

LEY 8 /2007, DE SUELO

MARCO DE REFERENCIA

La Ley de 1998, impulsada por el PP, proponía, como primero de sus objetivos, "liberalizar el mercado de suelo para (según "vendía" el PP) abaratar los precios de suelo y vivienda". Pero vistos los resultados, cabe pensar que las intenciones fuesen otras. Nos remitimos a los datos;

- o Entre 1998 y 2005, los precios del suelo urbano han subido un 467 %, según datos del Banco de España, mientras que la vivienda lo ha hecho un 150 %.
- o La urbanización de suelo ha seguido ritmos vertiginosos, en algunos casos con efectos ambientales irreparables, proliferado no pocos casos de especulación con el suelo, cuando no de corrupción.

En contraposición a la filosofía de la Ley 6/1998, el Gobierno Socialista ha impulsado una ley de Suelo que atribuye a los poderes públicos la responsabilidad en lo referente a la ordenación urbanística en el conjunto del territorio nacional. A partir de ahora, el urbanismo queda afirmado como una función pública indeclinable.

Estamos ante "una ley de suelo, no una ley urbanística". que respeta la distribución de competencias.

La nueva Ley de Suelo es una ley básica y renuncia a hacer uso de conceptos urbanísticos. La nueva Ley de Suelo, cuya entrada en vigor será el próximo día 1 de julio, está fundamentada en una serie de factores jurídicos y de índole socio-económica .

Situación Socio-económica

En la última década, España ha vivido una expansión urbanística e inmobiliaria que ha puesto de manifiesto algunos puntos críticos, tales como:

- o El alza insostenible en los precios de la vivienda y la dificultad creciente de acceder a ella de importantes colectivos sociales.
- o la caída experimentada por la promoción de viviendas protegidas, o la ocupación, en algunos casos, incontrolada del territorio.
- o La opacidad con que se gestionan algunas grandes operaciones urbanísticas: proliferación de prácticas especulativas y de corrupción que han contribuido a generar cierta alarma social en torno a estos problemas y a que la ciudadanía demande una acción decidida, tanto legislativa como de gobierno en esta materia.
- o A lo anterior hay que sumar el aumento de la demanda de vivienda, provocado por los bajos tipos de interés, la baja rentabilidad de la Bolsa, los

cambios socio-demográficos ...factores, todos ellos, que han provocado un incremento en los precios de suelo y vivienda.

Importa constatar que La nueva ley de Suelo ha contado con el amplio apoyo de los agentes sociales, plasmado en el dictamen favorable del Consejo Económico y Social. Sólo ha tenido el rechazo del Partido Popular. El PP, que se ha quedado solo una vez más con su oposición a esta Ley:

“una iniciativa necesaria y oportuna para hacer posible una profunda renovación de las bases estatales en la materia, ya que la ley articula medidas adecuadas para combatir más eficazmente la especulación y promover un desarrollo territorial y urbano más transparente y más sostenible”.

Situación Jurídica

la ley de Suelo hace referencia a otras leyes, al tiempo que supone una reforma importante del nuevo gobierno local, aplicando instrumentos de transparencia, de incompatibilidades, de declaración pública de actividades y bienes, y una mejor regulación del registro de intereses para los Concejales y altos cargos directivos de los Ayuntamientos:

“la Nueva ley pone garantías y controles preventivos, precisamente para que desaparezcan tentaciones de un mal uso de las políticas de suelo”.

Citamos como más significativos los siguientes antecedentes en el plano legislativo:

1. Constitución Española, art.47

- *Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.*
- *Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.*
- *La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.*

2. STC 61/1997

“Es necesario separar, por lo tanto, lo que es materia urbanística, en la que el Estado no puede legislar, y la potestad que sí tiene el Estado para regular sólo en cuanto

puedan subsumirse en alguno de los títulos competenciales del art. 149 de la CE.

3. legislación CC.AA y ley 6/1998

Aunque las competencias, en materia de urbanismo, son actualmente exclusivas de las Comunidades Autónomas, el Estado puede influir en el proceso urbanístico a través de la capacidad que le es otorgada a tal fin, por los siguientes títulos constitucionales:

- ◊ Art. 149.1.1ª: Regulación de las condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales.
- Art. 149.1.13ª: el Estado puede regular las bases para la planificación económica.
- Art. 149.1.18ª: bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, legislación sobre expropiación forzosa.
- Art. 149.1.23ª CE: bases de la protección del medio ambiente

La nueva ley va a contribuir, sin duda, a frenar la corrupción urbanística, ya que establece los mecanismos necesarios para que los ciudadanos puedan participar en los procesos de ordenación y gestión del suelo. Así mismo, conseguirá frenar la especulación inmobiliaria y terminará con los planes urbanísticos desaforados, que en muchos casos han derivado en escándalos de corrupción a gran escala.

PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS

La Ley 6/1998 del PP, sólo habla de derechos de los propietarios de suelo, mientras que la Nueva ley de Suelo establece por primera vez derechos de los ciudadanos y reglas concretas para hacerlos efectivos, en la medida de las competencias del Estado en la materia, **“estableciéndose de esta forma un verdadero estatuto básico de ciudadanía en relación con el suelo y el medio urbano y rural”**. **A saber:**

- La Nueva Ley parte de la definición de los derechos a la participación en el desarrollo del proceso de planificación y gestión urbanística.
- **“El Estatuto de Ciudadanía”** contempla la vinculación de tales derechos con el Medio, ya sea éste rústico o urbano..
- Damos, de esta forma, cumplimiento al mandato del artículo 47 de la CE, que establece con total rotundidad la necesidad de regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

- Se da prioridad al **derecho de todos los ciudadanos** a un desarrollo urbano equilibrado y sostenible sobre el desarrollismo sin control.
- Por último, cabe reseñar, que se establece un régimen de libre empresa en la gestión privada del proceso urbanizador. **Sería un anacronismo, que a estas alturas del siglo XXI, se delegue, en los propietarios de suelo reclasificado, la facultad de transformar el suelo rústico en urbano, vulnerando preceptos constitucionales - (art. 38)**

“La regulación establecida en la legislación estatal, se basa en la consideración como función pública que caracteriza a la actividad de crear infraestructuras urbanas de uso y dominio públicos. Si la generación de ciudad es función pública, su ejecución deberá ser realizada por la Administración como Urbanizador público (gestión directa), o bien por un particular, propietario o no de los suelos a urbanizar, en régimen de concurrencia (gestión indirecta)”

MÁS SUELO PARA VIVIENDA PROTEGIDA

Durante los años de gobierno del PP la vivienda protegida quedó relegada al olvido. Así, mientras a principios de los 90 una vivienda de cada tres construidas era protegida, en el año 2000 la ratio había disminuido hasta una protegida por cada 10 construidas.

En este sentido, se establece en el artículo 10, la obligatoriedad de que en todo desarrollo residencial haya ***un mínimo de reserva del 30% para vivienda protegida.***

En cuanto a los **criterios básicos de ocupación de suelo**: la Ley 6/1998 propuso un modelo, supuestamente liberalizador, según el cual todo el suelo no especialmente protegido debía ser clasificado como urbanizable. Se trata de una estrategia trampa, (en la que la decisión sobre dónde se hace la ciudad queda en manos de los propietarios y promotores, mientras los poderes públicos se desentienden del asunto).

Plusvalías : en cuanto a las plusvalías que le corresponden a la Administración, entendidas como el beneficio generado por el incremento del valor del suelo a raíz del planeamiento urbanístico, y que pueden otorgarse en especie (suelo) o en forma dineraria:

- ***se establece una horquilla del 5% al 15% del total de las que se generen, pudiendo llegar excepcionalmente hasta el 20%,*** siendo las legislaciones autonómicas las que

determinarán el porcentaje específico. No parece razonable que unos pocos se apropien de todas las plusvalías urbanísticas, cuando buena parte de las cargas asociadas (mantenimiento de infraestructuras, protección de servicios públicos) las pongamos todos. ***Dicho porcentaje se destinará exclusivamente a la construcción de vivienda protegida pública y otros servicios de interés social. Para garantizarlo, se exige su anotación en el Registro de la Propiedad y se prohíbe subastar o licitar al alza los terrenos por encima de su valor para vivienda protegida, cuando tengan ese uso.***

TRANSPARENCIA

Hasta ahora, con la Ley de 1998, desde el momento en que un suelo urbanizable era incluido en un sector para su desarrollo, se valoraba por su aprovechamiento urbanístico aunque no se hubiera hecho nada para transformarlo ni se pensara hacer nada en años. **“De esta forma, no es que no se combatiera la especulación, es que se protegía legalmente”.**

- La nueva ley de Suelo establece que todos los desarrollos urbanísticos que impliquen un incremento en población o en suelo superior al 20 por 100 obligan a revisar el plan (punto 6 del artículo 15 y transitoria 4ª).
- Los **convenios de planeamiento** tendrán que someterse a información pública antes de ser aprobados, es decir, Los convenios urbanísticos entre promotores y ayuntamientos tendrán que ser públicos. Su aprobación, como las de las permutas de terrenos, sólo podrán hacerla a partir de ahora el pleno. Esta medida hará posible alegaciones de los ciudadanos contra desarrollos insostenibles y acabará con la opacidad y la incertidumbre, porque **“la especulación en los mercados tiene mucho que ver con la incertidumbre”.**
- Los Ayuntamientos deberán hacer públicos los planes vigentes y tener copias disponibles para los ciudadanos. Con tal fin, se establece la obligación de que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, así como un resumen ejecutivo del plan, estén expuestos al público a través de páginas Web. Esta obligación afecta también a los Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes, que tendrán la ayuda de los entes territoriales Supra-Municipales que corresponda, en cada caso.

