,2%
Murcia (Región de)	128.650	90.868	1,58	23.930	3,19%	5.581	5,38	23,3%
Navarra (Com. Foral de)	137.068	117.900	1,72	35.141	3,01%	6.904	3,90	19,6%
País Vasco	179.473	139.426	1,62	33.919	3,03%	8.163	5,29	24,1%
Rioja (La)	124.051	99.624	1,55	25.540	3,21%	5.989	4,86	23,4%
Total Nacional	144.846	117.767	1,56	28.193	3,24%	6.945	5,14	24,6%

Fuente: Estimaciones AFI a partir del MVIV, INE y Colegio de Registradores de la Propiedad.

- * Pese a presentar precios medios relativamente más bajos, la relación entre el precio de la vivienda y los ingresos en España está en línea con los países de nuestro entorno.
- * El esfuerzo financiero de las familias es inferior como consecuencia de un menor precio del dinero.

CUOTA HIPOTECARIA BRUTA/INGRESOS SALARIALES (2003)

	<i>Ingresos anuales (EUR) (*)</i>	<i>Precio vivienda media (EUR)</i>	<i>Importe hipoteca (LTV 80%)</i>	<i>Tipo de interés</i>	<i>Cuota hipotecaria bruta (**)</i>	<i>Cuota/ Ingreso</i>
Suecia	28.125	95.160	76.128	4,99%	5.396	19,2%
Belgica	30.601	149.352	119.482	4,97%	8.456	27,6%
<i>España</i>	<i>19.481</i>	<i>125.966</i>	<i>100.773</i>	<i>3,84%</i>	<i>6.344</i>	<i>32,6%</i>
Alemania	32.963	204.683	163.747	4,47%	11.005	33,4%
Francia	25.095	144.844	115.876	5,46%	8.605	34,3%
Italia	24.291	152.606	122.085	5,18%	8.821	36,3%
Gran Bretaña	34.063	224.689	179.751	4,94%	12.673	37,2%

(*) Ingresos salariales calculados a partir del supuesto de ingreso familiar tipo: salario anual neto para familia de dos asalariados (un miembro al 100%, dos miembros al 33 por 100 del salario medio productivo —sin hijos—).

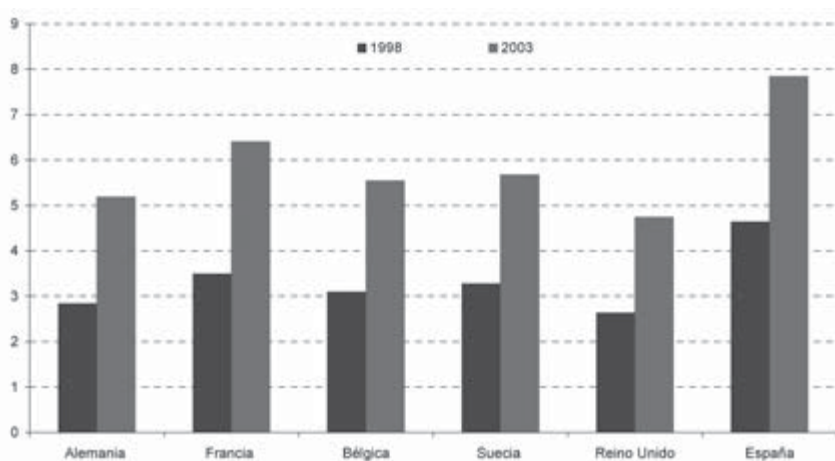
(**) Cuota hipotecaria sin deducciones fiscales para supuesto de LTV, 80 por 100 plazo de amortización a 25 años a tipo hipotecario medio anual.

Fuentes: Estimaciones AFI a partir de OCDE, BCE y diversos institutos de estadística.

ACCESIBILIDAD DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA

- * El precio de la vivienda en España representa una proporción relativamente moderada de los ingresos, para un volumen importante de familias europeas, incluso entre los segmentos con menores rentas como los mayores de 65 años.
- * No obstante, el aumento en los niveles de esfuerzo para la compra de una vivienda ha tenido un mayor impacto entre los extranjeros debido al menor incremento de las rentas con respecto a España.

Evolución ratio precio vivienda costa española/renta media hogar por nacionalidad

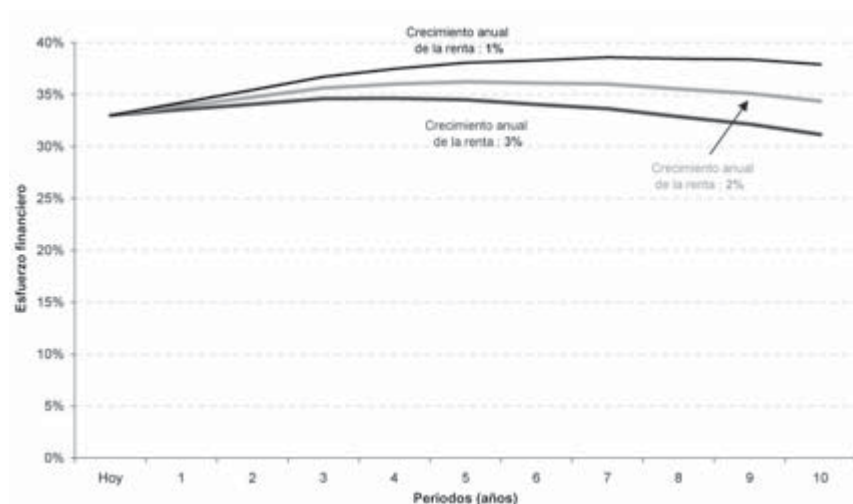


Fuente: Estimaciones AFI a partir de datos de MVIV y OCDE.

Nota: Precio medio de la vivienda calculado a partir de una vivienda de 90 m² en municipio costero de menos de 50.000 habitantes.

SOLVENCIA Y LIQUIDEZ DE LOS HOGARES

- * Al cierre de 2004, el endeudamiento hipotecario alcanzó en 2004 el 73 por 100 del PIB, casi 10 puntos más que en 2003, con un crecimiento del 23 por 100.
- * Mientras la liquidez de las familias se ha deteriorado de forma significativa, la solvencia se ha mantenido prácticamente constante.
- * El ratio de servicio de la deuda sobre renta representa un 15,2 por 100 para la mediana de los hogares y un 32 por 100 para el 20 por 100 de los hogares con menos renta, según datos del Banco de España.
- * El incremento de tipos previsto actualmente para los próximos 10 años elevaría el esfuerzo financiero de las familias como máximo a niveles entre el 34,5 por 100 y el 38,6 por 100 en función de la evolución de la renta familiar.

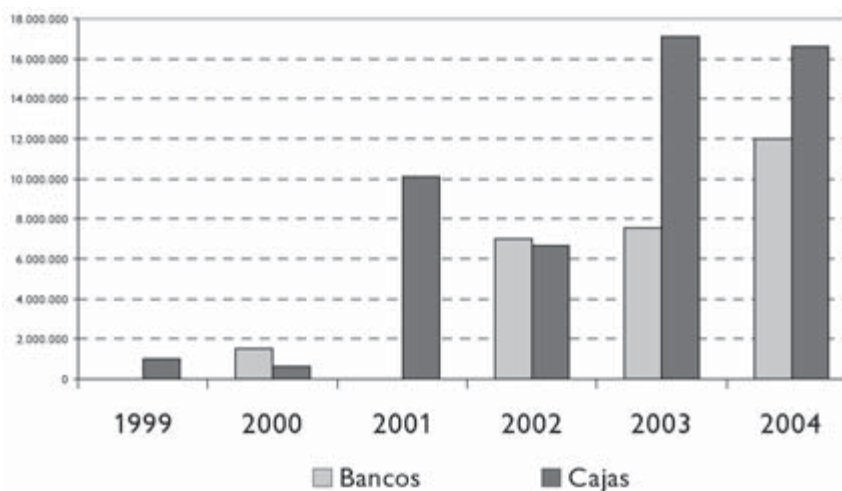


Fuente: Estimación AFI.

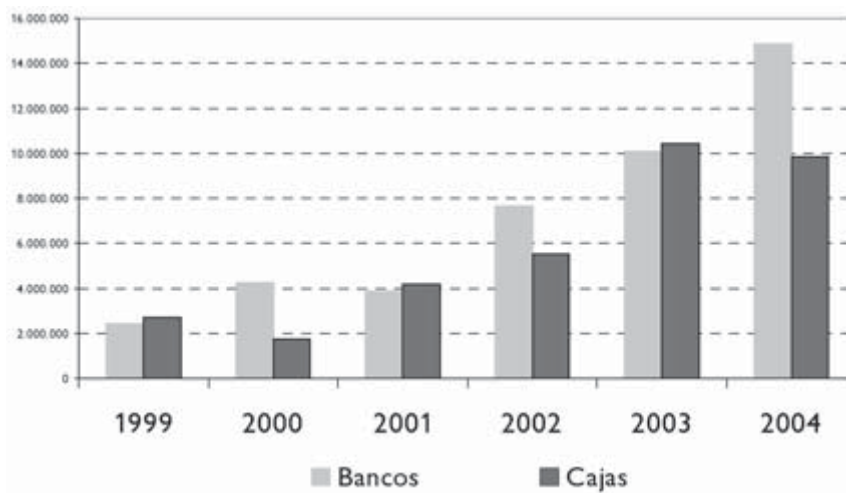
SOLVENCIA DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS

- * Las entidades financieras españolas fueron de nuevo en 2004 las más activas de Europa en la concesión de crédito hipotecario, obligándolas, ante la insuficiencia del ahorro interno, a fuertes apelaciones a los mercados financieros internacionales.
- * Esa apelación, vía cédulas y titulizaciones hipotecarias, ha permitido financiar más de la mitad de los préstamos hipotecarios concedidos en 2004, generando algunas situaciones de cercanía al techo de financiación en mercados mayoristas.
- * El Banco de España, requiere de las entidades financieras el explícito reconocimiento de la concentración de riesgos que se asume en el sector inmobiliario.
- * Las entidades financieras estarían comenzando a favorecer figuras financieras no hipotecarias, en detrimento de estas; el hecho de que, pese a ello, crezca mucho más la financiación hipotecaria es un síntoma de claro dominio de la demanda sobre la oferta.

Cédulas. Emisión anual
Miles de euros



Titulizaciones. Emisión anual
Miles de euros



CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA DE LA VIVIENDA

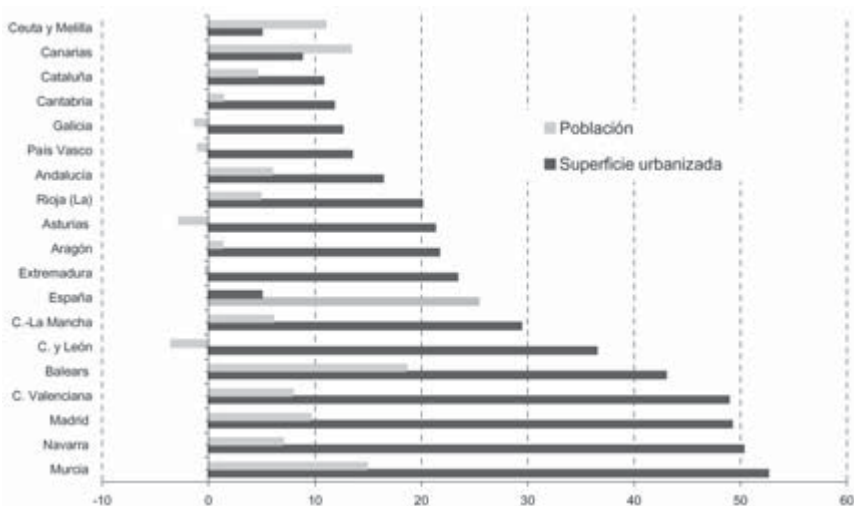
¿QUÉ FINALIDADES TIENE DESDE UN PUNTO DE VISTA ECONÓMICO?

- Como *actividad económica*: generación de VAB, PIB, empleo.
- Como *bien de uso básico*: endeudamiento, patrimonio y solvencia.
- Como *activo de inversión*: efecto en las Entidades financieras, rentabilidad comparada.
- Como *objeto de tributación*: efecto en el volumen de recaudación.

...QUE REQUIERE EN SU PRODUCCIÓN DE UN RECURSO NATURAL, LIMITADO Y NO RENOVABLE

- Entre 1990 y 2000 el *suelo urbanizado* aumentó en España un 10 por 100
 - el doble que el crecimiento de la población en ese periodo;
 - el doble que en Europa en la mitad de tiempo.

Supone un 24,45 por 100 de lo construido en toda la historia.



Fuente: AFI a partir del Proyecto Land Cover e INE.

- El 13,12 por 100 del primer km de *costa* está urbanizado, 34 por 100 de la mediterránea.
- Las *viviendas unifamiliares* supusieron en 2004 el 27,2 por 100 del total de viviendas de obra nueva, un 80 por 100 más que en 1997.

La vivienda es un *bien privado puro* (por oposición a bien público —no excluible y no rival—) porque cumple los siguientes requisitos:

- ✓ Es *excluible* (es posible excluir a una persona del uso de la vivienda) y
- ✓ Es *rival* (el uso de la vivienda por una persona no permite que otra persona utilice simultáneamente la misma).

Además, la vivienda es un *bien normal*, en el sentido que con incrementos de renta, la demanda de vivienda aumenta (a diferencia de lo que ocurre con los bienes inferiores).

Dadas estas condiciones, la teoría económica afirma que la libre interacción de los agentes que actúan racionalmente con el objetivo de maximizar la utilidad y los beneficios en régimen de *competencia perfecta*, maximiza el bienestar de todos los agentes con la obtención, como resultado, de precios y cantidades eficientes.

Cualquier tipo de intervención pública distorsionaría los términos de intercambio y la asignación eficiente de los recursos, reduciendo el excedente de los agentes que interactúan en el mercado.

PECULIARIDADES DEL MERCADO DE LA VIVIENDA

Sin embargo, debido a las características del bien vivienda, existen *fallos en su mercado*: el mercado de vivienda no es perfectamente competitivo.

- ❑ La vivienda es un *bien no plenamente comerciable*: no se puede transportar, sólo puede ser consumido donde se produce, de forma que una característica esencial es su localización geográfica. Como consecuencia, la vivienda *no es un bien homogéneo*.
- ❑ La vivienda requiere del bien suelo para su producción: las oscilaciones en la demanda de uno afectan al precio del otro.
- ❑ La actividad urbanística genera ciertas *externalidades negativas* a agentes no participantes en el mercado en caso de no disponer de regulaciones urbanísticas. La ineficiencia en la *provisión de servicios públicos* en una ciudad dispersa (ocupación en cinta, ocupación leap frog...) frente a una ciudad compacta que minimiza los gastos gracias a la concentración urbana.

- La necesidad de grandes inversiones iniciales en la actividad inmobiliaria, así como los elevados costes de transacción y la incertidumbre vinculada a la actividad fomenta la *concentración de la propiedad* del suelo en pocas manos que son capaces de apropiarse de rentas oligopolísticas.

La existencia de fallos de mercado no justifica por sí sola la intervención de la Administración.

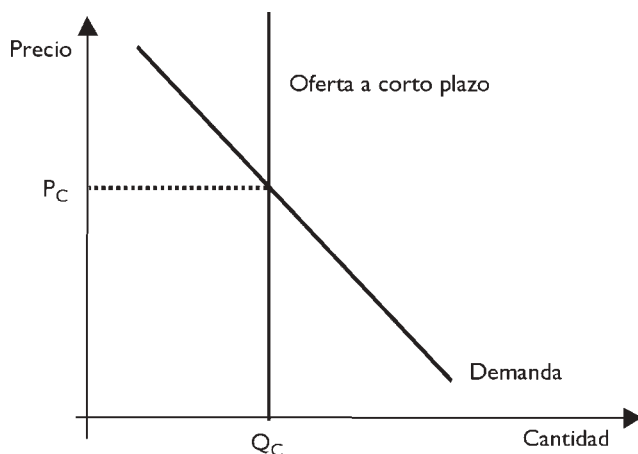
Así, en el caso del mercado de vivienda, la intervención de un agente adicional como es la administración pública puede tener también *consecuencias adversas* e introduce *incentivos perversos* en el comportamiento de los agentes privados, es lo que se denomina fallos de intervención. En concreto, vamos a comentar los siguientes:

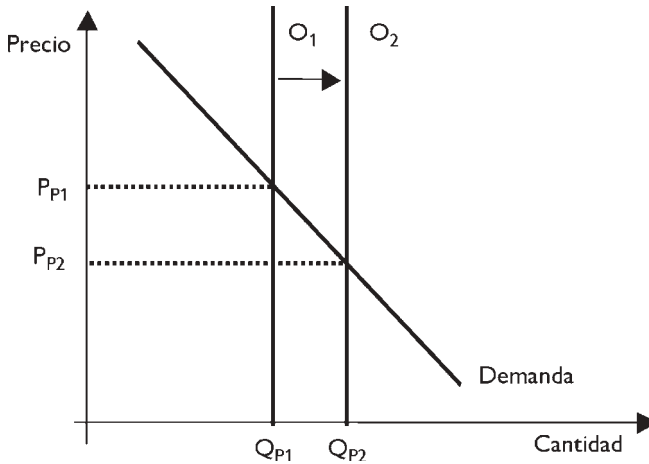
- Formación de precios de la vivienda.
- Oferta inelástica.
- Costes de transacción.
- Búsqueda de rentas monopolísticas.
- Inconsistencia temporal.

FORMACIÓN DE PRECIOS DE LA VIVIENDA

El precio de la vivienda y su demanda depende de sus características. La localización es una de las más relevantes.

Mercado de la vivienda en el centro



Mercado de la vivienda en la periferia

Una mayor oferta de vivienda en la periferia puede repercutir en un menor precio de la vivienda en la periferia, pero no necesariamente en el centro, la demanda para los dos tipos de suelo, *a priori*, es distinta, aunque con cierto grado de sustitución.

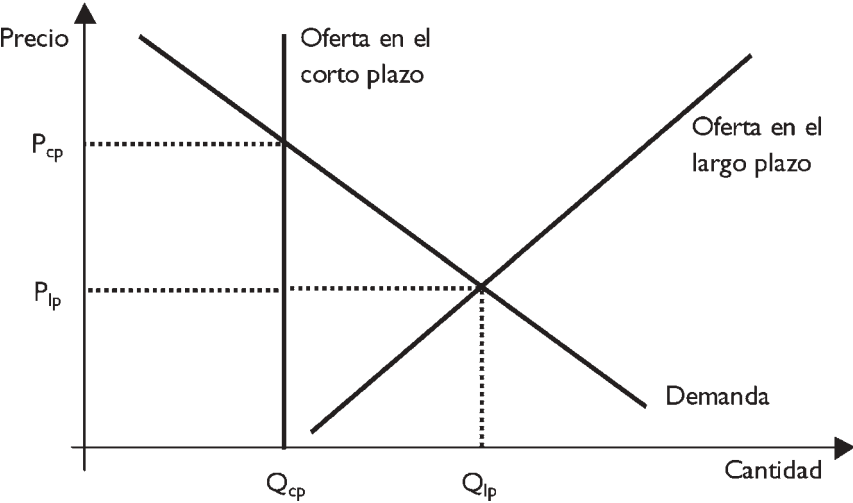
De la misma forma, *la disponibilidad de suelo urbanizado es una condición necesaria, pero no suficiente* para la moderación del precio del suelo. Es decir, la eliminación de la frontera urbanística no es una condición suficiente para la moderación de los precios.

OFERTA INELÁSTICA

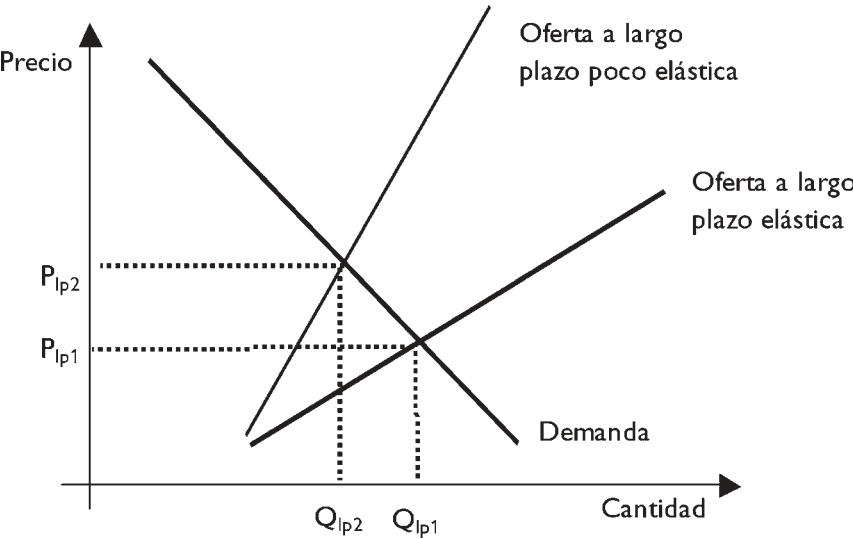
La cantidad del suelo urbanizable disponible requiere la revisión de las decisiones de la administración pública (modificación de los planes de ordenación urbana) que pueden dilatarse en el tiempo.

En el corto plazo, ante un incremento de la demanda, la oferta de suelo (y vivienda) está limitada. En el medio/largo plazo depende de la velocidad de gestión de la administración pública correspondiente y el período de construcción: la puesta en el mercado de una vivienda requiere de un plazo de producción (18 meses).

Mercado del suelo en el corto y el largo plazo



Mercado del suelo en el largo plazo



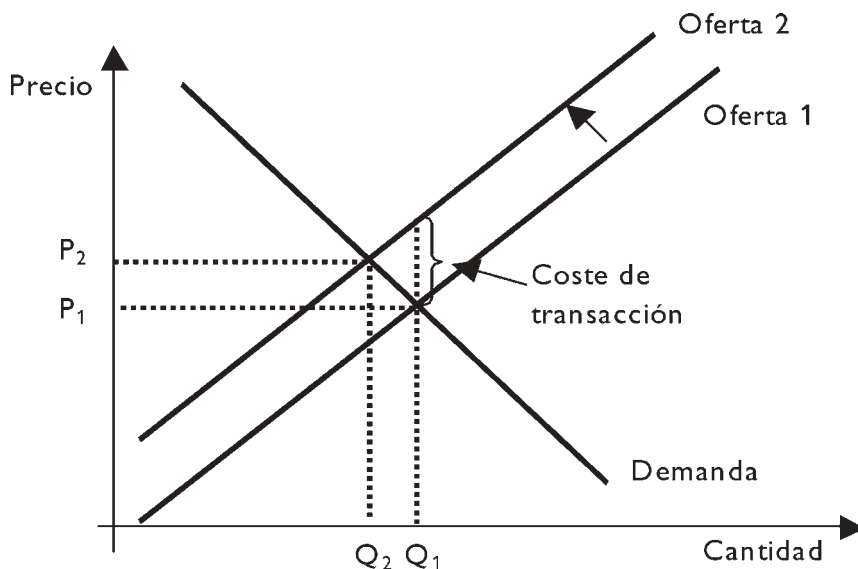
COSTES DE TRANSACCIÓN

El proceso de urbanización de un terreno está sujeto a elevados costes de transacción a los que tiene que hacer frente el promotor:

- ❑ *Pago de precios monopolísticos* a los propietarios de las últimas parcelas disponibles (*planning delay* y *rent seeking*).
- ❑ *Elevados costes financieros* por el desembolso para la compra de suelo, mientras los rendimientos de inversión se obtienen en un plazo largo de tiempo.
- ❑ Elevado *riesgo asociado a la incertidumbre* acerca de los plazos y los resultados de las decisiones administrativas.

Estos factores contribuyen a *incrementar el coste fijo* del suelo fomentando la concentración de la propiedad con lo que se produce una situación de *monopolio* en la que el suelo se concentra en pocas manos.

Mercado del suelo con costes de transacción



BÚSQUEDA DE RENTAS MONOPOLÍSTICAS

La *incertidumbre* en los tiempos asociados a la resolución de las distintas fases de la producción de vivienda suponen un importante *riesgo* que sólo

grandes empresas, con el apoyo o vinculadas a grupos financieros, son capaces de asumir, generando situaciones de *oligopolio* e introduciendo incentivos a la *búsqueda de rentas* monopolísticas que tratan de obtener resoluciones favorables de las decisiones de la administración.

- Cuando la propiedad del suelo está repartida en un elevado número de pequeños propietarios, se requiere de la constitución de *instituciones de gestión urbanística* que tienen que alcanzar *acuerdos entre los propietarios* para iniciar el proceso de urbanización. Surgen incentivos para comportamientos oportunistas (*free-rider*) ralentizando y encareciendo el proceso.
- La retención de suelo/vivienda es una práctica especulativa que realiza el propietario del suelo con el objetivo de obtener la *máxima rentabilidad*. Esta práctica responde a una *gestión de cartera* del propietario del suelo/vivienda.

INCONSISTENCIA TEMPORAL: PLANES VINCULANTES VS NO VINCULANTES

¿Deben ser los planes urbanísticos vinculantes?

- Los *planes no vinculantes* estarían sujetos a un elevado nivel de discrecionalidad en la actividad urbanística.
- En los *planes vinculantes* la licencia es meramente declarativa, los derechos y deberes existen desde el momento de creación del plan. Sin embargo, dado el entorno cambiante en el que operan requieren flexibilidad a potenciales modificaciones.

Sin embargo, la posibilidad de cambiar paulatinamente el plan urbanístico inicial introduce incentivos a incorporar expectativas de cambios de clasificación del terreno en el precio del suelo, búsqueda de rentas y retención de suelo.

POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA

El artículo 47 de la Constitución Española da a los poderes públicos un triple mandato:

1. Asegurar a todos los españoles el derecho al *acceso a una vivienda digna* y adecuada.
2. *Evitar la especulación del suelo y la vivienda.*
3. *Recuperar para la sociedad parte de las plusvalías* producidas en el proceso urbanizador.

Es necesario que la Administración en su intervención facilite un *reparto más equilibrado* de las plusvalías de la promoción de vivienda (incluida la gestión del suelo), incorporando a los adquirentes de vivienda, fomentando situaciones no monopolísticas.

PLANEAMIENTO Y GESTIÓN DE SUELO

¿Es la vivienda o es el suelo? ¿Responde el encarecimiento del suelo a su escasez? ¿Qué tipo de escasez: física, administrativa, por comportamiento ineficiente del mercado...?

En función de la razón que se considere, se plantean básicamente dos opciones:

1. *Abolir la frontera urbanística*, instaurada en la Ley del Suelo desde 1956.
2. Intentar *flexibilizar dicha frontera*. Bajo el argumento de que hay suficiente suelo urbanizable, y que la escasez se produce en suelo finalista por problemas de gestión, se intenta flexibilizar esta frontera, eliminando pasos o aumentando la agilidad o la discrecionalidad en su aplicación.

Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, mediante el *Real Decreto Legislativo 1/1992*, de 26 de junio.

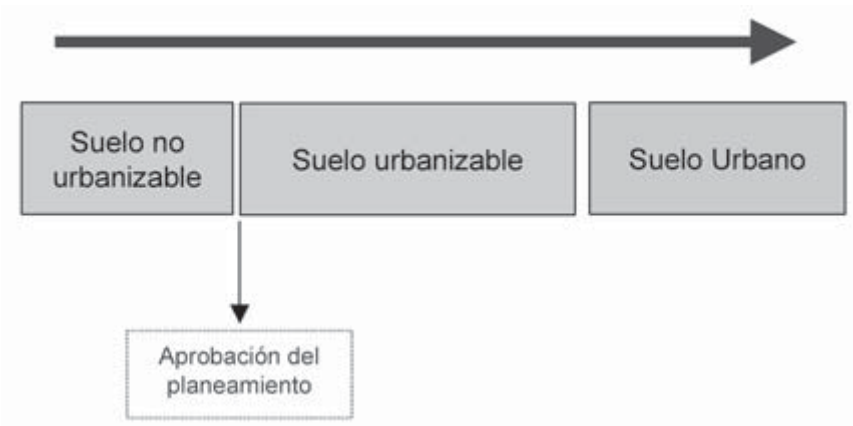
- ✓ El Tribunal de Defensa de la Competencia publicó dos informes (1993 y 1995).
- ✓ Comisión de Expertos sobre Urbanismo, 1993.

Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones.

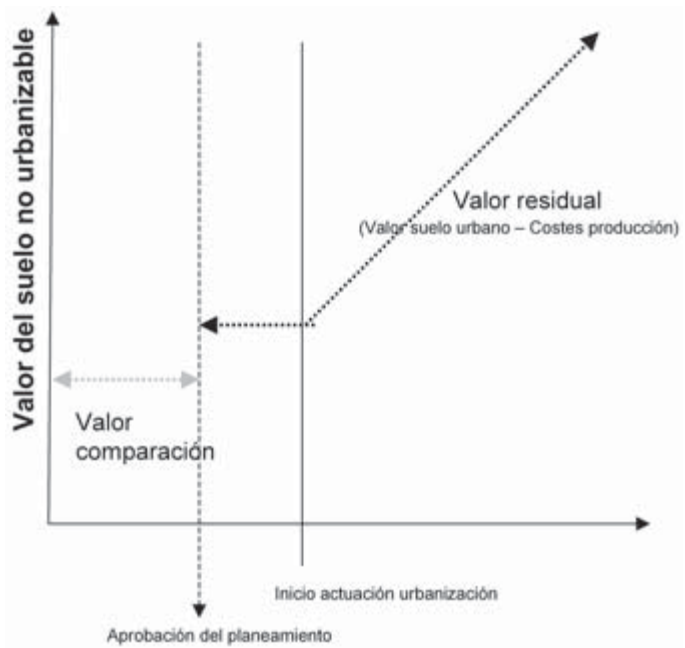
Se planteó como objetivo aumentar la oferta de suelo y para ello, destacaron dos medidas.

- ❑ Se definió el suelo urbanizable como residual. Esto supone una apuesta por un modelo desarrollista: ya no es suelo urbanizable el que en base a las previsiones de demanda se considere necesario, sino todo, es una apuesta clara por la liberalización del mercado de suelo, por un *modelo de oferta*.
- ❑ Se limitaron las cesiones obligatorias al 10 por 100 del aprovechamiento, para reducir los elevados costes de transacciones.

Permite *inclusión de plusvalías* —derivadas de la asignación de edificabilidad y usos— incluso *antes de haberse iniciado su urbanización e independientemente de su situación real*.



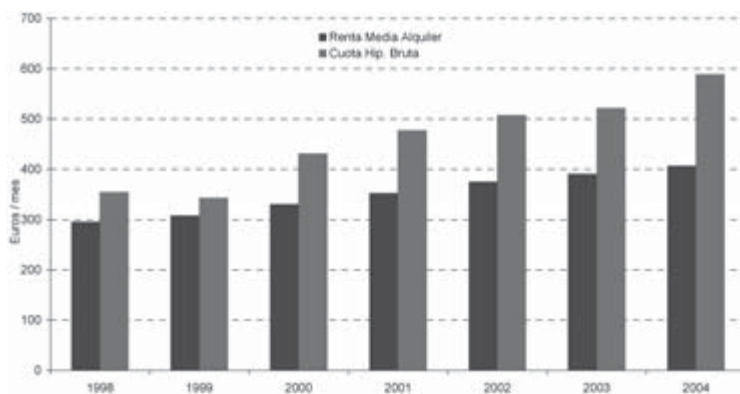
Criterios de valoración Ley 6/1998



Grado de avance, planeamiento y urbanización

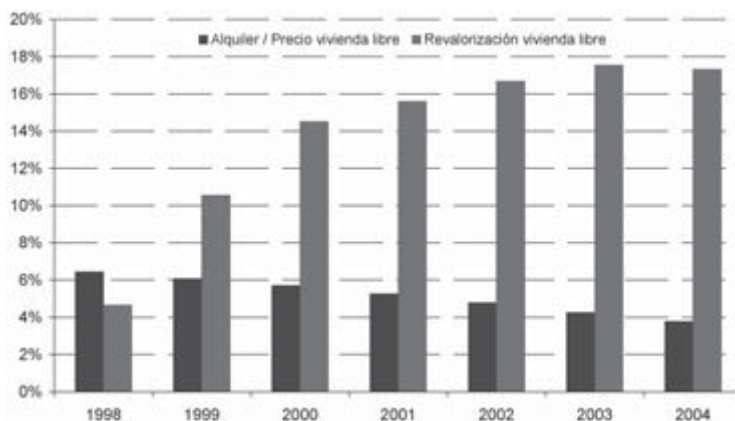
REGULACIÓN DEL ALQUILER

- * La revalorización actual de la vivienda resta atractivo al *alquiler de vivienda* tanto por el lado de la demanda como por el lado de la oferta.
- * Se desarrollan opciones de opción a compra o cesión de suelo.

Evolución de la renta por alquiler y cuota hipotecaria bruta

Fuente: AFI a partir de ECPF y Ministerio de la Vivienda.

Nota: Alquiler medio 2003 y 2004 estimado a partir de las tasas de crecimiento observadas en el componente del alquiler del IPC.

Evolución rentabilidad alquiler y venta de vivienda libre

Fuente: AFI a partir de datos del Ministerio de la Vivienda y ECPF.

AYUDAS INDIRECTAS: MEDIDAS FISCALES (IRPF, IVA)

LA FISCALIDAD DIRECTA SOBRE LOS BIENES INMUEBLES

	<i>Administración Central</i>	<i>Administración Autonómica</i>	<i>Administración Local</i>
La <i>tenencia</i> (en todo el proceso)	IRPF IP	AJD sobre préstamo hipotecario (al inicio y al final)	IBI
La <i>transmisión</i> (onerosa, lucrativa o <i>mortis causa</i>)	IRPF o IS sobre la plusvalía creada IVA (si primera transmisión)	ITP (si no se devenga IVA) AJD (si se devenga IVA) ISD (si lucrativa)	IIVTNU
El <i>proceso de transformación</i> (urbanización, promoción, construcción y rehabilitación)	IS de todas las empresas que intervienen en el proceso IVA (si primera transmisión) IRPF de trabajadores asalariados y profesionales	AJD (por declaración obra nueva y división horizontal) AJD (si préstamo hipotecario) Operaciones societarias Parte transferida del IRPF	ICIO Tasas Cesiones IAE de promotores, constructores y demás empresarios o profesionales
La <i>explotación económica</i> (arrendamiento, promoción, construcción y rehabilitación)	IVA (si primera transmisión) IS o IRPF sobre la renta neta	ITP AJD	IAE

IBI: Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

IP: Impuesto sobre el Patrimonio.

IIVTNU: Impuesto sobre Incremento de Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana.

ITP: Impuesto de Transmisiones Patrimoniales.

IVA: Impuesto sobre Valor Añadido.

AJD: Actos Jurídicos Documentados.

IS: Impuesto sobre Sociedades.

IRPF: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

IAE: Impuesto sobre Actividades Económicas.

ICIO: Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.

ISD: Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Fuente: AFI.

¿Afecta la fiscalidad al precio de la vivienda?

- * La deducción fiscal a la compra de vivienda habitual en el IRPF supone una devolución parcial de sus aportaciones.
- * Sin embargo, es cuestionable considerar que las deducciones fiscales en el IRPF se trasladen automáticamente al precio, sin embargo, sí puede inferirse que la fiscalidad introduce incentivos para financiar la compra de vivienda habitual mediante financiación ajena y ajustar sus pagos para maximizar la deducción fiscal.
- * El efecto neutral de las ayudas a la compra de vivienda (igual deducción para la misma aportación) y el hecho de estar concentradas en los menores niveles de renta han sido argumentos planteados para mantener el esquema actual en el anteproyecto del nuevo IRPF presentado recientemente.
- * En comparación al alquiler, hay que considerar que la compra de vivienda está sujeta a otros gravámenes que pueden compensar su trato favorable en IRPF, atenuado también por las deducciones al alquiler sobre todo en jóvenes introducidas por algunas Comunidades Autónomas. Su fomento debería producirse vía mejora de la gestión del alquiler.

AYUDAS DIRECTAS PARA EL ACCESO A LA VIVIENDA: VIVIENDA PROTEGIDA

- ✓ El Estado, a través del Plan Nacional de Vivienda, y las Comunidades Autónomas con sus propios planes de vivienda que, en ocasiones, se coordinan con el Estado a través de la firma de convenios, definen el ámbito de protección y el acceso a las ayudas.
- ✓ Los planes nacionales tienen carácter cuatrienal y su desarrollo requiere la firma de convenios con entidades financieras en los que se definen condiciones de financiación ventajosas para el acceso a estas viviendas y, por otro lado, con las CCAA.
- ✓ Si los beneficiarios de las viviendas cumplen las condiciones definidas en el plan nacional, pueden acogerse a estas ayudas, siempre que su Comunidad Autónoma haya firmado convenio con el MVIV, existan actuaciones previstas en ese ámbito y no se haya excedido en ese territorio la cuantía convenida.
- ✓ Por su parte las CCAA, además de entrar a firmar convenios con el MVIV, pueden definir tanto ayudas complementarias a las definidas por el MVIV, como actuaciones al margen del plan nacional. Las actuaciones al margen del plan nacional pueden definirse desarrollando tipos distintos de ayudas o de viviendas protegidas y la Comunidad Autónoma asume en ese caso, de forma exclusiva, el coste de las medidas.

Problemas de equidad horizontal, vertical e ineficiencia (fraude)

Plan de vivienda 2005-2008, aprobado el 1 de julio de 2005

- ✓ *Incrementar la oferta* de vivienda protegida a 180.000 anuales. Supone multiplicar por tres la oferta promedio de los últimos cuatro años.
- ✓ Reorientar la oferta de vivienda protegida hacia el *alquiler* un 24,4 por 100 de las 720.000 viviendas que se prevé poner a disposición de los hogares, aunque finalmente se incluye la posibilidad de dar opción a compra.
- ✓ El Plan prevé un nuevo tipo de *vivienda joven en arrendamiento* que puede oscilar entre los 30 y los 45 m² útiles.
- ✓ El plan apuesta también por la *rehabilitación*, dando un giro al modelo desarrollista de los últimos años, mediante el impulso a la rehabilitación de ciudades y barrios, lo que puede permitir optimizar el uso de los recursos existentes.
- ✓ Permitir el acceso a *viviendas de precio concertado* a hogares con un nivel de ingresos de 42.752 euros de ingresos al año (si bien una vez ponderado en la práctica puede situarse por encima).
- ✓ Se *actualizan las condiciones financieras*, que habían quedado claramente desfasadas respecto a las condiciones de mercado. Se amplía el plazo de los préstamos a 25 años —anteriormente fijado en 20— y se flexibiliza la fijación del tipo de interés.

Medidas contra el fraude

- ✓ Facilita la transacción de viviendas protegidas a partir de los diez años de su adquisición, pero a precio tasado y siempre que se realicen a través de un *registro de demandantes*, aunque finalmente se permiten mecanismos de control similares a definir por cada Comunidad Autónoma.
- ✓ Amplía el *período de calificación* de las viviendas a 30 años, frente a otras propuestas más agresivas, aunque las Comunidades podrán ampliarlo.

LARA DE MESA
Socia Grupo Analistas

La hipoteca como instrumento al servicio del desarrollo del mercado inmobiliario

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.—III. CARACTERES: A) LA ACCESORIEDAD. B) LA INDIVISIBILIDAD. C) LA DETERMINACIÓN REGISTRAL.—IV. NECESIDAD DE FLEXIBILIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE ACCESORIEDAD.—V. REVISIÓN CRÍTICA DE LOS DOGMAS DE LA ACCESORIEDAD Y DETERMINACIÓN REGISTRAL.—VI. LA HIPOTECA DE SEGURIDAD COMO FIGURA EN LA QUE TALES PRINCIPIOS NO SE APLICAN.—VII. CRÍTICA DE LA EVOLUCIÓN DE LA DGRN EN LA MATERIA DE HIPOTECAS DE MÁXIMO.—VIII. ORIENTACIONES MODERNAS.

I. INTRODUCCIÓN

Modernamente la figura jurídica de la hipoteca ha jugado un papel fundamental en el desarrollo del mercado inmobiliario.

La práctica totalidad de las construcciones inmobiliarias, que no son de autopromotor, se financian a través de préstamos hipotecarios.

La técnica es la siguiente: el dueño del suelo que pretende construir obtiene financiación con la garantía del solar, mediante su hipoteca, que por disposición legal (arts. 109 y 110 de la Ley Hipotecaria) se extiende a las nuevas construcciones realizadas sobre el solar. Lo normal incluso es que la hipoteca se constituya expresamente no sólo sobre el solar sino sobre el edificio en construcción, de manera que la hipoteca se inscribe en el Registro una vez registrada la obra nueva en construcción con las preceptivas licencias municipales y el certificado de técnico competente acreditativo de que el edificio declarado se ajusta al proyecto para el que se obtuvo licencia (art. 22 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del suelo y valoraciones, y artículo 46 y siguientes del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que

se aprueban las normas complementarias al Reglamento Hipotecario en materia urbanística).

Si el edificio está dividido en régimen de propiedad horizontal, y la división horizontal ha tenido lugar antes de la constitución de la hipoteca, ésta exigirá la distribución de responsabilidad hipotecaria entre las fincas, por exigencia del principio de determinación o especialidad, de manera que se concrete la cantidad o parte de gravamen de que cada una deba responder (así lo exige expresamente el art. 119 de la Ley Hipotecaria). Si la división horizontal tiene lugar con posterioridad a la hipoteca, cada uno de los pisos o locales va a responder de la totalidad del préstamo, salvo que se distribuya la responsabilidad hipotecaria con el consentimiento de acreedor y deudor (principio de indivisibilidad proclamado en el art. 123 de la Ley Hipotecaria). De hecho, la normativa de protección al consumidor parece exigir esa distribución previa de responsabilidad hipotecaria por parte del promotor antes de proceder a la venta de los pisos o locales (art. 6.º, apartado 4.º del Real Decreto 515/1989, de 21 de abril, sobre protección de los consumidores en cuanto a la información a suministrar en la compraventa y arrendamiento de viviendas, que exige informar al consumidor de la responsabilidad hipotecaria que corresponde a su vivienda).

En los últimos cinco años, el saldo de las hipotecas gestionado por las entidades financieras se ha duplicado hasta alcanzar un volumen superior a los 600.000 millones de euros, lo que demuestra la importancia que tiene la hipoteca modernamente en el proceso de construcción inmobiliaria.

El objetivo de este trabajo es tratar de analizar la figura de la hipoteca a la luz de las nuevas exigencias en el tráfico inmobiliario, que deben llevar a una reforma del mercado hipotecario.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Desde un punto de vista histórico, no siempre la hipoteca ha tenido la misma importancia.

En Derecho romano *pignus* e hipoteca estaban confundidos, en cuanto que eran figuras puramente contractuales, sin eficacia real o frente a terceros, y de constitución más bien clandestina, en cuanto que no exigían publicidad alguna. Con este carácter pasan a las Partidas en el siglo XIII, aunque las Pragmáticas de Don Carlos y Doña Juana en 1539 y Felipe II en 1558 ordenaron el Registro de Censos y Tributos, siendo finalmente la Pragmática de Carlos III en 1768 la que crea las Contadurías de Hipotecas, exigiendo su publicidad. No será sin embargo, hasta la Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1861, cuando se articula la concepción moderna de la hipoteca (bajos los principios de especialidad y publicidad, suprimiendo las hipotecas tácitas

generales que eran fórmula habitual en los instrumentos públicos de los escribanos hasta entonces), que pasa al Código Civil de 1869, el cual le dota de inscripción constitutiva. En efecto, es el artículo 1.875 del Código Civil el que dota a la inscripción de carácter necesario para la existencia de la hipoteca, y no sólo de eficacia frente a terceros como había establecido el artículo 146 de la Ley Hipotecaria de 1861. La doctrina más que el carácter constitutivo había reivindicado la necesidad de dotar de obligatoriedad a la inscripción de la hipoteca como forma de incentivar el crecimiento del crédito territorial (1).

Podemos situar el desenvolvimiento de la hipoteca en el proceso desamortizador que se lleva a cabo en el primer tercio del siglo XIX, que pone en circulación gran parte de la propiedad hasta entonces en manos muertas. Hasta ese momento el protagonismo lo tuvieron los censos, como se demuestra consultando las antiguas Contadurías de Hipotecas, en las que éstas eran minoritarias respecto de los censos registrados. Podemos decir que los censos enfitéuticos, a través de la disociación entre dominio útil y dominio directo (teniendo aquél el derecho a percibir los productos de la finca y éste el derecho a ser reconocido como propietario y del de percibir una pensión y el laudemio en caso de enajenación de su derecho por el enfiesta) fue una forma de sacar rendimiento a los inmuebles propia de la época medieval, basada en vinculaciones y mayorazgos.

Es en el siglo XIX cuando la puesta en circulación de los bienes desamortizados, cuando se crea un mercado inmobiliario que hace expansionarse enormemente la financiación hipotecaria, exigiendo de forma inmediata la articulación de los Registros de la Propiedad como instrumento de seguridad jurídica.

Con posterioridad debemos destacar como hito en la configuración de la hipoteca, la Ley Hipotecaria de 16 de diciembre de 1909, que introduce el procedimiento judicial sumario para la ejecución de las hipotecas, con causas de oposición muy limitadas y caracterizado por pasar a la realización forzosa de los bienes sin necesidad de tasación del inmueble ni de localización del deudor, pues basta la notificación en el domicilio según Registro. Este procedimiento pasará a la propia Ley de Enjuiciamiento Civil, de 7 de enero de 2000, produciéndose lo que denominé normalización del Derecho procesal hipotecario (2).

(1) Sobre las vicisitudes de la introducción del carácter constitutivo de la hipoteca en el Código Civil, véase Solla Sastre, María Julia, «Fuerza codificadora y doctrina codificadora en el artículo 1.875 del Código Civil: la inscripción constitutiva del derecho real de hipoteca», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 676, marzo-abril de 2003.

(2) Véase Gómez Gállico, Francisco Javier, «La normalización del Derecho Hipotecario Procesal. La ejecución ordinaria e hipotecaria en la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 659, mayo-junio de 2000.

También podemos resaltar en este resumen de la evolución histórica de la hipoteca, la Ley 2/1994, de 30 de marzo, de Subrogación y modificación de préstamos hipotecarios, única en Europa, y que permite al deudor, sin necesidad del consentimiento del acreedor, instar el cambio del acreedor hipotecario modificando las condiciones financieras del préstamo y conservando la hipoteca su rango.

III. CARACTERES

Tradicionalmente se consideran caracteres de la hipoteca, al modo de verdaderos dogmas en materia hipotecaria, los siguientes:

- a) La accesoriidad.
- b) La indivisibilidad.
- c) La necesaria determinación registral.

Estudiaremos estos caracteres y veremos posteriormente cómo en realidad tampoco deben ser considerados verdaderos dogmas de fe; y cómo estos principios se han ido extendiendo desorbitadamente para excluir figuras demandadas y usadas por los agentes jurídicos, lo cual ha ido en detrimento de la finalidad del sistema registral de ser motor del desarrollo económico.

Las nuevas orientaciones de la hipoteca se dirigen a una mayor flexibilización de aquellos principios, en especial en sede de hipotecas de seguridad, cuyo entendimiento por la Dirección General de los Registros y del Notariado no siempre ha sido el más correcto, aunque se atisba un cambio en su doctrina todavía muy incipiente.

Veremos también que la realidad económica demanda que la hipoteca quede sustraída a los procedimientos de insolvencia y que esté dotada de un procedimiento cada vez más ágil para la recuperación de la garantía.

A) LA ACCESORIEDAD

Resulta este carácter de lo dispuesto en el Código Civil y la Ley Hipotecaria:

- a) No puede constituirse hipoteca sino para asegurar el cumplimiento de una obligación principal (art. 1857.1.º del Código Civil).
- b) La hipoteca sujeta directa e inmediatamente los bienes sobre los que se impone, cualquiera que sea su poseedor, al cumplimiento de la obligación para cuya seguridad fue constituida (art. 104).

- c) Vencida la obligación principal, pueden ser objeto de realización forzosa para pagar al acreedor, sin que éste pueda apropiarse la cosa hipotecada (arts. 1.858 y 1.859 del Código Civil).
- d) La venta o cesión de un crédito comprende la de todos sus derechos accesorios, como la fianza, hipoteca, prenda o privilegio (art. 1.528 del Código Civil).
- e) El crédito hipotecario goza de un especial privilegio para el cobro derivado precisamente de su cobertura hipotecaria (art. 1.923 y 1.927 del Código Civil y 90 de la Ley 22/2003, de 9 de julio, para la reforma concursal).

La accesoriedad de la hipoteca ha sido reiterada por la doctrina y la jurisprudencia, hasta el punto de ser defendido que en nuestro Derecho sólo existen préstamos hipotecarios más que hipotecas (AMORÓS GUARDIOLA) (3). Es el régimen jurídico de la obligación el que determinaría o influiría en el de la hipoteca, y no al revés.

No obstante, otros autores han defendido la cosificación del crédito como consecuencia de la cobertura que del mismo hace la garantía hipotecaria (LALAGUNA DOMÍNGUEZ) (4).

Entre una y otra postura pueden citarse otras muy diversas teorías sobre la naturaleza de la hipoteca, como son la de la obligación real (tesis de MEIBOM, SHOM, COSAK o FUSCH); la del *ius ad rem* (MARCADE); la del privilegio (BIANCHI); la del embargo anticipado (DE LA CÁMARA); la del derecho real sobre el valor en cambio de la finca hipotecada (MOXÓ RUANO), la que la interpreta como un *ius distrahendi* (ROCA SASTRE); o como derecho real de garantía (WOLFF) de inscripción constitutiva (VALLET).

En otra ocasión (5) ya puse de manifiesto mi postura personal, que quiero reafirmar en esta ponencia a raíz de la más reciente evolución de la normativa y de la práctica, y es la de que aunque la hipoteca en nuestro Derecho tiene carácter accesorio respecto de un crédito y es eminentemente causal, tal principio de accesoriedad debe entenderse en sus justos términos, de manera que

(3) AMORÓS GUARDIOLA, MANUEL, *La causa del crédito hipotecario*, CRPME, 1990, pág. 85: *Cuando hablamos de causa del contrato de hipoteca no nos estamos refiriendo a que el derecho de hipoteca, o mejor, el crédito hipotecario, tenga por causa un contrato previo, lo cual por lo demás resulta evidente, sino a que ese contrato o negocio jurídico originador requiere para su validez una causa jurídica adecuada, no existe como tal contrato si no se apoya en esa causa que le sirve de justificación y las distintas manifestaciones de la causa (lícita o ilícita, onerosa o gratuita) condicionan su existencia o nivel de eficacia, mayor o menor que de él resulta.*

(4) LALAGUNA DOMÍNGUEZ, ENRIQUE, «Los créditos hipotecarios», en *Revista de Derecho Notarial*, núm. 85-86, julio-diciembre de 1974.

(5) GÓMEZ GÁLIGO, FRANCISCO JAVIER, «La extinción del crédito hipotecario», en el Libro *Homenaje en memoria de Joaquín Lanzas y Luis Selva*, Tomo II, pág. 879.

no impida el desenvolvimiento de figuras exigidas en el tráfico o impuestas por la práctica bancaria (6).

B) LA INDIVISIBILIDAD

La indivisibilidad se manifiesta:

- a) Respecto del deudor, ya que no podrá pedir la cancelación parcial de la hipoteca aunque haya pagado parte del crédito y subsiste íntegra sobre la totalidad de los bienes hipotecados hasta que se cancele (art. 122 LH); ni siquiera el heredero del deudor que ha pagado puede exigir que se extinga proporcionalmente la hipoteca mientras no se haya pagado por completo (art. 1.860, párrafo segundo del Código Civil).
- b) Respecto del acreedor, ya que no puede el heredero del acreedor, a quien se haya pagado su parte de deuda, cancelar la hipoteca en perjuicio de los demás herederos que no hayan sido satisfechos (art. 1.860, párrafo segundo del Código Civil).
- c) Respecto de los bienes, ya que si se divide una finca hipotecada no se distribuye entre ellas la hipoteca sino cuando voluntariamente lo acuerdan acreedor y deudor; en defecto de acuerdo, la hipoteca subsiste íntegra sobre cualquiera de los predios resultantes, de manera que el acreedor podrá dirigirse contra cualquiera de las nuevas fincas o contra todas ellas a la vez (art. 123 LH).

C) LA DETERMINACIÓN REGISTRAL

Significa este principio que la obligación garantizada por la hipoteca debe estar claramente determinada, sin que puedan garantizarse por una misma hipoteca obligaciones de distinta naturaleza, indeterminadas o en los que su determinación queda al arbitrio de la parte acreedora. Para garantizar obligaciones causalmente diversas deberá acudir a otras tantas hipotecas, de manera que la prioridad entre sí vendrá determinada por el orden de su inscripción registral.

Este principio de especialidad, consagrado por la doctrina de la DGRN, tiene su base en dos preceptos de derecho positivo:

(6) GÓMEZ GÁLLIGO, FRANCISCO JAVIER, «Estudio sobre las modernas figuras de crédito abierto garantizado con hipoteca», en el Libro *Homenaje a José María Chico Ortiz*, Editorial Marcial Pons, 1995, págs. 803 y sigs.

- a) El artículo 12 LH, que exige que las inscripciones de hipoteca expresen el importe de la obligación asegurada y el de los intereses, si se hubieran estipulado.
- b) El artículo 114 LH, que recoge el límite de las cinco anualidades en la cobertura de la responsabilidad hipotecaria por intereses frente a tercero.

IV. NECESIDAD DE FLEXIBILIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE ACCESORIEDAD

Cuando en la práctica bancaria se quieren asegurar las diversas obligaciones que una determinada persona tenga o pueda llegar a contraer con el banco acreedor, nos topamos con la doctrina de la DGRN que hace una aplicación rígida de los principios de accesoriedad, indivisibilidad y determinación antes referidos.

A título meramente de ejemplo, podríamos citar las siguientes aseveraciones:

- a) «Al tener la hipoteca una naturaleza esencialmente accesorio no puede constituirse sin que se precise la obligación, presente o futura, a la que inequívocamente la hipoteca deberá servir de garantía» (RDGRN de 23 de diciembre de 1987).
- b) «El principio de accesoriedad de la hipoteca exige una obligación lícita existente o de posible existencia y que la garantía, que puede ser inferior, no se extienda a más de la obligación» (RDGRN de 17 de marzo de 1994).
- c) «Los principios de especialidad y accesoriedad exigen la precisa determinación de la obligación a que la hipoteca sirve y cuyas vicisitudes (transmisión, extinción) son por la accesoriedad, vicisitudes del mismo derecho de hipoteca» (RDGRN de 11 de enero de 1995).
- d) «La accesoriedad respecto del crédito impide la transmisión separada de aquella» (RDGRN de 17 de agosto de 1993).
- e) «La accesoriedad del derecho de hipoteca respecto del crédito garantizado exige que en caso de constitución de la hipoteca por plazo determinado, el vencimiento de ésta sea posterior al de la obligación asegurada, y lo usual, aunque no inexcusable, es que el día inicial del plazo de la hipoteca sea el del vencimiento de la obligación garantizada» (RDGRN de 22 de junio de 1995).
- f) «El principio de accesoriedad impide que en una misma hipoteca se puedan mezclar obligaciones presentes y futuras» (RDGRN de 4 de julio de 1984 y 23 de diciembre de 1987).

- g) «No cabe constituir hipoteca en garantía de cualquier deuda futura por impedirlo el principio de determinación y accesoriedad» (RDGRN de 3 de octubre de 1991).
- h) «No se puede desconectar totalmente la hipoteca y el crédito garantizado, sino que el contrato causal debe estar determinado» (Resolución de 17 de septiembre de 1996, rechazando una hipoteca en garantía de obligación al portador).
- i) No se puede constituir hipoteca en garantía de intereses ordinarios por plazo superior al de duración del préstamo, como sería una hipoteca en garantía de un préstamo a tres años que pretendiera garantizar los intereses ordinarios de cinco años (Auto TSJC de 19 de julio de 1996).
- j) No cabe hipoteca en garantía de obligaciones totalmente futuras (RDGRN de 11 de enero de 1995, 6 de junio de 1998 y 7 de junio de 1999, que no la admitió ni siquiera existiendo un pacto novatorio en el momento del cierre de la cuenta donde se irían asentando las distintas operaciones).
- k) La hipoteca no puede dar cobertura genérica a cualquier crédito que ostente o pueda ostentar en el futuro el acreedor contra el constituyente, ni aún cuando se produzca o se prevea la reunión meramente contable de los saldos resultantes (RDGRN de 10 de julio de 2001).
- l) La reducción por pago de la obligación asegurada no permite que posteriormente se pueda utilizar el margen existente respecto de la responsabilidad hipotecaria originaria para ampliar por novación modificativa la obligación asegurada (RDGRN de 17 de enero y 30 de abril de 2002).

En definitiva, el Centro Directivo no admite una hipoteca única en garantía de las diversas obligaciones existentes o que en el futuro puedan contraerse. Sólo admite hipotecas en garantía de un contrato causalmente único (préstamo o concesión de crédito) o que exista un pacto de novación expresa de las diversas obligaciones que se carguen en cuenta de manera que la única obligación garantizada sea el saldo resultante del cierre de la cuenta al vencimiento pactado (hipoteca en garantía de cuenta corriente). Y en todo caso siempre que queden claramente perfiladas las obligaciones que son objeto de garantía, sin que pueda quedar al arbitrio del banco acreedor.

La Resolución de la DGRN que más claramente estableció esta posición fue la de 23 de diciembre de 1987. En ella se trataba de asegurar diversas operaciones bancarias ya concertadas entre los hipotecantes y el Banco acreedor, así como las cantidades que en cualquier concepto resultaren aquéllos adeudar al mismo Banco en cualquiera de sus sucursales durante el período de vigencia de la hipoteca, sin que sufrieran alteración, modificación o nova-

ción alguna las obligaciones derivadas de los títulos en que se fundan los créditos a favor del Banco.

La DGRN entendió que no se podía inscribir esta hipoteca, ni siquiera por la vía de la hipoteca en garantía de cuenta corriente de crédito regulado en el artículo 153 de la LH, por entender que se trataba de una «hipoteca flotante» en la que si bien quedaba fijada la cifra máxima de responsabilidad hipotecaria, quedaba sin embargo al arbitrio del Banco el determinar los importes de las obligaciones a integrar en dicha cifra, sean las obligaciones ya existentes o las futuras que pudieran contraerse; se trataría por tanto de una mezcla de obligaciones presentes y futuras, causalmente diversas, en las que no existe pacto novatorio, por lo que sería necesario constituir diversas hipotecas para cada una de las obligaciones.

Esta posición se ha ido reiterando, a mi juicio con demasiada ligereza, en Resoluciones posteriores, inadmitiendo las hipotecas en garantía del cierre de una mera cuenta donde se habrían concretado las diversas obligaciones garantizadas. En concreto, no se admiten hipotecas en garantía de obligaciones causalmente diversas sino por vía del pacto novatorio y la técnica de la cuenta corriente de crédito del artículo 153 LH (así ha ocurrido en las Resoluciones de 6 de julio de 1998, 24 de julio de 1998, 27 de julio de 1999, 6 de noviembre de 1999, 27 de septiembre de 2000 y 10 de julio de 2001, entre otras).

Tampoco ha sido muy flexible la posición del Centro Directivo con relación a las hipotecas en garantía de obligaciones futuras o sometidas a condición, ya que sólo se admiten cuando exista una relación jurídica básica en el momento de su constitución de la que vayan a derivar tales obligaciones (véase Resolución de 17 de enero de 1994, 28 de abril de 1999 y 7 de junio de 1999). Y no es flexible porque se interpreta que tal relación jurídica básica está sometida a la necesidad de ser causalmente única, sin poder abarcar varias obligaciones futuras y sin permitir grado alguno de indeterminación en las mismas.

En concreto, en la RDGRN de 7 de junio de 1999 se pretendía constituir hipoteca a favor de una Caja de Ahorros en garantía de las operaciones de descuento bancario de efectos mercantiles, operaciones de aval o afianzamiento ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada, descubiertos en cuenta corriente o de ahorro, cuentas de crédito de cualquier naturaleza, operaciones de crédito exterior y préstamos; operaciones que perderían su exigibilidad aislada en el momento del cierre de la cuenta donde deberían irse asentando. La razón de su rechazo es que la accesoriedad y el principio de especialidad imponen la determinación de la obligación asegurada, y «la reiterada doctrina de este Centro Directivo sobre la inadmisibilidad de la cobertura hipotecaria de obligaciones totalmente futuras».

V. REVISIÓN CRÍTICA DE LOS DOGMAS DE LA ACCESORIEDAD Y DETERMINACIÓN REGISTRAL

A mi juicio, y aunque puede ser una posición llamativa en un letrado de la DGRN, el rechazo automático a las hipotecas flotantes que realiza el Centro Directivo de Notarios y Registradores, basándose fundamentalmente en los principios de accesoriidad y determinación registral, no sólo produce una paralización del desarrollo económico (piénsese en lo absurdo de exigir, dados sus costes de intermediación, varias hipotecas distintas en garantía de las obligaciones causalmente diversas) y supone un escollo a la uniformidad de la hipoteca en el ámbito europeo (la llamada eurohipoteca), sino que ni siquiera es aplicación exacta de categorías hipotecarias claramente acuñadas como es la hipoteca de seguridad.

Dicho de otra forma: a mi juicio es perfectamente posible en Derecho español, como trataré de demostrar, constituir una hipoteca de seguridad en garantía de obligaciones causalmente diversas, incluso mezclando obligaciones vencidas y futuras. Y además es la línea en que debería moverse la DGRN para su adecuación a las necesidades de la economía real.

Antes de afrontar estas afirmaciones, debemos partir de una idea —que seguro va a ser polémica—, y es que los pretendidos dogmas de la accesoriidad y determinación son predicables respecto de las hipotecas ordinarias y de tráfico (y no con la intensidad que pudiera parecer) pero nunca respecto de las hipotecas de máximo.

En efecto, existen incluso en las hipotecas ordinarias, numerosos supuestos o manifestaciones de la quiebra de tales principios. Algunos ejemplos son los siguientes:

- a) El dogma de la accesoriidad no casa con la necesidad de un consentimiento formal cancelatorio exigido en el artículo 82 de la LH. Si así fuera, bastaría con acreditar el pago del crédito para que la hipoteca se extinguiera, cosa que no es así, salvo en supuestos excepcionales en que se ha admitido, como es la cancelación de la hipoteca en garantía de letras de cambio, donde la inutilización de las letras se ha considerado suficiente para la cancelación de la hipoteca. Fiel a esta misma idea, el artículo 179 del Reglamento Hipotecario afirma que aunque se hubiera extinguido por pago el crédito hipotecario, no se cancelará la correspondiente inscripción sino en virtud de escritura pública en la que preste su consentimiento para la cancelación el acreedor o las personas expresada en el párrafo primero del artículo 82 de la Ley, o en su defecto, en virtud de ejecutoria.
- b) El dogma de la accesoriidad tampoco se armoniza con las hipotecas unilaterales sancionadas y recogidas en el artículo 141 de la LH que, por definición, al requerir una aceptación posterior, parten de la base

de la inexistencia de una relación jurídica básica que las sirva de soporte.

- c) El propio principio de indivisibilidad es prueba de que la accesoriedad no es tampoco dogma sagrado, en la medida de que a pesar de que se reduzca la obligación garantizada no puede cancelarse parcialmente la hipoteca si no lo acepta así el acreedor. Hay que recordar que la hipoteca subsiste íntegra mientras no se cancele sobre la totalidad de los bienes, aunque se reduzca la obligación garantizada (art. 123 LH), de manera que salvo que haya existido distribución de responsabilidad hipotecaria en cuyo caso cabe cancelación parcial de la hipoteca por parte del adquirente de la finca que quiere liberarla (art. 124), en los demás casos no será posible la liberación de los bienes hipotecados cualquiera que sea el crédito que el deudor haya satisfecho (art. 125 LH); a lo sumo lo único que procederá será hacer constar por nota marginal el pago de parte de la deuda (cfr. art. 240 *in fine* del Reglamento Hipotecario), pero sin que eso implique cancelación parcial, y además es necesario el consentimiento del acreedor para poder practicar la citada nota marginal.
- d) Nuevas dudas respecto de la estricta exigencia de la accesoriedad y determinación suscita la hipoteca en garantía de reconocimiento de deuda, admitida sin ambages por la DGRN (veáanse Resoluciones de 1 de julio de 1976 y 20 de septiembre de 1989, sin perjuicio de los problemas de autocontratación que en ellas se suscitaron, y por la RDGRN de 3 de abril de 2003) y que puede significar una mezcla de obligaciones causalmente distintas. En cualquier caso es prueba palmaria de la desconexión casual —en este caso— de la hipoteca con la deuda garantizada que de modo abstracto se fija en un importe determinado, sin expresión ni calificación del título generador de la deuda (7).
- e) Lo mismo ocurre con el régimen de la prescripción. El régimen estricto de la accesoriedad no llevaría a la prescripción de la acción hipotecaria a los quince años, plazo de prescripción de las obligaciones garantizadas. Sin embargo, la regla del artículo 128 LH y 1.964 del Código Civil no es esa: la acción hipotecaria tiene un plazo de prescripción propio de veinte años. Diversas son las interpretaciones doctrinales sobre este plazo de prescripción. Desde quien defiende que en tanto subsista la hipoteca no se puede producir el ejercicio aislado e independiente de la acción personal, que entretanto quedará

(7) Ningún sentido tiene decir que la propia causa de la hipoteca está en el reconocimiento de deuda que queda perfectamente identificado, como hace la RDGRN de 3 de abril de 2003. Lo que se trata es que la causa determinante del negocio de reconocimiento de deuda no queda expresado.

en suspenso por analogía de lo dispuesto en el artículo 1.170, párrafo 3.º del Código Civil (LALAGUNA) (8); pasando entre quienes distinguen entre las relaciones entre el acreedor y el deudor que se regirían por el plazo de prescripción de las acciones personales, las relaciones entre el acreedor y el tercer poseedor, que se regirían por el plazo de las acciones reales (RUBIO LINIERS) (9), (REGLERO CAMPOS) (10); hasta llegar a quienes sostienen que prescrita la acción personal a los quince años sólo puede ejercitarse la acción real durante cinco años más sobre los bienes hipotecados sin poder pedir ejecución ya sobre otros bienes (DÍEZ PICAZO) (11). Yo en su día sostuve que no se entendía muy bien la acción hipotecaria por tiempo de veinte años en las hipotecas en garantía de obligaciones con plazo de prescripción muy breve, como las hipotecas cambiarias, donde la acción cambiaria frente al aceptante prescribe a los tres años y la del tenedor frente a los endosantes, al año de la fecha de protesto (12). Pero lo cierto es que la jurisprudencia viene admitiendo la virtualidad de ese plazo de prescripción superior, al menos con relación al capital y no con relación a los intereses donde en ocasiones aplica el plazo de prescripción de las obligaciones que deban pagarse por años, esto es, los cinco años del artículo 1.966 del Código Civil (cfr., entre otras, la sentencia de la Audiencia Provincial de Cáceres, Sección 2.ª de 18 de febrero de 2000, que aplicó el plazo de prescripción de cinco años a los intereses ordinarios a diferencia de los de demora que se regirían por el plazo de prescripción general).

- f) Igualmente el régimen de transmisión de los créditos hipotecarios demuestra que se trata de una categoría intermedia, en la que no se aplica ni el régimen general de transmisión de las obligaciones, ni tampoco el régimen mismo de transmisión de los derechos reales. Se diferencia de la transmisión de las obligaciones en general en la necesidad de forma pública, notificación al deudor e inscripción en el Registro (art. 149 LH y 1.526 del Código Civil), pero se diferencia de la cesión de derechos reales en que no rige respecto de ella la fe pública registral ni la inoponibilidad de lo no inscrito frente al que inscribe o, dicho de otra forma, el cesionario queda-

(8) *Op. cit.*, pág. 79.

(9) RUBIO LINIERS, SANTIAGO, «La prescripción extintiva del crédito hipotecario», en *RCDI*, 1978, núm. 528, pág. 956.

(10) REGLERO CAMPOS, F., «Comentarios al artículo 1.964 del Código Civil», en *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, Edersa, Tomo XXV, Vol. 2, pág. 208.

(11) DÍEZ PICAZO, LUIS, *La prescripción en el Código Civil*, Barcelona, 1964, pág. 174.

(12) «La extinción del crédito hipotecario», *op. cit.*, pág. 941.

rá afectado por las vicisitudes del crédito cedido, por ejemplo, por su pago —cfr. art. 149 *in fine* LH (13) y RDGRN de 24 de abril de 1991 (14)—. Lo que sí es cierto es que los cesionarios, aunque no podrán desconocer las modificaciones (incluso extinción) del crédito cedido, sí podrán oponerse a las causas de extinción de la hipoteca en sí misma, como derecho real, que no estén inscritas (por ejemplo, extinción de la hipoteca por caducidad pactada no inscrita en el Registro) (15).

- g) Nuestro Derecho no es ajeno, en definitiva, a toda posibilidad de una concepción abstracta de la hipoteca. Manifestación de ello es la posposición de rango regulada en el artículo 241 del Reglamento Hipotecario, que entre los requisitos exigidos para su admisión (consentimiento expreso a la posposición, determinación de la responsabilidad máxima por capital, intereses, costas u otros conceptos de la hipoteca futura, su duración máxima y plazo convenido para la posposición) no figura la determinación de la obligación garantizada.
- h) En cuanto a la determinación registral, ya se ha estudiado que es necesario que se fije el importe de lo que por principal e intereses se deba, con el límite frente a terceros del artículo 114 LH, pero ningún precepto de derecho positivo prohíbe que se puedan mezclar obligaciones existentes y futuras, ni menos aún exige una determinación exacta y completa de la obligación garantizada en las hipotecas de seguridad donde todavía no se sabe cuáles son las obligaciones concretas que van a ser objeto de cobertura hipotecaria efectiva. En definitiva se olvida que el principio general que debe inspirar esta materia es la de que nuestro Derecho admite la hipoteca en garantía de cualquier obligación, presente o futura, incluso sometida a condición (art. 1.861 del Código Civil).

(13) El cesionario queda subrogado en los derechos del cedente.

(14) En la RDGRN de 24 de abril de 1991 se discutía los efectos de la cancelación de un crédito hipotecario otorgado por el acreedor hipotecario primitivo a favor del deudor, pese a que en el Registro figuraba inscrito el crédito hipotecario a nombre de otro titular, en virtud de adjudicación judicial del crédito hipotecario que había sido embargado, sin que constara la notificación de la cesión al deudor. La DGRN entiende que el adjudicatario del crédito, aunque el pago no se haya hecho constar en el Registro, no puede invocar a su favor los artículos 34 y 144 de la Ley Hipotecaria porque, como aparece confirmado en el artículo 149 y 151 de la Ley Hipotecaria y 176 de su Reglamento, no es el régimen de la hipoteca como derecho real el que absorbe al crédito sino que, a la inversa, es el trato registral de aquélla el que ha de adecuarse a las peculiaridades inherentes a la esencia personal del crédito.

(15) Véase GÓMEZ GÁLLIGO, *op. cit.*, pág. 934.

VI. LA HIPOTECA DE SEGURIDAD COMO FIGURA EN LA QUE TALES PRINCIPIOS NO SE APLICAN

Si en la hipoteca ordinaria o de tráfico hemos visto que los principios de accesoriedad y determinación no son absolutos, ocurre que en la hipoteca de seguridad ni siquiera son aplicables. En ellas la publicidad registral tan sólo da fe pública de la existencia y validez de la garantía, pero no respecto de la obligación garantizada que se desenvuelve al margen del Registro. Lo curioso es que doctrinalmente se admite esta diferenciación y sin embargo en la práctica no se articulan estas hipotecas de seguridad perfectamente posibles en Derecho español, precisamente por temor a ser denegadas por la calificación registral en base a la doctrina de la DGRN.

Se ha venido a sostener así que en nuestro Derecho no caben las hipotecas flotantes. Por supuesto que caben, si bien configuradas como lo que son: hipotecas de seguridad, en las que debe fijarse un máximo de responsabilidad hipotecaria y en líneas generales la o las obligaciones pasadas, presentes o futuras, aseguradas.

Estas hipotecas de seguridad no caben ser confundidas con las hipotecas en garantía de obligaciones futuras (verdaderas hipotecas ordinarias o de tráfico con la única particularidad de la existencia no actual del crédito garantizado) ni con las hipotecas en garantía de cuentas corrientes de crédito y otros supuestos en los que por virtud de pacto novatorio expreso, la hipoteca garantiza una única obligación: el saldo resultante del cierre de la cuenta donde se han cargado las diversas obligaciones aseguradas.

A diferencia de ellas, en la hipoteca de seguridad ni hay voluntad de novación de las diversas obligaciones garantizadas, ni hay renuncia a la exigibilidad aislada de las diversas partidas, ni siquiera hay unicidad causal entre las diversas obligaciones cubiertas por la hipoteca, que además pueden mezclarse las de existencia actual y futura. Ciertamente es que tales hipotecas de seguridad no podrán ejecutarse por el procedimiento de ejecución directa sobre bienes hipotecados, hasta que por nota al margen de la hipoteca y en virtud de acuerdo entre acreedor y deudor (o en virtud de resolución judicial) se concrete la obligación garantizada, pues al fin y al cabo tal procedimiento es de esencia registral (cfr. art. 130 LH) y en definitiva lo no publicado por el Registro es como si no existiera, no sólo frente a terceros sino tampoco *inter partes*. Pero esta circunstancia —la inexigibilidad sumaria de la hipoteca de seguridad no concretada en su existencia y cuantía por nota marginal— no es excusa para inadmitir la inscripción de la propia hipoteca en base a unos pretendidos principios, el de accesoriedad y determinación que, como hemos señalado, no son predicables respecto de estas hipotecas.

Pudiera pensarse que la necesidad de convenio entre acreedor y deudor para la concreción de la hipoteca de seguridad, y en definitiva para su con-

versión en hipoteca ordinaria, es un lastre para la constitución de este tipo de hipotecas. Sin embargo, esto no es así; basta con convenir en la escritura de constitución que la determinación futura de la obligación garantizada y su cuantía pueda realizarla unilateralmente el deudor, en base a los criterios y procedimientos objetivos que se pacten, en analogía a lo que para la hipoteca en garantía de cuentas corrientes prevé el artículo 153 LH y por supuesto con la misma garantía de posibilidad de oposición del deudor al saldo recogidos en dicho artículo y en el 695 de la LEC.

VII. CRÍTICA DE LA EVOLUCIÓN DE LA DGRN EN LA MATERIA DE HIPOTECAS DE MÁXIMO

La DGRN no se puede decir que siempre haya excluido la posibilidad de hipotecas flotantes. Muy por el contrario, existen precedentes de admisión de tales figuras, en base al artículo 1.861 del Código Civil y a la necesidad de que el Derecho sirva de cauce al desarrollo económico y no sea un obstáculo. Sirva de ejemplo la RDGRN de 28 de febrero de 1933, que admitió una hipoteca en garantía de las obligaciones derivadas de la retirada de mercancías de una casa comercial. O la RDGRN de 16 de junio de 1936, que admitió una hipoteca en garantía de operaciones de descuentos de efectos, sin limitación temporal y con facultad de desistimiento (16).