- Los **Concejales y los directivos municipales** tendrán que hacer declaraciones públicas de sus bienes y actividades privadas y, si tienen responsabilidades ejecutivas, tendrán prohibida la actividad privada en esa materia y término municipal durante dos años posteriores al cese.
- **Las recalificaciones** que conlleven plusvalías deberán identificar quiénes han sido, durante los últimos 5 años, los propietarios de las fincas beneficiadas.

MERCADOS MÁS EFICIENTES: VALORACIÓN DEL SUELO

¿Por qué sube el precio del suelo? El aumento del precio del suelo en los últimos años ha sido causado por el actual sistema de valoraciones, que responde a la anterior ley 6/1998. Según la cual, el valor del suelo urbanizable depende de las expectativas de negocio inmobiliario que tenga el terreno en cuestión, anticipándose este valor al momento de la reclasificación urbanística, sin que se hubieran realizado las operaciones necesarias para dar lugar al aumento del valor. No existe un modelo de valoración similar en el resto de países europeos. La Ley del Suelo 6/1998 del PP estableció un modelo de liberalización del suelo cuyo concepto estrella era el "todo urbanizable", es decir, todo el suelo rústico español es urbanizable salvo el especialmente protegido. En 2003 esta decisión pasa a las Comunidades Autónomas.

El argumento del PP era que la liberalización del suelo abarataría su coste; sin embargo, si bien en 10 años (1990-2000) se ha urbanizado una cuarta parte más de todo lo que ocupaban hasta entonces nuestras ciudades, en el periodo 1998-2005 el precio del suelo urbano se ha incrementado en un 467 %, según el Banco de España. **La combinación de ambas circunstancias ha propiciado las operaciones especulativas en todo el territorio nacional, reduciendo al mínimo las posibilidades de disponer de suelo adecuado para la construcción de vivienda protegida, ya que la valoración inflacionista del suelo dificultaba la expropiación para fines públicos.**

La Ley 6/1998 garantiza la valoración por el método residual (es decir, en función de su futuro aprovechamiento urbanístico) desde el momento en que es sectorizado o delimitado el ámbito correspondiente de un suelo urbanizable, aunque todavía no exista un Plan Parcial aprobado ni vaya a empezar su urbanización en años. **De esta forma, no sólo no se impide la especulación, sino que se**

fomentan las reclasificaciones puramente especulativas y se protegen los intereses patrimoniales de los especuladores.

Un Ejemplo bastante clarificador: *El precio del metro cuadrado de suelo rural, pongamos por caso un patatal, es como máximo de 6 euros. Si este suelo que según la Ley 98 ya es de por sí urbanizable, se delimita o sectoriza, lo que depende de la decisión del concejal de urbanismo, su valor para una actuación urbanística normal (60 viviendas por hectárea, con unos costes de urbanización de 50 €/m², con una repercusión del valor del suelo de 30%, un aprovechamiento del 90% y un precio de venta de 2000 €/m²) pasa a ser de 300 €/m², y esto sin poner un ladrillo **¿Cómo se puede entender esta situación? . Y sobre todo ¿Cómo el legislador estatal puede consolidar esta situación?***

Principios de la Nueva ley sobre valoración del suelo

- Valora en función de su situación real del suelo en el momento de la tasación, incluyendo desde luego todos los riesgos asumidos e inversiones hechas, pero no las puras expectativas.
- Establece un nuevo sistema de valoración del suelo. Ya no se revalorizará el suelo sin haber puesto ni un ladrillo y sólo con la expectativa de que se urbanizará en un futuro.
- Limita, en lo posible, la especulación inmobiliaria y se suprime el sistema de comparación imperante hasta el momento.
- Así, el suelo se valora atendiendo a la situación básica real en que se encuentre, rural o urbanizado. Con ello se pretende que el suelo se tase por su valor real en el momento concreto y con las inversiones realizadas en ese momento, y no por expectativas potenciales atribuidas por el planeamiento.
- Quiebra el bloqueo oligopolista que “blindaba” el mercado de suelo urbanizable, abriéndolo a la concurrencia, es decir, a la competencia bajo control público. Es un nuevo método de valoración del suelo, que no anticipa las plusvalías expectantes, y que valora el suelo por lo que es, no por lo que pueda llegar a ser.
- Ataca directamente el núcleo de la especulación, es decir, “adelantar plusvalías por el mero hecho de trazar una raya en un plano.

DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANISMO SOSTENIBLE

Desde mediados de los años 90 el boom inmobiliario en España ha dado lugar a que se construyan más viviendas en nuestro país que en Francia y Alemania juntas. Sólo en la década de los 90 se ha ocupado por urbanización un 25% de todo lo que había urbanizado desde la antigüedad, y en algunas zonas, se ha llegado incluso al 50% (Madrid, Navarra y el litoral mediterráneo). Este hecho ha propiciado, entre otras cosas, que se abandonen sectores tradicionales de producción en determinadas zonas por la actividad de la construcción y se dañen irreversiblemente algunos de nuestros paisajes más valiosos. Los desarrollos urbanísticos salvajes han generado un modelo de ciudad dispersa, en contraposición al modelo de una ciudad compacta, con segregación espacial de la población y subsiguiente cambio de modelo social que propugna la nueva ley.

Un **nuevo código básico de sostenibilidad y transparencia** que regirá la gestión urbanística y de suelo, en el marco de la Nueva Ley, garantiza, entre otros, los siguientes derechos:

- Derecho al Medio Ambiente y desarrollo territorial y urbano sostenibles: La Ley apuesta por un desarrollo urbano sostenible en la línea de lo que dice la Unión Europea. ***La Nueva ley de Suelo se aparta de esa estrategia y dispone que si bien puede transformarse todo el suelo que sea necesario en idóneo, es obligatorio que se preserven y protejan los valores ecológicos y paisajísticos de todo el resto del suelo rural.***
- Obliga a revisar globalmente los planes cuando se quieran aprobar urbanizaciones de gran impacto (las que aumenten en más del 20% la población o la superficie urbanizada del Municipio).
- Se establece el principio de un uso racional del suelo, fomentando la mejora y rehabilitación de la ciudad existente y propiciando sólo los nuevos crecimientos urbanos en la medida de su necesidad racional. Se exige al planeamiento que se sujete a los principios de eficiencia energética (prohíbe las emisiones contaminantes),
- Movilidad (potencia la disposición de transportes públicos) y accesibilidad (suprime las barreras arquitectónicas), entre otros.
- Para asegurar estos principios, se introduce el carácter determinante de los siguientes informes para la evaluación ambiental de los planes:

INFORMES ALUDIDOS

- De la Confederación Hidrográfica, en relación a la existencia de recursos hídricos suficientes para satisfacer la nueva demanda, así como respecto a la protección del dominio público hidráulico.
- De la Administración de Costas, sobre la protección del dominio público marítimo-terrestre.
- De las Administraciones competentes en materia de carreteras y otras infraestructuras afectadas, respecto al impacto del desarrollo urbanístico en la capacidad de servicio de estas infraestructuras.

“Determinante” no significa que sea “vinculante”, pero sí que la desviación de lo prescrito en los mismos deberá de justificarse expresamente.

- Por último, las actuaciones de urbanización deberán incluir también un informe o memoria de sostenibilidad económica.
- La Nueva ley tiene un fuerte contenido ambiental, porque el suelo es un recurso natural, escaso y no renovable y porque necesitamos un desarrollo territorial y urbano más sostenible.
- Sólo podrán descatalogarse terrenos de los espacios naturales protegidos o de la Red Natura 2000 por cambios provocados en ellos por su evolución natural y no por intereses urbanísticos.

Todos estos procesos tienen que ser públicos, para que no se sustraiga a la ciudadanía el debate sobre algo tan importante para su calidad de vida.

CONCLUSIONES

- Estamos ante **"una ley de suelo, no una ley urbanística"** que respeta la distribución de competencias.
- En este sentido, en el artículo 10 se establece la obligatoriedad de que en todo desarrollo residencial haya **un mínimo de reserva del 30% para vivienda protegida**.
- **La nueva Ley crea nuevos cauces de participación ciudadana, nuevas medidas de transparencia y controles preventivos**, precisamente para que desaparezcan tentaciones de un mal uso de las políticas de suelo.
- **Modifica el sistema de valoración**, eliminando la consideración de expectativas especulativas generadas por el sistema de planeamiento urbanístico actual.
- **Garantiza el derecho a la ciudad** y el acceso al uso y disfrute de la vivienda, velando por la sostenibilidad y la cohesión social de los ciudadanos.
- **Afronta el reto de mejorar los mercados de suelo en España**, adecuándose a las legislaciones europeas más avanzadas a este respecto.
- La nueva Ley satisface **los mandatos de los artículos 45-47 de la CE**. Utilización racional de todos los recursos naturales, obligación de salvaguardar el patrimonio histórico, cultural y artístico y derecho a una vivienda digna.
- Esta Ley **utiliza por primera vez con fuerza el título competencial de la protección del medio ambiente**, que figura en la regla 23 del artículo 149.1 de la CE.