No obstante en muchas ocasiones (como en la Resolución anteriormente citada de 28 de febrero de 1933) se admitieron más que por aceptar las hipotecas de seguridad en nuestro Derecho, por la posibilidad de hipotecas en garantía de obligaciones futuras, esto es, en el marco de los artículos 142 y 143 de la LH, pese a que, como se ha visto, no cabe confundirlas.

Cabalmente, no obstante, el Centro Directivo lo que no admitía es la posibilidad de que en tales hipotecas la escritura inscrita pudiera servir de base al procedimiento sumario de ejecución hipotecaria, ya que —como señala la RDGRN de 5 de marzo de 1929— el Registro no garantiza la existencia, vencimiento y exigibilidad de la deuda. Igualmente rechaza que mientras no se realice la concreción de la deuda garantizada, pueda la hipoteca transmitirse o ser objeto de subrogación, ni cancelarse (17).

(16) «Debe darse a estas hipotecas —dice la RDGRN de 16 de junio de 1936— la flexibilidad que requieren las necesidades del comercio porque, de seguirse un criterio riguroso y restrictivo, se contribuiría a la paralización de los negocios, con la consiguiente crisis de trabajo, a la inmovilización de las carteras y cuentas corrientes bancarias y en suma a provocar sensible reducción de la actividad industrial y daño grave a la economía nacional».

(17) Fuera de estas restricciones, la RDGRN de 5 de marzo de 1929 admite la hipoteca global, exigiendo tan sólo, en cuanto a la determinación de las obligaciones garan-

Es en un proceso evolutivo posterior y relativamente reciente, culminado en la RDGRN de 23 de diciembre de 1987 y reiterado en otras muchas posteriormente, cuando se radicaliza el Centro Directivo y adopta la posición maximalista de rechazar en nuestro Derecho las hipotecas en garantía de obligaciones diversas cuando no hay pacto de novación. Sin distinguir entre hipotecas ordinarias y de seguridad, esto es, sin aclarar que su rechazo debe limitarse a su configuración como hipotecas ordinarias, pero que nada impide que se configuren como hipotecas de seguridad.

Esta evolución llega hasta la fecha, bastando con citar el tímido y mínimo avance que lleva a cabo la RDGRN de 21 de junio de 2001, que en un esfuerzo máximo llega a admitir la hipoteca en garantía de obligaciones diversas, vencidas y futuras, por entender que existe una voluntad inequívoca de novarlas y refundirlas en una sola, esto es, pese a no existir un pacto expreso novatorio.

Lo cierto es que la DGRN sigue rechazando las hipotecas flotantes. Lo resume la RDGRN de 30 de septiembre de 2003, relativa a un supuesto en que se pretendía constituir una hipoteca en garantía del saldo que arroje una cuenta en la que se cargarán por voluntad del banco acreedor, las liquidaciones que sean consecuencia del incumplimiento del acreditado derivadas de tres pólizas de crédito, copias de las cuales se incorporan a la escritura, pese a que existía pacto expreso de novación de las operaciones una vez cargadas en la cuenta especial (18).

tizadas, que éstas queden perfiladas en sus líneas generales para que los terceros puedan hacerse cargo de la posible existencia de responsabilidades y para que los tribunales puedan, en su día, declarar qué obligaciones se hallan cubiertas por la garantía.

(18) «Es doctrina reiterada de este Centro Directivo que no es posible inscribir en el Registro de la Propiedad aquellas hipotecas que tienen por finalidad garantizar con una sola hipoteca todas aquellas obligaciones existentes y futuras que haya o pudiera llegar a haber entre acreedor y deudor. Esta clase de hipoteca viene recibiendo el nombre de flotante, con lo que se quiere expresar que la hipoteca flota sobre las diversas obligaciones garantizadas para, en el momento en que el acreedor deba ejecutar alguna, algunas o todas las que siendo vencidas, líquidas y exigibles no hayan sido satisfechas, dejar caer la hipoteca sobre la obligación u obligaciones incumplidas que el acreedor desee que estén cubiertas por la garantía hipotecaria y ejecutar ésta con la preferencia que respecto de otros acreedores deba tener el acreedor a consecuencia de la naturaleza del derecho real y la fecha de inscripción en el Registro. Es típico de esta clase de contratos emplear la técnica de la apertura de crédito en cuenta corriente, aunque examinados con atención no hay en ellos verdadera apertura de crédito ni verdadera cuenta corriente. Síntomas típicos de esta patología suelen ser la indeterminación de la obligación garantizada, al menos respecto de las futuras, el depender exclusivamente de la voluntad del acreedor qué obligaciones quedan finalmente cubiertas por la garantía y qué obligaciones no y la presencia del pacto en virtud del cual las obligaciones garantizadas no pierden su identidad (ya que se pretende con ello que conserven las otras garantías que le sean accesorias) por el hecho de ser introducidas en la cuenta, o sea, dicho de otro modo, no implica la novación de las mismas. Esto es, lo que este Centro Directivo viene denominando mera reunión contable de diversas obligaciones, que carece de virtualidad para provocar el nacimiento de una obligación sustantiva e independiente por el saldo resultante».

VIII. ORIENTACIONES MODERNAS

Las modernas reformas legislativas avalan la línea futura por donde se va a orientar el futuro de las hipotecas en España, y por supuesto en Europa: un ejemplo claro de ello es la Ley 2/1994, de 30 de marzo, de subrogación y modificación de préstamos hipotecarios.

Esta ley es clara demostración de la tendencia a la configuración abstracta de la hipoteca, desvinculada de la obligación garantizada y de la progresiva importancia del rango registral como valor autónomo de la hipoteca. Pudiera pensarse que esta Ley no supone una excepción al carácter accesorio y causal de la hipoteca; y sin embargo, claramente lo es. Nada menos que admite que la misma hipoteca, conservando su rango y por tanto su prioridad frente a terceros, pueda dejar de garantizar una determinada obligación para amparar otra distinta. Y no se diga que existe una mera novación modificativa de la obligación asegurada con la hipoteca, porque no está tan claro (¿realmente es una mera novación modificativa el cambio del acreedor, de las condiciones financieras —que hoy en día pueden significar o no mejora del tipo de interés— y del plazo de amortización?). A este respecto y en la línea de la concepción más amplia del juego de la ley, la reforma que llevó a cabo el Real Decreto-ley 2/2003, de 25 de abril, sobre medidas de reforma económica, ha modificado el artículo 4.º de la Ley con la finalidad de amparar la modificación de las condiciones financieras aunque no impliquen mejora alguna, como inicialmente exigía la ley.

Doctrinalmente se ha discutido la posibilidad de que la ley de subrogación y novación de préstamos hipotecarios ampare la posibilidad de concesión de nuevo capital. A mi juicio, al amparar la ampliación del plazo y la consiguiente reducción de las cuotas de amortización, no cabe duda que se está admitiendo la concesión de nueva financiación. Es decir, no veo conceptualmente la diferencia entre ampliación del plazo de vencimiento y mejora del tipo de interés y concesión de nuevo capital, ya que en ambos casos se produce una refinanciación de la operación.

Podemos ver un atisbo, todavía insuficiente pero optimista, en la posición de la DGRN que —pese a su posición restrictiva— ni siquiera excluye decididamente esta posibilidad. El problema es que lo hace de forma tímida y poco clara. Aunque rechaza que pueda utilizarse una hipoteca constituida en garantía de una obligación para dar posteriormente cobertura hipotecaria a otro crédito como si fuera una reserva de rango disponible, o para poder ampliar el inicialmente existente aunque la reducción por pago de la obligación garantizada lo permita, pues ello implicaría una especie de hipoteca de propietario prohibida por nuestro Derecho (RDGRN de 26 de mayo de 2001 y 17 de enero de 2002) admite sin embargo que se pueda ampliar la hipoteca por concesión de nuevo crédito, ahora bien, con los efectos propios de una

nueva constitución —en términos similares a una mejora de embargo—, esto es, sin perjuicio de los derechos de terceros inscritos en el ínterin (RDGRN de 8 de junio de 2002). Es decir, aunque rechaza que se puede ampliar el crédito inicial parcialmente amortizado respetando la cifra de responsabilidad hipotecaria, admite que se pueda modificar o ampliar la hipoteca como consecuencia de una concesión de nuevo capital o ampliación del préstamo inicialmente concedido, siempre que quede claramente establecida la nueva responsabilidad hipotecaria y no se perjudique a terceros de conformidad con lo establecido en el artículo 144 LH.

En definitiva, admite la inscripción de la novación consistente en ampliación del capital aunque sin perjuicio de terceros con derechos inscritos, equiparándola en la práctica a una novación extintiva.

Decimos que es un precedente esperanzador aunque insuficiente, por lo siguiente:

- a) Esperanzador porque admite como supuesto de novación meramente modificativa la concesión de capital, en franca interpretación flexible del principio de accesoriedad (19).
- b) Insuficiente, porque de forma contradictoria no hace aplicación plena de la concepción como novación meramente modificativa de la concesión de capital, ya que entiende que esa modificación no produce efecto en perjuicio de terceros (20). Sobre la contradicción que supone reconocer rangos distintos tanto en el caso de novación extintiva como modificativa, se ha pronunciado GOÑI RODRÍGUEZ DE ALMEIDA (21).

La tendencia clara en nuestro Derecho es y debe ser la flexibilización de la hipoteca y la potenciación de la misma abstrayéndola en lo posible de la obligación garantizada. Y tenemos el instrumento apropiado para ello, que es la hipoteca de seguridad, la cual no puede ser confundida con las hipotecas ordinarias o de tráfico, sean presentes o futuras.

(19) «Del contenido del documento calificado resulta claro que lo expresamente querido por las partes, y así lo declaran, es la subsistencia de la obligación inicial, aunque ampliando su contenido u objeto, quedando por tanto excluido cualquier ánimo novatorio con ánimo extintivo y tampoco puede apreciarse una clara incompatibilidad entre la obligación preexistente y la que surge de su ampliación, pues no se ha producido una renovación del contrato que le dio vida» (Fundamento núm. 2 de la RDGRN de 8 de junio de 2002).

(20) Esto es no entender lo que es una novación meramente modificativa, que se caracteriza por la conservación de las garantías accesorias y mantenimiento del rango de las mismas. No tiene sentido aquí la aplicación del artículo 144 de la LH, referido más bien a novaciones extintivas; esas son las que no perjudican a tercero.

(21) GOÑI RODRÍGUEZ DE ALMEIDA, MARÍA, «Comentarios de Jurisprudencia», en *RCDI*, núm. 679, septiembre-octubre de 2003, pág. 2956.

Doctrinalmente se han realizado numerosos esfuerzos para amparar en nuestro Derecho figuras demandadas por los operadores económicos y jurídicos. Son ejemplos en este sentido REY PORTOLÉS (22), CORDERO LOBATO (23) y GOÑI RODRÍGUEZ DE ALMEIDA. Esta autora, después de analizar la evolución de la DGRN que inicialmente aceptó hipotecas globales en garantía de obligaciones futuras y de resumir los requisitos exigidos por ella en una evolución posterior para la inscripción de hipotecas en garantía de una pluralidad de obligaciones (que las varias obligaciones tengan un nexo causal o relación jurídica básica, que esas obligaciones se refundan en una sola en virtud de un pacto novatorio sin que baste una mera reunión contable y que estén determinadas sin que pueda dejarse su determinación al arbitrio del acreedor), termina replanteando su tesis y afirmando la necesidad de superar el viejo axioma hipotecario: 1 obligación = 1 hipoteca (24).

En cualquier caso se hace necesaria una reforma legislativa que imponga la flexibilización del principio de accesoriedad.

FRANCISCO JAVIER GÓMEZ GÁLLIGO

Doctor en Derecho

Profesor asociado de la Universidad Rey Juan Carlos
Registrador de la Propiedad adscrito a la Dirección General
de los Registros y del Notariado del Ministerio de Justicia
Vocal Permanente de la Comisión General de Codificación

(22) REY PORTOLÉS, J. M., «Hipoteca con cláusula de *endowment*. Hipoteca flotante», en *Jornadas sobre tipos especiales de garantía hipotecaria*, Madrid, 1993, pág. 89 y sigs.

(23) CORDERO LOBATO, ENCARNA, «La hipoteca global», en *CRPME*.

(24) GOÑI RODRÍGUEZ DE ALMEIDA, MARÍA, «La determinación del crédito en la garantía hipotecaria (hipotecas globales o flotantes en garantía de varias obligaciones indeterminadas)», en *RCDI*, núm. 681, enero-febrero de 2004, pág. 249 y sigs.

El problema de la vivienda en España ante las dificultades del sistema formativo

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES PREVIAS.—II. LAS CIRCUNSTANCIAS RESULTANTES DE LA ACTUAL REALIDAD SOCIAL: 1. LAS DEMANDAS DE LA SOCIEDAD Y LAS VOCES DE LOS POLÍTICOS. 2. EL MARCO SOCIAL ACTUAL. 3. CRITERIOS OBJETIVOS DE APROXIMACIÓN A UNA VISIÓN INTEGRAL DEL PROBLEMA.—III. LA OPORTUNIDAD PARA UNA APLICACIÓN MÁS PROFUNDA DEL TÍTULO COMPETENCIAL DEL ESTADO: 1. SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA NORMATIVO EN MATERIA DE URBANISMO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 2. ALTERNATIVAS EN RELACIÓN CON EL PLANEAMIENTO Y LA CREACIÓN DE SUELO PARA CUBRIR LA NECESIDADES SOCIALES. 3. GARANTÍAS PARA UNA ADECUADA INTEGRACIÓN TERRITORIAL DEL SUELO URBANIZABLE. 4. ALTERNATIVAS RESPECTO DE LOS APROVECHAMIENTOS URBANÍSTICAMENTE PATRIMONIALIZABLES POR LOS PROPIETARIOS. 5. EL DESTINO DE LOS SUELOS ADQUIRIDOS POR LOS APROVECHAMIENTOS RESERVADOS POR LA LEY Y, EN GENERAL, DEL PATRIMONIO DE LOS ENTES PÚBLICOS: A) *Respecto de los suelos adjudicados a los Ayuntamientos por ministerio de la ley.* B) *Respecto del patrimonio de los entes públicos.* 6. LAS PREVISIONES SOBRE ACTUALIZACIÓN DE NUEVAS DOTACIONES.—IV. MEDIDAS PARA LA OBTENCIÓN DE SUELO: 1. EL ACCESO AL REGISTRO DE LAS EXPROPIACIONES. 2. LA OCUPACIÓN DIRECTA APLICABLE A LAS DOTACIONES DE VIVIENDAS SOCIALES DE MODO INMEDIATO O MEDIANTE SU MONETARIZACIÓN.—V. VINCULACIONES DE SUELOS EN ORDEN A SU USO Y EXPLOTACIÓN: 1. MEDIDAS SOBRE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS. 2. MEDIDAS SOBRE LOS SUELOS PRIVADOS.—VI. LA NECESARIA REGULACIÓN DE LOS FONDOS DE MONETARIZACIÓN PARA LA FORMACIÓN DE PATRIMONIO DE DESTINO.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

En el mes de abril de este año se hizo público el Borrador de una nueva norma con rango de Ley para la Comunidad de Madrid, el cual había sido

elaborado por una Comisión de Expertos designada al efecto. Con este motivo se sometió a debate de manera inmediata, a pesar de reconocerse que no era ni siquiera un Anteproyecto de Ley (1).

La levedad del Borrador presagiaba que sería reelaborado. Por ello se tomó como pretexto para tratar del problema de la vivienda en España, al que tanto se ha referido la sociedad en los últimos tiempos, estimulado por la sorprendente iniciativa de la recreación del Ministerio de la Vivienda, desaparecido después de la Constitución.

Como era previsible en el momento en que salen a la luz estos comentarios, la Comunidad de Madrid ha dado a conocer un nuevo texto, parcialmente coincidente con el primero, pero atendiendo en parte a las observaciones producidas, sin perjuicio del texto que definitivamente se apruebe por la Asamblea Legislativa.

Por no existir en consecuencia un debate definitivo sobre el Anteproyecto de Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid que, al parecer, sustituya al vigente de 17 de julio de 2001, subsisten en este momento las razones por las que se redactó este trabajo bajo el más amplio esquema de la problemática del suelo en relación con la vivienda y si existe posibilidad de responder a él, no puntual o esporádicamente sobre trozos aislados del país o, por el contrario, contemplándole en toda su dimensión nacional, que es también la dimensión en que es sentido por la sociedad española, por encima de los artificiosos fraccionamientos que padece.

Al plantearse así el problema pretendemos hacerlo investigando sobre una perspectiva más amplia, mediante la cual se intente al menos dar respuesta a las necesidades sentidas, teniendo en cuenta la dinamicidad de los procesos sociales y, en especial, de todo lo concerniente a la política de suelo y urbanismo y su entronque en el marco competencial resultante de la Constitución y de la fuerte posición mantenida por el Tribunal Constitucional en la sentencia de 20 de marzo de 1997.

(1) Así se trató, aportándose gran cantidad de nuevos testimonios, en la Jornada celebrada el 5 de abril a cargo de la Fundación Futuro del Grupo Foxá y el Despacho LASO Y ASOCIADOS, con participación en el debate, moderado por VICENTE LASO BAEZA, del Director General de Urbanismo de la Comunidad, don ENRIQUE PORTO REY; el representante de ASPRIMA, don JOSÉ MANUEL GALINDO CUEVA; la antigua Gerente Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, doña BEATRIZ LOBÓN CEBRIÁ y el Abogado del despacho organizador, don GABRIEL SORIA MARTÍNEZ.

II. LAS CIRCUNSTANCIAS RESULTANTES DE LA ACTUAL REALIDAD SOCIAL

1. LAS DEMANDAS DE LA SOCIEDAD Y LAS VOCES DE LOS POLÍTICOS

El acceso a la vivienda en España ha sido un tema de comentario habitual, es una preocupación permanente en la sociedad y un reclamo continuo de los políticos que aspiran a ocupar el Gobierno de la nación, de las distintas Comunidades y de los Ayuntamientos.

Tan evidente es este interés que con motivo de la renovación del Gobierno fue resucitado un viejo Ministerio, creado por primera vez en los años cincuenta, pero desaparecido después de implantado el actual modelo constitucional. A su vez, los políticos en ciernes anuncian como remedio para resolver el mal de la especulación, la promulgación de una Ley, panacea mágica desde la que diferenciarse de los demás, y señuelo cierto de sus virtudes políticas. Lástima es que, no habiendo conseguido el poder, sean tan celosos de su invento secreto y que no lo divulguen para que los ciudadanos tengan por fin resueltas sus preocupaciones.

A su vez, en los medios informativos, los comentaristas cada vez que sale el tema participan con citas manidas de valor universal, casi todas precedidas de una palabras de MANGADA, cuando era Consejero de la Comunidad de Madrid en los años ochenta, sobre la contención del crecimiento de las ciudades y el ancho campo de Castilla sobre el que puede extenderse Madrid sin sobresalto.

Lo cierto, sin embargo, es que todos los concejales lo quieren ser de Urbanismo, se renuevan o aspiran a renovarse los equipos de fútbol ante la solución galáctica de un buen Convenio recalificador de sus terrenos y, al tiempo, las Administraciones Públicas crean organismos bifrontes, mitad entes públicos, con todas sus prerrogativas, mitad entes privados, con el solo propósito de obtener los mayores beneficios con su actividad inmobiliaria, como un particular más.

Es por ello que para situar adecuadamente la cuestión, al menos en el terreno de que las Administraciones Públicas elijan qué conducta hay que seguir, tenga que partirse de un texto constitucional que con todo rigor y de manera inequívoca marca las conductas a seguir de tal modo que su mandato, precisamente por los términos en que lo hace, resulte tan imperativo para los particulares como para todas las Administraciones.

En efecto, el párrafo segundo del artículo 47 de la Constitución con toda solemnidad dice: LA COMUNIDAD PARTICIPARÁ EN LAS PLUSVALÍAS QUE GENERE LA ACCIÓN URBANÍSTICA DE LOS ENTES PÚBLICOS.

Nótese que la Constitución designa nominativamente quién es el destinatario de las plusvalías, la comunidad, y que cuando utiliza este término no lo

equipara a las Administraciones Públicas, ya que la referencia a los entes públicos viene dada en cuanto órganos gestores con las potestades dimanantes del sistema organizativo que dirigen la acción pública y otorgan los actos de aprobación sin ser beneficiarios de aquélla.

La mayor perversión en contra de la letra y el espíritu de la Constitución es que los entes públicos sustituyan a la comunidad formada por todos los ciudadanos en ser quienes resulten destinatarios de las plusvalías, y esto aunque con ellas persigan la financiación de la implantación o mejora de los servicios públicos porque para ello cuentan con los fondos obtenidos para la financiación de servicios públicos indivisibles como son los impuestos.

Es tal sin embargo la asimilación en el subconsciente del colectivo de las Administraciones de que deben contar con aquellas plusvalías para financiar sus actividades, que la vigente Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, cuando se remitió como Proyecto de Ley a la Asamblea Legislativa antes de su aprobación el 17 de julio de 2001, en unos de sus preceptos programáticos cometió la flagrante audacia de transponer el texto constitucional sustituyendo a la comunidad por la Administración, como puede verse en el texto publicado para presentar enmiendas por los parlamentarios. Afortunadamente el error se subsanó, pero como expresión de las verdaderas intenciones queda patente el propósito que, además, el Consejo de Estado, cuando podría entenderse que no tenía toda la libertad que le corresponde, calificó ya como desviación de poder con ocasión de un célebre Dictamen sobre la Torre de Valencia de Madrid. Los ejemplos posteriores son conocidos por todos.

El anterior punto de partida viene inevitablemente acompañado de otro, igualmente esencial: no hay en la actual estructura del Estado español ningún órgano de ningún rango que pueda abordar por sí solo y para todo el territorio nacional el problema del suelo y la vivienda, al menos mientras prevalezca la rígida y radical interpretación contenida en la famosa sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, afortunadamente evolucionada en otras sentencias posteriores, aunque dentro del mandato constitucional.

Resulta imprescindible tener conciencia de estos límites porque si se plantea la cuestión respecto de los ciudadanos españoles, cualquiera que sea su domicilio y la Comunidad a la que pertenezcan, el problema del suelo y la vivienda y la incidencia sobre la vida y las decisiones que han de tomar, no se les puede engañar ocultándoles que, hoy por hoy, no hay ninguna estructura pública que lo pueda resolver o afrontar, consumándose el fraude con la creación nominalista de un Ministerio.

A partir de aquí y desde la ética del texto constitucional reproducido, ¿puede hacerse algo que incida realmente sobre la política del suelo y la vivienda?

En otros términos, ¿qué condiciones mínimas son imprescindibles para estructurar desde una perspectiva general una política efectiva sobre el suelo y la vivienda dentro de los límites constitucionales vigentes?

Según entendemos, esta política tiene que partir, al menos como idea matriz mínima, de un replanteamiento ético objetivo, por parte de las Administraciones Públicas, de que es la comunidad de los ciudadanos la destinataria genuina de las plusvalías nacidas de la acción de los entes públicos y que es preciso ahondar dentro de la Constitución para hallar en ella aún resortes suficientes, incluso respetando la distribución competencial actual, que permitan una acción efectiva y unitaria para todo el país, como éste demanda precisamente desde su unidad e identidad social.

2. EL MARCO SOCIAL ACTUAL

El hecho social puesto de manifiesto en este tiempo, con singulares muestras de coincidencia universal, es el de la carestía de la vivienda que provoca dificultades evidentes para el acceso a la misma a pesar del deseo constitucional.

La situación de los poderes públicos ante este hecho resulta extremadamente compleja por causa de estas circunstancias:

1.^a La escasez de potestades del Estado en orden a la creación de suelo y su ordenación, lo que representa la ausencia de una Administración única responsable y una autoridad única también que afronte el problema.

2.^a Recíprocamente, la práctica asunción íntegra de las competencias legislativas por las Comunidades Autónomas, de tal manera que hoy, en todo el territorio nacional, solamente a nivel legislativo está regulado el suelo por más de tres mil preceptos, todos ellos procedentes de las Comunidades Autónomas, lo que provoca inevitablemente una confusión sobreañadida.

En este sentido, de manera constante se ha reivindicado la conveniencia de una norma de armonización que evitara la dispersión legislativa actual, aspiración difícil de realizar mientras no haya un pacto nacional que asuma esta responsabilidad (2).

3.^a Por fin, la relevancia de la autonomía local en la ordenación urbanística, a la que corresponde casi en exclusiva la gestión urbanística, sin contar la omisión del necesario tratamiento supramunicipal ante la realidad de las conurbaciones generadas por las grandes áreas metropolitanas, el desarrollo de la política de suelo, la promoción de los patrimonios adquiridos por

(2) El tratamiento de las Áreas Metropolitanas dio un buen resultado donde las hubo, como fue el caso de Madrid, e incluso ha sabido mantenerse, a pesar de la Constitución, en el área de Barcelona, en la que pervive un planeamiento territorial.

ministerio de la ley a partir del planeamiento, su utilización según las necesidades sociales y no meramente por criterios económicos, y la utilización dominante de la política de convenios urbanísticos en ausencia de una política territorial supramunicipal, por virtud de todo lo cual, en rigor, los grandes protagonistas son verdaderamente los Ayuntamientos, que al desarrollar su acción fundados principalmente en criterios económicos y en la política de pactos provocan en la realidad la superación de los marcos normativos existentes.

3. CRITERIOS OBJETIVOS DE APROXIMACIÓN A UNA VISIÓN INTEGRAL DEL PROBLEMA

Partiendo de los datos ofrecidos por la realidad, según la actual estructura constitucional, un acercamiento razonable e integral a la problemática existente parece que debe descansar en estos objetivos:

- a) El favorecimiento potencial y objetivo de la creación de suelo urbanizable, cuyo desarrollo se adapte a las necesidades de cada Comunidad, posibilitando un planeamiento flexible pero suficiente para proteger los intereses generales, en un marco reglado garantizado por la participación ciudadana y el respeto a los valores que el planeamiento territorial o general protejan.
- b) Contraponer la flexibilidad del planeamiento y el favorecimiento de la creación de suelo con el aseguramiento de las utilidades generales en beneficio de la sociedad, de tal modo que se realice insertando los sectores de nueva creación en estructuras suficientes y adecuadas para su integración en el territorio y la ciudad.
- c) Conseguir un adecuado respeto a la ciudad y el territorio, fomentando la participación ciudadana real en su formación, para hacer posible el control de su ejecución en defensa de los intereses de los ciudadanos.
- d) Por fin, aproximar las instituciones jurídicas a esas realidades a través de la facilitación de su aplicación, pero dentro de un marco equilibrado de garantías, derechos y deberes, puesto que el sacrificio de la seguridad jurídica en última instancia provoca el desprestigio de la norma en un Estado de Derecho, como es el existente en España.

III. LA OPORTUNIDAD PARA UNA APLICACIÓN MÁS PROFUNDA DEL TÍTULO COMPETENCIAL DEL ESTADO

1. SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA NORMATIVO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE URBANISMO

Aún cuando sea evidente que la reacción de las Comunidades Autónomas, dentro de la estructura del Estado en este ámbito, haya sido la de defender a ultranza un título competencial que les fue dado por la Constitución, en este momento estábamos, pasada ya la fiebre de conseguir a toda costa un ordenamiento propio, ante una cierta desaceleración de aquel proceso, puesto en entredicho de nuevo por los riesgos y tentaciones que suscita en estos días un nuevo e inexplicable proceso de transición, cuando se advierte que el producto alcanzado revela una inflación normativa a veces ininteligible para afrontar los mismos problemas, surgiendo así insensiblemente la que hemos llamado aparición fenomenológica del urbanismo, en el sentido de que todo el proceso identificado como tal lo que hace es presentar, aunque con distintos nombres, unas mismas realidades y problemas e intentar unas soluciones congruentes. En este sentido no podemos menos de recordar el espíritu con el que se redactó una norma, mitad urbanística y mitad registral, como iba a ser el que luego fue Real Decreto de 4 de julio de 1997, de adaptación del sistema registral al urbanístico, conscientes de que tendría que aplicarse a un entorno normativo plural, caracterizado por nuevos términos y un nuevo lenguaje, como efectivamente ha ocurrido sin mayores dificultades.

En esta línea de nuevas sensaciones presentidas y partiendo del objetivo final desprendido de la Constitución de favorecer el acceso de todos los ciudadanos a la vivienda, se debe llegar a buscar en el marco sucesivo de la jurisprudencia constitucional los instrumentos que, con vocación de totalidad, dentro de esta estructura puedan ser utilizados.

En este sentido, el mantenimiento de la doctrina emanada de la sentencia 61/1997, de 20 de marzo, debe ser contemplado a la luz de la jurisprudencia posterior, especialmente según las sentencias 164/2001 y la 54/2002, la cual, a su vez, con base en la precisión del concepto de «condiciones básicas» que se desprende del artículo 149.1.1 de la Constitución, en virtud del cual estas condiciones *«completan —en los términos del art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional— el canon de constitucionalidad competencial»*.

A tal fin, con carácter previo y sin perjuicio de que en su desarrollo la norma de que se trate se ajuste o no a las mismas, el precepto citado de la Constitución *«contiene una habilitación para que el Estado condicione —mediante, precisamente, el establecimiento de unas «condiciones básicas» uniformes— el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de*

garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales», según los términos de la sentencia 173/1998, de 23 de julio, sobre la Ley vasca de asociaciones.

De acuerdo con ello, una interpretación acorde con las necesidades de todos los españoles y cualquiera que sea el ámbito de la Comunidad Autónoma a la que pertenezcan, de las condiciones básicas precisas para el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, debe permitir al Estado articular medidas concretas favorecedoras de este propósito, en cualquier forma por la que se favorezca el acceso a la vivienda en condiciones asequibles a todos los ciudadanos.

Intentaremos, a continuación, explorar nuevas iniciativas las cuales, por supuesto, no constituirán hallazgos sorprendentes para, de manera mágica y esotérica, resolver un problema tan real como el actual, sino que, partiendo del marco constitucional, persigan la creación de normas que, aplicables en todo el territorio nacional, respeten la autonomía de las Comunidades y Corporaciones Locales y sean fieles al planeamiento urbanístico y territorial elaborado y contrastado con la mayor participación ciudadana posible y sobre bases regladas, permitiendo su adaptación a las demandas sociales de cada parte del territorio y haciendo posible que los agentes económicos ejerciten sus legítimos derechos e iniciativas y que la propiedad cumpla los deberes sociales a los que es llamada, pero respetando también su contenido básico y su capacidad de iniciativa.

En el logro de este propósito, el Estado puede y debe proponer y actuar sobre un marco legal razonable en el que, por una parte, tengan cabida los intereses generales de los ciudadanos en defensa de la ciudad, se evite la creación de sacrificios irredimibles en las ciudades a cambio del aseguramiento de los mayores valores económicos con los que financiar la implantación y mejora de los servicios públicos mediante la utilización instrumental de organismos públicos huidos al derecho privado, propiciando la armonía con los intereses económicos razonables de los patrimonios públicos, y, en última instancia, enfatizando los deberes sociales que en su raíz justifican los suelos resultantes patrimonializados a favor de los Ayuntamientos por causa de la acción urbanística.

A partir de estos propósitos y en base a los avances producidos, a continuación examinaremos estas alternativas.

2. ALTERNATIVAS EN RELACIÓN CON EL PLANEAMIENTO Y LA CREACIÓN DE SUELO PARA CUBRIR LAS NECESIDADES SOCIALES

El punto central del que se parte es el resultante de las iniciativas legislativas precedentes que, habiendo sido reconocidas como conformes con la

Constitución, permiten afirmar que se ha llegado a un «*canon de constitucionalidad competencial*», como dice la STC 54/2002, mediante el cual es posible identificar soluciones admisibles en cuanto cumplen las «*condiciones básicas uniformes... con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales*», según marcó la STC 173/1998 y reitera la STC 54/2002.

El avance conseguido en este punto procede de las formulaciones contenidas en la vigente Ley del Suelo y Valoraciones, de 13 de abril de 1998, en lo sucesivo LRSV, en cuanto merecieron el juicio favorable de constitucionalidad en la sentencia 164/2001 y, recíprocamente, en los aspectos rechazados. Conviene sin embargo tener presente que frente a la mayor flexibilidad del planeamiento con vistas al favorecimiento de la creación de suelo no puede ocultarse la irrenunciable necesidad de proteger el territorio mediante una ordenación adecuada, así como la salvaguarda de los valores ambientales, paisajísticos o cualquier otro elemento de interés general.

En todo caso, promover a ultranza la creación de suelo urbanizable y olvidar en cambio las exigencias de una buena ordenación del territorio, sería otro modo de perversión, aún más grave, por los riesgos de hacer irreversibles los efectos de un planeamiento indeseable siendo así que, ante todo, la ordenación del territorio es una función pública que sólo alcanza plena legitimidad, como dice el Tribunal Supremo, cuando se formula y aprueba con plena participación ciudadana y no sólo, por lo tanto, de los agentes económicos.

En este punto llegados pacíficamente a la admisión de las categorías de suelo urbano, consolidado o no, y suelo no urbanizable, el punto en el que parece posible reconocer una fuerza expansiva que al recogerse en una Ley estatal es aplicable en todo su territorio y, precisamente, en los ámbitos donde opera de modo más natural la creación de suelo para atender las demandas sociales, este punto de expansión, decimos, es el que puede derivarse de la regulación del llamado suelo urbanizable.

En la vigente LRSV, su artículo 10 construye una configuración del mismo que por su generalidad y ambivalencia, en cuanto es admitida por el Tribunal Constitucional, permite dar un paso adelante más sustantivo que, al tiempo, evite sus reproches a propósito de la censura del artículo 16.1.

Según la LRSV, el suelo no identificable como urbano o no urbanizable, «*tendrá la condición de suelo urbanizable*» y podrá ser objeto de transformación. Es decir, de acuerdo con el carácter residual de esta categoría que así se admite por la sentencia, la clasificación de suelo como urbanizable, en este *tertius genus* reconocido por el Tribunal, tanto puede proceder del hecho usual en la legislación urbanística de que un planeamiento general adscriba formalmente determinados terrenos a esta categoría, como simplemente por el hecho de que se contemplen suelos que ni sean urbanos ni no urbanizables.

Por tanto, desde la LSRV y a partir de la conversión de la propuesta contenida en ella en «*canon de constitucionalidad competencial*», lo que se trata de extraer del mismo son las potencialidades que encierra en orden a la generalización operativa de su propósito, que es en lo que la LSRV no se hace o se excluye por la sentencia.

El paso a dar consiste en partir, como se hizo en el suelo urbano, del testimonio que ofrecen la legislación y la práctica del planeamiento general, las cuales revelan que, en términos generales, la realidad urbanística a la que nos hemos referido antes, sin desvirtuar su contenido o terminología, comprende en esta categoría los suelos delimitados para su urbanización, de acuerdo con el planeamiento general y según la legislación aplicable, y, junto a ellos, residualmente, como se admite por la sentencia, los que no han sido delimitados para promover su transformación.

De esta manera los suelos delimitados quedan sujetos a todas las previsiones aplicables procedentes de la iniciativa asumida por la Administración Urbanística en sentido amplio y todos sus mecanismos de desarrollo.

Por el contrario, en el suelo no delimitado ni hay iniciativa pública ni se han puesto en funcionamiento los mecanismos de desarrollo, lo cual no quiere decir que en la dinámica generada por las necesidades sociales no surjan razones para que se promueva su puesta en funcionamiento.

Tal sería la fotografía del territorio contemplada por el planificador y las Administraciones en el momento de la aprobación del planeamiento general.

La cuestión estriba en que el dinamismo social provoca en determinadas épocas, especialmente las de gran expansión, la necesidad de incrementar la oferta de suelo porque ante su rígida configuración en un momento determinado, como es el de la formulación del Plan General, no se contempló una mayor extensión.

¿Es posible que por el Estado se contemplen mecanismos que sean susceptibles de aplicarse a la rica variedad social y territorial que se produzca, evitando los estrangulamientos derivados de intereses no deseables?

Alcanzada esta visión, el paso siguiente puede resultar más conflictivo en relación con las potestades autonómicas. En este sentido, lo que el Estado puede hacer es generar un marco en todo el territorio del mismo a partir del cual, de acuerdo con el principio de igualdad, todos los suelos, genéricamente considerados como urbanizables por la LRSV, puedan efectivamente incorporarse al proceso urbanizador pero de acuerdo con la legislación autonómica y el planeamiento urbanístico.

La solución de esta LRSV quedó en este punto. Lo que parece de interés es pensar si ha de darse un paso más y éste, necesariamente, ha de venir impulsado por el Estado de acuerdo con el desenvolvimiento normativo del «*canon de constitucionalidad competencial*», el cual se concreta, como venimos diciendo, en virtud de la sentencia 173/1998, en hacer posible el ejerci-

cio de los derechos a todos los españoles para que también puedan cumplir sus deberes constitucionales, ya que si no pueden ejercer los primeros difícilmente se les podrá exigir que sufran las consecuencias del incumplimiento de los últimos.

La igualdad y el ámbito de las condiciones básicas del derecho de propiedad tienen conexiones también, plenamente constitucionales, con los modos de acceso al dominio, reservados al Estado, y la contribución al levantamiento de las cargas generadas por el propio hecho urbanizador como instrumento para la absorción de las plusvalías, así como asegurar la adecuada y equilibrada estructuración territorial en cuanto aquél puede afectar a ésta.

Resumiendo este punto diríamos que el suelo no delimitado ha de situarse en todo el territorio nacional en condiciones de ejercitarse el derecho a su desarrollo bajo criterios funcionalmente reglados, aunque en cuanto al contenido ajustándose a las previsiones normativas o de planeamiento autonómicas.

Sin embargo, ¿cómo lograrlo sin rozar o incurrir en la inconstitucionalidad?

Contemplado el binomio derechos y deberes constitucionales, resulta obligado confesar que para que los primeros sean operativos han de partir de un contenido urbanístico, el cual no puede ser dado más que por el planeamiento general en cuanto se refiera al suelo no delimitado o el término equivalente, como ocurría en el modelo de la Ley de 1976 con el suelo urbanizable no programado.

Por tanto de nada sirve la Ley cuando no está configurado el marco urbanístico desde el planeamiento general. En tal caso, o la Ley se remite al suelo urbanizable en su conjunto, que en cuanto al delimitado sí que tiene definido el marco de desarrollo y dada la aspiración de igual tratamiento al suelo urbanizable en general significaría que tendría el no delimitado los mismos parámetros, o, simplemente, si declarado desde la Ley el derecho a urbanizar el suelo no delimitado dentro de las magnitudes fijadas por el planeamiento general, de extensión mínima de cada ámbito, aprovechamiento y densidad máximos, si estos parámetros no existen, la responsabilidad política y social de ello será de las Administraciones a quienes sea imputable, incluso con una responsabilidad calificable como de funcionamiento anormal de los servicios públicos que generaría una situación análoga a aquélla en la que incurren los Estados miembros de la Unión Europea cuando no transfieren al ordenamiento interno una norma comunitaria.

El reconocimiento de la diversidad legislativa entre las normas estatales y las autonómicas, dentro del mismo Estado, determina que la aplicación del principio de jerarquía entre las leyes deba traducirse, en determinados casos, en el principio de especialidad por razón de los títulos competenciales respec-

tivos (3). Sin embargo cuando la norma estatal requiera para completar su eficacia de una norma autonómica supone que si no se cierra el círculo normativo completo la primera, aún siendo válida, resulta inoperante, lo que supone, en un ámbito jurídico y no político, que para no defraudar los derechos de los ciudadanos deban buscarse remedios estrictamente jurídicos también.

Hemos contemplado la traslación de este fenómeno al ámbito de la Unión Europea en la cual, en similitud de situaciones, la sentencia Francovich y Bonifaci, de 19 de noviembre de 1991, sentó la doctrina de que el Tratado de la Unión *«ha creado un ordenamiento jurídico propio cuyos sujetos no son sólo los Estados miembros, sino también sus nacionales y que, al igual que impone cargas a los particulares, el Derecho comunitario también genera derechos que entran a formar parte de su patrimonio jurídico... (por lo que) incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales garantizar la plena eficacia de tales normas y proteger los derechos que confieren a los particulares»*, lo que se produce cuando un Estado miembro incumple su obligación de adoptar las medidas necesarias para alcanzar el resultado prescrito por una Directiva, según sanciona el Consejo de Estado (4), que cita también la sentencia Brasserie du Pêcheur/Factortame y Dillenkofer, de 5 de marzo de 1996, y 20 de octubre de 1996.

Por consiguiente el punto final, a partir de este proceso, sería que el Estado puede marcar un régimen reglado de transformación del suelo no delimitado permitiendo su transformación de acuerdo con las magnitudes contenidas en el planeamiento general, dejando a la responsabilidad política e incluso administrativa la omisión de predeterminar esas magnitudes, ya que no parece posible que desde una Ley estatal se marque el contenido del no delimitado, trasladando el delimitado como, por ejemplo, en el ámbito de la Comunidad de Madrid se hizo con el concepto del aprovechamiento unitario deducido del correspondiente al suelo delimitado.

Por fin debe señalarse que la apertura del proceso de creación de suelo en los suelos no delimitados va ligada también a la posible intervención y participación de promotores no propietarios.

Es esta una cuestión relevante que debe ser regulada desde la legislación del Estado ante la dispersión contenida en diversas normas autonómicas y la que previsiblemente se creará ante el señuelo de su modernidad. Al referirse de modo tan sustancial al derecho de propiedad y ante la necesidad de uni-

(3) GÓMEZ FERRER, RAFAEL, es autor del trabajo más interesante sobre las relaciones entre las leyes autonómicas y las estatales y su recíproca interpretación. El trabajo lleva por título «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional», en *Revista de Administración Pública*, núm. 133, pág. 7. Igualmente el trabajo de MARCOS GÓMEZ PUENTE en la *Revista Española de Derecho Administrativo*, año 1998, pág. 211.

(4) Dictamen 3.399/98, de 12 de noviembre de 1998.

ficar el régimen en todo el territorio resulta imprescindible que se haga desde una ley del Estado, asumiendo al tiempo su carácter prioritario o subsidiario, las eventuales formas de participación, etc.

3. GARANTÍAS PARA UNA ADECUADA INTEGRACIÓN TERRITORIAL DEL SUELO URBANIZABLE

Como correlato del favorecimiento de la creación del suelo, el Estado, titular de competencias concurrentes sobre el territorio por muy diversos conceptos, sin menoscabo de las autonómicas y locales, de manera directa parece razonable que imponga legalmente la garantía de que las nuevas ordenaciones sobre suelo urbanizable, en cualquiera de sus manifestaciones, se inserten en las estructuras territoriales que correspondan puesto que, en todo caso, la creación de nuevos asentamientos ha de repercutir, directa o indirectamente, no sólo sobre las estructuras territoriales de cada Comunidad, sino también en las del Estado, especialmente cuando se trate de las grandes conurbaciones.

Ordinariamente las leyes autonómicas atienden ya a este fenómeno, pero también se observa la incorporación creciente de exigencias legales en relación con competencias específicas del Estado, como son las relativas a las zonas de seguridad para la defensa, en cuanto se requiere el informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Defensa según la LRSV, la protección de las vías de comunicación ya sean ferroviarias o de carreteras y, en general, las nuevas previsiones de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, en cuanto incrementa la coordinación de los patrimonios públicos con el planeamiento.

La consecuencia que debe derivarse de ello es que en uso de las potestades que al Estado corresponden sobre los ámbitos especiales de competencia en relación con el territorio, la Ley estatal operaría dentro del título competencial del mismo, imponiendo la exigencia de que en la elaboración del planeamiento general o de desarrollo del suelo urbanizable, delimitado o no, se contemplen las conexiones con las estructuras interterritoriales y que para ello se exija su informe y que éste sea vinculante.

No basta sin embargo con ello sino que, en virtud de exigencias derivadas de la realidad política, el planeamiento de desarrollo debe contemplar no sólo si tales obras son, en todo o en parte, de cargo de las Administraciones o, como contempla hoy la Ley de la Comunidad de Madrid de 2001, de cargo de los particulares, ya que en lo que sí han de tener autonomía las Comunidades es para señalar cómo se realizarán las obras. Es decir, lo que importa es que se sepa a quién son imputables y que ello se haga con plena certeza y completa reflexión para asumir sus consecuencias.

Las razones de interés público en el tratamiento de esta cuestión, aparentemente menos sugestiva pero prácticamente de la mayor importancia, proceden de la responsabilidad conjunta de todas las Administraciones Territoriales con competencia sobre el mismo territorio, y debe ser completada con algo que debería ser consustancial a todo el desarrollo posterior porque ni funcional ni socialmente puede ser tolerable que se rentabilice el aprovechamiento urbanístico sin ejecutar o garantizar suficientemente su completa satisfacción. Es decir, no es concebible que surjan los nuevos núcleos sin que cronológica y materialmente sus habitantes puedan acceder a su uso, ya que sería contrario al sentido común que los sectores nuevos no se desarrollen si previamente no cuentan con los servicios inherentes a ellos.

4. ALTERNATIVAS RESPECTO DE LOS APROVECHAMIENTOS URBANÍSTICAMENTE PATRIMONIALIZABLES POR LOS PROPIETARIOS

La historia del aprovechamiento patrimonializable por los particulares después de la Constitución y los Estatutos de las Comunidades Autónomas, especialmente desde la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, fija de forma inequívoca que el Estado conserva la potestad de marcar los límites del aprovechamiento patrimonializable por los propietarios, dentro de los únicos márgenes que la ley estatal marque, dejando a las Comunidades la oportunidad de moverse entre ellos según su criterio.

De esta forma, la participación del 15 por 100 procedente de la Ley 8/1990, se redujo al 10 por 100 por un Decreto-Ley de 1976, convertido después en la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales, lo que se mantiene en la vigente LRSV.

Lo cual quiere decir que sin sustraer aprovechamientos que son creados por el planeamiento, sí puede incrementarse el porcentaje legal, aunque como mera autorización a favor de las Comunidades que son, en última instancia, las que lo deciden.

Lo cual no debe encubrir las dificultades de implantación prácticas en el planeamiento existente y las complejas implicaciones de derecho transitorio que generen.

5. EL DESTINO DE LOS SUELOS ADQUIRIDOS POR LOS APROVECHAMIENTOS RESERVADOS POR LA LEY Y, EN GENERAL, DEL PATRIMONIO DE LOS ENTES PÚBLICOS

A) *Respecto de los suelos adjudicados a los Ayuntamientos por ministerio de la ley*

Se trata de un problema del mayor interés, fácil de resolver desde una perspectiva meramente jurídica, pero de difícil aplicación como consecuencia del hecho de que al carecer los Ayuntamientos de medios de financiación propios y suficientes tienen que acudir al suelo como elemento ordinario de financiación con todos los criterios expresados a partir de la Constitución.

En todo caso, correspondiendo al Estado la competencia básica en relación con las Corporaciones Locales, es evidente que aquél podría necesariamente vincular el destino de los bienes patrimonializados por los Ayuntamientos, al menos respecto de los suelos urbanizables, y conectar la vinculación, como reiteraremos después, con el sistema registral.

Para ello téngase en cuenta que las entidades locales, destinatarias al menos del 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico y en ocasiones en mayor proporción fruto de los convenios urbanísticos, no siguen una política directamente dirigida al mantenimiento de patrimonios permanentes, la promoción de viviendas de protección o el acceso a otras formas de tenencia de los bienes, sino que ordinariamente se comportan como un propietario más, obteniendo el mayor beneficio posible mediante la enajenación de los suelos resultantes, incluso los adquiridos gratuitamente para absorber las plusvalías urbanísticas, por ser prácticamente un instrumento ordinario de financiación de sus necesidades públicas. Todo lo cual, además de suponer un riesgo de desviación de poder, induce en muchas ocasiones a obtener los mayores aprovechamientos urbanísticos posibles e incrementar la densidad a espaldas de los intereses de los ciudadanos.

B) *Respecto del patrimonio de los Entes Públicos*

No obstante, no son imputables estas observaciones únicamente a las Corporaciones Locales sino que también los entes institucionales del Estado, en la huida hacia el Derecho privado, se han comportado, según una práctica generalizada de los mismos, aprovechando las plusvalías urbanísticas como medio para la implantación o modernización de los servicios públicos y no en beneficio de la comunidad como establece la Constitución.

Tan extenso y complejo entramado de acciones deberá ser el que ordene el Estado dentro de sus competencias y de acuerdo con los intereses generales

que debe promover y asegurar. Su efectivo desarrollo deberá realizarse, como es connatural con ello, dentro del marco dispuesto por la Constitución y los bloques reglamentarios y de legalidad existentes.

Desde esta perspectiva y precisamente en este marco, el sistema registral, al ser el instrumento creado y tutelado por el título competencial exclusivo del Estado en beneficio de la seguridad jurídica, constituye una valiosa herramienta que por sus virtualidades intrínsecas, su experiencia y su arraigo social debe proporcionar cobertura dentro de sus fines y de acuerdo con su estructura institucional a las formulaciones que promueva el Estado. Conforme a este esquema, la permeabilidad del sistema es la que ha permitido adaptarse dinámicamente a las nuevas realidades sociales, incluso careciendo de una regulación normativa específica, al conjugar su operatividad en el tiempo mediante la aplicación equilibrada de la configuración del dominio como derecho subjetivo, pero que debe desarrollar sus deberes según la función social que la sociedad dinámicamente le vaya encomendando con el tiempo.

6. LAS PREVISIONES SOBRE ACTUALIZACIÓN DE NUEVAS DOTACIONES

Cuando nos referimos a este punto lo hacemos con la intención de verificar si el cuadro de contribuciones a cargo de la propiedad como expresión de instrumentos para la absorción de las plusvalías a las que se refiere el artículo 47 de la Constitución es un cuadro cualitativa que no cuantitativamente cerrado dentro del haz de posibilidades del título competencial del Estado o si, por el contrario, y precisamente a la luz de las nuevas aportaciones surgidas de determinadas normas autonómicas, aquél puede contemplar desde su competencia y para todo el territorio nacional, nuevas aportaciones que deben ser recibidas en el planeamiento de todas las Comunidades.

El camino para dilucidar esta cuestión, y ello cuando existen razones que al legislador nacional le parezcan fundadas, nos parece que viene dado por la evolución legislativa producida después de la Constitución y especialmente cuando esta evolución ha sido ya contemplada por el Tribunal Constitucional, permitiéndonos utilizar de nuevo la noción del «*canon de constitucionalidad competencial*», ya aludido más atrás.

El problema ha sido ya contemplado por el Tribunal a propósito de la disminución de la cuantía del deber de cesión de aprovechamiento en la sentencia 54/2004, cuando una ley autonómica, la vasca de 20 de abril de 1998, volvía a incrementar la participación reducida por el Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, rechazando la medida adoptada por el Parlamento Vasco.

El orden de proceder de la sentencia consistió en el relato cronológico producido desde la Ley 8/1990, de 25 de julio, que implantó la cesión del 15

por 100 a los propietarios de suelo urbano sin distinción y concluyó, una vez quebrada la línea emprendida por el Decreto-Ley de 1996, en la vigente LRSV que fija el límite en el 10 por 100 y ello para el suelo urbanizable y el urbano no consolidado por la urbanización.

Esta decisión superó el juicio constitucional en la sentencia 164/2001 y se ratifica después en la 54/2004.

Al merecer el juicio favorable la primera sentencia en el FJ 20, que reitera la segunda, se dice que *«para la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas (mediante la regulación de las condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad), el Estado dispone de un amplio margen de configuración (por lo que)... la hipotética existencia de plusvalías urbanísticas en suelo urbano consolidado... no excluye a priori una norma estatal que alivie cesiones de aprovechamientos a sus propietarios»*.

Por tanto, de los textos del Tribunal Constitucional se deduce que la implantación tras la Constitución de la cesión del 15 por 100 en suelo urbano, aunque reducida después al 10 por 100, es expresión de la competencia estatal, ya que *«el Estado, al fijar las condiciones mínimas para la igualación de propietarios (art. 149.1.1 CE) debe tomar en consideración qué propiedades se benefician con más intensidad de las plusvalías urbanísticas: Esa identificación y valoración de las plusvalías es, en todo caso, instrumental para el ejercicio de la competencia estatal ex artículo 149.1.1 CE y no impide una identificación y valoración distinta de cada Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias»*.

No se impide esta distinta valoración pero en el sentido que resulta de la sentencia 54/2002 ha de hacerse de acuerdo con el principio de igualdad, *«pues si la igualación de todos los propietarios de suelo urbano consolidado reside tanto en los deberes positivos ... como en la inexistencia de deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico —y sentado que aquélla es una opción estatal válida según razonamos en el FJ 4— la imposición de deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico por las Comunidades Autónomas frustraría el fin igualador buscado por los artículos 149.1.1CE y 14.1 LRSV»*.

Centrada así la cuestión, parece razonable entender el proceso inverso. Esto es, que así como el Estado generó una nueva medida compensatoria de plusvalías en el año 1990, de igual modo puede hacerlo después si entiende el poder legislativo que existen nuevas situaciones generadoras de plusvalía, como es lo que, en definitiva, han decidido algunas Comunidades, como la de Madrid, con las previsiones sobre las que llama redes públicas y, entre ellas, las supramunicipales y los distintos conceptos incluidos en ellas como las cesiones para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección y su eventual monetarización, y ello a pesar de que en la sentencia 164/2001 se diga que *«el modelo de dotaciones urbanísticas públicas corresponde, por entero, a las Comunidades Autónomas, «porque más bien el sentido que*

debe darse a la expresión es en el contexto de la “distinción misma entre dotaciones públicas locales y sistemas generales”».

Tampoco parece que haya inconveniente en que una nueva dotación de este género lo sea a favor de las Comunidades Autónomas, dada sus reducidas posibilidades de poder intervenir en el mercado del suelo, de tal forma que puedan hacerlo con suelo propio o el que adquieran por la eventual monetización.

Por ello, en este sentido, no parece que deban ser excluidas nuevas manifestaciones de dotaciones públicas para el suelo urbanizable, las cuales, por otra parte, serían conformadoras de las ya existentes y completadas en cuanto a su régimen jurídico.

IV. MEDIDAS PARA LA OBTENCIÓN DE SUELO

La complejidad de cualquier política de obtención de suelos de interés social choca siempre con la tardanza en conseguirlo, como se corresponde con el sistema de garantías deducido de la Constitución. Por eso desde siempre se ha procurado acelerar el proceso de obtención, lo que se traduce en la aplicación de los sistemas de actuación.

En esta alternativa las aportaciones del sistema registral y el hecho de que residan en el Estado las competencias para su adecuación permiten, extrayendo del sistema sus implícitas virtualidades, ofrecer medidas positivas de indudable interés.

A tal fin es posible contemplar estas medidas:

1. EL ACCESO AL REGISTRO DE LAS EXPROPIACIONES

La necesidad del sistema registral y el aporte de sus efectos institucionales es hoy esencial en todos los procesos de creación de suelo, por lo que desde hace ya muchos años se ha favorecido la inscripción más inmediata posible para poder utilizar los suelos expropiados en el mercado y como soporte del crédito territorial.

En la situación actual lo que se propone es facilitar la inscripción con la valoración fijada por la Administración en todo tipo de expropiaciones a favor del expropiante y también cuando se aplique la expropiación por incumplimiento de la función social del dominio, cuando se garantice expresamente la asunción íntegra de las obligaciones resultantes de la expropiación, además de por el beneficiario, por la Administración expropiante misma.

Resulta en cambio poco razonable que se atribuya este privilegio a beneficiarios de la expropiación que ordinariamente pueden incluso tener dificult-

tades para financiar el coste de las expropiaciones, provocando dificultades interminables en el cobro de los justiprecios y sus intereses a través del tiempo, según la exigencia continua y consolidada de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos.

A su vez, siendo de la competencia del Estado el régimen de valoraciones y en línea con la transparencia de los compromisos públicos, debe alertarse ante los supuestos beneficios que pudieran derivarse de un régimen de valoraciones dirigido a reducir el precio de las expropiaciones sin responder a un esquema objetivo comparable con el valor que resulte de las estimaciones fiscales.

La mera elaboración teórica de nuevos esquemas legales carentes de objetividad no aseguran que lleguen a consolidarse cuando se parte de valores ficticios que, a la postre, no son refrendados judicialmente.

2. LA OCUPACIÓN DIRECTA APLICABLE A LAS DOTACIONES DE VIVIENDAS SOCIALES DE MODO INMEDIATO O MEDIANTE SU MONETARIZACIÓN

La sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 contempló la suficiencia del título competencial del Estado con motivo de la figura de la ocupación directa contenida en la Ley 8/1990.

Sin embargo al hacerlo se fijó únicamente en su adecuación al título competencial del Estado, considerándolo suficiente, y no a su regulación sustantiva, pero lo cierto es que dejó a salvo sus preceptos, los que dieron pie a que se recogieran, aunque con fecha posterior, en el Real Decreto de 4 de julio de 1997, de adecuación del sistema registral.

Posteriormente sin embargo en la LRSV se ha derogado la figura, con lo cual, recogida en la legislación de algunas Comunidades Autónomas, éstas se han encontrado sin punto inequívoco de referencia al quebrarse el reenvío efectuado.

Resulta por ello posible volver a su regulación, incluso ampliando su aplicación según las nuevas experiencias sugeridas en la legislación autonómica.

Así resulta de interés contemplar, como hemos comentado, la línea introducida por la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, de 17 de julio de 2001, con la configuración de nuevas dotaciones para viviendas vinculadas a algún género de protección susceptible de adquirirse *in natura* por cesión de los particulares o monetizarse, por formar parte de las que llama redes supramunicipales.

Es decir, la creación de fondos separados para la financiación de viviendas de protección oficial podría potenciarse admitiéndose su monetización en la mayor o menor extensión que exija el régimen legal, ya sea respecto de

las cesiones de aprovechamiento en unidades de ejecución, por las redes supramunicipales a favor de la Comunidad, o la participación del Estado en redes estructurales del territorio, de tal modo que la monetarización parcial o total comprendiera la creación de un fondo separado para la construcción de viviendas públicas.

V. VINCULACIONES DE SUELOS EN ORDEN A SU USO Y EXPLOTACIÓN

El precio alcanzado por la vivienda ha llevado a la opinión pública a insistir en la conveniencia de que desde los poderes públicos se promueva y fomenta el régimen de arrendamiento y las formas de protección públicas.

Siendo tan relevante la presencia de los patrimonios públicos como detentadores de suelo, parece ineludible, en aras a la igualdad e incluso mayor compromiso social de los mismos, expresar el cuadro susceptible de aplicarse con este propósito.

Hemos tratado ya en parte la cuestión más atrás. Se ha hablado tanto sobre ello que, aunque en parte se repitan ideas ya expuestas, volvemos a ello a continuación.

1. MEDIDAS SOBRE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS

Como hemos indicado, evidentemente el Estado y las Corporaciones Públicas pueden predeterminar un régimen de utilización de los suelos pertenecientes a los entes públicos integrados en la estructura del Estado.

Será sin embargo muy difícil de erradicar la idea generalizada de que los entes públicos estatales no urbanísticos vinculen sus patrimonios para explotaciones que no sean las que permitan un mayor valor, cuando es éste precisamente el medio elegido para financiar la implantación y modernización de los servicios públicos.

Esta práctica ha sido siempre la habitual con clara voluntad de romper la unidad del patrimonio del Estado mediante la creación de entes institucionales que bajo la idea de defender y salvaguardar los intereses públicos han visto en el comportamiento de los particulares el modelo al que inevitablemente se ven avocados.

Sin perjuicio de la dificultad de desmontar estos hábitos y compromisos, no debe olvidarse que en el espíritu y la letra de la Constitución no cabe identificar a ninguna Corporación o Ente Público con «la comunidad» que participará en las plusvalías que genere la acción urbanística, a la que se refiere el artículo 47, que no puede ser otra que la comunidad de los españoles.

A pesar de todo los compromisos contraídos, las previsiones ya estructuradas desde esta previsión y el hecho real de que los suelos de propiedad pública en muchas ocasiones tienen una renta de situación excepcional, determina que inevitablemente los patrimonios históricos deban buscar la mayor rentabilidad, sin convertirse por supuesto en remedios para carencias consentidas no satisfechas razonablemente en los planeamientos consolidados.

Más dudosa es la capacidad del Estado en relación con las demás Administraciones Territoriales en cuanto pudieran afectar a la autonomía de los Ayuntamientos y las Comunidades.

No obstante, en base a las competencias para dar contenido básico al derecho de propiedad y las que le corresponden para regular las bases de funcionamiento de las Corporaciones Locales, como hemos indicado, parece razonable que el Estado pueda vincular a los Ayuntamientos para que los terrenos adquiridos en virtud de las cesiones obligatorias queden afectados a las modalidades que benefician la política de viviendas, ya que si la creación de las cesiones obligatorias lo que persigue es absorber las plusvalías en beneficio de la comunidad y fortalecer los patrimonios de suelo, aquí sí que su utilización primordial deba ser la del mayor servicio social y no la de instrumentos ordinarios de financiación de servicios públicos que deben contar con otras fuentes de cobertura, especialmente las fiscales.

Por tanto, frente a los patrimonios públicos existentes puede haber dificultades políticas insuperables en cuanto condicionan las competencias de las Administraciones Públicas detentadoras de suelos de gran valor, contemplados como instrumentos de financiación.

Pero no debe ser así respecto de los patrimonios que se adquieran en virtud de las cesiones obligatorias por las Corporaciones Locales para los que debería establecerse un régimen más riguroso que tendría su garantía total en la institución registral asegurando las alternativas de las políticas de viviendas de mayor sentido social.

En este sentido el título competencial sobre los registros permitiría al Estado garantizar el destino de las adquisiciones al ser el Registro una institución central en la vinculación del dominio, de tal manera que sin una conexión registral la degeneración de los propósitos públicos y la tentación de conseguir otros objetivos será evidente.

Partiendo de esta vinculación, especialmente en los patrimonios de suelo generados por la acción urbanística, lo deseable debería ser su mantenimiento e incremento sucesivo y ya que difícilmente podrán la mayoría de los Ayuntamientos crear agencias para la explotación en régimen de arrendamiento, lo normal sería la utilización de la institución más adecuada a estos fines, como es el derecho de superficie utilizado ya en ocasiones, perfeccionándose su aplicación a fin de que no se produzcan enriquecimientos indebidos en beneficio de los que fueran primeros beneficiarios, estableciendo restricciones en

la enajenación o derechos de preferente adquisición especialmente si han tenido algún genero de beneficios.

Conviene en todo caso destacar que la creación de grandes empresas públicas para la explotación de viviendas en régimen de arrendamiento comportaría dificultades muy grandes, como lo revela la tendencia de las empresas municipales de vivienda a transformar los regímenes de arrendamiento en otros de acceso a la propiedad.

2. MEDIDAS SOBRE LOS SUELOS PRIVADOS

Las iniciativas susceptibles de producir el efecto más inmediato son las de carácter público, puesto que las de carácter privado requieren la formación del planeamiento, la redistribución de beneficios y cargas entre los propietarios y la redacción y ejecución de la urbanización.

En todo caso resulta evidente que su actualización es exclusivamente competencia de las Comunidades Autónomas.

Siendo el campo ordinario de aplicación de la política de suelo el de su desarrollo por los agentes privados, las alternativas de nuevas medidas, además de las ya expuestas en orden a los aprovechamientos patrimonializables, si se han de conectar con las formas de estimular otros modos de gestión, especialmente en orden al uso del derecho de arrendamiento y las viviendas que gocen de protección, sin perjuicio de la política de fomento, plantean dificultades en su implantación en el planeamiento y las garantías de su observación.

En orden a la vinculación de suelos a la construcción de viviendas que gocen de protección, hoy es un hecho generalizado el resultante de la normativa urbanística autonómica que prevé, con carácter general, que en los suelos urbanizables de las diversas denominaciones utilizables haya de haber dentro del mismo sector o para cada especie de suelo un número mínimo de viviendas de esta clase.

Resulta más dudoso que desde el Estado se pueda implantar esta vinculación sobre el planeamiento teniendo en cuenta la experiencia de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Es por eso que, cualquiera que sea el propósito estatal, el objetivo de la vinculación está garantizado en la legislación autonómica.

Otra cosa es reforzar su aseguramiento, para lo cual las medidas registrales son las que pueden coadyuvar eficazmente en ello si en los proyectos de equidistribución o mediante la inscripción de condiciones de las licencias se lleva al Registro la vinculación. A tal efecto el régimen de colaboración del Registro con las Administraciones Públicas que se designen permitirá, sin interferir indebidamente en el tráfico jurídico, comunicar las vicisitudes que

se produzcan cuando, apartándose del régimen establecido, se realicen actos jurídicos contrarios a las previsiones legales.

A tal fin el sistema registral, como eje de la seguridad jurídica, puede potenciar el cumplimiento de los deberes sociales y servir al tiempo de instrumento que robustezca la seguridad. En este sentido los actos jurídicos que pretendan tener acceso al Registro por los que se aparten de aquellos deberes sus titulares deben ser conocidos por las Administraciones Públicas designadas como competentes a través de las comunicaciones registrales que se reciban bajo la responsabilidad de los Registradores para que actúen conforme proceda en derecho, bien sea para el ejercicio de las potestades disciplinarias, bien para el ejercicio de los derechos de preferente adquisición. Con este propósito serviría de notificación la recepción de la comunicación de la realidad del acto, de tal modo que se haga uso de su derecho en el plazo establecido, transcurrido el cual, en méritos de la seguridad jurídica, debe cesar la situación de interinidad.

Más discutible puede ser la vinculación de suelos a su explotación en régimen de arriendo, sin perjuicio de facilitar en cambio su desarrollo institucional precisamente desde el sistema registral.

En todo caso resulta discutible admitir que el Estado tenga competencias para la vinculación de suelo en régimen de explotación económica forzando el modelo de uso contractual directamente desde la Ley, es decir, también para la explotación en régimen de arrendamiento.

La experiencia en la evolución del urbanismo en España es que la jurisprudencia rechazó inicialmente que el planeamiento pudiera vincular los suelos a la construcción de viviendas en régimen de protección pública. Sin embargo a partir de la Ley 8/90 se recogió legalmente esta posibilidad, pasando hoy a estar generalizada esta facultad.

Aun cuando la cuestión es discutible podría estar fundado su establecimiento en las condiciones básicas para el ejercicio del derecho de propiedad, igual que se han establecido vinculaciones para el modelo de explotación de las viviendas en cuanto a su régimen administrativo, de tal forma que se fijara también por el Estado una dotación mínima para la vinculación de suelo para su explotación en régimen de arriendo.

La medida es muy cuestionable porque así como en relación con los suelos públicos la política coherente de todas las Administraciones Públicas puede aconsejar que se dirijan en este sentido, en los suelos de carácter privado resultaría muy discutible su vinculación desde una norma estatal.

Aún más, en rigor la implantación desde el planeamiento urbanístico, aunque en base a una norma legal, no es meramente una cuestión en la que se plantee el título competencial del Estado o de las Comunidades Autónomas, sino que es algo difícilmente asumible desde la Constitución en la cual, según la jurisprudencia, el dominio es un derecho subjetivo por lo que sólo

cuando se combina con medidas de fomento que llevan aparejadas beneficios anejos puede imponerse si éstas fueran concertadas. Por el contrario la vinculación unilateral a la explotación de edificaciones en forma de arriendo supone o la creación de una prohibición de disponer no sobre un bien sino sobre una masa de bienes o una forma censal al modo de un dominio dividido, inoponible a los particulares sin su conformidad.

Por otra parte considerar que se impute a un particular por tiempo indefinido una modalidad de explotación económica no asumida voluntariamente, quedando afectos unos bienes y una organización económica por encima de la voluntad del empresario y sin poder redimir la carga, no parece de recibo.

Quiere decirse en consecuencia que los estímulos para la explotación en régimen de arriendo deben discurrir por los cauces de la política de fomento, mediante la acción concertada con los agentes económicos, en base probablemente de un régimen fiscal favorable, con lo cual la disponibilidad del suelo parece imprescindible en cuanto debe determinar el acceso al dominio a favor de fórmulas empresariales dedicadas a esta actividad.

En todo caso, si eventualmente se creara, su funcionamiento registral como instrumento para garantizar su cumplimiento sería el mismo analizado antes, sin perjuicio de las medidas directas de fortalecimiento y autonomía registral para la inscripción de los derechos de arrendamiento que se exponen separadamente.

VI. LA NECESARIA REGULACIÓN DE LOS FONDOS DE MONETARIZACIÓN PARA LA FORMACIÓN DE PATRIMONIO DE DESTINO

Ordinariamente las leyes urbanísticas permiten la monetarización de las cesiones obligatorias, bien sea porque se trata de unidades de ejecución de escasa entidad o de sectores no compatibles con la implantación de viviendas que sean de algún género de protección. Incluso posteriormente, como se ha indicado, se han creado nuevos conceptos generadores de nuevas dotaciones que al no estar definidas físicamente aún en el planeamiento se satisfacen también mediante su monetarización.

Sin perjuicio de regular el proceso para hacerlo, esta alternativa, muy usada en la práctica y flexible en su aplicación, es adecuada con una importante matización si en el origen sustituye a una cesión obligatoria directamente justificada por su contribución a la creación de patrimonios públicos, ya que no puede desvirtuarse de raíz para ser instrumento exclusivo de financiación ordinaria de los Ayuntamientos.

Así, sin embargo, se comportan en la práctica, con lo cual se desvirtúa su finalidad.

Quiere decirse por tanto que encontrándose aquí una fuente importante de creación de suelo, sobre bases regladas, que además goza de una mayor flexibilidad para aplicarse al territorio según las características de la ordenación y su tipología, merece ser considerada como elemento importante dejado a la responsabilidad de las Administraciones Territoriales competentes.

La objeción única es su fácil manipulación contable porque en vez de incorporarse los fondos adquiridos para la creación de suelo se empleen como medios ordinarios de otras financiaciones, con lo cual la medida quedaría desvirtuada (5).

JOSÉ LUIS LASO MARTÍNEZ

(5) Sobre los riesgos de la consideración aislada de los aprovechamientos, incluso como cobertura hipotecaria, les hemos identificado en el trabajo *Previsiones y conjeturas en las relaciones del urbanismo con el sistema registral*, publicado en esta revista, núm. 657, pág. 893 y sigs.

La formación del precio del suelo

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA FIJACIÓN DEL PRECIO EN EL MERCADO: LA HORQUILLA.—3. ¿SUELO Y VIVIENDA O VIVIENDA Y SUELO?—4. LAS POSTURAS DE LOS DIVERSOS INTERESADOS: 4.1. LOS QUE NO TIENEN VIVIENDA. 4.2. LOS QUE TIENEN VIVIENDA. 4.3. LAS ENTIDADES FINANCIERAS. 4.4. LOS PROMOTORES INMOBILIARIOS. 4.5. LAS AUTORIDADES ECONÓMICAS.—5. LA NOCIÓN DE EQUILIBRIO DEL SISTEMA ECONÓMICO.—6. ANÁLISIS DEL PROBLEMA. LAS VARIABLES: 6.1. EL LÍMITE SUPERIOR DEL PRECIO. 6.2. EL LÍMITE INFERIOR DEL PRECIO.—7. LOS MODELOS URBANÍSTICOS Y SU INFLUENCIA EN EL PRECIO DEL SUELO.—8. LOS COSTES AÑADIDOS AL PRECIO DEL SUELO BRUTO: 8.1. LAS CESIONES DE APROVECHAMIENTO. 8.2. LAS EXIGENCIAS ALEGALES (SIN RESPALDO NORMATIVO). 8.3. EL COSTE DE LAS RECLASIFICACIONES Y RECALIFICACIONES. 8.4. EL REGALO DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE SERVICIOS. 8.5. LA RESERVA DE SUELOS PARA VIVIENDA PROTEGIDA.—9. LOS FACTORES QUE NO INFLUYEN EN EL COSTE DEL SUELO: 9.1. LA CLASIFICACIÓN O CALIFICACIÓN. 9.2. LA LIMITACIÓN ARTIFICIAL DEL PRECIO DEL SUELO: LA NORMATIVA SOBRE VALORACIONES Y LA PROBABILIDAD O MÉRITO DEL DUEÑO.—10. CONCLUSIÓN.

1. INTRODUCCIÓN

El precio del suelo y de los productos inmobiliarios, en general, es uno de los temas de discusión que más polémica ha producido a lo largo del tiempo, dando lugar a la formación de bandos de opinión contraria e irreducible, cuya defensa se presta como pocas a la demagogia. Y ello a pesar de que, conceptualmente, la cuestión es bien sencilla, como luego veremos.

Esa situación, sometida a muchas tensiones y a veces hasta a crispación, se produce principalmente por dos factores: el primero de ellos es la necesidad de vivienda que, en el caso más general, tienen todos los seres humanos, desde justo antes de ser concebidos hasta justo después de muertos. El segundo es el alto precio que, históricamente, ha tenido la vivienda, y que la convierte en materia sensible para la gente.

Como consecuencia de ello, el debate no ha permanecido en el campo de la economía, sino que se ha politizado en grado sumo, fenómeno que viene

de antiguo y que en los tiempos actuales se ha agravado como consecuencia de otros dos factores: el más importante, el hecho de que el urbanismo, que siempre ha sido fuente de poder para los políticos municipales, se ha convertido, además, en una importante fuente de financiación, al menos para esos municipios (1). Últimamente, también varias Comunidades Autónomas, mediante sus normas urbanísticas, pretenden obtener recursos del urbanismo con los más variados argumentos.

El segundo de los factores es que algunos de los que viven del urbanismo, muchos de los cuales jamás han concebido que fuera posible otro modelo que el que conocen, se resisten a cualquier cambio con suma vehemencia, quizá porque temen que dicho cambio debilite su posición, o porque no se sientan capaces de afrontar las exigencias del nuevo escenario.

Es por ello por lo que, en el estudio que sigue, se ha intentado huir de connotaciones políticas, analizando el problema desde la óptica meramente económica, sin perder de vista la naturaleza humana, y aplicándole las leyes inmutables de la economía, que no son susceptibles de cambio mediante publicaciones en un Boletín Oficial.

Se parte también de un postulado: la situación actual a la que hemos llegado en muchos municipios de España, en los que hay tensiones con los precios de la vivienda y del suelo, significa un fracaso del sistema, de modo que habrá que hacer *algo más, algo mejor y, sobre todo, algo distinto* de lo hecho hasta ahora, al menos desde 1945, cuando la Ley de Solares intentó resolver el problema de la vivienda.

Llama poderosamente la atención que, tras casi sesenta años de fracasos incesantes, todavía haya quien se empeña en seguir por la senda del intervencionismo, propugnando intensificarlo, sin querer ver que los hechos, son contumazmente rebeldes y no se allanan a los deseos del interventor.

En lo que sigue, analizaremos cómo se forman los precios en los mercados, los factores que influyen en ello y los que no influyen. Finalmente, sugeriremos posibles soluciones.

2. LA FIJACIÓN DEL PRECIO EN EL MERCADO: LA HORQUILLA

En todo mercado libre, el precio de cualquier producto —bien o servicio— se inscribe dentro de una horquilla, cuyo límite superior es la cantidad que los demandantes del producto están dispuestos a pagar y cuyo límite inferior es el coste de producción o de adquisición.

(1) Al menos para los municipios. Está muy extendido el rumor de que también otras instituciones obtienen recursos del urbanismo y de que esa fuente alcanza también a las personas físicas en varias ocasiones, aunque pocas veces ha podido probarse que sea cierto. Todo ello explicaría la fuerte resistencia a poner remedio a la situación.

Dentro de esa horquilla, el productor o vendedor fija su precio en función de su estrategia comercial y del bien o servicio del que se trate. El vendedor puede desear consolidar su posición, ganando cuota en el mercado; en cuyo caso su estrategia más probable consistirá en fijar su precio en la banda baja de la horquilla, para maximizar su beneficio total por la vía de efectuar muchas operaciones y una rotación rápida del capital circulante. Por el contrario, puede ocurrir que el vendedor sólo desee maximizar el beneficio por operación, porque no le resulte interesante ganar cuota de mercado (tal es el caso de las operaciones esporádicas en una zona distinta de la de implantación), en cuyo caso fijará su precio en la parte alta de la horquilla.

Sólo en circunstancias anormales —crisis económica, falta de liquidez, cese de negocio, etc.— el vendedor aceptará vender por debajo de su coste de producción o adquisición; de modo que cabe afirmar que *cualquier circunstancia que produzca la elevación del coste de producción o de adquisición tendrá repercusión en el precio*, aunque sólo sea porque estrechará la amplitud de la horquilla, reduciendo el margen de maniobra del oferente y, en consecuencia, las posibilidades de que entre en competencia con los demás.

No se trata, pues, de que se produzca una repercusión más o menos automática de los incrementos de costes de producción o de adquisición, sino de que, al elevarse el límite inferior de la horquilla, el oferente replantea su estrategia, en principio para comprobar que su precio de venta supera a su coste y luego para ver qué es lo que más le conviene para alcanzar sus objetivos.

En el otro extremo de la horquilla, el límite superior del precio, la cantidad que el demandante está dispuesto a pagar, tiene dos limitaciones: por una parte, la cantidad que el comprador puede pagar, en función exclusivamente de su disponibilidad de recursos; por otra, el precio que los restantes agentes que ofrecen en el mercado sus productos o servicios, iguales o sustitutivos, soliciten por ellos. Aunque su capacidad económica le permita pagar lo que solicita cualquiera de ellos, no estará dispuesto a pagar más que lo que sea razonable, y eso es función de las pretensiones de los oferentes. Normalmente, operará el menor de ambos límites. Dicho de otro modo, dentro del límite absoluto que fija la capacidad de pago de los demandantes, *sólo la libre competencia puede limitar el precio de venta de los productos o servicios* (2).

Como luego veremos, *cada vez que el poder político ha intentado fijar el precio de los productos alejándose de lo que es razonable, lo único que ha conseguido es crear un mercado negro*.

(2) Esta es una de las leyes inmutables que no pueden ser derogadas en un boletín oficial.

La vivienda no está sometida a reglas distintas de las anteriores, ni tampoco el suelo. Cosa distinta es que determinadas circunstancias o factores tengan mayor o menor influencia en función del tipo de producto. Por ejemplo, en los productos que se venden por catálogo o por correo, la situación física de éstos es irrelevante para el comprador, y la mayor o menor lejanía entre su centro de almacenaje y el lugar de entrega al comprador sólo influirá como coste de transporte para el vendedor. Por el contrario, cuando se trata de la vivienda o del suelo, la ubicación suele ser determinante en la apetencia del comprador: la vivienda y el suelo, como el sol, no se pueden transportar. Por eso hay un flujo importante de turismo de playa y, del mismo modo, por eso unas viviendas y unos suelos son más caros que otros.

3. ¿SUELO Y VIVIENDA O VIVIENDA Y SUELO?

Suele debatirse si el precio del suelo repercute en el precio de la vivienda o si, por el contrario, es el precio de la vivienda el que determina el precio que se puede pagar por el suelo. Pero el debate es estéril y presentado en términos falaces, por lo que acabamos de ver. La respuesta correcta es que depende, esencialmente de si el mercado funciona más o menos bien y de la potencia relativa de la oferta y de la demanda.

Por una parte, es claro que los compradores finales lo que demandan es producto terminado, vivienda u otra clase de inmuebles, y que en función de su capacidad de pago o de los precios de otros productos análogos en la zona de que se trate, estarán dispuestos a pagar un determinado precio por un producto concreto.

Pero no es menos claro que el dueño del suelo no podrá imponer su precio al promotor de inmuebles, valorando el suelo por el método residual, partiendo del precio de venta del inmueble terminado, si el promotor puede elegir libremente entre varios suelos parecidos. En el mercado inmobiliario es en el que más claramente se cumple la Ley de Porter, según la cual el operador que está en situación monopolista se apropia de la mayor parte de las plusvalías o beneficios de las transacciones. Para evitar esa situación, hay que introducir libre competencia en la oferta de suelo.

Se podrá argumentar que, aunque el precio del suelo se contuviera, porque en el mercado del suelo hubiera libre competencia, el promotor de inmuebles podría apropiarse de todo el beneficio y fijar su precio en la parte alta de la horquilla; y sería cierto si el promotor no tuviera competencia: como antes se ha dicho, sólo la libre competencia en la oferta puede contener los precios. Los del suelo y los del inmueble terminado. Si, por la razón que sea, no hay competencia, el operador que tenga mejor situación realizará mayor beneficio. Pero también es muy claro que cuando en un mercado se realizan

buenos beneficios, afluyen al mismo nuevos operadores, en pos de ese buen beneficio, de modo que la competencia entre todos los operadores, los viejos y los nuevos, garantiza un precio adecuado.

Esa mejor situación suele venir determinada por la importancia relativa de la oferta y de la demanda. Por ejemplo, en el mercado de las angulas, en el que tradicionalmente la oferta es escasa, el precio suele ser elevado siempre. Pero en ciertas épocas, como Navidad, la demanda se dispara, produciendo el efecto inmediato de la elevación de los precios. Lo que ocurre con la vivienda —y con el suelo— es muy parecido: en determinadas zonas —en vez de en determinadas épocas— la demanda es tan fuerte que los precios se disparan, aunque la oferta crezca.

Esto es lo que está pasando en las grandes ciudades, notablemente en Madrid, pero también, en general, en toda España: la demanda ha crecido enormemente, por una serie de razones, y ello, a pesar de que la oferta también ha crecido mucho —en conjunto se ha duplicado, desde 1997— ha producido que los precios hayan crecido mucho.

El símil que mejor lo explica es el de los ríos; las obras de encauzamiento de los ríos se calculan para un determinado caudal de avenida, de modo que se eviten posibles inundaciones. Tales cauces suelen funcionar bien y cumplir su misión; pero cuando se produce una avenida excepcional, el agua desborda el cauce y produce inundaciones. Eso es lo que ha ocurrido en España a lo largo de los últimos años: la demanda se ha desbordado.

Para volver al debate planteado, es claro que siempre el empresario evalúa el precio final al que espera poder vender el producto en el mercado, y que, en función de que el conjunto de sus costes le permita materializar un beneficio, tomará la decisión de acometer o no la edificación.

Si las circunstancias son normales, si no hay restricciones a la oferta de suelo, el promotor lo compra si el precio es razonable, ya que eso le dará margen de maniobra y le permitirá reducir su coste de comercialización y, por tanto, su riesgo.

Pero si la demanda es fuerte, como en la situación actual, el precio de la vivienda, alto, arrastra al del suelo, si la oferta de suelo no es suficiente.

Tal conclusión, por sí sola, es estéril. *Lo que en realidad se persigue saber con la pregunta del enunciado es si logrando que baje el precio de la vivienda, bajará también el del suelo; o, alternativamente, si logrando que baje el precio del suelo se logrará que baje el de la vivienda. Y la respuesta es: depende del contexto, de si estamos o no en una situación de libre competencia.*

Antes hemos dicho que sólo la libre competencia garantiza la contención de los precios. Si logramos que en el mercado libre baje el precio del suelo, por existir libre juego entre oferta y demanda, es probable que también exista libre competencia en cuanto al producto terminado, en cuyo caso los promo-

tores podrán competir por la vía de unos precios más ajustados. Del mismo modo, si *de manera natural*, el precio de la vivienda —o de las oficinas, o locales, etc.— baja, parece claro que los promotores no estarán dispuestos a pagar precios altos por el suelo, con lo que forzarán su bajada.

Pero la clave es que la bajada sea natural, por el libre juego de la oferta y la demanda en un mercado en el que haya competencia. En el mundo real no sirve de nada la pretensión de imponer en el mercado el precio de la vivienda o del suelo mediante una decisión política. *El precio de la vivienda en una determinada zona sólo baja si se reduce la demanda en relación con la oferta en esa zona.* Es así de simple. Cosa distinta es que *la bajada de la demanda pueda ser inducida*, mediante acciones muy diversas del poder político. Más adelante examinaremos esta cuestión con detenimiento. Pero dejemos anotado que en un Estado de Derecho como el nuestro, el poder político carece de la facultad de fijar los precios en el mercado; el legislador constituyente, con buen sentido, así lo dispuso.

4. LAS POSTURAS DE LOS DIVERSOS INTERESADOS

Para comprender bien el problema, es preciso analizarlo desde el punto de vista de los diversos interesados, que no estarán pasivos ante cualquier cambio en la situación, y reaccionarán, influyendo de algún modo en el precio.

4.1. LOS QUE NO TIENEN VIVIENDA

En la España de hoy, prácticamente el 85 por 100 de los ciudadanos ocupa una vivienda de su propiedad. Los que no tienen aún vivienda en propiedad son el resto, un 15 por 100. En porcentaje no parece mucho, pero en términos absolutos son más de 6 millones de personas, lo que es una cifra respetable, aunque incluya niños y adolescentes y otras categorías que no aspiran realmente a la vivienda en propiedad. Cabe suponer que muchos de ellos aspiran a que bajen los precios de la vivienda, en términos reales, y que otra parte de ellos, más inteligentes, aspiren sólo a su contención, porque son conscientes de que lo que quieren es convertirse en propietarios y no quieren, cuando finalmente lo consigan, estar sometidos al albur de que su vivienda sufra una pérdida de valor. En esa cifra están incluidos todos los que hoy viven en régimen de alquiler.

Es cierto que entre ellos parece que hay una corriente de opinión que pide que el Gobierno haga algo para limitar el precio de las viviendas, especialmente las de nueva construcción. No suelen reparar en el reparto de competencias, que atribuye a las Comunidades Autónomas la que recae sobre la

ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, y que impediría al Gobierno de la nación actuar en esa materia aunque no lo prohibiera el artículo 38 de la Constitución, que proclama el principio de la libre empresa. El Gobierno actual es sensible a esa demanda social: ha creado el Ministerio de Vivienda.

4.2. LOS QUE TIENEN VIVIENDA

La mayoría de los ciudadanos que son propietarios de una vivienda están encantados con el aumento de precio que han experimentado las viviendas en los últimos treinta años. En ellos el «efecto riqueza» (3) se ha manifestado en todo su esplendor y ha sido uno de los motores del aumento del consumo interno, que tanto ha influido en el crecimiento de nuestra economía.

Otros propietarios, más sensatos, comprenden que, habida cuenta de que el bien que ha aumentado de valor es la vivienda en la que viven, de la que, por tanto, no pueden desprenderse, los aumentos de precio les benefician sólo a largo plazo, mientras que a corto les perjudican. En efecto, quizá en un momento posterior, cuando sus necesidades de espacio sean inferiores a las de la vivienda que ocupan ahora, o cuando puedan permitirse (por ejemplo, por jubilación) vivir en una zona con menos demanda, y, en tales casos, puedan cambiar su vivienda actual por otra de menor precio, podrán materializar la plusvalía y beneficiarse realmente del aumento general de precios; pero, entretanto, si el precio crece por encima del IPC, lo más normal es que crezcan en análoga medida los impuestos vinculados a la propiedad de la vivienda, lo que les supone un perjuicio, pero prefieren que los precios suban a que bajen.

Tampoco serán entusiastas de los aumentos los españoles que, aun teniendo vivienda en propiedad, tengan hijos en edad de emanciparse, operación que el aumento de precios de la vivienda dificulta, aunque es necesaria para preservar el equilibrio social. En una sociedad como la nuestra, en la que la solidaridad intergeneracional funciona, el aumento excesivo del precio de la vivienda supone una carga para la familia.

Lo que ningún propietario de vivienda desea es que baje —ni siquiera levemente— el precio de las viviendas, porque ello les representaría una pérdida de riqueza. Y hay que considerar que más de dos terceras partes del ahorro de las familias está materializado en la vivienda de la que son propietarias.

(3) Se ha definido el efecto riqueza como la sensación —de riqueza— que experimenta el propietario de un bien que ha tenido un importante aumento de precio; si la cuantía del aumento es suficiente, en términos absolutos, aumenta la propensión marginal al consumo de dicho propietario.

Muchos de esos propietarios de vivienda se dan cuenta de que si se consintiera que el poder político limitase el precio de venta de las viviendas nuevas, nada impediría que, luego, se diese un paso más y se limitara también el precio de venta de las viviendas usadas, es decir, de la suya; y probablemente se opondrían con energía a esa posibilidad. El principio que presuntamente legitimaría esa intervención sería el mismo: un precio demasiado alto y alejado del coste de adquisición de la vivienda. Pero es claro que todos los que ya son propietarios de vivienda consideran suya la plusvalía que acumulan sus viviendas, y que ninguno de ellos considera que venderla a precio de mercado sea especular (4) ni que sea reprobable o ilegítimo, ni que tenga ninguna importancia el hecho de que ellos no hayan hecho nada especial para merecer ese aumento de valor.

4.3. LAS ENTIDADES FINANCIERAS

Las entidades financieras ven ventajas e inconvenientes en la situación; por una parte, el aumento de los precios hace que la responsabilidad hipotecaria (5), fija, vaya descendiendo en términos relativos con el paso del tiempo, de modo que la garantía que supone la hipoteca se refuerza sin cesar, lo que es una ventaja en caso de tener que ejecutarla. Pero el riesgo en que incurren al conceder préstamos, sobre todo a ciertos promotores (6), es cada vez mayor, por lo que es probable que prefirieran una contención de los precios a un aumento fuerte e incesante.

Lo que no desean de ningún modo es una caída fuerte —tampoco leve— de los precios en el mercado, que podría poner en peligro su garantía frente a los impagos.

(4) Anotemos que el término «especulador» procede del latín *speculator, oris*: observador, espía, explorador, mensajero. Es decir, alguien capaz de ver lo que los demás no ven.

(5) La responsabilidad hipotecaria es la cifra, en términos absolutos, en la que se valora la garantía que la hipoteca supone para el acreedor. Si en el momento de constituir un préstamo de 120.000 € para la compra de una vivienda cuyo precio es de 150.000 €, la responsabilidad hipotecaria se fija en 166.800 €, eso supone un 111,2 por 100 del valor; si posteriormente, a los tres años, la vivienda vale un 40 por 100 más, es decir, 210.000 €, la responsabilidad hipotecaria, fija, ya es sólo un 79,43 por 100 del valor; de modo que si hay que ejecutar la hipoteca, por falta de pago, es probable que en la subasta se obtenga un valor que cubra sin dificultad la deuda existente en ese momento con la entidad financiera.

(6) En épocas de precios altos, aparecen promotores ocasionales, faltos de profesionalidad y quizá de experiencia, que quizá no sepan evaluar bien los costes y los riesgos de la actividad. No suelen estar integrados en asociaciones empresariales porque su actividad es efímera.

4.4. LOS PROMOTORES INMOBILIARIOS

Los promotores inmobiliarios sensatos preferirían que los precios de la vivienda tuvieran un crecimiento muy lento y sostenido, porque los aumentos fuertes de precios reducen su demanda potencial. El ideal, para todo vendedor, es poder atender a una demanda capaz de renovarse, ya sea por mejoría de la situación económica, que permita la compra de una vivienda mejor, ya sea porque los hijos se independicen y creen nuevos hogares. Por otra parte, las empresas, como los ciclistas, necesitan seguir moviéndose, porque si no lo hacen se caen. Un crecimiento excesivo de los precios reduce la demanda excesivamente y podría poner en peligro la actividad de las empresas.

Hay otro factor de riesgo, nada desdeñable: fuertes aumentos de precio significan fuerte demanda y, por tanto, venta sobre plano, antes de construir las viviendas. La única certeza que tiene el promotor, en tal caso, es la cantidad que va a percibir por la venta de la vivienda, que luego debe construir, ajustándose en sus costes a lo previsto. Pero fuerte demanda suele significar también fuerte demanda de factores de producción y el consiguiente aumento de costes, y no siempre es fácil sujetarlos, aunque se hayan previsto (7).

Desde luego, los promotores, cuyo producto es de maduración lenta y que requiere una inversión inicial —aunque sólo sea el solar, el proyecto y los impuestos— de importancia (sólo el coste del solar supera fácilmente el 40 por 100 del precio final de venta de las viviendas), desde que compran el solar hasta que ponen el producto en venta corren un riesgo fuerte que les hace ver como una grave amenaza una hipotética bajada, aunque no sea fuerte, de los precios.

4.5. LAS AUTORIDADES ECONÓMICAS

Las autoridades económicas también hallan en la situación actual ventajas e inconvenientes. Mayor precio de las viviendas significa más crecimiento económico y sostenimiento del empleo: es bien conocido el efecto multipli-

(7) Cuando se produjo la primera oleada de demanda en el año 1998, crecieron mucho tanto los precios de los materiales —especialmente los cerámicos— como los precios de los «oficios» (soladores, encofradores, alicatadores, etc.); algunas empresas constructoras, ante la situación, a pesar de haber firmado con las promotoras contratos no sujetos a revisión de precios, les pusieron en el brete de abandonar la obra si no se les revisaban los precios, jugando también con la lentitud de la Administración de Justicia, todo lo cual obligaría a los promotores a soportar las iras de los compradores. Como consecuencia de todo ello, algunos promotores, que no podían repercutir los aumentos de sus costes en el precio de venta, sufrieron pérdidas, lo que parece un contrasentido en una época de aumento general de precios. Situación tanto más hiriente en cuanto que la sociedad les achacaba un beneficio extraordinario derivado del aumento de precios.

cador que la edificación tiene en el empleo, que trasciende su elevada capacidad de creación en el propio sector (intensivo en el uso de mano de obra), ya que crea mucho empleo en sectores complementarios (muebles, electrodomésticos, etc.).

Por el contrario, una bajada del precio de las viviendas podría producir una crisis del sistema financiero, siempre indeseable. Por ello, sin duda preferieren mantener el equilibrio en el mercado, y sopesar detenidamente el efecto de las medidas correctoras, sobre todo de las bienintencionadas, que suelen recibir fuerte apoyo popular.

Las autoridades económicas saben que incluso el mero anuncio de medidas populistas puede producir el efecto de que la gente se las crea y paralice el mercado, a la espera de que sean efectivas, lo que produciría grave daño al sistema económico: si la construcción ha sido y está siendo la locomotora de la economía, frenarla bruscamente tendría consecuencias espantosas sobre la estabilidad, el crecimiento y el empleo. En México, en 1993 y 1994, tras una crisis económica, los precios de las viviendas se estancaron, mientras que los préstamos hipotecarios engordaron excesivamente; como consecuencia de todo ello, a mucha gente le resultaba más barato abandonar la vivienda que había comprado, dejar de pagar el préstamo hipotecario y comprar otra: la crisis del sistema financiero, como consecuencia de ello, fue importante (8).

5. LA NOCIÓN DE EQUILIBRIO DEL SISTEMA ECONÓMICO

Todo ello nos lleva a la conclusión de que, a la hora de tomar decisiones, hay que ponderar adecuadamente todos los intereses concurrentes, y jerarquizar los objetivos pretendidos, no vaya a ocurrir que, cumpliéndolos, se produzca la lesión de un interés superior (9).

En el sistema económico actual todos los factores están interrelacionados y cualquier acción provoca una reacción. El equilibrio del propio sistema es un valor de primer orden, que jamás hay que poner en peligro.

(8) Este precedente, junto al caso de Japón, es el que podría influir en el Banco de España, cuando aconseja a las entidades de crédito estar atentas a los préstamos que conceden, especialmente ahora, cuando la falta de ahorro previo suficiente provoca una grave presión sobre las entidades para que concedan hipotecas sobre un porcentaje superior al 80 por 100 del valor de tasación.

(9) No es suficientemente conocido el episodio ocurrido durante la Dictadura de Primo de Rivera, consistente en una norma que prohibía embargar a los militares; la norma alcanzó su objetivo, sobre todo porque las entidades financieras dejaron de darles crédito, ya que, en caso de impago, no los podrían recuperar. Como casi siempre, una norma intervencionista contra el mercado perjudicó especialmente a aquéllos a los que pretendía proteger.

Es por ello por lo que el papel de los poderes públicos debería ser, sobre todo, el de garantes de la libre competencia en el mercado, porque todos los agentes económicos, de un modo u otro, buscan siempre una posición de privilegio (10). El equilibrio, en términos económicos, puede lograrse garantizando la libre competencia o, alternativamente, interviniendo todo el sistema. Pero esta última posibilidad está vedada constitucionalmente, como hemos visto.

Hay que distinguir entre acción de gobierno e intervención. El primero de esos conceptos supone el ejercicio de una acción para corregir un desequilibrio social. El ejemplo paradigmático puede ser el Plan Cuatrienal de Vivienda 1984-1987: el Gobierno ofreció a los promotores la posibilidad de limitar voluntariamente el precio de sus viviendas y sujetarlo a unos límites, a cambio de lo cual les facilitaba una financiación a un tipo privilegiado, unas rebajas impositivas y arancelarias de cierta importancia y, sobre todo, facilitaba esa financiación privilegiada a los adquirentes de viviendas, a los que concedía, además, subvenciones a fondo perdido para ayudarles a comprar las viviendas. Esa acción, establecida sobre la base de la aceptación voluntaria de la oferta del Gobierno, produjo buen resultado.

Por su parte, intervenir es, según el diccionario: «4. *Dicho de una autoridad: dirigir, limitar o suspender el libre ejercicio de actividades o funciones*».

La palabra clave es «libre»; el matiz peyorativo del término «intervención» (del que deriva «intervencionismo») procede de la pretensión de imponer a la gente algo que libremente no quiere. Es, además, la razón más frecuente de que la intervención no consiga sus propósitos. La cuestión es muy profunda y se remonta a la distinción entre dictadura y Estado de Derecho. En un Estado de Derecho hay que entender que todo lo que no está expresa y justificadamente prohibido está permitido. Las leyes tienen por misión regular la convivencia, y pueden poner límites a la libertad individual para garantizar el ejercicio de las libertades de todos; pero no pueden imponer a la gente más que los impuestos propiamente dichos, y no conductas determinadas. En un Estado de Derecho el poder ejecutivo puede establecer estímulos para que la gente haga lo socialmente conveniente (en eso consiste gobernar), pero no puede obligar a hacerlo (eso sería intervenir, dictar).

El intervencionismo, entendido como conjunto de intervenciones del poder político en la economía, tiende a romper el equilibrio en los mercados; y eso siempre es peligroso, cuando no directamente nocivo.

(10) Los medios son muy diversos y muchos de ellos legítimos: el uso de marcas y las acciones para prestigiarlas, para lograr la fidelidad de los clientes, la creación de buena imagen, etc. Todos tienen en común la idea de distinguirse de los competidores. Es muy difícil que un agente económico no aspire a gozar de una situación de monopolio que significa, siempre, mayores beneficios.

6. ANÁLISIS DEL PROBLEMA. LAS VARIABLES

6.1. EL LÍMITE SUPERIOR DEL PRECIO

Las variables mensurables que influyen en la cantidad que el comprador de un producto está dispuesto a pagar por él —límite superior del precio— son, con carácter general, su renta y el precio de oferta de productos análogos o sustitutivos en el mercado. Junto a ellas, hay otras variables influyentes, a veces decisivas, pero no susceptibles de ser medidas, como es la apetencia del comprador o la confianza general en la bondad del sistema económico. Y otras completamente exógenas a los actores, como el tipo de interés de los préstamos, que implican una mayor o menor capacidad de endeudamiento. La cualidad de duradero o fungible del bien también influye, porque, en el primer caso, las expectativas de revalorización con el tiempo suelen crear una propensión a la compra, que entonces se llama inversión. Por último, la forma de la venta puede influir poderosamente: basta pensar en el caso de las subastas de obras de arte.

En el caso concreto de la vivienda y del suelo, la apetencia del comprador juega un papel predominante, y se extiende no sólo al producto inmobiliario en sí mismo, sino a su entorno y a las dotaciones de servicios públicos existentes, pues es un postulado comúnmente admitido que *la variable esencial que influye en el precio de los inmuebles es su ubicación*. Por otra parte, es difícil que existan bienes análogos (los productos de una determinada marca pueden ser todos iguales, pero las viviendas son todas desiguales) o sustitutivos, aunque existen zonas con características parecidas.

En lo concerniente a los tipos de interés, encontramos que es un factor determinante, porque su descenso cuantitativo en términos absolutos ha provocado que se encuentre ventaja en alargar el plazo de amortización de los préstamos hipotecarios, de suerte que la capacidad de endeudamiento de la población se ha multiplicado por 3, aproximadamente, desde 1994, permitiendo a personas que ni soñaban con poder ser propietarios en esa fecha convertirse, luego, en demanda efectiva y solvente. Desde luego, *la cualidad de bienes duraderos de los inmuebles hace que las expectativas de revalorización jueguen un papel decisivo en la compra*, hasta el punto de suplir, a veces, la necesidad de usarlos. Y no cabe duda de que ciertas formas de comercialización, como la propiedad compartida por turnos, permiten obtener un precio muy superior al que se obtendría por la venta unitaria de las viviendas.

6.2. EL LÍMITE INFERIOR DEL PRECIO

Si en la determinación del límite superior del precio influyen muchos factores, el límite inferior, por el contrario, sólo viene determinado por el coste de producción o de adquisición y comercialización.

Eso significa que todos los elementos de coste que intervienen en la producción del suelo urbanizado, listo para edificar, influyen en dicho límite inferior. De entre ellos, el más relevante suele ser el coste de la materia prima, el coste del propio suelo bruto, antes de urbanizarlo, que merece iniciar el análisis detallado. Pero no es desdeñable, en modo alguno, el coste de urbanización, que influye poderosamente en el posterior coste de repercusión del suelo sobre el metro cuadrado de techo edificable, impulsado por los coeficientes de edificabilidad, a veces anormalmente bajos.

Si, en el momento de redactar este estudio, el coste de urbanización puede ser de 36 € por m² de suelo bruto, y si el índice de edificabilidad se fija en 0,38 m² de techo por m² de suelo bruto (11), es claro que la repercusión de la urbanización sobre el precio del m² edificado es de 94,74 € (15.763 ptas.), que no es poco.

Dados los límites superior e inferior de la horquilla de precios, la estrategia del propietario —vendedor— de suelo, bruto o urbanizado, a la hora de fijar el precio es función de la demanda y de la competencia existente en el mercado, es decir, de la oferta que compita con él.

PORTER (12), al estudiar las cadenas de valor en el mundo inmobiliario, ha observado que cuando en un proceso productivo hay un operador que actúa en régimen de monopolio u oligopolio, suele acumular la mayor parte del beneficio total. Tal es el caso del suelo en la mayor parte de los municipios más poblados de España. En esos municipios la demanda de vivienda y de suelo suele ser fuerte, como consecuencia de la expansión en nuestra economía del sector servicios, que necesita del medio urbano para medrar. Por lo general, la demanda es mayor cuanto más poblado está el municipio. En tales condiciones, la escasez relativa de suelo en oferta, ya se trate de una escasez física o virtual, atribuye la condición de monopolista al propietario del suelo vacante (suelo no edificado). Quien, de acuerdo con la Ley de Porter, acumula la mayor parte del beneficio total de la operación urbanizadora. Y esa acumulación de beneficio produce irritación a casi todo el mundo, además de producir una elevación del precio. Parece interesante estudiar si es posible evitarlo.

(11) El límite máximo de edificabilidad que fijó la Ley del Suelo fue de 75 viviendas por hectárea, cifra que ha sido considerablemente rebajada desde entonces.

(12) M. PORTER, *Ventaja competitiva*, CECSA, 1.^a reimpresión, México, 1994.

7. LOS MODELOS URBANÍSTICOS Y SU INFLUENCIA EN EL PRECIO DEL SUELO

En algunos casos, la escasez de suelo es física: tal es el caso de Barcelona, cuyo término municipal está ocupado casi por completo y se encuentra limitado por las montañas al Norte y el mar al Sur; y no tiene solución, de modo que el precio se resiente de dicha escasez. Pero en la mayor parte de los municipios españoles, la escasez es sólo virtual, administrativa. Y su efecto nocivo sobre los precios podría evitarse eliminando las restricciones administrativas que provocan la escasez.

La escasez virtual de suelo procede de las discordancias entre la realidad y las previsiones del planificador, efectuadas con el modelo de *urbanismo de demanda* que venimos sufriendo al menos desde 1945, cuando se promulgó la Ley de Solares. El modelo urbanístico que ha imperado en España desde entonces, formulado en la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, consiste en que el planificador (municipal) identifique en los suelos las características que los hacen entrar en la definición de urbanos, y así lo declare; a continuación, estimando la demanda de suelo susceptible de cada uno de los usos, en función esencialmente de la demografía, pero también de otras posibles consideraciones, señale el perímetro del suelo que debe ser clasificado como urbanizable dentro del período de vigencia del Plan (por lo común, dos o tres cuatrienios); y, finalmente, clasifique todo el resto del suelo del municipio como no urbanizable.

Es importante destacar que la clasificación de un suelo como no urbanizable no obedecía a criterios físicos (como podría ser tratarse de una zona inundable, o ser el hábitat de una especie animal protegida) sino, sobre todo, a *criterios de oportunidad en el tiempo*: un suelo podía ser declarado no urbanizable en un determinado momento, pero ser clasificado como urbanizable unos años después, sin otra razón que la estimación del planificador de la existencia de una mayor demanda. Es por eso por lo que lo llamamos urbanismo de demanda.

También hay que señalar que el suelo urbanizable, en la Ley 19/75, de 2 de mayo, se dividía en dos categorías: programado y no programado, circunstancias que se referían al compromiso municipal de efectuar las obras de infraestructuras necesarias para conectar el polígono al suelo urbano preexistente en un determinado cuatrienio o a la inexistencia de dicho compromiso; en cuyo caso, este suelo, que de algún modo sustituía al suelo de reserva urbana de la Ley de 1956, podía ser desarrollado por convenio entre su propietario y el Ayuntamiento, mediante un Programa de Actuación Urbanística. Convenio que suponía, siempre, unas mayores cesiones al Ayuntamiento; lo que explica que los planificadores, quizá influidos por los políticos, fueran aficionados a clasificar poco urbanizable programado, y, en cambio, mucho no programado.

Dado que la oferta de suelo urbanizable estaba limitada por la cantidad y ubicación de suelo clasificado como tal por el Plan en cada cuatrienio, eso confería al propietario de dicho suelo un monopolio —u oligopolio— espacial (en el sentido de que sólo se podía urbanizar y luego edificar el suelo incluido en esa clasificación) y, en menor medida, un monopolio temporal, puesto que sólo se podía urbanizar sin necesidad de nuevo convenio el suelo ya programado.

Pero aún cabe identificar otro rasgo monopolístico en la situación del propietario de suelo: el hecho de que no se puede implantar cualquier uso que demande el mercado en un suelo urbanizable programado, sino, sólo, el uso (residencial, industrial, comercial, etc.) previsto por el Plan mediante el proceso que se llama calificación del suelo. Esta limitación es la que ha motivado que, cíclicamente, en algunas ciudades, ante la falta de suelo calificado para el uso de oficinas, se haya destinado a tal uso numerosas viviendas, y viceversa. Es la prueba más evidente de que, por una parte, el planificador, que es humano, se equivoca con frecuencia; y, por otra, de que la realidad acaba siempre imponiéndose, aún a costa de incurrir en actos contra norma. La conclusión que se obtiene es que no debería haber una norma con ese objeto limitativo: las demandas de la población, que obedecen a sus necesidades, son las que son, no pueden ser impuestas.

Como es natural, el hecho de que la oferta estuviera limitada ha incidido fuertemente en el precio, elevándolo, especialmente en las épocas en las que la demanda de suelo para un determinado uso ha superado las previsiones del planificador.

El legislador ha pretendido, además, imponer a los propietarios de suelo la obligación de edificar en la época señalada por el Plan, mediante diversos mecanismos coercitivos, algunos de ellos tan absurdos como la posibilidad de desclasificar un suelo si no se urbaniza o edifica en el plazo señalado; olvidando que si se había clasificado, era, presuntamente, porque era necesario, de modo que el castigo infligido al propietario era sufrido, también, por la ciudad, que ya no podría usar esos terrenos, desclasificados. Pero eso satisfacía al legislador (13): se trataba de castigar al administrado que no obedeciese sus mandatos.

Esa concepción del urbanismo, que es la que se ha mantenido hasta nuestros días, ha dado lugar a los desastrosos resultados que conocemos, que se concretan en unos precios del suelo muy altos en todos los sitios en los que

(13) No hay que olvidar que el régimen político de la época en la que fueron promulgadas esas leyes era de «unidad de poder y coordinación de funciones», es decir, dictadura. En esa época, MONTESQUIEU (defensor de la separación de poderes, *L'esprit des lois*), estaba no muerto —alguien ha querido matarlo después, esperemos que sin éxito— pero sí al menos, hibernado.

la demanda es fuerte (no en los demás: prueba clara de que las leyes de la oferta y la demanda están vigentes).

La primera reacción sensata contra el problema se produjo con el Real Decreto-Ley 5/96, de 7 de junio, que dio lugar a la Ley 7/97, de 14 de abril; dichas normas pretendieron, básicamente, reducir del 15 al 10 por 100 la obligación de cesión de aprovechamiento que pesaba sobre el propietario-urbanizador y eliminar los numerosos sobrecostos inducidos por los convenios urbanísticos necesarios para desarrollar los Programas de Actuación Urbanística en suelo urbanizable no programado, eliminando, de paso, la rigidez temporal que suponía la programación. También se pretendió el acortamiento de algunos plazos.

Pero la actuación importante no llegó, tras la digestión de la sentencia del Tribunal Constitucional 61/97, de 20 de marzo, hasta la Ley 6/98, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, norma que pretendió cambiar el modelo del urbanismo para configurar un verdadero *urbanismo de oferta*.

Este nuevo modelo se basa en un nuevo sistema de clasificación del suelo, mediante el cual el suelo urbanizable tiene un tratamiento distinto. En cuanto al suelo urbano, como antes, el planificador identificará sus características y lo declarará como tal. A continuación, *sin estimar las necesidades de nuevo suelo*, identificará en todo el término municipal los requisitos objetivos para clasificar un suelo como no urbanizable, y así lo declarará. Por último, todo el resto del suelo será urbanizable.

El modelo tiene aún algunas incoherencias, como la pretensión de que un suelo sea declarado no urbanizable por una serie de razones descritas en el artículo 9; por ejemplo, ser de interés agrícola; vemos que el legislador sigue pensando que el planificador será más sabio que el propietario, y olvida cuál es el papel de los poderes públicos en un Estado de Derecho. Si un suelo tiene de verdad un valor agrícola para el interés general y su propietario lo mantiene yermo, habrá que expropiarlo y dedicarlo al uso agrícola; pero, desde luego, el planificador no está legitimado, mientras siga vigente el artículo 38 de la Constitución, que protege la libre empresa, para decir al propietario a qué uso debe dedicar su suelo. Lo más probable es que el propietario no crea que ese uso agrícola sea el más rentable y, desde luego, el planificador no está dispuesto a compensarle la diferencia de rendimiento. Por lo mismo, es vana la pretensión que observamos en los artículos 14 y 18 de la Ley 6/98, de obligar al propietario de suelo a urbanizar cuando lo quiera el Plan, en vez de cuando lo demande el mercado (14).

Pero, en general, la reforma es muy importante, porque ya no se trata de acomodar la oferta de suelo a las presuntas necesidades (presuntas, porque el planificador siempre se equivoca, en más o en menos), sino que todo el suelo

(14) Son los vestigios de la dictadura, que aún no hemos sido capaces de sacudirnos.

urbanizable debería salir al mercado, con total independencia de la cuantía de la demanda.

Esta supresión de barreras es lo que se ha dado en llamar *liberalización del suelo*; que, sin embargo, no ha producido efectos, porque aún no ha podido empezar (y no porque haya fracasado, como falazmente dicen los acólitos del intervencionismo).

Tal imposibilidad de actuar procede de dos fuentes: en primer lugar, de la propia Ley, cuyas Disposiciones Transitorias dispensan de adaptar los Planes Generales al nuevo sistema de clasificación que ella establece, cuando se trate de planeamiento vigente (que no se adaptará hasta que se proceda a su revisión, DT 2.^a) o, si es planeamiento en tramitación, cuando hubiere sido objeto de aprobación inicial (DT 3.^a). Por una mera cuestión de calendario, es claro que, habiendo sido revisados la mayor parte de los planes en el año 1997, no tendrán que adaptarse a la nueva clasificación hasta su revisión, que tendrá lugar como pronto en 2005. De modo que *mal puede fracasar una medida que aún no se ha podido implantar*.

Pero hay otro factor, aún más importante, que impediría el éxito del nuevo modelo aunque se hubiese clasificado la totalidad del suelo. En efecto, las normas urbanísticas exigen que, para tramitar un instrumento de planeamiento de desarrollo, esté previamente definido el ámbito (15) de la actuación, para proceder, en su seno, al reparto de las cargas y beneficios del proceso urbanístico. Dicho de otro modo, si no hay ámbito delimitado no hay Plan Parcial. Y la mayor parte de los Ayuntamientos no han delimitado ámbitos de actuación en la totalidad de la superficie de sus términos municipales.

La Ley estatal 6/98 prevé que, si no están delimitados dichos ámbitos o el Ayuntamiento no ha dictado normas para hacerlo, pueda dictar tales normas la Comunidad Autónoma de que se trate (16). Pero ninguna lo ha hecho, salvo Extremadura (con la Ley del kilómetro, que ya no está vigente).

De modo que la condición del propietario de un suelo urbanizable no delimitado es realmente atroz: tiene un suelo urbanizable pero no lo puede urbanizar; y no podrá hacerlo hasta que se avenga a pactar con el Ayuntamiento. Es fácil suponer que, en casi todos los casos, el pacto implicará un coste.

Lo que es claro es que un suelo sólo estará en condiciones de competir con otros en el mercado cuando se sepa qué se puede hacer en él y en qué condiciones. Y que eso sólo se sabrá cuando esté delimitado el correspondiente ámbito o se conozcan las normas que permitan desarrollarlo. Entretanto, el precio del suelo estará indebidamente alto por escasez de oferta.

(15) Polígono que delimita una unidad de actuación, cuyos propietarios deben costear la urbanización y reparcelar el suelo para repartirlo equitativamente.

(16) Parece que el legislador se refiere a las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento.

Hay que decir que todas las leyes urbanísticas autonómicas se han valido de diversos subterfugios para boicotear la Ley 6/98 estatal y, en concreto, para evitar clasificar como urbanizable todo el suelo que no deba ser justificadamente clasificado como no urbanizable, y para evitar la desaparición de la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado, que son clave.

En algunos casos, como el de la Ley catalana, teóricamente respetuosa de la Ley 6/98 estatal, se prescribe que «el suelo urbanizable ha de ser cuantitativamente proporcionado a las previsiones de crecimiento de cada municipio...» (art. 33.2), es decir, justo lo contrario de lo que la ley estatal pretende. Por otra parte, prevé que pueda clasificarse como no urbanizable un suelo por exigencias del desarrollo urbanístico sostenible (art. 32.3.b), que son imposibles de cuantificar y que, por tanto, implican que la clasificación obedecerá a la discreción o al arbitrio del planificador.

Ello obedece al deseo de las autoridades autonómicas de que ellas mismas y los Ayuntamientos puedan controlar eficazmente los ritmos de urbanización y no para acelerarlos, precisamente. Con dicho control se aseguran poder y recursos.

El poder que otorga el urbanismo no necesita grandes explicaciones: dado que el aprovechamiento urbanístico de los predios es muy valioso, el hecho de tener la facultad de permitirlo o denegarlo supone la subordinación de todos los propietarios de terrenos a la autoridad que tiene ese poder (17). Especialmente si la Administración de Justicia es lenta, de modo que la corrección de un abuso sea inviable económicamente.

En lo que se refiere a los ingresos presupuestarios, es claro que gran parte de la imposición local gravita sobre el valor catastral de los terrenos. Así sucede con el IBI (18) y con el IMIVTNU (19), que consisten en un porcentaje que se aplica sobre aquél, de modo que para lograr alta recaudación es preciso que el valor catastral se mantenga elevado. Ello explica que los Ayuntamientos tengan poco interés en abaratar o contener el precio del suelo.

Pero los Ayuntamientos —y las CC.AA., todavía incipiente pero crecientemente— no sólo obtienen ingresos presupuestarios: de hecho, son muy importantes los ingresos extra-presupuestarios que obtienen con cargo al urbanismo. Y esos ingresos son costes que se añaden al coste del suelo bruto, por lo que merece la pena estudiarlos.

(17) El poder es, entre otras cosas, la facultad de decidir qué se hace con el dinero público y cómo se reparte el gasto. El poder absoluto es la facultad de consentir excepciones a las normas, gratuitamente o no.

(18) Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

(19) Impuesto Municipal sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

8. LOS COSTES AÑADIDOS AL PRECIO DEL SUELO BRUTO

8.1. LAS CESIONES DE APROVECHAMIENTO

Las cesiones de aprovechamiento son el primero de los costes añadidos al precio del suelo bruto. Fueron introducidas por la Ley 19/75, de 2 de mayo, para: *«a) Facilitar la gestión urbanística y la consiguiente preparación de suelo ofreciendo a los órganos gestores la posibilidad de disponer gratuitamente de todo el suelo correspondiente a las infraestructuras y al equipo urbano, por el mecanismo de compensación en suelo edificable a los propietarios afectados; b) Rescatar una parte de las plusvalías urbanísticas en forma de suelo edificable, que constituya además la base de los patrimonios municipales de suelo y facilite, a su vez, la financiación de las obras de infraestructura primaria y equipo urbano».*

Se trata, pues, de un impuesto preconstitucional, a tipo fijo, lo que hace que sea injusto, y probablemente inconstitucional, pues no grava en realidad las plusvalías, sino el aprovechamiento, cualquiera que sea el beneficio que la operación reporta al propietario del suelo. Además, recae sobre un producto, el aprovechamiento urbanístico, que a su vez es la base de otro impuesto, el IVA, que grava la enajenación de ese aprovechamiento, de modo que incurre en doble imposición.

No hay duda de que se trata de un impuesto: pues aunque no se llame así, es claro que reúne todas las características de los impuestos: es una exacción que el poder político exige de forma coactiva a los particulares, sin darles nada a cambio (no es una tasa).

Interesa también destacar el papel inflacionario que juega ese impuesto sobre la economía. En efecto, si suponemos que el porcentaje de cesión es el 10 por 100, no cabe duda de que el coste en que incurre el promotor al adquirir el solar y urbanizarlo deberá repercutirlo sobre el 90 por 100 de suelo restante después de la cesión. Luego el coste de repercusión del suelo sobre la edificación aumentará un 11,11 por 100 por el hecho de la cesión (20). Como luego el Ayuntamiento volverá a poner en el mercado su 10 por 100, y lo hará al precio de mercado, nos encontramos, al final del proceso, con que un suelo que en el mercado costaba 100 unidades, se habrá vendido por 111,11 unidades; y eso es exactamente la inflación: el mero incremento de precio sin haber añadido valor.

(20) El coste unitario de la superficie que resta tras la cesión será el 100 por 100 del coste dividido por dicha superficie, es decir, $100/90 = 1,1111$ o un 11,11 por 100 más. Si se trata de un convenio, en los que el porcentaje de cesión suele ser mucho mayor, por ejemplo, el 25 por 100, el incremento de coste es del 33,33 por 100, ya que $100/75 = 1,3333$.

Hay que precisar que se trata de verdadera inflación, a pesar de que el precio del suelo y de la vivienda no forman parte del cómputo del IPC: el IPC no es la inflación, sino la medición que se intenta obtener de ella mediante un instrumento inadecuado. Pero es claro que los aumentos de precio del suelo y de la vivienda son tenidos en cuenta por los trabajadores para reclamar mejoras salariales y por parte de los agentes económicos a la hora de fijar el precio de sus productos y servicios, pues el coste del suelo repercute sobre todas las actividades económicas.

8.2. LAS EXIGENCIAS ALEGALES (SIN RESPALDO NORMATIVO)

Otro de los importantes factores de sobrecoste del suelo lo constituyen las exigencias alegales, entendiendo por tales las que carecen de respaldo normativo, que son todas las que sean distintas a las detalladas en los artículos 14 y 18 de la Ley 6/98, como bien ha recordado la sentencia STC 54/2002, de 27 de febrero, que declara nula la Ley del Suelo del País Vasco por imponer a los propietarios de suelo más obligaciones que las establecidas en la Ley 6/98. Eso significa que tampoco deben ceder suelos en porcentaje superiores a los que especifiquen las leyes urbanísticas —o, en su defecto, el 10 por 100— ni costear dotaciones distintas de las especificadas en la Ley 6/98. Ni siquiera aunque su exigencia se haga bajo el pretexto de convenios urbanísticos.

De hecho, sería una grave ilegalidad condicionar la delimitación de un ámbito a la previa firma de un convenio urbanístico que contuviera exigencias superiores a las legales, siendo éstas, sólo, las establecidas en la Ley 6/98. Advertencia que procede, porque algunas leyes urbanísticas de las CC.AA. imponen a los propietarios de suelo obligaciones superiores a las de la ley estatal. Recordemos, para memoria, las únicas obligaciones exigibles a los propietarios de suelo (Ley 6/98):

«Artículo 14. Deberes de los propietarios de suelo urbano

1. *Los propietarios de terrenos en suelo urbano consolidado por la urbanización deberán completar a su costa la urbanización necesaria para que los mismos alcancen —si aún no la tuvieran— la condición de solar, y edificarlos en plazo si se encontraran en ámbitos para los que así se haya establecido por el planeamiento y de conformidad con el mismo.*

2. *Los propietarios de terrenos de suelo urbano que carezcan de urbanización consolidada deberán asumir los siguientes deberes:*

- a) *Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y*

dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos.

- b) Ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya en el ámbito correspondiente, a efectos de su gestión.*
- c) Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante el suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento del correspondiente ámbito; este porcentaje, que tiene carácter de máximo, podrá ser reducido por la legislación urbanística. Asimismo, esta legislación podrá reducir la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que correspondan a dicho suelo.*
- d) Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo.*
- e) Costear y, en su caso, ejecutar la urbanización.*
- f) Edificar los solares en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento».*

«Artículo 18. Deberes de los propietarios de suelo urbanizable

La transformación del suelo clasificado como urbanizable comportará para los propietarios del mismo los siguientes deberes:

1. Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos.

2. Ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya o adscriba al ámbito correspondiente.

3. Costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación y, en su caso, las obras necesarias para la ampliación o refuerzo de dichos sistemas requeridos por la dimensión y densidad de la misma y las intensidades de uso que ésta genere, de conformidad con los requisitos y condiciones que establezca el planeamiento general.

4. Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante el suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento del sector o ámbito correspondiente; este porcentaje, que tiene carácter de máximo, podrá ser reducido por la legislación urbanística. Asimismo, esta legislación podrá

reducir la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que correspondan a dicho suelo.

5. *Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo.*

6. *Costear o ejecutar la urbanización del sector o ámbito correspondiente.*

7. *Edificar los solares en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento».*

Obviamente, el coste de tales exigencias es un coste más de la transformación del suelo hasta llegar a conseguir solares edificables, y un coste que debería ser evitado.

8.3. EL COSTE DE LAS RECLASIFICACIONES Y RECALIFICACIONES

El coste de las reclasificaciones y recalificaciones es uno de los más habituales y más indignantes, si consideramos que la única fuente de legitimación de la actuación municipal es el interés general. Ello implica que si lo que un particular solicita es contrario al interés general, ofrezca lo que ofrezca hay que decirle que no. Por el contrario, si lo que solicita no se opone al interés general, no hay argumentos para denegarlo, y debe autorizarse; y, además, sin pedir nada a cambio, porque nada suyo da el Ayuntamiento.

En efecto, la actividad municipal en relación con el urbanismo es de mera policía: imponer algunas limitaciones a los derechos de unos para que no perturben el ejercicio de los derechos de los demás. Nada más. Pero, de acuerdo con la Ley 6/98, las facultades de urbanizar y de edificar forman parte del derecho de propiedad (21), de modo que el Ayuntamiento solamente las reconoce, no las concede.

Tal petición de contraprestación —que es muy corriente— por la concesión de licencias o autorizaciones de cosas que están fuera del comercio de los hombres cabe definirla como *simonía urbanística* (22).

(21) El artículo 2 es claro: «Las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán...»; es claro que las facultades son inherentes al derecho de propiedad, no nacen después.

(22) Formulada por primera vez en la UIMP, Santander, el 7 de agosto de 2002: Del mismo modo que para los católicos existe un pecado de simonía, consistente en la compra o venta de cosas espirituales, de cosas que están fuera del comercio de los hombres (situación que, en su día, provocó las iras de MARTÍN LUTERO y fue el antecedente de la Reforma), es claro que los Ayuntamientos no pueden pedir contraprestación por la concesión de licencias o por la reclasificación o recalificación de un suelo, porque no dan nada suyo al peticionario, ni se trata de la concesión de cosas que estén en el comercio

Por otra parte, exigir el pago de prestaciones no amparadas por ley puede ser considerado incluso como el delito tipificado como exacciones ilegales; aunque casi todo el mundo lo olvida, los conceptos bajo los que las haciendas locales pueden recibir ingresos están tasados en la ley reguladora de las haciendas locales, Ley 39/88, de 28 de diciembre; las Administraciones Públicas no pueden pedir prestaciones a los particulares a cambio de sus licencias o autorizaciones.

Pero la reflexión da para más: ¿por qué pueden ser necesarias las reclasificaciones o recalificaciones? Obviamente, porque el planeamiento no satisface las necesidades reales de la población en el momento en que la necesidad de modificación se hace patente, lo que suele proceder de un error del planificador: la realidad no se equivoca. Anotemos, como dato relevante, que el planeamiento de Madrid ha tenido que ser objeto de más de 1.100 modificaciones puntuales desde 1985 hasta 1997.

Y aún podemos dar otro paso: si consideramos que el planeamiento tiene carácter de norma, ¿cabe proceder a las reclasificaciones o recalificaciones? La respuesta es que no, dada la vigencia en nuestro ordenamiento del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos. Y *lo que llamamos modificación puntual del Plan tiene todas las características de una derogación de la norma en ese caso concreto*.

La consecuencia podría ser que las modificaciones de la norma para casos singulares son ilegales; lo que, aunque probablemente sea cierto, no nos interesa demasiado; lo que nos interesa es que si una norma ha de ser objeto de un tan gran número de modificaciones, carece del requisito de poder ser aplicada con generalidad y, por tanto, no merece el rango de norma; y ello ocurre porque regula demasiados detalles.

La conclusión es clara: limitemos el contenido normativo de los planes a las cuestiones que sean de verdad importantes, y neguemos absolutamente la posibilidad de introducir excepciones en dicha norma, lo que redundará en agilidad y transparencia del proceso: es claro que si no cabe la excepción, se elimina la posibilidad de corrupción. Además, ello evitaría el sobre coste debido a las reclasificaciones y recalificaciones, que, si los planes estuvieran bien hechos, no serían necesarias.

Tampoco sería necesario porque se reduciría la burocracia, pagar el «cannon de agilización» a los «conseguidores», que demasiadas veces es inevitable para lograr que los papeles se despachen sin excesiva tardanza.

Esta es una de las conclusiones más frustrantes: el particular, al pagar el sobre coste que siempre suponen las reclasificaciones o recalificaciones, está pagando el coste que supone rectificar un planeamiento mal hecho.

de los hombres, sino que se trata de la defensa del interés general, que es ajeno a cualquier comercio.

8.4. EL REGALO DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE SERVICIOS

En los artículos 14 y 18 de la Ley 6/98, antes transcritos, se recogen las obligaciones del urbanizador de suelo urbano o urbanizable de «costear y, en su caso, ejecutar la urbanización». Esta obligación no supone ningún cambio con la situación anterior a la Ley, como se observa en el cuadro de la página siguiente, que recoge las obligaciones de los propietarios de suelo impuestas por las sucesivas leyes estatales desde 1956.

Aunque basta con la observación de dicho cuadro para comprender, aun antes de leerlo, sólo con ver que cada vez hay más letras para definir obligaciones, que el coste del urbanizador es cada vez más alto, en lo que concierne a las obras de urbanización no hay ningún cambio: la obligación de ejecutarlas y costearlas es la misma desde el primer día.

No hay distinción entre unas clases de obras y otras: la obligación incluye todas las necesarias para lograr que el nuevo suelo sea urbano y tenga, por tanto, acceso del tráfico rodado, alumbrado público, sistema de alcantarillado y de abastecimiento de agua y energía eléctrica. La razón para imponer esa obligación es la necesidad de que el urbanizador se responsabilice de que el nuevo desarrollo urbano pueda cumplir su función desde el primer día, evitando los abusos cometidos al principio de los años sesenta, cuando se erigían los edificios sin haber completado la urbanización, dejando una pesada carga a los Ayuntamientos.

Pero eso no implicaba que el urbanizador no pudiera luego recuperar parte de esos costes. Obviamente, las obras cedidas al Ayuntamiento (viales, alumbrado público, alcantarillado) lo eran a título gratuito; pero no ocurría lo mismo con las instalaciones que se cedían a una compañía de servicios (energía eléctrica, agua, gas, etc.), por las que el urbanizador recibía una compensación. Así lo preveía el artículo 122.1.a) del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976: *«1. En los costes de urbanización que deben ser sufragados por los propietarios afectados se comprenden los siguientes conceptos: a) las obras de vialidad, saneamiento, suministro de agua y energía eléctrica, alumbrado público, arbolado y jardinería que estén previstas en los planes y proyectos y sean de interés para el sector o área de actuación, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de suministro de agua y energía eléctrica con cargo a las empresas que prestaren los servicios, salvo la parte en que deban contribuir los usuarios según la reglamentación de aquéllos»*; y lo confirmaba el artículo 59.2 del Reglamento de Gestión Urbanística, en términos casi idénticos.

Sin embargo, el Reglamento de la Ley 54/97, del Sector Eléctrico, aprobado por Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, prevé que la cesión de las instalaciones de la red de energía eléctrica se haga sin compensación, so pretexto de que es una obligación que la Ley 6/98 impone al urbaniza-

CUADRO COMPARATIVO DE LOS DEBERES DE LOS PROPIETARIOS DE SUELO AL PRETENDER URBANIZARLO

Obligaciones del propietario del suelo	Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana	Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (tras Ley 19/1975, de 2 de mayo)	Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones
Suelo urbano	Art. 67.3: a) <i>Ceder los terrenos viales y de parques y jardines y</i> <i>Costear la urbanización, según sistema de actuación (art. 114)</i> b) <i>Edificar los solares, bajo la carga de expropiación, en el plazo que rija según el art. 142</i>	Art. 83.3: 1. <i>Ceder gratuitamente a los Ayuntamientos respectivos los terrenos destinados a viales, parques, jardines públicos y centros de Educación General Básica al servicio del polígono o unidad de actuación correspondiente.</i> 2. <i>Costear la urbanización.</i> 3. <i>Edificar los solares cuando el Plan así lo estableciera dentro del plazo que éste señale o, en su defecto, en los plazos fijados en el capítulo primero del Título IV de la presente Ley.</i>	Art. 14.2: a) <i>Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes</i> y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos. b) Ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya en el ámbito correspondiente, a efectos de su gestión. c) Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante el suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento del correspondiente ámbito; este porcentaje, que tiene el carácter de máximo, podrá ser reducido por la legislación urbanística. Asimismo, esta legislación podrá reducir la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que correspondan a dicho suelo. d) Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo.

CUADRO COMPARATIVO DE LOS DEBERES DE LOS PROPIETARIOS DE SUELO AL PRETENDER URBANIZARLO (Cont.)

Obligaciones del propietario del suelo	Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana	Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (tras Ley 19/1975, de 2 de mayo)	Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones
			e) <i>Costear y, en su caso, ejecutar la urbanización.</i> f) <i>Edificar los solares en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento.</i>
Suelo urbanizable programado (de reserva urbana en terminología de 1956 o urbanizable, en terminología de 1998)	Arts. 115.1, 129.1 y 116 (que señala límites): a) Ceder gratuitamente la superficie vial¹ b) Ceder gratuitamente la superficie destinada a parques y jardines públicos² <i>Notas 1, 2 y 3:</i> El art. 116 impone límites a esas obligaciones de cesión de suelo para viales, en función del ancho de la calle mayor de 12 metros o no, de la altura máxima edificable, y en porcentajes, en función de su proximidad a los parques y jardines. También impone límites a la proporción en que se debe contribuir a los costes de urbanización que excedan de los del propio polígono.	Art. 84.3: a) Ceder obligatoria y gratuitamente a favor del Ayuntamiento o, en su caso, órgano urbanístico actuante, los terrenos que se destinen con carácter permanente a viales, parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión, centros culturales y docentes y demás servicios públicos necesarios.	Art. 18: 1. Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos. 2. Ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya o adscriba al ámbito correspondiente. 3. Costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación y, en su caso, las obras necesarias para la ampliación o refuerzo de dichos sistemas requeridos por la dimensión y densidad de la misma y las intensidades de uso que ésta genere, de conformidad con los requisitos y condiciones que establezca el planeamiento general.

CUADRO COMPARATIVO DE LOS DEBERES DE LOS PROPIETARIOS DE SUELO AL PRETENDER URBANIZARLO (Cont.)

Obligaciones del propietario del suelo	Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana	Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (tras Ley 19/1975, de 2 de mayo)	Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones
	c) <i>Contribuir económicamente a las obras de plazas y grandes avenidas proyectadas³</i> 2. <i>Los solares deberán ser edificados en los plazos que se fijen.</i>	b) Ceder obligatoria y gratuitamente el 10% restante del aprovechamiento medio del sector en que se encuentre la finca. c) <i>Costear la urbanización.</i> d) <i>Edificar los solares cuando el Plan así lo establezca y en el plazo que el mismo señale o, en su defecto, en los plazos fijados en el capítulo primero del Título IV de la presente Ley.</i>	4. Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante el suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento del sector o ámbito correspondiente; este porcentaje, que tiene el carácter de máximo, podrá ser reducido por la legislación urbanística. Asimismo, esta legislación podrá reducir la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que correspondan a dicho suelo. 5. Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo. 6. <i>Costear o ejecutar la urbanización del sector o ámbito correspondiente.</i> 7. <i>Edificar los solares en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento.</i>

CUADRO COMPARATIVO DE LOS DEBERES DE LOS PROPIETARIOS DE SUELO AL PRETENDER URBANIZARLO (Cont.)

Obligaciones del propietario del suelo	Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana	Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (tras Ley 19/1975, de 2 de mayo)	Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones
Suelo urbanizable no programado	(Esta categoría no existe en esta Ley)	Art. 85.2: Aprobado un Programa de Actuación Urbanística, se estará a lo dispuesto en los números 2, 3 y 4 del artículo anterior, sin perjuicio de las obligaciones, limitaciones y cargas adicionales que se señalen en el Programa en el acuerdo de aprobación.	(Esta categoría no existe en esta Ley, todo es suelo urbanizable, sin distinguir entre programado o no).

NOTA: Transcripción cuasi-literal de los preceptos. Los espaciados son para mejor comparar, haciendo coincidir en horizontal los deberes análogos.

dor (23). Ya hemos visto que la obligación establecida en la Ley 6/98 en nada difiere de la establecida en la Ley de 12 de mayo de 1956. Parece claro, además, que la instalación de suministro de energía eléctrica es esencial para que una compañía distribuidora, con ánimo de lucro, pueda vender energía a los consumidores finales, y que la incorpore a su inmovilizado material, que, en principio, está sujeto a amortización vía tarifa, una parte de la cual debe destinarse a ese fin.

Por tanto, es indudable que después de la cesión, gratuita, el activo de la empresa distribuidora valdrá más que antes. Sin embargo, el Tribunal Supremo dictaminó en una sentencia que como mínimo cabe calificar de sorprendente, que esa obligación de cesión no era ilegal, y que bastante contentos debían estar los promotores, pues al ceder la instalación gratis a la distribuidora dejaban de estar obligados a mantenerla.

Pero no es sólo la energía eléctrica: el resto de las compañías de servicios (agua, gas, telefonía) también pretenden imputar al urbanizador una parte tan grande como pueden ser el coste de las instalaciones necesarias para efectuar su suministro; para lo cual, frecuentemente, buscan el amparo de los municipios, que suelen exigir, para aprobar los proyectos de urbanización, que se les exhiba los convenios firmados con las distintas compañías de servicios, algunos de los cuales cabe calificar de leoninos. Hay que decir que, además, algunos Ayuntamientos no se limitan a exigir las dotaciones que la ley impone, sino que exigen otras que debieran ser voluntarias (gas, teléfono).

Con lo expuesto, es claro que eso es un nuevo sobrecoste que se añade al coste del suelo bruto y que eleva el límite inferior de la horquilla de precios, según lo explicado al principio.

8.5. LA RESERVA DE SUELOS PARA VIVIENDA PROTEGIDA

Últimamente se está imponiendo la moda (24) de que las CC.AA., en sus legislaciones urbanísticas, exijan reservar un determinado porcentaje de los nuevos desarrollos de suelo urbanizable para albergar viviendas sometidas a algún tipo de protección.

Ello obedece a la enorme diferencia que existe entre los precios de la vivienda libre y la vivienda protegida, y al deseo de mantener bajo, a toda

(23) Se ha dicho que esta obligación de cesión gratuita obedeció a un pacto del Ministerio de Economía de la época con las empresas distribuidoras, para que la tarifa creciera menos que el IPC, y que es cierto que la tarifa no crecía de acuerdo con lo previsto, sino que se aplicaba un incremento político. Una vez más, se imputa un coste indebido al suelo.

(24) Iniciada por la Comunidad de Madrid, en su Ley del Suelo de 1995, que obligaba a reservar un 50 por 100 de los nuevos desarrollos para vivienda protegida.

costa, el precio máximo de venta de esta última, por la rentabilidad política que, supuestamente, tiene. Ello empuja al legislador autonómico a pretender obtener suelo para edificar vivienda protegida sin reparar en si el método es ortodoxo, que no lo es.

Desde el punto de vista económico, es claro que si se impone por ley la obligación de reservar suelo para vivienda protegida es porque el precio de venta de ese suelo es inferior al coste de obtención de dicho suelo urbanizado y, por supuesto, al precio de mercado. Y no es menos claro que, dado que hay que lograr el equilibrio financiero en las actuaciones, el coste del suelo para vivienda libre en el mismo desarrollo se verá aumentado en la misma medida en que se disminuya el precio para la vivienda protegida. Y eso, también es claro, es un coste adicional para el suelo urbanizado del polígono, que deberán pagar los compradores de las viviendas libres sitas en él.

Dichos compradores, además de pagar impuestos como los demás, pagarán un coste añadido, que es un subsidio forzoso a los compradores de viviendas protegidas en el polígono, lo que no parece justo ni legal, habida cuenta de que la Constitución reserva la función de redistribución de la riqueza al sistema fiscal, no al urbanismo. Y es indudable que las ayudas públicas a los necesitados deben financiarse con cargo a los presupuestos, es decir, con impuestos.

Esta obligación es una buena muestra de que el problema del precio del suelo y de la vivienda empuja a soluciones cuando menos heterodoxas, que prescinden del análisis sosegado. Hemos dicho que las que establecen esa obligación legal son las CC.AA., y éstas pretenden que, al hacerlo, están ejerciendo una competencia urbanística. Pero las viviendas protegidas no se distinguen de las libres más que en el precio, y el precio de las cosas no es una cuestión urbanística, sino mercantil. La edificación de vivienda protegida no es un uso del suelo distinto de la edificación de vivienda libre. Dicho de otro modo, las CC.AA. no son competentes para establecer dicha obligación, que lo que supone realmente es la imposición de una limitación al precio de venta del suelo o, en algunos casos —y es más grave— la obligación de edificar viviendas protegidas (25); en ambos casos, se trata de atentados al principio de la libre empresa.

Dejemos dicho que en Madrid, comunidad en la que semejante obligación pesa desde 1995, no parece que haya tenido mucho éxito, como ocurre con todas las normas que el sentido común rechaza.

(25) Hemos dicho antes (5. La noción de equilibrio del sistema económico) que la clave del éxito de un Plan de Vivienda es que sea de libre aceptación por parte de los empresarios, y que su viabilidad depende de que los precios de venta de las viviendas libres y las protegidas no estén muy alejados. La imposición de hacer vivienda protegida no puede prosperar, es contraria a la naturaleza humana: no se hace porque su precio máximo de venta apenas permite cubrir gastos.

9. LOS FACTORES QUE NO INFLUYEN EN EL COSTE DEL SUELO

9.1. LA CLASIFICACIÓN O CALIFICACIÓN

A la hora de intentar justificar el intervencionismo, se suele utilizar una serie de argumentos, que conviene analizar, para ver que no son ciertos.

El primero de ellos consiste en decir que la mera clasificación de un suelo como urbano o urbanizable, o su calificación para uso residencial, de oficinas, etc., ya le añade valor, y que ello justifica la pretensión del Ayuntamiento de apropiarse de una parte de ese aumento de valor con ocasión de una reclasificación o recalificación. Pero es fácil demostrar empíricamente que el argumento es falso.

En efecto, hay una serie de municipios en las dos Castillas, en Aragón y en Extremadura, en los que el suelo para edificar y hasta las casas existentes se regalan o casi: se suele pedir a cambio el compromiso de habitarlas y de trabajar en el pueblo, aportando niños si es posible. Es claro que en esos municipios el hecho de clasificar un suelo como urbano o urbanizable, y el hecho de calificarlo para el uso de vivienda, oficina o comercio, no le añade al suelo ningún valor. Si no hay demanda de un bien, ese bien no vale nada o casi nada.

Por el contrario, si hay una demanda sólida y el propio Ayuntamiento provoca la escasez de suelo urbano o urbanizable, o, dentro de él, el destinado a un determinado uso, es claro que le está añadiendo valor, aunque indebidamente.

En un mercado no sometido a restricciones administrativas, el suelo se valoraría en función de su situación y del uso más valioso del que es susceptible, que no siempre es el urbano: baste, como ejemplo, el suelo destinado a los cultivos de primor en El Egido (Almería).

Al urbanizarlo, aportándole capital en forma de obras de urbanización, su valor debería aumentar en el importe de dichas obras más un plus de gestión, que se justifica por haber superado ya una serie de trámites burocráticos, que lo convierten en inmediatamente utilizable para una finalidad económica.

Por su parte, el uso autorizado para dicho suelo no debería influir en su valor: lo prueba el hecho de que en algunas ciudades en ciertas épocas se han transformado viviendas en oficinas y despachos y, en otras, las oficinas y hasta algunas naves industriales en viviendas (los *lofts*). Por tanto, no se trata de que un determinado uso tenga mayor valor intrínseco, sino que la escasez relativa de un suelo calificado para un uso cuya demanda aumenta es lo que le confiere mayor valor.

Lo que aumenta el precio del suelo es la restricción de su oferta cuando hay demanda. Conclusión que es predicable de cualquier bien, como es lógico.

9.2. LA LIMITACIÓN ARTIFICIAL DEL PRECIO DEL SUELO: LA NORMATIVA SOBRE VALORACIONES Y LA PROBIDAD O MÉRITO DEL DUEÑO

Otra de las circunstancias que suele ser argumentada, esta vez para intentar rebajar el precio de dicho suelo o, al menos, la cantidad que percibirá su propietario como consecuencia del proceso de urbanización o cuando se proceda a su expropiación, es el escaso mérito acumulado por el propietario con la mera tenencia del suelo; lo que justificaría, para quienes tal argumentan, que se le despojara de él a precio de ganga.

Sin embargo, la observación de la realidad nos enseña que, a la hora de fijar el precio de una obra de arte, o de una colección de sellos, por ejemplo, no se tiene jamás en cuenta la probidad o mérito del dueño, sino el valor intrínseco de la cosa; o mejor dicho, lo que alguien está dispuesto a pagar por ella. Y no se aprecia razón alguna para que ello sea distinto en el caso del suelo. Las cosas valen lo que valen, y pagar menos de lo que vale por algo que se le arrebatara coactivamente a su propietario merece un calificativo muy feo.

La normativa sobre valoraciones, que iba por el camino recto con la Ley 6/98, se ha separado de él a raíz de la reforma introducida por la Ley 10/2003, que modifica la anterior en cuanto a las valoraciones del suelo en caso de expropiación, dándole un sesgo populista y demagógico, por lo demás inútil.

Todo lo expuesto no significa conformidad con que los propietarios del suelo se enriquezcan con suma facilidad; todo lo contrario, se postula que sus beneficios deben contenerse, pero no por la vía de expoliarles, sino por la vía de introducir libre competencia en el mercado del suelo, privándoles de la situación de oligopolio de la que disfrutaban.

10. CONCLUSIÓN

El precio del suelo se forma, como el de todos los demás bienes y servicios en el mercado, por el juego entre la oferta y la demanda.

Hay una serie de factores de sobre coste que han sido impuestos por motivos políticos e intereses turbios, que podrían eliminarse sin ningún peligro para la estabilidad del mercado.

La única vía segura para garantizar la contención del precio del suelo y de los inmuebles es introducir libre competencia en el mercado; ello exige seguir el camino iniciado por la Ley 6/98 y hacer que sea posible urbanizar cualquier suelo que no deba estar especial y justificadamente protegido; pero también exige velar para que los Ayuntamientos delimiten ámbitos de actuación en la totalidad de su término municipal, que previamente deberá estar totalmente clasificado.

Pero como ello produciría desequilibrio financiero a muchos Ayuntamientos, se juzga imprescindible abordar simultáneamente la reforma de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, sin lo cual cualquier pacto urbanístico fracasará.

No es cierto que la liberalización del suelo —que aún no ha empezado— pudiera producir sobrecostes en la gestión de los servicios públicos; pero si tal ocurriera, no hay más que aplicar los mecanismos que ya existen en las leyes, como la potenciación de las Entidades Urbanísticas Colaboradoras, que tienen por cometido, entre otros, el de conservar las urbanizaciones.

El caso del urbanismo español es la historia de un fracaso incesante, al menos desde 1945; cuesta trabajo creer que, en vista de ello, las soluciones que se postulan sigan siendo mayores dosis de intervencionismo.

MANUEL MARTÍ FERRER

La financiación de la vivienda en el ciclo expansivo 1996-2005 (Resumen de la intervención)

SUMARIO: EL CICLO EXPANSIVO.—TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES DEL CRÉDITO.—EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA.—LA FINANCIACIÓN CREDITICIA.—EL ENDEUDAMIENTO DE LAS FAMILIAS.—LA RIQUEZA INMOBILIARIA.

EL CICLO EXPANSIVO

El mercado de la vivienda en España está atravesando el ciclo más expansivo de su historia reciente. Este ciclo se inició a mediados de los noventa con la reactivación económica y, por ahora, no se aprecian síntomas claros de desaceleración.

En el mercado hipotecario, el punto de flexión en el ritmo de crecimiento se sitúa en el primer semestre de 1996 y desde 1997 se mantiene en tasas interanuales superiores al 19 por 100.

A lo largo del período considerado, el número de hipotecas constituidas anualmente se ha multiplicado por 2,8 pasando de las 530.700 formalizadas en 1995 a más de un millón y medio en 2004.

A nuestro juicio, este hecho se explica por la concurrencia de unas circunstancias económicas, monetarias, demográficas y sociológicas excepcionales, fruto del proceso de convergencia, que en algunos aspectos han acelerado la transformación de la realidad de partida hacia los estándares comunitarios.

En un mercado orientado fundamentalmente al disfrute de la vivienda en propiedad, los recursos necesarios para el desarrollo y renovación del parque inmobiliario dependen de la capacidad del sistema financiero para proporcionar el crédito suficiente en condiciones adecuadas de importes, precio y plazo, y de la capacidad de endeudamiento de las familias.

TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES DEL CRÉDITO

Por ello, el primer hecho relevante es la sostenida caída de los tipos de interés desde niveles del 16 por 100, en el que se encontraban situados al comienzo de la década de los noventa, hasta el 3 por 100 actual.

El descenso continuado de los tipos de interés ha hecho técnicamente posible el alargamiento acompasado de los plazos de amortización, y el efecto combinado de ambas variables ha reducido el importe de las amortizaciones al 30 por 100 del inicial, lo que a su vez ha permitido elevar el porcentaje de financiación para el primer acceso desde niveles anteriores del 60 al 80 por 100 actual.

Esta importante mejora estructural del crédito, que multiplica por cinco la capacidad crediticia de los demandantes de primer acceso, ha sido en parte neutralizada por el incremento de los precios de la vivienda que, financieramente, se ha traducido en un crecimiento del importe medio de los préstamos que se ha multiplicado por 2,6.

No obstante, la capacidad de acceso al crédito estándar se ha visto multiplicada en el período aproximadamente por dos.

EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA

Desde el comienzo del ciclo, la progresiva mejora de las condiciones objetivas del crédito ha estado acompañada de profundas transformaciones de índole económica, demográfica y laboral, que han incidido de forma especial en el segmento de demanda de primer acceso.

En el período considerado, se han creado 4,8 millones de empleos de los que 2,6 millones han correspondido a mujeres. Esto ha favorecido los procesos de emancipación y creación de hogares que se han incrementado en 2,7 millones. Además el número de hogares con dos o más miembros empleados ha crecido en 836.725.

Por otra parte, el flujo creciente de inmigración ha producido un aumento de 2,53 millones de extranjeros censados.

A partir de 1996, esta demanda emergente fue accediendo a la propiedad, fundamentalmente por el segmento de la vivienda usada, aportando liquidez a los propietarios de viviendas de bajo precio que, en gran parte, han reinvertido en viviendas de mayor calidad o en segunda residencia, generando una espiral dinamizadora de la demanda que ha estado presente durante todo el período expansivo.

La industria de la promoción dio una respuesta excepcional a la presión de la demanda, y así las 246.000 viviendas anuales de promedio iniciadas el primer quinquenio de los noventa aumentaron a 375.000 durante el segundo y a 577.000 durante el último quinquenio pasado.

Este importante esfuerzo de la oferta no ha resultado suficiente para satisfacer la demanda real, por lo que los precios de la vivienda iniciaron una fuerte escalada a partir de 1998, que se ha mantenido durante todo el ciclo.

LA FINANCIACIÓN CREDITICIA

El incremento de la actividad y el aumento de los precios de la vivienda ha hecho crecer exponencialmente la demanda anual de crédito que se ha multiplicado por 7,4 en el período, pasando de 26.600 millones de euros a los 195.300.

A su vez, el saldo de crédito hipotecario gestionado se ha multiplicado por 5,3, pasando de 110.000 millones a 583.000.

El ritmo de crecimiento del crédito hipotecario en el sistema financiero ha sido muy superior al de los depósitos, de tal forma que su peso relativo ha pasado del 43 al 94,5 por 100, obligando a las entidades a recurrir a los mercados internacionales de capitales para atender la demanda de la actividad inmobiliaria nacional.

Por ello, los saldos de títulos hipotecarios que entre 1996 y 1998 se habían mantenido en niveles equivalentes al 7 por 100 del saldo del crédito hipotecario gestionado, alcanzaron niveles del 9 por 100 entre 1998 y 2000 para crecer rápidamente hasta el 24 por 100 a finales de 2004. El ritmo de emisiones se ha mantenido muy fuerte en la primera mitad de 2005 y a finales de mayo representaba ya el 26 por 100 del crédito gestionado.

A pesar de esta excepcional presión de la demanda, los tipos del mercado hipotecario español se han mantenido sensiblemente más bajos que los tipos medios de la UME, lo que ha supuesto un menor coste financiero tanto para la industria de la promoción como para las familias que han adquirido una vivienda.

La reducción de la factura por interés, frente al coste de la financiación media de la UME fue, para las familias españolas, de unos 3.700 millones de euros el año 2003, y de 4.100 millones en 2004, y para la industria de la promoción de 900 y 1.100 millones de euros respectivamente.

La eficiencia alcanzada por el sistema financiero español en la gestión del crédito hipotecario le ha permitido ofrecer a las familias y a la industria los tipos más bajos de Europa y obtener uno de los RORAC más altos, a pesar de estar sometido a una política monetaria común y de utilizar los mismos mercados de refinanciación que sus colegas comunitarios.

A lo largo del período expansivo se ha modificado significativamente la estructura de la cartera crediticia de las entidades, que han visto crecer el peso del crédito hipotecario en sus balances del 42,7 al 59,9 por 100.

También ha crecido considerablemente el peso del crédito hipotecario sobre el PIB, que ha pasado del 23,5 al 70,2 por 100.

En términos relativos, el incremento de crédito hipotecario sobre el PIB en España durante los años 1995-2003, se sitúa entre los más elevados de Europa, sólo superado por Holanda y Portugal. A pesar de ello, a dicha fecha el porcentaje del crédito hipotecario sobre el PIB en España era ligeramente inferior a la media de la Europa de los quince.

A finales de 2003, el saldo del crédito *per capita* para adquisición de vivienda en España seguía siendo notablemente inferior a la media europea.

EL ENDEUDAMIENTO DE LAS FAMILIAS

En la primera mitad de los noventa, con una economía en recesión y una tasa elevada de paro, la capacidad de las familias españolas para endeudarse, anticipando sus rentas futuras, era muy baja y se situaba en niveles muy inferiores a la media de las familias europeas.

Es a partir de 1996, como resultado de los cambios descritos, cuando dicha capacidad de endeudamiento crece considerablemente hasta situarse en el nivel medio comunitario e incluso superarlo, al haberse producido un estancamiento de las economías de los países más ricos.

Así, el endeudamiento total pasa del 45,5 por 100 de la Renta Bruta Disponible (RBD) al 103,6 por 100, alcanzado en diciembre de 2004. De este endeudamiento, una parte importante corresponde a la financiación hipotecaria, que ha pasado del 16,9 al 61,9 por 100 de la RBD.

El peso de la deuda inmobiliaria sobre la deuda total de las familias ha crecido progresivamente en el período en la medida en que han ido mejorando las condiciones financieras para el acceso a la vivienda. Por ello, ha pasado de representar el 37 por 100 de la deuda total al 60 por 100, porcentaje este similar al de la media comunitaria de los años 99-01 y de los países más centrados.

Sin embargo, este excepcional crecimiento del endeudamiento total de las familias ha estado acompañado de una disminución de la carga financiera por intereses como consecuencia de las transformaciones del costo del crédito descritas. Así, la factura anual de las familias, en concepto de intereses de su deuda, ha descendido del 4,93 por 100 de la RBD al 4,17 por 100.

La carga financiera total ha crecido levemente, pasando en el período del 10,71 por 100 sobre la RBD al 13,85 por 100, dado el fuerte incremento del volumen de amortización anual de capital que el crecimiento de la deuda requiere.

Por lo que respecta al esfuerzo específico para la adquisición de las viviendas, la evolución del precio del dinero, en términos de cuota mensual

necesaria para amortizar una cantidad constante, redujo sostenidamente las cuotas de amortización del crédito hasta finales de 1999.

A partir de dicha fecha, el crecimiento de los precios de la vivienda ha neutralizado, en parte, el descenso progresivo del precio del dinero, y a finales de 2004 el esfuerzo de amortización se había situado en niveles ligeramente superiores a diciembre de 1995 y en el 91,7 por 100 del correspondiente a 1990.

A lo largo de todo el ciclo, las familias que financiaron su vivienda en el mercado hipotecario han visto reducido el coste anual del préstamo contratado respecto del coste inicial asumido, lo que sin duda ha representado un estímulo importante para la decisión de mejorar la vivienda, en los casos en los que ha sido posible y con carácter general, para toda la demanda potencial indecisa.

La evolución estructural del crédito y el cambio de condiciones económicas y de empleo de las familias han hecho que el porcentaje de la renta neta que las familias destinan a la amortización del préstamo hipotecario en el momento de la contratación se haya mantenido muy estable durante todo el ciclo, con un suave descenso entre 1995 y 1999 y un ligero repunte entre 2000 y 2003.

Por su parte, la dudosidad del crédito hipotecario se ha mantenido en niveles moderados durante todo el ciclo, con un sostenido descenso que ha venido marcando constantes mínimos históricos.

La abundancia, exceso incluso, de referencias a valores medios en el mercado de la vivienda y su financiación, no puede hacernos perder de vista que se trata de una actividad caracterizada por la individualidad de las operaciones y que sólo termina de ser bien comprendida mediante una adecuada desagregación de datos.

Por ejemplo, una elemental desagregación de la estructura de la contratación de 2004 pone de manifiesto que los porcentajes medios de financiación sobre el valor del inmueble se han movido entre el 78 por 100 para las primeras viviendas, en primer acceso, y el 40 por 100 para otros destinos como la rehabilitación, garajes o pequeños locales polivalentes; y el ratio de endeudamiento entre el 38 por 100 para el primer acceso y el 20 por 100 para la segunda vivienda o el 15 por 100 para «otros».

LA RIQUEZA INMOBILIARIA

El mercado inmobiliario, especialmente el de la vivienda, ha sido uno de los principales protagonistas del crecimiento de la economía española durante el último decenio.

Los permisos de construcción en España a partir de 1998 superan los correspondientes a cualquiera de los cuatro grandes países europeos y los últimos años han superado a los de Alemania, Reino Unido e Italia juntos.

El incremento de los empleos directos en el sector de la construcción ha sido de 1.234.000, lo que representa un 24 por 100 de todo el empleo generado. El incremento del total de ocupados, directos e indirectos, en el sector, se estima que ha alcanzado la cifra de 1.937.000 ocupados, que representa un 38 por 100 sobre el incremento total de empleos.

España, con 528 viviendas por cada mil habitantes, se ha situado a la cabeza de los países comunitarios en dotación de viviendas. La media para el conjunto de países es de 432,6 por cada mil habitantes.

Además, esta riqueza patrimonial está más distribuida entre las familias españolas que en el resto de las europeas, ya que la ocupación en propiedad en España es del 83 por 100 frente al 65 por 100 de la media comunitaria.

Este proceso de expansión ha tenido su reflejo en el importante crecimiento de la riqueza inmobiliaria de las familias que en porcentaje sobre la RBD se ha duplicado pasando del 414 al 832 por 100. También en relación con el PIB, el crecimiento de la riqueza inmobiliaria ha pasado del 289 al 534 por 100.

Descontando la deuda pendiente por crédito a la vivienda, la riqueza inmobiliaria neta de las familias ha crecido del 390 al 770 por 100 y en relación con el PIB, el crecimiento neto ha pasado del 271 al 488 por 100.

A finales de 2004, la riqueza inmobiliaria media de las familias españolas representa el 85 por 100 de su riqueza total.

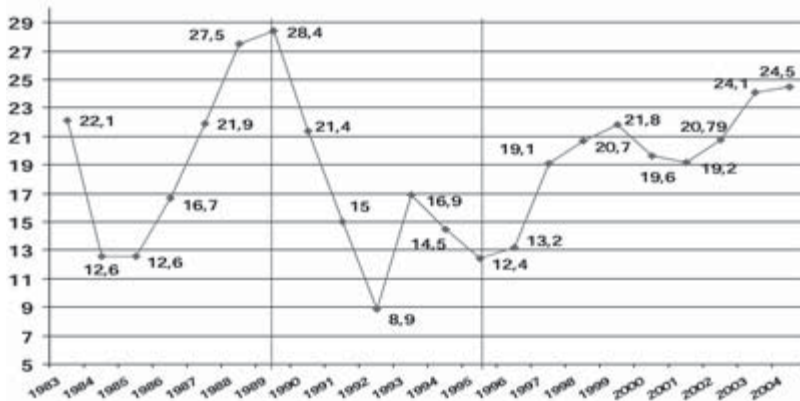
En resumen y por ahora, en el balance del ciclo expansivo hay que contabilizar la formalización de 9,5 millones de hipotecas, la puesta a disposición del mercado de 850.000 millones de euros, la construcción de 4,5 millones de nuevas viviendas, la adquisición o rehabilitación de 8,5 millones de viviendas de primera o de segunda mano y la creación de 1.937.000 empleos directos e indirectos en torno a la construcción de viviendas.

Además, los hogares españoles disfrutan, con gran diferencia respecto al conjunto de las familias europeas, del mayor nivel de riqueza inmobiliaria neta con la distribución más extensa de la misma.

GREGORIO MAYAYO

Presidente de la Asociación Hipotecaria Española

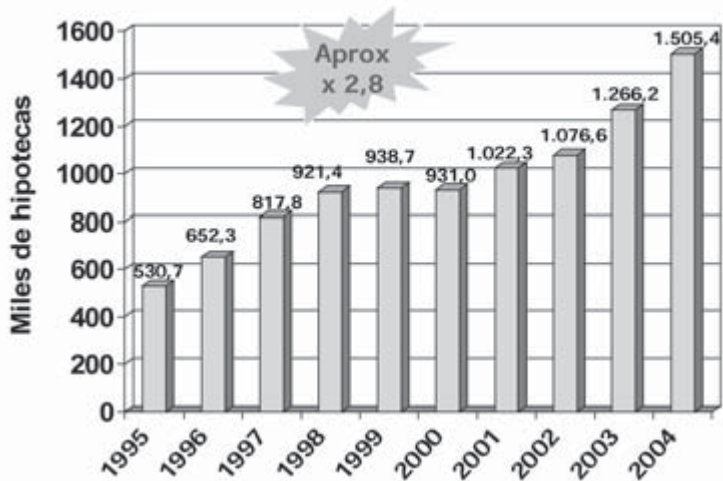
TASA DE VARIACIÓN INTERANUAL DEL SALDO DE CRÉDITO HIPOTECARIO GESTIONADO



(*) Fuente: Banco de España.

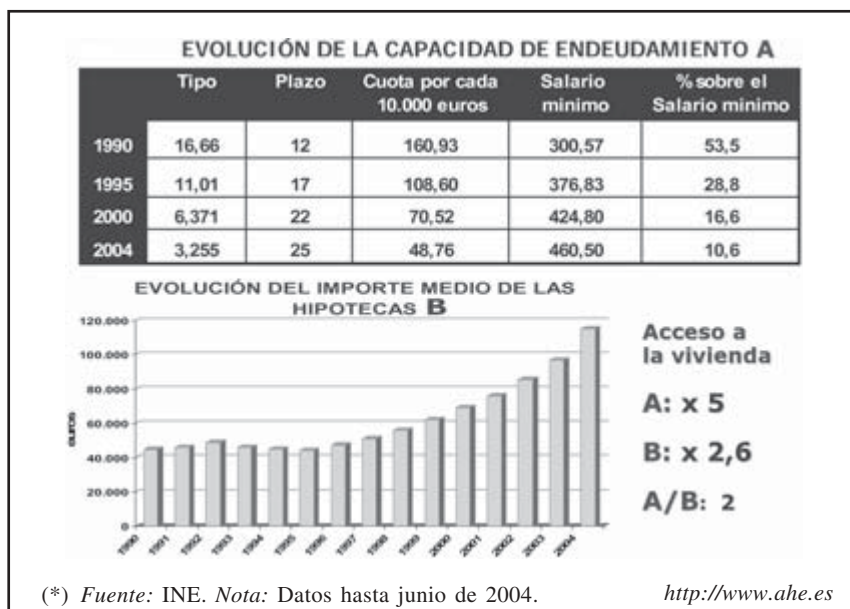
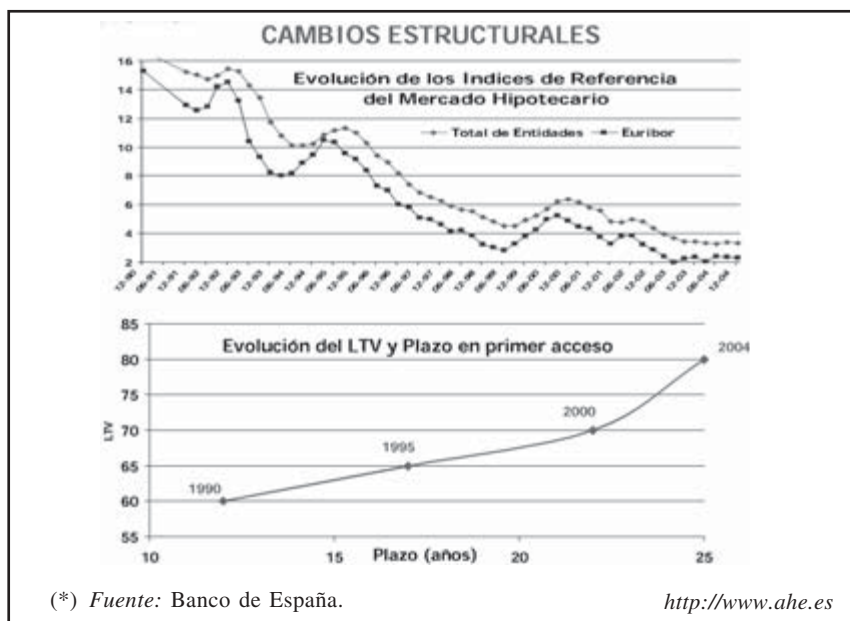
<http://www.ahe.es>

NÚMERO DE HIPOTECAS CONSTITUIDAS DESDE 1995



(*) Fuente: Banco de España.

<http://www.ahe.es>



EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA DE PRIMER ACCESO 1995-2004

Nuevos Empleos: 4,8 millones

-De los que mujeres: 2,6 millones (54,2%)

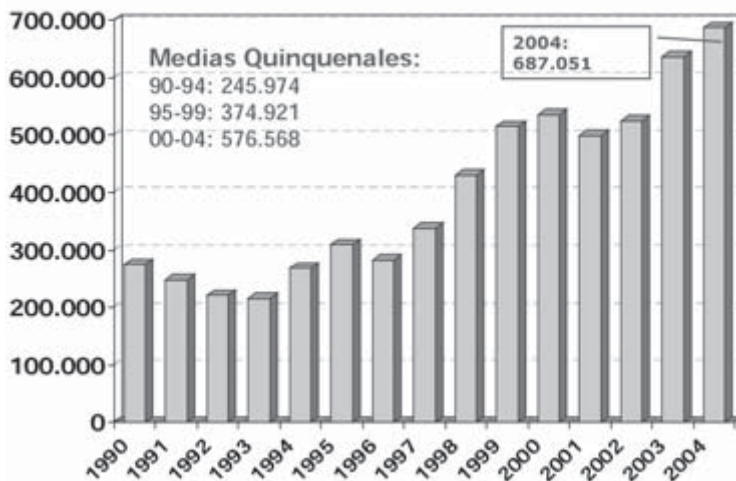
Crecimiento del número de Hogares: 2,66 millones

Incremento de Hogares con 2 o más empleados: 838.725

Incremento extranjeros: 2,53 millones

<http://www.ahe.es>

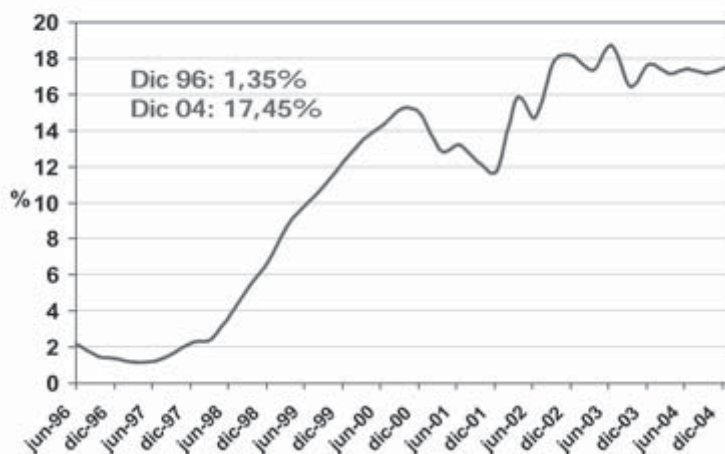
EVOLUCIÓN DE LAS VIVIENDAS INICIADAS



(*) Fuente: Ministerio de Fomento.

<http://www.ahe.es>

TASA DE VARIACIÓN INTERANUAL DEL PRECIO DE LA VIVIENDA LIBRE EN ESPAÑA

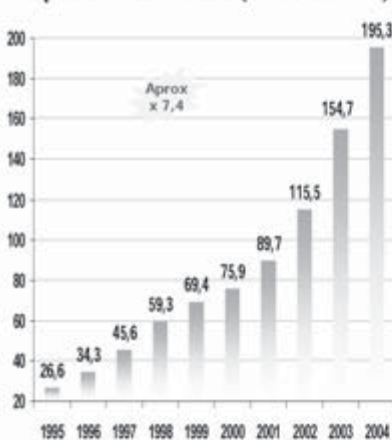


(*) Fuente: Banco de España.

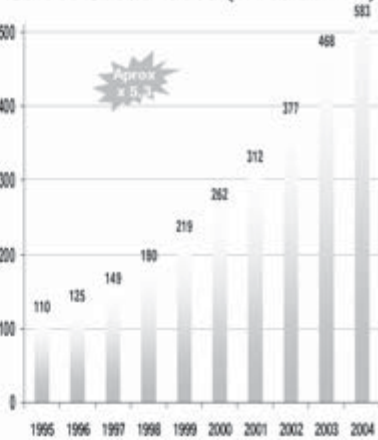
<http://www.ahe.es>

Actividad Hipotecaria e Inmobiliaria 2004

Disposiciones Brutas (miles de mill)



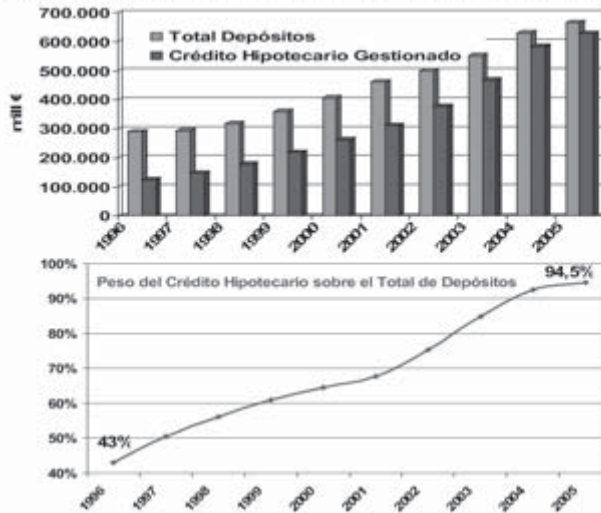
Saldos Gestionados (miles de mill)



(*) Fuente: Banco de España.

<http://www.ahe.es>

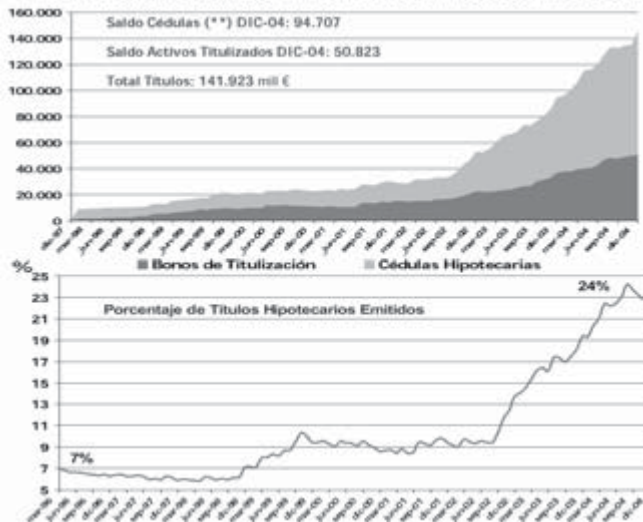
EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO HIPOTECARIO VS DEPÓSITOS TOTALES



(*) Fuente: Banco de España (DATOS DE ABRIL DE 2005).

<http://www.ahe.es>

EVOLUCIÓN DEL SALDO VIVO DE LOS TÍTULOS HIPOTECARIOS



<http://www.ahe.es>

IMPACTO DEL DIFERENCIAL DE TIPOS CON LA UME

DISMINUCIÓN DEL COSTE FINANCIERO TOTAL

(miles de millones de euros)		Saldo medio del crédito	Diferencial de Tipos con la UME	Reducción de Intereses
2003	Adquisición	289	1,3	3,7
	Promoción	69	1,3	0,9
2004(*)	Adquisición	355	1,2	4,1
	Promoción	99	1,2	1,1

REDUCCIÓN DE LA CUOTA MEDIA FAMILIAR

Vivienda Importe Medio: 115.005 euros

Tipo de Contratación: 3,15

Tipo europeo: 4,5

Plazo: 25 años



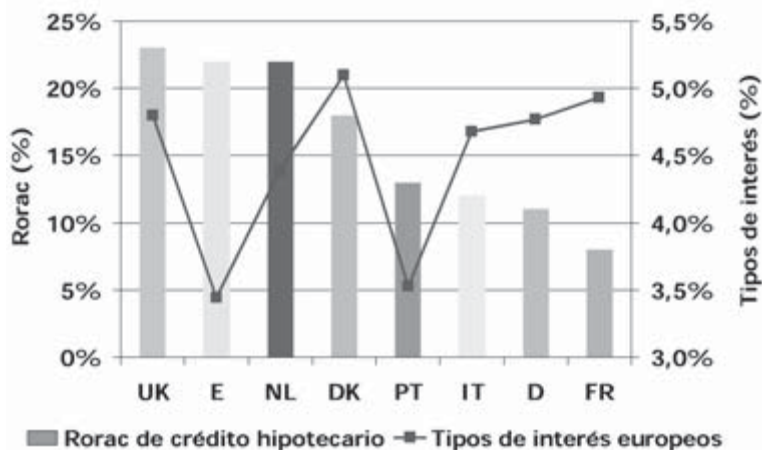
Diferencial Cuota mensual

84,8 euros

(*) Datos estimados por la Asociación.

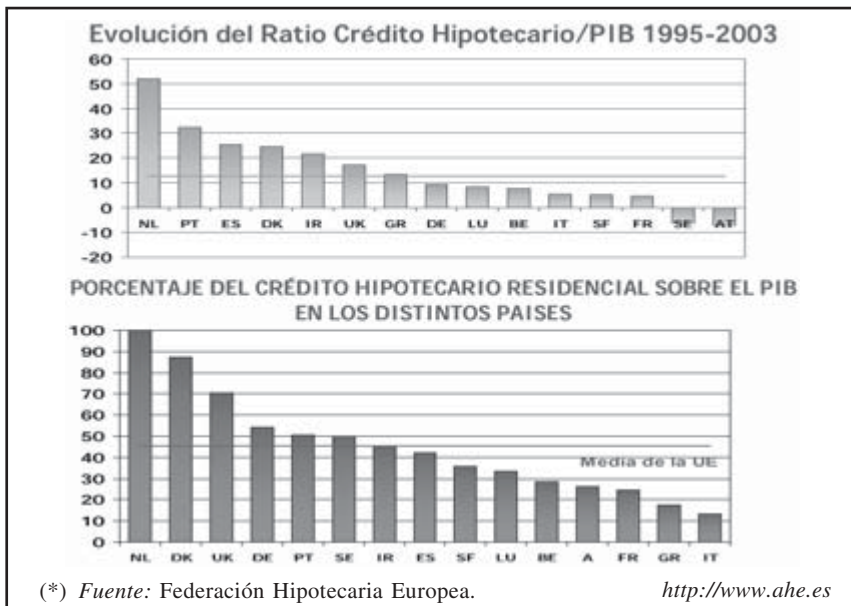
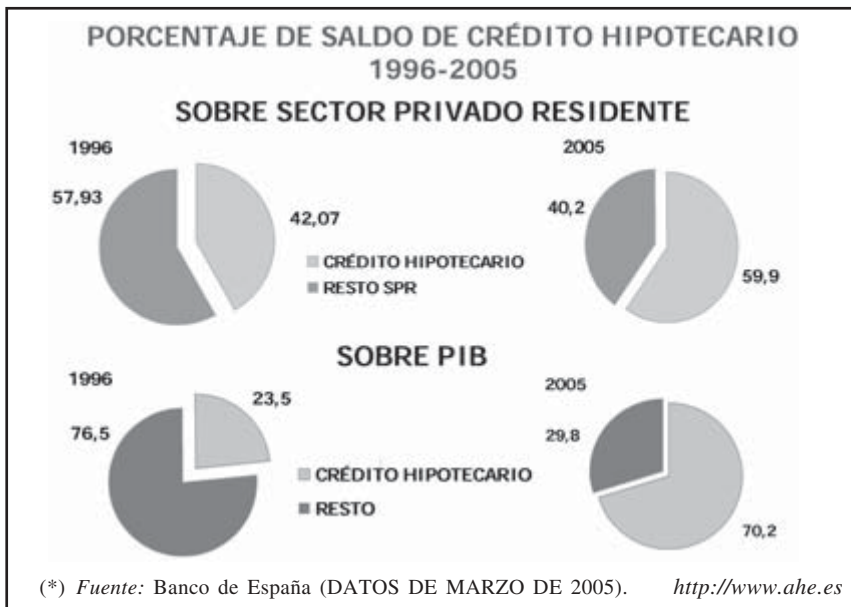
<http://www.ahe.es>

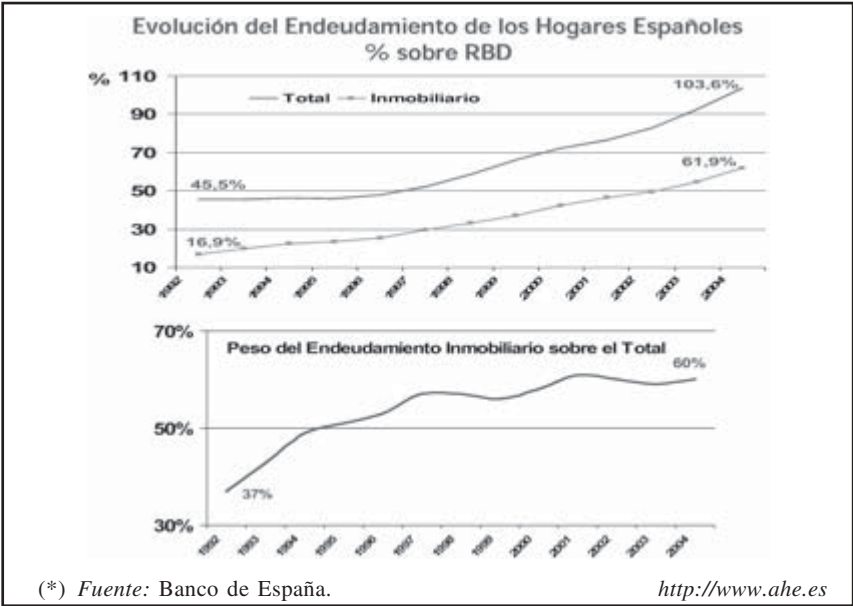
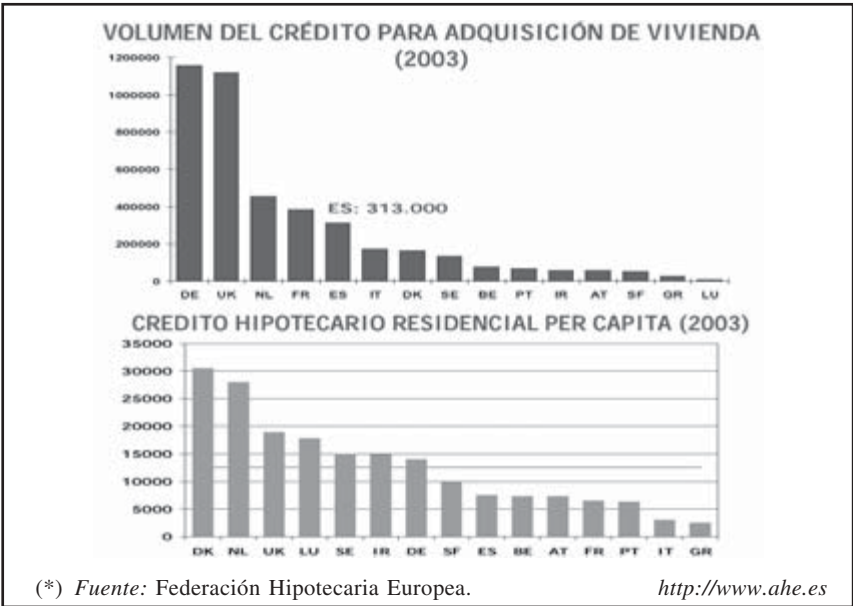
RORAC DEL CRÉDITO HIPOTECARIO Y TIPOS DE INTERÉS



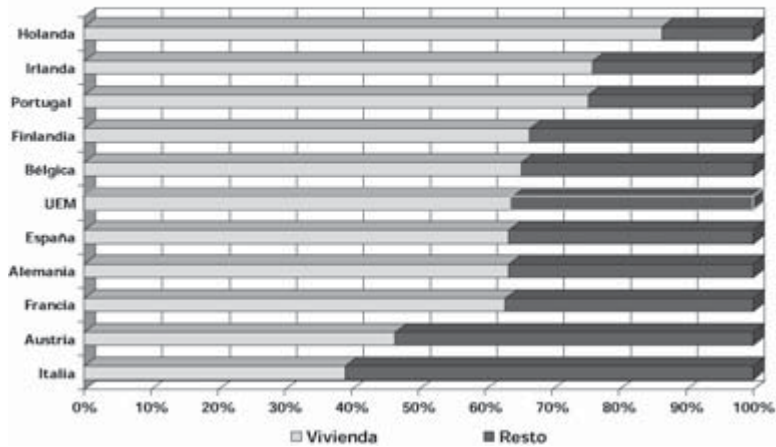
(*) Fuentes: «Estudio sobre la integración de los mercados hipotecarios europeos», F.H.E. y Mercer Oliver Wyman.

<http://www.ahe.es>





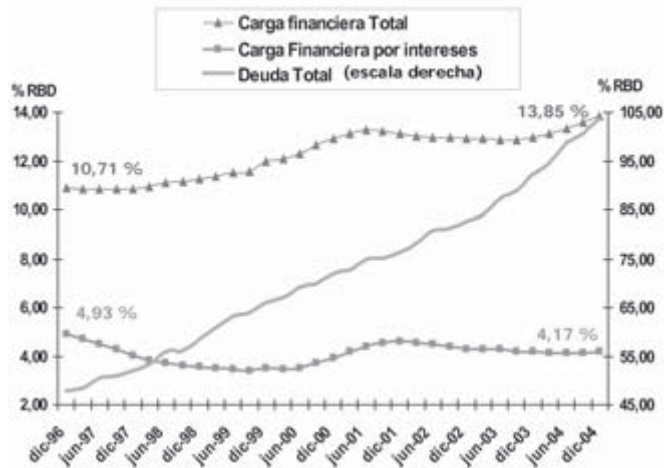
DISTRIBUCIÓN DE LOS PRÉSTAMOS BANCARIOS A LOS HOGARES EN LA UEM (MEDIA 1999-2001)



(*) Fuente: Banco de España, BCE y OCDE.

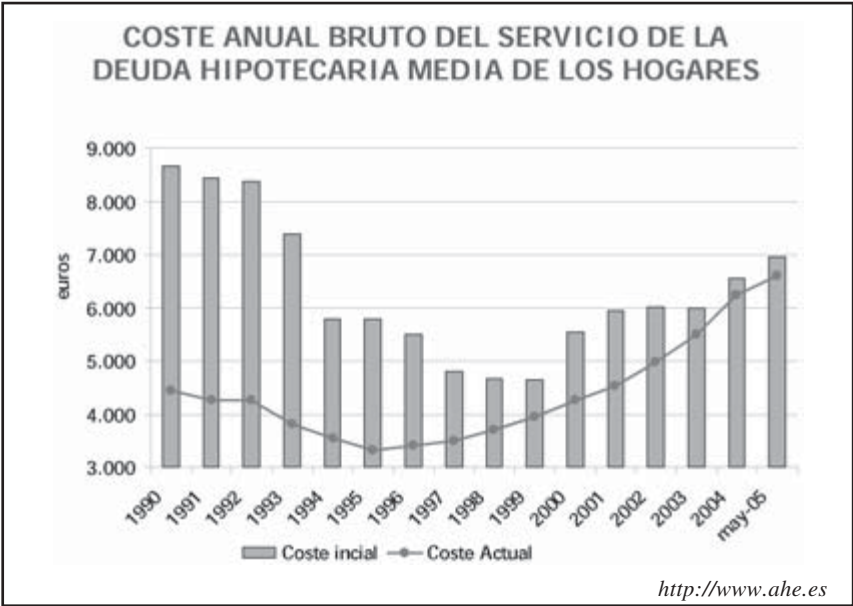
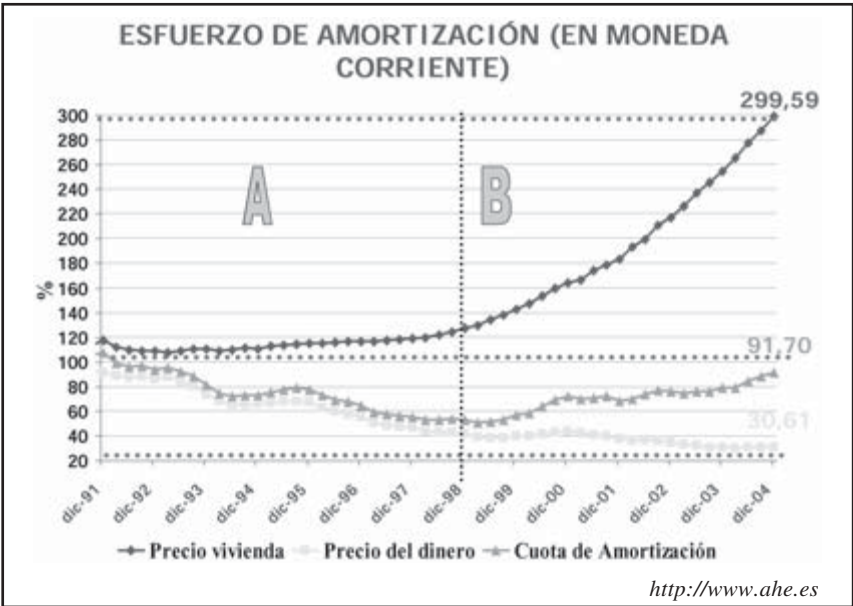
<http://www.ahe.es>

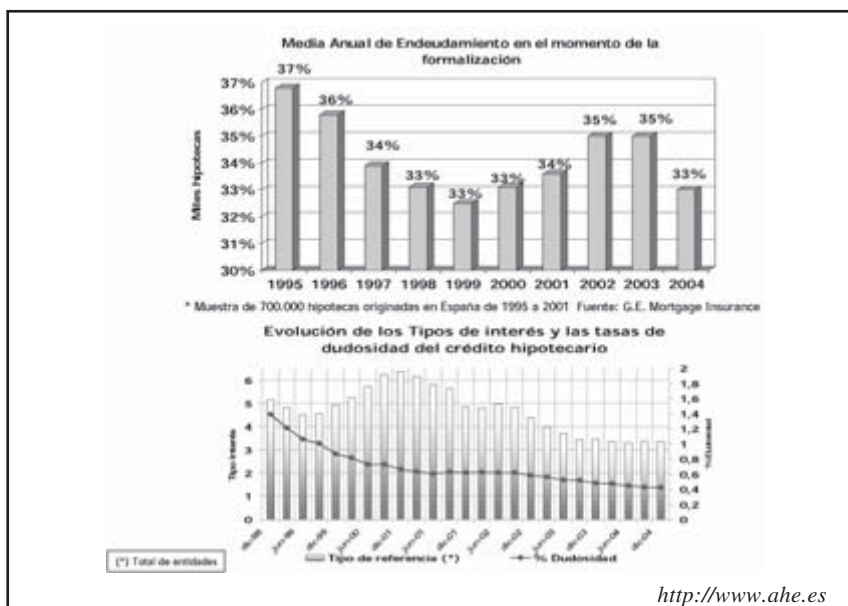
ENDEUDAMIENTO Y CARGA FINANCIERA



(*) Fuente: Banco de España.

<http://www.ahe.es>



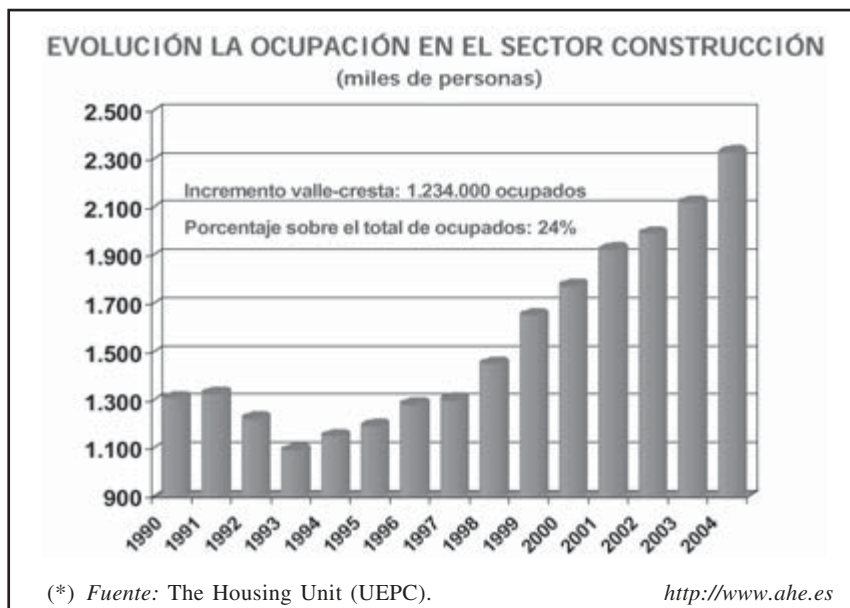
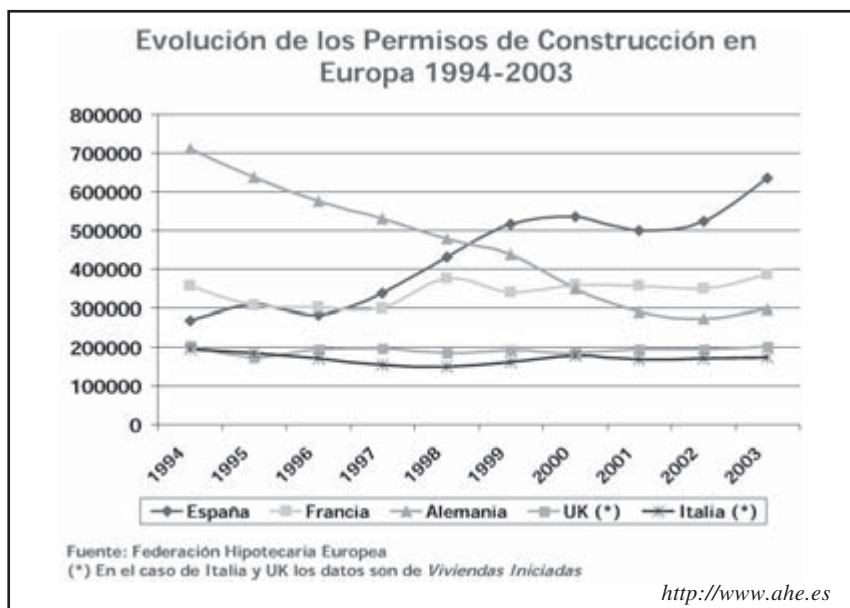


ESTRUCTURA DE LA CONTRATACIÓN DEL CRÉDITO HIPOTECARIO PARA VIVIENDA

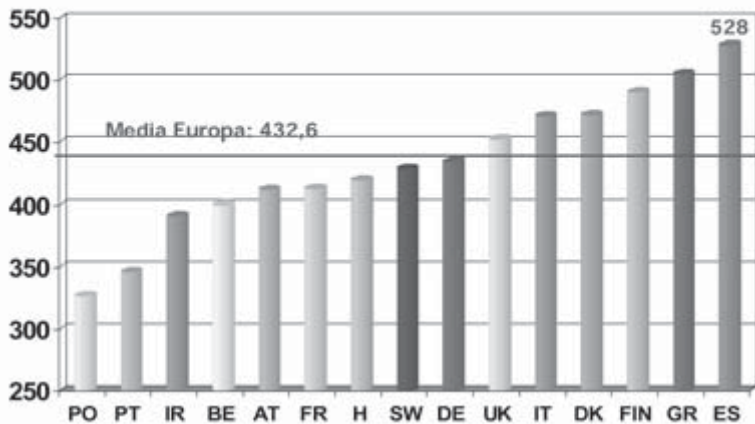
Finalidad	sobre el Total Vivienda	LTV %	RATIO DE ENDEUDAMIENTO %
Primer Vivienda	65%	71,5	34,3
1º Acceso	45%	78	38
Reposición	20%	57	26
Segunda Vivienda	20%	60	20
Otros (*)	15%	40	15
TOTAL VIVIENDA	100	65	29

(*) REHABILITACIÓN, REFORMAS, GARAJES, POLIVALENTES, ETC.

http://www.ahe.es



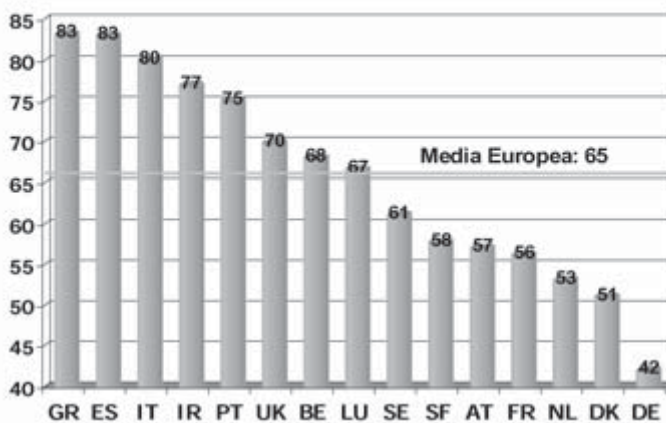
NÚMERO DE VIVIENDAS POR CADA 1.000 HABITANTES EN EUROPA



(*) Fuente: The Housing Unit (UEPC).

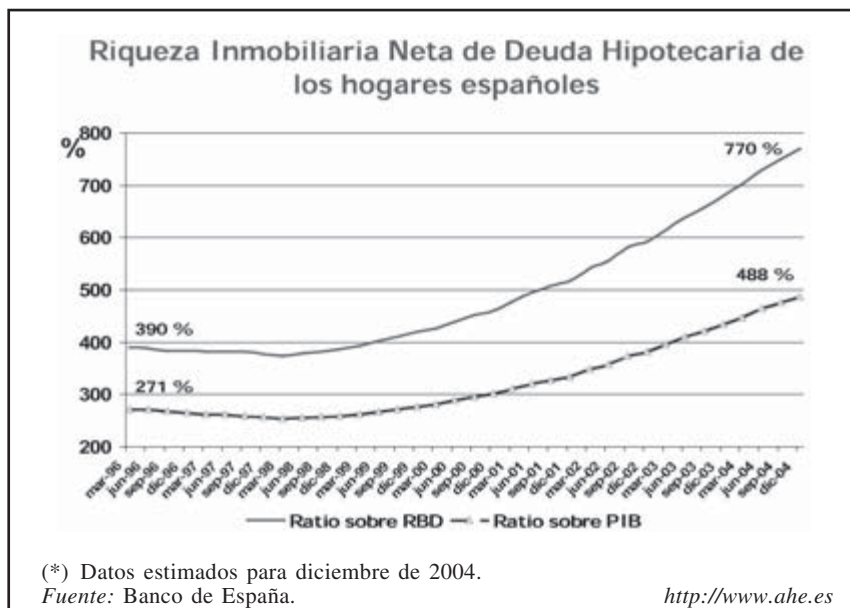
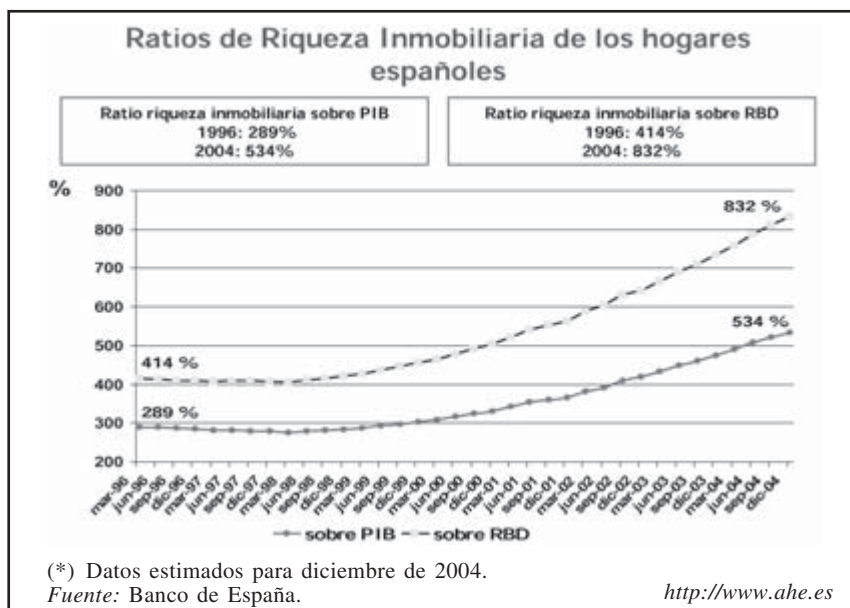
<http://www.ahe.es>

Porcentaje de Ocupación de Vivienda en Propiedad 2003



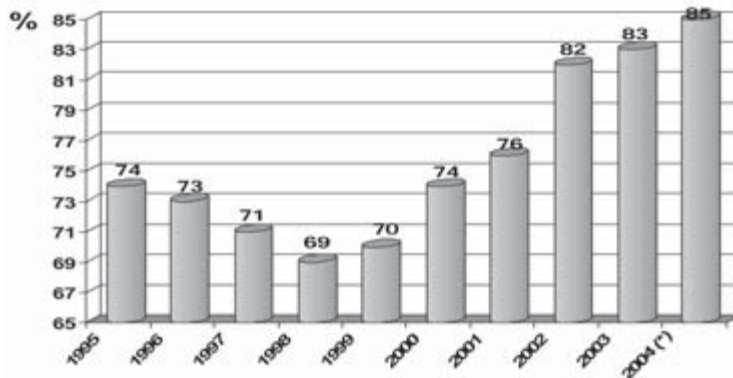
(*) Fuente: Federación Hipotecaria Europea.

<http://www.ahe.es>



RIQUEZA INMOBILIARIA DE LAS FAMILIAS SOBRE SU RIQUEZA TOTAL

En porcentaje



(*) Dato correspondiente a diciembre de 2004 estimado.

Fuente: Banco de España.

<http://www.ahe.es>

BALANCE DEL CICLO 1996-2004

NÚMERO DE HIPOTECAS	→	9,5 millones €
CAPITAL DISPUESTO	→	850 millardos €
VIVIENDAS INICIADAS	→	4,5 millones €
ADQUISICIONES Y REHABILITACIONES	→	8,5 millones €
EMPLEOS DIRECTOS EN CONSTRUCCIÓN	→	1.233.914 ocupados
EMPLEOS INDIRECTOS EN CONTRUCCIÓN	→	703.331 ocupados

% sobre	DEUDA HIPOTECARIA		RIQUEZA INMOBILIARIA	
	1998	2004	1998	2004 (*)
PIB	24	46	283	534
RBD	33	62	420	832

(*) Dato correspondiente a diciembre de 2004 estimado.

Fuente: Banco de España.

<http://www.ahe.es>

Arrendamientos urbanos y régimen jurídico de la vivienda

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ARRENDAMIENTO DE VIVIENDAS.—3. INTERVENCIONISMO PÚBLICO Y LEGISLACIÓN ESPECIAL DE ARRENDAMIENTOS URBANOS.—4. TENDENCIAS LEGISLATIVAS MODERNAS Y MERCADO INMOBILIARIO.—5. LA PROTECCIÓN DEL ARRENDAMIENTO Y LA COORDINACIÓN CON LA LEGISLACIÓN PROCESAL SOBRE EL DESAHUCIO POR FALTA DE PAGO.—6. LA DINAMIZACIÓN DEL MERCADO INMOBILIARIO DE ALQUILERES Y LA POLÍTICA DE ACCESO A LA VIVIENDA.—7. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución Española, en su artículo 47 establece, como uno de los objetivos prioritarios de la política social y económica, el derecho de «todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada». Lo cual es, a su vez, un mandato a los poderes públicos para que promuevan las condiciones necesarias y establezcan las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo conforme al interés general para impedir la especulación.

En esta dirección se han desarrollado las modernas tendencias legislativas de arrendamientos urbanos, con la revisión de la antigua Ley de Arrendamientos de 1964, mediante la aprobación del Real Decreto-Ley 2/1985, que intentaba estimular la inversión inmobiliaria y el mercado de viviendas en alquiler, por efecto de la supresión de la denominada prórroga legal de los arrendamientos; y también por la vigente Ley de Arrendamientos de 24 de noviembre de 1994, en cuyo preámbulo proclama «que la finalidad última que persigue la reforma es la de coadyuvar a potenciar el mercado de arrendamientos urbanos, como pieza básica de una política de vivienda orientada

por el mandato constitucional consagrado en el artículo 47, de reconocimiento a disfrutar de una vivienda digna y adecuada».

Diez años después de esta reforma no se ha conseguido la necesaria revitalización o dinamización del mercado de alquiler en España que, según las estadísticas que facilita el Ministerio de la Vivienda, experimenta un retroceso del 10 por 100 en los últimos veinte años.

En una economía de mercado, la vivienda, como cualquier otro bien o servicio, se regirá por la ley de la oferta y la demanda, y la disminución o la contención del precio de la misma estará vinculada necesariamente a la existencia de una suficiente oferta que satisfaga la demanda.

Sabemos que en España, según los cálculos efectuados por el Gobierno, existen tres millones de pisos vacíos, que eventualmente podrían incorporarse al mercado de alquileres que, a su vez, es uno de los más reducidos de la Unión Europea. Y los incentivos fiscales establecidos (reducción en la cuota de hasta un 50 por 100 de la renta), las ayudas directas recogidas en el Plan de Vivienda (hasta 6.000 € para las reformas de los pisos que se ofrezcan en el mercado), la creación del Organismo denominado Sociedad Pública de Alquiler y las subvenciones al alquiler previstas en el reciente Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, no parecen suficientes, si no van acompañadas estas medidas de otras complementarias y muy importantes en el orden procesal y judicial, tendentes a hacer efectivo el procedimiento de desahucio por falta de pago, para combatir eficazmente la morosidad y proteger también a los propietarios arrendadores frente a los incumplimientos de los inquilinos.

La oferta de viviendas en alquiler en España apenas representa el 9 por 100 del total, frente a un 50 por 100 de algunos países de la UE como Alemania y a un 40 por 100 de Francia, Reino Unido, Bélgica o Portugal. La revitalización de este sector, importante en la política sobre la vivienda, se producirá no sólo por las citadas ayudas directas y los incentivos fiscales, sino también, como señalamos, por dotar de seguridad jurídica a la relación arrendaticia. De ahí que el Ministerio de Justicia, en colaboración con el Ministerio de la Vivienda, haya propuesto una reforma en la Ley de Enjuiciamiento Civil, a propósito del juicio de desahucio por falta de pago, creando las denominadas Oficinas de Señalamiento Inmediato, nuevo órgano administrativo que se encargará de dar celeridad a los procedimientos de desahucio por falta de pago; todo ello con la finalidad de reducir notablemente los plazos actuales que el propietario necesita para el desalojo de la vivienda y el lanzamiento de los inquilinos morosos.

Se presenta así la legislación civil y procesal sobre los arrendamientos de viviendas, como un útil y necesario instrumento de política social, que deberá desarrollar el Ministerio de la Vivienda junto con el de Justicia. Reto importante que podrá justificar su eficacia en la gestión de la política de viviendas,

si se desarrolla satisfactoriamente en una materia en que las competencias son fundamentalmente, en cuanto se refiere a la planificación general urbanística y del suelo, de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos.

Esto, sin duda, comportaría una gran aportación al diseño de la nueva política de vivienda en España y contribuirá a fomentar adecuadamente el desarrollo del parque de viviendas en alquiler.

2. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ARRENDAMIENTO DE VIVIENDAS

El arrendamiento de viviendas, de gran desarrollo en el Derecho actual, contrasta, como bien señala J. CASTÁN, con la restringida aplicación que tuvo en los Derechos primitivos e históricos.

La locación de animales, según la Instituta de GAYO, fue conocida en tiempos de las Doce Tablas. DERNBURG, por su parte, señala que la forma originaria de locación fue la de semovientes, en derredor de la cual se forman las líneas fundamentales de la teoría de la locación; de este modo, explica, que el comprador a quien se transmite la propiedad de una cosa arrendada, no estaba obligado a respetar los arrendamientos realizados por el propietario anterior. Esto no tendría nada de extraño respecto a los arrendamientos de bienes muebles; pero repugnaría esencialmente cuando se trata de arrendamientos de bienes inmuebles. Esta tesis de DERNBURG no es compartida por otros autores, así el romanista MOMMSEN situará el origen del arrendamiento en el Derecho Público Patrimonial, y KORNEIMANN lo hace derivar de la compraventa o del precario.

En la tradición jurídica germánica (PLANITZ BRUNNER) aún aparecen más confusos los perfiles iniciales de esta categoría jurídica, vinculándose especialmente a una evolución de las cesiones genéricas y del precario.

En el medievo (CALASSO, TARELLO) se entenderá el arrendamiento con una tendencia a la perpetuidad hasta el extremo de llegar a confundirse durante esta época el arrendamiento con la enfiteusis y otros derechos del ámbito agrario afines, que más bien —como señala J. CASTÁN— constituyan formas de derechos reales, siendo poco frecuente la locación pura de tipo romano.

En esta época del Derecho intermedio de *locatio simplex* del Derecho romano convivirá, como ha puesto de relieve entre nosotros C. VATTIER (siguiendo en este punto a ASTUTI y a GROSSI), con otras figuras que proceden de los antiguos derechos germánicos, que conllevan el reforzamiento de la posición y de la figura del arrendatario hasta convertirlo en un titular de un derecho real, asimilando el contrato de arrendamiento por una parte al comodato y por otra al censo enfiteútico o al derecho de superficie. Así se construirá la categoría de la *locatio ad longum tempus* que transmitía al arrendatario el dominio útil.

En España en las Partidas, por influencia del Derecho romano, no se acogerá el carácter real del contrato de arrendamiento. Y las normas protectoras de los arrendamientos urbanos a partir del siglo xvi se ocuparán exclusivamente del control de las rentas y del establecimiento de preferencias o privilegios para alquilar viviendas en las ciudades (Salamanca, Burgos, Madrid). Será posteriormente, cuando un Auto acordado el 21 de julio de 1792, que se refería igualmente a viviendas y a locales de negocio, contempla por primera vez la prórroga forzosa del arrendamiento y la subrogación de los herederos en el caso de muerte del arrendatario.

Los Códigos y Leyes del siglo xix abolieron la propiedad señorial y el contrato de arrendamiento adquirirá gran importancia, bajo la influencia de un marcado liberalismo individualista, que puede comprobarse en el Decreto de 8 de junio de 1813, y sobre todo en la Ley de Arrendamientos Urbanos de 9 de abril de 1842. Así en el aludido Decreto de 8 de junio de 1813, las Cortes de Cádiz establecieron que «los arrendamientos de cualquiera fincas serán libres a gusto de los contratantes y por el precio o cuota en que convengan». Esta dirección se mantiene en la Ley de 1842, que derogó el texto de 1792 y que fue la vigente hasta el Código Civil, que también recogerá fielmente esta tradición ultraliberalista, continuando la dirección emprendida también en este punto por el Proyecto de 1851, estableciendo la libertad contractual, libre fijación del tiempo de duración del contrato y del precio o renta.

La doctrina criticó la regulación del Código, sobre todo en cuanto a la no inscriptibilidad de los arrendamientos de duración inferior a seis años, que se estimó contradictoria con la verdadera naturaleza jurídica de los mismos, al ser éste un *ius in re* y no *ad rem*, el derecho del comprador de destruir el arrendamiento no inscrito anterior a la compra y no contemplar el derecho a indemnización por las mejoras útiles.

Después de la primera guerra mundial, ante la escasez de viviendas y el notable aumento de la población en las ciudades por el paulatino abandono del campo y el traslado de ésta a las grandes urbes, donde se necesitarán más viviendas y servicios, se va a desarrollar una etapa marcada por una fuerte intervención del Sector Público en la política de los arrendamientos urbanos: primero a través de medidas administrativas y posteriormente por una legislación protectora del arrendatario, asignándole la continuidad y la permanencia en el arrendamiento a través de la prórroga forzosa y la subrogación *mortis causa* y estableciendo un control sobre el incremento de las rentas.

En España esta tendencia legislativa se iniciará con el Real Decreto de 21 de junio de 1920, modificado y ampliado por disposiciones siguientes; después de la guerra civil por la Ley de 31 de diciembre de 1946, que será sustituida posteriormente por las Leyes de 22 de diciembre de 1955 y 11 de junio de 1964, cuyo texto refundido se aprobará por el Decreto de 24

de diciembre de 1964, que estuvo en vigor hasta enero de 1995 en que comienza la vigencia de la nueva LAU de 24 de noviembre de 1994, salvo en lo referente a la supresión de la prórroga obligatoria para los contratos celebrados a partir del 9 de mayo de 1985, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica, que inicia así una nueva tendencia neoliberal hacia una mayor autonomía privada en la relación arrendaticia y nuevo equilibrio contractual que se plasmará en el texto de la vigente Ley de Arrendamientos de 1994.

3. INTERVENCIONISMO PÚBLICO Y LEGISLACIÓN ESPECIAL DE ARRENDAMIENTOS URBANOS

Como hemos expuesto, después de la Primera Gran Guerra se iniciará en el entorno de la Europa occidental una política de los Gobiernos dirigida a controlar tanto la continuidad de los arrendamientos como el control de las rentas, por las causas expuestas, escasez de viviendas y su necesidad sobre todo en el ámbito urbano. Siendo los instrumentos legislativos utilizados, en este sentido, en España el Decreto de 21 de julio de 1920 y las posteriores disposiciones que lo desarrollan, la Ley de 31 de diciembre de 1946, la de 22 de diciembre de 1955 y sobre todo, por su larga duración, la Ley de 11 de junio de 1964, cuyo Texto Refundido se aprobó por Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre, que estuvo vigente, como hemos dicho, hasta el día 1 de enero de 1995.

Asimismo la legislación reguladora de la Propiedad Horizontal, que se desarrollará en España a partir de 1960 y con las reformas aprobadas en 1999 y 2000, pretenderá también facilitar el acceso a la vivienda.

Sin embargo, a partir de 1980 se va a producir un cambio de situación, en un intento de estimular tanto la inversión inmobiliaria como el mercado de viviendas en alquiler para «movilizar los arrendamientos» bajo planteamientos neoliberales, conjugando, como se pretendió en el Informe de 1984 de la Comisión Especial para la Reforma de la Legislación de Arrendamientos Urbanos (que se formó en el Congreso de los Diputados, en la que se integraron todos los grupos políticos con representación parlamentaria y todos los grupos sociales afectados por la reforma), el derecho a la propiedad privada y su función social protegido constitucionalmente en el artículo 33 y el derecho a una vivienda digna y adecuada, también protegido en el artículo 47 de nuestra Carta Magna.

Fruto de todo ello es que se recomienda por esta Comisión Especial para la Reforma de la LAU, la fórmula de un equilibrio razonable que permita que aumente en España la escasa oferta de vivienda en alquiler y que se incremente la inversión privada en el mercado inmobiliario, que en ese momento se detecta que está sufriendo un progresivo envejecimiento y deterioro.

De ahí que se recomiende en las reformas un mayor respeto a la autonomía de la voluntad en la relación arrendaticia, la liberalización de las rentas y la reducción de los derechos del arrendatario ajenos a la relación contractual (cesión, subarriendo, tanteos, retractos, subrogaciones), procurándose que no queden congeladas las rentas en las viviendas de alquiler, ya que se estaba constatando cómo las sociedades mercantiles dedicadas a la explotación de viviendas en alquiler se estaban deshaciendo de estos activos inmobiliarios para invertir en objetivos económicos más rentables.

Así el Real Decreto 2/1985, intentando cumplir estos objetivos: reactivar el mercado inmobiliario y sobre todo el correspondiente a las viviendas de alquiler, suprimirá la prórroga obligatoria. Dicha medida aislada no produjo los resultados deseados. Al contrario, se originó el pernicioso efecto de la convivencia de dos clases de arrendamientos. Por una parte, los de escasa duración y rentas elevadas; y por otro, los de rentas bajas, larga duración y sometidos a prórroga forzosa. A todo ello intenta dar respuesta satisfactoria la legislación de 1994, que determinará un nuevo equilibrio en la relación arrendaticia.

Efectivamente, hemos de consignar que, desde que en mayo de 1991 el Gobierno aprobara las «propuestas para un nuevo diseño de la política de viviendas», en el que se marcaba como objetivo la revisión de la Ley de Arrendamientos de 1964, fundamentalmente con la finalidad de fomentar la oferta de viviendas en alquiler y para que la iniciativa privada acceda a la construcción de viviendas en renta, han transcurrido más de diez años, sin que se haya conseguido dinamizar, armonizar y desarrollar el mercado de arrendamientos en España; ni siquiera bajo las nuevas orientaciones de la vigente LAU, que sin duda ha procurado un nuevo equilibrio contractual, con una limitada protección al arrendatario de viviendas, permitiendo una mayor amplitud de la autonomía de la voluntad y de la libertad de pactos en general.

En definitiva, como puede observarse, se produce un retorno hacia sistemas que contemplen el necesario equilibrio contractual entre la protección del propietario y la del arrendatario, mediante un esquema más abierto que permita un mayor despliegue de la autonomía privada en la estructura de los contratos de arrendamientos de vivienda; todo ello con la finalidad de movilizar el mercado inmobiliario y desarrollar la oferta de viviendas en alquiler.

4. TENDENCIAS LEGISLATIVAS MODERNAS Y MERCADO INMOBILIARIO

La finalidad de la nueva normativa de la LAU de 1994 es evidentemente potenciar el mercado de alquileres de viviendas e impulsar a la iniciativa privada para que se acceda a la construcción de viviendas en renta. Todo ello

bajo un ámbito de una mayor libertad contractual y autonomía de la voluntad de las partes que integran la relación contractual.

A los diez años de su vigencia estos objetivos no se han conseguido; y nuestro mercado de alquileres es uno de los más reducidos de la UE con tan sólo el 10 por 100 del mercado inmobiliario total. El parque de vivienda nueva en arrendamiento actualmente es muy escaso. Las viviendas arrendadas, como observa J. ENRILE son, en su inmensa mayoría, de particulares, y en muchos casos se encuentran arrendadas con contratos anteriores a 1985; y el tratamiento previsto en las disposiciones transitorias de la LAU no facilita la movilidad de los actuales arrendatarios, ya se ha convertido en un nuevo elemento de conflictividad entre las partes, provocando en muchos casos interpretaciones contradictorias, que son debidas, fundamentalmente, a la enorme casuística que el derecho transitorio ha establecido.

Igualmente, y con el objetivo de coadyuvar a la potenciación del mercado de arrendamientos urbanos, como pieza fundamental de una política social orientada a cumplir el mandato constitucional, que reconoce tanto el derecho a la propiedad privada (art. 33) como el derecho de los españoles a gozar de una vivienda digna y adecuada, se han establecido importantes incentivos de orden fiscal en el régimen del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (con una reducción en la cuota de hasta un 50 por 100 de la renta); y también ayudas directas recogidas en el Plan de Viviendas, donde se prevén ayudas de hasta 6.000 € para la reforma de viviendas que se ofrezcan en el mercado. Incluso se ha creado, como expusimos anteriormente, la denominada Sociedad Pública de Alquiler, cuyo objetivo será precisamente contribuir a la movilización del mercado de alquileres. Y recientemente el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, para favorecer el acceso de los ciudadanos a las viviendas de alquiler, aprueba subvenciones en este sentido.

Sin embargo, junto a estas medidas de carácter administrativo y de política fiscal, deben abordarse otras, de gran trascendencia para el logro de los objetivos previstos por la actual legislación arrendaticia: la seguridad jurídica de la relación contractual. En esta dirección se ha manifestado recientemente el propio Vicepresidente segundo del Gobierno, señor SOLBES, al expresar «que debe movilizarse el parque de alquiler no tanto a través de la solución “simplista” de las ayudas directas y de los moderados incentivos fiscales, sino sobre todo mediante “soluciones judiciales”, que pueden ser tanto o más eficientes que estas ayudas».

Y a todo ello responde la iniciativa del Gobierno, efectuada por el Ministerio de Justicia en coordinación con el de la Vivienda para poner en funcionamiento el denominado «desahucio expres» con la finalidad de dinamizar el mercado de alquileres en España.

5. LA PROTECCIÓN DEL ARRENDATARIO Y LA COORDINACIÓN CON LA LEGISLACIÓN PROCESAL SOBRE EL DESAHUCIO POR FALTA DE PAGO

Me parece loable la evolución legislativa hacia modelos más equilibrados de la relación arrendaticia. Se trata, en el momento actual, de combinar la protección y la continuidad del arrendamiento; y la igualmente necesaria protección al arrendador ante el incumplimiento del arrendatario, fundamentalmente ante los supuestos de morosidad de los inquilinos e impago de rentas.

El problema no es nuevo. J. ENRILE propuso hace diez años que el procedimiento de desahucio por falta de pago debía tener un carácter efectivamente sumario, para evitar los abusos existentes actualmente ante la lentitud real de estos procedimientos que favorecen a quien está incumpliendo las obligaciones. Esto es, como decíamos anteriormente, debe dotarse de una eficaz protección también al propietario ante el incumplimiento del inquilino. Lo cual garantizaría la seguridad jurídica en el mercado de viviendas en arrendamiento.

Con la normativa vigente de la LEC, un arrendatario moroso puede dilatar el procedimiento de desahucio por falta de pago entre uno y dos años y después la ejecución de sentencia supondrá otra demora de dos o cuatro meses más. La propuesta gubernamental de intentar reducir los plazos de desahucio por falta de pago, el denominado «desahucio expreso», nos parece muy adecuada, si en verdad supone una revisión del procedimiento de desahucio que le otorgue efectivamente el carácter sumario que el mismo exige, y que suponga la efectiva reducción de los plazos, cosa que, evidentemente, no se ha conseguido con las recientes reformas de la LEC de 2003.

Y es que debemos cuestionarnos, ¿por qué existe en España este gran número de viviendas vacías que no se alquilan, teniendo en cuenta el costo del impuesto sobre el patrimonio, del impuesto de bienes inmuebles, los gastos de comunidad, de conservación, mantenimiento, etc...? Precisamente por la inseguridad en el arrendamiento, la lentitud del desahucio por falta de pago y el deterioro a que se someten los inmuebles por los inquilinos insolventes y morosos, siendo abiertamente insuficientes las fianzas previstas para los arrendamientos en relación a los plazos de desalojo de las viviendas.

La iniciativa de organizar unas Oficinas de Señalamientos específicas para los desahucios por falta de pago, que tendrán como misión citar al demandado y remitir urgentemente la demanda de desahucio al Juzgado competente para que efectúe el señalamiento del juicio lo más rápidamente que sea posible, y en todo caso en los veinte días siguientes, nos parece muy adecuada, si efectivamente va acompañada de *la necesaria efectividad en las notificaciones al demandado*, principal escollo legal que se presenta actualmente conforme a lo previsto en los artículos 155 y siguientes de la LEC ante

conductas abusivas y obstruccionistas del demandado, que no atiende las notificaciones y se ampara formalmente en el régimen de garantías previsto en nuestro ordenamiento jurídico al efecto.

A nuestro entender en esta problemática debe operarse una modificación en el sistema y régimen jurídico de las notificaciones a los arrendatarios, tanto de la demanda como de la sentencia que recaiga en el juicio de desahucio por falta de pago de rentas, olvidándonos de las dificultosas notificaciones subsidiarias por edictos, actualmente sustituidas en la práctica por las notificaciones en estrados. Sólo así, a nuestro juicio, podrá ser operativa la reforma proyectada para agilizar y otorgar carácter efectivamente sumario al procedimiento de desahucio por falta de pago, garantizándose de este modo la disponibilidad del bien arrendado al propietario, en un término razonable no superior a dos meses, lo cual contribuirá, efectivamente, a movilizar y dinamizar el mercado de alquileres.

Otra eventual alternativa para resolver este problema sería articular legislativamente un sistema similar al previsto para el juicio sumario hipotecario con garantías de agilidad y eficacia, con la documentación pública del contrato de arrendamiento y la necesidad de su inscripción registral. En cuyo caso las notificaciones se practicarían en el domicilio según Registro.

6. LA DINAMIZACIÓN DEL MERCADO DE ALQUILERES Y LA POLÍTICA DE ACCESO A LA VIVIENDA

Movilizar y dinamizar el mercado de alquileres ha sido tradicionalmente objetivo de las reformas de la LAU con la finalidad de incrementar la oferta de arrendamientos y facilitar el acceso a la vivienda a los ciudadanos.

No parece que pueda pensarse razonablemente que los propietarios quieran renunciar a las rentas que podrían percibir fácil y seguramente con el arrendamiento de sus innumerables (recordamos, según los datos del Gobierno, podrían salir tres millones de viviendas vacías al mercado); pero ello exige precisamente lo que estamos comentando, seguridad jurídica en la relación arrendaticia; que el juicio de desahucio no continúe siendo un «burladero» para morosos e incumplidores y que, denunciado el impago de las rentas y no acreditado fehacientemente el pago de las mismas por el arrendatario, se produzca el lanzamiento del inquilino y el desalojo de la vivienda en unos tiempos razonables no superiores a dos meses. Consideramos que este es el principal problema que tiene en la actualidad el mercado de arrendamientos.

Si se consigue resolver esta dificultad, que viene originada, a nuestro juicio, por una deficiente legislación procesal en este punto, efectivamente se obtendría el deseado dinamismo del mercado, y también se estaría garantizan-

do la seguridad jurídica en un marco equilibrado de la relación contractual arrendaticia.

Efectivamente son importantes los incentivos fiscales a los inquilinos y las ayudas a los propietarios; pero más necesario parece resolver ágilmente la problemática de los plazos para conseguir desalojar las viviendas ante el impago de las rentas por parte de los arrendatarios. Confiemos pues en la iniciativa denominada «desahucio expres» como una respuesta coherente ante la demanda de seguridad jurídica planteada por los propietarios en este sentido.

No están reñidas las garantías individuales con la agilidad y efectividad en las notificaciones de demanda y de sentencia en los procedimientos de desahucio por falta de pago. El mantenimiento de la situación actual no sólo conlleva una profunda injusticia, sino un grave perjuicio económico para los particulares que se ven afectados por estas situaciones y para la economía general, produciendo el efecto inducido de la sustracción de gran número de viviendas al mercado de alquiler, que contribuirán eficazmente a resolver las necesidades de oferta suficiente, que conducirá también a moderar los precios de las mismas, evitando actuaciones especulativas.

Todo ello también incidirá en una correcta y adecuada protección de la propiedad privada, conforme al mandato constitucional, y producirá el deseado equilibrio razonable en la relación contractual arrendaticia, ya que no se puede conciliar una exigencia de solidaridad social, incluso pretendidamente sancionable por incumplimiento, con la abierta impunidad y el abuso del arrendatario verdaderamente incumplidor y moroso, que no paga las rentas y se mantiene en el goce de la vivienda arrendada, amparándose en la deficiente regulación del juicio de desahucio por falta de pago y del sistema de notificaciones de la demanda y de la sentencia en la actual Ley de Enjuiciamiento Civil.

7. CONCLUSIONES

PRIMERA: Para la adecuada movilización y dinamización del mercado inmobiliario de alquileres no serán suficientes las ayudas y subvenciones y los incentivos fiscales previstos por el Sector Público, si no van acompañadas de otras medidas de orden estrictamente técnico-jurídico, tendentes a conseguir y garantizar la seguridad jurídica y el equilibrio contractual de los contratos de arrendamiento.

SEGUNDA: Es necesario conciliar el criterio de solidaridad social en el acceso a la vivienda en arrendamiento, protegiendo al inquilino y dotando de continuidad al contrato, con la exigencia de un justo equilibrio contractual que también ampare al propietario, evitando la congelación de rentas y la morosidad en el pago mediante una nueva regulación del juicio de desahucio por falta de pago, sobre todo en lo que afecta a los plazos de desarrollo del

mismo y al sistema de notificaciones al arrendatario que incumple con sus obligaciones del pago de las rentas.

TERCERA: No habiendo sido suficientes, hasta el momento, para dar solución a estos problemas, las reformas de la legislación arrendaticia y las de modificaciones de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de juicio de desahucio por falta de pago, consideramos muy importante y adecuada la iniciativa del Ministerio de Justicia y de la Vivienda, en orden a agilizar efectivamente el procedimiento de desahucio por falta de pago («desahucio expres») que, a nuestro entender, encontrará su eficacia no sólo en la rapidez de los señalamientos del juicio, sino también y necesariamente en la profunda revisión del sistema de notificaciones de la demanda y de la sentencia al inquilino moroso para garantizar el desalojo de la vivienda en unos plazos razonables, consiguiéndose de este modo la deseada seguridad jurídica y el equilibrio contractual en la relación arrendaticia, conjugando la protección y la continuidad del arrendamiento con la protección de los derechos del propietario arrendador.

ANTONIO M. ROMÁN GARCÍA

Catedrático de Derecho Civil y Académico Correspondiente
de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación