



Universidad Politécnica de Valencia.  
Escuela de Arquitectura.  
**VICTORIA MARTÍ SANCHO. Arquitecto.**

Director de Tesis: José Vicente Ferrando Corell  
Doctor Arquitecto  
Profesor Titular de la Universidad  
Politécnica de Valencia

## **CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO.**

**CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.**

Desde el nacimiento de la Ley del Suelo en 1956 y hasta el actual Texto Refundido RD 2/2008 de la Ley del suelo 8/2007, se han intentado establecer las normas urbanísticas como un arma eficaz contra la especulación del suelo y como medida para la lucha contra la corrupción, sin analizar previamente cuales son las causas de la especulación, y si es el suelo el verdadero causante de la heredada situación urbanística. Es cometido de este estudio analizar a lo largo de la legislación el verdadero sentido de la especulación del suelo y como las distintas normativas han repercutido en el urbanismo actual, en concreto, la Comunidad Valenciana.

PROGRAMA DE DOCTORADO: RÉGIMEN JURÍDICO, ORDENACIÓN Y GESTIÓN DEL TERRITORIO, EL MEDIO  
AMBIENTE Y EL URBANISMO

Valencia, Octubre 2015



# LA CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*“La grandeza de la arquitectura está unida a la de la ciudad, y la solidez de las instituciones se puede medir por la solidez de los muros que la cobijan”.*

**Alberti.**



# LA CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

## Agradecimientos

En las diferentes fases del proceso de investigación, la propia dinámica que se desencadena al realizar el estudio, siempre hace necesaria la implicación de personas e instituciones. Desde la propia elaboración del proyecto, hasta la redacción final, durante todo ese tiempo transcurrido, la ayuda recibida es difícil de ponderar. Por ello quiero mostrar mi agradecimiento particular al director de la tesis, el Dr. José Vicente Ferrando Corell, persona que desde el inicio de la investigación ha dedicado numerosos momentos de su tiempo para aportar sus conocimientos y experiencias a la materialización de este trabajo. Gracias a sus consejos y ayuda a lo largo de todo el proceso de investigación y en los momentos más difíciles, ha sido importante su motivación y ánimo. Gracias al empeño mutuo, a la paciencia y al espíritu crítico, ha sido posible sacar adelante este trabajo.

Mi más sincero agradecimiento a mi director de tesis y a las diversas personas que me han ayudado desinteresadamente, prestándome en todo momento la información solicitada.

***A mi familia***



# LA CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

## INDICE GENERAL

### INTRODUCCIÓN

RESUMEN  
ORIGEN DEL TRABAJO  
OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN  
ESTRUCTURA DEL TRABAJO  
METODOLOGÍA Y FUENTES.

### PRIMERA PARTE: LAS BASES DE LA INVESTIGACIÓN.

**CAPÍTULO I:** UNA APROXIMACIÓN HISTÓRICA DEL CONCEPTO ESPECULACIÓN.

**CAPÍTULO II:** ANÁLISIS CONCEPTUAL DE “ESPECULACIÓN” EN LAS ESCUELAS DE ECONOMÍA.

### SEGUNDA PARTE: MARCO TEÓRICO-JURÍDICO.

**CAPÍTULO III:** EL URBANISMO EN ESPAÑA Y SU RELACIÓN CON EL VALOR Y PLUSVALOR DE LOS INMUEBLES. ESPECULACIÓN.

**CAPÍTULO IV:** INICIO DEL PLANEAMIENTO. EL NUEVO URBANISMO Y LA CODIFICACIÓN DE LAS NORMAS.

### TERCERA PARTE: ESTUDIO EMPÍRICO APLICADO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA. DISCUSIÓN DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES.

**CAPÍTULO V:** ESTUDIO EMPÍRICO DEL MERCADO DEL SUELO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

**CAPÍTULO VI:** CONCLUSIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN.





## PRIMERA PARTE: BASES DE LA INVESTIGACIÓN.

### CAPÍTULO I: UNA APROXIMACIÓN HISTÓRICA DEL CONCEPTO ESPECULACIÓN.

<b>1. UNA APROXIMACIÓN A SU SIGNIFICADO.....</b>	<b>27</b>
<b>2. CONTRIBUCION DE LA FILOSOFÍA GRIEGA A SU SEÑALAMIENTO. ....</b>	<b>29</b>
2.1 CORRIENTE FILOSÓFICA “MATERIALISMO”: HERÁCLITO DE ÉFESO Y EPICURO DE SAMOS.....	31
2.2 LAS MATEMÁTICAS: PITÁGORAS Y TALES DE MILETO. ....	35
2.3 LA ECONOMÍA EN LA CIUDAD IDEAL: SóCRATES, PLATÓN Y ARISTÓTELES .....	39
<b>3. CONTRIBUCIÓN DE LA ESCOLÁSTICA AL PENSAMIENTO ECONÓMICO MEDIEVAL. ....</b>	<b>47</b>
3.1 EL EQUILIBRIO DEL MERCADO: RELIGIÓN Y ECONOMÍA. IMPUESTOS Y ESTADO: IBN JALDÚN.....	51
3.2 LAS UTILIDAD DEL BIEN: OFERTA/DEMANDA: ALBERTO MAGNO Y TOMÁS DE AQUINO	57
3.3 LA INFLUENCIA FRANCISCANA: JUAN DUNS SCOTO. GUILLERMO DE OCKAHAM. ....	63
3.4 LA ESCUELA DE SALAMANCA. ANÁLISIS DEL VALOR Y DEL PRECIO: DESDE FRANCISCO DE VITORIA A LUIS DE MOLINA. ....	69
3.5 ESCOLÁSTICA JESUITA: FRANCISCO SUAREZ.....	79
<b>4. EL PLUSVALOR EN RELACIÓN AL TERRITORIO Y LA URBE, ENTRE LOS S.XV Y XVIII.....</b>	<b>89</b>
4.1 EL URBANISMO Y ACTUACIONES ECONÓMICAS. LA GRAN DEPRESIÓN DE LA EDAD MEDIA: EL CAMBIO .....	89
4.1.1 Economía y Urbanismo de Eximenis. Valencia y la deuda pública en el medievo.....	91
4.2 LA COLONIZACIÓN DE AMÉRICA. LAS NUEVAS ORDENANZAS Y EL NUEVO URBANISMO. ....	99
4.2.1 El Rey Fernando el Católico. Nuevos asentamientos. las ordenanzas de Pedrarias d’Ávila (1513).....	103
4.2.2 Ordenanza urbanística del Monarca Carlos V: Instrucción de 1523-ordenanza de 1526. ....	107
4.2.3 Células Urbanísticas de 1573. Felipe II .....	111
4.3 LA TRANSICION DEL FEUDALISMO AL MERCANTILISMO ECONÓMICO DEL S.XVIII: CAMBIO DE PRODUCCIÓN. ....	119
4.3.1 La expansión mundial de Europa a partir del siglo XVI. Mercantilismo-Fisiocracia. Procesos de cambio. Mercantilismo económico.....	121

**CAPÍTULO II: ANÁLISIS CONCEPTUAL DE “ESPECULACIÓN” EN LAS ESCUELAS DE ECONOMÍA.**

<b>1. EL VALOR Y EL PLUSVALOR EN LAS LLAMADAS ESCUELAS DE ECONOMÍA .....</b>	<b>129</b>
<b>1.1 LA ESCUELA CLÁSICA.....</b>	<b>129</b>
1.1.1 EL VALOR DE USO Y EL VALOR DE CAMBIO: ADAM SMITH .....	131
1.1.2 TEORÍA DEL BENEFICIO: DAVID RICARDO.....	137
1.1.3 LAS LEYES DE PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN: LOS CICLOS ECONÓMICOS: JOHN STUART MILL.....	143
<b>1.2 LA TEORÍA UTILITARISTA.....</b>	<b>147</b>
1.2.1 LA UTILIDAD COMO PRINCIPIO DEL VALOR: JEREMMY BENTHAM.....	149
1.2.2 LA OFERTA CREA LA DEMANDA: JEAN BAPTISTE SAY.....	153
1.2.3 LA TEORÍA DEL CONSUMO. PRINCIPIO DE LA TEORÍA MARGINALISTA.....	157
<b>1.3 LA TEORÍA MARGINALISTA .....</b>	<b>159</b>
1.3.1 EL EQUILIBRIO ENTRE OFERTA Y DEMANDA: KARL MENGER .....	161
1.3.2 LA ECONOMÍA CON LAS MATEMÁTICAS Y LA ESTADÍSTICA: WILIAN STANLEY JEVSON. LÉON WALRAS .....	163
<b>1.4 LAS TEORÍAS NEOCLÁSICAS: PRINCIPIOS DE LA ECONOMÍA. ....</b>	<b>169</b>
1.4.1 EL CONCEPTO DEL VALOR Y PRECIO. OFERTA Y DEMANDA: ALFRED MARSAHLL ...	173
1.4.2 LA INVERSIÓN COMO VALOR: INVERSIÓN Y ESPECULACIÓN. B.GRAHAM .....	171
<b>1.5 EL CAPITAL LA FUERZA DEL TRABAJO Y LA PLUSVALÍA. ....</b>	<b>179</b>
1.5.1 TEORÍAS DEL CAPITAL, LA FUERZA DEL TRABAJO, LA PLUSVALÍA.....	179
1.5.2 TEORÍAS MARXISTAS SOBRE LA ECONOMÍA: KARL HEINRICH MARX .....	181
1.5.3 LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO: FRIEDRICH ENGELS (1820-1895).....	193
<b>1.6 LOS INICIOS DE LA NUEVA ECONOMÍA MACROECONÓMICA: ESCUELA         NEOKEYNESIANA.....</b>	<b>198</b>
1.6.1 ANÁLISIS DE LAS CONSECUENCIAS DE LA VARIACIÓN DE LA DEMANDA: JOHN MAYNARD KEYNES.....	203
1.6.2 LA TEORÍA DE LA ECONOMÍA ESTÁTICA Y DINÁMICA: PAUL ANTHONY SAMUELSON. JAMES TOBIN .....	205
<b>2. CONCLUSIONES SOBRE LAS TEORÍAS DE LAS ESCUELAS DE ECONOMÍA.....</b>	<b>211</b>

SEGUNDA PARTE: MARCO TEÓRICO-JURÍDICO.

**CAPITULO III: EL URBANISMO EN ESPAÑA Y SU RELACIÓN CON EL VALOR Y PLUSVALOR DE LOS INMUEBLES. ESPECULACIÓN.**

<b>1. EL DESARROLLO URBANÍSTICO DEL SIGLO XIX .....</b>	<b>217</b>
1.1 EL CÓDIGO NAPOLEÓNICO DE 1804.....	221
1.2 LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA DE 1836.....	225
1.3 LA LEY DEL ENSANCHE DE 1864. ....	233
1.4 EL PLAN CERDÁ. ENSANCHE DE BARCELONA DE 1860.....	237
1.5 LA CALLE DE LA PAZ. VALENCIA 1869. MANUEL SORNÍ Y JUAN MERCADER. ....	241
1.6 LAS ORDENANZAS MUNICIPALES DE 1874. MADRID.....	243
1.7 LA LEY DEL ENSANCHE DE 1876. ....	247
1.8 LAS ORDENANZAS MUNICIPALES DE 1877. MÁLAGA.....	253
1.9 LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA DE 1879 DE 10 ENERO. LEY DEL ENSANCHE PARA MADRID Y BARCELONA 1892.....	257
<b>2. DESARROLLO DADO EN EL SIGLO XX. LOS MODELOS DE INICIATIVA EMPRESARIAL PRIVADA DESARROLLADOS HASTA 1930.....</b>	<b>263</b>
2.1 PLAN DE REFORMA INTERIOR DE BARCELONA 1881-1908. CONCESIONES ADMINISTRATIVAS. ....	267
2.2 PLAN DE REFORMA INTERIOR DE GRANADA 1890-1925. LA GRAN VÍA DE COLÓN.....	271
2.3 LA GRAN VÍA DE MADRID 1901: SERVICIO PÚBLICO.....	273
2.4 LA EXPOSICIÓN REGIONAL DE VALENCIA: 1867-1883-1909. ....	277
2.5 EL BARRIO DE LOS PESADORES: CALLE PASCUAL Y GENÍS. CALLE LAURIA. VALENCIA 1910 .....	281
2.6 PLAN DE REFORMA INTERIOR DE LA AVENIDA DEL OESTE. VALENCIA 1911 Y 1928 .....	285
2.7 ESTATUTO MUNICIPAL 1924. JOSÉ CALVO SOTELO. REAL DECRETO LEY 8 MARZO. LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA 1923-1931.....	289

<b>3. DESARROLLO URBANÍSTICO DEL SIGLO XX. LAS COLONIZACIONES Y NUEVOS ASENTAMIENTOS: INFLUENCIA SOBRE EL VALOR DEL SUELO Y SU TRATAMIENTO.....</b>	<b>293</b>
3.1 LA REFORMA DE ANTONIO MAURA Y MONTANER. SEGUNDO GOBIERNO 1907-1909 LA FISCALIZACIÓN DEL SUELO POR LA LEY DE CASAS BARATAS 1909-1924 .....	<b>297</b>
3.2 LEY DE REPOBLACIÓN Y COLONIZACIÓN INTERIOR DE 30 DE AGOSTO DE 1907. ....	<b>307</b>
3.3 LEY DE BASES DE 1932 DE LA REFORMA AGRARIA. ....	<b>311</b>
3.4 LA LEY DE 7 OCTUBRE 1939. PROCEDIMIENTO DE URGENCIA EN ZONAS DEVASTADAS. ....	<b>313</b>
3.5 LEY DE BASES DE 26 DICIEMBRE 1939 PARA LA COLONIZACIÓN DE GRANDES ZONAS. .. LEY DE 25 DE NOVIEMBRE 1940 DE COLONIZACIÓN DE INTERÉS LOCAL.....	<b>317</b>
3.6 LEY DE 27 DE ABRIL DE 1946 SOBRE COLONIZACIONES DE INTERÉS LOCAL. ....	<b>323</b>
3.7 LA LEY DE 16 DICIEMBRE DE EXPROPIACIÓN FORZOSA 1954 .....	<b>326</b>
3.8 LEY 51/1968 SOBRE EL RÉGIMEN DE LAS TIERRAS ADQUIRIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN (I.N.C.).....	<b>329</b>
3.9 PROYECTO DE LEY SOBRE FISCALIDAD ESPECIAL DEL SUELO DE 1968: MINISTRO JUAN JUAN JOSÉ ESPINOSA SAN MARTÍN.....	<b>333</b>

**CAPÍTULO IV: INICIO DEL PLANEAMIENTO. EL NUEVO URBANISMO Y LA CODIFICACIÓN DE LAS NORMAS.**

<b>1. DESARROLLO URBANÍSTICO DEL SIGLO XX. LA PRIMERA LEY DEL SUELO. DADA EN 1956..</b> .....	<b>339</b>
1.1 EL SIGNIFICADO DEL LA NUEVA ORDENACIÓN URBANA. LA GESTIÓN DE LA URBE CON EL PLANEAMIENTO DE 1956 .....	<b>343</b>
1.1.1 La gestión privada en la ejecución de los planes de la Ley del Suelo.....	344
1.1.2 La fiscalización pública con la Ley del Suelo. ....	347
1.1.3 Medios económicos y financieros adecuados a las necesidades urbanísticas.....	352
<b>2. DESARROLLO URBANÍSTICO DEL SIGLO XX. LA REORIENTACIÓN SURGIDA TRAS LA APROBACIÓN DE LA LEY DEL SUELO DE 1975. EL TRLS 1976.....</b> .....	<b>355</b>
2.1 LA NECESIDAD DE UNA REFORMA URBANA. ....	<b>358</b>
2.2 LA COORDINACIÓN EN LAS INVERSIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS.....	<b>360</b>
2.3 MEDIOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS ADECUADOS A LAS NECESIDADES URBANÍSTICAS. ....	<b>363</b>
<b>3. DESARROLLO URBANÍSTICO DE FINALES DEL SIGLO XX. LA ENTRADA EN EL PANORAMA LEGISLATIVO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS</b> .....	<b>367</b>
3.1 EL NUEVO PLANEAMIENTO DE FINALES DEL SIGLO XX. LA LEY DEL SUELO.....	<b>373</b>
3.1.1 Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (LS90). ....	375
3.1.2 Ley 6/1994, de 15 de noviembre Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU).....	381
3.1.3 Ley 6/1998, de 13 de abril sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. (LS98).....	385
3.2 LA EJECUCIÓN URBANÍSTICA, SU REGULACIÓN. NUEVA REGLAMENTACIÓN DEL SUELO. COMUNIDAD VALENCIANA. ....	<b>389</b>
3.2.1 Ley 16/2005, de 30 diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana. (LUV) Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística. ....	391
3.2.2 Ley 8/2007, de 28 mayo, Ley del Suelo (LS07). Texto Refundido de la Ley del Suelo. Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 junio. Real Decreto Legislativo 1492/2011. Reglamento de valoraciones de todo tipo de suelo según TRLS08 .....	395

3.3 LA EJECUCIÓN URBANÍSTICA Y SU REGULACIÓN EN DIFERENTES COMUNIDADES AUTÓNOMAS. FINALES DEL SIGLO XX Y PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI. ....	<b>401</b>
<b>3.3.1 Ejecución Urbanística y su regulación: Comunidades Autónomas. En el Siglo XX.....</b>	<b>405</b>
Comunidad de Castilla La Mancha: Ley 2/1998 de 4 de junio de Ordenación del Territorio y Actividad Urbanística	
Comunidad de La Rioja: Ley 10/1998 2 de julio de Ordenación del Territorio y Urbanismo.	
Comunidad de Aragón: Ley 5/1999 de 25 de marzo urbanística.	
Comunidad de Castilla León: Ley 5/1999 de 8 de abril de Urbanismo	
<b>3.3.2 La ejecución Urbanística y su regulación en diferentes Comunidades Autónomas, en el Siglo XXI.....</b>	<b>410</b>
Comunidad de Murcia: Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo (LSM)	
Comunidad de Cantabria: Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico.	
Comunidad de Madrid: Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo.	
Comunidad de Extremadura: Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial (LESOTEX)	
Comunidad de Cataluña: Ley 2/2002 de 14 de marzo de Urbanismo.	
Comunidad del Principado de Asturias: Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística , promulgada en el ámbito de la (LRSOU)	
Comunidad de Andalucía: Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística (LOUA).	
Comunidad Foral de Navarra: Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTU)	
Comunidad de Galicia: Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural	
3.4 LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL URBANISMO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA SITUACIÓN CON RESPECTO A EUROPA.....	<b>427</b>

TERCERA PARTE: ESTUDIO EMPÍRICO APLICADO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA. DISCUSIÓN DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES.

**CAPÍTULO V: ESTUDIO EMPÍRICO DEL MERCADO DEL SUELO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.**

<b>1. ANÁLISIS CONCEPTUAL: VARIABLES E INSTRUMENTOS.....</b>	<b>437</b>
1.1 INTRODUCCIÓN.....	437
1.2 SITUACIÓN URBANÍSTICA - LEGISLACIÓN Y PLANEAMIENTO - DEMOGRAFÍA: DELIMITACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.....	441
1.3 EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y LA FORMULACIÓN DEL MERCADO DE PRECIOS DEL SUELO. ....	451
1.4 LOS INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS. LAS PERSPECTIVAS DEL PLANEAMIENTO EN LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA Y DE ESPECULACIÓN DEL SUELO CON EL INICIO DE LA LEY URBANÍSTICA VALENCIANA Y LA LEY DEL SUELO DE 1998. ....	467
1.5 ANÁLISIS PORMENORIZADO DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA Y DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.....	479
1.5.1 Los instrumentos de planeamiento. Recogida de datos. Fuentes.....	481
1.5.2 Los instrumentos de planeamiento. Aplicación de normas legales.....	489
1.6 ESTUDIO PORMENORIZADO EN LAS COMARCAS DE L'HORTA NORD, ALTO PALANCIA Y MARINA ALTA.....	497
1.7 SITUACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA: EL SUELO EN LAS COMARCAS DE L'HORTA NORD, ALTO PALANCIA Y MARINA ALTA. ....	503
1.8 INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS. ESPECULACIÓN Y PLUSVALOR EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.. ....	531

**CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN.**

---

<b>1. CONCLUSIONES.....</b>	<b>539</b>
1.1 DERIVADAS DEL ANÁLISIS HISTÓRICO DEL URBANISMO Y EL SUELO.....	540
1.2 DERIVADAS DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y CON LA LEGISLACIÓN VIGENTE.....	546
1.3 DERIVADAS DEL ESTUDIO PROSPECTIVO DE FUTURO.....	552
<b>2. FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>562</b>
2.1 FACTORES EXTERNOS A LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA QUE INFLUYEN EN LA ALTERACIÓN DEL VALOR DEL SUELO.....	562
2.2 LA VIVIENDA COMO FACTOR DE CONTROL A LA ESPECULACIÓN DEL SUELO.....	563
2.3 EL LIBRE MERCADO: ¿CÓMO CONTROLAR EL PLUSVALOR GENERADO EN EL SUELO? .....	565
2.4 EL PATRIMONIO PÚBLICO DE SUELO COMO FACTOR MODERADOR DEL PLUSVALOR EN EL MERCADO DEL SUELO.....	566

**ABREVIATURAS**

<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>569</b>
--------------------------	------------



## ABREVIATURAS.

---

AFI	Analistas financieros internacionales
Art.	Artículo.
BBVA	Banco Bilbao Vizcaya.
Edit.	Editorial.
CC	Código Civil.
CCAA	Comunidades Autónomas.
CE	Constitución Española de 29 de diciembre de 1978
CyT	Revista Ciudad y Territorio
Foessa	Fundación Foessa. Fomento de estudios sociales y sociología aplicada.
DG	Dirección General
INE	Instituto Nacional de la estadística
IPC	Índice de precios al consumo.
IRPF	Impuesto sobre la renta de personas físicas.
IVA	Impuesto sobre el valor añadido.
IVE	Instituto Valenciano de la edificación.
Ivie	Instituto Valenciano de investigaciones económicas.
LEF	Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa
LRAU	Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Comunidad Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística.
LRHL	Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.
LRJPAC	Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LS07	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.
LS90	Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma y Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.
LS98	Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.
LUV	Ley 16/2005 Ley Urbanística Valenciana de 30 de diciembre.
MOPTMA	Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente.
MOPU	Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
p./pp.	Página/s
PAI	Programa de actuación integrada.
PGOU	Plan general de ordenación urbana.
PIB	Producto interior bruto
REDA	Revista Española de derecho administrativo.
REF	Reglamento de la ley de expropiación Forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957.
RD	Real Decreto.
RDU	Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente.
RGDA	Revista General de Derecho Administrativo.

RGU	Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
RUE	Revista de Urbanismo.
RVLS	Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre.
SEE	Sistema Estadístico Europeo.
SIOSE	Sistema de Información sobre Ocupación del Suelo de España.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
TRLS92	Texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992 de 26 de junio.
TRLS08	Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
UAM	Universidad Autónoma de Madrid.
UE	Unión Europea.
VPO	Vivienda de Protección Oficial.
VPP	Vivienda de Protección Pública.
VVAA	Varios autores.

## 1. INTRODUCCIÓN

### RESUMEN

El intenso proceso de elevación de los precios de la vivienda en España durante el “boom inmobiliario” y en el momento del inicio de la crisis del 2008, ha sacado a la luz de nuevo el papel del suelo en dicho proceso, y en particular la relación entre suelo-vivienda y especulación: ¿es la carestía del suelo conducida por la especulación la que provoca el alza de los precios de la vivienda; o es la expectativa de elevación continuada de estos últimos la que ejerce una presión sobre los precios del suelo y alienta la especulación? En el centro de esta cuestión está la caracterización del suelo, que no puede asimilarse a un mercado perfecto y eficiente, en los términos en que la teoría económica los define y que a lo largo de este estudio vamos a comprobar.

Aspectos como la no sustituibilidad, entre suelos situados en diferentes localizaciones; o las posiciones políticas recientes, asociadas a los últimos desarrollos urbanísticos, calificando a este como un bien escaso, o las afirmaciones, como *“el suelo es el causante de la subida de precios, hay que evitar la especulación”*, y sin olvidar la importancia que en estas dos últimas décadas se ha dado al artículo 47 de la Constitución donde se proclama el derecho para los españoles a una vivienda digna y adecuada y ordena a los poderes públicos hacerlo efectivo mediante las normas pertinentes que regulen el suelo y eviten la especulación, nos ha llevado a la necesidad de considerar el estudio la investigación sobre la inminente necesidad de controlar, la especulación del suelo y si los poderes legislativos han sabido llevar a cabo este cometido. Profundizar para estudiar si a lo largo de los procesos urbanísticos de la últimas dos décadas y las nuevas legislaciones han sido efectivas la regulación, que no intervención. Si a través de la Ley de Suelo y otras legislaciones han sabido tratar de dar respuesta y soluciones a tal planteamiento.

### RESUM

L'intens proces d'elevació dels preus de la vivenda en Espanya durant el “BOOM immobiliari” i en el moment de l'inici de la crisi del 2008, ha tret a la llum de nou el paper del sol en dit proces, i en particular la relacio entre sol- vivenda i especulacio: ¿es la carestia del sol guiat per l'especulacio la que provoca a l'alça als preus de la vivenda; o es l'expectativa d'elevacio continuada d'estos ultims la que eixercix una pressio sobre els preus del sol i encoraja l'especulacio? En el centre d'esta qüestio està la caracterisacio del sol, que no pot assimilar-se a un mercat perfecte i eficient, en els termens en que la teoria economica els definix i que a lo llarc d'este estudi anem a comprovar.

Aspectes com la no substituibilitat, entre sols situats en diferents localisacions; o les posicions politiques recents, associades als ultims desenrols urbanistics, calificant a este com un be ESCASO, o les afirmacions, com *“el sol es el causant de la pujada de preus, hi ha que evitar l'especulacio”*, i sense oblidar l'importancia que en estos dos

últimes dècades s'ha donat a l'article 47 de la Constitució a on se proclama el dret per als espanyols a una vivenda digna i adequada i orde als poders públics fer-ho efectiu mitjançant les normes pertinents que regulen el sol i eviten l'especulació, més ha portat a la necessitat de considerar l'estudi i l'investigació sobre l'imminent necessitat de controlar, l'especulació del sol i si els poders legislatius han sabut portar a veta este comés. Profunditzar per a estudiar si a lo llarg dels processos urbanístics de l'últimes dos dècades i les noves legislacions han segut efectives la regulació, que no intervenció. Si a través de la Llei de Sol i altres legislacions han sabut tractar de donar resposta i solucions a tal plantejament.

## ABSTRACT

The intense process of elevation of the housing prices in Spain during the real estate "boom" and at the time of the start of the 2008 crisis, has brought to light again the role of the soil in such a process, and in particular the relationship between soil - dwelling and speculation: is the shortage of land driven by speculation that causes higher housing prices; or it is the expectation of continuing of the latter lifting which exerts pressure on land prices and encourages speculation? In the center of this issue is the characterization of the soil, which can be not comparable to a perfect and efficient market in the terms in which economic theory defines them and that throughout this study we are going to check.

Aspects such as non-substitutability between soils located at different locations; or recent political positions, associated with the recent urban developments, describing it as a scarce resource, or claims, as "the soil is the major cause of the rise in prices, should avoid speculation", and not forgetting the importance that in the past two decades has given to article 47 of the Constitution proclaims the right of Spaniards to decent and adequate housing and instructs the public authorities do so through cash relevant standards that regulate the soil and avoid speculation, has led us to the need to consider the study research on the imminent need for control, the land speculation and if the legislative powers have been able to carry out this mission. Deepen to study if throughout the planning processes of the last two decades and the new laws have been effective regulation, to non-intervention. Through the law of soil and other laws have known trying to give solutions to this approach and response.

## 1.1 ORIGEN DEL TRABAJO

La presente tesis doctoral se plantea como una continuación de mi trabajo profesional, arquitecto urbanista, y como resultado de un planteamiento investigador en el campo de las valoraciones urbanísticas y del mercado del suelo. La investigación toma como principal objeto de estudio la legislación urbanística española y parte del análisis del tratamiento que ella hace sobre la especulación del suelo, desde el inicio del nuevo ciclo inmobiliario de 1994 hasta la actual crisis del 2008. El trabajo que se desarrolla a continuación trata de dar unas ideas generales de la evolución de este término y de su influencia en el desarrollo urbanístico, tomando únicamente la legislación estatal a pesar de que las competencias en vivienda y urbanismo pertenecen a las comunidades autónomas, pero no por ello, renunciar a un estudio pormenorizado de tal situación en la Comunidad Valenciana.

Con esta investigación se pretende identificar los posibles efectos o resultados de la legislación urbanística en el actual mercado del suelo, de cómo a través de sus diferentes formas de gestión y regulación normativa, ha sabido influir sobre el precio y el valor del suelo y si ha analizado de forma concluyente el control de la especulación en el suelo.

En los últimos veinte años han sido muy prolíficos, tanto en normativa urbanística como en ejecución de planeamiento, y el resultado de nuestras actuales ciudades son consecuencia de forma directa o indirecta de la situación económica y financiera del país, apoyado por las consecuencias en la aplicación de las diferentes normativas, estatales y autonómicas. Un mejor urbanismo que nos proporcione un espacio más sostenible, sin duda está en manos de los ciudadanos y gobernantes.

17

Es cierto que en España el campo del urbanismo y el mercado del suelo ha sido un coto prácticamente exclusivo de arquitectos y juristas, pero al mismo tiempo se ha criticado, en multitud de ocasiones, a los economistas profesionales su ausencia en un debate de tanta importancia. Por ejemplo, en el informe del Tribunal de la Competencia (1993) se señala que *«todavía ningún economista importante del país ha dedicado la mínima atención a los problemas de competencia creados por la legislación sobre el suelo. Es importante romper esta inercia e incorporar una visión económica a la tradicional de los expertos en el suelo»*.<sup>1</sup>

Por ello esta investigación intenta abordar el estudio del problema a través de las posibles líneas de influencia, desde los arquitectos urbanistas y juristas hasta las incidencias económicas y políticas. A igual que sucediera durante el boom inmobiliario de finales de los años ochenta, trataremos de investigar cómo las normas y los agentes participantes en el proceso de producción inmobiliario han aplacado mediante su intervención esta situación, que es siempre la misma: el precio del suelo y su especulación.

---

<sup>1</sup> **Tribunal de defensa de la competencia.** *“Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios”* Madrid 1993.

## 1.2 OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN

El urbanismo español se encuentra muy intervenido por el sector público que lo regula, en forma genérica, con el uso de la Ley del Suelo. La primera data de 1956 e inaugura el planeamiento urbanístico español. La primera reforma de la ley tuvo lugar en 1975 y perduró hasta 1990 cuando fue aprobada la nueva Ley del Suelo. En 1992 se aprobó el texto refundido que, al igual que la Ley de 1990, impulsó la interposición de recursos de inconstitucionalidad por varias comunidades autónomas. Esta es la situación en la cual se aprueba la ley 6/1998 o Ley del Suelo de 1998 y desde estos principios, los poderes públicos intervienen esencialmente en la regulación de aspectos básicos del urbanismo: el planeamiento, la ordenación territorial y con la premisa evidenciada en todas las exposiciones de motivos de las leyes, evitar la especulación y garantizar una vivienda digna y adecuada.

Con ello, y además es la Comunidad Valenciana, quien además se apresura a tomar posiciones para la solución de dichos cometidos, a través de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, 1994. Por ello estableceremos a lo largo de esta investigación un cierto paralelismo entre las legislaciones estatal y autonómica de forma que podamos llegar, sin querer señalar culpables, a fundamentar si se ha afrontado este problema con la dimensión que merece, máxime en una legislación urbanística, que sobrepasa largamente los dos mil artículos en las diferentes legislaciones, y los diez mil en los reglamentos, tal y como exponen muchos juristas.

El régimen del suelo es trascendental no sólo en sí mismo, sino en cuanto que permite la flexibilidad de la oferta de todas las actividades y en especial la de servicios. Con esta investigación analizaremos si el cambio normativo del régimen del suelo se ha realizado al mismo ritmo y de la misma forma que el cambio social económico o financiero de este siglo, si teniendo una visión profundamente grabada en la mentalidad española con referencias a los años 50, es verdaderamente un sistema que niega el mercado y la libre competencia y que se ha ido construyendo con una serie de intereses particulares, dando lugar a un mercado y un urbanismo oligopólico.

Es por todos reconocido que el uso del suelo debe estar intervenido por los poderes públicos y así sucede en todos los países. El problema en España es un problema de la forma de intervención, es fijar unas reglas generales de defensa de los intereses públicos, por lo tanto las directrices de esta investigación serán enfocadas para estudiar de qué forma la legislación ha tratado en las últimas décadas la función principal del mercado, que es adaptar la oferta a la demanda y generar bienes de interés general.

Siempre deben defenderse todos los objetivos públicos, la cuestión es cómo debe hacerse esa intervención por parte de los poderes públicos y si esa intervención se debe concebir a base de reglas y no de discrecionalidad. Pero en este último periodo del urbanismo, antes de la crisis de 2008, todas estas actuaciones de los poderes públicos, a pesar de que han sido destinadas a cumplir este cometido, no han dado los resultados esperados, por ello, en síntesis, con este trabajo de investigación analizaremos las dos facetas, si el disponer de reglas generales con limitaciones muy estrictas sobre el suelo o la libertad total para gestionar el suelo en el momento que se quiera, han tenido la eficacia esperada y todo ello como consecuencia y aplicación de las reglamentaciones estatales y autonómicas aprobadas. En definitiva si hay una falta de competencia, que

genera una mala asignación de recursos y da lugar a la aparición de un mercado especulativo, un mercado que disminuye la oferta para alguno de los usos y fuerza al alza los precios, o simplemente un mercado que aumenta la oferta y provoca de la misma manera un alza de los precios.

Porque en definitiva no son sólo los entes locales y las grandes empresas las que están interesadas en solucionar el problema de los precios del mercado del suelo y la vivienda actual, sino que la mayoría de la población seguramente es conocedora de esta situación y en definitiva, quiere un cambio normativo, que en este caso no ponga en peligro los intereses generales y garantice el bienestar social de todos.

### 1.3 ESTRUCTURA DEL TRABAJO

Si el eje central de la investigación lo constituye la forma que ha contribuido la legislación urbanística al control de la especulación del suelo, es por tanto punto de partida imprescindible, realizar un análisis previo, estudiar de qué forma la economía ha influido en los conceptos jurídicos, urbanísticos e incluso políticos del mercado del suelo.

No se pretende con este trabajo hacer un estudio exhaustivo de las teorías económicas, sino en el contexto económico y legislativo general, analizar todos los factores de influencia que recibe la actividad urbanística y la especulación del suelo, cómo a través de ellos se puede analizar las causas de la evolución de los precios y valor del suelo. El espíritu de la investigación se forja a partir de un periodo que va desde 1994 a 2008, se concreta, con los resultados, en ciertas comarcas de la Comunidad Valenciana, la forma que la legislación ha llevado a cabo el estudio de la especulación del suelo.

19

Atendiendo a estas premisas, la búsqueda de información, ha tomado como referencia imprescindible realizar un estudio previo sobre la forma en que la historia del urbanismo ha contemplado el fenómeno especulativo de suelo. A todo lo cual se dirige este primer capítulo, es el punto de partida imprescindible, para delimitar mínimamente la forma en que la historia urbanística, legislativa o económica ha tratado el concepto de especulación.

Desde la contribución de la filosofía griega con las corrientes del materialismo, las matemáticas o la propia economía de ciudad ideal de Sócrates, Platón y Aristóteles, ya podemos suponer que la especulación, es posiblemente controlable y que no es una forma incorrecta de hacer mercado o de gestionar el suelo. Este mismo capítulo tratará de llegar desde la contribución del pensamiento económico medieval hasta el mercantilismo del siglo XVIII, la forma de hacer urbanismo, de controlar los precios del suelo y ante todo la influencia de los conceptos valor y precio, “el precio justo de las mercaderías”. Siguiendo el mismo orden también estudiaremos las aportaciones de las escuelas clásicas de la economía, marginalistas o utilitaristas hasta nuestros días, dada la importancia que supone en el urbanismo los conceptos como oferta-demanda, los costos y la propia especulación.

En el siguiente capítulo de estudio se da una retrospectiva histórica, de cómo ha ido evolucionando la regulación de la ejecución urbanística, fijando el interés especialmente en la actividad de los particulares. Que más tarde, en el siglo XIX llegará la actividad de las empresas bajo la cobertura de concesionarios de obra pública y el desarrollo urbanístico como consecuencia de las expectativas del mercado. Es el inicio de una serie de legislaciones que irán sucediéndose a lo largo del pasado siglo con diferente ámbito, donde la especulación era el motor del mercado. Primeramente nos encontramos con el siglo XIX, con las regulaciones para grandes ciudades y la importancia que supuso la ampliación de la ciudad en el mercado del suelo, las necesidades de fiscalización de suelo y el fomento de la vivienda en propiedad, pero una vivienda digna y asequible.

Con el capítulo IV, nos adentramos con el nuevo urbanismo y la codificación de las normas, la primera ley con regulación estatal y con la finalidad de planificar la ley del suelo de 1956. Estudio través de todas las normativas, excepto en la última ley, la de 1998, donde por aplicación del régimen competencial establecido en la Constitución, habrá una ley estatal, con legislación básica y unas leyes autonómicas que regulan el urbanismo en el ámbito de cada autonomía. Todos estos cambios, siempre directa o indirectamente están destinados, a controlar el precio del suelo para poder cumplir una necesidad básica, la vivienda. Evitar la especulación del suelo.

El capítulo V tiene como misión el estudio pormenorizado del mercado del suelo en el periodo legislativo desde 1994-2008, de qué forma las políticas urbanas han solucionado el problema de la especulación del suelo y de las posibilidades que se ofrecen para la iniciativa privada. En este capítulo se da un amplio repaso a la participación empresarial privada en una actividad pública como el urbanismo y por medio de los estudios ya realizados por entidades públicas o privadas obtendremos los resultados estadísticos que nos aproximan a si verdaderamente la legislación y la forma de tratar la especulación del suelo ha dado los resultados esperados. Para ello se estudiarán los factores que puedan haber afectado a este planteamiento.

La Comunidad Valenciana, es el territorio que en desarrollo de sus competencias autonómicas fijó, regulándolo, el sistema de actuación por *agente urbanizador* y realizó las políticas de generar mayor cantidad de suelo urbanizado, gestionando rápidamente con el fin de aplacar el mal, por el cual de los precios se elevan, *la especulación*. Por esto resulta ineludible, dedicar a esta regulación esencial el capítulo IV realizando un estudio comparativo de tres comarcas de diferente estructura inmobiliaria y social (L'Horta Nord, Alto Palancia y Mariana Alta). Además, *su carácter primigenio y el mayor tiempo de implantación permiten un estudio más* detenido de sus características y efectos que en el resto de legislaciones. A ello ayuda también el mayor estruendo de algunos problemas suscitados en su aplicación, como es el desequilibrio de derechos en contra del propietario del suelo y el resultado de un mercado oligocéntrico. Todo ello sin dejar de estudiar otros posibles factores que han afectado significativamente al mercado del suelo como son la demografía, los factores socio-culturales de las comarcas, factores económicos financieros y sobre todo las políticas fiscales y normas jurídicas aplicadas directamente en la vivienda.

Como ya hemos indicado el periodo específico del estudio abarcaremos desde la entrada en vigor de la ya conocida LRAU (Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, Ley 6/1994 de 15 de noviembre) y el inicio de la actual crisis financiera de 2008.



El capítulo VI será el resultado del estudio emprendido, valorando de forma cuantitativa las posibles causas que han llevado a una forma de hacer, un “urbanismo inmobiliario” y la especulación como forma hegemónica de hacer ciudad.

Trataremos de demostrar en qué medida la legislación ha influido o ha establecido las directrices para evitar las especulaciones y si realmente ha sido eficaz y consciente de su regulación.

Por último, el apartado de bibliografía y fuentes consultadas, se reseñan los libros, artículos de revistas, otros documentos, tesis doctorales, archivos o estudios financieros privados y páginas web de los que se ha recabado información para la realización del trabajo.

Se han dividido en tres grandes apartados: documentos legislativos y normativos, síntesis cronológica de la legislación urbanística estatal y autonómica, (textos legales y normativa técnica), publicaciones de otros autores (libros y artículos de revistas,) proyectos de ley con su documentación tanto gráfica como escrita, y ordenanzas) y otros documentos, integrado por fuentes administrativas o empresariales (constan los estudios estadísticos, informes, bases de mapas o gráficas, etc.)

## 1.4 METODOLOGÍA Y FUENTES.

Para llevar a cabo este trabajo, hemos creído imprescindible una búsqueda de información más amplia de lo habitual de una tesis de urbanismo, en la forma jurídica, económica o fiscal, por varias razones: en primer lugar porque si se pone como argumento, tal y como manifiestan muchos autores, que el causante del incremento del precio de la vivienda, es ella misma o es el suelo bajo su matiz especulativo, de inmediato se hace preciso estudiar estos elementos, no solo como vivienda y suelo dependientes e influyentes uno sobre el otro, sino bajo las influencias económicas, urbanistas y jurídicas. Para poder discernir estas cuestiones, precisábamos aportar diferentes estudios con los aspectos determinantes de estas tres áreas que nos han ayudado a clarificar todas las repercusiones sobre la realidad del mercado.

En segundo lugar, el hecho de estudiar varias formas de hacer urbanismo, bajo diferentes reglamentaciones, determina que algunos problemas o parte de los contenidos de solución no estén únicamente en la normativa y la forma de legislar.

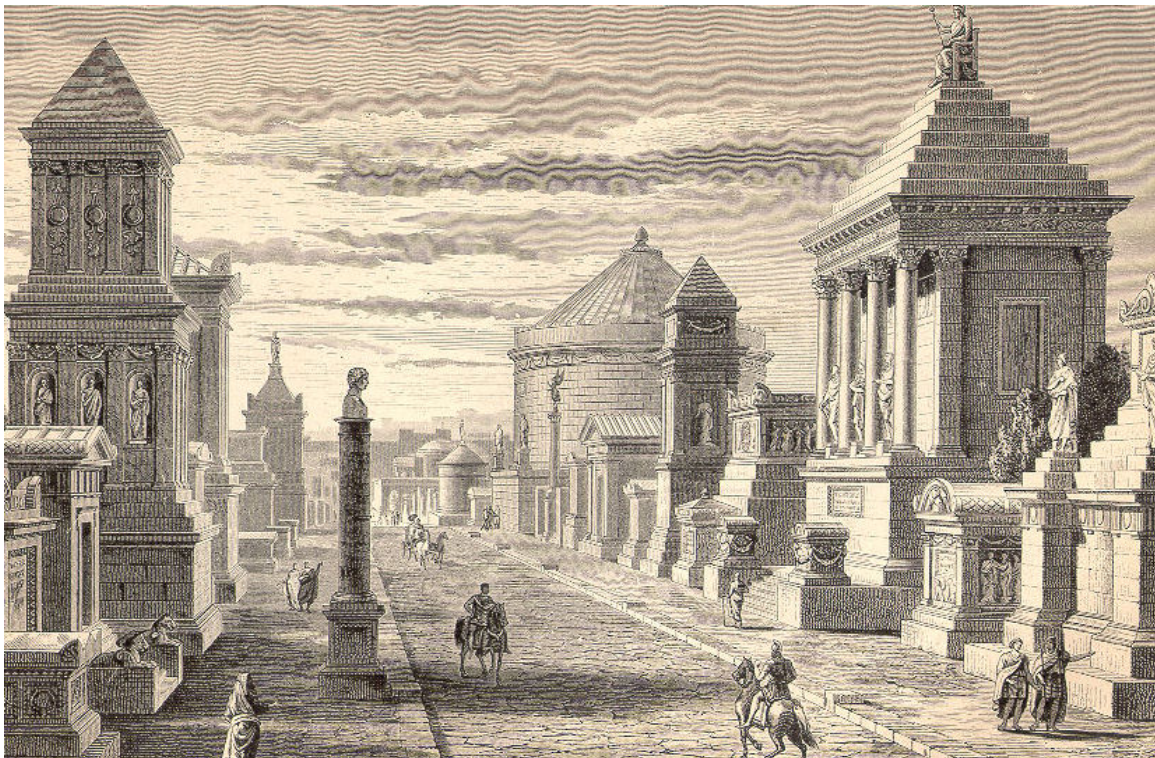
Por ello se ha llevado a cabo un estudio considerable de diversas fuentes como son entidades financieras privadas o públicas, a través de gráficos, tablas y estudios estadísticos que nos ayudaran y facilitaran unas conclusiones más objetivas.

Por último, hemos considerado necesario realizar un estudio histórico de la legislación urbanística de nuestro país, partiendo de los nuevos asentamientos y colonizaciones. Desde 1513 con las ordenanzas de Fernando el Católico, hasta nuestros días, haciendo referencia a las aportaciones que ha supuesto para este trabajo.



## PRIMERA PARTE: LAS BASES DE LA INVESTIGACIÓN.

*Reconstrucción de la vía Appia en la Antigua Roma*



23

En la ciudad de Roma vivían un millón de personas durante el período imperial, y cualquier terreno era codiciado por el sector inmobiliario de la época. Los romanos, considerados como la “primera gran cultura” del cemento y del ladrillo, fueron grandes constructores y muestra de ello son los magníficos edificios que se mantienen en pie a pesar del paso del tiempo.

El suelo urbano se convirtió ya en aquella época, en un elemento de gran importancia para ejercer el poder.

–**Julio César**, decidió ampliar el foro romano tras expropiar fincas de gran valor.

–**Cicerón**, permitió el deterioro de sus fincas urbanas para que las abandonaran los inquilinos que las ocupaban y así poder obtener mejores rendimientos de ellas.

–**Marco Licinio Craso**, adquirió numerosas casas tras someter a sus adversarios o adquiriéndolas a precio de saldo en las subastas, y realizó una operación inmobiliaria muy frecuente en la antigua Roma: cuando se producía alguno de los numerosos incendios o derrumbes en la ciudad, sus empleados se personaban en el lugar del siniestro y compraban los edificios en llamas y sus colindantes a muy bajo precio.

*Fuente: Francisco Javier Tostado*



## CAPÍTULO I: UNA APROXIMACIÓN HISTÓRICA DEL CONCEPTO ESPECULACIÓN

---

### **1. UNA APROXIMACIÓN A SU SIGNIFICADO**

### **2. CONTRIBUCIÓN DE LA FILOSOFÍA GRIEGA A SU SEÑALAMIENTO.**

- 2.1 Corriente filosófica "Materialismo": Eráclito y Epicuro.
- 2.2 Las matemáticas: Pitágoras y Tales de Mileto
- 2.3 La economía en la ciudad ideal: Sócrates, Platón y Aristóteles

### **3. CONTRIBUCIÓN DE LA ESCOLÁSTICA AL PENSAMIENTO ECONÓMICO MEDIEVAL**

- 3.1 Los gastos sociales de los servicios estatales impuestos: Ibn Jaldún
- 3.2 La utilidad del bien Oferta/Demanda: Alberto Magno y Tomás de Aquino.
- 3.3 La influencia franciscana: Juan Duns Escoto y Guillermo de Ockham
- 3.4 Escuela de Salamanca. Análisis del valor y precio: desde Francisco de Vitoria.  
a Luis de Molina.
- 3.5 Escolástica Jesuita: Francisco Suarez

### **4. EL PLUSVALOR EN RELACIÓN AL TERRITORIO Y LA URBE, ENTRE LOS SIGLOS XV Y XVII.**

#### **4.1 EL URBANISMO Y ACTUACIONES ECONÓMICAS. LA GRAN DEPRESIÓN DE LA EDAD MEDIA: EL CAMBIO**

- 4.1.1 Economía y Urbanismo de Eximenis. Valencia y la Deuda pública.

#### **4.2 LA COLONIZACIÓN DE AMÉRICA NUEVAS ORDENANZAS Y EL NUEVO URBANISMO**

- 4.2.1 Fernando el Católico. Nuevos asentamientos ordenanzas de Pedrarias D'Ávila (1513).
- 4.2.2 Ordenanzas urbanísticas del monarca Carlos V. Instrucción de 1523- Ordenanza de 1526.
- 4.2.3 Cédulas Urbanísticas de 1573 de Felipe II

#### **4.3 LA TRANSICIÓN DEL FEUDALISMO AL MERCANTILISMO ECONÓMICO DEL S XVIII: CAMBIO DE PRODUCCIÓN.**

- 4.3.1 La expansión mundial de Europa a partir del siglo XVI. Mercantilismo-Fisiocracia-Procesos de cambio. Mercantilismo económico.



## 1. UNA APROXIMACIÓN A SU SIGNIFICADO.

“Especular”, etimológicamente proviene del verbo latino «speculari» y “especulación” del adjetivo latín «speculāris». Perteneciente o relativo a un espejo. (speculum, espejo) Dicho de dos cosas simétricas: Que guardan la misma relación que la que tiene un objeto con su imagen en un espejo. Dicho de una cosa: Reflejada en un espejo. Transparente, diáfano.

El diccionario de la Real Academia Española define especulación como registrar, mirar con atención una cosa para reconocerla y examinarla. Meditar, reflexionar con hondura, teorizar. Perderse en sutilezas o hipótesis sin base real. Efectuar operaciones comerciales o financieras, con la esperanza de obtener beneficios basados en las variaciones de los precios o de los cambios. (uso mayoritario en sentido peyorativo). Comerciar, traficar. Procurar provecho o ganancia fuera del tráfico mercantil.

En filosofía, la especulación es la actividad intelectual que permite la resolución dialéctica de las contradicciones en una unidad de orden superior. El verdadero conocimiento de las cosas se logra con la experiencia, con la observancia de lo que acontece. El pensamiento especulativo se dirige al puro saber de las esencias o las causas de las cosas, al saber puro, sin fines utilitarios, en el que el entendimiento hace como de espejo de la realidad. Se distingue del saber práctico (de las técnicas y las artes), que se orienta a la acción.

La especulación en el ámbito económico y financiero es entendida como una operación comercial consistente en comprar mercaderías, inmuebles, valores o efectos públicos, con ánimo de obtener lucro a partir de las variaciones de los precios cambios de otras variables. El especulador pretende maximizar su beneficio en el menor tiempo posible, minimizando la aportación de capital.

En los últimos años, donde el mercado inmobiliario es el único gestor de la satisfacción de la necesidad de vivienda, ha tenido como consecuencia directa la implantación de una *ciudad inmobiliaria, de una ciudad especulativa*.

El concepto de especulación en la sociedad actual se deriva de dos efectos, al enfrentar el desarrollo de la ciudad con la propiedad de la tierra: la retención de suelo y la inutilización de capitales. Nos encontramos con una nueva concepción o definición de especulación, una maximización de la ganancia, que lleva al propietario de suelo a situarse por encima de la valoración en espera de una transformación futura, a un promotor en busca de suelo con expectativas de ganancias máximas y rápidas y un Estado que escasamente persigue.

Partiendo de los cuatro conceptos y definiciones, podemos concretar que la especulación es una **TÉCNICA, UN MÉTODO**, y esto lo vamos a estudiar a lo largo de todo el desarrollo de esta tesis.





*“No digas que el dinero es un bien si no sabes hacer uso de él”*

**Jenofonte**



*Fuente: Cuadro “Escuela de Atenas.*

**Rafael**

## **2. CONTRIBUCIÓN DE LA FILOSOFÍA GRIEGA A SU SEÑALAMIENTO.**

No podemos comenzar a realizar un estudio intenso sin hacer mención a la Antigua Grecia, a las ideas de la lógica, metafísica, filosofía de la ciencia, filosofía de la política, estética, retórica o incluso de la astronomía, como materias y áreas de conocimiento que han ejercido y ejercen en la historia intelectual y lógica de Occidente por más de dos milenios.

La filosofía griega está integrada por profundos pensadores, matemáticos, políticos, economistas, científicos, historiadores, etc. Han sido sin duda los formadores de la ideología moderna. Discutieron y analizaron los conceptos del origen y la organización del Estado, la libertad de expresión, la propiedad privada, la ética mercantil, todo esto favoreció al desarrollo industrial y comercial en la antigüedad y que ha llegado hasta nuestros días.

Es importante su contribución al concepto del “Estado”, este debe tener presente su finalidad y objetivos: el bien común. En la actualidad sigue siendo ésta la finalidad del Estado ya que es él quien debe de velar para que la sociedad viva dignamente, proteger a sus ciudadanos y custodiar su prosperidad.

El bien común es la base del urbanismo, es la base de la ciudad y de todos los poderes políticos actuales.

El legado que nos han dejado los filósofos griegos a la economía y el mercado libre, es porque hoy en día tenemos sus ideologías y valores éticos, sus influencias en la moneda, en los cálculos matemáticos, en el desarrollo comercial-económico, y en muchas otras más disciplinas, que solo tenemos que verlas desde otro punto de vista y que debemos descubrir el contenido y el significado portentoso que nos aportan. La primera concepción, el Estado, nos traslada a la primera deducción, es quien debe, principalmente, regular los procedimientos del mercado, la especulación y la reglamentación de esta.

Los griegos fueron los primeros en intentar descubrir las intimidades del funcionamiento de la economía, representados incluso por el poeta de la Antigua Grecia Hesiodo (su

datación en torno al año 700 a. C), y el filósofo Jenofonte (431 a.C - 354 a.C), hasta llegar a Platón y Aristóteles, fue gracias al primero y según las diferentes afirmaciones de economistas, que refieren esta obra literaria de Hesíodo como el primer tratado de economía en el sentido de que puede contarse como antecedente de la Teoría del Valor Trabajo. Una afirmación muy importante, por tratarse de un estudioso que vivió en la Grecia Antigua, es que el trabajo no es un castigo divino, creencia que se mantuvo prácticamente en toda la sociedad feudal y que fue erradicada por la teoría del valor trabajo, sistematizada por Adam Smith.

Jenofonte expone en su obra “Económica” (oekonomicus), planteamientos que tienen que ver con la administración del patrimonio privado, y la obra “Ingresos” con la solución de los problemas de la ciudad. Jenofonte es reconocido por la historia económica como uno de los “socráticos” que se preocupó, con base en su experiencia empresarial, establecer o formular normas para la gestión económica. Este filósofo se dedicó a la agricultura (lo que Sócrates llamó artes adquisitivas), actividad a la que consideraba la más noble y un medio para enriquecerse, siendo la fuente de toda prosperidad. Como la economía es en su concepción original, la administración de la casa (oiko nomikós), en Jenofonte, el oikós era una unidad administrativa compleja en donde había múltiples y variadas funciones. En su empresa separó las funciones básicas (división del trabajo). Él se encargaría de la supervisión del trabajo de campo y las operaciones de mercadeo, y su esposa, de los esclavos y de todo el proceso de industrialización. Con el objetivo de ser más eficaz y eficiente, subdivide las operaciones de la casa, y el campo.

30

Si la economía puede definirse como la ciencia que estudia la administración de los recursos, tal como lo hace Philip Wicksteed<sup>2</sup>, desde la óptica de esta definición, Jenofonte debe ser considerado uno de los primeros economistas. Jenofonte, como más tarde lo haría Smith, afirmó que el aumento de la cantidad y calidad de los bienes se origina en la división técnica del trabajo y que esta división estaba limitada por el tamaño del mercado. Resalta entonces la idea de que un objeto es un bien para el individuo que lo necesita, es decir que tiene un valor de uso, otro concepto que será incorporado a la economía moderna a través de Smith y de Marx.

Jenofonte expuso: *“Para que un intercambio sea justo debe ser voluntario”*. Posiblemente, nos encontramos con el primer concepto o teoría sobre la validez de los intercambios, incluso los especulativos, si estos son voluntarios, iremos analizando si estos intercambios son productivos y han beneficiado a la sociedad y al desarrollo urbanístico de las últimas décadas.

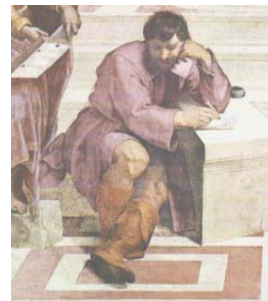
Hesíodo y Jenofonte y antes de llegar a Platón, Aristóteles o Sócrates establecen las bases de la económica y el valor de los bienes, la división del trabajo y los beneficios, el equilibrio que debe existir en todo intercambio. Estamos de alguna manera, asistiendo a la necesidad de una estabilidad en los valores de cambio para evitar las expectativas y la especulación.

---

<sup>2</sup> **Wicksteed, Philip H. (1844-1927)** Economista británico. Analizó y divulgó la obra de Comte, Santo Tomás de Aquino, Aristóteles, Ibsen, y muchos otros. Escribió sobre la teoría de la elección económica y de la elección económica y de la asignación de recursos escasos. Su contribución más famosa es el uso del teorema de Euler para proponer que la distribución según el principio de la productividad marginal agotaba el producto total. Se considera que fue él quien alejó a los Fabianos del Marxismo.

*“Los bienes son para aquellos que saben disfrutarlos”.*

**Epicuro de Samos**



Fuente: Cuadro “Escuela de Atenas”.

Rafael

## 2.1 Corriente filosófica “Materialismo”: Heráclito de Éfeso y Epicuro de Samos.

Las corrientes filosóficas establecidas con “El materialismo”, “Las matemáticas”, “La economía en la ciudad ideal”, con Heráclito y Epicuro, Pitágoras y Tales de Mileto, Sócrates, Platón y Aristóteles, son quienes se ocupan plenamente de adelantarse a las ideas y definiciones de la economía como ciencia que se ocupa de la manera en que se administran los recursos o el empleo de los recursos existentes, con el fin de satisfacer las necesidades que tienen las personas y las comunidades, adelantándose a los conceptos de “valor, precio y plusvalor”.

La corriente filosófica del Materialismo, postula que la materia es lo primario, y que la conciencia y el pensamiento son consecuencia de ésta, a partir de un estado altamente organizado, ensaya la explicación de las cosas, y aun de las realidades que aparecen desconocidas y sin embargo nos rodean, tomando como idea primera y principio fundamental la materia. Heráclito y Epicuro establecían que el mundo está regido por las leyes fundamentales de la materia eterna y que posteriormente sistematizaron los filósofos Pitagóricos y Tales de Mileto.

Según Heráclito de Éfeso (535-484 a.C) todo fluye, *todo cambia, nada permanece*. “No podemos bañarnos dos veces en el mismo río”, dice en uno de los fragmentos que han llegado hasta nosotros. “El devenir es el principio de todas las cosas”. Todo es fuego que se enciende y se apaga según una medida. El cambio, el devenir, está regido por el *logos*. El *logos* regula el devenir como una ley inmanente al mundo. El *devenir* se da según la *lucha de los contrarios*. Heráclito tuvo percepción de la variabilidad y fugacidad de cuanto existe. Afirmó radicalmente que todo cambia y nada permanece.

La ley que rige el universo es la «lucha de contrarios», pues en sus extremos los contrarios se funden en una sola cosa (Dios es día-noche, invierno-verano, guerra-paz, hartazgo-hambre. Cambia como el fuego). Esto significa que la realidad tiene una estructura contradictoria. Todas las cosas surgen de la contradicción y la discordia: «*La guerra es el padre y rey de todas las cosas*»; «*la guerra es común a todas las cosas y la justicia es discordia, y todas sobreviven por la discordia y la necesidad*».

Pero la contradicción engendra armonía: «*Lo contrario llega a concordar, y de las discordias surge la más hermosa armonía*». La armonía que caracteriza al universo no es una armonía estática, sino dinámica: un «*equilibrio dinámico de tensiones entre contrarios*», una armonía tensa, como en el arco o la lira, aunque difícil de comprender para los hombres. De este modo anticipó con acierto lo que será conocido después como pensamiento dialéctico.

Los cambios -el devenir- no suceden de modo caótico o irracional, sino de acuerdo con ciertas leyes y principios. En el universo hay *una ley única*, una *razón oculta*, un *lógos* que todo lo orienta y unifica. Afirma que *esa razón universal está también en el hombre*, y constituye su propia razón. Por eso el orden de lo real es compatible con el orden de la razón. Tanto la mente humana como la realidad están regidas por las mismas leyes.

La Filosofía de Epicuro de Samos (314-270 a.C) es la resurrección completa del materialismo, de la concepción puramente mecánica del mundo. El método inductivo se complementa con la experiencia, se desarrollan primero los estudios, se continúa con la observación minuciosa de los fenómenos naturales para llegar a concepciones especulativas.

Si el hombre y la sociedad se constituyen como tal en el trabajo o producción de las condiciones materiales de vida, el hecho histórico primordial y primero radica en el trabajo o producción, en lo material. El primer hecho histórico es la producción de los medios indispensables para la satisfacción de estas necesidades. La necesidad, el trabajo, y la sociedad son los primeros hechos de relevancia en que ya apuntan los antiguos griegos.

32

Además de la importancia de Heráclito y Epicuro como filósofos de la Antigua Grecia y su concepto del materialismo en la sociedad, es de señalar la influencia que depositó sobre el materialismo dialéctico de Marx, la filosofía fue una parte esencial de la formación de Marx, además de licenciarse con una tesis sobre Demócrito y Epicuro<sup>3</sup>, el legado de Epicuro es “Alcanzar la felicidad personal”.

*«Marx fue el primero en descubrir que el epicureísmo no es un sistema puramente mecanicista, sino que defendía el libre albedrío en el hombre como producto de la evolución. A partir de estos cambios en las circunstancias prácticas, se había desarrollado el lenguaje mismo. La evolución cultural humana representaba una especie de libertad para la organización racional de la vida histórica, que partía de las limitaciones que imponía el mundo natural.»<sup>4</sup>*

*« ...para Marx, Epicuro representaba la traída de la luz o la ilustración que era un rechazo de la visión religiosa de la naturaleza: un materialismo que era también una forma de naturalismo y de humanismo.*

---

<sup>3</sup> **Marx, Karl** Tesis Doctoral: Diferencia de la filosofía de la naturaleza en Demócrito y Epicuro. 1841.

<sup>4</sup> **Bellamy Foster, John** “Materialismo de Marx: Materialismo y naturaleza” Ed. El viejo Topo, Madrid 2004 pp. 91

*La filosofía de Epicuro resaltaba el mundo sensorial y empírico, y sin embargo reorganizaba el papel de la razón en la interpretación del mundo, por lo que no tenía necesidad alguna de los dioses en su interpretación. Estos se limitaban a habitar en los espacios existentes entre los mundos. No obstante Marx adoptaba el marco hegeliano. (...) el materialismo de Epicuro en la medida en que se basaba en el mero atomismo, era también una distorsión unilateral, que lo colocaba en oposición a lo universal y marcaba su propia disolución. La mayor deficiencia de la filosofía natural de Epicuro, era no conocer más naturaleza que la naturaleza mecánica. Es cierto que Epicuro celebra las sensaciones, pero en esto reside el extraño carácter de su filosofía natural, en que “procede a partir de la esfera de lo sensible” y sin embargo postural “como principio una abstracción. tal como el átomo”. Esta tensión no se resuelve nunca por completo, aunque Epicuro, como insistiera el propio Marx en su tesis doctoral, había sobrepasado, en considerable medida, el materialismo mecanicista.” Marx apuntaba las reservas al mecanicismo de Epicuro que traía de Demócrito pero reconociendo que su real aportación era la trascendencia de tal mecanicismo »<sup>5</sup>*

Tesis Doctoral de Marx da la importancia que supuso los filósofos griegos en las posteriores teorías de Marx y su teoría del valor.

Podemos concluir que los antiguos griegos Heréclito y Epicuro se adelantaron a las teorías del valor, del mercado y reconocieron la importancia de los valores materiales del trabajo, así como su organización y resultados, ello se puede equiparar al concepto de plusvalías en el mercado actual, en la división del trabajo e incluso en las actuaciones urbanísticas, tal es la importancia de esta conclusión, que como ya he expuesto, Marx no quedó al margen de ello y fue el resultado de su tesis doctoral.

---

<sup>5</sup> Bellamy Foster, John “Materialismo de Marx: Materialismo y naturaleza” Ed. El viejo Topo, Madrid 2004 pp. 101.



*“El número es el que rige las formas y las ideas, y la causa de los dioses y los demonios”. Pitágoras*



Fuente: Cuadro “Escuela de Atenas”  
Rafael

## 2.2 Las matemáticas: Pitágoras y Tales de Mileto.

Pitágoras (569 a.C - 475 a.C) además de filósofo racional, el primer matemático puro. La filosofía de este culto estaba basada en la razón y el número. Para los pitagóricos, el número era todo. Cada número tenía un significado especial, casi mágico.

Considerando que la economía neoclásica:

- Está basada en la idea de escasez y enfatiza en los recursos.
- Desecha la incertidumbre y la dualidad (simbolizadas por los pitagóricos);
- Está basada en la primacía del individuo (uno) frente a la sociedad (pluralidad);
- Valora la lógica, ignorando las emociones;
- **Ve la economía como un sistema estático, en reposo por la acción de la invisible mano del capitalismo;**
- Usa una aproximación simplista, lineal (recta) a un modelo complejo, no lineal (curvo) de fenómenos;
- Intenta hacer brillar la luz de la razón y la observación sobre la economía
- Reduce un sistema complejo y a menudo fuertemente orientado a lo social y político a la simple simetría (cuadrado) de las matemáticas.

Los economistas neoclásicos son pitagóricos. Siguen pensando que el número lo es todo. Para Gustavo Fernández Pérez, la búsqueda del orden cósmico y su reflejo en la ciudad también fue el tema capital para este filósofo, Pitágoras, quien puso de manifiesto que en la *pólis*, igual que en el individuo lo más importante es la justicia (relacionada con el orden de los elementos, de modo que cada uno esté en el lugar que le corresponde y realice sus funciones propias sin perjuicio de los demás). *En última instancia el orden justo de la ciudad depende de ciertas virtudes: Sabiduría, valor y templanza, cada una asociada con una parte de la misma, y del alma, aunque deben estar dirigidas por la primera, que es la más prudente.*<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Fernández Pérez, Gustavo, Doctor en Filosofía por la Universidad de Salamanca. “La lógica de la oposición en la física de entre Anaximandro, Pitágoras y Heráclito” *Revista de filosofía Thémata*, Num 44. pp 262-289 Ed. Latindex, Madrid 2011.

Las teorías de Pitágoras y sus sucesores nos aproximan a la actual ciudad, su relación entre desarrollo y necesidades, nos acercan a la necesidad de control por parte de los gobernantes y de la importancia de los individuos y la convivencia social. La ciudad como espacio de concentración humana, la cual precisamos conocer para llegar a concebir el “proyecto de ciudad.”

Tales de Mileto (625 a.C - 547 a.C) filósofo y científico, considerado como el primer filósofo de occidente que trató de conocer la verdad del mundo mediante explicaciones racionales y no fantásticas o místicas, como hasta entonces se hacía en la Antigua Grecia por medio de los mitos. El principal mérito de Tales fue haber buscado, basándose sólo en la razón y la experiencia, el principio originario de todo ser. De este modo transformó en tema de reflexión crítica la visión que todo hombre tiene del mundo y de la vida. El primer filósofo en aplicar el uso del razonamiento deductivo a la geometría, se vinculó profundamente con el estudio de la Geometría, Dinámica, Óptica, Estática, Álgebra lineal y Geometría espacial.

No han llegado hasta nosotros, ni siquiera fragmentos de ninguna obra de Tales. Lo que ha llegado a nuestras manos son escritos de otros autores, en los que se le atribuyen cosas realmente extraordinarias como el cálculo de la altura de las pirámides de Egipto, la división de un círculo por su diámetro en dos mitades iguales, la predicción de un eclipse.

Aristófanes, el irreverente comediógrafo ateniense, hizo de Tales diana de sus burlas en dos pasajes de sus obras: en *Las nubes* (177-180) y en *Las aves* (995-1009), donde aparece un tal Metón, urbanista, que pretende explicar a Pistetero, uno de los protagonistas, cómo ha de medirse el aire para poder “urbanizar” la nueva ciudad. Ante el asombro de su interlocutor el urbanista dice:

*Tomaré las medidas con una cuerda puesta en línea recta, inscribiendo el círculo en un cuadrado; en medio estará la plaza, a la que conducirán calles directas y, como los rayos de una estrella (pues la plaza será circular) saldrán de ella las espléndidas calles rectas hacia todas partes.*

A pesar de ser una simple burla, estamos asistiendo al actual urbanismo inmobiliario, el control de los espacios y la repercusión de estos en el mercado, se inicia con la “urbanización”. Establecer normas, métodos y geometrías dan un resultado: “El desarrollo urbano” que converge al control del mercado.

De acuerdo al Profesor Francisco<sup>7</sup> Sierra de la Pontificia Universidad Javeriana, su opinión sobre las teorías de Tales, este constituye el ejemplo más antiguo de un contrato de opciones. El desarrollo de la ciudad mediante la compra-venta. El individuo que controla el desarrollo de la ciudad le da la opción o el derecho, más no supone la obligación, de comprar o de vender una cantidad específica de suelo (de un activo) a un precio y en una fecha determinada, o durante un tiempo determinado.

---

<sup>7</sup> **Sierra Gutiérrez, Francisco.** Doctor en filosofía. Profesor de filosofía en la Facultad de filosofía de la Pontificia Universidad Javeriana. (Bogotá).

---



A pesar de su talento e inteligencia, a pesar de haber previsto eclipses de sol o haber calculado distancia entre un barco y la costa mediante el uso de las matemáticas, Tales de Mileto debía soportar las habladurías de la gente debido a su pobreza.

*¿Si eres tan habilidoso por qué en lugar de resolver los problemas del mundo no empiezas por los tuyos propios? ¿Si eres tan sabio por qué no te enriqueces, por qué no prosperas en lugar de ser un fracasado?*

Aristóteles cuenta cómo Tales, a partir de la lectura de las hojas de té, predijo una abundante cosecha de oliva para el año que transcurría y negoció con los propietarios de las prensas de oliva de manera anticipada utilizando para ello los escasos ahorros de toda su vida. Con esta operación Tales, se reservó el derecho a alquilar dichas prensas durante la temporada de la cosecha pagando una tarifa previamente acordada.

Al llegar la época de la cosecha, Tales se benefició cobrando una tarifa más alta a los productores de olivas, a quienes no les quedó otra alternativa que aceptar el precio para evitar el riesgo de perder la inusitada abundante cosecha.

Harto de las murmuraciones Tales decidió hacer algo al respecto:

1.- Debido a sus grandes conocimientos en astronomía (y su probable interés en la botánica), previó durante el invierno que la cosecha de aceitunas iba a ser excelente, teniendo eso en cuenta, asumió que disponía de una información de gran calidad para ejecutar un movimiento de inversión.

2.- Reunió el dinero que fue capaz y lo entregó como depósito para arrendar la totalidad de prensas de aceite ubicadas en Mileto y Quíos, la intención era clara: si la cosecha de aceitunas se demostraba copiosa habría una gran demanda y él se encontraría en una posición de monopolio en el sector del prensado.

3.- Firmar el contrato meses antes de la recolecta le ofrecía más ventajas añadidas: al no haber otros licitadores podía obtener el arriendo a un coste más bajo del que sería normal.

4.- Aun así Tales no disponía del dinero suficiente como para alquilar esas prensas, lo que estaba haciendo era utilizar un derivado financiero. Aristóteles, que cuenta la historia del filósofo en el capítulo IV del primer libro de su "Política", no entra en detalles concretos sobre la forma específica del acuerdo. Pero necesariamente debía de tratarse de:

a) OPCIONES: En caso de que Tales hubiera pagado por disponer del derecho a arrendar las prensas si lo estimase oportuno, lo que implicaría que tuviese la posibilidad de no hacerlo si la cosecha de aceitunas fuera mala, perdiendo en esa situación solo el depósito adelantado, es decir, todo el dinero que tenía.

b) FUTUROS: Si Tales se hubiera comprometido además a hacer efectivo el alquiler, careciendo del derecho a volverse atrás.

5.- Decantarse por un contrato del tipo a) o b) dependería de diversos factores:

La OPCIÓN le daría la seguridad de tener las pérdidas controladas en caso de un error de cálculo sobre la cosecha, pero los dueños de las prensas le pedirían un precio por el arriendo y un depósito mayores dado que si Tales se retiraba a última hora ellos deberían buscar un nuevo cliente.

El contrato de FUTUROS ofrecería la ventaja de tener que adelantar una señal más pequeña y obtener un precio de alquiler más bajo pero en caso de un error en la previsión las consecuencias serían desastrosas.

6.- En la práctica el filósofo, con independencia de haber elegido una posibilidad u otra, se estaba apalancando para poder efectuar un negocio que de otra manera no habría podido ejecutar por falta de recursos. Aun así se enfrentaba a perder todo lo que tenía, o todo lo que tenía y mucho más, especialmente en un contexto histórico en el que el impago podía llevar a consecuencias terribles. Tal y como señala George Crawford, se trata del primer ejemplo histórico, del uso de derivados financieros del que se tiene información específica.

7.- Pero al llegar la cosecha su previsión fue acertada y la producción de aceitunas muy alta.

Tales de Mileto, había, además, "arrinconado" a la demanda al monopolizar la oferta de prensado y podía establecer el precio que quisiera siempre que el límite fuera inferior al transporte de esas mismas aceitunas a otras ciudades.

Podemos concluir que como Tales de Mileto se adelantaba con su filosofía al concepto del beneficio expectante, como de esta forma establece la necesidad de comprar y vender, de "especular" para poder llegar a obtener un plusvalor. Los mercados de la especulación. Su importante aportación nos hace reflexionar sobre la necesidad de transacciones a futuros para poder generar riqueza y demanda.

A Pitágoras le debemos su preocupación por el razonamiento, los recursos y el estudio completo mediante las matemáticas para poder establecer cuáles son las premisas para conseguir un mercado eficaz, unos valores efectivos y un resultado satisfactorio en las decisiones y propuestas.

*“La verdadera sabiduría está en reconocer la propia ignorancia”.*

**Sócrates**



Fuente: Cuadro "Escuela de Atenas"

**Rafael**

### 2.3 La economía en la ciudad ideal: Sócrates, Platón y Aristóteles

Aunque la realidad de los estudios actuales establece que la economía de la ciudad, los fundamentos económicos, la ciencia económica fueron desarrollados y se deben atribuir esencialmente a los filósofos griegos Jenofonte (430 a.C.- 355 a.C.), Platón (428 a.C-347 a.C) y Aristóteles (384 a.C-322 a.C) no hay que por menos preciar la atribución inicial de Sócrates. En realidad los estudios clásicos y las teorías económicas tuvieron la tendencia de dar de lado a Jenofonte y los escritos recogidos por este sobre Sócrates, los padres de la filosofía económica eran siempre atribuidos a Platón y Aristóteles.

Sócrates (469-399 a.C.) no escribió nada, le parecía que la investigación filosófica no se podía llevar adelante o continuarse después mediante unos escritos. Para Sócrates, que entiende el filosofar como el examen incesante de sí mismo y de los demás, ningún escrito puede suscitar y dirigir el filosofar. El escrito puede comunicar una doctrina, no estimular la investigación. Si Sócrates renunció a escribir, ello fue debido, por tanto, a su misma actitud filosófica y forma parte esencial de tal actitud.

39

Los conocimientos que aportó el periodo pre científico de la Economía Política, constituían la ciencia de su época. Naturalmente, Sócrates no podía tener un conocimiento del dinero, tal como lo tenemos ahora, puesto que en su contexto histórico el dinero no tenía las funciones generalizadas de capital dinero como en la actualidad. Las categorías de la economía política no solamente son un problema teórico sino que también son un problema histórico.

En Economía Política se reconoce en la actualidad que dos grandes pensadores griegos, Sócrates y Aristóteles fueron los que trataron de manera directa problemas económicos con detalle considerable. Sus reflexiones y descubrimientos iluminan todavía el pensamiento de teorías parciales y generales, corrientes y dimensiones de la ciencia económica.

La economía política es un soporte fundamental de nuestro desarrollo, es el apoyo y soporte de la especulación, de los plusvalores, de las rentas e incluso de las expectativas.

Con su influencia se ha desarrollado el urbanismo y se ha iniciado el control especulativo de los valores del suelo, que ahí la importancia de nacer referencia a su nacimiento, en la antigua Grecia.

En el pensamiento de Sócrates, relatado por Jenofonte se encuentra uno de los aportes más importantes al pensamiento actual de la economía y sus teorías contemporáneas.

Tres aspectos de teoría de la economía, en la actualidad, podrían estar relacionadas con los planteamientos de Sócrates respecto la teoría del valor de uso, específicamente la utilidad y la desutilidad.

Estos son:

- La teoría del género, principalmente sobre el papel económico de la mujer y la división del trabajo.
- La administración de personal. Las características del administrador.
- El papel central del sector agrícola como originador de la riqueza social. Concepto que subsiste hasta con los Fisiócratas en la Francia del siglo XVIII.

Las reflexiones de Sócrates fueron recogidas por sus discípulos en forma de diálogos. Jenofonte recogió el diálogo de Sócrates con Critóbulo y lo denominó "*El Económico*"<sup>8</sup>, con ellos nace el fenómeno y término de la "administración de la riqueza". S.Todd Lowry<sup>9</sup> sostiene que con Jenofonte surge la Economía Administrativa, algo parecido, podría decirse, respecto al término inglés "Managerial Economics", que evidentemente podríamos equiparar a la administración de la plusvalía y a la intervención económica de los poderes políticos en la era actual.

40

En el desarrollo de la obra "*El Económico*" y en lo que respecta a sobre lo que constituye su riqueza lleva a sostener que la riqueza está constituida por los bienes que tiene y que le reportan utilidad. Sócrates puntualiza que no todos los bienes que se poseen proporcionan bienestar y señala que existen bienes que se pueden poseer que ocasionan perjuicio, una utilidad negativa, una desutilidad, como se concibe en la actualidad. Y es en la actualidad cuando nos planteamos si el aumento excesivo del valor del suelo y la especulación de este, ocasiona perjuicio, ocasiona riqueza, o es una desutilidad, de la misma forma que Sócrates ya lo hizo hace más de 2.500 años

Sócrates emplea en la formación, aspectos administrativos, como la habilidad personal de saber separar el conocimiento técnico de la experiencia.

Un ejemplo de esto es el planteamiento que hace sobre si una persona que venda o especule con el suelo, es necesario que sepa qué tipo de suelo, que futuro o plusvalías puede generar ese suelo que transforma, para que se utiliza, como se regula por las leyes, que tipos de suelos pueden ser ofertados o adquiridos, etc. Es decir, especulación del suelo y el plusvalor, es la experiencia y la gestión o regulación jurídica la que lleva

---

<sup>8</sup> **El Económico** (Οικονομικός) 362 a.C **Jenofonte**. Diálogo Socrático. Una de las primeras obras de economía y una fuente importante para el conocimiento de la historia social e intelectual de la Atenas clásica.

<sup>9</sup> **Lowry, S.Todd** "*The Classical Greek natural Resoucer Ecnomics*" Ed.Land Economics V,41 -1965 pp 204.

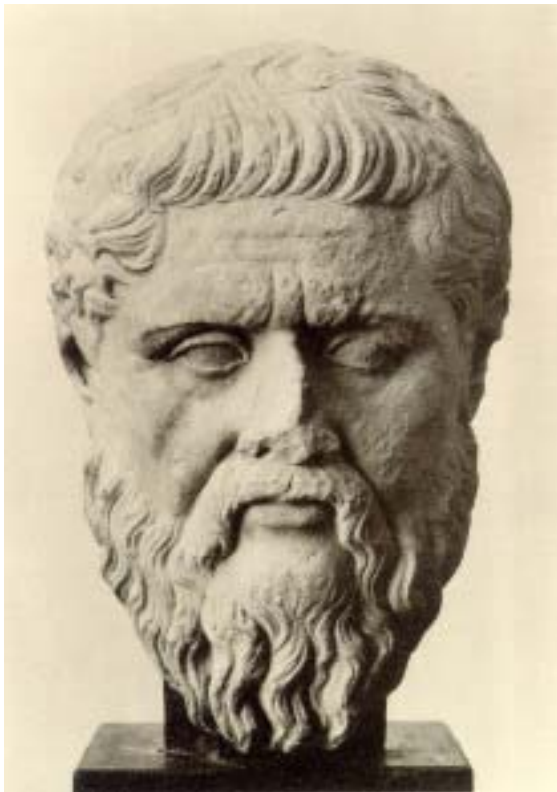
# LA CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

más crédito que el conocimiento técnico que podamos tener en un área o del suelo. Su defensa estriba en que no es lo mismo conocer algo que saber de él a fondo.

Es el inicio de la regulación administrativa y jurídica sobre los bienes, con Sócrates ya asistimos a la necesidad de conocer con profundidad la situación y la utilidad de los bienes, el suelo como un bien necesario para la sociedad, es importante tanto su regulación administrativa como técnica, tal y como sostiene Sócrates.

*“Cuando una persona ejecuta actos que los demás llamamos malos, en realidad esa persona no es mala sino ignorante”. Sócrates*



*Busto de Sócrates. Col. priv. Gante, Bélgica.  
Fuente: Internet*

Platón (429 a.C.- 347 a.C.), nacido en Atenas discípulo de Sócrates, escribió La República, las Leyes, Critón, Fedón, Georgias, El Banquete, y otras obras, con motivo de la muerte de Sócrates en el año 399 a.C., Platón preocupado profundamente por los problemas políticos y sociales inherentes al desarrollo social y cultural del pueblo griego, escribe “La República”, en donde expone su punto de vista sobre el estilo democrático de gobierno y sobre la administración de los negocios públicos. En su obra pretendió formular un modelo de organización pública gobernada por una aristocracia de filósofos y sabios, a los que les prohibía acumular riqueza, por ser ésta contraria a la naturaleza de la bondad y la virtud.

Al referirse a la clase productora apuntó que ésta no debe enriquecerse, aunque afirma que se requiere un capital para la producción, y señala que debe haber separación entre la clase productora y el Estado. En la actualidad vemos que existen las empresas privadas y entidades públicas que se consideran gubernamentales o regidas por el Estado, así que podemos afirmar que fue Platón quien separo en dos a la clase productora del Estado.

Platón no quería que la clase productora se enriqueciese porque en Grecia se vivía de una forma que todas las personas eran iguales ante la ley, y la igualdad de persona era algo muy considerado en la sociedad.

Platón mantiene que el origen de la ciudad está forzosamente relacionado a la Economía. En primer lugar, Platón expone que una persona sola, aislada no se basta a sí misma para satisfacer sus necesidades básicas. Las necesidades básicas de la **Economía** son la alimentación, la vivienda, la vestimenta y el calzado. En su opinión quien pudiera satisfacer estas necesidades por sí mismo sería Dios.

42

De los conceptos básicos de la economía actual y de la ciudad, el valor de los bienes así como sus posibles intercambios, el plusvalor y la especulación, en la antigua Grecia y con Platón surgen ideas básicas que actualmente son la base del desarrollo de las ciudades:

**El Mercado** surge porque las personas no pueden abastecerse por sí mismas de todo. Con la ciudad del trabajo el siguiente paso en el desarrollo de la economía es el surgimiento del mercado, plaza donde se traspasan los bienes, vendedores, artesanos y campesinos esperan sus clientes.

**Los Bienes** que necesitan, y ya que nadie es capaz de satisfacer esas necesidades por sí mismo, surge la ciudad.

**El Trabajo**, uno de los aspectos centrales de la economía, donde cada persona hace algo que luego lo intercambia con otros; esto posibilita que cada uno se dedique a aquello a lo que tiene más habilidades surge la división.

**El Dinero**, la moneda posibilitaba el intercambio, es fácilmente contable y transportable, por lo tanto, el trabajo incorporado en la producción de la mercancía, debía existir una pequeña ganancia. El dinero debe estar orientado al fin para el que fue creado, es decir para el intercambio de bienes y para satisfacer las necesidades. Platón propone controlar la moneda y permitir el cobro de intereses por el dinero ya que apuntaba que

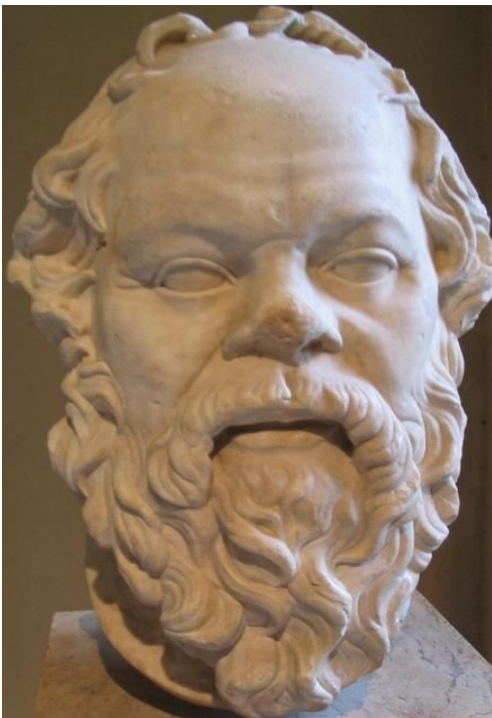
el mercado no tenía la capacidad de auto-regularse, estamos entrando en los conceptos actuales de “Plusvalor y Especulación”. La acumulación de dinero es negativa y producir más dinero con el dinero es antinatural.

Lo brillante de Platón en el terreno de la economía y en el desarrollo de la ciudad consiste en intuir uno de los aspectos claves de la ciencia economía: la existencia de necesidades ilimitadas, y al señalar la limitación de las habilidades de las personas para proveerse de bienes, señala también la limitación de los recursos, es decir, estos pueden ser escasos, de la misma forma que puede ser escaso el suelo.

Esto puede resultar transportable a la actualidad por su evidencia y simpleza, estamos asistiendo en la necesidad del control del Estado para evitar el enriquecimiento desmesurado de los productores, de la clase productora. Nos traslada a la correlación y exigencia de una observancia del Estado frente al enriquecimiento desmesurado y sin control en la transformación del suelo, como a veces ha ocurrido con las actuaciones del agente urbanizador o el promotor en la transformación del suelo. La consideración de que el suelo es un bien limitado y un recurso necesario para las relaciones sociales y la mejora del bienestar, es un hecho evidente en nuestra era y en la con la economía y la ciudad de la antigua Grecia.

*“La pobreza no viene por la disminución de las riquezas, sino por la multiplicación de los deseos”. Platón*

*“El precio de desentenderse de la política es ser gobernado por los peores hombres”. Platón*



*Busto de Platón. Autor desconocido*

*Fuente: Internet*

Aristóteles (384 a.C. – 322 a.C.), discípulo de Platón, dio origen a La República y de Las Leyes. Se dice que Platón fue el “idealista” y Aristóteles fue el “realista”. Creador de la lógica.

Sus ideas organizaron las actividades administrativas, básicamente las mercantiles. Y todavía en nuestros tiempos hay fuertes influencias de la ética aristotélica en diversas corrientes de pensamiento y en diferentes disciplinas. El señalaba que comprar y vender es una manera de hacer dinero “contraria a la naturaleza” y critica fuertemente la ganancia por comercio, al grado de que en su libro Política y Ética, Aristóteles escribió:

*“De las dos maneras de hacer dinero, una es la administración del hogar y la otra el comercio al por menor; la primera es necesaria y honorable pero la última es un tipo de intercambio, justamente censurado, puesto que resulta contrario a la naturaleza y es un modo por el cual algunos hombres se benefician a costa de los otros”*  
Aristóteles.

Con Aristóteles se está aplicando el concepto de especulación, esa manera de comprar y vender de forma rápida sin generar riqueza para la sociedad, y que además resulta contrario a la naturaleza y a la económica de la comunidad.

Se percibe que los valores éticos que tenía la sociedad en aquella época, jugaban un papel muy importante en el desarrollo de la administración, de la administración gubernamental. Aristóteles, no le gustaba que hubiese clases sociales más altas que otras, siempre quiso que la comunidad se mantuviese tranquila, y que fuese autosuficiente porque él no consideraba a la distribución de la producción como elemento necesario. Aunque sus ideologías son aceptadas hoy en día por algunos países, existen otros países que podrían considerar que esa manera de pensar de Aristóteles fue un atraso para el comercio y la economía de una civilización y que esa manera de administrar un Estado no es la correcta porque no todo el mundo tiene las mismas necesidades y existiría desigualdad en los trabajos realizados porque no todo el mundo trabaja ni con la misma intensidad, ni con el mismo esfuerzo.

Según Aristóteles, los actos administrativos, económicamente hablando pertenecen a dos categorías:

- a) La economía natural que se encarga de la administración de los recursos.
- b) La crematística que se encarga del incremento y adquisición de los recursos.

La economía natural está éticamente justificada. No así la crematística fue la que no aprobó. Considera que cuando los recursos provienen del pastoreo, caza, pesca y agricultura, son productos de la naturaleza y no del trabajo humano. Pero cuando la finalidad de la producción de recursos es el comercio, resulta inmoral, porque la auténtica crematística, apunta, proviene del deseo ilimitado de los hombres de poseer bienes y sobre todo dinero, concepto equiparable a la necesidad actual de generar más dinero de forma fácil a través de los bienes o a través de la especulación del suelo, valga como ejemplo. Es el cometido actual de todos los poderes políticos habidos, gestionar e intervenir en los valores del suelo para que creen nuevos recursos y favorezcan a la sociedad en general, y por lo contrario es su estrategia, ya definida en las exposiciones de motivos de las Leyes, evitar que los recursos del suelo, en su transformación sean



objeto de una especulación, generar dinero de forma fácil, tal y como expone Aristóteles.

El pensamiento aristotélico, abogaba por la no-limitación de la propiedad privada lo cual podía mal interpretarse como un choque de inconsistencia con su doctrina de que la búsqueda de ganancias económica era innatural. Para este argumento hay que analizar el concepto moral del uso del dinero en el intercambio en lugar del trueque directo entre productores; se partía de la diferenciación entre la necesidad y el deseo de los agentes; es decir, que se entendía que las necesidades eran moderadas no así los deseos que eran ilimitados, de tal manera que lo natural era producir bienes para cubrir necesidades pero no los deseos, sin darnos cuenta que este es el concepto actual en nuestra sociedad, del mercado del suelo, entendido como una forma de fomentar la especulación ilimitada que no desemboca en la obtención de nuevos recursos y ayuda a suplir la nuevas necesidades.

En esta propuesta nos encontramos con un obstáculo, en el mercado no es sencillo distinguir los intereses en el momento del intercambio o transacción. Para resolver el conflicto, Aristóteles llegó a una solución. El trueque reflejaba el cubrimiento de necesidades sin incurrir en ganancia económica, pero si se hacía con dinero entonces se podía entender que su objetivo era la ganancia pecuniaria.

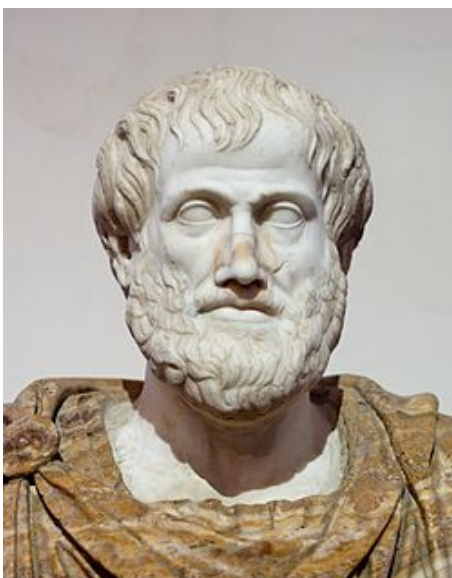
A parte de los valores éticos de estas propuestas, Aristóteles estudió la teoría del valor, dando conceptos como: valor de uso; valor de cambio; la moneda, como unidad de cambio; y la teoría del valor intrínseco de la moneda.

45

Aristóteles sentó las bases de la teoría del valor al distinguir entre valor de uso y valor de cambio. Conceptos que en la actualidad estamos habituados a manejar, conceptos que son aplicados y definidos en la regulación de las leyes actuales, leyes del suelo y en las mismas valoraciones urbanísticas.

*“Todos los. Gobiernos mueren por la exageración de sus principios”.*

*“El ignorante afirma, el sabio duda y reflexiona”. **Aristóteles***



*Busto Aristóteles. Autor desconocido.  
Conservado en el Palazzo Altaemps. Roma  
Fuente:Internet*



### 3. CONTRIBUCIÓN DE LA ESCOLÁSTICA AL PENSAMIENTO ECONÓMICO MEDIEVAL.

Desde el Renacimiento se conoce a la Filosofía Medieval con el nombre de "Escolástica". La Escolástica como componente principal de la Filosofía Medieval, que ha perdurado a través de los siglos, aflorando en el siglo XX con autores como Jacques Maritain<sup>10</sup> y Étienne Gilson<sup>11</sup> (neo-escolástica).

*"Santo Tomás no solamente trasladó a los dominios del pensamiento cristiano la filosofía de Aristóteles en su totalidad, para hacer de ella el instrumento al servicio de una síntesis teológica incomparable, sino que, además, y al mismo tiempo, realizó y, por decirlo así, transfiguró esta filosofía".<sup>12</sup>*

Antes de exponer el pensamiento económico medieval se debe hablar de una "escolástica árabe" y de una "escolástica judía". Cuando se utiliza el término "escolástica", se hace referencia, por lo general, a la filosofía desarrollada en el Medievo dentro del ámbito de la cristiandad, particularmente en el Occidente Cristiano

A modo de alguna referencia histórica, debemos mencionar al médico filósofo y científico, Avicena (Ibn Sina. 980-1.037), que supo compaginar la filosofía griega con el Islam. Estudio la metafísica de Aristóteles, cuya obra fue traducida por Gerardo de Cremona al latín (1.114-1187), con gran influencia en el pensamiento de Tomás de Aquino. Además de Maimónides (Mosé ben Maimón. 1.135-1204), filósofo, medico y teólogo nacido en Córdoba en su obra "*Guía de Perplejos*" armoniza la doctrina Judía con la filosofía Aristotélica.

47

Las filosofías árabes y Judía, se adelantaron casi un siglo a la Escolástica Medieval, e influyo considerablemente en la escolástica.

La Escolástica se vio movilizada por un doble impulso: *el respeto de la autoridad de Dios* (representada en la Biblia, la tradición de los Padres de la Iglesia y el Magisterio de la Iglesia) y *el ejercicio de la razón*. La búsqueda del equilibrio entre ambos y la definición de su mutua relación fue una de las cuestiones de mayor importancia para los filósofos de este período. El objetivo, era integrar el saber de los griegos obtenido a través de *la experiencia y la razón*, con el saber recibido por los cristianos a través de *la revelación y la fe*.

---

<sup>10</sup> **Maritain, Jacques. (1882-1973)** Filósofo francés, fue radicalmente crítico con el Estado burgués, el sistema capitalista y una concepción liberal de la propiedad privada. Sostenía la prevalencia de la persona sobre el mercado y el destino universal de los bienes

<sup>11</sup> **Gilson, Étienne. (1884-1978)** Filósofo francés, historiador. Sus estudios sobre el pensamiento medieval y en particular de la obra de Tomás de Aquino son una de las mejores aproximaciones más importante de la Escolástica. Entre 1921 y 1932 enseñó filosofía medieval en la Sorbona de París. Fue el líder del neotomismo católico en su época, y fue elegido miembro de la Academia Francesa en 1946.

<sup>12</sup> **Maritain, Jacques.** "Lecturas Escogidas de Jacques Maritain. Visión general de su filosofía Aristotélico-Tomista". *Ediciones Humanismo integral*. Ed. Angel C. Correa

Al igual que otros movimientos previos se trató de un nuevo intento de volver a la filosofía grecolatina para entender mejor la revelación cristiana. Dominó el pensamiento medieval y los estudios de las universidades y centros catedralicios europeos a partir del siglo XI. A pesar de imponer el principio de autoridad religiosa, las enseñanzas de la Biblia y la revelación divina como fuente de todo pensamiento, los escolásticos promovieron la especulación y el razonamiento.

La Escolástica tuvo su mayor auge y brillantez en el siglo XIII y dentro de ella destacaron las dos órdenes mendicantes mencionadas: dominicos y franciscanos. Los miembros de la primera estudiaron la filosofía de Aristóteles a través de las traducciones árabes, y los segundos se adscribieron al platonismo.

Tal y como se ha expuesto anteriormente, en los siglos V y IV a.C. los asuntos económicos fueron parte de la ética y se anticiparon a las bases y teorías del posterior desarrollo de la teoría del valor, incluso la distribución del crecimiento, la especulación y el plusvalor.

Jenofonte con su tratado *Oikonomicos* vinculación a la administración del patrimonio o de la empresa:

**Aportó y estableció la división técnica del trabajo  
Intercambio justo y voluntario**

Platón amplió el concepto de la división del trabajo, pasando sus reflexiones sobre el beneficio, la usura y el comercio a la escolástica.

**Aportó y estableció la división social del trabajo  
Regular la economía para eliminar el beneficio y la usura**

Aristóteles, el que mayor impacto intelectual tuvo en la Edad Media, sus repercusiones llegaron hasta el siglo XIX. Se fundamenta en la moral natural, la moral debe adecuarse a las Leyes de la naturaleza.

**El objetivo de la producción es el consumo no el intercambio  
La propiedad privada para todas las clases  
Diferenciación entre valor de uso y valor de cambio**

Desde el siglo XI hasta XIV, la población, la producción y el intercambio, produjo un renacimiento de la economía urbana, que algunos autores llegan a hablar de la existencia de una revolución comercial en la Edad Media.

Los escolásticos, profesores o docentes de las principales universidades europeas de la cristiandad, se dedican al estudio de la teología y las leyes a partir del conocimiento de las lenguas clásicas. Las fuentes del pensamiento económico de los escolásticos fueron tres:

1. Las obras de Aristóteles. Traducidas por el filósofo cordobés Averroes<sup>13</sup>, partieron de los conceptos aristotélicos de justicia distributiva y una teoría del salario justo y, sobre todo la justicia de la propiedad privada.

---

<sup>13</sup> **Averroes. (1.126-1.198)** Nombre en árabe Abū l-Walīd Muhammad ibn Ahmad ibn Muhammad ibn Rushd. Jurista, médico. matemático y filósofo nacido en Córdoba.

*“Aristoteles fue el más sabio de los griegos, fundador y culminador de la metafísica de la lógica”.*  
Averroes.

## 2. El Derecho Romano.

La mentalidad medieval era legalista, bajo la influencia del derecho Romano, se le daba mucha importancia a los contratos, pero el problema era siempre determinar si un contrato era lícito o no. Hay numerosos escritos con discusiones sobre materia económica en cualquier tratado de teología moral que lleve como título “*De Contractibus*” (sobre los contratos) o “*De justicia et jure*” (sobre la justicia y la ley).

## 3. La Biblia.

Los primeros cristianos, a partir de las enseñanzas del Nuevo Testamento, y de la moral natural, defendían la propiedad comunal y sostenían que la propiedad privada estaba lejos del ideal de pobreza y renuncia de los bienes. Los escolásticos intentaron establecer que la propiedad privada de los seglares no era incompatible con las enseñanzas religiosas, enfrentándose de esta forma a las órdenes mendicantes, como los franciscanos.

El **pensamiento económico medieval** surgido en la cristiandad de Europa Occidental que desarrolló el feudalismo y la filosofía escolástica, se centró en cuestiones éticas como la pobreza y la caridad el precio justo, la relación conceptual entre el beneficio, el interés y la usura. Así mismo lo hizo en determinadas especulaciones acerca de la teoría del valor, que en algunos casos podrían asimilarse a las posteriores teorías que lo identifican con el trabajo, y en otras sobre el precio de mercado.

Su pervivencia temporal más allá de la crisis bajo-medieval, se extendió durante el Antiguo Régimen, en que fueron apareciendo nuevas escuelas de pensamiento económico, como el mercantilismo, que no obstante, en algunos casos, mantuvieron cierta continuidad con el pensamiento medieval (como es el caso del arbitristo español, muy influido por la Escolástica de la escuela de Salamanca).



*“La verdad es una potencia a cuyo imperio nadie puede resistir, en tanto la falacia es un poder maligno que retrocede herido por los rayos de la razón”. Ibn Jaldún 1377*



### 3.1 El equilibrio del mercado: Religión y economía. Impuestos y Estado: Ibn Jaldún

La influencia de la filosofía musulmana en el pensamiento económico medieval y que dio lugar a la escuela de Salamanca no se puede ignorar. Como figura relevante, es Ibn Jaldún o Ibn Khaldoun, 1332-1406, historiador, demógrafo, economista, filósofo y sociólogo musulmán de origen andalusí, parte de la historia del pensamiento económico y considerado como uno de los mejores economistas musulmanes. Se trata de uno de los científicos ignorados, pero que se posicionó delante de su tiempo aportando las bases de la economía, tal es así que acabo escribiendo los componentes del proceso económico.

Entre los aportes a la economía de Ibn Jaldún, se incluye el descubrimiento de la dinámica de los mercados. Analiza también conceptos económicos fundamentales como población, precio, beneficio, lujo y formación de capital. Todos estos conceptos son analizados en sus obras, donde también traza las interrelaciones entre ellos. No podemos olvidar que estos términos económicos son también parte de la actual económica, son elementos integrantes de los análisis urbanísticos y económicos, la población como el factor esencial de los cambios de producción y transformación del suelo, el precio, el beneficio y la formación del capital para la obtención de una dinámica de mercado con un beneficio rápido y seguro.

Consideró aspectos como el trabajo y el valor, la demanda, el costo, los precios y su independencia, la riqueza como producto social y no individual, el dinero no como sinónimo de riqueza, las clases de ocupaciones, las fases del desarrollo económico, las relaciones de dependencia entre campo y ciudad, las artes y los oficios, la importancia del Estado dentro de la economía y las consecuencias de la falta de este, el lujo, necesidades naturales y normales. También consideró aspectos de finanzas públicas como las tarifas de los impuestos, la distribución de estos, los gastos sociales de los servicios estatales, un gobierno como comprador de bienes y servicios, y los efectos de los gastos del Estado sobre el ingreso y las entradas de impuestos. Algunos de estos aspectos tomaron años hasta que fueron redescubiertos, por ejemplo por Adam Smith

o Karl Marx. Ibn Jaldún consideró que la economía era un determinante para los pueblos. Todo esto queda escrito en su Magnus Opus, el “Mugaddima” escrito en el siglo XIV. El tema central de la Muqqadimah es el estudio de por qué las naciones se hacen prósperas y poderosas, y las causas de su posterior declive.

Arnold J. Toynbee<sup>14</sup> llegó a declarar que en la Muqqadimah se plasma «una filosofía de la historia que es, sin duda, el trabajo más grande que jamás haya sido creado por una mente humana en momento o lugar alguno». Más recientemente, estudiosos contemporáneos, como Fernando Vallespín<sup>15</sup>, han tratado de rescatar la obra de Jaldún, llegándolo a considerar como el fundador de la sociología. También considerado como uno de los padres de la economía moderna.

Los elementos que mejor definen la capacidad de Ibn Jaldún en el marco de su pensamiento económico y la influencia que este supuso trescientos años más tarde en el propio Adam Smith se resumen en los conceptos siguientes.

**División del Trabajo:** Para Jaldún los consumidores desean tres elementos para una mejor vida: Más bienes, mayor calidad de los bienes y mayor variedad en los bienes consumidos. La división del trabajo en un mismo proceso productivo no solo mejora la productividad, sino que aumenta la capacidad de producción de los bienes con los mismos trabajadores y se consigue mayor calidad en los bienes por los cuales todos estaríamos más dispuestos a pagar más.

El desarrollo económico conlleva el momento de producción global, lo que conduce al mayor número de diferentes bienes, y al generar mayor producción de la que se puede consumir se fomenta la venta al exterior y la especialización productiva.

52

**La producción:** Para Jaldún, se puede describir la proyección como “el valor obtenido por el trabajo” que va evolucionando desde el trabajo necesario hacia el trabajo de productos de lujo, el sistema comercial, genera, un beneficio, que si bien en origen parte del producto del trabajo, se queda el propietario del bien, a modo de superávit, (Plusvalía en notación Marxista), pero este superávit Ibn Jaldún lo aproxima más hacia un beneficio que debe ser apropiado por el Estado.

**El Estado:** Le concede un papel crucial y especial para el desarrollo económico no solo porque genera la producción de aquellos bienes que mejoran la estructura productiva, que ahora lo emplazaríamos en bienes públicos, carreteras, centros sociales, seguridad .....

*“Sus gastos proveen de la sustancia para el comercio en mayor proporción que cualquier grupo, por lo tanto, cuando (el estado deja de consumir, las empresas se deprimen y la producción decrece por esta escasez de capital. (...)) el dinero se mueve (va y vuelve), pero si el gobierno se lo queda para él, lo pierden los súbditos”.*  
Ibn Jaldún.

<sup>14</sup> **Arnold, Joseph Toynbee**, (1889-1975 ) Historiador británico especialista en filosofía de la historia y que estableció una teoría cíclica sobre el desarrollo de las civilizaciones.

<sup>15</sup> **Vallespín, Fernando**, (1956) “Historia de la teoría política, antigüedad, edad media e islam” Ed. Alianza. Ciencia política Madrid 2002.



Este concepto es verdaderamente innovador, haciendo hincapié en una demanda agregada que es esta la que genera la actividad económica, esta depende de manera importante del gasto, el gasto neto. El Estado se queda el dinero (si no lo gasta o, recauda mediante impuesto más de lo que gasta) la demanda agregada cae.

deprimiendo la economía, casi antes seiscientos años antes del pensamiento de Keynes, Iban Jaldún nos recuerda a la “MACREOCONOMIA DEL CICLO”.

**Circulación del dinero.** La religión prohibía la fijación de un tipo de interés, su concepto de dinero está limitado a la distinción hecha por los dos metales preciosos (oro y plata) así como tokens y otros metales en palabras de Ibn Jaldún, captó que la circulación y movimiento económico es lo esencial para el dinero; de ahí que concibiera y su efecto multiplicador debido a la interdependencia de las actividades económicas.

*“Todos los objetos son sujetos a las fluctuaciones del mercado, en donde el oro y la plata son los más inmunes y son la base de la ( al mediada) de la producción, la propiedad y el tesoro”*

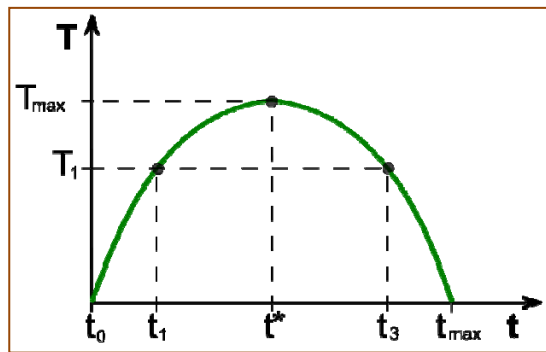
*“El dinero circula de región en región, de estado en estado de acuerdo al precio que se paga por él y las necesidades de los hombres (.....) Es el esfuerzo social, la búsqueda del beneficio y el uso de las herramientas (en el desarrollo de la actividad económica) lo que hace aumentar o disminuir la cantidad de dinero en circulación”*  
Ibn Jaldún.

Si escaseara el dinero a causa de la restricción de los gastos, entonces los mercados languidecerían y los negocios no producirían beneficios, se resentiría la recaudación fiscal, puesto que los impuestos y todas fuentes de las rentas públicas se nutren del incremento de dinero, de su inversión, del comercio, de la actividad económica. Esta idea fue concebida de principios del siglo XX por Keynes, tanto del crecimiento como en el efecto multiplicador del gasto. Pero la aportación, más interesante de Ibn Jaldún para el desarrollo de esta tesis, en mi opinión, son sus teorías del “Equilibrio de mercado en el desarrollo económico”.

Según Ibn Jaldún, el desarrollo económico se basa en fomentar el bienestar del pueblo, que depende: de unas remuneraciones altas; de los grandes gastos del sultán y su gobierno que son el motor de la economía; y de las relaciones económicas entre el soberano y los súbditos. Si éstas son buenas, es decir si el monarca trata a su pueblo justa y benefactoramente, se propiciará el incremento de la productividad en provecho del dirigente y sus dependientes; mas si la gobernación es tiránica y opresiva la economía se desincentiva arruinando a toda la nación. En concreto dice Ibn Jaldún «Bajo una administración justa y benévola, los corazones se abren a la esperanza y se entregan con entusiasmo a todas las actividades que favorecen al desarrollo social».

La relevancia de las relaciones sociales de producción estriba en que mientras unas favorecen la integración de los miembros de la sociedad y el aumento de la productividad, otras provocan su desintegración y la disminución de la productividad. Resumiendo estas ideas, Ibn Jaldún dice «que el medio más eficaz para la prosperidad de un país estriba en aminorar en cuanto posible las cargas que el Estado impone a los trabajadores; de esta suerte se entregarían con ánimo y gusto al trabajo, confiados en recoger la utilidad correspondiente». Esta preocupación por rebajar las tasas de los impuestos, mucho después, en la España de principios del siglo XIX, ideas similares sobre la reducción de impuestos, fueron propuestas para fomentar la actividad económica y que serían expuestas por el gaditano José Manuel de Vadillo<sup>16</sup> y luego llevadas a la práctica por el ministro de Hacienda Español Laureano Figuerola mediante su arancel de 1869 (Sobre ello, puede verse en los escritos de Pardos Martínez<sup>17</sup> y en Costas Comesaña<sup>18</sup>).

En el siglo X, las ideas de Ibn Jaldún a este respecto fueron plasmadas en un gráfico, sobradamente conocido, por Arthur B. Laffer,<sup>19</sup> “La curva de Laffer en forma de U invertida”. Que representa la relación existente entre los ingresos fiscales y los tipos impositivos, mostrando cómo varía la recaudación fiscal al modificar los tipos impositivos.



*Al representar los ingresos fiscales en relación con el tipo impositivo, si el tipo impositivo es cero, los ingresos fiscales serán también nulos. Si, por el contrario, los tipos impositivos son del 100%, los ingresos fiscales también se anularán, nadie ofrecería ni demandaría el bien en cuestión. Según Laffer, entre estos dos puntos extremos, los ingresos en función del tipo primero aumentarán para a continuación disminuir hasta llegar a cero.*

*Cuando la presidencia de Estados Unidos en 1980 incluyó la reducción de impuestos en su programa. Sostenía que los impuestos eran tan altos que disuadían de trabajar a muchos ciudadanos y que una reducción de los tipos impositivos daría a los individuos incentivos suficientes para trabajar, lo que provocaría la mejora del bienestar económico y quizás incluso*

<sup>16</sup> **Vadillo Hernández, José Manuel** (ca. 1774-1858). Abogado español, Consejero de Estado y Secretario (ministro) del Despacho de la Gobernación y de Ultramar. El 28 de marzo de 1805 leyó en la Sociedad Económica de Sevilla una Memoria en que se examina si la moneda es común medida de los géneros comerciables, y el influjo de la legislación y los gobiernos en el valor de la moneda y del interés del dinero, que publicó después en Cádiz en 1812, y en la que se muestra partidario de Adam Smith y Jean-Baptiste Say.

<sup>17</sup> **Pardos Martínez, Eva.** “La incidencia de la protección arancelaria en los mercados españoles”. *Servicio de Estudios. de historia económica Num.- 37* Ed. Banco de España. Estudios Madrid, 1998, pp. 18.

<sup>18</sup> **Costas Comesaña, Anton** “Industrialización y cuestión arancelaria en España. Reflexiones en torno al liberalismo de Laureano Figuerola, en *Economía y economistas españoles*”. Tomo 4, Ed. Galaxia Gutemberg. Barcelona, 2000, pp. 469-470.

<sup>19</sup> **Laffer, Arthur B. (1940)** Economista Estado Unidense, conocido como "el padre de la Economía por el lado de la Oferta. Su propuesta de que la disminución de impuestos puede conducir a un aumento de la cantidad recaudada por el fisco tal como se representa en la llamada "curva de Laffer". La argumentación de que la disminución de impuestos es un estímulo para el trabajo y la producción fue la base de la política inicial del presidente Reagan en los Estados Unidos en los años ochenta.

# LA CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*de los ingresos fiscales. Esta política económica se conoció como economía de la oferta puesto que trataba de incrementar la oferta de trabajo. Los hechos no confirmaron la conjetura de Laffer de que una reducción de los tipos impositivos elevaría los ingresos fiscales.*

Esta teoría del progreso económico de Ibn Jaldún, basada en el fomento por parte del soberano del gasto público y de unas relaciones de producción justas para que los particulares se dediquen a sus actividades económicas con alta productividad y beneficio público, contrasta con la que, excluyendo la participación activa del poder político, Adam Smith expondría, a finales del siglo XVIII.

Nos encontramos por primera vez en El equilibrio del mercado para obtener el progreso económico, la igualdad entre la demanda agregada y la oferta agregada cuando el propio Ibn Jaldún escribe:

*“el dinero gastado en cada mercado corresponde con el volumen de la producción hecha en él”*

Y puesto que la producción es el producto del valor del trabajo, que a su vez es la renta:

*“los ingresos y los gastos se equilibran en cada ciudad”*

Si transcribiéramos esta teoría en términos de ecuación obtenemos

$$\begin{aligned} \text{Ingresos (I)} &= \text{Gastos (G)} \\ \text{Gastos (G)} &= \text{Consumo Privado (D)} + \text{Consumo Público (P)} \end{aligned}$$

55

Ibn Jaldún insiste en recomendar unos impuestos moderados para favorecer la prosperidad de la nación, tal como hoy algunos economistas han propuesto posteriormente, pero sin dejar no por ello fiscalizar los medios de producción. Los impuestos propuestos que referidos a los medios de producción, entre otros los de las tierras del estado o las tierras privadas. Esto es la aproximación a lo que actualmente se está solicitando por nuestras legislaciones urbanísticas, la fiscalización de la transformación del suelo la imposición de impuestos sobre el suelo propio.

Como vemos, no podemos dejar de mencionar al musulmán Iban Jaldún, porque fue capaz de desarrollar los cimientos del estudio científico de la sociología y de la economía, porque se adelantó a Adam Smith, en cuanto a la visión del trabajo como fuente de crecimiento y desarrollo también la consideración de la teoría del *Valor-Trabajo*. Podemos afirmar que sus pensamientos recuerdan a las teorías y pensamientos Keysianas, por el cual el flujo de la renta permite que el Estado pueda aumentar la demanda agregada, habla e introduce el término que un multiplicador del gasto, y además determina que existe un impuesto óptimo, por el cual si hubiera una mayor tasa a la adecuada, se podría desincentivar el trabajo. Nos estamos refiriendo a la economía del plusvalor con la intervención y control mediante la fiscalización.

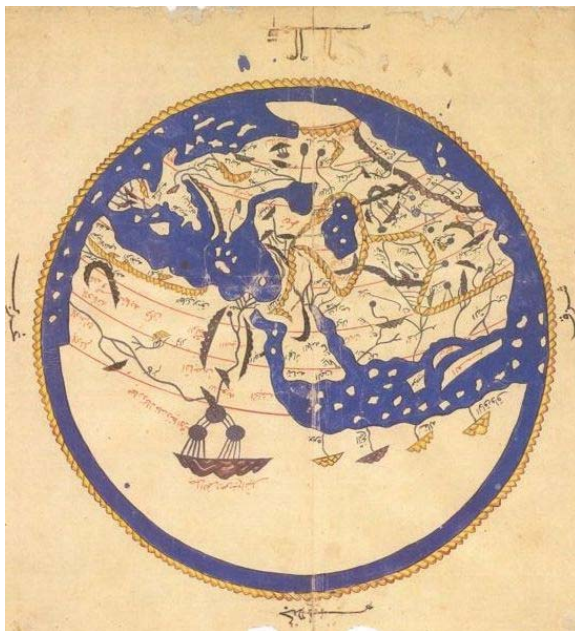
Ibn Jaldún, plantea un conocimiento basado en la razón, su análisis socioeconómico escapa al planteamiento alguno dado en la religión, pero la nombra constantemente, y no puede evitar ajustar las teorías económicas a los dictados del Corán, todo ello muy cercano a las apreciaciones de los escolásticos cristianos, pues ambos procuran el ajuste de sus conductas a sus respectivas teologías, Islámicas y Cristianas. Se trata de un sistema económico de estructura social, de forma que las condiciones de la regulación interna de la economía general y de los mercados en particular no se encontraban ciertamente, en el propio sistema económico, sino en otras estructuras sociales como la religión.

Podemos establecer dos claras corrientes en la escolástica medieval:

Coste (S. Alberto Magno)- Si el precio de mercado no cubre los costes de producción este con el tiempo cesará.

Demanda (Sto. Tomás de Aquino)- Se introduce la necesidad de formular el precio; el precio varía con la necesidad.

- No usan el trabajo como medida del valor.
- El trabajo es el instrumento para legitimar la actividad económica y los ingresos, incluidos los beneficios e intereses.
- No hay una teoría del salario.



Fuente: *Kitāb al-'Ibar. Muqaddimah. The Muqaddimah : an introduction to history / translated from the Arabic by Franz Rosenthal. New York: Pantheon Books, 1958*

*“La ciencia natural no consiste en recibir algo por autoridad, sino en buscar las causas en las cosas”. Alberto Magno*



### 3.2 Las utilidad del bien: Oferta/Demanda: Alberto Magno y Tomás de Aquino

El primer análisis importante del valor por parte de los escolásticos se debió al obispo germano Alberto Magno (Baviera 1193-Colonia 1280), maestro de Tomás de Aquino, para quien el valor de un bien debía ajustarse al coste de la producción, contenido en forma de trabajo, una teoría objetiva del valor que más tarde retomarán los economistas clásicos y el propio Marx.

*“Si el precio de mercado no cubre los costes de producción, esta con el tiempo cesara”.*  
Alberto Magno.

Aunque la verdadera aportación escolástica fue de su discípulo Tomás de Aquino, Alberto Magno, sin su conocimiento enciclopédico (sirviéndose de los filósofos, teólogos, matemáticos y médicos musulmanes y judíos), la síntesis de su discípulo Tomás de Aquino hubiera sido imposible.

El pensamiento económico medieval surgido en la cristiandad latina de Europa Occidental, desarrolló el feudalismo y la filosofía escolástica, y se centró en cuestiones éticas como la pobreza y la caridad, el precio justo, la relación conceptual entre el beneficio, el interés y la usura, etc; y también en determinadas especulaciones acerca de la teoría del valor, que en algunos casos podrían asimilarse a las posteriores teorías que lo identifican con el trabajo, y en otras con el precio de mercado.

Los pensadores cristianos de la Edad Media, entre ellos Tomás de Aquino y como maestro, Alberto Magno, debatieron el problema del precio y de la ganancia, desde el punto de vista de si era correcto o pecaminoso obtener ganancias a partir del intercambio de mercaderías. Es nuestro planteamiento actual, sí es lícito obtener rápidos beneficios por mediación de la especulación. Si es correcto obtener un sobre valor en el precio del suelo y una ganancia rápida, a partir de la transformación urbanística del territorio. Son los debates y planteamientos actuales de economistas, juristas y arquitectos.

La supervivencia temporal más allá de la crisis bajomedieval, se extendió durante un largo periodo, fueron apareciendo nuevas escuelas de pensamiento económico, como

el mercantilismo, que en algunos casos, mantuvieron cierta continuidad con el pensamiento medieval.

Contemporáneamente, en otros contextos geográficos, sociales, económicos y culturales, y como ya hemos apuntado anteriormente fue el caso del Islam medieval, quienes desarrollaron otras formas de pensamiento económico, con Ibn Jaldún, donde el planteamiento es similar al actual, si verdaderamente es razonable la obtención de grandes beneficios mediante las transacciones rápidas.

Tomás de Aquino (Roccasecca 1224-Abadía de Fossanuova 1274) siguiendo el análisis del valor establecido por Alberto Magno, añadió que este debía ajustarse al coste de la producción, siguiendo la teoría de Alberto Magno y de Aristóteles, estableció la importancia del papel de las necesidades humanas, y que es el origen de la moderna noción “demanda agregada” . Aquino identificó el precio justo con el precio natural o de mercado, lo que contribuyó a legitimar la actividad comercial y la economía de mercado, ya que según el código Justiniano, los bienes son valorados al precio por el que son vendidos.

Su doctrina económica podemos fijarla en tres puntos:

La propiedad privada.  
El precio justo.  
La prohibición de la usura.

58

a) **La propiedad privada.** Sobre todo en la obra “Summa Theologica” y en la sección “Tratado de Derecho”

Santo Tomás indica que la institución de la propiedad privada está de acuerdo con la ley natural y debe ser regulada por el gobierno. Afirma que el que posea algo tiene la obligación de compartir el uso de sus posesiones con los demás y que la propiedad comunal queda reservada para aquellos que desean llevar una vida de perfección.

La posesión de los bienes tiene dos aspectos:

1º La adquisiciones y enajenación justificada por las razones dadas por Aristóteles (la regulación de la propiedad privada para la salvaguarda del estado)

2º El uso que hace de ellos el propietario debe permitir a los demás que las compartan con él. San Agustín dijo:

*“La avaricia y el fraude son vicios del hombre y no de sus oficios, ya que pueden practicarse sin caer en aquellos”.*

Santo Tomás y los escolásticos ya no encontraban culpa en las ganancias del mercader que pudieran interpretarse como un pago a su trabajo y sus gastos. Sus beneficios tienen tres motivos justificados: el uso para su propio sustento, el uso para obras de caridad y la intención de realizar el negocio como un servicio que proporciona mercancías al público.

Este planteamiento es la base del urbanismo actual, y referenciado a nuestro estudio, parece evidente que la adquisición de suelo mediante la intervención de la propiedad privada, deben estar fiscalizadas y reguladas por el Estado, y el trabajo urbanístico que genera plusvalor debe ser traspasado para el beneficio de la comunidad.

Salvador Lanas<sup>20</sup> en su estudio sobre Langholm<sup>21</sup> consigna en su investigación y dice que el debate constante de que la propiedad privada devenía por ley natural y por consiguiente era un derecho fundamental del ser humano, queda muy claramente expuesto y definido por Tomás de Aquino, en lo que se refiere a la definición práctica de la propiedad, como la ley natural, es en cierto sentido neutral e indiferente. Ella, según su célebre expresión, es *“la participación de la ley eterna en la criatura racional”*. Es inmutable, pero, nada impide que sea modificada en los detalles, por la ley divina o por la humana, por adiciones sucesivas, por lo tanto la división de la propiedad no fue introducida por la naturaleza, sino que fue añadida por la razón para beneficio de la sociedad humana.

Langholm establece que se puede afirmar legítimamente que la principal contribución de Tomás consiste en la formulación de un segundo argumento “político” no claramente individualizado ni por Aristóteles ni por Alberto Magno.

Tomás explica por qué la propiedad debe ser privada razonando en estos términos “Poseer bienes es hasta necesario a la vida humana”, por tres motivos.

Primero, porque cada uno se preocupa más asiduamente por aquello que es de su exclusiva propiedad ante lo que pertenece a todos o a más personas.

Segundo, porque las cosas humanas se desarrollan con más orden, si cada uno tiene la tarea de proveer algo a través del propio esfuerzo; mientras que sería un desorden si todos, indistintamente proveyeran a cada cosa.

Tercero, porque así está más garantizada la paz entre los hombres, contentándose cada uno de sus cosas. En efecto, vemos que entre los que poseen algo en común, a menudo surgen disputas ( S.Th: II-II-66, 2 in corpore).

---

<sup>20</sup> Lanas Hidalgo, Salvador. *“La economía en Tomás de Aquino de Odd Langholm”*. Observaciones filosóficas, Nº 5 Ed. Adolfo Vázquez Rocca. Madrid 2007.

<sup>21</sup> Odd Langholm (1928). Economista noruego y el historiador del pensamiento económico. Después de 1969 la atención se desplazó de la administración de empresas hacia el estudio del pensamiento económico medieval. Entre 1979 y 1998 publicó cinco trabajos en este campo, muchos derivados de fuentes en latín. Estas obras eran Precio y valor en la tradición aristotélica. Un estudio en Fuentes Scholastic Económicas (1979), la riqueza y el dinero en la tradición aristotélica (1983), Los Análisis aristotélicas de la usura (1984), La economía en las escuelas medievales. Riqueza, Cambio, Valor, dinero y la usura de acuerdo con la tradición teológica de París, 1200-1350 (1992) y *“El Legado de la escolástica en el pensamiento económico. L’ economía in Tommaso d’Aquino”* Traducción Salvador Lanas Hidalgo. Universidad Andrés Bello.

## b) El justo precio

En la Edad Media, la fijación competitiva de precios era algo excepcional. Había una parte superior a otra, por tanto más o menos podríamos considerarlo como un monopolio. De esto surgió el plantearse la cuestión de la justicia del precio. Santo Tomás indicó:

*“Respondo que es totalmente pecaminoso incurrir en fraude con el expreso propósito de vender un objeto por un importe superior a su justo precio... Vender algo más caro, o comprarlo más barato de lo que en realidad vale, es intrínsecamente un acto injusto e ilícito”*

*(Santo Tomás de Aquino, Summa Theologica, Cuestión 77).*

Pero nunca definió la forma de determinar el justo precio. Consideraba que el justo precio era el precio en curso que prevalecería en un determinado lugar y en un tiempo dado que podía ser fijado aproximadamente por cualquier persona honesta.

En la Edad Media se consideraba el sistema de precios como instrumento para estabilizar la distribución de los recursos productivos: si los productores no recibían un justo precio que cubriera tanto su trabajo como sus gastos no habría intercambio y la sociedad caería hecha pedazos.

En el comentario a la *Ética nicomaquea*, según Langholm, *“la principal contribución de Tomás a la economía se sitúa en el área de la interpretación en relación con la cuestión de la fórmula del intercambio de Aristóteles. La causa del intercambio es la necesidad humana. Desde un punto de vista metafísico los bienes implicados en el intercambio”*.

## c) El pecado de la usura.

Se hizo distinción entre bienes consumibles y bienes no consumibles, y entre préstamo y arrendamiento. Una casa o terreno puede arrendarse debido a que su uso rinde un usufructo o beneficio. Por tanto, al arrendante le es lícito recibir no solo la devolución de lo arrendado, sino también una renta. No ocurre lo mismo por ejemplo con el alimento, los bienes consumibles son solo para eso, para consumirlos. Si el que presta tales mercancías exige más de lo prestado está pidiendo algo que no existe. El dinero es un bien consumible, por lo que el que presta no debe recibir más de lo prestado.

El argumento de la paz es clave y lo refuerza Langholm al analizar otros textos de Tomás. *“No hay ninguna razón en la naturaleza por la que un terreno tenga que pertenecerle a un hombre antes que a otro, vistos en términos absolutos, sino sólo viéndolo en relación a las exigencias de la explotación y a su pacificus usus (antes que “agradable”, “eficiente” u otras)”*. Dice Langholm que a su juicio el principal sentido que tiene el argumento en relación al orden (siguiendo una definición de paz de San Agustín), consiste en desplazar ligeramente la teoría de la propiedad de su tradicional fundamento en la naturaleza corrompida del hombre.

La doctrina Tomista permite una relación armónica entre la Fe y la Razón. En el siglo XX, como ya se ha apuntado anteriormente, grandes e importantes filósofos de



inspiración tomista como, por ejemplo, Jacques Maritain (1882-1973), él como otros filósofos y economistas con una concepción liberal de la propiedad privada, han defendido la prevalencia de la persona sobre el mercado y el destino universal de los bienes. El Estado no tiene otro fin que asegurar el bien común. Este es distinto de la suma de los intereses particulares. Es la defensa actual de las legislaciones urbanísticas y las leyes del mercado de suelo.

Como conclusión debo de hacer mención a la doctrina de Santo Tomás acerca de la sociedad y del Estado tiene históricamente una significación especial, la de haber insertado la política aristotélica en la filosofía social y del Estado de la Escolástica hasta entonces orientada exclusivamente en sentido agustiniano. También en esto ha creado una síntesis de San Agustín y Aristóteles. La doctrina del Aquinatense sobre la sociedad y el Estado está derivada del orden moral, descansa en fundamentos éticos y metafísicos, con la convicción de la existencia de normas. El poder público es un elemento constitutivo de ese Estado que brota de la condición social del hombre y por tanto es, como el Estado, una exigencia y resultado del orden natural moral; he aquí la importancia de la regulación por parte del Estado a cuidar de la justicia en las leyes y en las sentencias, establecer y fomentar el bienestar material por medio de la agricultura y del comercio, en la Edad Media y transportable al urbanismo en la actualidad, tiene también a su cargo el fin cultural de la instrucción, de la virtud ciudadana y de la moralidad pública.

La conexión que hizo San Agustín entre necesidad y precio fue, una apertura anticipada del camino que habría de seguir el pensamiento económico hasta la actual teoría del valor. De la misma forma, las ideas de Santo Tomás de Aquino establecieron las bases para llevar la reflexión de los escolásticos hacia la comprensión de una necesidad agregada que, después de varios siglos, concluiría en el descubrimiento del mecanismo de autorregulación que tiene la actual economía, regulación económica e intervención de la razón, y el Estado.

En el funcionamiento del mercado era posible identificar los precios como un resultado antes que una norma, la conexión que hizo San Agustín entre necesidad y precio fue, sin lugar a dudas, una apertura anticipada del camino que habría de seguir el pensamiento económico hasta la actual teoría del valor. "Precios y Norma".

Leyes de la Milicia Angélica (Impreso, Recoleta Domínica, Chile)



Fuente: Web dominicos.net

*"Las conclusiones de la ciencia, en cualquier ciencia, son necesarias, perpetuas, incorruptibles. Es decir, jamás pueden ser falseadas; siempre son verdaderas, una vez formadas". Guillermo de Ockham.*



### 3.3 La influencia Franciscana: Juan Duns Scoto. Guillermo de Ockham.

Juan Duns Scoto (1266-1308) franciscano, estudia en las universidades de Cambridge, Oxford, y Paris, profesor en las dos últimas.

Ya en su momento la alianza entre los franciscanos y los comerciantes generó una verdadera revolución en la concepción del mercado y de la economía en general en la Europa medieval. En este panorama se encuentra que las primeras reflexiones sistemáticas sobre la economía, el valor y el precio de los bienes o la moneda aparecen difuminadas con Duns Scoto y G. Ockham,

Los franciscanos eran conscientes del rol que ejercía el comerciante en el mercado en lo relativo a la circulación de la riqueza, como elemento de redistribución que ayudaba a que la riqueza no se acumulara en unas pocas manos<sup>22</sup>, porque solo la riqueza que circula genera el bien común. Por otro lado, el comerciante sirve de puente entre el campo y la ciudad y posibilita un encuentro entre personas y bienes.

En líneas generales la aportación Duns Scoto en la cuestión del precio justo dos aspectos esenciales, funda el intercambio de bienes en la utilidad que este representa para la comunidad. Y articula el proceder ético con el *modus vivendi*, al decir que aquel que actúa en justicia y de manera honesta debe vivir de su trabajo y el que acumula mercancías es también útil y necesario a la comunidad y, en consecuencia, debe vivir del producto de su trabajo.

Cualquier hombre puede vender su esfuerzo por un precio justo, y aquel que transporta mercancía de un país a otro tiene que realizar una amplia actividad y debe investigar los recursos y las necesidades del país donde desea ejercer su actividad. Por ende, este puede fijar un precio correspondiente a su trabajo que supere lo estrictamente necesario para su manutención y la de aquellos que trabajan con él. De

---

<sup>22</sup> Bruni, L. "L'ethos del mercado. Un'introduzione ai fondamenti antropologie e relazionali dell' economia". Ed.Dietricee. Carol, A. (2000). Bologna 2012. pp.151

esta manera, el precio justo estriba en la necesidad y en el esfuerzo en la producción de bienes que beneficien a uno y a muchos.

La insistencia de Scoto sobre la regulación en lo respectivo a la compra y a la venta en pro de salvaguardar la justicia y el orden social aporta un parámetro ético a la práctica de las transacciones económicas, al recomendar el consenso justo en ellas. Dice: *“Convenir mutuamente concerniendo el ajuste, el comportamiento y el lugar de la oferta y la demanda”*. En palabras de Duns Escoto:

*“Cum istis contractibus, ut dictum est, conveniunt mutua accomodatio, conductio et locatio; et consimiler quantum ad positas iam condiciones, est servanda iustitia, considerandi ibi ad usum, sicut hic ad dominium”*

*(Ord. IV, d.15, q. 2, n. 16, XVIII, pp. 289)*

La justicia social que plantea el filósofo franciscano Duns Scoto cobra plena actualidad, puesto que la persona humana debe ser el centro sobre el que gira el quehacer económico y la finalidad fundamental de cualquier administración.

En términos generales y con Duns Scoto y la influencia franciscana se afloran los siguientes temas:

La “legitimación ética del comercio y del justo lucro”

La teoría escotista del “precio justo” como un principio ético-normativo con implicaciones teóricas (como la fundamentación del ser y quehacer de las organizaciones en el bien común y la corresponsabilidad e implicaciones prácticas), las organizaciones y las prácticas administrativas y financieras, prima el valor de la persona como su activo fundamental. Esta circunstancia es el resultado de las actuales políticas urbanas y públicas.

Puede considerarse que si bien Duns Scoto no tematizó de manera explícita el problema de la responsabilidad social del mercado, en su tiempo sí aportó nuevas categorías o conceptos (como precio justo, corresponsabilidad, bien común, bienestar etc.) y que en la actualidad posibilitan, una nueva mirada del urbanismo y del quehacer de las organizaciones o administraciones públicas.

Guillermo de Ockham (1280-1349). Fraile, filósofo y político, tuvo una personalidad desconcertante, impulsiva y asistemática que le impulsó, siendo creyente, a combatir al Papado. Su famoso principio de economía, denominado "**Navaja de Ockham**", postulaba que era necesario eliminar todo aquello que no fuera evidente y dado en la intuición sensible: "No hay que multiplicar entes sin necesidad".

La navaja de Ockham (a veces escrito Occam u Ockam), principio de economía o principio de parsimonia (*lex parsimoniae*), es un principio metodológico y filosófico atribuido a Guillermo de Ockham, según el cual, «*en igualdad de condiciones, la explicación más sencilla suele ser la correcta*». Esto implica que, cuando dos teorías en igualdad de condiciones tienen las mismas consecuencias, la teoría más simple tiene más probabilidades de ser correcta que la compleja, pero no necesariamente puede ser la verdadera.

Analizadas brevemente las ideas de estos franciscanos, y para poder entender la economía y esta influencia franciscana en el pensamiento económico medieval y en eras posteriores, hay que estudiar ciertos acontecimientos que se producen durante el siglo XIII y XIV.

**Política.** En estos siglos se pone en cuestión el orden político teocrático medieval. Por un lado, se suceden continuos enfrentamientos entre la autoridad espiritual, el papa, y la autoridad temporal, el rey. Se comienza a establecer las bases del Estado moderno.

**Religión.** Es un siglo de convulsiones en el seno de la iglesia. La iglesia se encuentra dividida (Cisma de Occidente) con un papa en Roma y otro en Avignón. Algunas órdenes religiosas, como los franciscanos piden que la iglesia retorne a la pobreza de sus orígenes.

**Economía.** En este siglo se ponen las bases de un incipiente capitalismo económico, debido al resurgimiento de la ciudad, que se convierte en el centro político, cultural y económico. Aparece una nueva clase social, la burguesía que debilitará el viejo orden social feudal. Se reabren las viejas rutas comerciales, los estados realizan alianzas económicas, aparece la banca, la letra de cambio, etc. Sin embargo, este progreso contrasta con la sociedad de entonces que no logrará salvarse de una hambruna que asola Europa entre 1315-1317 y la peste negra (1348) que se extendió por toda Europa causando cerca de 25 millones de muertos.

**Cultura.** Las universidades se multiplican, acentuando su independencia institucional y científica e incorporando la llamada "*via modernorum*". Una importante característica de la vida universitaria del S. XIV, principalmente en las universidades de Oxford y París, fue el desarrollo de la ciencia experimental y una física matemática que pretende corregir la vieja física aristotélica, preparando de este modo el advenimiento de la ciencia nueva.

El espíritu de la época demanda la restauración del hombre en las cuestiones de la vida real y el abandono de referencias teológicas como criterios de etnicidad y de política.

Fruto de este estado de opinión fueron las luchas entre Pontificado e Imperio por el reconocimiento mutuo de autonomías, potestades, órdenes y funciones, en las que Ockham participó beligerante contra el papado, por despecho, posiblemente.

Ockham negó al Pontificado la titularidad de todo poder temporal e, incluso, abogó por una seria limitación a sus potestades de orden espiritual, negándole la infalibilidad personal que, sólo parcialmente, concedía al Concilio universal y, de un modo incuestionable, a la Iglesia universal, totalidad de los fieles.

Según Ockham el ejercicio de todo poder, incluso el civil, está garantizado mejor mediante la coparticipación de opiniones y de facultades con las que poder compensar posibles desviaciones heterodoxas unipersonales. Permite ver en el pensamiento de Ockham cierta modernidad cuasi democrática, y significa también la expresión de su desconfianza en el hombre masificado.

Analizada la influencia social y económica que pudo aportar Ockham durante el siglo XIV y que ha trascendido hasta las actuales generaciones de economistas y del concepto del precio, valor, plusvalor e incluso la aproximación al valor y sentido de la especulación, podemos concretar que en el aspecto de la economía, el argumento de la **Navaja de Ockham**, aparecido en el siglo XVI, se utiliza en la teoría microeconomía y en el comportamiento del consumidor. Al no ser necesaria la utilidad cardinal, sino sólo la ordinal para explicar su comportamiento, se escoge esta última, por ser la explicación más sencilla de las dos.

66

Entendemos que la **microeconomía** es una parte de la economía que estudia el comportamiento económico de agentes económicos individuales, como son los consumidores, las empresas, los trabajadores y los inversores; así como de los mercados. Considera las decisiones que toma cada uno para cumplir ciertos objetivos propios. Los elementos básicos en los que se centra el análisis microeconómico son los bienes, los precios, los mercados y los agentes económicos.

Entendemos que el **comportamiento del consumidor** es el estudio del comportamiento que los consumidores muestran al buscar, comprar, utilizar, evaluar y desechar los productos y servicios que, consideran, satisfarán sus necesidades. El comportamiento del consumidor, como una disciplina del Marketing existe desde los años 60 y se enfoca en la forma que los individuos toman decisiones para gastar sus recursos disponibles (tiempo, dinero y esfuerzo) en artículos relacionados con el consumo.

El verdadero valor que pretende dar a esta teoría con respecto a la microeconomía y el comportamiento del consumidor, es la búsqueda de la prosperidad, es el no complicar las cosas si pueden mantenerse simples.

Lo simple suele ser lo más obvio y por ello lo solemos desechar, pensamos que debe de haber alguna información que desconozcamos por lo cual nos ponemos a investigar, hasta que encontramos algo que nos indique la respuesta a nuestras indecisiones o lo que es peor el indicador que nos confirme la decisión tomada.

# LA CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

La teoría de Ockham, se refiere a que no solo hay que irnos por las soluciones rápidas o sencillas, o por las complejas que no te den una solución, esta teoría dice que se pueden unir las dos formar sencillas, complejas y compararlas para poder obtener una solución concreta.

Estas teorías además de su aportación para tema de nuestra tesis hay que matizar que fueron también utilizadas en el campo de la biología, informática, teología, lingüística y en el derecho.

Dada la importancia de la teoría de la Navaja de Ockham apoyada por profesionales en muchos ámbitos de la ciencia y comprobada su veracidad a través del tiempo, es conocida como el “Principio de Economía”, el “Principio de Simplicidad”, si es el principio de la economía también podemos plantearla como el principio del desarrollo de las políticas urbanas, la simplicidad de las soluciones y el análisis las formas sencillas y complejas, nos debe llevar a obtener la solución correcta.





# LA CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*“El valor no es una propiedad de los bienes, sino un reflejo de los usos que las personas encuentran en ellos” Luis de Molina*



Fuente. Cuadro “Alumnos en el aula de la Universidad de Salamanca SVXII”

### 3.4 La Escuela de Salamanca. Análisis del valor y del precio: Desde Francisco de Vitoria a Luis de Molina.

El interés que despierta el pensamiento económico de la Escuela de Salamanca se puede apreciar por la cantidad de publicaciones que se le dedica. En la última década del siglo XX se ha vivido un interés notable por dicho pensamiento. Las publicaciones más recientes y significativas se centran en estas cuatro: En 1994 el profesor de la Universidad de Lovaina, Louis Baeck, publica el libro *“The Mediterranean Tradition in Economic Thought”* en él incluye un capítulo sobre el Monetarismo Ibérico y Teorías del desarrollo de los Siglos XVI y XVII. En 1995, el profesor Murray N.Rothbard, de la Universidad de Nevada, Las Vegas, publicó *“Economic Thought before Adam Smith”*. En este libro se defiende, en continuidad con la tesis que ya defendió Schumpeter, que el liberalismo del *Laissez-faire* y el pensamiento económico comenzó con los escolásticos de la Escuela de Salamanca. En el año 1997 publica Annabel S.Brett, de la Universidad de Cambridge, *“Liberty righ and nature: Individual rights in later Scholastic Thought”*. Y en el año 1998 el profesor S.Todd Lowry, de la Universidad de Washington and Lee y B.Gordon, profesor asociado de la Universidad de Newcastle, editan *“Ancient and Medieval Economic Ideas and Concepts of Social Justice”*, libro que incluye un capítulo dedicado a los “últimos Escolásticos: El pensamiento Económico Español de los siglos XVI y XVII.

69

Todas estas publicaciones dan muestra del interés que el mismo pensamiento ha despertado fuera de nuestras fronteras. Este mismo interés se vio reflejado en los Seminarios organizados en los años 1992, 1993 y 1995 por la Fundación Duques de Soria en colaboración con la Universidad de Salamanca que fue encargada de la difusión de las principales líneas del pensamiento económico de dicha Escuela a través de ponencias en las que participaron prestigiosos profesores de diversas Universidades y que a lo largo de nuestra presentación haremos referencia de sus opiniones y teorías, aportación imprescindible para el desarrollo de esta tesis.

Las circunstancias personales de los escolásticos del siglo XVI y su función en las sociedad Española nos lleva en primer lugar a puntualizar que estos frailes eran en su

mayoría de órdenes mendicantes, dominicos sobre todo, que por su compromiso de vida, clérigos conventuales, la sensibilidad inicial de estos escolásticos era hostil al desarrollo del capital mercantil, se reconocía la necesidad del comercio pero se calificaba como una actividad deshonesto por sí misma *-secundum se-* que se dirigía exclusivamente al logro de la ganancia. Para que el comercio entre dentro de lo lícito debía de tener como finalidad el sustento de la familia del comerciante y atender las necesidades públicas. Partimos por lo tanto de que el pensamiento escolástico era más bien restrictivo respecto a la acumulación del capital mercantil.

Nos encontramos, en primer lugar, ante un siglo XVI con una coyuntura de prosperidad que, se basa en el desarrollo del mundo urbano, prevaleciendo sobre lo rural, hecho insólito, y en segundo lugar el comercio de mercancías y dinero, fuente principal de crecimiento. En definitiva, se trata de un proceso de modernización económica y social.

Esta situación y su similitud al siglo actual, prevalece lo urbano, un gran etapa de crecimiento y bonanza económica, nos encamina a la importante influencia que han tenido los Escolásticos en nuestra era y que vamos a proceder a describir con el máximo detalle.

Es conocido que los Escolásticos españoles fueron los primeros en formular la teoría cuantitativa del valor del dinero. Formularon dicha teoría para explicar los cambios y no para explicar la inflación de precios experimentada en este siglo XVI. Dada la perspectiva eminentemente moral con que los escolásticos analizaban los temas económicos, no daban importancia a la tendencia de los precios a largo plazo, lo que les preocupaba, era la licitud de los precios a corto plazo y hasta el momento instantáneo de las compras-ventas: “Defensa del consumidor frente al comerciante e incluso al productor”. Esta preocupación a corto plazo por los precios, las transacciones rápidas, y la correcta tasación de los bienes, son las mismas perspectivas con las que nuestra sociedad debate y que denominamos **“especulación”**. Es la preocupación actual de los políticos, urbanistas, legisladores y economistas, es la obligación actual de la puesta en marcha del mecanismo que pueda formular soluciones a la especulación.

Es importante la aportación de estos escolásticos por su método y fundamentación, tal es que a pesar de de la legalidad de las conquistas de otros mundos, se pronunciaron en definir un código de derechos y deberes entre los indios y españoles del Nuevo Mundo. Ante una economía mercantilista de la primera conquista de América, la Escuela de Salamanca definió y proclamó una economía humanista de reconciliación y ayuda comunitaria al servicio del hombre proclamando la necesidad de indemnizar y restituir a los indios.

Como bien sabemos la economía mercantilista lleva el conjunto de ideas políticas y económicas, con una gran intervención del Estado. Considera que la prosperidad de una nación-estado depende del capital que pueda tener, y que el volumen global de comercio mundial es inalterable. Se puede establecer un gran paralelismo de la situación actual y en referencia al inicio de la especulación y la obtención del plusvalor, en las transacciones en el suelo y mercado inmobiliario. De la misma manera que este pensamiento de la Escuela de Salamanca, para instrumentar la política del mercantilismo defendió todo tipo de prácticas de intervención del Estado en la economía y la protección del comercio exterior, actualmente también el Estado a través

de la legislación, reglamentación y su intervención en la economía ha intentado aumentar la riqueza de la nación. El Estado, actualmente interviene, para el mismo cometido, crear riqueza y distribuirla de forma social.

La Escuela de Salamanca fue fundada por Francisco de Vitoria (1480-1546) quien desde 1526 hasta 1544, enseñó en Salamanca, en esta época, reina de las universidades Españolas. Desde España, la influencia de la enseñanza de Francisco de Vitoria, se extendió hasta las universidades de Portugal, Italia y Países Bajos. Algunos de sus alumnos ocuparon destacadas posiciones y continuaron su labor.

Los representantes y teólogos que prestaron atención a los asuntos económicos fueron desde Francisco de Vitoria a Luis de Molina, que se alejaron de posiciones ya obsoletas e intentaron sustituirlas por nuevos principios extraídos de la ley natural que se basa en la libre circulación de bienes, ideas, personas, servicios para llevar a cabo un servicio muy importante el **bienestar general**, idea que podemos asimilar al actual concepción de nuestra sociedad y a su regulación a través de la obtención del plusvalor. La reinversión de este plusvalor para crear nuevos servicios y mejorar el bienestar general.

Para ello los escolásticos de la Escuela de Salamanca con su mayor representante e impulsor establecen:

**Propiedad privada.** A pesar de ser ordenes mendicantes, consideran la posesión de bienes y la propiedad privada como, al menos, moralmente objetables. La propiedad privada tiene el efecto beneficioso de estimular la actividad económica, y con ello el bienestar general, principal cometido de estos escolásticos. Se defiende la propiedad privada, como una institución humana y moralmente neutra.

Diego de Covarrubias (1512-1577) consideraba que los propietarios tenían no sólo derecho de propiedad sobre el bien sino que también, lo que es ya un rasgo moderno, tenían derecho exclusivo a los beneficios que pudieran derivarse del bien, aunque éstos pudiesen beneficiar a la comunidad.

Luis de Molina (1535-1601) la consideró una institución de efectos prácticos positivos ya que, por ejemplo, los bienes eran mejor cuidados por un dueño que si eran de propiedad comunal.

**El Comercio.** Las ideas económicas de Aristóteles penetraron en el mundo occidental a través de Santo Tomás, influyendo en la economía escolástica. Francisco de Vitoria distingue dos clases de cambio o comercio: uno natural, simple trueque y otro que se rige por el lucro, este último pertenece al comercio. Si el mercader o comerciante no ha realizado ninguna modificación de su mercancía, y la vende a mayor precio después de haber introducido en ella alguna mejora, recibe en realidad el precio de su trabajo incorporado a la mercancía, el comerciante solamente es quien compra una mercancía con el objeto exclusivo de obtener las ganancias, vendiéndola después más cara. El comercio de esta forma es muy peligroso. Ahora bien De Vitoria defiende que cuando los comerciantes que traen mercancías de otros lugares.

*“.....es de justicia la elevación de un precio, porque se da una mutación de las mercancías y esto es necesario para el bien de la comunidad dado que, si por razón del transporte no fuese justo vender una mercancía a mayor precio que el de adquisición, no podrían sustentarse los pueblos y ciudades, porque no existe ninguna ciudad ni región ni nación en el mundo que se baste a sí misma.”*<sup>23</sup>

Domingo de Soto (1494-1560.) A igual que Vitoria distingue dos clases de negociación o comercio, aunque el comercio no es ni bueno ni malo sino indiferente, y en consecuencia según su fin puede hacerse buen o malo. Si el objetivo del comerciante es exclusivamente dirigido al lucro, el comercio lleva consigo cierta malicia. Pero si el lucro se ordena a otros fines, por ejemplo abastecer a los ciudadanos de todos los bienes que necesitan, el comercio puede ejercerse justamente y es además, necesario para la sociedad porque rinde y aporta incalculables servicios a la comunidad. Soto se muestra contrario a la socialización del comercio y a favor de la iniciativa privada, ya que el estado no puede atender con comodidad y eficacia las necesidades de la comunidad.

**La Usura.** La preocupación de los juristas de este siglo XVI, como en los medievales, es ocuparse del comercio, los contratos etc, desde la perspectiva de la usura, que no se identifica directamente o exclusivamente con el préstamo o el interés.

Martín de Azpilicueta (1493-1586) define la usura como:

*“usura o logro ilícito es ganancia estimable de su naturaleza a dinero, que principalmente toma razón del empréstito claro o encubierto. Y el pecado de usura es tomar o querer tal ganancia”*

*“.....todo comprador, todo arrendador, todo trocador que , por pagar de antemano antes de recibir el provecho de lo que compra, arrienda o trueca, da algo menos del justo precio más bajo para paga entera de ello, es usurario”*

En 1524, año de la conquista de Guatemala, el Emperador asiste en Salamanca a la inauguración del curso. La lección inaugural está a cargo del maestro Azpilicueta quién, abiertamente, dice ante el emperador:

*“El reino no es del rey, sino de la comunidad, y la potestad, por derecho natural, es de la comunidad, y no del rey”.*

Diego de Covarrubias afirma que:

*“usura est voluntas capiendi ultra sortem lucrum aliquod temporale, vi et cuasa mutui principaliter”.*

---

<sup>23</sup> Vitoria, Francisco De. *“Comentarios inéditos a la II-II de Santo Tomás quaest”*. Ed. Publicaciones Asociación F de Vitoria. Madrid 1934.

Se establece la clasificación de una usura manifiesta y usura encubierta o paliada, usura real y usura mental. El problema directamente relacionado con la usura es la venta a crédito o al fiado y la compra con pago anticipado que fueron dos prácticas muy extendidas en el siglo VXI y XVII. Los comerciantes se aprovechan de esta circunstancia para subir o bajar los precios, incurriendo así en grandes injusticias, lo que se estaba cuestionando era si el tiempo tiene algún precio.

**Valor y precio: Cambio y moneda (dinero).** En las doctrinas económicas de los autores de la Escuela de Salamanca, la materia del cambio es una de las más importantes en los escritos de estos autores. El cambio en general, se considera lícito, mientras que el préstamo con interés se juzgaba ilícito, por estimarlo usurario. De aquí que el estudio de los cambios constituyera en principio un caso particular de la doctrina sobre la usura.

Martín de Azpilcueta (1493-1586) pone de manifiesto la importancia del cambio en la práctica comercial y financiera del siglo XVI, y en especial relieve al cambio por letras.

En cuanto a la licitud del contrato de cambio, los autores afirman o lo niegan en cada caso una vez desentrañada la substancia o esencia del contrato, las condiciones y circunstancias que en cada cambio se dan. Azpilcueta advierte:

*“Y porque la naturaleza de los dichos contratos por los que se puede dar y tomar dinero es diversa, así por diversas reglas del derecho debe juzgar si y quàndi es lícito o no.....”.*

73

Los cambistas son, sin lugar a dudas, los predecesores de los banqueros modernos o actuales, que con sus letras de cambio valederas para todos los lugares en que se celebraban las ferias, realizaban las mismas operaciones que hoy día, realizan los bancos con los cheques, giros, transferencias y otros medios dentro y fuera de una nación.

Los juristas también estudian la moneda, tanto en obras generales (por ejemplo, al tratar los cambios) como obras específicas dedicadas a esta materia, en las que exponen tanto datos históricos y legales sobre las diferentes monedas, como las materias relacionadas con la alteración del valor de las mismas (Inflación, deflación etc..) y cuestiones jurídicamente relacionadas con el pago en determinados supuestos, como consecuencia de la dilación del pago y de la alteración del valor legal de la moneda y finalmente, las normas generales que castigan la falsificación de la moneda. Martín de Azpilcueta, en sus análisis sobre el valor del dinero y las causas de la alteración del mismo.<sup>24</sup>

De forma generalizada se ha establecido que los juristas salmantenses del siglo VXI llegaron a formular la teoría cuantitativa del dinero.

---

<sup>24</sup> **Ullastres Calvo Alberto. (1914-2001).** Economista, político y ministro Español de Comercio. “Martín de Azpilcueta y su comentario resolutivo de cambios: las ideas económicas de un moralista español del siglo XVI *Revista Anales de Economía (1941)*. Ed. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid 1974--1975. pp 375-407

Domingo de Soto piensa que la materia *De Cambiis* es difícil y oscura, que el cambio de dinero es el menos natural de los cambios. Piensa que la compraventa es más honesta, que en ella el dinero es utilizado para un fin y uso primario, y para ese uso el valor de la moneda es tasado por Ley. De aquí que el cambio de una moneda por otra pueda ser justo en cuanto es necesario a la sociedad.

Domingo de Soto supo percibir la influencia que tenía la circulación de la moneda en el movimiento de los precios en conexión con la ley de la oferta y la demanda, influencia que era utilizada por los cambistas que llevaban el movimiento financiero de las ferias. Se reafirma en la justicia del cambio y la transferencia del dinero de un lugar a otro, aún teniendo en cuenta la abundancia existente del dinero en un lugar y la escasez en el otro, de forma que por una cantidad mayor, donde abunda, se recibiese otro menor donde escaseaba, con tal que no se considerase otra razón de tiempo más que en necesario para hacer llegar las letras de cambio a su destino, y que estuviesen ausentes de dolo y engaño. Domingo de Soto, sabe manejar los conceptos fundamentales de las teorías cuantitativistas, metalistas y nominalistas del dinero aunque habitualmente atribuida a Jean Bodin (1529-1596), cuando en 1568 publicó *Paradoxes de M. de Malestroit touchant le fait des monnaies et l'enrichissement de toutes choses*, el texto tuvo gran influencia en Europa. Por largo tiempo fue considerado como la primera exposición de una teoría cuantitativa del dinero, pero esa impresión ha sido cuestionada tras el descubrimiento reciente de una construcción científica anterior sobre esta materia, elaborada por pensadores de la escuela de Salamanca

La teoría cuantitativa del dinero, parte de una identidad, la ecuación de cambio, según la cual el valor de las transacciones que se realizan en una economía ha de ser igual a la cantidad de dinero existente en esa economía por el número de veces que el dinero cambia de manos:

74

$$P.Q = M.V$$

P = nivel de precios

Q = nivel de producción

M = cantidad de dinero

V = número de veces que el dinero cambia de manos, velocidad de circulación del dinero

Originariamente se establecía:

$$P.T = M.V$$

T = Transacciones realizadas

Con respecto al Valor-Precio, se ha sostenido que en la Escuela de Salamanca se encuentran los creadores de la economía moderna.

Francisco de Vitoria mantiene que el precio de los bienes económicos no se determina atendiendo a la perfección intrínseca o naturaleza de los mismos, porque no existe proporción entre el objeto que se vende y lo que se da por él -el dinero-, ya que se trata de objetos específicamente distintos. Por consiguiente el precio se ha de determinar atendiendo a la *común estimación*. De este principio deduce Vitoria que en un mercado que se encuentran muchos compradores y vendedores no se debe tener en cuenta para determinar el precio de las mercancías su naturaleza ni el precio en que fueron adquiridas, sino que se debe atender a la común estimación, es decir a *como vale en la plaza*, que parecía ser el precio del mercado.

El modo de vender una mercancía influye notablemente en el aumento o disminución de su precio valor, es decir se ha de tener en cuenta en la fijación de los precios la ley de la oferta y la demanda, o vender rogando y el vender rogado. Porque si presiona la oferta, el precio baja, pero si es la demanda la que presiona, el precio sube.

Francisco de Vitoria dice, explícitamente, que los costos no deben tenerse en cuenta para determinar el valor de lo cual no se sostiene que el precio justo sea el “precio del mercado” sino que deben buscarse otros parámetros para establecer el precio justo.

Vitoria afirmaba que el precio legal fijado por el Rey puede ser el precio justo, de esto se deduce que el que fija el mercado puede ser injusto por lo tanto podemos afirmar que Vitoria no creía que el precio justo es el precio de mercado. Para Vitoria el precio de mercado es justo siempre y cuando no difiera de lo que él considera cual es un precio justo.

Cuando no existe fraude ni dolo, el precio justo de las mercancías, que comúnmente se venden y compran, viene determinado por la común estimación de los hombres y no deben considerarse otras circunstancias; es decir, cuando se trata de vender mercancías comunes y necesarias de perfecta competencia -muchos compradores y vendedores- el criterio único y exclusivo en la fijación del precio es la común estimación de los hombres.

El precio justo de las mercancías que no son tan comunes y que no se pueden determinar con la común estimación, porque no existe mucha transacción, son pocos los vendedores y son pocos los compradores, en cuyo caso se debe considerar las circunstancias, para el monopolio de la oferta: los costes, trabajos, riesgos y escasez, y para el monopolio de la demanda se debe tener en cuenta el juicio del hombre prudente.

Martín de Azpilcueta, continuador de Aristóteles y Santo Tomás, determina que el precio justo es la mercancía con una ganancia moderada, y recomienda el control de precios por el Rey. La idea de justicia en los cambios basada en la *“igualdad”* en las cosas que se cambian y por último aconseja el total control de precios para los productos.

*«.....los contratos nombrados por especial nombre, diffieren de los que lo tienen tal; pero conviene con ellos en quanto (para que sean justos) también requieren que lo que se da o haga por una parte valga tanto, quanto vale lo que se da, haze por la otra, conforma aquellos solemne regla de Scoto: Que en todos los que propiamente son contratos, en uno da a otro, sin ánimo de donar libremente, ha de haber igualdad entre lo que una parte o haze, y entre lo que la otra da y haze; y por consiguiente, para que el contrato se lícito, es necesario que lo que se da al cambiador, porque dé cedula, y haga dar por él en otra parte los dineros, que se dé su justo salario, y que no tome el as del. Qual empero esa justo y qual injusto, por falta o por sobra, debeser recorrer a la ley, en falta della a la costumbre, si la ay; y a falta de ellas, al alvedrío de prudente y buen varón.»*<sup>25</sup>

La única fuente del precio del mercado es establecer un precio justo por la Ley, por las costumbres en segundo lugar y al prudente y buen varón en tercero, no se hace mención alguna al acuerdo voluntario de las partes.

Tomás de Mercado (1500-575) Es uno de los que más se oponen al mercado libre, pero defiende la propiedad privada, frente a la comunal, al igual que Aristóteles y Santo Tomás, pero con regulación estatal en el uso y disposición. Desde el punto de vista económico y de la asignación eficiente de los recursos, lo que importa es que el propietario pueda usar y disponer de su propiedad. La titularidad legal no es suficiente para el proceso del mercado. Desde el punto de vista del mercado no hay propiedad privada donde hay regulaciones y controles por parte del Estado. La función del gobierno es apreciar y dar valor a todas las cosas que sirven a la humanidad.

76

*“.....para establecer, y promulgar leyes, que se guarden en los contratos, y tasar y poner precios, en la ropa por el cual estén obligados todos a vender en conciencia. Porque es un oficio apreciar y dar valor a todas las cosas que sirven en la vida humana, las cuales de suyo no tienen, o si lo tienen, no es justo,, ni conviene que siga, o se considere, lo que de ellas de suya valen, sino lo que pueden servir, aprovechar al hombre, por cuya causa fueron producidas y se conservan como parecen por ejemplos”*<sup>26</sup>

Claramente señala que son los gobernantes y la ley, los que deben tener en cuenta los costos, peligros y estado de la oferta y demanda para fijar el “precio Justo”. Son las necesidades las que dan origen al valor de las cosas, piensa que la oferta y la demanda son algunos (otros son los costos) de los factores que los Reyes y Príncipes deben tener en cuenta para fijar los precios.

Luis de Molina (1535-1600) Se le puede considerar como el escolástico que más detenidamente analizó el problema del precio justo.

*“Para conocer si la compra-venta es justa o injusta se atiende, fundamentalmente al precio. Por eso examinaremos en esta disputa las claves*

---

<sup>25</sup> **Azpilcueta, Martín de.** “Comentario resolutorio de cambios” Ed. Consejo Superior de Investigación Científica. Madrid 1965. pp 25-26.

<sup>26</sup> **Mercado, Tomás de.** “Suma de tratos y contratos”. Ed. Nacional 1975 pp-110.



*de precio que existen, y en las siguiente, aquellos elementos que nos ayudarán a juzgar más fácilmente si el precio es o no justo”<sup>27</sup>*

Molina al igual que otros doctores escolásticos, afirma que el precio justo puede fluctuar, con el tiempo y según cambien las circunstancias:

*“la escasez de bienes o la abundancia”, “mayor número de compradores que acuden al mercado” “la necesidad especial en un determinado momento de este bien”*

Molina al igual que los otros escolásticos no adoptan el criterio de saber si el precio fue justo o no mediante el análisis de “si la transacción fue desarrollada en forma voluntaria o no”. Distingue dos tipos de precios:

\* El precio legal: El precio justo fijado por la autoridad pública mediante ley o decreto público, es indivisible de forma que si a cambio de la mercancía que se vende se recibiera más de dicho precio, la venta sería injusta y debería restituirse el exceso.

\* El precio natural, divisible, esto quiere decir que puede variar dentro de ciertos límites. Cualquier persona puede vender sin cometer injusticia dentro en unos márgenes, por lo tanto el precio justo natural es divisible, o sea que puede adoptar distintos valores.

77

Molina deja de hacer referencia a la ganancia moderada de sus antecesores y aprueba que el comerciante pueda obtener grandes beneficios debido a la suerte o la pericia, pero al mismo tiempo no abandona totalmente la idea de que el mercado libre podría generar precios injustos, sostiene que un precio justo fluctúa dentro de márgenes máximos y mínimos. Por último Molina no creía totalmente en el precio del mercado como precio justo.

*«En cuanto a que “tanto vale una cosa cuanto puede conseguirse por su venta”, debe decirse que esta afirmación es verdadera si se entiende de la siguiente manera: “cuanto puede conseguirse por su venta” dentro del margen justo, pues interpretándola así sólo se estaría decidiendo que el justo precio nos es indivisible»<sup>28</sup>*

Impuestos o tributos. Las circunstancias económicas y políticas por las que atravesaba la España del Siglo XVI y XVII, dieron lugar a una situación tributaria en la que abundaron injusticias y abusos. Su origen estaba en la misma autoridad que imponía

<sup>27</sup> Molina, Luis de. “La teoría del precio justo (1597)” Edición de Francisco Gómez Camacho. Ed. Maxtor. Valladolid 2011. pp. 159.

<sup>28</sup> Molina, Luis de. Ibíd., pp-194-195

excesivas cargas. Los teólogos expusieron su criterio moral sobre los impuestos y tributos, señalando unas normas, a fin de evitar sobre lo posible los abusos y fraudes.

Todo tributo, para ser justo se exige tres requisitos

- \* Autoridad competente de quien lo impone.
- \* Causa justa, es decir, la necesidad y la utilidad pública.
- \* Debida y forma proporción, las cargas impositivas debían respetar las normas de la justicia distributiva.

Podemos concluir que los maestros de la Escuela de Salamanca tienen conciencia de la crisis de su tiempo, tres hechos históricos determinaron su génesis: La crisis de la unidad Europea, la crisis de América, la crisis de la Monarquía absoluta del Siglo XVII.

Fue sobre todo el descubrimiento y conquista de las Indias el hecho histórico que centro su reflexión universitaria y proyecto desde la propia Universidad de Salamanca la influencia jurista, social y ante todo económica en la configuración de la nueva América. Metodológicamente la conquista y colonización de América sirvió de clave para detectar y profundizar en el análisis de la crisis económica.

La economía mercantilista de la primera conquista de América, dominada por el monopolio comercial, la represión tributaria, economía de avaricia y explotación y del máximo beneficio, en contraposición se proclamó la economía humanista. Economía solidaria de colaboración, desarrollo de bienes para el progreso del hombre y todos los pueblos.

Los maestros de Salamanca participaron en el proceso de reconversión colonial. Su presencia se hizo efectiva por tres vías: Vía magisterio universitario, especialmente en las universidades de México y Lima, Vía informes y dictámenes de comisiones y juntas de juristas y teólogos convocadas al efecto y Vía aplicación de principios y ejecución por medio de gobernadores y oidores de Reales Audiencias formados en la Escuela de Salamanca. Provocaba así el paso de la economía eminentemente mercantilista de la primera Conquista de América a una economía de signo humanista.

# LA CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*"La comunidad política es libre por derecho natural y no está sujeta a ningún hombre fuera de ella, sino que ella misma en su totalidad tiene el poder político que es democrático mientras no se cambie."* **Francisco Suarez**



Fuente. Enciclopedia Wikipedia

## 3.5 Escolástica Jesuita: Francisco Suarez

Francisco Suarez, Jesuita Español. (1548-1617). En su obra más importante, las *Disputas metafísicas* (1597), escrita en latín, resume y moderniza toda la tradición escolástica anterior y sienta las bases del derecho natural. Su obra, sirve de base a teorías posteriores, fue muy influyente a lo largo del siglo XVII y XVIII y todavía se pueden encontrar ecos de ella en Hegel e incluso en Heidegger. Continúa con la tradición aristotélica de la filosofía española, añade elementos del nominalismo.

Los Jesuitas fueron asociados a la justificación teológica del regicidio,<sup>29</sup> y por eso se hicieron antipáticos a las Cortes Europeas, lo que cuenta entre las causas de las medidas de expulsión dictadas contra la Compañía por muchos monarcas, hasta llegar a las presiones por su supresión, la que decretó finalmente en 1773 el Papa Clemente XIV. Pero otra causa fue la codicia por la riqueza de las posesiones que administraban en América.

Desde el análisis de la obra de Suárez surge la idea del desarrollo formativo e intelectual de la Orden Jesuita en dicha época. Una de las principales características de la Compañía durante la segunda mitad del siglo XVI, es su capacidad para adaptarse a los cambios ideológicos y culturales de su tiempo, así como también para presentarse siempre nuevos pensamientos y nuevas formas de actuar.

En la época del Renacimiento, Salamanca como ciudad y la Universidad de Salamanca como institución y como conjunto de intelectuales, se convirtieron en centros de irradiación de novedades. La Universidad fue la fábrica de ideas por excelencia; a la vez un centro de formación y de lo que hoy denominaríamos un "criadero de empresas" o

---

<sup>29</sup> **Thomas, Louis-Vicent.** "Antropología de la muerte". *Fondo de Cultura Económica*. Regicidio: asesinato de un rey (y, por extensión, de un jefe importante)", según su acepción más estricta. Cabe aclarar, en este sentido, que la mayoría de los especialistas modernos reconocen, en primer término, a los regicidas políticos (aquéllos que "desean conocer el mundo después de su acto y no sólo escapar a la muerte sino beneficiarse, directa o indirectamente, del nuevo orden de cosas así creado", cometiendo para ello un crimen utilitario a la manera de Bruto). México 1983 pp. 151.

bien “viveros de empresas”. Francisco Suarez resume todo el pensamiento económico de la Orden Jesuítica y en concreto de la Escuela de Salamanca.

Puede resumirse así:

-- Los escolásticos hispanos defendieron un orden natural en la economía, entre otras verdades objetivas. Está presente la idea de que la riqueza se crea -y se distribuye también-, según este orden natural, que se expresa en los mercados. Este optimismo metafísico de los escolásticos influyó en los fisiócratas y otros economistas franceses como J.-B. Say y Bastiat.

-- A diferencia de los economistas de la llamada Escuela Clásica Inglesa, avanzan los escolásticos un concepto de precio de mercado como precio natural. Esta concepción respeta la libertad de las personas, frente a las intromisiones gubernamentales, empeñadas en imponer a las cosas un precio oficial que refleje el supuesto valor intrínseco. Estamos encontrándonos ante la necesidad de que el mercado sea variable y fluctuante.

-- No condenaron los escolásticos la propiedad privada -todo lo contrario-; ni las ganancias o las riquezas en sí mismas. Defienden la propiedad privada por cuestiones básicas:

- Hace posible un orden social justo.
- Es útil para preservar la paz y la armonía social.
- Es natural que se cuide más lo propio que lo común.
- Promueve la cooperación social libre.
- Nadie puede desentenderse de los bienes temporales.

Para Domingo de Soto, “...*toda persona tiene el derecho natural de donar o transferir en la manera en que le venga en gana las cosas que legalmente posee*”.

-- Condenaron moralmente, y sin sutilezas: los impuestos elevados; los controles oficiales de precios; el gasto estatal inútil y dispendioso; el excesivo endeudamiento fiscal; y la degradación monetaria. Y condenaron los monopolios - defienden el derecho a la libre concurrencia.

El padre Mariana,<sup>30</sup> definió una política fiscal honrada. “*Debe ante todo procurar el príncipe que, eliminados todos los gastos superfluos, sean moderados los tributos*», a «*el excesivo gasto público es la causa esencial de la depreciación de la moneda*”.

-- Defendieron el concepto de valor y precio. El precio de los bienes no es determinado por su naturaleza sino por el grado en que satisfacen las necesidades humanas, tan subjetivas como la utilidad. El «precio justo» escolástico viene determinado o se desprende de la común estimación en el mercado: «Surge del natural y común curso de los tratos y negocios humanos llanamente hechos, quitada toda violencia y engaño»; consecuentemente, Juan de Mariana, criticó la fijación de precios por la autoridad. Para los escolásticos -así de avanzados eran- el precio cobrado por un

---

<sup>30</sup> **De Mariana, Juan (1536-1624).** Jesuita y Teólogo español constituye uno de los ejemplos más notables como escritor de la Compañía de Jesús. Profesor de Francisco Suarez.

monopolista podía ser justo en presencia de libre entrada en el mercado. Estaban en contra de los monopolios obtenidos por privilegios reales.

-- El salario justo -como el precio- es aquél establecido por la estimación común en ausencia de fraude. Nunca propusieron los escolásticos que se estableciera un salario mínimo, pues produciría injusticias y desempleo.

Luis de Molina remarcaba que *“El salario se determina al igual que los demás precios”*.

San Bernardino, que escribe durante la primera mitad del siglo XV desde Siena, uno de los principales centros comerciales de Italia y de Europa, aplica los mismos criterios, provenientes casi todos ellos de la función cada vez más esencial que va tomando el dinero en la economía, en un momento en el que el desarrollo del comercio es lo que otorga progresiva importancia a los medios de cambio, y una mayor complejidad a la vida económica. San Bernardino, razonaba, *“cuanto más largo sea el periodo de entrenamiento y aprendizaje para un empleo, menor tenderá a ser el número de trabajadores que podrán ofrecer sus servicios; de ahí que el salario que se les deba pagar sea más elevado”*.

-- Los beneficios, son parte de la naturaleza de los negocios, que unas veces se gane y otras se pierda, sostenía San Bernardino. Las ganancias eran justas cuando resultaban de la compra y venta a precios justos, es decir, de mercado, sin fraude, coerción o monopolios.

-- Actividad bancaria e interés. Para Schumpeter,<sup>31</sup> *“...fueron los escolásticos quienes dieron el primer paso en la larga historia de la teoría del interés. Abordaron el tema del descuento de documentos o letras de cambio a precios por debajo del valor nominal. Entendían que el dinero futuro tiene un valor menor que el dinero presente”*.

Alonso de la Vera Cruz,<sup>32</sup> dice: *“Si una promesa se hiciera por escrito libremente, y habiéndola aceptado quien dio el dinero, lo podrá después cobrar por justicia», además de entender que «el dinero presente vale más que el ausente”*.

Fray Luis de Alcalá,<sup>33</sup> *“El mismo juicio se debe tener del dinero que de las mercaderías”*.

---

<sup>31</sup> **Schumpeter, Joseph Alois** (1883-1950) Destacado economista austro-estadounidense, ministro de Finanzas en Austria. "Escuela schumpeteriana" economistas e historiadores económicos que trabajan a partir de la idea de que el desarrollo capitalista se caracteriza por la recurrencia de ciclos estructurales de largo plazo u ondas largas cuya existencia está relacionada con cambios tecnológicos fundamentales.

<sup>32</sup> **Alonso Gutiérrez**, conocido como **fray Alonso de la Vera Cruz**, (1507 -1587) fue la figura más importante de la filosofía en México durante el siglo XVI. Admitía, en cuestiones menores, una reforma de la escolástica y ciertas reivindicaciones humanistas. Quiso librar a la filosofía de especulaciones vanas e inútiles. Siguiendo el ejemplo de los renacentistas, postuló el retorno a los textos originales de Aristóteles.

<sup>33</sup> **Alcalá, Fray Luis de**. (¿1490?-1549) Economista español del siglo XVI. Perteneció a la orden de los franciscanos, y escribió Tratado de los préstamos que pasan entre mercaderes y tratantes, en la ciudad de Toledo en 1543.

---

Los teólogos de la Escuela de Salamanca hicieron moral económica más que ciencia económica, pero de forma tan rigurosa e intelectual como para que se haya afirmado que *“La economía nació en Salamanca”*.<sup>34</sup> Fue en España principalmente -también en Italia y Portugal, aunque menos- y desde la doctrina católica, donde se comenzó a construir la economía occidental.

Las cualidades específicas que Marjorie Grice-Hutchinson<sup>35</sup> atribuye a los miembros de la Escuela de Salamanca, sin duda la que ha alcanzado mayor celebridad a lo largo y lo ancho de la historia del Pensamiento económico, comprenden discusiones entre los Doctores españoles sobre la naturaleza de la propiedad el precio justo; y la usura; el dinero, la banca y el comercio exterior.

*“La propia Marjorie Grice-Hutchinson subraya que entre los aspectos más destacados de la doctrina salmantina hay que destacar la adopción de una teoría subjetiva del valor, heredada de tiempos medievales pero adaptados con gran lucidez a los acontecimientos coetáneos. En segundo lugar, la realización de la relación existente entre la cantidad de dinero en circulación y el nivel de precios; y finalmente, el desarrollo de algunas otras ideas sobre dinero y banco, incluyendo una teoría propia del cambio exterior, basada en la teoría cuantitativa”*.<sup>36</sup>

*La descripción de los logros doctrinales escolásticos se reseñaron en el magnífico trabajo de investigación y compilación que realizó Alejandro Chafuen en 1986: “Christians for Freedom: Last-Scholastics Economics”, que encontró una primera traducción al español en 1991*<sup>37</sup>.

82

Francisco Suárez<sup>38</sup> afirma que la sociedad civil no se origina por el hecho de ser creado el primer hombre, sé requiere el acuerdo voluntario de los miembros de la sociedad civil.<sup>39</sup>

---

<sup>34</sup> **Rodríguez Suances, Pablo** un artículo publicado en El Mundo el 3 de enero de 2010, en el que afirma que, siglos antes que Adam Smith o Marx, un grupo de religiosos españoles sentó las bases de la economía moderna.

<sup>35</sup> **Grice-Hutchinson, Marjorie. (1908-2003)**. Economista británica asentada en Andalucía, especialista en el pensamiento económico de España, y muy particularmente en la Escuela de Salamanca y el pensamiento económico medieval.

<sup>36</sup> **Etapé Rodríguez; Fabián**. -“Revalorización de la escolástica en la formación del pensamiento económico” *Ponencias 1995. Versión castellana del Fondo de Cultura Económica*. Historia del Análisis Económico. pp. 207

<sup>37</sup> **Santos del Cerro, Jesús**. En la obra “El pensamiento económico de la Escuela de Salamanca” *6º Congreso de economía Regional de Castilla-León. Zamora. Volumen 3º*. Ed. Junta de Castilla y León, Consejería de Economía y Hacienda, Valladolid 1998 pp 1837-1839. Jesús Santos del Cerro: Profesor de Economía Aplicada de la Universidad de Castilla-La Mancha.

<sup>38</sup> **Suarez, Francisco**. “La comunidad no empezó por la creación de Adán o por su voluntad. La comunidad se junta por medio del consentimiento y voluntad de los individuos” De Legibus, Lib. III, cap. 11.1 . La edición empleada es la del Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966.

<sup>39</sup> **Mirete Navarro, José Luis** “La filosofía española de los siglos XVI y XVII” Artículo y el proceso emancipador hispanoamericano: la figura de Francisco Suárez.. *Ponencia en el Congreso Internacional de filosofía y política*. Ed. Dialnet. Murcia 1986.

El mismo define a la comunidad perfecta para distinguirla de otras agrupaciones, cómo se constituyen mediante la voluntad expresa o tácita de los que se unen por un vínculo social para ayudarse mutuamente a la consecución del “bien común”<sup>40</sup>. Luis Saravia de la Calle <sup>41</sup> también cargó *preventivamente* contra el error Smithiano de creer que el precio procedía de los costes:

*“Los que miden el justo precio de las cosas según el trabajo, costas y peligros del que trata o hace la mercadería yerran mucho; porque el justo precio nace de la abundancia o falta de mercaderías, de mercaderes y dineros, y no de las costas, trabajos y peligros.”*

Más allá de la teoría del valor y de los precios, los escolásticos hicieron progresar la ciencia económica en ámbitos como el dinero, la banca, el comercio internacional, la competencia, los salarios o la tributación, exhibiendo en casi todos los casos un escrupuloso respeto por la propiedad privada y la libre empresa.

Martín de Azpilcueta, es considerado el primero en la historia en formular la célebre teoría cuantitativa del dinero, que se ha convertido hoy en piedra angular de casi toda la teoría monetaria:

*“En las tierras do ay gran falta de dinero, todas las otras cosas vendibles, y aun las manos y trabajos de los hombres se dan por menos dinero que do ay abundancia de él. “*

83

Juan de Mariana es quien más se acercó a una concepción subjetiva del dinero y sentó las bases para el subsiguiente desarrollo de la teoría cualitativa del dinero:

*“Las mercadurías se encarecerán todas en breve en la misma proporción en que la moneda baja.”*

---

<sup>40</sup> **Suarez, Francisco** «De otro modo se ha de considerar la multitud de los hombres en cuanto especial voluntad o común sentimiento se congregan en un cuerpo político por un vínculo de sociedad, para ayudarse mutuamente en orden a un fin político, De Legibus, Lib. III, cap. 11.4

<sup>41</sup> **Saravia de la Calle, Luis** (s. XVI) Teólogo y economista español. Es autor de Instrucción de mercaderes (1544), que trata cuestiones mercantiles, como la teoría cuantitativa de la moneda, y proporciona datos sobre el estado de la economía en España. Su obra más importante fue Instrucción de mercaderes (1544). Grice Hutchinson (Marjorie Grice-Hutchinson, economista británica asentada en Andalucía, especialista en el pensamiento económico de España, y muy particularmente en la Escuela de Salamanca y el pensamiento económico medieval.) afirma que su trabajo tuvo enorme repercusión cuando fue traducido al italiano, en 1561. El escolástico censura en él cualquier tipo de teoría del valor basada en el coste de producción, no de los costes, trabajo y riesgo”. Grice Hutchinson afirma: “Saravia niega con gran vehemencia que los costes de producción puedan jugar algún papel en la determinación del precio. Considera al hombre pobre no como productor, sino como consumidor”. Saravia era un especialista en el mundo de la banca. No veía como algo moralmente bueno que el banquero se apropiase del dinero depositado a la vista por el depositario. Defendía que los bancos poseyesen el 100% del coeficiente de caja. insistiendo en que los factores que determinan que el precio varíe son la demanda, la utilidad y la escasez del mismo. “El precio justo surge de la abundancia o escasez de bienes, mercaderes y dinero”

*Adelantándose al remedio suicida que los gobiernos suelen aplicar contra la inflación: los controles de precios, Mariana advertía:*

*“Querrá el rey remediar el daño con poner tasa á todo, y será enconar la llaga, porque la gente no querrá vender alzado el comercio, y por la carestía dicha gente y el reino se empobrecerá.”*

*Pese a la prohibición canónica de la usura, numerosos escolásticos trataron de justificar la existencia del tipo de interés y la legitimidad de la actividad bancaria. Felipe de la Cruz critica el concepto aristotélico de la esterilidad del dinero:*

*“Aunque es tan común el decir: que el dinero no fructifica, ni causa dinero, pienso que los que así lo han dicho, se han ido tras el corriente y modo de hablar, sin penetrar, ni reparar en tal máxima. Porque aunque el dinero de suyo no fructifica, lo hace ayudado de la industria.”*

*Domingo de Soto defendía la actividad de los cambistas de esta manera:*

*“Si un mercader deposita en el cambio dinero contante, a causa de ello el cambista responde con una cantidad mayor (...) porque es una buena ganancia para el cambista tener dinero contante. Tampoco en ello se encuentra vicio alguno.”*

84

*En el comercio exterior, los escolásticos se mostraron unos decididos entusiastas de la división del trabajo (Mariana se preguntaba: “¿Cuántos obreros son necesarios para la importación y la exportación de mercancías, el cultivo de los campos, el plantío de los árboles, la conducción de las aguas, la canalización de los ríos, el riego de los campos, la construcción de los puertos...?”) y de los intercambios internacionales. Cristóbal de Villalón considera provechoso que una república se comunique con otras “en aquellas buenas cosas de que son abundantes en particular”, y Mariana advierte contra los aranceles y las restricciones al comercio:*

*“Se han de facilitar, ya por mar, ya por tierra, la importación y la exportación de los artículos necesarios para que pueda trocarse sin grandes esfuerzos lo que en unas naciones sobra con lo que en otras falta”.*

*Por lo que se refiere a los salarios, como para cualquier otro precio, establecieron que su justicia dependía de que fueran libremente negociados por las partes, incluso aunque de la negociación surgiera un monto insuficiente para el sustento del trabajador. Afirmaba Luis de Molina:<sup>42</sup>*

*“Cuando descubren que por tal salario se contrataron libremente, no se ha de estimar injusto en relación con el cargo u oficio asumido, aunque se dé alguno para quien dicho salario no es suficiente para su sustento, bien porque quiere vivir más desahogadamente o con más familia”.*

---

<sup>42</sup> **Chafuén, Alejandro**, “Raíces cristianas de la economía de libre mercado”, publicado originalmente en inglés en 1986. Reeditado en español por la Ed. Ediciones Rialhp. Madrid 1991.



*Los escolásticos favorecieran los salarios libremente pactados entre las partes no significa que fueran unos entusiastas de cualquier tipo de beneficio empresarial. Sólo aquel que resultara de la libre competencia podía reputarse legítimo. Mariana, en unas palabras que bien podrían aplicarse a los numerosos sectores subvencionados y rescatados durante esta crisis, denunciaba:*

*“Los que viendo arruinada su hacienda se adhieren a la magistratura como el náufrago a la roca, y pretenden salir de sus apuros a costa del estado, hombres los más perniciosos, todos estos han de ser rechazados, evitados con el mayor cuidado”.*

*También Francisco García protestaba contra los empresarios privilegiados:*

*“Tienen un gran engaño en esta parte los negociantes y mercaderes, pareciéndoles que vendiendo sus mercaderías, tienen derecho de siempre ganar y nunca perder, y así quieren siempre venderla con ganancia”.*

*Tal era la aceptación escolástica de la ganancia justamente adquirida, que diversos autores, como Conradus Summenhart y Martín de Azpilcueta, defendieron la ganancia derivada de actividades que reputaban pecaminosas, como la prostitución:*

*“Pecan por prostituirse, pero no por recibir remuneración.”*

85

*Los Escolásticos también exigieron una limitación a la voracidad fiscal del Estado. Fernández de Navarrete sostenía que la pobreza nacía de los altos impuestos; y, como anticipando la Curva de Laffer, advertía:*

*“El que pide cantidades grandes, viene a recibir de pocos”.*

El más radical de todos los escolásticos fue el propio Mariana: el príncipe debía fijarse por objetivo dar lugar a una buena administración, y procurar que:

*“eliminados todos los gastos superfluos, sean moderados los tributos”, ya que “no puede el rey gastar la hacienda que le da el reino con la libertad que el particular los frutos de su viña.”*

*Para Mariana el pago de impuestos debe tener un carácter voluntario:*<sup>43</sup>

*“Si el rey no es señor de los bienes particulares, no los podrá tomar todos ni parte de ellos sino por voluntad de cuyo son”; y quienes suben los impuestos*

---

<sup>43</sup> Chafuén, Alejandro, *“Raíces cristianas de la economía de libre mercado”*, publicado originalmente en inglés en 1986. Reeditado en español por la Ed. Rialhp. Madrid 1991.

*sin el consentimiento del pueblo deben ser reputados tiranos, que pueden ser derrocados por cualquier partícula.”*

*Haciendo suyas las palabras de Felipe Comines, concluye:*

*“No hay rey ni señor en la tierra que tenga poder sobre su estado de imponer un maravedí sobre sus vasallos sin consentimiento de la voluntad de lo que lo deben pagar sino tiranía y violencia.”<sup>44</sup>*

La lectura de las páginas del ensayo de Chafuen, lleno de citas de los escolásticos hispánicos, deja el claro convencimiento de que las ideas liberales o capitalistas de nuestros días, en lo que se refiere a la propiedad privada, el papel del Gobierno y los impuestos, el comercio nacional e internacional, la teoría cuantitativa del dinero y la inflación, la teoría del valor y el precio justo, el monopolio, los salarios, la actividad bancaria y el interés, coinciden en lo fundamental con el pensamiento de los doctores salmantinos, a los cuales los economistas modernos deben más de lo que muchos piensan. Esto es especialmente cierto en lo que toca a la teoría cuantitativa del dinero, en la que nuestros escolásticos fueron unos verdaderos precursores, sin duda como resultado de la observación de las oscilaciones que producía en el nivel general de precios las llegadas de oro de América. *Son el comienzo de una tradición de pensamiento que, posteriormente, se extendería por Italia (Danzoni y Galliani), Francia (Condillac, Turgot, Say o Bastiat), Alemania (Hufeland, Knies, Herman o Roscher) y, finalmente, Austria, con Carl Menger, el auténtico padre de la ciencia económica moderna y fundador de la Escuela Austriaca de economía.*<sup>45</sup>

86

Dr. Chafuen se dedica a comparar, poniendo de relieve las coincidencias, las ideas de los últimos escolásticos españoles con las tesis liberales de la escuela austriaca, desarrollada a partir del pensamiento de Menger, Böhm-Bawerk, Schumpeter y, sobre todo, en tiempos más cercanos a nosotros, de von Mises y von Hayek. *Creo, pues, que se puede concluir que, contraviniendo el criterio de Max Weber, los orígenes del liberalismo económico o capitalismo son españoles y católicos.*<sup>46</sup>

Las palabras de H. M. Robertson<sup>47</sup>

*“Los Jesuitas favorecieron el espíritu de empresa, la libertad de especular y la expansión del comercio como beneficio social. No es difícil juzgar que la religión que favoreció el espíritu del capitalismo fue la jesuita no la calvinista”.*

---

<sup>44</sup> **Chafuén, Alejandro**, *“Raíces cristianas de la economía de libre mercado”*, publicado originalmente en inglés en 1986. Reeditado en español por la Ed. Rialp. Madrid 1991.

<sup>45</sup> **Termes, Rafael** Prólogo para la obra *Economía y ética. “Raíces cristianas de la economía de libre mercado”* de Alejandro Chafuen Ediciones Rialp, Madrid, 1991 (Doctor Ingeniero Industrial, Académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, Doctor Honoris Causa en Ciencias Sociales por la Universidad Francisco Marroquín, de Guatemala, Colegiado de Honor del Colegio de Economistas de Cataluña, es Profesor de Finanzas del Instituto de Estudios Superiores de la Empresa (IESE), de la Universidad de Navarra).

<sup>46</sup> **Termes, Rafael** *Ibidem*

<sup>47</sup> **Robertson, H. M.** *“Aspects of the Rise of Economic Individualism: a Criticism of Max Weber and This School”* (1933), Ed. Augustus. M. Kelly, Clifton 1973, pp. 164.

Huerta de Soto <sup>48</sup>dice: “*Tanto el padre Juan de Mariana como el resto de los escolásticos españoles de nuestro Siglo de Oro fueron capaces de articular los principios esenciales de lo que después constituiría el fundamento teórico básico de la Escuela Austriaca de economía, y en concreto los diez siguientes:*”

*primero, la teoría subjetiva del valor (Diego de Covarrubias y Leyva);*

*segundo, el descubrimiento de la relación correcta que existe entre precios y costes (Luis Saravia de la Calle);*

*tercero, la naturaleza dinámica del proceso de mercado y la imposibilidad del modelo de equilibrio (Juan de Lugo y Juan de Salas);*

*cuarto, el concepto dinámico de competencia entendida como un proceso de rivalidad entre los vendedores (Castillo de Bobadilla y Luis de Molina);*

*quinto, el redescubrimiento del principio de la preferencia temporal (Azpilcueta);*

*sexto, la influencia distorsionadora que el crecimiento inflacionario del dinero tiene sobre la estructura relativa de los precios (Juan de Mariana, Diego de Covarrubias y Martín de Azpilcueta);*

*séptimo, los negativos efectos económicos que produce o genera la banca con reserva fraccionaria (Luis Saravia de la Calle y Martín de Azpilcueta);*

*octavo, el hecho económico esencial de que los depósitos bancarios forman parte de la oferta monetaria (Luis de Molina y Juan de Lugo);*

*noveno, la imposibilidad de organizar la sociedad mediante mandatos coactivos debido a la falta de la información que se necesita para dar un contenido coordinador a los mismos (Juan de Mariana); y*

*décimo, el tradicional principio liberal según el cual el intervencionismo injustificado del estado sobre la economía viola el derecho natural (Juan de Mariana).*

De esta forma tan concisa y concluyente podemos establecer cuál es la magnífica repercusión de la Escuela de Salamanca en toda la evolución del precio, valor, mercado, especulación y plusvalía de los bienes.

La verdadera aportación de los teólogos Salmantinos y la influencia en el mecanismo actual de la legislación urbanística y en relación al suelo, se podría concluir en los siguientes aspectos básicos:

---

<sup>48</sup> **Huerta de Soto Ballester, Jesús** (Madrid, 1956) es uno de los economistas más representativos de la moderna escuela austriaca de economía y filósofo político español, actualmente catedrático de economía política en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

\* Nos aproximan al concepto del precio de mercado, un precio libre de transacción y sin influencias o regulación administrativa.

\* La propiedad privada y el derecho a comprar o vender. Esto incluye la parte que corresponde a los mecanismos privados del mercado del suelo.

\* La condena al control de precios se vendría reflejada en la libre concurrencia de un mercado del suelo que no lleve aparejada la fiscalización.

\* La determinación del precio de los bienes por el grado de satisfacción de las necesidades, queda asimilado, a la actual determinación del valor del suelo en función de demandas por usos y por el estatus social de la población.

\* La consideración de unos beneficios justos en las compras-ventas como resultado de un negocio, es asimilable a la justa recompensa de unas ganancias cuando realmente la compra venta se realiza con precios justos, es una especulación bueno.

\* La necesidad de una actividad bancaria, también es imprescindible para las actividades urbanísticas y de progreso de la ciudad y el territorio.

Las directrices expuestas por los Escolásticos, nos aproximan a la actual forma de hacer urbanismo de gestionar suelo y de crear un mercado libre pero justo, su aproximación es hacia un mercado especulativo pero sin usura.

---

*“Si es lícito vender más caro cuando el pago se pospone a un momento de futuro, o vender a un precio más barato cuando el pago se anticipa, especialmente por razón del “lucrum cessans o del damnun emergens”<sup>49</sup>*

---

<sup>49</sup> De Molina, Luis. *“La teoría del precio Justo”*. Disputa CCCIV. Edición preparada por Francisco Gómez Camacho. Ed. Maxtor Valladolid. 2011.

---

## **4. EL PLUSVALOR EN RELACIÓN AL TERRITORIO Y LA URBE, ENTRE LOS SIGLOS XV Y XVIII.**

### **4.1 EL URBANISMO Y ACTUACIONES ECONÓMICAS. LA GRAN DEPRESIÓN DE LA EDAD MEDIA: EL CAMBIO**

La gran crisis bajo-medieval es considerada un punto de inflexión del cambio. En Europa la peste negra supuso en el siglo XIV una baja demográfica que se llevó por delante entre un tercio y la mitad de la población del continente, lo que provocó un auténtico colapso de la actividad económica, hundiendo la producción agraria y el consumo, así como la incipiente actividad industrial y también el comercio. A escala Europea, además, la crisis supuso un debilitamiento de las estructuras feudales.

Antes incluso de la llegada de la peste negra a mediados del siglo, la península había sufrido graves carestías y hambrunas por malas cosechas. Además, en España tuvieron una mayor relevancia en la profundidad de la depresión bajomedieval las continuas guerras, que provocaron una elevada carga fiscal para financiarlas y posteriormente una imparable escalada de deuda. Las guerras no sólo impedían la normal actividad económica y comercial, asolaban cosechas y segaban vidas, sino que también había que pagarlas. El resultado fue una enorme crisis de deuda que acabó con varios entes de banca privada en diferentes reinos y que, por ejemplo, derivó en la quiebra del Reino de Mallorca en 1405.

La política impositiva que los Austrias aplicaron para financiar su política imperial, *"el formidable mecanismo de succión de recursos puesto a su servicio entre las décadas de 1570 y 1660 tuvo un papel estelar en el viraje hacia la crisis de la Corona de Castilla en el último cuarto del siglo XVI, en el deslizamiento hacia la depresión en el primer tercio del XVII y en la extrema lentitud de la recuperación posterior"*, subraya José Antonio Sebastián, profesor de Historia Económica de la Universidad Complutense de Madrid fueron los determinantes del inicio de una gran crisis. Algunas estimaciones estipulan que durante el reinado de Felipe II se llegó a acumular deuda por valor del 60% del PIB Español a finales del XVI, un porcentaje que seguiría creciendo durante décadas. Nos encontramos en una situación similar a la actual, una gran crisis en el sistema económico con intervención de los poderes públicos y un planteamiento sobre la eficacia o no de las políticas urbanísticas. Debatir sobre si ha habido un urbanismo incontrolado, polemizar sobre si se ha reinvertido y gestionado correctamente las plusvalías, es el debate actual de la economía Española.

La escalada fiscal de los Austrias castigó a los productores agrícolas más productivos y los mercaderes más prósperos, en beneficio de la nobleza y las oligarquías locales que financiaron la aventura imperial y acabaron por tomar un progresivo y creciente control de las tierras. Los cargos y prebendas que obtuvieron derivaron en un predominio de actividades poco productivas, lo que acentuó los efectos de la crisis y alejó las posibilidades de recuperación. Al tiempo, la monarquía realizaba cesiones de

poder a cambio de deuda y la fragmentación de la soberanía impedía una mayor integración de los mercados. Sostienen los profesores Francisco Comín y Mauro Hernández: "*Sólo cuando la monarquía de los Austrias renunció en el tratado de Westalia (1648) a sus aspiraciones territoriales en Europa, pudo España iniciar el largo trayecto de la recuperación. Degradada, eso sí, del rango de potencia europea al de nación periférica*".<sup>50</sup>

**Alemania** se despuebla hasta un 40% de las aldeas y un 25% de los núcleos rurales.

**Inglaterra** el 20% y también tenemos una cifra notable para **Francia e Italia**.

**España**, concretamente en la diócesis de Palencia, desaparecerá un 20% de los núcleos rurales.

Las grandes crisis suelen ser causa, de cambios sustanciales de los sistemas económicos y también políticos. La gran depresión bajomedieval contribuyó al nacimiento del estado moderno en Europa, la nueva forma de ver Leyes, la nueva forma de concebir la oferta-demanda y las relaciones económicas, el patrimonio, el valor de los bienes y las consecuencias de la aplicación de las leyes. Ante todo la necesidad de "resurgir", de crear nuevos imperios, es el preámbulo de los tiempos modernos y el paso a nuevas crisis y nuevos cambios.

*"Es el paralelismo existente entre lo que él llama "caso del feudalismo" y "caso del capitalismo" y el análisis comparativo entre dos sociedades de larga duración -la medieval y la actual- que entran en un proceso de depresión antes de agotarse completamente". Tal y cómo señala el profesor Guy Bois.*<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> **Comín Comín, Francisco -Hernández Benítez, Mauro.** "*Crisis económicas en España, 1300-2012. Lecciones de la historia*". Ed. Alianza, Madrid, 2013.

<sup>51</sup> **Bois Guy** .Profesor emérito de la Universidad de Historia Medieval París VII. "*La gran depresión medieval: siglos XIV-XV: el precedente de una crisis sistémica*" Ed. Biblioteca Nueva. 2009.

# LA CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*La grande dépression médiévale, XIV et XV siècles. Le précédent d'une crise systemique, Guy Bois*



Fuente: Fulla 1 de la obra de "Dotzè del Cretjà". Eximenis.

## 4.1.1 Economía y Urbanismo de Eximenis. Valencia y la Deuda pública en el Medievo.

Obra del franciscano de origen gerundense Francesc Eximenis (1340-1409), es una pieza clave que culmina el proceso de elaboración teórica sobre la ciudad a finales del siglo XIV. **Eximenis: milenarismo, franciscanismo y la ciudad -república de la cristiandad-**

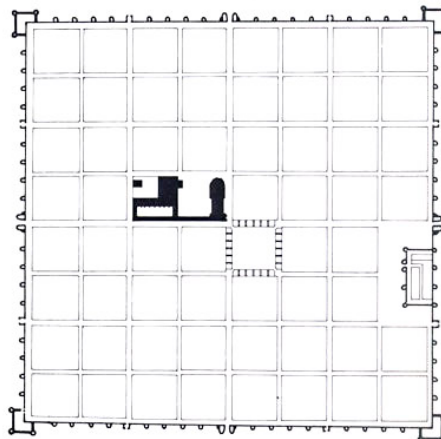
Eximenis, es un personaje representativo de la crisis de poder que vivió la Iglesia en el siglo XIV, y de la creación de las órdenes mendicantes, y especialmente del papel asumido en la reforma de la ciudad bajo-medieval por los franciscanos. Su actividad desarrollada en el reino de Valencia constituye una experiencia singular. Entre 1383 y 1408, llamado por los jurados valencianos, desarrolló una intensa actividad en esta ciudad, incluyendo propuestas regularizadoras para su trama. De todos es conocido, que su obra de mayor repercusión para la cultura urbanística española, el *Dotzè del Cretjà* (1384-1385), es una enciclopedia cristiana para laicos, que debía contar con trece volúmenes, aunque quedó inacabada. El decimosegundo, en su parte tercera titulada *Regiment de la cosa pública*, fue publicado por primera vez en 1484 en Valencia, y poco después, en 1499, en un momento crucial de la discusión sobre la ciudad en época de los Reyes Católicos. Recoge según la sistemática escolástica, una imagen de esa ciudad de perfección, según la idea de *La ciudad bella, noble y bien ordenada*. Esa imagen es formalmente regular. Un cuadrado expresa *Quina forma deu haver ciutat bella e be edificada*, y recurre una vez más a principios regularizadores vitrubianos, cómo fórmula para garantizar un reparto equilibrado de la sociedad y de las actividades económicas en la ciudad. Este concepto del urbanismo regido por el ornato y la belleza, es central en toda la jurisprudencia occidental, hasta la aparición de las ordenanzas higienistas desde finales La consolidación de un proyecto de ciudad conforme a la utopía cristiana (1499-1504) tuvo por emblema principal la ciudad de Granada re-proyectada por la cristiandad a semejanza de la Valencia de Eiximenis.

Los textos de Eiximenis representaban la aplicación de las tesis franciscanas sobre la misión de los pobladores en la ciudad de la cristiandad. Las ciudades cristianas deben manifestar la justicia, la virtud y el orden a través de formas representativas de estos

valores. Sus textos adquirieron el carácter de doctrina en las acciones desarrolladas en Valencia, y seguramente inspiró algunas iniciativas posteriores.

La defensa de una forma como expresión de valores morales entraña una concepción utópica en la que la cristiandad asume una superioridad. Torres Balbás <sup>52</sup> recoge la descripción en versión castellana:

*«Su planta ha de ser cuadrada, de mil pasos de lado; en el centro de cada uno de éstos se abrirá una puerta principal, flanqueada por dos más pequeñas, fortalecidas como las de los castillos; las esquinas estarán igualmente fortificadas. De puerta a puerta, dos anchas calles la dividirán en cuatro cuarteles, cada uno de los cuales tendrá una hermosa y vasta plaza... En las cercanías del cruce de las dos calles mayores se emplazará la catedral; inmediata, una gran plaza con gradas en torno y el palacio episcopal; no se permitirán solaces deshonestos en ella, ni la instalación del mercado ni de la horca para el castigo de los delincuentes. Cada barrio tendrá conventos de frailes mendicantes y parroquias, carnicerías, pescaderías, al mudís y varias tiendas. Los hospitales, leproserías, garitos, burdeles y desagües de las cloacas deberán emplazarse al lado opuesto a aquel de donde procedan los vientos reinantes. Las gentes de idéntica profesión vivirán agrupadas en el mismo barrio; si se trata de una ciudad marítima, las viviendas de los mercaderes, cambistas, etc., ocuparán la parte más cercana al mar; las de los labradores deben de estar junto a la puerta que abra al campo; por todas partes se instalarán los comercios necesarios para la vida cotidiana. El interior de la ciudad será «bello y deleitoso». Habrá leyes que ordenen las edificaciones y derribos y gentes encargadas de su cumplimiento» (Torres Balbás, 1968, pp. 152-153).*



*La planta ideal de la ciudad proyectada por Eiximenis.  
De Puig y Cadafalch. Ideas teóricas sobre urbanisme en el segle XV. Un fragment de Eiximenis. 1936*

La descripción permite calcular una ciudad de unos 800 metros de lado, que ocuparía una superficie de 65 Ha. Planificada para albergar 1600 viviendas, incluía además los equipamientos religiosos y las instituciones civiles y su servicio, por lo que cabría pensar en una ciudad para 10.000 habitantes. Se ha destacado la importancia de la

<sup>52</sup> **Torres Balbás, Leopoldo. (1888-1960)** Arquitecto restaurador. "La Edad Media, en Resumen histórico del urbanismo en España". Ed. Consejo Superior de Investigaciones Científica, Madrid 1968.



fecha de su primera edición en 1.499, porque permite considerar la obra de Eiximenis como una de las piezas claves del ideario de la Monarquía con relación a la fundación de ciudades. Pero, además de su componente funcionalista, la principal incidencia de la obra en la etapa de los Reyes Católicos parece haber sido el reparto de poderes en la escena urbana. La articulación teórica de la obra de Eiximenis, permite situarse en el contexto de una reflexión religiosa sobre la ciudad también inspirada en la obra aristotélica. El largo estudio dedicado al pensamiento de Aristóteles, y al texto del franciscano Eiximenis aparecen justificados por la inexistencia de una tratadística renacentista de origen italiano en bibliotecas españolas durante el siglo. Así, el concepto de poblar y construir la ciudad, se habría cargado de una significación simbólica y pragmática al mismo tiempo, que es posible verificar en las expresiones habituales de las ordenanzas, normas y documentos referidos a la ciudad durante la época, y habrían tomado como marco de referencia el concepto de ciudad formulado en la obra aristotélica.

La obra de Eiximenis es la concepción funcionalista de la ciudad como un organismo dotado de todas las infraestructuras necesarias para la vida cotidiana. Pero la ciudad material es solamente el escenario donde habita la ciudad transcendente, la comunidad social. *La polis*, ciudad definida en lo social, es un espacio de convivencia llana, horizontal, que supera las prácticas segregacionistas del urbanismo hispano pleno medieval con sus guetos, y sus calles especializadas socialmente.

Eiximenis cumplió un cometido transcendental en nuestra Valencia, participando activamente en la defensa de las actividades económicas necesarias al bien común en la ciudad. Como un organismo común, los ciudadanos expresan la superioridad de la vida en comunidad mediante sus diversos cometidos y valores, que enriquecen la *cosa pública*, y sobre todo mediante el trabajo. Todos los ciudadanos deben trabajar y contribuir a la *cosa pública*. Obra escrita de manera independiente en Valencia en 1383, fue incluida posteriormente en el *Dotzé del Crestià*, pasando a titularse *Regiment de Princesps e de Comunitats*. Constituye un manual de gobierno, tanto en lo económico como en lo moral y político. Obra de gran interés, proporciona infinidad de datos relativos al ideal de vida urbana del autor. En esta obra repasó las principales leyes y consejos legales que tenían que seguir los funcionarios de los Ayuntamientos y los hombres de leyes en sus relaciones con las instituciones públicas. Con esta obra se puede constatar que el objetivo para Valencia era crear bienestar social, a través del urbanismo y de la regulación de la ciudad se constituye, en primer lugar la necesidad de crear diferentes espacios según su rango social, diferentes espacios según su entidad política o, administrativa o religiosa, y en segundo lugar generar el valor del espacio, dar un precio y un valor al suelo, que nos conducirá a mejorar la "*cosa pública*".

En el *Crestià*, el mercader es el mejor ciudadano, el que asume el riesgo de las actividades económicas que benefician al bien común, como oficio que garantiza a la república un estado satisfactorio, porque la tierra donde abunda esta actividad, está siempre plena de vida, fértil, y en buen estado. Por eso considera que los mercaderes deben ser favorecidos, y ser considerados un tesoro de la república. Según esta

concepción organicista de la ciudad, de la urbe como escena en la que participan los ciudadanos y tienen lugar las actividades de la nueva república de Dios, cada uno aporta algo a la comunidad, los viejos su consejo y su juicio, los jóvenes su fuerza y vigor, los pobres sus facultades, los ricos sus riquezas, Eiximenis proporcionó una visión renovada sobre la ciudad y las actividades que le son propias, a través de su obra escrita, superando las posiciones del cristianismo tradicional ancladas en el agustinismo defensor de la sacralización de la ciudad.

“Como los mercaderes han de ser favorecidos” este doctor aconseja a los príncipes, que los defiendan por mar y por tierra y que soberanamente se guarde de perjudicarlos.

Así como el mercader tiene que ser favorecido, por el gran bien que hace de la cosa pública, así el revendedor debe ser perseguido y echado de la comunidad como capital enemigo de la cosa pública. “El revendedor daña mucho la cosa pública”.

Francesc Eiximenis llegó a escribir:

*“Los mercaders són vida de la terra on són, e són tresor de la cosa pública, e son megar dels pobres, e són braç, sens mercaders les comunitats caen, les principis tornen tirans, los jovens se perden, los pobres s'en ploreu.”<sup>53</sup>*

En todo ello se evidencia la importancia que Eiximenis establecía en la libre circulación del mercado, defiende la obtención de beneficios, pero al mismo tiempo ve el peligro que representa para una comunidad, una sociedad donde la especulación no esté controlada, con la estructura de ciudad de Eiximenis, los poderes públicos son quienes deben preocuparse por fomentar el mercado, los beneficios, y que se asegure el bien social, situación idéntica a la actual, la administración en toda su legislación urbanística aboga por el control del valor para fomentar beneficios y bienestar social.

Los intentos fallidos por superar la crisis de finanzas, no evitaron que la Hacienda del reino de Mallorca quebrara finalmente en 1405. En los años anteriores se habían desplomado muchas bancas privadas en Barcelona, Valencia y la misma Mallorca, no se trataba ya del hundimiento de entidades financieras particulares, sino de la bancarrota de todo un reino.

La quiebra obligó a consignar todos los ingresos fiscales de la isla al pago de los intereses de la deuda y a su amortización, que dejó en manos de los acreedores, en su inmensa mayoría barceloneses, la centralización del producto fiscal recaudado y la supervisión del pago de los intereses y de la gestión en general de la deuda pública.

En el caso de Barcelona, el 61% del gasto público se destinaba a pagar intereses Los impuestos se extendieron a todos los habitantes del reino la especulación inmobiliaria disparó al alza los precios.

---

<sup>53</sup> **Eiximenis, Mestre Francesch.** “*Dotzè del Crestià*” (edición facsímil a cargo de Curt Wittlin, Arseni Pacheco, Jill Webster, Josep Maria Pujol, Josefina Fíguls, Bernat Joan y August Bover). Gerona. 1986.

*En 1373, un administrador nombrado por la corona elaboró un plan de saneamiento de la Hacienda del reino que pasaba por reducir drásticamente el gasto público (adelgazando sensiblemente la nómina de salarios y gratificaciones pagados por la Administración; reduciendo el número de embajadas y misiones oficiales; limitando la inversión en obras públicas durante diez años a la conservación de las murallas, la conducción de aguas y el muelle), fiscalizar con severidad las cuentas de la Administración pública. El plan no solo no funcionó, sino que la situación de las finanzas se agravó y, la Hacienda quebró finalmente en 1405.<sup>54</sup>*

Hacia finales del siglo XIV el pago de los intereses de la deuda pública representaba entre la mitad y las tres cuartas partes del gasto municipal en las grandes ciudades italianas, francesas, alemanas, flamencas y holandesas.

En la península Ibérica las campañas militares se suceden una tras otra a lo largo del trescientos las guerras segaban vidas, arrasaban las cosechas, asolaban pueblos y ciudades, interrumpían el comercio, dificultaban el abastecimiento y frenaban el crecimiento, pero también exigían fuertes sumas de dinero para financiar tanto las campañas militares -y en particular el pago de las tropas- como la posterior reconstrucción. Y el dinero salía de las ciudades y de las comunidades rurales, sometidas a nuevas y mayores exacciones, que inicialmente eran extraordinarias pero pasaron a convertirse en ordinarias. Al contrario que los antiguos tributos feudales, recaudados en el ámbito estricto del señorío, los nuevos impuestos eran generales y universales, no se limitaban solo a los vasallos del rey, sino que se extendían a todos los habitantes del reino, a todos los súbditos del monarca, y se justificaban por el bien común o la utilidad pública. Era la construcción de un verdadero sistema fiscal y financiero, con impuestos ordinarios, regulares, sobre el patrimonio o sobre la comercialización y el consumo (sisas, alcabalas), hizo posible, primero en Cataluña y la Corona de Aragón y más tarde en Castilla, la consolidación de la deuda pública, basada ya no en créditos a corto plazo (préstamos a interés) sino a largo plazo (censales, juros). O más bien cabría decir que fue la consolidación de la deuda pública, consignada sobre determinados impuestos (en su mayoría indirectos) la que exigió y desembocó en el establecimiento de un verdadero sistema fiscal, primero municipal y después estatal.

En cualquier caso, y esto es lo relevante, ciudades, reinos (cortes y diputaciones) y monarcas dispusieron de nuevos instrumentos financieros con los que atender nuevas y crecientes necesidades (aunque en algunos casos acabarían llevándoles a la quiebra); el patriciado urbano y más tarde la alta aristocracia y el clero se beneficiaban del festín fiscal, redistribuido en forma de intereses de la deuda; y las clases populares, rurales o urbanas, contribuyentes netos, veían cómo se añadían a los censos agrarios y las rentas señoriales tradicionales los nuevos impuestos con los que se financiaban las haciendas locales y reales y, en particular, la deuda pública.

---

<sup>54</sup> **Furió Diego, Antoni.** Catedràtic d'Historia Medieval de la Universitat de València. *“La ciudad y el Reino de Valencia en la baja Edad Media”*, Ed. Fundación Caja Madrid. Madrid 2007 pp.99”.

El incremento de la presión fiscal y el reparto de su producto entre la nobleza (profesionales de la guerra y altos cargos del Estado) y los inversores en la deuda son solo una de las manifestaciones de los grandes cambios económicos y sociales (pero también políticos, culturales e incluso religiosos, con el gran Cisma de Occidente) que tuvieron lugar en el siglo XIV y que los historiadores suelen englobar, extremando los tintes negativos, bajo la denominación general de "crisis del siglo XIV", "crisis del feudalismo" e incluso "gran depresión bajo-medieval".

Una verdadera fiebre especulativa se apoderó del mercado inmobiliario y presionó los precios al alza de manera irracional. Las tasas de interés, que durante la etapa de crecimiento habían descendido hasta un nivel medio del 5%, se elevaron hasta el 8% o el 10%. Todo ello se tradujo en graves desórdenes monetarios, particularmente en Francia, donde la moneda perdió el 50% de su valor, a la vez que las devaluaciones disparaban los precios y desencadenaban la especulación monetaria.

Este proceso constituyó el estancamiento técnico y productivo, aumento del gasto público improductivo, incremento de la deuda sobre activos sobrevalorados, que precedió y llevó finalmente a la depresión, con la caída de la producción y los precios agrarios y la contracción de la demanda, afectada ya por la crisis monetaria y el retroceso demográfico. Por su parte, la salida de la crisis vendría a mediados del siglo XV, con un importante reajuste de las estructuras económicas, la reducción de los tipos de interés, la estabilización de la moneda y de los precios, el alza de los salarios y de los ingresos señoriales -gracias a la nueva fiscalidad centralizada- y la recuperación de la demanda.

96

En todo caso, la crisis se saldó con una profunda reorganización del sistema feudal, desde sus bases económicas, les llevo a una situación en el que la ciudad estaba adormecida, no hay desarrollo, no hay mercado, no se equilibra la oferta y la demanda, los precios se disparan porque existe una crisis monetaria y las políticas fiscalizadoras no son acordes a las necesidades de la población sino a la estructura institucional (afianzamiento de las monarquías territoriales y la centralización del poder político y militar).

Pero fue en este sentido, como la denomina Epstein, un proceso de "*destrucción creativa*", desatado por un periodo de rápido y traumático colapso demográfico, que se tradujo en una mayor integración económica e institucional, en una mayor competencia entre mercados y entre Estados y que colocaría a la economía europea en una senda de mayor crecimiento y del control de la ciudad y de los valores.

*Lejos de ver en ella solo sus aspectos desastrosos, la crisis de la baja Edad Media fue ante todo un motor del cambio económico, el escenario de la reorganización que permitió convertir el crecimiento en desarrollo. Europa y la economía europea saldrían reforzadas de la prueba.<sup>55</sup>*

---

<sup>55</sup> **Furió Diego, Antoni.** "La ciudad y el Reino de Valencia en la baja Edad Media", op cit pp.102".

# LA CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

Por otro lado el S.XIV es un mundo esencialmente rural, por lo tanto, la crisis afecta sobre todo al campo, pues es este sector el que sigue llevando el peso específico hasta bien entrado el S.XV, cuando lo cede en detrimento del mundo urbano. La crisis empieza con una ruptura del equilibrio establecido, y posiblemente el inicio de una fuerte especulación sobre el suelo como consecuencia entre otras, por un alza de la población y un estancamiento de la producción, y falta de territorio lo suficientemente consolidado para asumir el cambio de rural a urbano.



*Terç del Crestià según el manuscrito 1792 de la Fuente: Biblioteca Nacional de Madrid.*



*"Encuentra la felicidad en el trabajo o no serás feliz". Cristóbal Colón*



## 4.2 LA COLONIZACIÓN DE AMÉRICA. LAS NUEVAS ORDENANZAS Y EL NUEVO URBANISMO.

Como ya hemos analizado el deber del buen gobierno era cumplir con su misión en sus cuatro ramas principales: política, justicia, hacienda y guerra. En este sentido para el monarca hacer política también era hacer justicia, también era propiciar ingresos para la corona y administrar óptimamente sus bienes y gastos, y cuidar de las urbes, con lo que se garantizaba la prosperidad y la seguridad de los súbditos. Esto también es el cometido de los gobiernos actuales, por lo tanto no podemos hablar de similitud sino de coincidencia, criterios idénticos. En definitiva los gobiernos quieren garantizar la prosperidad y la seguridad de los bienes de sus ciudadanos.

El concepto de "utilidad" y "ganancia social" en la época, donde además se actuaba con una concepción económica de base mercantilista y en ese sentido, la intervención del monarca era vista con buenos ojos por los propios mercaderes, porque por un lado estimulaba la actividad comercial y, a la vez, les permitía protección económica. Del mismo modo, para la Corona evitar especulaciones en los precios de los alimentos y garantizar estabilidad o niveles bajos en los mismos permitía asegurar una alta demanda de mercancías en los mercados urbanos; cuestión que a la vez favorecía la recaudación fiscal, y con ello la subsistencia del aparato gubernamental. Ahora, en la actualidad, la cuestión es evitar las especulaciones en el mercado del suelo y de esta forma también garantizar el bienestar social.

En definitiva, aún a fines del siglo XVI y todo el siglo XVII las bases teóricas del quehacer monárquico Español eran, sin duda, el mercantilismo y humanismo; pese a que ambas doctrinas parecen contradictorias, lograban coexistir porque las dos descansaban en el quehacer protector del rey como garante del bien común; con ello parecía haberse logrado un ajuste intelectual que tranquilizaba "la conciencia" de los mercaderes y del monarca. Por ello no es de descartar el juego de la oferta y la demanda para obtener ganancias y con el principio del bien común lograban la reciprocidad ansiada por ambas partes. La actual conciencia en nuestra era se reparte entre los políticos gobernantes y los promotores o urbanizadores, que transforman la ciudad y actúan sobre el mercado del suelo, defendiendo como finalidad, el bienestar social.

Durante la Colonización de América, la ciudad tuvo un protagonismo fundamental en el proceso de control del espacio americano por parte de la metrópoli, España, cumpliendo las siguientes funciones:

- Base de aprovisionamiento.
- Factoría comercial de intercambio.
- Cabeza de puente para penetraciones más profundas en el territorio.
- Eslabón de una amplia cadena de fundaciones que conectaban las nuevas tierras con la metrópoli.
- Centro administrativo local y regional.
- Elemento de sometimiento y fijación de la población indígena.
- Polo de concentración de actividades de toda índole.
- **Foco de control de la propiedad del suelo.**
- Núcleo difusor de una forma de vivir traída del otro lado del Atlántico.

Las ciudades fueron, desde el principio, los centros neurálgicos de todas las divisiones administrativas del territorio hispanoamericano y en ellas sitúan sus sedes todos los organismos civiles y eclesiásticos. La diferencia de la colonización de España con la llevada a cabo por otros países, es que esta tuvo un carácter urbano, que influyó determinante en la conformación de nuestra sociedad, es el momento y preocupación del monarca el crear nuevas leyes y ordenanzas que regulen cualquier movimiento del mercado, su especulación y ante todo el crear unas ciudades para el bien común de todos sus pobladores.

100

Las decisiones encomendada en el período a descubridores y conquistadores, prevaleció la idea de ciudad más universal y teórica que formal, basada en principios aristotélicos, especialmente en territorios que no contaban con precedentes urbanos cuya impronta pudiera servir de base a los nuevos trazados. La expansión de la ciudad debía ser coherente, y esta coherencia debía estar acorde a través de los valores del suelo, en función de su uso y destino.

Actualmente el desarrollo y la expansión de las ciudades, es en ocasiones, consecuencia del crecimiento demográfico y las nuevas necesidades sociales, es también el punto de atención de los actuales gobiernos, con anterioridad, desde el inicio de los primeros Ensanches y con la colonización Española, los tres periodos, son también de carácter urbano, el desarrollo urbanístico de nuevas ciudades, cuya observancia principal será “el control de la propiedad del suelo y de su valor.”

Asistimos al primer planteamiento de ciudad y ordenación según los usos. Los suelos ya no van a tener el mismo valor, su adjudicación dependerá de la clase social, de y como recompensa los trabajos realizados por los ciudadanos o incluso los conquistadores militares. El valor del suelo también se establecerá en función a situación respecto a los hitos del momento, plaza o iglesia.

Este es el punto de vista defendido por Hardoy al considerar de manera global la actividad fundacional opinando que:

*“..... no fue una idea integral trasplantada de España a América... sino el resultado de una idea más general traída desde España, que experimentó en*



*América un progresivo y espontáneo proceso de perfeccionamiento en los principios físicos urbanos.”<sup>56</sup>*

Pero pronto el modelo jurisdiccional de reparto y radicación funcional del suelo con disposición reconocible, da lugar al reparto de solar urbano, heredad de tierra calma para cultivos de huerta, viña y olivar, y tierras de labor, según la estimación de productividad de la tierra. Al incluir este elemento como fundamento del orden de las futuras villas fundadas, se hace referencia al orden formal, al orden físico y productivo, y al propio tiempo, al orden social resultante del procedimiento. Las instrucciones y ordenanzas dan lugar al concepto de ciudad territorio americana, y a partir de este momento, al fundar la ciudad americana, se sigue un procedimiento ya conocido de concentrar los solares del pueblo en el centro de la traza, reservar tres anillos consecutivos para usos comunales (tejido, dehesas y propios), y marcar los límites del término de la ciudad con un anillo de heredamientos, y extender los terrenos cultivables. Estamos contemplando la primera regulación del suelo, su valor y su adjudicación a través de las instrucciones jurídicas de un monarca, el Estado.

---

<sup>56</sup> **Hardoy, Jorge Enrique.** “El modelo clásico de la ciudad colonial hispanoamericana” *Actas del XXXVIII Congreso Internacional de Americanistas. Stuttgart: 1968.* Boletín Bibliográfico de Antropología Americana (Vol 36-41) 1946-1972 Ed. Pan American Institute of Geography and History.



*Murió el León viejo Pedro Arias Dávila después de 90 años de vida. Una frase en alusión al poder que tuvo su esposa Isabel de Boadilla y se decía en España “Tanto manda la reina de Castilla, como la Bobadilla”. **Dicho popular***



*Fuente: Grabado de Pedrarias. Gobernador y capitán General de Castilla del Oro. wikipedia.org*

## 4.2.1 El Rey Fernando el Católico. Nuevos asentamientos. Las ordenanzas de Pedrarias D'Ávila (1513)

Los conceptos de plusvalor, precio e incluso especulación, también se remontan al propio rey Fernando el Católico, donde para sus descubrimientos del nuevo mundo da instrucciones en 1513 a **Pedro Arias Dávila**,<sup>57</sup> conocido también como **Pedrarias** (1440?-1531), nombrado gobernador y capitán general de Castilla del Oro, que comprendía territorios de los actuales países de Nicaragua, Costa Rica y Panamá, para las nuevas ciudades novohispanas. Gobernador de Castilla del Oro

103

\* Ordena el reparto de solares según la calidad de las personas, insiste en el orden: en el reparto, en los solares, en las calles, en la plaza y en la iglesia.

\*Ordena que una vez sean acomodados los pobladores, los solares restantes queden para el rey, que los repartirá “o como su merced fuere i”, “los han de ocupar inmediatamente sus propietarios con toldo o tienda de campaña, mientras edifican; si hay riesgo de que ataquen los indios cérrquese lo poblado con emplazadas”

\* Ordena que el repartimiento habría de hacerse según la calidad de los pobladores, según sus méritos o servicios prestados y según fuesen o no los de los primeros.

---

<sup>57</sup> **Pedro Arias Dávila** nace en Segovia 1440-1443(?) y muere en 1531. Pertenece a una familia de judíos conversos más influyentes de la España del S.XV. Su abuelo fue el fundador de la dinastía Diego Arias Dávila “El viejo” llamado Ysaque Benarque, antes de convertirse al cristianismo. Este judío converso de orígenes humildes y durante el reinado en Enrique IV, disfrutó de un poder ilimitado en la Corte Castellana. Existen varios puntos de referencia para estipular tales fechas, algunos historiadores hacen referencia a que Pedrarias participó en las guerras de Granada y Portugal desde 1508 hasta 1511 (Mena, 2004: 35) y a que su padre sirvió a la corte del Rey Juan II.

INSTRUCCIONES DADA POR EL REY A PEDRARIAS DAVILA PARA SU VIAJE A LA PROVINCIA DE CASTILLA DEL ORO <sup>58</sup>

*«. En el repartimiento de las cosas que se tomaren, así en la mar como en la tierra, así de esclavos como de otra cualquier cosa que se hobiere, habéis de tener esta manera en el repartir.....»*

*«...Llegados allá con la buenaventura, lo primero que se ha de facer es poner nombre general a toda la tierra general, a las ciudades e villas e lugares, y dar orden en las cosas concernientes al aumento de nuestra santa fe e a la conversión de los indios.... pesos de oro para su mantenimiento e; tanto que haya así nos, e se hace el repartimiento dellos de la parte que cada uno haya de haber: en tanto que esto me hace se han de cobrar los diezmos para mí, e para la serenísima Reiná, mi muy cara e muy amada hija, en aquellas cosas que se cogieren, e acodir con ellas a nuestro tesorero que estoviere en la dicha tierra. »*

*«Una de las principales cosas en que habéis mucho de mirar, es en los asientos o lugares que allá se hobieren de asentar: lo primero es ver en cuántos lugares es menester que se hagan asientos en la costas la mar para sí guardar la navegación e para más seguridad de la tierra; que los que han de ser para sí guiarla navegación, sean en puertos que los navíos que de acá de España fueren, se puedan aprovechar dellos en refrescar e tomar agua, e las otras cosas que fueren menester para su viaje: así en el lugar que agora está fecho, como en los que de nuevo se hicieren, se ha de mirar que sean en sitios sanos e no anegadizos, e donde se puedan aprovechar de la mar para cargo e descargo, sin que haya trabajo o costa de llevar por tierra las mercadurías que de acá fueren;.... e como no las hay, sería grandísimo trabajo para los hombres llevarlo a cuestras, y ni los de acá, ni los indios, no lo podrían sufrir; y que sean de buenas aguas e de buenos aires e cerca de montes e de buena tierra de labranza, e destas cosas las que más pudiere tener. »*

*«Vistas las cosas que para los asientos de los lugares son nescasarias, e escogido el sitio más provechoso y en que incurren más de las cosas que para el pueblo son menester, habéis de repartir los solares del lugar para facer las casas, y éstos han de ser repartidos segunda las calidades de las personas, e sean de comienzo dados por orden; por manera que, hechos los solares, el pueblo parezca ordenado, así en el lugar que se dejare para plaza, como el lugar en que hobiere la iglesia, como en la orden que tovieren las calles, porque en los lugares que de nuevo se hacen dando la orden en el comienzo sin ningún trabajo ni costa que dan ordenados e los otros jamás se ordenan; y en tanto que no hiciéremos merced de los oficios de regimiento perpetuos,*

*habéis de mandar que en cada pueblo los elijan entre sí por un año, e vos lo confirmad siendo personas hábiles para regir: asimismo se han de repartir los*

---

<sup>58</sup> Colmenares, German. Melo, Jorge Orlando. "Lecturas de Historia Colonial I. Descubrimiento del Nuevo Reino de Granada (1492-1542)". Ed. Universidad de los Andes 1967. Fuente: Fernández de Navarrete, Martín. (1765-1844) Colección de los viajes y descubrimientos que hicieron por mar los españoles desde fines del siglo VX. 5 Vols. (Biblioteca autores Españoles. Madrid 1939-1948 pp. 208-2014

*heredamientos segund la calidad e manera de las personas; e segund lo que sirvieren, así les creced en heredad, y el repartimiento ha de ser de manera que a todos quepa parte de lo bueno e de lo mediano, e de lo menos bueno, segund la parte que a cada uno se le hobiere de dar en su calidad; e porque los primeros que allá pasaron con Hojeda e Nicuesa e Enciso han pasado mucho trabajo e fambre e necesidad, a Hojeda e a ellos se les ha de facer mejoría en repartimiento, a él como a capitán, e a ellos como a vecinos en el lugar que está fecho, si por alguna causa de más comodidad se hobiere de mudar, o si no se mudare en él; y en los que de nuevo se hicieren, la más principal cosa e que con más diligencias se ha de facer es la iglesia, porque en ella se haga todo el servicio de Dios que se debe hacer; e de más de lo quel R. P. Fr. Juan de Quevedo obispo de Santa María, el Darién, platicare, habéis de tener desto entero cuidado que se ponga en obra con mucha diligencia. »*

La preocupación de la Corona por estimular los asentamientos de labradores y experimentación en las Indias se estimuló concediendo generosas franquicias, ayudas y exenciones a los labradores, entre las que destacan mano de obra indígena para construir su casa, exención del pago de la alcabala y el diezmo por un periodo de veinte años, cuidados sanitarios y determinados productos de indiscutible valor en aquel entonces: espacias, todo ello lo podemos analizar en el texto “Libertades que Su Alteza da a los labradores que pasen a Tierra Firme” dictadas en Barcelona, el 15 de mayo de 1519. (Agi Panamá, 233 Lib I). Esto muy bien se puede asimilar a las actuales prestaciones sociales que se pueden obtener y que los gobiernos ofrecen como consecuencia del plusvalor generado en la transformación del suelo.

105

En síntesis, y con las primeras instrucciones y ordenanzas, Guillermo Céspedes afirma lo siguiente:

*“La ciudad, como verdadero elemento básico en la estructura y el funcionamiento de los Reinos de Indias, actuó como un complejo de cuatro realidades distintas, aunque históricamente inseparables: primero, un espacio organizado, conjunto físico de edificios, obras, tierras y aguas; segundo, un sistema social completo, y por consiguiente complicado, no obstante su a veces reducido tamaño; tercero, un sistema económico, así mismo completo y autónomo, que por necesidad y por elección aspira a ser autosuficiente; y cuarto, una entidad política, verdadera célula o unidad indivisible en la monarquía universal española, comunidades supranacional en la que se trató de integrar y acomodar a una serie de reinos bajo un mismo rey “<sup>59</sup>*

Dice el historiador del arte Spiro Kostoff refiriéndose a la ciudad medieval:

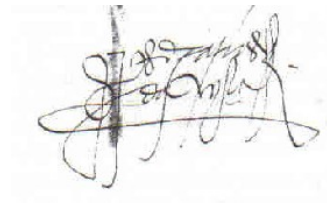
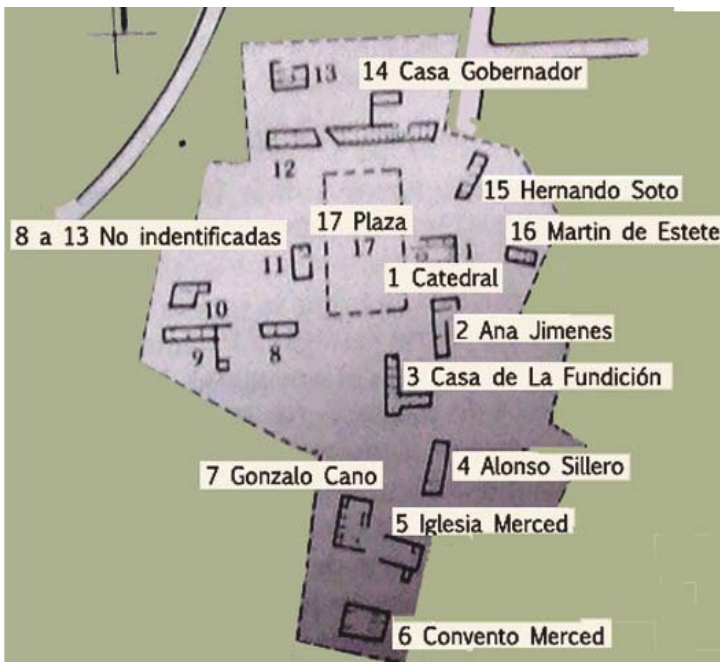
---

<sup>59</sup> Céspedes, Guillermo, "Vecinos, magnates, cabildos y Cabildantes en la América Española. La cultura hispanoamericana". Ed. Cehopu, MOPU, Madrid, 1989, pp. 226.

*"Los reyes construían ciudades, a fin de crear microcosmos de sus reinos. La ciudad fue una maravillosa creación inspirada. Comenzó el siglo XVI y los reyes de España continuaron haciendo ciudades; correspondió a una política de la corona elaborar pautas de planificación de la ciudad. Así como en España se configuró un código para planificar un continente, bajo el principio de fundar ciudades, villas, y pueblos con determinadas trazas urbanas"*<sup>60</sup>

La preocupación de la corona en el S.XVI era estimular los asentamientos de los campesinos y pobladores, era incentivar a la población para crear nuevas inversiones, no es una situación del todo desconocida y novedosa, puesto que esta siempre ha sido la política urbana del siglo XX y XXI, la necesidad de una firme intervención legislativa para incentivar la transformación del suelo. Pero lo que debe analizarse, es si esa operación ha dado los resultados deseados y de qué forma ha evolucionado. Debemos plantearnos si la forma de actuar de los políticos actuales es tan efectiva como la obtenida en el siglo XVI.

*Poblado León Viejo. Fundación original de la ciudad de León (Nicaragua), 1524. Francisco Hernández de Córdoba, a las órdenes de Pedrarias Dávila.*<sup>61</sup>



Firma de Pedrarias estampada en un documento de 8 de noviembre 1519

Fuente: *Historia de León Viejo, primera capital de Nicaragua. manfugt.org*

<sup>60</sup> Kostoff, Spiro. "The City Shaped, Urban Patterns and Meanings through History". Ed. Thamee and Hudaon, London 1991.

<sup>61</sup> Poblado de León Viejo, Uno de los primeros centros urbanos en el Nuevo mundo y es el único en Latinoamérica que conserva su traza original. Es un ejemplo de urbanística y arquitectura colonial del siglo XVI, sin intervenciones en su organización espacial. De acuerdo a los datos históricos la ciudad fue trazada por Juan Meco, encargado de la distribución de los solares (posteriormente diseñó la ciudad de Lima). Posee una trama ortogonal con una plaza mayor en el centro del eje Norte Sur. El sistema constructivo utilizado fue el tapial y ladrillos de barro.

*“La razón de Estado no se ha de oponer al estado de la razón”. Carlos V*



Fuente. Retrato de Christoph Amberger, 1532

## 4.2.2 Ordenanzas urbanísticas del monarca Carlos V: Instrucción de 1523-Ordenanza de 1526.

La gran importancia que tuvo la planificación urbana en la colonización basada en la formación de pueblos y ciudades con las que formarían desde el principio provincias y virreinos, incorporados con igual derecho a la Corona de Castilla, supuso un cambio del concepto de ciudad y en la forma de controlar el crecimiento de la nueva ciudad.

Para la fundación de la ciudad había un procedimiento jurídico, la planificación de la misma, las ordenanzas. Con Pedrarías Dávila, se redacta el primer documento en el que se dan normas para las ciudades del Nuevo Mundo, todavía de carácter muy general, pero estas empiezan a ser más precisas con las disposiciones que promulga Carlos V “*Real Cédula de Burgos (1521)* y “*La Instrucción dirigida a Hernán Cortés (Valladolid 26 de junio 1523)*” Esta con contenido muy semejante al de la instrucción de Pedrerías Dávila.

*«Y cuando hagan la planta del lugar, repártanlo por sus plazas, calles y solares a cordel y regla, comenzando desde la plaza mayor, y sacando desde ella calles a las puertas y caminos principales, y dexando tanto compás abierto que aunque la población vaya en gran crecimiento, se pueda siempre proseguir y dilatar en la misma forma».*

*(Instrucción de Carlos V, 1523)*

En el urbanismo hispanoamericano es de destacar una forma clara y geométrica de trazado urbano, caracterizada por el orden y la racionalidad de su organización básica, en contraste evidente con la morfología de las ciudades europeas.

Después de la Instrucción de 1523, en 1526 Carlos V promulgó unas ordenanzas de forma poco precisas que regulaban la forma de fundar y poblar, pero ya establecía que el trazado debía de ser un eje hacia la plaza, de manera que pudiera ser posible el crecimiento posterior. Estas ordenanzas se completaban con las normas dadas por algunos gobernadores que daba vida a la ciudad, atendiendo a sus características particulares.

Hay que destacar la ordenanza que Carlos V dio en referencia a los privilegios y aprovechamiento, en definitiva a la obtención del plusvalor y el diferente valor que se otorga a los suelos.

*«Habiendo hecho el descubrimiento por mar o tierra, conforme a las leyes y órdenes que de él tratan y elegida la provincia y comarca que se hubiere de poblar, y el sitio de los lugares donde se han de hacer las nuevas poblaciones y tomando asiento sobre ello, los que fueren a su cumplimiento guarden la forma siguiente: En la costa del mar sea el sitio levantado, sano y fuerte, teniendo consideración al abrigo, fondo y defensa del puerto, y si fuera posible no tenga el mar al mediodía, ni poniente, y en estas y las demás poblaciones, la tierra adentro, elijan el sitio de las que tuvieren vacantes, y por disposición nuestra se pueda ocupar, sin perjuicio, de los indios, y naturales, y con su libre consentimiento: y cuando hagan la planta de lugar, repártanlo por sus plazas, calles y solares a cordel y regla, comenzando desde la plaza mayor, y sacando de ella a calles las puertas y caminos principales, y dejando tanto compás abierto, que aunque la población vaya en gran crecimiento se pueda siempre proseguir y dilatar de en la misma forma. Procuren tener agua cerca, y que se pueda conducir al pueblo y heredades derivándola si fuera posible, para mejor aprovecharse de ella, y los materiales necesarios para edificios, tierras de labor, cultura y pasto, con que excusaran el mucho trabajo y costos que siguen de la distancia. No elijan sitios para poblar en lugares muy altos por la molestia de los vientos i dificultad del servicio y acarreo, ni en lugares muy bajos, porque suelen ser enfermos, fúndese en los medianamente levantados, que gocen descubiertos los vientos del norte y mediodía, y si hubiere tener sierras o cuevas sean de la parte de levante y poniente; y si no se puede excusar de los lugares altos, fúndese en partes donde no estén sujetos a niebla, haciendo observación de lo que más convenga a la salud y accidentes, que pueden ofrecer; y en caso de edificar en la ribera de algún río dispongan la población de forma que saliendo el sol dé primero en el pueblo que en el agua. »*

*(Ordenanza de Carlos V, 1523)*

No parece que la descripción de estas ordenanzas y la propia lectura del texto nos distancien de la forma actual de otorgar distintos valores al suelo como consecuencia de su transformación y planeamiento.

Encontramos que la concesión de privilegios por medio de la transferencia de suelo, se cuantifica según el valor de este, y además este mismo suelo tendrá su utilidad en función de sus características físicas y en relación con otros suelos.



# LA CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

## Manuscrito de la Instrucción de 1523 de Carlos V



Fuente: Exposición del Ministerio de Cultura "La ciudad Hispanoamericana: el sueño de un orden" [catálogo de exposición], Madrid, CEHOPU, 1989.

En estas leyes se van detallando los diferentes temas que interesan a la fundación y estructura de las ciudades: elección del lugar adecuado, criterios de división de tierras, traza de la ciudad, emplazamiento de los edificios más importantes, localización y forma de las plazas y las calles, pero al mismo tiempo y en 1523, Carlos V también se crea el Consejo General de Hacienda ante las necesidades del cumplimiento de ordenanzas y agobios financieros coordinaron todas las actividades hacendísticas y proyectaron nuevos arbitrios. En 1524 Carlos V había reorganizado el Consejo de Indias establecido por Fernando el Católico en 1511.



*"Jamás cometí una injusticia a sabiendas."  
Felipe II de Austria, "El prudente"*



*Fuente: Retrato de Felipe II. Autor: Sofonisba Anguissola 1582. Museo del Prado  
Atribuido anteriormente a Sánchez Coello*

## 4.2.3 Cédulas urbanísticas 1573 de Felipe II

Siguiendo con el reinado de Felipe II, el 13 de julio de 1573 se expiden en el Bosque de Segovia las *"Ordenanzas de descubrimiento, nueva población y pacificación de las Indias"* por Felipe II, estas ordenanzas son parte del proyecto del código de Juan de Ovando (1569-1575) presidente del Real Consejo de Indias. La cédula contiene indicaciones en materia de localización, que son las que encontramos desde los primeros ordenamientos, incluye disposiciones sobre la estructuración urbana a base de barrios con sus correspondientes plazas, norma del funcionamiento urbano determina la ubicación conveniente del equipamiento, determina el trazado de las calles, y su ancho conveniente, da directrices en materia de imagen urbana por lo que se refiere a templos, plazas, portales y uniformidad de las edificaciones y en materia de salubridad indica cómo deben ubicarse los establecimientos insalubres.

111

La repetición de diversas características en la estructura de las ciudades puede hacer pensar en la existencia de un "modelo de ciudad" previo. Pero no existió un patrón explícito anterior a las fundaciones; es una correlación de ciertas características precedentes, asumidas implícitamente, aunque existió una normativa urbanizadora que se materializó en la instrucción a Pedrarias Dávila (1513), la Ordenanza de Carlos V de 1523, repetida, y, especialmente, las Ordenanzas de Población de Felipe II de 1573 (que es una normativa "a posteriori").

Con las ordenanzas de Felipe II hay varias fases de planeamiento: primero se indicaron los principios generales para la localización de la ciudad, luego se discutieron los asuntos del trazado de la plaza central y las calles, después se mostró la forma para ubicar las más importantes construcciones: la iglesia, el concejo, el arsenal. Para finalizar se dieron las recomendaciones para la señalización de los diferentes lotes para construcción y el levantamiento de las casas de habitación, es decir, de los asuntos generales la ordenanza pasa gradualmente a aquellos particulares referentes al plano de la ciudad.

La ordenanza, como resultado quedó un nuevo tipo de sistema espacial urbano original: una ciudad provista de una red vial regular, basada en un plano de coordenadas cartesianas y con una plaza rectangular en el centro; así como de casas con soportales (centro de la

vida pública); de elementos arquitectónicos característicos como la iglesia y la sede del poder. La Plaza Mayor, un concepto especialmente hispanoamericano, no existente en esta forma en otro sitio. Todo lo contrario hicieron los otros conquistadores europeos en América, quienes construyeron ciudades irregulares (portugueses, holandeses) o incluso trasplantaron desde el viejo mundo los modelos de las ciudades barrocas. Con todo ello y con esta descripción el suelo, como resultado del planeamiento, tiene su razón de ser y su valor se adquiere por su emplazamiento

Se componen las ordenanzas de 148 capítulos. De ellos se dedican los primeros 31 a los descubrimientos, asignándose a las nuevas poblaciones desde el capítulo 32 al 37, y, por último, los capítulos incluidos entre el 137 y 148 se dedican a regular las pacificaciones.

Pero la habilidad política y la prudencia de Felipe II, junto con el talante organizativo del presidente del Consejo de Indias, Juan de Ovando, dieron sus frutos en la planificación de la ciudad, la aportación más importante para nuestro estudio es la idea del suelo público y socialmente compartido por todos los pobladores, esto nos sitúa en el concepto tan importante para la época de poder reinvertir las ganancias de una conquista y planificación urbana en espacios compartidos y socialmente utilizables.

La parte central de las ordenanzas, lo componen los capítulos destinados a regular los asentamientos. Su reglamentación es minuciosa y ordena los diferentes aspectos que presentan el establecimiento de poblaciones, lo que denota que este tema era la máxima preocupación de la Corona en tales ordenanzas. La obtención de un suelo destinado a temas sociales.

112

Es el inicio de la reinversión de las plusvalías y del aprovechamiento, obtenido de la planificación, el suelo tiene un valor, social y económico, que debe ser gestionado por la Corona.

Por otro lado, en cuanto a la construcción de los edificios más importantes las normas son muy explícitas, teniendo siempre en cuenta la monumentalidad y nobleza que ha de tener.

Sobre la Iglesia dice que ha de sobresalir entre las demás edificios por su monumentalidad, señalando para ella el primer solar de la ciudad de tal manera que esté exenta y no haya ninguna edificación junto a ella..... *"que ningún otro edificio se le arrime (Art.120)*. Si la ciudad estaba junto al mar allí debía construirse la iglesia Mayor como un bastión del puerto, de tal maneras que se vislumbraba por todos los navegantes que se acercaban, como dice el Art. 120,"*Se debía ver como defensa del mismo puerto."*

*"En la plaza no se dan los solares para particulares, dícese para la fábrica de la Iglesia y casas reales y propios de la ciudad"*. Por tanto, después de señalar el solar del templo, debía procederse a situar la casa real, la casa del cabildo y del Consejo; también habla de las atarazanas y su situación junto al puerto. En cuanto al "hospital para enfermos no contagiosos" dice que este situado junto a la iglesia, pero con respecto al "hospital de enfermedades contagiosas *"advierde"*: que se ponga en parte que ningún viento contagioso... vaya a herir a la demás población "Art. 121). En el artículo siguiente se señalaban los lugares idóneos donde han de situarse las pescaderías, carnicerías. Tenerías..." y las demás oficinas (tiendas) que causan inmundicias" para evitar molestias a los vecinos.

# LA CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

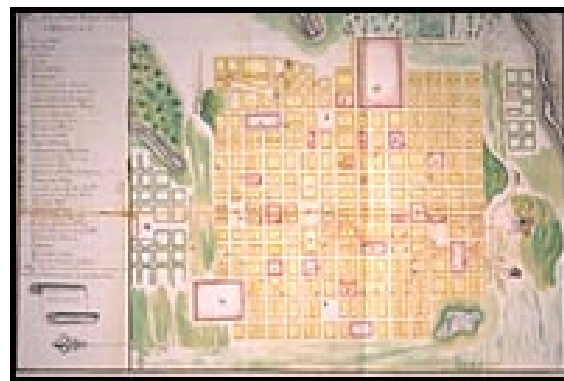
Podemos resumir en que las ordenanzas establecen categorías de suelo, que será el modo de iniciar una política de valores de suelo. Dependiendo de la importancia del edificio o del oficio, su enclave es diferente y por lo tanto más o menos rentable el destino que se le impone. La importancia de las plusvalías se advierten en la ejecución de los espacios públicos que la Corona los considera como propios para establecer los edificios públicos.

A modo de ejemplo y observando el modelo clásico de la ciudad hispanoamericana con las siguientes características:

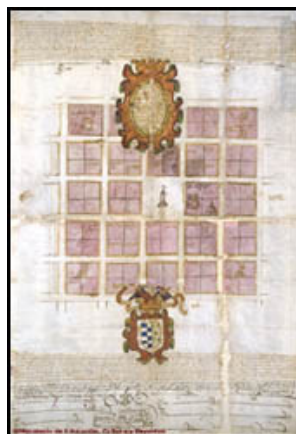
- Trazado geométrico, a cordel.
- Las calles rectas se cortan formando manzanas trapezoidales (retícula), rectangulares (retícula ortogonal) o cuadradas (cuadrícula). Este último caso, quizá el más numeroso, conocido y representativo, es el que ha dado lugar al término "cuadrícula española".



**Fuente:** Archivo General de Indias  
**Retícula:** Cartagenas de Indias. MP, Panamá, 45



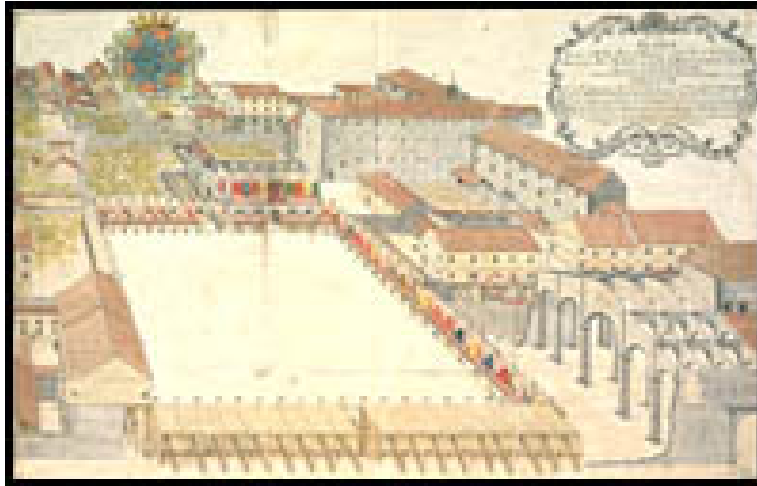
**Fuente:** Archivo General de Indias  
**Retícula ortogonal:** Guatemala. MP, Guatemala, 265



**Fuente:** Archivo General de Indias  
**Cuadrícula:** San Juan de la Frontera. MP, Buenos Aires, 9

*Exposición "Paisajes Urbanos de América y Filipinas. La ciudad Hispanoamericana: el sueño de un orden"*  
Madrid, CEHOPU, 1989, Ministerio de Cultura.

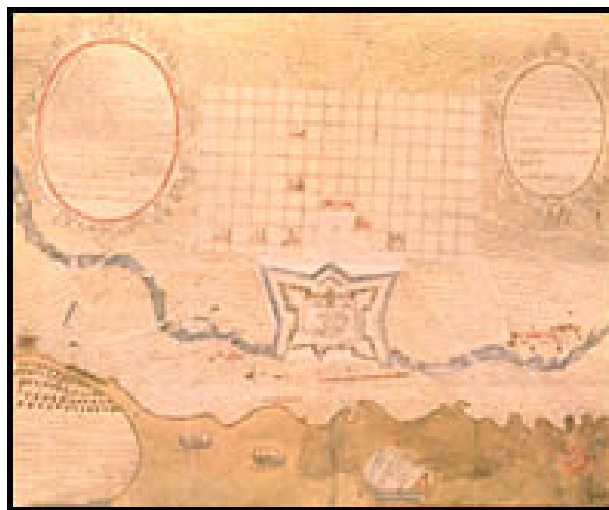
- Una de las manzanas centrales queda libre de edificación y convertida en plaza mayor. La plaza mayor es un elemento estructural básico y generador de la ciudad que se organiza en torno a aquélla. Es el centro de la ciudad: geométrico, vital y simbólico, completamente incardinado en la misma. Con las calles forma el espacio público, el centro en el que confluye la vida de ésta, lugar de encuentro para todas las funciones sociales, oficiales o de diversión y esparcimiento.



*Fuente: Archivo General de Indias  
Plaza Mayor.MP, Panamá,144*

En torno a la plaza y abriendo a ella sus puertas, se sitúan los edificios del poder y de la religión: Palacio Real, Casa de Cabildo, Catedral. Allí se administra, se hace justicia, se comercia, se celebran los festejos, etc.

Cuando la ciudad se asienta a la orilla del mar o en la ribera de un río, la plaza y con ella el centro de la ciudad suele desplazarse contigua a ambos.



*Fuente: Archivo General de Indias  
Buenos Aires. MP, Buenos Aires, 39*

- El modelo de ciudad incluye una forma típica de parcelación. Consiste en dividir las manzanas en cuatro partes cuadradas iguales. Las parcelas que rodean la plaza son ocupadas por los edificios de la administración civil y religiosa. Y las más próximas a ella son las destinadas a los conquistadores y a los principales funcionarios de la ciudad, tal como establece la instrucción de Fernando el Católico a Pedrarias Dávila de 12 de agosto de 1513.
- La prolongación de la cuadrícula sirve de soporte a la extensión de la ciudad en todas las direcciones, prescindiendo de las características del terreno.

Las formas de fundar una ciudad previstas por la Ley eran dos, la fundación de las ciudades significó un instrumento de transformación social e intercambio ya que los nuevos pobladores tenían unos compromisos con la Corona y a su vez unos privilegios, concepto muy asimilable al plusvalor, a los beneficios obtenidos por unos compromisos sociales de transformación y configuración de los poblados.

La primera forma de proceder consistía en que el empresario con la adjudicación (que se obligare a poblar un pueblo de españoles) contraía algo así como un contrato (asiento) con la Corona, recibiendo a cambio cuatro leguas cuadradas de tierra, comprometiéndose en plazo fijo a fundar una ciudad de por lo menos 30 haciendas. Cada hacienda debería estar provista de una casa, diez vacas paridas, cuatro bueyes (o dos bueyes, dos novillos y una potranca), cinco lechonas, seis gallinas, veinte ovejas castellanas, el contratista recibía como recompensa un cuarto de tierras municipales y además era nombrado noble. Si no cumplía el plazo acordado, perdía no solo el derecho a la fundación de la ciudad y los terrenos a él adjudicados, sino todo aquello que ya hubiese invertidos, debiendo pagar además una multa de mil pesos en oro, la ordenanza preveía la posibilidad de que el gobernador prolongase el plazo *“si por caso fortuito los pobladores no hubieran acabado de cumplir la dicha poblazón en el término contenido en el asiento”*. La segunda forma es que el contratista tenía que ejercer localmente la jurisdicción civil y penal de primera instancia.

La construcción de ciudades, la ordenanza de Felipe II, constituyó un conjunto de principios que se venían repitiendo desde Vitrubio, con Santo Tomás de Aquino; los españoles del Medioevo tardío, autores de la concepción de ciudades ideales: Eiximeni y Arévalo, así como con los teóricos de la urbanística del renacimiento italiano, principalmente Alberti y en particular Pietro Cataneo, considerado como el primer urbanista propiamente dicho y moderno por sus opiniones. *Tomás de Aquino y de los teóricos europeos de la urbanística del renacimiento ya anuncian lo que en forma más detallada y amplia sería expuesto en la ordenanza de Felipe II del año 1573.*<sup>62</sup>

La teoría y la práctica Española en la construcción de ciudades coloniales en América, fueron un fenómeno único en su género. No se conoce otro ejemplo de reglamentación legal tan detallada de los asuntos relacionados con la fundación de nuevas ciudades ni con la realización a tal escala de los esquemas teóricos de la urbanística. Consecuentemente es el primer paso en el sistema de distribución urbanística, valor de los espacios y concepción de la ciudad, con una regulación jurídica y ordenanzas escritas. Es la primera transcripción urbanística de las teorías de los doctores Escolásticos.

Así mismo estamos entrando en el tema de la intervención del Estado (La Corona) para planificar el suelo, para redistribuir las plusvalías y para establecer incluso los plazos e

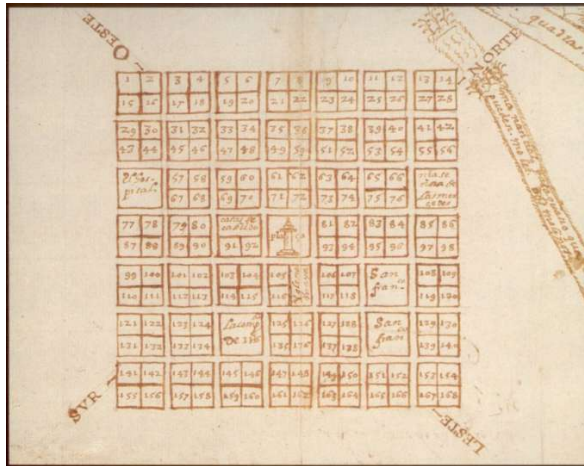
---

<sup>62</sup> **Hardoy, Jorge Enrique (1914-1977)** Arquitecto, diseñador y urbanista Argentino interesado en el urbanismo Iberoamericano. ; *“El modelo clásico de la ciudad colonial hispanoamericana. Un ensayo sobre la legislación urbana y la política urbana de España en América durante las primeras décadas del período colonial”*. Buenos Aires 1968. op.cit., pp. 343.

infracciones, o retirada de privilegios de aquellos que no cumplen la Legislación. Es un momento importante de en el que vemos como la influencia Escolástica y los Antiguos Griegos se va materializando con ordenanzas reglamentos e instrucciones.

Esta forma de planificar y entender las transferencias de suelo y la importancia del valor del suelo como un eje social y público, no se quedó limitada al colonización del Nuevo Mundo sino que siglos posteriores fue la base de la ordenación y desarrollo de muchas ciudades españolas y europeas, tal y como se puede apreciar en los trazados planimétricos.

*Planimetría de las ciudades colonizadas y su posterior repercusión*



TALAVERA. Plano de la fundación de la ciudad. Ordenanzas Felipe II de 1573



PANAMÁ. Plano de proyecto para el trazado de la nueva ciudad de 1571.

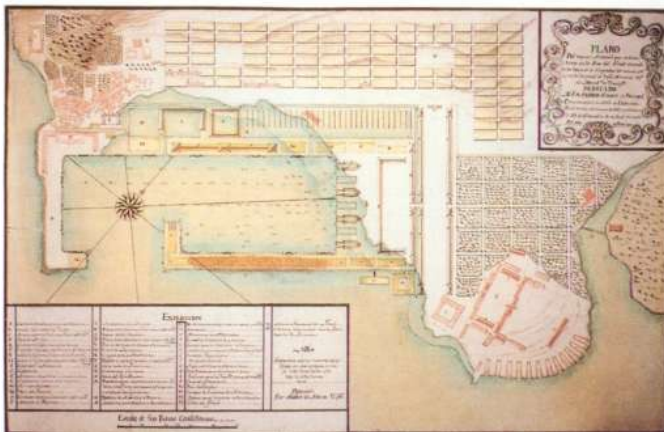
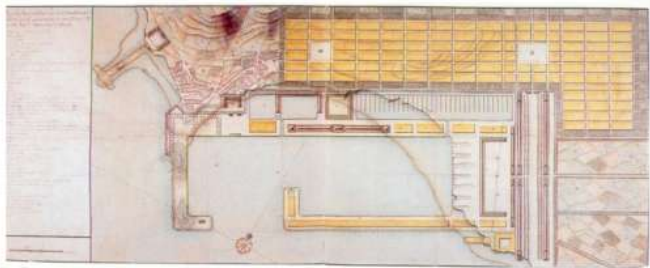


EDIMBURGO. Plano de conjunto ciudad medieval y ciudad nueva. 1767

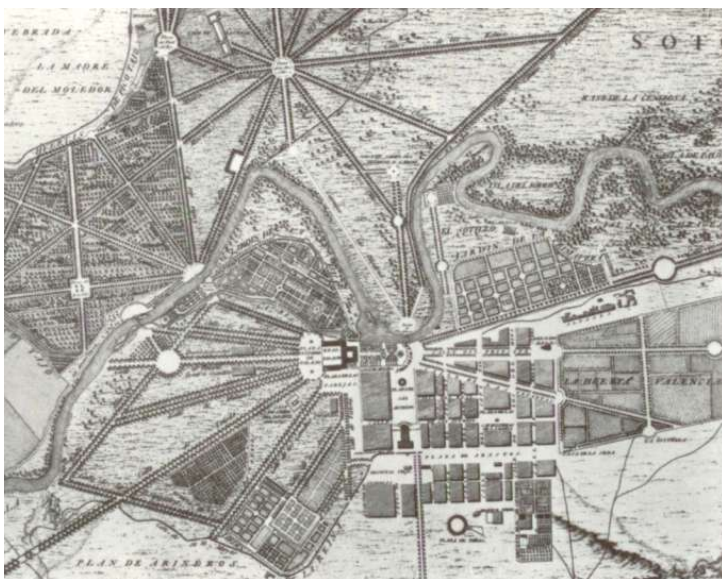


# LA CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

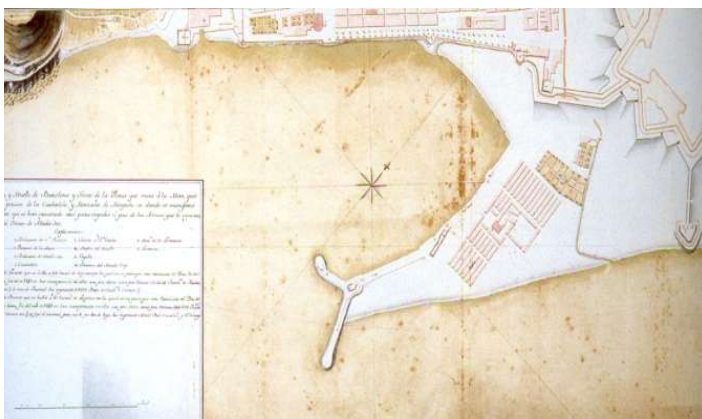
VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto



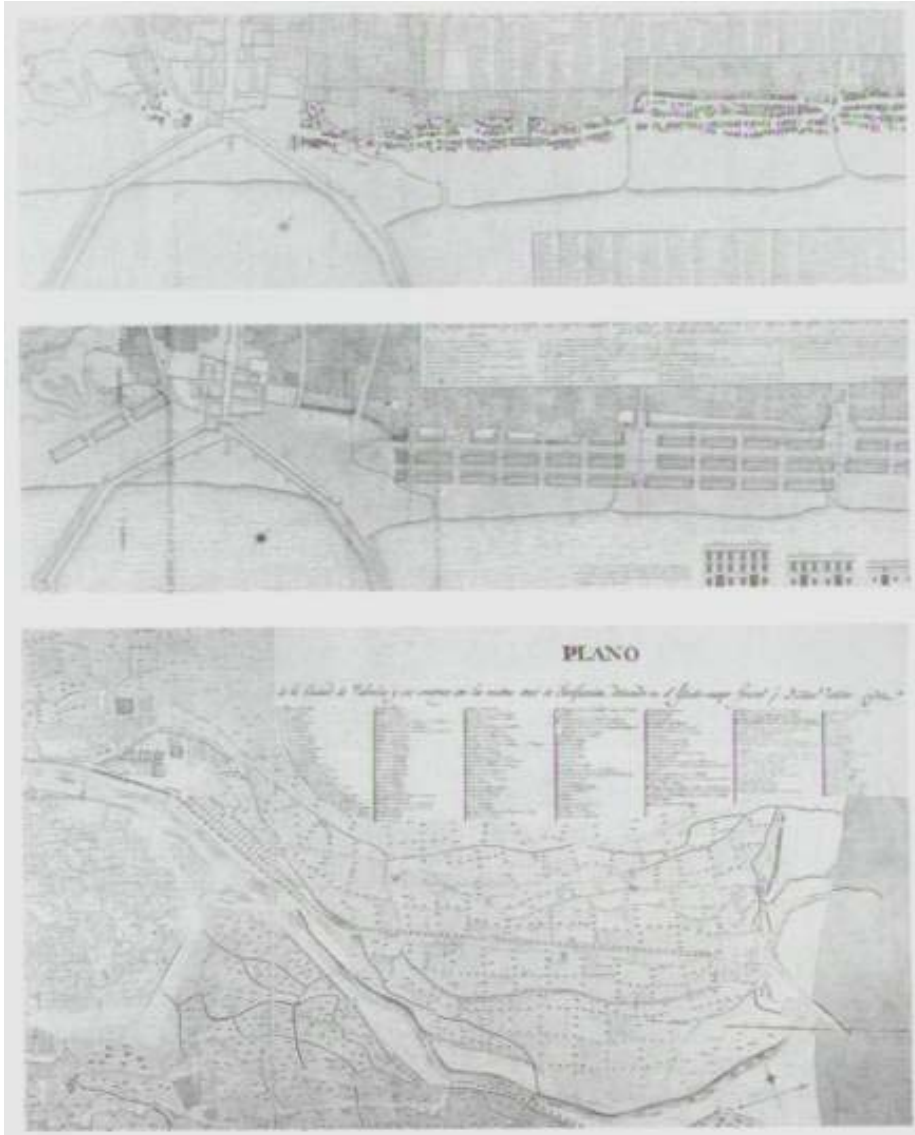
*EL FERROL. Barrio de la Magdalena Nueva población proyectada a partir de pequeña villa pesquera para base de Armada Española. Fco Llovet 1761*



*ARANJUEZ Plano de la ciudad en 1755*



*BARCELONA. Proyecto de la Barceloneta de 1753. Del ingeniero militar Juan Martín Caneño. Plano ortogonal con manzanas rectangulares alargadas, calles largas y calles estrechas que siempre miran al mar.*

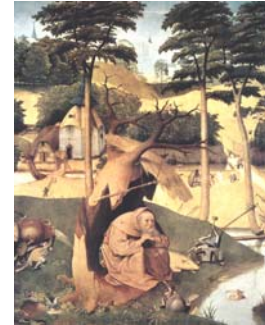


*El Cabanyal de VALENCIA 1736.*

*Proyecto para sustituir las barracas construidas por los pescadores que se incendiaban frecuentemente. Tres franjas paralelas de manzanas rectangulares con calles estrechas paralelas al mar. Van aumentando en altura para ver el mar. Plazas en los puntos de cruce con las acequias. Las casas de la 1ª fila destinadas a pescadores las otras a vecinos de la ciudad para el verano.*

*Fuente: "Las nuevas ciudades" UR-2 08-09. Universidad Politécnica de Valencia*

*Nosotros consideramos marxistas modernos socialismo como históricamente breve etapa de transición entre el feudalismo y el capitalismo, es necesario sólo en los países atrasados. John McCarthy.*



Fuente: "Las tentaciones de san Antonio". El Bosco

## 4.3 LA TRANSICIÓN DEL FEUDALISMO AL MERCANTILISMO ECONÓMICO DEL SIGLO XVIII: CAMBIO DE PRODUCCIÓN.

Existen diversos factores que preparan la transición del Feudalismo, (que cronológicamente lo situamos en la Edad Media) al Capitalismo. El funcionamiento de un modo de producción depende de cómo se articulan las fuerzas y las relaciones de producción por tanto cuando éstas últimas entran en contradicción, se produce un *cambio* en el modo de producción. Con esto quiero afirmar, que ha llegado un período en el ciclo del modo de producción feudal, en el cual las fuerzas productivas, es decir, por los medios con que cuenta una sociedad para desarrollar su actividad económica, ha alcanzado un desarrollo tal en el que se hace imposible mantener la estructura presente de las fuerzas productivas (en este caso particular el sistema de tenencia de la tierra y la relación Señor Feudal-Siervo).

Los factores que van a alterar el circuito feudal producto agrícola y su consumo, son el desarrollo de la circulación monetaria, hasta entonces limitado; el progreso de la propiedad limitada absoluta ante la propiedad feudal; el cada vez mayor número de hombres libres; la relevancia de las ciudades frente al campo y la construcción de fortunas inmobiliarias que dieron nacimiento a una incipiente burguesía, que luego derrocaría el poder de los Señores feudales. El cambio sólo es decisivo cuando las revoluciones políticas sancionan jurídicamente los cambios de estructuras y cuando las nuevas clases dominan el Estado.

Estamos en un cambio de producción y por lo tanto en un cambio de concebir la sociedad. Aunque el mercantilismo es un conjunto de ideas políticas o ideas económicas, una de las características es la fuerte intervención del Estado en la economía (coincidiendo con el absolutismo monárquico). Así la regulación Estatal alcanzo también a la regulación urbana, llevando al cambio del valor de las cosas y los productos, estas actuaciones tuvieron como finalidad última la formación de Estados-nación lo más fuertes posible.

- La intensa actividad económica cambió el modelo demográfico:
  - La población aumentó gracias a los salarios, que permitían crear familias;
  - El fuerte crecimiento de la población aumentó la oferta de trabajo, manteniendo bajos los salarios; pero con otras expectativas el inicio del consumo.
- Los grandes comerciantes acabaron como rentistas.
- Muchos mercaderes invirtieron en actividades que tenían una ganancia asegurada y menos riesgo que el comercio y la industria. Se inicia mentalidad de inversión con las expectativas de futuro.

El valor-precio aparece como parte del mercantilismo, y como no, la primera burbuja especulativa de todos conocida. La burbuja en el mercado de futuros de los tulipanes de 1636-1637.

El precio de los tulipanes se disparó hacia 1620 sin más razones que la creciente demanda. La especulación se apalancó con créditos y tras el máximo que se alcanzó el 5 de febrero de 1637; al no encontrar comprador un lote de tulipanes, la burbuja estalló, cayendo su precio del índice de 200 al 12, el 1 de mayo. Esto generó el pánico de los propietarios de tulipanes (de plantas, de bulbos y de vales que prometían la entrega de tulipanes en el futuro) que no encontraban comprador o a precios tan bajos que numerosos inversores se arruinaron.

120

---

Ante esta situación, el planteamiento es comprender que el precio y valor de los tulipanes ya no podía ser el mismo, que la demanda ya no se correspondía con la oferta.

# LA CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*"El arte de cobrar impuestos consiste en desplumar de tal manera a un ganso que se obtenga la mayor cantidad de plumas con la menor cantidad de graznidos"*

**Jean Baptiste Colbert. Secretario de Hacienda de Luis XIV**



Fuente: "El Prestamista y su mujer" 1514 Quentin Metsys. Louvre de Paris.

## 4.3.1 La expansión mundial de Europa a partir del siglo XVI. Mercantilismo-Fisiocracia. Procesos de cambio. Mercantilismo económico.

En el siglo XVI tiene lugar el proceso de secularización del poder, el poder de la Iglesia Católica se separa del poder político del Estado. Es el origen del moderno sistema de estados soberanos hacia el interior (es decir establecen normas, reglas y tributos sobre una población y territorio determinado) e independientes hacia el exterior (es decir, que ningún estado puede someter a otro, los estados se reconocen mutuamente como tales).

Solo a partir del siglo XVI se generalizó el gran comercio, apoyado por el crecimiento de la producción local destinada al mercado y la mayor cantidad de talleres urbanos. Las ciudades se rebelaban de sus señores feudales, reclamando libertad. Una nueva era se abría para el capital mercantil, se constituyó un mercado mundial que afectó a todo el sistema productivo europeo, al mismo tiempo que grandes Estados lo aprovechaban para constituirse.

De la misma manera que se está produciendo un cambio en el desarrollo de la sociedad y del mercado por el nuevo concepto del mercantilismo, los comerciantes convertidos en rentistas, mercaderes grandes empresarios, en nuestra era actual existe alguna similitud cuando se inicia el cambio en la forma de concebir el territorio y que de alguna manera surgió como consecuencia de la intervención de los poderes financieros, "la banca y la financiación de las actuaciones urbanas". Es la posible aparición y similitud entre "los promotores de nuestra era y los empresarios del mercantilismo".

**Mercantilismo:** Entre los siglos XVI y XVIII se desarrolló la *era de los mercaderes*, es decir el capitalismo mercantil, cuyo final coincidió con la Revolución Industrial, la Revolución Americana y la publicación del libro de A.Smith "*La riqueza de las naciones*" 1776, hechos que guardan relación entre sí, ya que representan reacciones contra las políticas y prácticas económicas de la era mercantilista.

Para Alexander Gray <sup>63</sup> *"el mercantilismo era cualquier cosa menos un "sistema"; fue fundamentalmente el producto mental de los estadistas, los funcionarios públicos y los líderes financieros y comerciales de la época"* La teoría mercantilista conlleva la aparición de los estados nacionales, impacientes por destruir el feudalismo y el universalismo del poder espiritual de la Iglesia, dio por resultado un interés mayor por la riqueza y la aceleración de la actividad económica. *Se producen progresos del concepto de derecho natural en la jurisprudencia y el pensamiento político, existe un punto de vista racional, no ya espiritual, y científico respecto de los problemas sociales.*<sup>64</sup>

La revolución en los métodos de cultivo agrícola destruyó las bases de la economía feudal, provocando la sobrepoblación rural, una conmutación creciente de los tributos feudales, el aumento de las deudas de los señores feudales y su necesidad de recurrir al comercio y a nuevos métodos agrícolas para surtir el mercado. Otro factor poderoso fueron los descubrimientos marítimos, que produjeron una expansión enorme del comercio exterior. En esta época se produjo un gran incremento del comercio local y de larga distancia que aceleraron la acumulación del capital comercial, hecho que se desarrolló a la par del nacimiento y expansión del sistema bancario y cambiario.

Se inició una etapa en la que el "Mercader, y no el "Señor Feudal", dominaba el proceso productivo. Las ganancias del mismo eran producto del monopolio y la extorsión. Pero esta fase evolucionó inevitablemente hacia una forma primitiva de capitalismo industrial: la producción a la orden o sistema *Verlag* (industria a domicilio), así apareció una clase especial de manufactureros-comerciantes que empleaban a artesanos semi-independientes que trabajaban en sus casas.

122

Esta situación de cambio por la aparición del mercader y desaparición del señor feudal, el afianzamiento de las monarquías absolutas que se apoyaron en los comerciantes de las ciudades concediéndoles privilegios para fomentar su actividad económica; aplicando las políticas mercantilistas, que favorecían tanto a los comerciantes como a la Corona es una primera revolución de precios en España que produjo un fuerte crecimiento económico y una inflación, en contraste con la deflación de los dos siglos previos, este cambio de nuevo sistema de ver el mercado y la economía conlleva cierta similitud con el cambio económico producido en el siglo XX, donde por causas distintas, existe también un fuerte crecimiento y la aparición de un nuevo comerciante: El promotor urbanizador (no propietario) que su gran finalidad es generar fuentes de ingreso, a través del suelo.

El siglo XVII fue testigo así de esos dos métodos de producción: el capitalista comercial y el capitalista industrial incipiente. El monopolio era el medio más importante por el cual los estados-nacionales trataban de incrementar el comercio para generar mayores fuentes de ingreso.

---

<sup>63</sup> **El Profesor Sir Alexander Gray (1882-1968).** Funcionario, economista, académico, traductor, escritor y poeta escocés. Fue elegido Miembro de la Real Sociedad de Edimburgo en 1942. En 1948 publicó un estudio de la vida y doctrinas de Adam Smith. Además de sus escritos económicos, Gray fue un activo compositor y traductor de poesía.

<sup>64</sup> **Galbraith, J. Kenneth** *"Historia de la economía"* Ed. Ariel. Madrid 1989 pp.43.

En las ciudades comerciales, los mercaderes no solo influían en el gobierno, sino que ellos mismos eran el gobierno. Hacemos simplemente aquí, un repaso de los tres acontecimientos importantes según Galbraith que influyeron en las actitudes y políticas económicas de la época:

Los descubrimientos de América y el Lejano Oriente, lo que ocasionó un flujo importante de productos nuevos y exóticos.

La gran influencia en las economías de las potencias marítimas europeas del descubrimiento de metales preciosos, que provocó la subida generalizada de precios.

La aparición y consolidación del Estado moderno, que significa el último escalón de una cadena de acontecimientos que se inició con la decadencia de los Señores feudales.

La situación del mercado a finales del pasado siglo, y la época actual, no difiere de lo expuesto. Los Agentes Urbanizadores también son parte influyente en los resultados de la gestión del suelo, del mercado del suelo y del otorgamiento de su valor. Contribuyen y respaldan a los poderes públicos y en ocasiones han ido influyendo en las tomas de decisiones urbanísticas.

Tanto la doctrina de la Iglesia Católica como el Protestantismo, fueron haciendo las concesiones necesarias a las circunstancias de la economía, así llegó a resultar legítima la financiación de las operaciones mercantiles con dinero prestado, y ya no se negó a los comerciantes el acceso al paraíso.

El autor Galbraith,<sup>65</sup> plantea tres cuestiones de éste período:

1. Monopolio: Los mercaderes tenían una actitud negativa respecto a la competencia y aprobaron, por tanto, el monopolio o la regulación monopolista de precios y productos.
2. Proteccionismo: Dada la influencia de los mercaderes sobre el Estado Moderno, prevaleció una profunda creencia en la benignidad del mismo y en las ventajas de su intervención en la economía. La expansión del comercio trajo consigo una divergencia de los intereses comerciales individuales. La mayor parte de ellos buscaban una autoridad central poderosa que les protegiese contra las pretensiones de sus rivales.

---

<sup>65</sup> **Galbraith, J. Kenneth (1908-2006)**. Economista norteamericano. Profesor de la universidad de Harvard desde 1949. Su mayor preocupación no era el análisis econométrico o teoría económica, sino analizar las consecuencias de la política económica en la sociedad y la propia economía política, en una forma accesible y eliminando gran parte del tecnicismo utilizado por los economistas.

3. Acumulación de oro y plata: este era el primer objetivo de la política personal y pública, a la cual debían dirigirse invariablemente los esfuerzos individuales y la regulación pública. La idea era: siempre es mejor vender mercancías a los demás que comprárselas, pues lo primero otorga ventajas, mientras que lo segundo acarrea inevitables perjuicios.

Es importante señalar, según el mencionado autor, que la era del capitalismo mercantil o mercantilismo fue rica en precedentes de políticas que luego asumirían importancia darían lugar a polémicas, como por ejemplo la intervención del estado a favor de la industria, la protección arancelaria y una política de balanza comercial.

Hay que hacer mención a un hecho que se asemeja a el momento actual, antes de cambiar de siglo, un abogado de la Real Chancillería de Valladolid, Martín González de Cellorigo, continuando las ideas de la Escuela de Salamanca, proyectó las nuevas doctrinas sobre la sociedad de su tiempo y dejó esta observación inquietante en un tiempo de crisis profunda. Cellorigo consideraba que *“no sería fácil superar la decadencia que llega mientras abundan los ávidos de lujo, los acumuladores de metales preciosos para su propia riqueza, los pícaros y los especuladores”*.

Basándose en la teoría cuantitativa del dinero, propio de la escuela de Salamanca de quien era continuista, manifiesta su repulsa ante la pasión del oro y de la plata desatada por sus compatriotas. Señaló que la inflación provocada por la llegada de metales americanos era la principal causa de los males del reino, ya que el dinero en circulación debía limitarse a la cantidad de transacciones producidas.

124

Frase suya es *“el mucho dinero no sustenta a los Estados, ni está en él su riqueza. En buena política la cantidad de dinero no sube ni baja la riqueza de un reino, y el mucho dinero sube las rentas e impuestos, las mercancías y contratos. La verdadera riqueza no consiste en mucho oro y plata”*, promueve el trabajo y la industria, ya que estaba convencido de que la riqueza sólo crece *“por la natural y artificial industria”* y, por tanto, las operaciones especulativas y los privilegios administrativos empobrecían de hecho al reino generando el abandono de los oficios y las actividades productivas.

Esta situación y el razonamiento de Cellorigo, es sin más a la situación generada en nuestra era, la cantidad de suelo promovida no ha creado riquezas para la sociedad, ya que la verdadera gestión no consiste en transformar suelo (al igual que generar mucho oro y mucha plata) sino de proporcionar los medios suficientes para que se gestione y evite toda operación especulativa.

Al entrar en el siglo XVII, se comienza agudizar la crisis y ya era de toda índole: demográfica, económica, financiera y política. Si con el exceso de gasto de Felipe II España suspendió pagos en 1596, con la ostentación y el derroche de la Corte de su hijo, Felipe III, y con la corrupción de su valido, el Duque de Lerma, se acentúa la decadencia. El economista más importante del pensamiento económico español del siglo XVII posiblemente sea Sancho Moncada (Toledo 1580). Puede considerarse igualmente ligado a la escuela de Salamanca y fundador de la economía política. En 1619 hizo unos *Discursos*, precedidos un año antes por una *Suma de ocho discursos*.



Ahonda en la teoría cuantitativa del dinero y representa el más completo modelo Español de Mercantilismo. Señaló las debilidades de la economía Española, la penuria hacendística y la invasión de productos extranjeros, y denunció que el reino se había convertido en un deudor de las potencias enemigas. Su solución fue proponer un severo proteccionismo de disciplina mercantilista supervisado por la Inquisición.

Además había que promocionar la industria como propondrá más tarde Colbert en Francia. Su obra *Discursos* gozó de gran prestigio en Europa y fue fuente de inspiración de la rama científica de la literatura arbitrista. Fue asumida por los grandes ilustrados del siglo XVIII, siglo en el que se reeditó como *Restauración política de España*. Su libro explica como la causa de la decadencia española se debió a la importación de metales preciosos, que hizo elevar los precios de las manufacturas, por lo que de economía de exportación pasamos a economía de importación.

Defendió la nacionalización de la vida económica y política, consideraba que los problemas económicos sólo son eficaces si se ejecutan desde el punto de vista del Estado, pues sólo las economías nacionales son unidades económicas autónomas.

Entre sus propuestas a tomar estaban: no sacar materias primas, prohibir la entrada de manufacturas extranjeras, nacionalizar la industria y el comercio, desarraigar el fraude y la ineficacia, reducir las alcabalas a un impuesto único sobre los cereales y que el producto de las rentas no estuviese en manos de prestamistas extranjeros.

El militar y canónigo Pedro Fernández de Navarrete inspirado en Cellorigo y Moncada para escribir en 1626 su *Conservación de las monarquías*, entendía que la sobreabundancia de dinero es perniciosa si no hay bienes que puedan ser adquiridos. Para solucionarlo propuso el desarrollo de inversiones productivas, el incremento patrimonial y la promoción industrial.

125

El papel de los arbitristas de los siglos XVI y XVII fue subvalorado por la misma historiografía económica española en sus primeros estudiosos. Hubo que esperar a la llegada de los hispanistas para su reivindicación, especialmente por la obra de Earl J. Hamilton<sup>66</sup>. Con posterioridad han sido estudiados por muchos otros, tanto extranjeros como españoles, como Pierre Vilar, José Antonio Maravall, Fabián Estapé, etc. Estamos en el inicio de la economía moderna, es el momento en el que aparecen especuladores y grandes despilfarros, sin el control del estado o una Jurisprudencia adecuada no es posible, los impuestos y fiscalización del suelo o bienes evitaran la banca rota.

---

<sup>66</sup> **Hamilton, Earl Jefferson.** (1899-1989) Historiador Estadounidense, uno de los fundadores de la historia económica como disciplina centrada en aspectos cuantitativos, y destacado hispanista. Llegó a la conclusión de que el siglo XVI representó una Revolución de los precios causada por la llegada de remesas de metales preciosos desde América, lo que produjo una inflación que perjudicó gravemente la economía productiva de la Monarquía Hispánica, especialmente de la Corona de Castilla. El siglo XVII significó un declive de la llegada de metales preciosos, y consiguientemente una fase depresiva (crisis del siglo XVII), que fue agravada por la política fiscal y las repetidas devaluaciones monetarias.

Hay que señalar que el primer Monte de Piedad (1775) fue realizado en Madrid por el Padre Piquer a comienzos del siglo XVIII. Estas instituciones financieras ya corresponden a un mundo proto-capitalista, en el que también funcionaban otras importantes instituciones, como los Cinco Gremios Mayores de Madrid (1762. Institución pre-capitalista) o el Banco San Carlos (1782), precedente del Banco de España.

Con respecto a Europa en este período de 1650-1750 se logra una expansión grande de las oportunidades de inversión. La deuda pública en forma de bonos negociables era la más extendida de las opciones de inversión. El Estado atraía capital procedente de mucha gente, cuyos intereses se pagaban a través del presupuesto estatal. También se originó un floreciente mercado hipotecario que creció enormemente, tanto en demanda de hipotecas como para el suministro de capital hipotecario a largo plazo.

Además de esto, tras los años 70 del siglo XVIII las compañías de acciones se hicieron muy populares. Estas compañías también aumentaban su capital emitiendo bonos. Sin embargo, muchas de estas compañías culminaron en un frenesí especulativo y los precios de las acciones multiplicaron sus valores nominales provocando la quiebra de muchas de ellas. Este fue el momento de la creación de un mercado de futuros.

Para el crédito a corto plazo, existía la letra de cambio, un instrumento que databa de la Edad Media. Durante esta época estas letras no eran negociables, lo que tendía a inmovilizar el capital. Sin embargo, en el siglo XVII, se promulgaron leyes que confirmaban la negociabilidad de las letras. De esta forma, el acreedor que quisiese hacerse con su dinero antes de la fecha de vencimiento, podía recurrir ahora a un banquero-comercial que deseara comprar letras. La culminación de las innovaciones vino con el establecimiento de los bancos públicos. El banco más importante era el de Ámsterdam, en el que los comerciantes podían depositar sus existencias de metales preciosos, a cambio de unos pequeños intereses. Estas existencias estabilizaron los tipos de cambio en Ámsterdam, lo que potenció la circulación de letras de cambio como instrumentos negociables de crédito.

También amortiguaba las fluctuaciones de precios causadas por cambios súbitos en el volumen de moneda circulante. Se crearon bancos en Inglaterra, Escocia, París y Estocolmo. Pero de todos ellos, fue el Banco de Inglaterra el que pudo cumplir sus compromisos cuando los propietarios de sus billetes exigían el cambio por monedas. En consecuencia se convirtió en el primer banco con éxito en Europa.

## CAPITULO II: ANÁLISIS CONCEPTUAL DE “ESPECULACIÓN” EN LAS ESCUELAS DE ECONOMÍA

---

### 1. VALOR Y PLUSVALOR EN LAS LLAMADAS ESCUELAS DE ECONOMÍA.

#### 1.1 LA ESCUELA CLÁSICA

1.1.1 El valor de uso y el valor de cambio: Adam Smith

1.1.2 Teoría del Beneficio: David Ricardo

1.1.3 Las leyes de producción y distribución. Los ciclos económicos: John S.Mill

#### 1.2 LA TEORÍA UTILITARISTA

1.2.1 La utilidad como principio del valor: Jeremmy Betham

1.2.2 Toda oferta crea su propia demanda: Jean Batipste Say

1.2.3 La teoría del consumo principio de la teoría marginal: Hermann H.Gossen

#### 1.3 LA TEORÍA MARGINALISTA

1.3.1 El equilibrio entre oferta y demanda: Karl Menger

1.3.2 La economía con las matemáticas y la estadística: Wilian Stanley Jevson y León Walras

#### 1.4 LAS TEORIAS NEOCLÁSICAS: Principios de la economía

1.4.1 El concepto del valor y el precio. Oferta y demanda: Alfred Marsahl

1.4.2 La inversión como valor: Inversión y especulación: Benjamín Graham

127

---

#### 1.5 LA FUERZA DEL TRABAJO Y LA PLUSVALÍA

1.5.1 Teorías del capital la fuerza del trabajo y la plusvalía

1.5.2 El capitalismo. Teorías Marxistas

1.5.3 La propiedad privada y el estado: Friedich Engels

#### 1.6 LOS INICIOS DE LA NUEVA ECONOMÍA MACROECONÓMICA: ESCUELA NEOKEYNESIANA

1.6.1 Análisis de las consecuencias de la variación de la demanda: J.M. Keynes

1.6.2 La teoría de la economía estática y dinámica: Paul A. Samuelson. J. Tobin

### 2. CONCLUSIONES SOBRE LA INFLUENCIA DE LAS TEORÍAS ECONÓMICAS



## **1. EL VALOR Y EL PLUSVALOR EN LAS LLAMADAS ESCUELAS DE ECONOMÍA**

### **1.1 LA ESCUELA CLÁSICA**

Se conoce como Escuela Clásica con el que se designa al conjunto de académicos, hombres de negocios, filósofos, economistas, entre 1750 y 1850 aproximadamente formularon los principios de la nueva ciencia de la economía, e hicieron importantes consideraciones sobre políticas económicas.

A la Escuela Clásica llamada también Escuela Liberal, le siguió al sistema fisiocrático, acogiendo conceptos como libertad de producción y libertad del mercado, tiene sus antecedentes en las investigaciones, ideas y tesis de sus representantes más destacados, dentro de las distintas etapas del desarrollo y la evolución de la escuela.

Una serie de economistas destacados complementaron sus teorías con concepciones constructivas y aportes de gran significado. Por ello produjo una ideología dispersa y a veces contradictoria, que con frecuencia hace dudar de la unidad interna del sistema.

Los economistas clásicos intentaron y en parte lograron explicar el crecimiento y el desarrollo económico. Crearon sus "dinámicas de crecimiento" en una época en la que el capitalismo se encontraba en pleno auge tras salir de una sociedad feudal y en la que la revolución industrial provocaba enormes cambios sociales. Teoría del valor, Teoría del valor-trabajo y Teoría del valor utilidad y términos como utilidad total, valor de uso, valor de cambio o precio de mercado, han sido esenciales a la hora la aplicación nuestra legislación urbanística actual, y en el momento de la valoración del suelo y en la aplicación de los factores que afectan a su precio.

La Escuela Clásica, pretende explicar la dinámica de los precios en una "economía" con estos conceptos básicos:

La única autoridad que lleva los precios al equilibrio es el mercado.

La economía en un estado de pleno empleo.

Promulga el libre comercio, organizado por los agentes que interactúan en los mercados: oferentes y consumidores basados en la teoría del valor y trabajo.

Sus aportaciones más relevantes pueden resumirse en:

- La diferenciación clara entre valor de uso y valor de cambio.
- El reconocimiento de la división del trabajo, entendida como especialización de tareas, para la reducción de costos de producción.
- La predicción de posibles conflictos entre los dueños de las fábricas y los trabajadores mal asalariados.
- La acumulación de capital como fuente para el desarrollo económico.
- La defensa del mercado competitivo como el mecanismo más eficiente de asignación de recursos.

El planteamiento del concepto del valor por la escuela clásica nos conduce a la problemática del valor del suelo en la actualidad, y que no debemos de dejar de mencionar para poder llegar a la finalidad de nuestro estudio.

Una de las aportaciones que no debemos olvidar de los clásicos es la importancia de su teoría en la defensa de que la demanda, por abundante que sea nunca puede elevar el precio de la mercancía sobre sus gastos de producción y beneficio, habría que buscar su causa de variación de precios en los gastos de producción, puesto que sino el riesgo es no vender. Este planteamiento nos conduce al actual stock de suelo, nos encontramos con una mercancía cuyo precio se ha ido elevando por una demanda descontrolada, pero a largo plazo, ha ocurrido que los precios se han elevado por encima del coste de producción y los beneficios, generando el riesgo advertido por los clásicos, no vender.

*“Cada individuo se esfuerza siempre para encontrar la inversión más provechosa para el capital que tenga. Al perseguir su propio interés frecuentemente fomenta el de la sociedad mucho más que si en realidad tratase de fomentarlo.” Adam Smith*



Fuente: Aguafuerte. Retrato de A.Smith.  
James Tassie 1787

## 1.1.1 El valor de uso y el valor de cambio: Adam Smith

Adam Smith (1723-1790, se le ha considerado el pionero de la Economía como ciencia. Los clásicos escribieron en una época en la que la industria estaba conociendo un desarrollo sin precedentes. Su preocupación principal fue el crecimiento económico y temas relacionados como la distribución, el valor, el comercio internacional, etc. Uno de sus objetivos principales fue la denuncia de las ideas mercantilistas restrictivas de la libre competencia que estaban aún muy extendidas en su época. Es considerado por muchos especialistas el padre de la economía política.

*“Pero es sólo por su propio provecho que un hombre emplea su capital en apoyo de la industria; por tanto, siempre se esforzará en usarlo en la industria cuyo producto tienda a ser de mayor valor o en intercambiarlo por la mayor cantidad posible de dinero u otros bienes... En esto está, como en otros muchos casos, guiado por una mano invisible para alcanzar un fin que no formaba parte de su intención. Y tampoco es lo peor para la sociedad que esto haya sido así. Al buscar su propio interés, el hombre a menudo favorece el de la sociedad mejor que cuando realmente desea hacerlo.”<sup>1</sup>*

131

**TEORIA DEL VALOR.** El problema clave es averiguar la causa de las riquezas de las naciones con lo que definió:

La cantidad de trabajo útil: es el trabajo productor de riqueza que se emplea para crear bienes materiales.

El grado de productividad del trabajo: cuando un país produce más mercancías en el mismo tiempo, tiene una mayor productividad que otros países.

---

<sup>1</sup> Smith, Adam. “La riqueza de las Naciones” (1776) Libro IV, Cap.2. Considerado el primer libro moderno de economía.

---

Para Smith las mercancías tienen dos clases de valor:

**Valor de Uso** Es la utilidad de un objeto particular, por ejemplo el valor que tiene para cada uno un objeto o elemento.

**Valor de cambio** Es la capacidad de un objeto para comprar otros bienes, por ejemplo un cepillo por tres jabones.

Smith considera que la cantidad de trabajo que implicaba hacer una mercancía era la que determinaba su valor. Además, consideraba el trabajo como la única unidad de medida invariable del valor y por consiguiente como la única medida posible de todos los valores y todos los ingresos.

La división del trabajo ocasiona en la producción de cualquier producto un aumento proporcional en la capacidad de producir. Smith estableció que el valor de una mercancía se determina por la cantidad de trabajo incorporado y como la división del trabajo permite producir más allá de las posibilidades individuales. Entendía que el trabajo era la calidad de medida exacta para cuantificar el valor. Para él, el valor era la cantidad de trabajo que uno podía recibir a cambio de su mercancía. Los bienes podían aumentar de valor, pero lo que siempre permanece invariable es el trabajo, o sea el desgaste de energía para producirlos, siendo entonces el trabajo el patrón definitivo e invariable del valor. Aunque no era el factor determinante de los precios, estos oscilaban hacia su precio de producción gracias al juego de la oferta y la demanda.

132

Esto nos quiere decir que todo bien producido necesariamente contiene trabajo, este trabajo es la fuerza de los hombres que han interactuado en el proceso de producción de dicho bien, o sea que en todo bien se vende la fuerza de trabajo (de cada hombre que interactuó en el proceso de producción).

Adam Smith no logra explicar correctamente según la teoría del valor trabajo los conceptos de beneficio y renta, aparte, la venta de la fuerza humana no era percibida por un comprador común, por lo que se torna insostenible dicha teoría, esto lo lleva a desarrollar una segunda: Teoría de los costes de producción. Los problemas que le surgieron a su teoría original en la que el valor de las mercancías estaba dado por la cantidad de trabajo incorporado en ellas son:

1. En el mercado no se puede saber cuánto trabajo incorporado tiene una mercancía.
2. Si el trabajo es la fuente de valor de las mercancías, el que cristalice el valor, el obrero debería ser el que se vea beneficiado de éste.

**TEORIA DE LA DISTRIBUCION:** La totalidad de lo que es anualmente producido por el trabajo de toda sociedad, o lo que es lo mismo la totalidad de su precio, que es distribuido entre sus diferentes miembros. Salarios, ganancias y rentas, son los tres puntos originales de todo ingreso.

**Distribución del valor producido.** Los trabajadores venden su hora de trabajo por un salario, el empresario por ser dueño del capital, es decir la maquinaria y la fábrica, obtiene una ganancia y el terrateniente al ser dueño de la tierra que arrienda a un empresario obtiene la renta.



Nos hace referencia que los precios y las cantidades de los factores que las familias o individuos ponen en el mercado, determinan la distribución pero para la mayoría de las familias el trabajo resulta ser el único factor que poseen y el precio de este es el salario que multiplicado por el tiempo trabajado fijara el ingreso; por otro lado puede que estas familias posean propiedades y ahorros así que al salario se unen la renta y el capital que se disponga para determinar el ingreso.

Por esta razón el trabajador no se queda con el valor del producto total que crea con su trabajo.

Ganancia: los hombres siempre buscan obtener la mayor cantidad posible de dinero cuando hacen un negocio, es decir una buena ganancia.

Smith aceptaba que las ganancias eran el pago justo al capitalista por su función social que era la de satisfacer las necesidades y proporcionar materiales y maquinaria para la producción, así también consideraba que la ganancia no estaba conformada solo por un rendimiento del interés sino que contenía un rendimiento por el riesgo que se corría. En cuanto a la renta al igual que con los anteriores factores fue contradictorio pero pudo proponer al menos cuatro teorías del origen.

- a) los monopolios,
- b) dotación de la naturaleza,
- c) derechos de los terratenientes y
- d) ventajas diferenciales, llegando a la conclusión de que los precios son los que determinan a la renta.

Renta: se origina en la propiedad que posea alguien sobre la tierra. Este propietario lo arrienda a los empresarios para que la exploten y obtengan una ganancia. Sin embargo la renta puede aumentar en razón a que la tierra es un recurso agotable por lo cual quien es dueño de esta puede manejar los precios.

Salarios: es un precio real y nominal, un precio real porque con este puede obtener una cantidad necesaria y conveniente de bienes. Y es un precio nominal porque se expresa en dinero.

El producto del trabajo que constituye la recompensa natural a la propiedad privada sobre los medios de producción. La subsistencia como teoría de los salarios también la productividad, aceptó la posibilidad de la negociación e hizo figurar la del demandante residual, por último la doctrina de los fondos salariales que es en particular la más trascendente para los clásicos; esta última parte del supuesto que existe un fondo fijo de recursos destinado al pago de los salarios de una economía es decir, la tasa salarial es iguala al fondo salarial / fuerza de trabajo, y sugirió que un aumento de la tasa salarial provocaría un aumento de la población y de la oferta de trabajo con lo que los salarios caerían a un nivel anterior.

Smith llegó a la conclusión que la mejor medida del bienestar es el ocio de los trabajadores o lo que más técnicamente sería la desutilidad del trabajo ya que si podemos producir la misma cantidad de bienes con menor trabajo tendremos una mejor situación sin embargo Smith no tomó en cuenta los costos sociales ni la calidad de vida y paralelamente afirmaba que la abundancia en cualquier caso es mejor que la escasez es decir, no tenía conciencia de los sacrificios que podrían significar para la naturaleza y el entorno.

**PAPEL DEL ESTADO.** Sostiene que el Estado no debe intervenir la economía, pues el interés individual conduce al bien común y la intervención del Estado haría distorsionar y dificultar el desempeño del mercado.

Del estado solo reconoce tres funciones:

- Defensa contra la presión extranjera.
- Establecimiento de una buena administración de justicia.
- Sostener obras e instituciones públicas que no asumen los particulares por no ofrecer una ganancia adecuada.
- Defensa de la propiedad privada

Pero Smith aclara que el libre comercio no implica la total inacción del estado.

No obstante no queda duda que en la frase célebre de Smith *“la mano invisible del mercado”* alude a fuerzas naturales y el estado primitivo que coordinan y regulan los intercambios comerciales así como los precios, estos principios son propios de una episteme naturalista que lógicamente entrelaza muy bien a sus valores éticos y filosóficos intrínsecos como ser humano, sin que ello le deje por fuera la realidad histórica conocida, que vive, acontece. En suma, una obra que no pierde consistencia aunque lógicamente en la evolución de la ciencia ha sido refinada en cuestionamientos, pero que genero un aporte como punto de partida y continuidad a lo que posteriormente desarrollaron los pensadores en las ciencias económicas modernas.

Adam Smith, sentó de manera científica las bases del capitalismo moderno, y presentó su justificación teórica en una forma que marcaría el pensamiento de los más influyentes economistas del siglo XIX (a favor y en contra) y que en parte sigue inspirando a los defensores del mercado libre, incluso hoy en día.

Sin embargo, pese a su importancia para la historia de la ciencia económica, es importante recordar que Smith no era únicamente (ni acaso principalmente) un economista; de hecho, en sus tiempos la economía aún no se había desarrollado como disciplina independiente.

La amplitud de sus intereses, que abarcaban no solo economía, ética, filosofía política, y jurisprudencia, sino también literatura (antigua y moderna), lingüística, psicología, y la historia de la ciencia, destaca tanto por su variedad como por su profundidad analítica.

El profesor Julio Harold Cole,<sup>2</sup> de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Francisco Marroquín, dice de Adam Smith:

*“En esta época de excesiva especialización, no pueden dejar de impresionarnos la amplitud y profundidad de la erudición de Smith, fiel y genuino representante del espíritu de la Ilustración Escocesa. Sin embargo, por mucho que admiremos sus logros en campos tan variados, no puede negarse tampoco que la posteridad ha decidido recordarle principalmente por sus contribuciones a la ciencia económica, y su fama siempre se basará mayormente en su obra maestra, La Riqueza de las Naciones. Aunque escrita en inglés en el siglo XVIII, ahora pertenece al mundo y a todos los tiempos. Smith separó definitivamente la economía del restrictivo marco de referencia mercantilista, que negaba los beneficios del libre comercio entre las naciones, e hizo de ella el estudio del orden social espontáneo (y generalmente no-intencionado) que surge de los intercambios voluntarios entre individuos que producen beneficios para todas las partes involucradas, sean domésticas o extranjeras. En tanto sobreviva en este mundo el amor por la libertad, los hombres libres seguirán inspirándose en Adam Smith, autor de La Riqueza de las Naciones “.*

Adam Smith no se ocupa específicamente de las fluctuaciones económicas. No analiza la crisis deriva la tendencia a una caída de las ganancias a medida que la sociedad se desarrolla. Smith lo explica a través de desequilibrios en la oferta y demanda de mercancías, ya que un exceso de oferta de las mismas se correspondería con una escasez en el mercado de trabajo, esto haría que en el largo plazo los salarios tiendan al alza, reduciendo así la proporción de beneficios, y consecuentemente la tasa de ganancia. En palabras de Smith:

*“El aumento de capital que eleva los salarios, tiende a reducir los beneficios. Cuando los capitales de muchos comerciantes ricos afluyen a los mismos negocios, su mutua competencia tiende a reducir, naturalmente, los beneficios; y cuando hay un aumento semejante de capital en todas las industrias de un país, esa competencia tiene que ocasionar los mismos efectos en todas”*

*Smith. 1776. “La riqueza de las Naciones”*

Respecto a la noción de crisis presente en Smith, Marx dice:

---

<sup>2</sup> **Cole, Julio H. (1955)** “Posee una licenciatura en Economía por la Universidad Francisco Marroquín y estudios de posgrado en la Escuela de Gerencia en la Universidad de Rochester en New York. También posee una Maestría en Economía por la Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas (ESEADE) de la Universidad Francisco Marroquín, y es Doctor en Economía por la misma Universidad.” «Su célebre obra Investigación sobre la Naturaleza y causa de la Riqueza de las Naciones dio a luz el espíritu del capitalismo moderno, y presentó su justificación teórica en una forma que dominó el pensamiento de los más influyentes economistas del siglo XIX y que sigue inspirando a los defensores del mercado libre, e incluso hoy en día.».

*“Adam Smith no admite tampoco el fenómeno de superproducción, de las crisis nacidas de la superproducción. Lo único que admite son las simples crisis de crédito y de dinero, que se van acoplando por sí mismas al sistema de crédito y al sistema bancario. En realidad, ve en la acumulación de capital un aumento incondicional de la riqueza y el bienestar de la nación. Y, de otra parte, concibe el simple desarrollo del mercado interior con respecto al mercado exterior, colonial y mundial, como prueba de una superproducción relativa, por decirlo así, en el mercado interior”*

Con esta visión de la teoría del valor de Smith, nos aproximamos a una forma de establecer el valor del suelo actual, el suelo con valor producido por la cantidad útil de trabajo. Como todo bien producido, su valor se determina por la cantidad de trabajo incorporado, y es la manera exacta de cuantificarlo, ahora bien, como el suelo en sí, si no está transformado, parece que no tiene incorporado trabajo, entonces el precio final lo determina solo la oferta y la demanda. En relación a nuestro estudio, es por tanto muy importante como se ha cuantificado el precio a través de la oferta o de la demanda, y como se puede cambiar este precio por un cambio de oferta o demanda. Debemos analizar si verdaderamente los poderes públicos han influido de forma decisiva en el valor, en el precio o en la oferta y la demanda.

# LA CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*“El valor de cambio de todas las mercancías, aumenta a medida que las dificultades de su aumento de la producción.” David Ricardo*



*Fuente: Retrato de D. Ricardo. 1821 Thomas Phillips. National Portrait Gallery*

## 1.1.2 Teoría del beneficio: David Ricardo

David Ricardo (1772-1823). Su libro más importante se titula “Principios de Economía Política”. La defensa de la introducción de la maquina en la producción y la manifestación de que ello aumenta el rendimiento neto de la producción pero disminuye su rendimiento bruto, por lo cual se desocupan obreros en los procesos productivos, es uno de los aspectos importantes, que sirvieron de base a la tesis del socialismo marxista acerca del ejército industrial de desocupados y la reserva de mano de obra industrial.

Ricardo escribió innumerable postulados y ensayos menores sobre distintas temáticas económicas, entre los que predominaban el análisis de las divisas, el reparto del valor y la distribución y libre circulación de los bienes. Como ya hemos dicho su obra más destacada sería **Principios de economía, política y tributación (1817)**, su obra maestra es un alarde de madurez y precisión en el paradigma de la economía clásica, en la que fue muy crítico con el reparto de los recursos, tal y como afirmaba en su prefacio:

El principal problema de la economía política es determinar las leyes que regulan la distribución.

*“Existen algunas cosas cuyo valor está determinado solamente por su escasez. Ningún trabajo puede aumentar su cantidad y, por consiguiente, su valor no puede ser reducido aumentando la oferta ... Su valor es enteramente independiente de la cantidad de trabajo necesaria para producirlas, y varía según el grado de riqueza y las inclinaciones de los que desean poseerlas. “*

*“Estas cosas, sin embargo, constituyen una parte muy pequeña de la masa de artículos que se cambian diariamente en el mercado. La gran mayoría de estas cosas que son objeto de deseo se obtienen por medio del trabajo; y pueden ser multiplicadas no sólo en un país, sino en muchos, casi sin límite alguno, si estamos dispuestos a emplear el trabajo necesario para obtenerlas. “*

*“Así, pues, al hablar de las cosas, de su valor en cambio y de las leyes que regulan sus precios respectivos, nos referimos siempre a aquéllas cuya cantidad puede ser aumentada por el esfuerzo de la industria humana y en cuya producción la competencia actúa sin restricciones.”*

*Ricardo, 1817 “Principios de economía política y tributación”*

**TEORÍA DEL VALOR.** Para Ricardo, el punto de partida del análisis es el problema del valor. Para abordarlo adoptó el principio de la determinación del valor por el trabajo. Ricardo distinguió entre el valor en uso y el valor en cambio, siendo ambos independientes entre sí, ya que para él podía haber objetos con elevado valor en uso y escaso valor en cambio. El elemento determinante del primero es su utilidad, mientras que el del segundo depende esencialmente de los deseos y posibilidades del comprador, cuyo valor depende del trabajo humano que se ha necesitado para producirlos. El valor en cambio se identificaba con el precio natural, el cual tenderá siempre al precio de mercado. Éste, a su vez, viene determinado por las condiciones de la oferta y la demanda. Ricardo comparte con Smith que el trabajo mide el valor no solamente de esa parte del precio que se descompone en salario, sino también de la que se descompone en renta y ganancia.

Ricardo argumenta que la diferencia de salarios no es una causa de variación del valor relativo de los bienes y el estudio debe recaer sobre la variación del valor relativo, no en la variación del valor absoluto como hacia Smith. En cambio, sí es una causa de la variación de valor la dificultad con la que se realiza un trabajo. En palabras del propio Ricardo:

138

*“La valuación de las distintas calidades de trabajo se ajusta rápidamente para los fines prácticos y depende mucho de la destreza comparativa del trabajador, así como de la intensidad del trabajo realizado.”*

Hay dos conceptos importantes que introduce en sus teorías:

Capital circulante: La riqueza de una nación que se emplea en la producción, y comprende los alimentos, vestidos, herramientas, materias primas, maquinarias, entre otros, necesarios para dar efectividad al trabajo; el capital circulante constituye el fondo de salarios, lo que Smith consideraba como la acumulación de bienes y servicios necesarios para el sostenimiento del trabajador mientras termina el proceso de producción y comercialización.

Capital fijo: La maquinaria y demás objetos que se utilizan en la producción por más tiempo que el de un proceso productivo aumentan o disminuyen con el valor del trabajo. Así el valor del trabajo, no influye en el precio natural de los bienes que el trabajo fabrica. En definitiva, Ricardo establece que el valor de los bienes, manteniendo fijo el capital y variando la cantidad de trabajo necesaria, es la proporción en que varía el valor relativo y el límite de la variación del valor relativo es proporcional a la cantidad adicional de trabajo requerida para su producción.

Ricardo concluye que el aumento del salario hacia elevar el precio de la mercancía solo en la medida en que la fuerza de trabajo sea importante dentro del costo de producción.

Esto viene a decir que el impacto de la modificación en los salarios sobre el producto final varía en función de la proporción del capital fijo respecto al circulante.

*“Parece también que en proporción a la durabilidad del capital, empleado en cualquier clase de producción, los precios relativos de aquellos bienes en los cuales se empleó dicho capital duradero variarían inversamente a los salarios; bajarían al aumentar los salarios, y aumentarían cuando los salarios bajen; al contrario, los producidos principalmente a base de trabajo y con menos capital fijo, o con capital fijo de un carácter menos duradero que el medio en que se estima el precio, aumentarían al subir los salarios y bajarían cuando los salarios se reduzcan.”*

*Ricardo 1817. “Principios de economía política y tributación”*

**TEORÍA DE LA DISTRIBUCIÓN:** Ricardo determina el salario de la misma forma que Smith y la ganancia la coloca como el residuo que da al deducir el precio, el salario y la renta. Abogando por una libre circulación de los bienes y mercancías, y siendo partidario de eliminar las importantes trabas existentes al comercio internacional.

La renta depende de la calidad de tierra. Ley de los rendimientos marginales decrecientes.

La gente tiende a cultivar las tierras que estén más cerca de los centros de consumo o ciudades y sobre todo que sean más fértiles. El problema es que al aumentar la población también crece la necesidad de alimentos, por lo cual comienzan a cultivar las tierras de menor calidad, en las cuales se obtiene un menor rendimiento, por esta teoría de la renta, en la que realiza un análisis sobre las diferencias de renta existentes entre los terratenientes (capital) y los trabajadores (fuerza laboral) fue admirado por Karl Marx, convirtiéndose en el punto de arranque de sus obras al respecto.

139

Esta misma teoría es la realidad actual del valor del suelo y su especulación, de la misma forma se tiende a urbanizar y especular con el suelo cerca de las poblaciones, en los bordes urbanos, la población por lo tanto va creciendo y se precisa mayor suelo, se comienza ampliar los sectores del suelo a urbanizar perdiendo calidad de las obras y dando prioridad a la transformación rápida del suelo, creando de esta manera expectativas empresariales que provocaran un aumento de los valores del suelo, aún sin estar urbanizados.

**La teoría de la renta de la tierra.** Esta teoría, planteada anteriormente por Malthus, es la renta de la tierra era concebida como el excedente producido por el trabajo aplicado en las condiciones relativamente más favorables en comparación con el trabajo aplicado en las tierras más marginales o de menor calidad. Para Ricardo, dicha renta era la consecuencia de la escasez de tierras que se había producido al ritmo del crecimiento de la población y del progreso social, los cuales obligaron a poner en cultivo tierras de menor calidad que a la larga ofrecieron una productividad ínfima en comparación con la tierras buenas. La diferencia entre el producto de las tierras de mejor y menor calidad es lo que Ricardo consideró como renta de la tierra o renta diferencial. Según él, esa diferencia era

la que determinaba que se persiguiera cultivar unas tierras antes que otras. Teoría trasladable a la transformación de los suelos y a la evolución de sus precios.

**La teoría del salario natural.** Para elaborar esta teoría, Ricardo se basó en la idea de que los salarios tendían siempre a establecerse en un mínimo de subsistencia, utilizando la distinción entre precio natural y precio de mercado. El primero era aquel que podía considerarse como la cantidad mínima que un obrero necesitaba para vivir según el nivel de vida habitual y generalmente aceptado, esto es, la cantidad necesaria para reponer sus desgastes y asegurar la continuidad de la especie. El precio natural dependía del precio que el trabajador tenía que pagar por las subsistencias (el coste de la vida para Ricardo). El precio de mercado era aquella remuneración que el trabajador recibía por su trabajo, determinado por las condiciones de la oferta y la demanda.

De la misma manera podemos distinguir dos valores del suelo “su precio natural” y su “precio de mercado”, este primero es el que se obtiene como una cantidad mínima del mismo según sus costes y gastos de transformación, e incluso aplicando los correspondientes beneficios, este valor se obtendrá de forma clara y concisa y estará acorde con las relaciones mercantiles del resto de los agentes que componen el producto inmobiliario, pero de forma distinta se ha creado el precio del mercado que se establecerá por la oferta y demanda.

David Ricardo enfocó su análisis a la distribución de los ingresos, y distinguió tres estratos sociales con discrepancias importantes entre ellos dependiendo de sus intereses:

140

- Los capitalistas o los nuevos industriales: característicos por su eficaz asignación de los recursos mediante el ahorro y la inversión.
- Los terratenientes: aquellos que recibían una renta y la posesión de colectivos de trabajadores, pero a diferencia de los capitalistas, no contribuían al crecimiento económico.
- Trabajadores: poseedores del factor trabajado.

Según el modelo de crecimiento que construyó Ricardo, pese a que nunca lo formuló expresamente, los salarios son considerados una constante al aumentar los salarios no aumenta el valor de los bienes, sino que disminuye la porción correspondiente al beneficio o “utilidades del capital”.

*“Un aumento de salarios... por la dificultad de suministrar los productos necesarios en que se gastan, no produce el efecto de elevar los precios, sino que tiene un efecto importante para reducir las utilidades.....”*

La misma división social tenemos para el urbanismo de este siglo: el Agente urbanizador (capitalista), el propietario del suelo (el terrateniente) y el trabajador y el consumidor del resultado inmobiliario (el trabajador)

**TEORÍA SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL.** Uno de los aspectos en los que más descolló la capacidad reflexiva y teórica de Ricardo fue en el ámbito del comercio internacional. A él se debe la teoría de los costes comparativos, piedra angular de la doctrina librecambista o capitalista. Según esta ley, teniendo en cuenta la relación proporcional entre precios y horas de trabajo, cada nación tiende a especializarse en la producción y exportación de bienes que les representa un menor coste en relación a



otros países; y viceversa, cada país tenderá a importar aquellos bienes que les representa un mayor coste de producción o fabricación. Ricardo establece que los países poseen ventajas comparativas, es decir que disponen de mayor eficacia ante otros, por lo cual se podría producir y vender a los demás lo que estos no alcanzaban a cubrir, así como estos podían cubrir lo que les faltara con compras a otros.

Ricardo define el libre comercio sin barreras, pues de esta forma los países utilizarán mejor sus propios recursos.

Tampoco nos estamos alejando de la realidad actual, cada país en su capacidad de desarrollo urbanístico tiende a especializarse en un tipo de producción, que como veremos posteriormente difieren considerablemente según la legislación de cada estado. Así pues España en las últimas décadas se ha especializado en el producto inmobiliario de viviendas, produciendo lo que podríamos asimilar a la "exportación de bienes: vivienda residencial en propiedad"

En aspectos monetarios, Ricardo se mostró como un defensor de la teoría cuantitativa del dinero y un convincente expositor de la teoría de la paridad del poder de compra respecto de los tipos de cambio extranjeros. En cuanto a la doctrina del equilibrio automático de la balanza comercial, Ricardo la definió como la relación directa entre la masa monetaria en circulación y el nivel de los precios, de forma que una variación de una de las dos magnitudes podía alterar automáticamente la otra en el sentido contrario.

*"El comercio exterior sería posible aun cuando tuviera una desventaja absoluta en la producción de todos los bienes respecto de otro país, ya que a este último le resultaría beneficioso especializarse solo en la producción de aquellos en los que contase además con ventajas comparativas o relativas y adquirir al primero aquellos en los que tuviese una desventaja comparativa."* Ricardo, 1817

Sobre todas estas bases, Ricardo construyó una teoría de la evolución de la sociedad capitalista que no preveía, ni tan siquiera, el subempleo ni crisis estructurales, elementos que, como todos sabemos, son la otra cara de la moneda de las economías liberales o capitalistas

Marx dice específicamente, en artículos por él editados, que el concepto "plusvalía" lo toma de David Ricardo, quien desarrolla hasta cierto punto teoría del valor-trabajo, dándole ese nombre. Ricardo toma como punto de partida el concepto de valor comentado por Adam Smith. Este último es el primer economista conocido, por así definirlo, que plantea el concepto de "valor" que es la base de la plusvalía o plusvalor y Ricardo criticando a Smith.

*Observatorio astronómico de Madrid, Juan Villanueva. 1790*



*Fuente: Museo Municipal de Madrid. Casariego 1842*

# LA CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*“No hay mejor prueba del progreso de la civilización que el progreso del poder de cooperación.”. John Stuart Mill*



*Fuente: Retrato de John Stuart Mill en 1873.  
Gorge Frederic Watts*

## 1.1.3 Las Leyes de producción y distribución: Los ciclos económicos: John Stuart Mill.

John Stuart Mill (1806-1873), ejerció una influencia en el pensamiento moderno, con su obra el “Sistema de Lógica”, tan notable o más que el resto de sus escritos sobre economía. Su obra de economía más conocida y más leída se llama “Principios de Economía Política” y con ella trato de sustituir “La Riqueza de las Naciones”, porque lo juzgo de anticuado e imperfecto en muchas partes.

Las principales tesis de él se refirieron a los puntos siguientes:

143

Producción: señala tres factores esenciales: recursos naturales, trabajo y capital, admitió la existencia de ciertas leyes de la producción, relacionada con los rendimientos decrecientes de la tierra.

Distribución: los principios que regulan los salarios, la renta de la tierra y las ganancias, están sometidos a la acción humana y a las decisiones de la sociedad.

Fue optimista al pensar que el hombre podía reducir la desigualdad existente en la propiedad de la riqueza; que al final todos los miembros de la sociedad, incluyendo a los trabajadores, tendrían garantizados su bienestar y su seguridad.

Otros aportes de J.S. Mill a la teoría económica son:

- La teoría de los costos conjuntos en la producción.
- La aplicación de la teoría cuantitativa del dinero al papel de la moneda convertible.
- Una amplia y calurosa exposición y defensa de la naturaleza y servicios de la especulación.
- La doctrina sobre que el comercio internacional descansa en la oferta y la demanda de los países. Se refiere a su famosa ley de la “ecuación de la demanda internacional”.

- El valor tiende a oscilar acerca de su punto de equilibrio en el cual la cantidad de productos ofrecidos es igual a la cantidad demandada.

El progreso industrial: lo analizo en tres aspectos: el aumento del capital, el aumento de la población y las mejoras en los procesos de la producción.

El papel del Estado: el principio general de la acción oficial debía el “laissez- faire”. En conjunto, la actividad privada es mejor que la intervención del Estado, porque hay más economía en costo y más interés en el trabajo. Además, una mayor acción del sector privado tiende a conservar las instituciones democráticas.

Otras tesis reformistas que propuso John Stuart Mill se refieren a la distribución de la propiedad a través de la regulación de los impuestos a las herencias y finalmente, el establecimiento de una jornada de trabajo más corta.

Otros aspectos de la economía en el que John Stuart Mill hizo sus estudios son:

- La aplicación de la teoría cuantitativa del dinero al papel moneda.
- El valor tiende a oscilar cerca de un punto de equilibrio en la cual la cantidad de productos ofrecidos es igual a la cantidad demandada.

La doctrina librecambista, es una de “las conclusiones más valiosas de la filosofía política moderna”. John Stuart Mill rechaza los aranceles proteccionistas, aceptando sólo los fiscales o recaudatorios, y no sobre bienes salario.

*“Lo que es seguro, empero, es que todo lo que ganemos lo perderá algún otro, y además estarán los gastos de la recaudación.....si la moralidad internacional fuese correctamente comprendida y obedecida, esos impuestos no existirían, porque son contrarios a la riqueza universal.”<sup>3</sup> Mill 1844. pp. 49.*

*«...el interés común de todas las naciones es que cada una de ellas se abstenga de toda medida que disminuya la riqueza agregada del mundo comercial, ... “ Mill 1844. pp 55.*

John Stuart Mill expone indirectamente su ética económica, una ética en la que los empresarios "saben" o "deberían saber", cómo auto-regular la oferta, la producción, sin necesidad de estimulación al consumo. De alguna manera John Stuart Mill, presupone una ética compartida, unos valores comunes, un sentido común, entre los que producen y los que consumen, la falta de este es lo que produce el error de que solo a través de la de la producción es posible el aumento de riqueza y a la depreciación (o entropía, especulación) del valor de las cosas y de su consumo.

*“Mientras hay algunas personas desposeídas, no digamos de bienes de subsistencia sino incluso de los lujos más refinados, y que están dispuestas a trabajar para conseguirlos, habrá empleo para el capital....“ Mill 1844 pp 87.*

---

<sup>3</sup> John Stuart Mill (1806-1873) *“Ensayos sobre algunas cuestiones disputadas en economía política.”* Edición de Carlos Rodríguez Brau. Alianza Editorial, Col. Humanidades, Madrid, 1997. pp 49-87

Estamos ante un cambio político y social que pasa o se da a través de la industria y el comercio.

La aportación de este economista al estudio que estamos realizando, es la propia necesidad del control del mercado por la empresa privada y la consideración de que el aumento de la oferta del suelo (la producción) no produce riqueza, si esta, no está regulada por la intervención del Estado.

Analizados los tres grandes economistas y pensadores que han sido desde siempre considerados como los grandes definidores del concepto del valor y plusvalor, no se puede se puede dejar de realizar una comparativa y su aportación al trabajo de investigación en relación con el suelo y sus factores de valor y plusvalor.

Para Adam Smith: El valor basado en la oferta y la demanda; el comercio, libre de toda prohibición; la competencia, elevada a la altura de un principio. La ganancia no se genera en la esfera de la circulación (o sea, en el comercio) ni los metales preciosos representan el fundamento de la riqueza nacional que llevaba a los países mercantilistas a adoptar políticas comerciales ventajosas a fin de aumentar las existencias de oro y de plata, la ganancia o el beneficio se genera en la esfera de la producción y el fundamento de la riqueza nacional es el trabajo que puede alcanzar su máxima expresión (o productividad) si el mercado se expande más allá de ciertos límites.

Para David Ricardo: Teoría de los costos comparativos que generaliza la teoría de las ventajas del libre comercio. El interés de los terratenientes pasa de ocupar un lugar compatible con el desarrollo social.

Ricardo, dice que la calidad de la tierra no hace variar el precio del bien, pues esta se produce por un aumento de precios y no aumentan estos por consecuencia de una renta. El cultivo de la tierra menos fértil hace que se aumente el valor comparativo con relación a la tierra más fértil, pues es necesario un mayor esfuerzo para producir.

El que el precio natural se basa solamente en la cantidad de trabajo y no, en el salario, el beneficio y la renta. En cuanto al precio de mercado señala que se regula teniendo en cuenta la oferta y la demanda, es decir, que los intereses de los empresarios que buscan la actividad que les genere mayor beneficio.

John Stuart Mill, por su parte sopesa las ventajas y desventajas del socialismo y la libre competencia, concluyendo que ninguna de las dos formas constituye el ideal ni el vacío, constituye una síntesis de Smith y Ricardo.



## 1.2 LA TEORÍA UTILITARISTA

El **utilitarismo** históricamente, es la teoría que defiende que la moral consiste en buscar el máximo bien para el máximo número y a distribuir el bienestar de manera imparcial según el principio de que cada uno vale por uno y sólo por uno, aparece durante la revolución industrial, en el siglo XIX británico con Jeremy Bentham (1748-1832) y con John Stuart Mill (1806-1873) como precursor de esta teoría, pero el propio Bentham reconocía que el principio básico de su filosofía provenía de los ilustrados Helvetius (1715-1771) y Beccaria (1738-1794). Para el primero «*El interés personal es en cada sociedad el único apreciador del mérito de las cosas y de las personas*» y para Beccaria en *Dei delitti e delle peno*, el criterio de las leyes «*dictadas por un observador imparcial de la natura humana*» debería ser: «*el máximo de felicidad posible repartido entre el más gran número.*» De hecho, toda la teoría utilitaria no hace más que profundizar en el significado y los implícitos de ambos axiomas. Pero el utilitarismo tiene como mínimo otros cinco antecedentes filosóficos de una cierta entidad:

1.- El epicureísmo: Hacer lo útil para hacernos felices quiere decir, tanto para Jeremy Bentham y John Stuart Mill como para Epicuro, optar por el máximo bien y no por un bien total, perfecto e inalcanzable.

2.- El nominalismo. Teoría defendida por Guillem de Ockham (1290-1349) y por los franciscanos medievales, según la cual los conceptos universales no existen.

3.- La teoría de los ídolos. Francis Bacon (1561-1626). Para este filósofo del Renacimiento “*ídolos*” son todo aquello que nos impide pensar libremente y, por lo tanto, nos obliga a hacer mala filosofía (la tradición, los conocimientos que no superan la experiencia práctica, los conceptos mal formulados, el respeto por el pasado). Los utilitaristas consideran que es un error muy habitual en la filosofía dejarse llevar por los ídolos, en lugar de tener presentes los hechos.

4.- El empirismo. David Hume (1711-1776). El denominado “*principio de la copia*” de los empiristas, según el cual sólo puede ser aceptado aquel concepto del cual sabemos a ciencia cierta de qué impresión deriva. Es mejor objetivamente aquel acto moral que procura más bienestar para un mayor número de individuos, no el más emotivo.

5.- El liberalismo ilustrado, en la medida que el utilitarismo se manifiesta contra toda tutela moral. Cada cual debe ser libre y responsable de sus actos y la autonomía personal, es la base de la responsabilidad moral.

Desde el análisis histórico de la teoría del utilitarismo, el utilitarismo es a veces resumido como *“el máximo bienestar para el máximo número”*. De este modo el utilitarismo recomienda actuar de modos que produzcan la mayor suma de felicidad posible en conjunto en el mundo.

El utilitarismo lucha por un deseo de libertad, es una forma de liberalismo, nace el liberalismo económico, que se hará cargo del capitalismo en el siglo XX y el liberalismo social que se hará en el curso del siglo XIX con el socialismo y más tarde el comunismo.

En el utilitarismo no sólo se han planteado teorías que propugnan la maximización de la felicidad, sino también otras que hablan del bien, del placer, de aumentar el placer y reducir el dolor, del bienestar, de la satisfacción del deseo, etc. Tal como manifiesta J.J.C. Smart<sup>4</sup>, uno de los más consistentes defensores del utilitarismo como consecuencialismo radical.

*“El utilitarismo es la doctrina que enseña que la bondad de las acciones se ha de juzgar por sus consecuencias”<sup>5</sup>*

La aportación del utilitarismo se nota reflejada en las vigentes legislaciones del suelo, la impaciente necesidad de generar riqueza en beneficio de todos, la materialización de las plusvalías, en beneficio de todos, y la lucha para evitar la especulación del suelo en beneficio de todos.

Para Amartya Sen<sup>6</sup>, el utilitarismo es como principio moral se puede considerar como una combinación de tres requisitos elementales:

1. Bienestar basado en la utilidad, que requiere que la bondad de un estado sea solamente una función de la información sobre la utilidad relativa de ese estado.
2. Ordenación mediante la suma, este requisito establece que la información sobre la utilidad de cualquier estado, sea evaluada considerando sólo la suma total de las utilidades en ese estado.
3. Consecuencialismo, que requiere que cada elección ya sea de acciones, instituciones, motivaciones, normas, etc., se determine finalmente por la bondad del estado social consiguiente.

El principio de Utilidad es pues el principio moral ideal.

*“El origen de la doctrina utilitarista se encuentra en el debate en que se opuso durante la mayor parte del siglo XVIII. Los filósofos del "sentido moral".<sup>7</sup>*

---

<sup>4</sup> **Smart, John Jamieson Carswell (1920-2012)** Filósofo australiano y académico profesor emérito de la Universidad Nacional de Australia. Trabajó en los campos de la metafísica, la filosofía de la ciencia, filosofía de la mente, filosofía de la religión y filosofía de la política. Defensor del utilitarismo extremo.

<sup>5</sup> **Smart, John Jamieson Carswell** *“Utilitarismo extremo y restringido, en Ph. Foot, teorías sobre la ética”*. Madrid F.C.E., 1974, pág. 248 The Philosophical Quarterly, October de 1956.

<sup>6</sup> **Sen, Amartya Kumar** (Bengalí 1933) Filósofo y economista Indú galardonado con el premio Nobel de Economía en 1998. Sus escritos ayudaron a definir el campo de la «elección social», donde pone en cuestión el utilitarismo dominante y propone integrar «bienes» como la libertad y la justicia en el cálculo del desarrollo.

<sup>7</sup> **Troyer, Juan.** Profesor de Filosofía en la Universidad de Connecticut *“The Classical Utilitarians: Bentham and Mill”*. 1999

---



# LA CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*La mayor felicidad del mayor número es el fundamento de la moralidad y el derecho". Jeremy Bentham*



Fuente: Retrato de J. Bentham. Henry William Pickersgill 1875. National Portrait Gallery.

## 1.2.1 La Utilidad como principio del valor: Jeremy Bentham

Jeremy Bentham (1748-1832) este economista, filósofo y sociólogo inglés, considerado padre y desarrollador del eudemonismo o utilitarismo social, consistente en buscar la felicidad para el mayor número de personas, tal y como expresa en su obra *Introducción a los principios de la legislación y las costumbres* (1789).

La felicidad se halla en el placer y es opuesta al dolor, y el hombre, la ética y las normas jurídicas se mueven bajo ese supuesto. Cualquiera de los actos (incluyendo aquí no sólo los actos individuales, sino también a los grupos políticos y a las demás instituciones) humanos debe ser enjuiciado y considerado dependiendo de la *utilidad* que posea, dependiendo por tanto, de la cantidad de felicidad que produzca.

Estas teorías utilitaristas tuvieron gran influencia en política, sobre todo en el parlamento británico, donde se generó una corriente utilitarista. También en ciencias sociales, se ha reconocido la influencia de Jeremy Bentham en las teorías económicas que defienden la subjetividad en el valor económico: marginalismo o del valor basado en la utilidad marginal.

Sus ideas sobre economía no fueron las más divulgadas, sino su *utilitarismo*, lo que daría gran estímulo a los pensadores de su época. Pues hizo de la utilidad un concepto central en sus argumentos a favor de las reformas (siempre alejándose del *laisse faire*) y que posteriormente influirían en la economía y el concepto del valor.

Para Bentham:

$$\text{Interés social} = \sum \text{Intereses individuales}$$

Según su utilitarismo, la felicidad (no del individuo, sino de la sociedad) era el *summum bonum* (el bien supremo, "*Introduction to the Principles of Moral and Legislation*" de 1789):

*"La naturaleza ha colocado a la humanidad bajo el gobierno de los señores soberanos: el dolor y el placer. Son los únicos que nos señalan lo que debemos hacer y los que determinan lo que haremos....."*  
Bentham 1789

El principio de utilidad reconoce esta sujeción. La visión de J.Bentham sobre la naturaleza humana es esencialmente pasiva, la gente es "empujada" por la búsqueda del placer y la huida del dolor. De ahí que no existan motivos malos o deficiencias morales, sino sólo cálculos malos respecto del placer y del dolor. La educación podría ayudar a realizar adecuadamente los cálculos. Jeremy Bentham fue un firme partidario de la educación como medio de reforma social.

J.Bentham tomó el dinero como elemento de medida del cálculo placer-dolor. Y reconoció implícitamente que estaba sometido a la ley de utilidad marginal decreciente. Pero quiso evitar la conclusión de que el reparto de riqueza aumentaría el bienestar total. El centro de su pensamiento no es la felicidad individual, sino el **PRINCIPIO DE UTILIDAD** o principio de la máxima felicidad:

*"El sumo bien es la máxima felicidad del mayor número de personas".*

Sin embargo, y a diferencia de Smith, Bentham piensa que:

*"La búsqueda que cada hombre hace de sus propios fines egoístas no hace aumentar la felicidad pública, no hay una armonía natural de intereses".*

150

Por eso recae sobre el gobierno la tarea de hacer posible tal armonía.

Hoy día diríamos que por ello también recae en el gobierno el proporcionar mayor riqueza y la correcta distribución de esta, controlar el plusvalor y controlar la especulación, en el caso que nos ocupa. Y es por ello cuando la política urbanística actual, aboga por generar el mayor bienestar social si es a través mayor número de individuos.

Para Jeremmy Bentham, la función de las leyes es establecer un sistema de castigos y recompensas que induzca a los individuos a realizar acciones que contribuyan a la máxima felicidad para el mayor número. No obstante, hay que señalar que para este pensador la legislación (la aplicación de fuerzas coercitivas por parte del Estado) es un mal necesario.

Del principio de máxima felicidad enumera cuatro grandes objetivos que deberían perseguir los sistemas políticos:

- La subsistencia
- La seguridad
- La abundancia
- La igualdad

Estos mismos objetivos planteados en la teoría económica y política de Bentham trasciende en las propias legislaciones de los últimos tiempos, la necesidad de que subsistencia de un mercado del suelo, la necesidad de que toda actuación urbanística esté avalada por la seguridad, la obsesión por la abundancia de oferta y por último la igualdad y reparto social de la riqueza.

Al elevar la igualdad al rango de objetivo de la política, abrió el camino por el que John Stuart Mill, desarrolló nuevas ideas acerca de la distribución. A la vez que se oponía a un precio máximo sobre los intereses era partidario de un precio máximo sobre el grano. Lo que le valió las críticas de Smith.

Sugirió que el gobierno se hiciera cargo de los "*seguros de vida*", lo que constituyó el germen de la idea de los seguros sociales. Que tomaría cuerpo solamente a partir de la década de 1870 en Alemania.

Para tomar decisiones de política se puede seguir un criterio utilitario: los placeres y los dolores pueden ser ordenados según su valor, y dicho valor puede estar determinado teniendo en consideración ciertas dimensiones, tales como la intensidad, la duración, la certeza e incertidumbre y la proximidad o lejanía. A las que hay que añadir el número de personas afectadas.

El interés de Bentham por los máximos y los mínimos establece un precedente para el empleo futuro de los principios de máximos de la teoría del consumidor.

Uno de los muchos problemas a los que tuvo que enfrentarse Bentham fue el de las comparaciones inter-personales de utilidad. La felicidad de un hombre puede ser un veneno para otro hombre. El hecho de que diferentes individuos tengan gustos diferentes, rentas diferentes, objetivos diferentes y ambiciones diferentes, hacen que las comparaciones de utilidad sean distintas para los diferentes individuos, y el criterio objetivo cambie. A pesar de ser consciente de ello consideraba que había que realizar tales comparaciones, sino la reforma social sería imposible.

Llevado al urbanismo actual y al mercado del suelo, es también y ahora un enfrentamiento entre las diferentes formas de gestionar, las diferentes formas de transformar el territorio para los diferentes necesidades de los individuos, lleva a conceptos contrapuestos.

En definitiva, lo importante del pensamiento de Bentham fue que impulsó la reforma de las instituciones, en el sentido de orientar los incentivos económicos de acuerdo con la voluntad general.

*“Un hecho supuesto verdadero puede servir de motivo de creencia sobre la verdad o la falsedad de otro.”*

*“Así toda prueba comprende al menos dos hechos distintos.”*

*El que podemos llamar hecho principal, el que se trata de probar y el hecho probatorio, que se emplea para probar la certeza o falsedad del hecho principal.”*

*“Toda decisión fundada en una prueba procede por vía de la conclusión, dado tal hecho, concluyo sobre otro. “*

*Jeremy Boulton*

---

*La oferta crea su propia demanda.” Jean Baptiste Say*



*Fuente: Gravado de J. Baptiste Say. Hopwood 1850.  
La Galerie de Napoléon*

## 1.2.2 La oferta crea la demanda: Jean Baptiste Say

Jean Baptiste Say (1767-1832). Su obra principal la tituló “Tratado de Economía Política”. Podemos agrupar postulados económicos bajo los títulos de producción, distribución y consumo. Aprovechando su condición de propietario de una fábrica de textiles de algodón, introdujo el término “entrepreneur” (empresario), para distinguir al prestamista de fondo, de aquellos que combinan tierra, mano de obra y capital, para formar empresas de negocios. En su obra expuso la conocida ley de los mercados, con la cual explica que es la producción la que abre mercados a los productos; es decir, los productos se cambian por otros productos, recomienda moderar el consumo, afianza la solidaridad inter-industrial y justifica el libre cambio.

153

La contribución más importante fue por la conocida “Ley de los mercados” o “Ley de Say” (1803)

- No puede haber demanda sin oferta.
- Propone que la producción total de bienes en una sociedad o sistema económico determinado implica una demanda agregada que es suficiente para comprar todos los bienes que se ofrecen.
- La oferta crea su propia demanda.

La producción total de bienes en una sociedad o sistema económico determinado, implica una “demanda agregada” que es suficiente para comprar todos los bienes que se ofrecen. Es decir, hay una continuidad en el dinero circulante.

Una implicación importante de lo anterior es que una recesión no ocurre por un fallo en la demanda o por carencia de dinero: dado que el precio de venta de cada producto genera ingresos o beneficios suficientes para comprar otro producto, sin que nunca se puede dar una insuficiencia de la demanda puesto que aunque las personas ahorren en el presente, deberán usar (ya sea consumir o invertir) ese dinero más adelante. Incluso en el caso en que muchos guarden su dinero, la situación no se modificará en lo substancial: los precios bajarán y se adaptarán al menor flujo de ingresos, sin afectar mayormente el empleo de recursos económicos (de la misma manera que un aumento

del circulante no incrementa la demanda, una reducción del circulante no la disminuye; sólo los precios cambian).

No puede haber demanda sin oferta. Cuantos más bienes (para los que hay demanda) se produzcan, más bienes existirán (oferta) que constituirán una demanda para otros bienes, es decir, la oferta crea su propia demanda, esto expresado en palabras del mismo Say es:

*“Un producto terminado ofrece, desde ese preciso instante, un mercado a otros productos por todo el monto de su valor. En efecto, cuando un productor termina un producto, su mayor deseo es venderlo, para que el valor de dicho producto no permanezca improductivo en sus manos. Pero no está menos apresurado por deshacerse del dinero que le provee su venta, para que el valor del dinero tampoco quede improductivo. Ahora bien, no podemos deshacernos del dinero más que motivados por el deseo de comprar un producto cualquiera. Vemos entonces que el simple hecho de la formación de un producto abre, desde ese preciso instante, un mercado a otros productos.”<sup>8</sup>*

La idea esencial de la Ley de Say es que sólo se puede comprar lo que previamente se ha producido, es decir que la producción precede siempre a la compra, y que además todo lo producido acaba vendiéndose.

Antes de poder demandar bienes hay que haber producido otros bienes para intercambiarlos por los bienes deseados (lo que implica una relación causa-efecto de la oferta hacia la demanda), y su corolario es que no pueden existir períodos prolongados de sobre-producción y sub-consumo si el mercado no sufre interferencias.

### **Ley de Say y coherencia lógica.**

La ley de Say, de 1803, en esencia sostiene que a una venta le sigue siempre una compra, de manera que la oferta genera su propia demanda. Say decía que cuando un productor termina un producto, su mayor deseo es venderlo, y cuando lo ha vendido o está pensando en deshacerse del dinero que le proveyó la venta, comprando otro producto. Originariamente Say formuló su ley para ser aplicada al mercado de bienes, y luego Walras la generalizó al conjunto de los mercados (esto es, laboral, monetario y financiero). Lo importante es que, según la ley de Say, el sistema capitalista no podría generar de forma endógena crisis generales de sobreproducción.

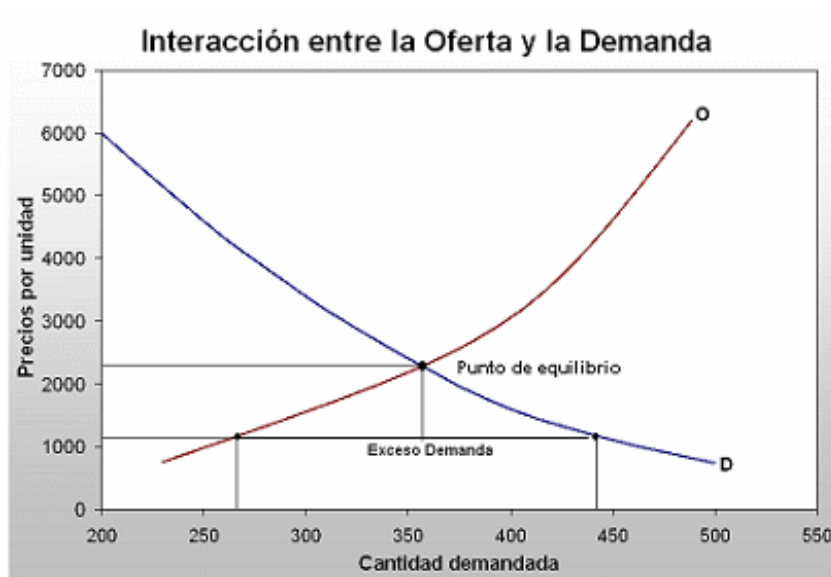
A lo sumo podrían existir crisis en determinadas ramas o sectores, debido a las desproporciones que son propias de toda coordinación basada en el mercado; pero no una crisis generalizada. Es lo que pensaba Ricardo, que adhería a la ley de Say; y lo que piensan los neoclásicos. Según éstos, las crisis solo pueden generarse por interferencias externas a la economía (típicamente, por las malas políticas gubernamentales). Si los mercados funcionan libremente, y siempre de acuerdo a la ley de Say, no puede haber crisis económicas.

---

<sup>8</sup> Say, Jean Batipste. *“Traité d'économie politique, ou simple exposition de la manière dont se forment, se distribuent, et se composent les richesses»*. (1803), traducido al inglés como *“A Treatise on Political Economy, or the production, distribution and consumption of wealth, (1803)”*.

# LA CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto



Fuente: <http://www.eksd.wordpress.com>

Con la Ley de Say nos encontramos que el mercado del suelo en el último siglo, los políticos y legisladores han basado su regulación exclusivamente con el concepto oferta, sin más, y sin considerar que la demanda está interrelacionada con la oferta.

Nuestro planteamiento nos hace cuestionar si el urbanismo y su legislación han regulado la oferta conforme a la demanda. Es por tanto la Ley de Say una aportación muy importante y objetiva para incluir en este análisis, y deducir si la oferta y la demanda con el apoyo de la legislación han producido la especulación del suelo. Análisis en el que concluiremos si la ley de Say es o debe ser parte a tener en cuenta en el momento de legislar urbanísticamente.





*“No existe el valor absoluto, el valor es una relación entre un bien y un individuo”. Hermann H. Gossen*



Fuente: Fotografía de H. Gossen. Policomonics

### 1.2.3 La teoría del consumo. Principio de la teoría marginal: Hermann Heinrich Gossen

Los marginalistas introdujeron un “Lenguaje Formalizado”, que llevó a la utilización de las matemáticas en la economía. Entre otros desarrollos, el marginalismo es responsable del individualismo metodológico que caracteriza muchos de los estudios en el área incluso en el presente.

Los principios fundamentales de esta escuela fueron enunciados en torno a 1870, casi simultáneamente, por tres economistas de diferente nacionalidad, Wilian S. Jevons en Inglaterra, Karl Menger en Austria y Léon Walras en Francia. No obstante aunque calificado como utilitarista fue Hermann Heinrich Gossen es reconocido como el gran investigador de la economía pura y el precursor de los economistas neoclásicos y marginalistas.

Hermann Heinrich Gossen (1810-1858). Fue el precursor de este nuevo enfoque (Teoría marginal), enunció la ley del decrecimiento de la utilidad marginal y la ley de la igualdad de las utilidades marginales ponderadas.

Este funcionario prusiano, precursor del marginalismo y de la economía matemática, permaneció totalmente ignorado hasta que primero Wilian S. Jevons y luego Léon Walras le rescataron del olvido poniendo de manifiesto los importantes logros de su *Entwicklung der Gesetze des menschlichen Verkehrs* (Desarrollo de las leyes del intercambio entre los hombres) 1854.

- La primera ley de Gossen, conocida como **Ley del decrecimiento de la utilidad marginal**, supone que la cantidad de goce que un individuo obtiene de una unidad de un bien disminuye a medida que se van satisfaciendo sus necesidades con otras unidades de dicho bien.
- La segunda ley de Gossen, conocida como **Ley de la igualdad de las utilidades marginales ponderadas**, sostiene que el máximo goce se consigue cuando para

todos los bienes la última unidad monetaria invertida en ellos produce la misma utilidad.

Hermann H. Gossen analiza explícitamente también las **implicaciones de sus leyes**.

Según la primera ley, para un individuo, los bienes no tienen el mismo valor según la cantidad poseída y a partir de una cierta cantidad el valor de un bien es nulo. Por otra parte, no existe el valor absoluto, el valor es una relación entre un bien y un individuo.

Otra implicación notable es su análisis del trabajo. El trabajo crea indirectamente satisfacciones por el ingreso que procura, pero está acompañado de desutilidad debida a su molestia. De ello resulta que hay que trabajar hasta el punto en que la satisfacción procurada por los ingresos del trabajo es igual a la desutilidad marginal del trabajo.

Otro ejemplo de implicaciones lo encontramos en el análisis del intercambio; para Gossen los que participan en el intercambio ganan (en utilidad) hasta el punto en que para cada uno de ellos las utilidades marginales de los bienes intercambiados se igualan (el intercambio continúa siempre que la utilidad marginal del bien demandado sea superior a la del bien ofrecido).

Ahora bien, además de las investigaciones teóricas de la primera parte de su libro, en la segunda parte desarrolló un amplio **programa para la política económica y social**.

Entre sus propuestas concretas está la idea de nacionalización de la tierra: Hermann H. Gossen aconseja que el Estado pague la tierra en forma de una amortización a largo plazo, para lo cual debería utilizar la apreciación del valor de la tierra que él supone aproximadamente constante. Es decir, se trataría de comprar tierras privadas "a bajo precio" para más tarde recuperar lo invertido gracias al crecimiento de las rentas. La idea de Gossen significó en la Alemania de la época una auténtica novedad, pues nunca hasta entonces se había propuesto un plan similar de nacionalización de la tierra, aunque –dado que el libro pasó inadvertido– su repercusión fue prácticamente nula.

Filosóficamente, Gossen era un utilitarista y un liberal clásico; esto es, se oponía a la intervención del gobierno, especialmente en aquellos casos en los que la iniciativa individual y la libre competencia bastaban como principios para la guía del orden económico, pero es importante su mención como el precursor de las teorías marginalistas ya que a partir de ellas, los autores neoclásicos pusieron de manifiesto su oposición a la explicación teórica de que los valores de cambio (precios) de los bienes son los costes de producción, tal como sostenían los autores clásicos, para quienes el valor de uso de un bien (o utilidad) no servía para explicar los precios a los cuales se efectuaba el intercambio.

Es importante la influencia de Gossen y la repercusión en nuestro análisis en relación a la teoría de que los bienes no tienen el mismo valor según la cantidad poseída y a partir de una cierta cantidad el valor de un bien es nulo, porque es un planteamiento que lo podemos trasladar a los valores de los bienes actuales, al valor del suelo, y preguntarnos si este ha alcanzado un valor nulo debido a la cantidad de suelo que se dispone para su libre transformación.

## 1.3 LA TEORÍA MARGINALISTA

La teoría de la utilidad marginal significó una verdadera revolución para la teoría económica. El marginalismo no se concentra solamente en la teoría del valor sino además en todo el análisis de ingresos, costos y producción. La teoría de la utilidad marginal permitió explicar con mucha más claridad y precisión la determinación del valor y del precio de los bienes.

Desde Aristoteles hasta los clásicos se ha hecho un enfoque de la evolución de la teoría del valor y del precio. Se ha analizado que los clásicos no tenían una teoría del valor (valor de uso); lo que generalmente se conoce como teoría del valor de los clásicos es, en realidad, la teoría del precio.

La teoría del precio de los clásicos estaba basada en los costos de producción. Según los economistas de esta escuela, los costos determinaban el precio (valor) de los bienes a largo plazo. Esta forma de razonar los introdujo en un círculo vicioso, ya que los costos son precios y al explicar la determinación de los costos lo hacían en función de los precios.

En resumen para los clásicos “Los costos determinan los precios y los precios determinan los costos”. Este problema no pudo ser resuelto porque no disponían de una teoría del valor. Como ya hemos analizado con Jean-Baptiste Say, se procedió a resolver el problema circular de los clásicos y ahora con la teoría de la utilidad marginal los economistas perfeccionaron los análisis de J.B Say.

159

Esta corriente de pensamiento económico constituye el núcleo central de la economía neoclásica. Su principal característica es el uso para el análisis económico del concepto de valor marginal o valor en el margen (de los ingresos, costes, rendimientos, utilidad etc.)

Esta escuela centra su atención en el análisis del funcionamiento de los mercados y en la teoría de la formación de los precios. La teoría de la distribución de la renta es una prolongación de la teoría de los precios. Con el descubrimiento de la noción de incremento del valor marginal fue posible hacer un mayor uso de las matemáticas (concretamente, del cálculo diferencial) en el análisis de los problemas económicos, que les permitió a los economistas marginalistas elaborar una teoría de la formación de los precios de los bienes de consumo, de los factores de la producción y de las condiciones de satisfacción o bienestar de los consumidores en un orden económico de mercado lógicamente consistente. Como ha señalado Kenneth E. Boulding, *“...el análisis marginal no es otra cosa que una teoría de la optimización”*<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> **Boulding, Kenneth Ewart** (1910-1993). Economista nombrado presidente de la American Economic Association y de la American Association for the Advancement of Sciences.

La metodología de la escuela marginalista era principalmente axiomática–deductiva. Se basaba en un conjunto finito de axiomas, que permitían por medio de la lógica deductiva derivar el resto de la estructura lógica, es una corriente de pensamiento económico cuya característica principal es la utilización del análisis marginal en los problemas económicos.

La escuela marginalista basa la noción de valor en elementos psicológicos (deseos, necesidades) y no sólo en los costos de producción. Los autores que impulsaron este método de pensamiento económico durante el siglo XIX prosiguieron las investigaciones del filósofo francés Étienne Bonnot de Condillac <sup>10</sup> que en su obra "*Tratado de las Sensaciones*" había esbozado una teoría subjetiva del valor. Según Condillac, las operaciones económicas tienen únicamente origen en los deseos de los individuos.

Karl Menger en Austria, Wilian S. Jevons en Inglaterra, y Léon Walras en Francia y se les reconoce como los fundadores del marginalismo. Esta escuela de pensamiento puede considerársele como la escuela dominante hasta el nacimiento del pensamiento keynesiano en los años 30.

Actualmente, la mayoría de los historiadores del pensamiento económico, afirman que los tres economistas llegaron de forma independiente y prácticamente simultánea a la misma conclusión. Las diferencias por lo que se señala son metodológicas: si usaron o no herramientas matemáticas, pero realmente hay algunas diferencias en la manera de explicar y formalizar la teoría, y fundamentalmente hay diferencias muy importantes en la aplicación, la conclusión, y especialmente la determinación de los precios es muy distinta en los tres pensadores. Aunque los tres autores coinciden en que la utilidad es la capacidad que tiene un objeto para producir placer o evitar malestar.

#### Características generales del marginalismo

Desaparece el interés por el desarrollo económico para centrarse en la asignación de recursos entre distintas alternativas.

La economía debe consistir en un cálculo racional, analítico, de la conducta humana que estaba encaminada a la maximización.

Las combinaciones de bienes o recursos productivos que permiten la optimización de la utilidad o la producción.

Sustitución de la teoría del valor objetivo por una teoría del valor subjetivo basada en la utilidad.

---

<sup>10</sup> **Condillac, Étienne Bonnot de** (1715-1780), "Filósofo y epistemólogo Francés que estudió en áreas de psicología y filosofía de la mente". Gran parte de la obra de Condillac refleja tendencias fisiócratas, particularmente su análisis de la estructura de la fiscalidad y las propuestas para la reactivación de la economía, sino que también propone otra línea de argumentación, afirmando que los productores trabajan para obtener la utilidad. La mayoría de los fisiócratas rechazaron la utilidad y la idea fue ignorada hasta su "redescubrimiento" por Stanley Jevson y Karl Menger en 1871.

*“Cuanto menos líquidos sean sus productos más seguro estará de que deberá sufrir una reducción en el precio económico o bien contentarse con aguardar el momento propicio en el que le resulte posible realizar una conversión a precios económicos.” Karl Menger*



Fuente: Fotografía de K. Menger. eumed.net

### 1.3.1 El equilibrio entre oferta y demanda: Karl Menger

Karl Menger (1840-1921) y las tablas de intensidad. Karl Menger es el fundador de la escuela austríaca. Su teoría del valor se desarrolló en su primera obra, *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre* publicada el mismo año que la *Teoría de Jevons*. Al igual que Jevons, Menger sitúa al individuo en el centro del sistema económico. Pero para él, esta es una simple necesidad metodológica que no requiere de ninguna referencia ética o filosófica. Él se propone construir una teoría subjetiva del valor independiente de cualquier referencia utilitarista o hedonista.

Los dos polos fundamentales de la actividad económica se constituyen con las necesidades de los individuos y los modos de satisfacerlas. Un bien debe cumplir cuatro condiciones:

1. la existencia de una necesidad;
2. la capacidad de la cosa para satisfacer esa necesidad;
3. el conocimiento de esa capacidad;
4. la disponibilidad suficiente de la cosa para satisfacer la necesidad.

Pueden construirse entonces dos clasificaciones de bienes.

**La primera clasificación de los bienes** según su relación cuantitativa con respecto a las necesidades, según que su disponibilidad exceda las necesidades o no. Cuando la disponibilidad es inferior a la necesidad los bienes se califican de bienes económicos. La línea de separación entre unos bienes y otros es fluctuante dependiendo de los gustos, de la técnica, de las variaciones de la oferta, etc. Los bienes económicos se caracterizan entonces por la escasez.

**La segunda clasificación de los bienes**, considera los bienes desde el punto de vista técnico de acuerdo por su proximidad con respecto a las necesidades. Este carácter de proximidad se califica de "orden".

Los bienes de orden 1 (Uno), satisfacen directamente las necesidades (el pan, por ejemplo).

Los bienes de orden superior sólo las satisfacen indirectamente (el trigo, la harina y el molino, por ejemplo).

Esta clasificación permite introducir un elemento nuevo en el análisis (característico de la escuela austríaca): el tiempo.

La producción de los bienes de orden 1 es el final de un proceso productivo en el cual, etapa tras etapa, se movilizan los bienes de orden superior. Este proceso, esta duración es variable, está dominado por la incertidumbre y la previsión de las necesidades que nunca es perfecta.

La teoría del valor de *Menger* se deriva de su clasificación de los bienes. El valor se define como: *"La significación que toman los bienes concretos para nosotros surge del hecho de que la satisfacción de nuestras necesidades depende de su disposición. El valor nace de este modo de la escasez"*. Al igual que para *Wiliam Stanley Jevons*, el valor no es una propiedad intrínseca de los bienes sino una relación establecida por el individuo entre los bienes de que dispone y sus necesidades.

La cuestión es ahora de determinar la medida del valor. El problema planteado es distinto para los bienes de orden 1 y para los de orden superior. Los bienes de primer rango satisfacen directamente las necesidades. Pero las necesidades no son igualmente importantes y puede clasificarse, desde las necesidades vitales hasta las de menor importancia. De otro lado, para una necesidad dada, la intensidad disminuye con la satisfacción. La satisfacción está directamente relacionada con la cantidad de los bienes, el decrecimiento de la intensidad implica el decrecimiento de la utilidad marginal.

Los bienes adquirirían valor cuando las disponibilidades de los mismos eran insuficientes para cubrir las necesidades que satisfacen, o bien cuando al disminuir la cantidad de bienes existentes, ya no son suficientes.

Con el traspaso de estas teorías a los diversos cambios y modificaciones del valor del suelo, estamos ante la teoría de la oferta y la demanda y el valor, considerando que los precios suben cuando no hay suficiente suelo para satisfacer las demandas, los precios suben cuando no hay suficiente oferta de suelo.

*"Está claro que la Economía, si trata en definitiva, de ser una ciencia, debe ser una ciencia matemática."\_Wilian Stanley Jevson*



Fuente: Fotografía de W.S. Jevson. eumed.net

### 1.3.2 La economía con las matemáticas y la estadística: Wilian Stanley Jevson. Léon Walras.

Wilian S. Jevons (1835-1910) y el grado final de utilidad. Es considerado un antecedente importante de la escuela neoclásica. Percibió la importancia revolucionaria que la teoría de la utilidad marginal tenía en las teorías del valor y precio. Sostiene que el valor de un bien está dado por la utilidad de la última necesidad que satisface.

Consiguió reunir los elementos separados de la teoría de la utilidad en una teoría coherente del valor y del intercambio en su principal obra (*Theory of Political Economy*, 1871). Aunque él analice solamente el lado de la demanda y excluya el tratamiento de la oferta, su obra es uno de los pilares, junto con la de *Menger* y *Walras*, sobre los que se asienta la revolución marginalista. Es interesante mencionar que *Jevons* no conoció, mientras escribía su obra, los trabajos de los precursores y menos los de *Gossen*, cuya problemática era muy próxima a la suya. Este descubrimiento se produce con posterioridad y le conduce a una búsqueda sistemática de la economía matemática, de la teoría de la utilidad y del análisis marginal que incluirá en su segunda edición. Tal fue el éxito de la revolución marginalista que en 1879, varias décadas después de la muerte de *Gossen*, su librero reimprimió su libro como si se tratase de una obra reciente y fue acogido por el mercado como una gran novedad.

Hay que reconocer la importancia y la utilización del rigor de las matemáticas en la economía de Jevson, además de los instrumentos geométricos (gráficas).

Las teorías de Wilian S. Jevson están basadas en la definición y descripción de la "Teoría de la utilidad" y la "Teoría del intercambio", la Ley de la oferta del trabajo, la renta de la tierra y el salario y así como el capital e interés.

**Teoría de la Utilidad:** sólo puede ser medida en términos ordinales y que la utilidad proporcionada por un bien es inversamente proporcional a la cantidad de ese bien previamente poseída. Establece claramente la diferencia entre:

Utilidad total. Cantidad total de utilidad proporcionada por todas las unidades consumida por el sujeto se obtiene sumando las aéreas de los rectángulos correspondientes.

Grado final de utilidad. La proporcionada por la última unidad consumida del bien, que después recibió el nombre de **Utilidad Marginal**.

**Teoría del Intercambio:** la relación de intercambio entre dos mercancías cualesquiera será el recíproco de la relación entre los grados finales de utilidad de las cantidades de mercancía disponible para el consumo después de completado el intercambio.

Si se produce el intercambio, Jevons establece la siguiente condición de equilibrio:

$$\frac{\Phi_1(a-x)}{\mu_1(y)} = \frac{y}{x} = \frac{\mu_2(x)}{\mu_2(b-y)}$$

Además afirmó que "el valor del trabajo debe determinarse a partir del valor del producto y no el valor del producto a partir del valor del trabajo" contradiciendo así la teoría clásica de la tradición Ricardiana y Marxista, estableciendo así la "Ley de la oferta de trabajo".

**Ley de la oferta de trabajo:** la idea principal es que el precio se establecía a partir de la demanda: los consumidores solo pagan lo que consideran adecuado por la utilidad que perciben recibirán de los bienes, cualquiera sea el costo de producción. Esto fue un cambio sustancial respecto a las ideas de Adam Smith sobre la determinación del precio de venta.

164

Cuando la oferta es conocida, la utilidad marginal determina el valor de cambio. Pero ¿qué determina a la oferta? *Jevons* responde sucintamente con una frase célebre:

*"El coste de producción determina la oferta, la oferta determina el grado final de utilidad, el grado final determina el valor".* *Jevson 1871*

Su teoría no deja ningún lugar directo al trabajo en la determinación del valor (el trabajo pasado está "ausente y perdido para hoy"), pero tiene una influencia directa a través del coste de producción.

Además es importante como Wilian S. Jevson elabora una hipótesis de la renta de la tierra y el salario, el capital y el interés.

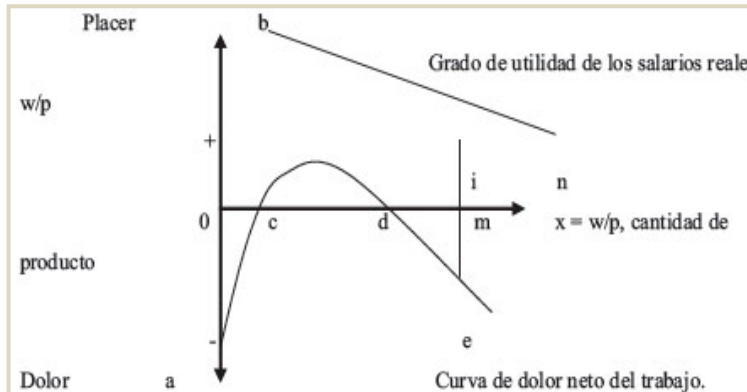
**La renta de la tierra y el salario:** afirma que el salario será igual a la productividad marginal del trabajo.

El acto de comenzar a trabajar cuesta mucho. Luego, el trabajo se va haciendo más agradable. Pero al final, la fatiga hace que la dureza (dolor) se incremente. Ir más allá del punto "m", reporta un coste mayor que la recompensa. Por tanto el punto "m" es el de equilibrio para el ofertante de trabajo.



# LA CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto



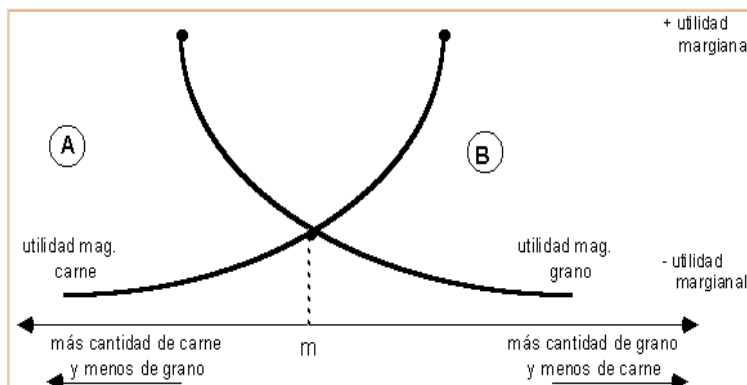
Fuente: <http://www.ocw.uib.es> Universitat Illes Balears

Jevons afirma que en cualquier mercado libre y abierto, en cualquier momento, no puede haber más de un precio para la misma mercancía.

En todos los puntos a la izquierda de "m", (A) obtiene una ganancia neta de utilidad intercambiando carne por grano, mientras que en todos los puntos a la derecha de "m", (B), obtiene una ganancia neta de utilidad intercambiando grano por carne.

Lógicamente el intercambio no cesará hasta que se alcance el punto "m". De manera que la libertad de intercambiar será ventajosa para todos.

165



Fuente: <http://www.ocw.uib.es> Universitat Illes Balears

**El capital y el interés:** La inversión de cantidades iguales (de capital y trabajo) a intervalos regulares. La inversión y desinversión es el resultado del trabajo continuado, a menudo no se consume o disfruta en el momento sino que se prolonga en un tiempo determinado. Wilian S. Jevson nos dice que podemos considerar el capital como siendo progresivamente desinvertido.

*“Uno de los más importantes axiomas es que a la vez que aumenta la cantidad de cualquier bien que un hombre tiene que consumir, por ejemplo la simple comida, la utilidad o beneficio que se deriva de la última porción usada disminuye en grado.”*

*Jevons, carta enviada a su hermano en 1860*

*“La reflexión e investigación repetidas me han conducido a una opinión un tanto insólita de que el valor depende completamente de la utilidad. Las opiniones prevalecientes afirman que el trabajo y no la utilidad es el origen del valor; y existen incluso algunos que aseguran que el trabajo es la causa del valor. Por el contrario, he mostrado que sólo tenemos que buscar con cuidado las leyes naturales de la variación de la utilidad, como dependientes de la cantidad de mercancías que poseemos, con el fin de llegar a una teoría del cambio satisfactoria, de la cual las leyes ordinarias de la oferta y la demanda son una consecuencia necesaria.”*

*Jevson “The Theory of political economy 1871”. (August M. Kelley 1965 pp.27),*

También hay que hacer mención al economista francés Léon Walras (1834-1910), considerado a menudo el fundador de la economía matemática. Léon Walras fue el primero en analizar y describir como un problema matemático el equilibrio general de la competencia perfecta, para explicar cómo los precios se pueden determinar por las interacciones entre los mercados, para diversas mercancías. L. Walras llegó al mismo esquema analítico que Jevson, pero es más abstracto que este y siempre llevaba la explicación a un vocabulario matemático, de manera que no hay mucho más que exponer en este apartado, únicamente definir y explicar su aportación en la teoría del equilibrio general **Ley de Walras**, un principio que establece que la suma de la demanda (o demanda agregada) (D) debe igualar a, tomando en consideración los precios (p), la suma de la oferta (S),

166

Es decir:

$$\sum pD - \sum pS = 0$$

*“La rareté es personal o subjetiva; el valor de cambio es real u objetiva. Es solo respecto de un individuo dado que podemos definir la rareté en términos de utilidad efectiva y la cantidad disponible de una manera estrictamente análoga la definición de velocidad en términos de la distancia atravesada y e tiempo transcurrido en atravesarla, De manera que la rareté definida como la derivada de la utilidad efectiva respecto de la cantidad poseída corresponde exactamente a la velocidad definida como la derivada de la distancia atravesada respecto del tiempo transcurrido en atravesarla.”<sup>11</sup>*

Walras al igual que Jevson llegan a la conclusión de que los bienes intercambiados pueden dividirse infinitesimalmente;

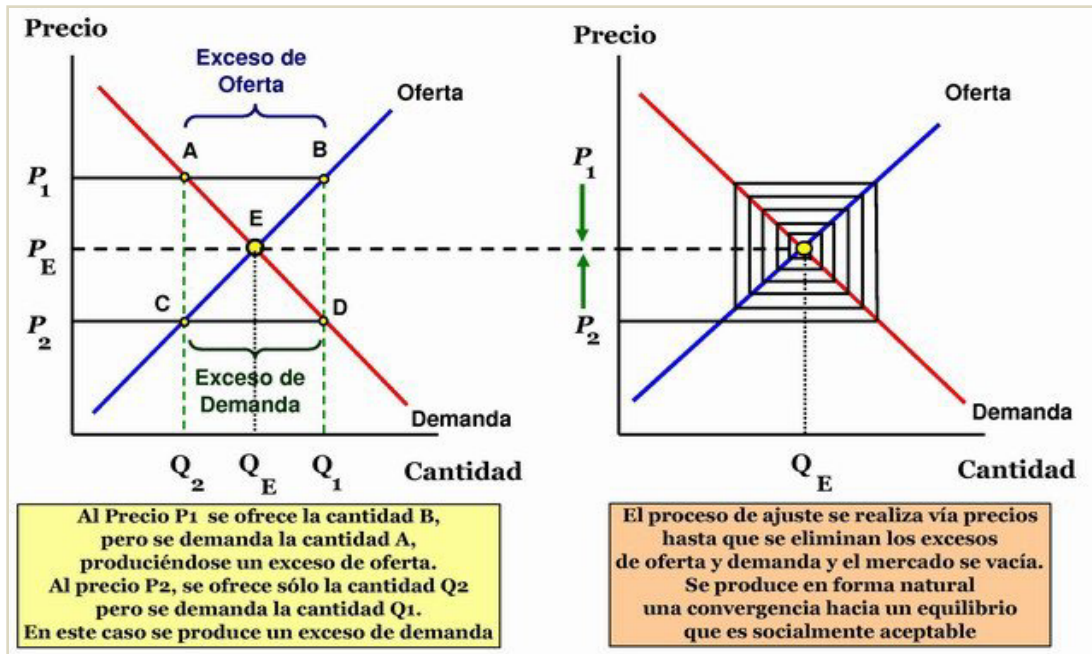
<sup>11</sup> **Walras, Léon.** “*Elements of Pure Economics*”.1874, (August M. Kelley 1977 pp.461-463) Walras llamó rareté a la utilidad de la última necesidad satisfecha (utilidad marginal).

# LA CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*“Los precios corrientes o precios de equilibrio son iguales a las tasas de raretés. En otras palabras: Los valores de cambio son proporcionales a sus raretés.”<sup>12</sup>*

Proceso de convergencia al equilibrio de Léon Walras



167

Fuente: <http://www.elblogsalmon.com>

*“Esta es la Ley de la variación de los precios de equilibrio. Cuando se la combina con la ley de la determinación de los precios de equilibrio, obtenemos la formulación científica conocida en la economía como la **Ley de la Oferta y la Demanda.**”<sup>13</sup>*

Léon Walras llega a la misma conclusión que los clásicos salvo que agrega el concepto de *rareté* (utilidad marginal) y el uso de las matemáticas. Él marca su diferencia de la siguiente manera:

*«Me aventuro a afirmar (...) que basta el momento de esta ley fundamental de la economía no ha sido demostrada ni correctamente formulada,. Y voy tan lejos como para afirmar que es imposible formular o demostrar la ley de la oferta y la demanda o las dos leyes que la componen sin definir la demanda efectiva y la oferta efectiva y mostrando también recurriendo al*

<sup>12</sup> Walras, Léon. “Elements of Pure Economics”. 1874, (August M. Kelley 1977) pp.145.

<sup>13</sup> Ibis pp.146

*lenguaje, al método y a los principios de la matemática. Por lo su relación con el precio. Podemos hacer esto tanto, concluimos que el uso de la matemática no solo es posible sino necesario e indispensable en la formulación de la economía pura.»<sup>14</sup>*

Los precios son para Walras la variable que debe ajustarse hasta que el mercado se vacía. Es decir, cuando se eliminan los excedentes de oferta y demanda y todos los productos cambian de mano en el mercado. Esta idea involucra todo lo relativo al intercambio. En este modelo todos los agentes realizan intercambio y no existe el atesoramiento. Es decir, no es posible la especulación.

Como muestra la gráfica, en esta teoría siempre la oferta y la demanda convergen por la vía de los ajustes de precios, hacia un equilibrio económicamente estable y socialmente aceptable. Esta convergencia implica la idea de un equilibrio como centro de gravedad al cual la economía tiende en forma natural. No existen distorsiones ni manipulaciones en los precios, ni tampoco creación de burbujas.

---

<sup>14</sup> Walras, Léon. "Elements of Pure Economics". 1874, (August M. Kelley 1977) pp. 180-181.

---

## 1.4 LAS TEORÍAS NEOCLÁSICAS: Principios de la Economía.

El término “economía neoclásica” o “escuela neoclásica” es un concepto utilizado en economía, ciencia, política, etc., se refiere en general a un enfoque económico basado en integrar en el análisis marginalista algunas de las percepciones provenientes de la economía clásica. Los criterios básicos de los neoclásicos se definen en:

Primero, la consideración tanto de la oferta como la demanda en la determinación de los precios.

Segundo, los neoclásicos otorgan gran importancia al papel del dinero en asuntos económicos.

Tercero, los neoclásicos extendieron el análisis económico a otras situaciones que las consideradas tanto por los clásicos como los marginalistas, es decir, examinaron no solo situaciones de monopolio, duopolio y competencia perfecta, sino también situaciones de competencia imperfecta.

Las características del pensamiento neoclásico, en su concepción desde aproximadamente 1870 a 1930, son:

1. Se centra en la asignación de recursos en un momento determinado, es decir, se refiere a la elección y disposición de recursos escasos entre posible alternativas.
2. Acepta alguna variedad del utilitarismo como jugando un papel central para comprender la economía.
3. Se centra en alternativas marginales. El neoclasicismo se interesa en las alternativas y cambios "marginales" que son el objeto del cálculo.
4. Asume una racionalidad de largo plazo.
5. Acepta el individualismo metodológico.
6. Está estructurada alrededor de un concepto de equilibrio general en la economía.

Posteriormente irá evolucionando hasta llegar a una concepción más de mercado, basada en la efectividad de la inversión y de los beneficios.

El economista neoclásico por excelencia es Alfred Marsahll, quien es considerado el fundador de una de las grandes aproximaciones de la escuela y el **equilibrio parcial**, que se centra en el estudio de una empresa; mercado particular o sector asumiendo que la situación en el resto del sistema, especialmente los precios de los bienes sustitutivos y complementarios, los niveles de ingreso de los consumidores, etc., es constante. El paradigma básico es que los precios se ajustan hasta que la oferta iguala a la demanda.

A nivel teórico el modelo presenta una técnica simple pero poderosa para analizar relaciones que llevan a situaciones óptimas de acuerdo a Pareto<sup>15</sup>, establecer bases para comparaciones estáticas, etc.

Los conceptos básicos de la economía neoclásica se centran en:

**El Valor:** El valor de un bien es equivalente a su costo de producción. En la escuela neoclásica, el valor de un bien es en función de la demanda del mismo y su suministro. En la economía clásica, el valor es el costo, en la economía neoclásica, el valor es su utilidad.

**El beneficio:** La escuela neoclásica de la economía da valor a las ganancias, definen estas de una manera mucho simple, el beneficio no es más que un superávit de los ingresos sobre los gastos. Si la oferta y la demanda de un bien resultan en un precio más alto que el del trabajo y el capital que se necesitó en la producción del bien, el bien y sus componentes simplemente tienen diferentes precios de equilibrio.

**Racionalidad:** La racionalidad se hace hincapié en la economía neoclásica, pero no en la economía clásica. En la economía neoclásica, los agentes individuales tienen preferencias racionales que guían su comportamiento de compra y venta: Los individuos buscan maximizar su utilidad y las empresas tratan de maximizar los beneficios.

**Equilibrio:** Las definiciones clásicas y neoclásicas de equilibrio son fundamentalmente diferentes. En la economía clásica, el equilibrio se produce cuando el ahorro es igual a la inversión. En la economía neoclásica, el equilibrio se produce en el momento de intersección de las curvas entre la oferta y la demanda o, en la macroeconomía, las curvas de oferta agregada y de demanda agregada. Los dos conceptos de equilibrio se basan en componentes completamente diferentes.

170

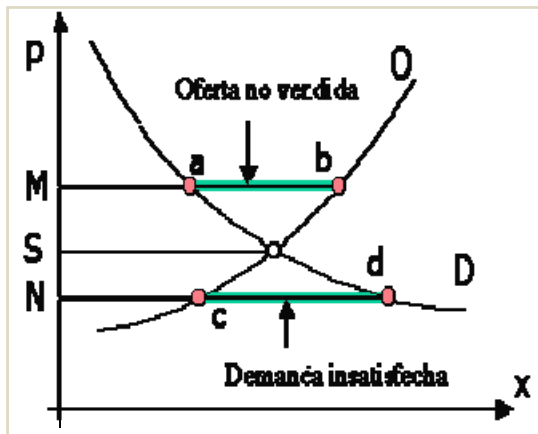


Diagrama básico de la oferta y la demanda en un mercado de un sólo producto. Se admite que existen dos curvas la de demanda que predice qué cantidad de producto comprarán los consumidores para un determinado precio del producto, y la de oferta que predice cuanto producto será puesto a la venta para un determinado precio de venta. El punto de corte entre ambas predice el precio tanto el precio de venta como las cantidades producidas por unidad de tiempo.

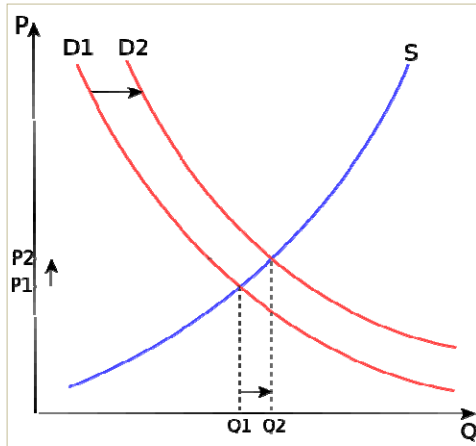
Fuente: [wikipedia.org/wiki/GNU\\_Free\\_Documentation\\_License](http://wikipedia.org/wiki/GNU_Free_Documentation_License)

<sup>15</sup> **Pareto, Vilfredo.** (1848-1923) "Economista Italiano que utilizó este concepto en sus estudios sobre eficiencia económica y distribución de la renta. La eficiencia de Pareto, también conocido como óptimo de Pareto u optimalidad de Pareto, es un concepto de la economía que tiene aplicaciones en ingeniería y diferentes ciencias sociales.

# LA CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

## Cambios en la demanda y cantidad demandada



El gráfico muestra un incremento de la demanda desde  $D_1$  hasta  $D_2$ , provocando un aumento del precio y de la cantidad producida. El precio de un producto del mercado está determinado por un equilibrio entre la oferta (lo que se está dispuesto a producir a un precio determinado) y la demanda (lo que se desea comprar a un precio determinado).

Fuente: [wikipedia.org/wiki/GNU\\_Free\\_Documentation\\_License](http://wikipedia.org/wiki/GNU_Free_Documentation_License)

El modelo de oferta y la demanda describe cómo los precios varían como resultado de un equilibrio entre la disponibilidad del producto a cada precio (oferta) y los deseos de aquellos con poder adquisitivo en cada precio (demanda), dando lugar al EXCEDENTE DEL CONSUMIDOR Y AL EXCEDENTE DEL PRODUCTOR.

Como sabemos, las cuatro leyes básicas de la Ley de la oferta y la demanda son:

- Si la demanda aumenta y la oferta se mantiene sin cambios, habrá escasez del producto o servicios, lo que lleva a un precio de equilibrio más alto ya que los productores podrán subir el precio.
- Si disminuye la demanda y la oferta se mantiene sin cambios, habrá superávit del producto o servicios, por lo que lleva a un precio de equilibrio más bajo ya que los productores deberán bajar precios por la competencia.
- Si la demanda se mantiene sin cambios y la oferta aumenta, habrá superávit del producto o servicios, por lo que lleva a un precio de equilibrio más bajo ya que los productores deberán bajar precios por la competencia.
- Si la demanda se mantiene sin cambios y disminuye la oferta, habrá escasez del producto o servicios, lo que lleva a un precio de equilibrio más alto ya que los productores podrán subir el precio.

171

La economía neoclásica sistematizó la OFERTA Y LA DEMANDA como determinantes de la participación de precio y cantidad en el equilibrio del mercado, que afectan tanto a la asignación de la producción y la distribución de ingresos. Se prescindió de la teoría del valor-trabajo de las en favor de una teoría de la utilidad marginal del valor de la demanda y una teoría general de los costes de oferta.

En microeconomía, la economía neoclásica interpreta que los incentivos y los costos juegan un papel dominante en la toma de decisiones. Un ejemplo inmediato de esto es la teoría de la demanda de los consumidores individuales, que aísla cómo los precios y los ingresos afectan la cantidad demandada. En la macroeconomía se refleja una síntesis neoclásica duradera con la macroeconomía keynesiana.

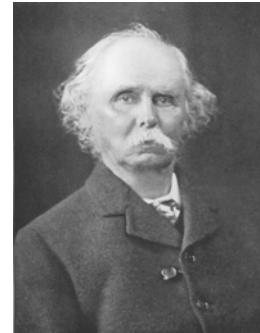




# LA CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*“El dinero no se desea por sí mismo, sino porque su posesión proporciona una disponibilidad inmediata de poder adquisitivo general en forma adecuada.” Alfred Marsahl*



Fuente: Fotografía de 1921. British economist

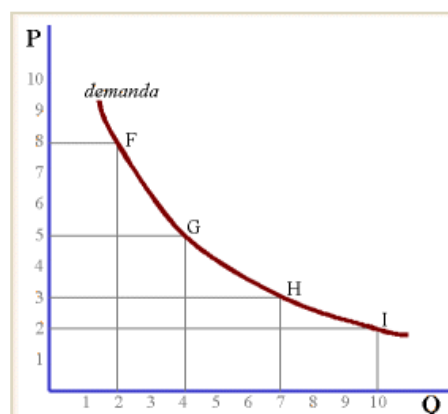
## 1.4.1 El concepto del valor y precio. Oferta y Demanda: Alfred Marsahl

Alfred Marsahl (1842-1924). No fue un innovador sino más bien un sistematizador. Así, propuso una visión general de los desarrollos anteriores que culminaron en su formulación de un equilibrio parcial o microeconómico. Marshall introduce algunos conceptos clásicos bajo la forma de “agregados”; por ejemplo, la demanda agregada. Marshall fue el responsable por el cambio del nombre de la disciplina de economía política a economía. Marshall otorgó más importancia al concepto de relación marginal de sustitución que al de utilidad. Esto ha llevado a algunos a hablar de una economía “marshalliana” que generalmente se equipara a la escuela neoclásica.

173

Alfred Marsahl es el economista que más influencia ejerció en la introducción del análisis marginal en la teoría económica. Contribuyó a generalizar errores muy importantes en la llamada microeconomía, que llegan hasta nuestros días.

La teoría marginal significó una verdadera revolución para la teoría económica. El marginalismo no se concentra solo en la teoría del valor sino además en todo el análisis de ingresos, costos, producción. La teoría marginalista permitió explicar con mucha más claridad y precisión la determinación del valor y del precio de los bienes. Esta teoría de la utilidad marginal le sirvió a Marsahl para explicar que mayores cantidades disponibles de un determinado bien se valoran menos y que, por lo tanto, pueden venderse a un precio más bajo. De esta manera derivó la curva de demanda decreciente, que es tan familiar y conocida en la economía.



Fuente: <http://www.eumend.net>

Marsahll sostenía que los clásicos tenían una teoría incompleta, no incorrecta, por haber desechado prácticamente el lado de la demanda y haber puesto toda su atención del lado de la oferta o de los costos. Su solución para la teoría está dada por el famoso párrafo de las tijeras. En él se resume su pensamiento acerca del determinante del valor de cambio o precio. En el corto plazo el precio está determinado fundamentalmente por la demanda, en el plazo largo por los costos de producción y en el plazo mediano por “Las tijeras”, es decir la demanda y la oferta, lo que equivale a decir utilidad marginal y costos de producción.

*“Discutir acerca de si el valor está determinado por la utilidad o por el costo de producción sería lo mismo que discutir acerca de si es la hoja superior o inferior de una tijera la que corta un pedazo de papel. Es cierto que, cuando se mantiene una hoja fija, y se corta moviendo la otra, puede decirse apresuradamente que es la segunda la que lo corta, pero la afirmación no es estrictamente exacta, y solo puede disculparse si pretende ser solamente una explicación popular de lo que ocurre y no una afirmación rigurosamente científica.”<sup>16</sup>*

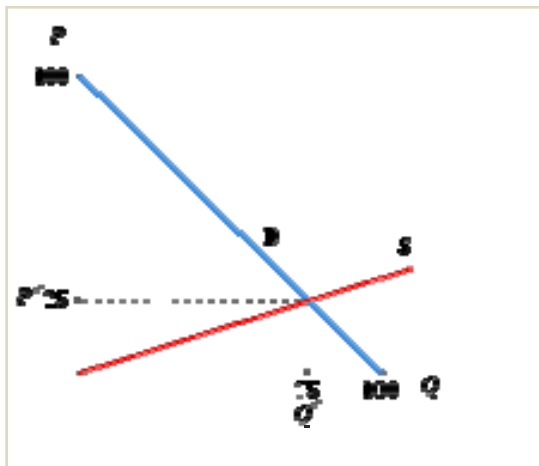
*“Del mismo modo cuando una cosa ya fabricada tiene que ser vendida, el precio que la gente está dispuesta a pagar por ella se regula por el deseo que tenga de adquirirla junto con la suma que pueda pagar por ella. El deseo de conseguirla depende, en parte, por la probabilidad de que se tenga posibilidad o no de adquirir otra cosa semejante a un precio igualmente bajo: esto depende de las causas que rigen la oferta de aquélla, y esto, a su vez, depende del costo de producción. Pero puede ocurrir que el stock que hay que vender sea prácticamente fijo. Es el caso, por ejemplo, de un mercado de pescado, en el que el valor de éste en un día determinado se fija casi exclusivamente por el stock disponible para la venta en relación con la demanda, y si alguien quisiera dejar de tomar el stock y afirmar que el precio está determinado por la demanda, podría excusarle en obsequio de la brevedad, siempre que no pretendiera ser cabalmente exacto. De la misma manera, puede ser discutible, aunque no es absolutamente exacto, afirmar que los diferentes precios que un mismo libro raro alcanza en diferentes subastas dependen exclusivamente de la demanda. Tomando el caso del extremo opuesto, encontramos algunas mercancías que siguen de manera muy aproximada la ley de rendimientos constantes, es decir, que su costo medio de producción es casi el mismo cuando se fabrican en grandes o en pequeñas cantidades. En este caso, el nivel normal alrededor del cual fluctúa el precio de mercado será el costo definido y fijo de producción (en dinero). Si la demanda es grande, el precio del mercado subirá por algún tiempo por encima de dicho nivel; pero como resultado de ello, la producción aumentará y el precio de mercado, ocurrirá lo contrario si la demanda desciende por algún tiempo por debajo de su nivel ordinario. En ese caso, si alguien, dejando a un lado las fluctuaciones del mercado, da por sentado que habrá de todos modos una demanda suficiente para asegurar alguna cantidad*

<sup>16</sup>Marsahll, Alfred. "Principles of Economics"(1890). Ed. Macmillan and Co., Limited 1946 pp.81

# LA CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*mayor o menor de la mercancía, encontrará compradores a un precio igual a este costo de producción; entonces puede excusarse ese desconocimiento de la influencia de la demanda al hablar del precio (normal) como regidor por el costo de producción, siempre que no pretenda exactitud científica en el enunciado de su doctrina y que explique la influencia de la demanda en el lugar correspondiente. Podemos concluir que, por regla general, cuanto más corto sea e periodo que consideremos, mayor deberá ser la atención que dediquemos a la influencia de la demanda sobre el valor; y cuanto más largo sea el período tanto más importante será la influencia del costo de producción sobre el valor, ya que los cambios en la oferta tardan más tiempo en producir sus efectos que los que tienen lugar en la demanda. “<sup>17</sup>*



“Tijeras de Marshall”.

P = precio.  
Q = cantidad producida.  
D (línea azul) = demanda.  
S (línea roja) = oferta.

175

Fuente: *British economist*

Para Marshall, como para toda la teoría microeconómica tradicional, la demanda está determinada por la utilidad marginal, y la oferta por los costos marginales, en resumen Marshall está diciendo lo mismo que decían los clásicos pero con la incorporación o basamento del análisis marginal.

El resultado de su esfuerzo fue la denominada «síntesis neoclásica», base de la teoría económica. En 1890 publicó su obra capital, *“Principios de la economía”* que durante muchos años fue el principal libro de economía de todo el mundo. Y como resultado, también estableció una relación entre precio y cantidad demandada cuya sintaxis gráfica (curvas de oferta y de demanda) sigue vigente hoy día.

A tal respecto nos debemos plantear si la legislación urbanística actual también ha dado mayor importancia a la demanda de suelo y ha dejado al margen los costos y la oferta de este, si realmente se ha planteado como la repercusión de los periodos de tiempo influye considerablemente al valor del mercado del suelo y en la especulación de este. He aquí los *“Principios de la economía” 1890. Marshall.*

<sup>17</sup> Marshall, Alfred. *“Principles of Economics”* (1890). Ed. Macmillan and Co., Limited 1946. pp.93.



*"Las pérdidas más importantes de los inversores suelen provenir de la compra de activos de baja calidad en tiempos de bonanza económica." Benjamin Graham*



Fuente: Fotografía B.Graham. 1972.  
[www.rankia.com](http://www.rankia.com)

## 1.4.2 La inversión como valor: Inversión y especulación: Benjamín Graham

Benjamín Graham (1894-1976). Fue un economista influyente y un inversionista profesional. Graham es considerado el primer proponente y partidario de "Value Investing" (inversión con valor)

Benjamin Graham es el economista que, aunque sus teorías y discursos van encaminados a las inversiones financieras sobre todo en el tema del mercado de valores, sí que hay que mencionarlo como el inversionista que sabe hacer una distinción fundamental entre inversión y especulación, conceptos muy importantes en la tesis que se está abordando.

177

Propone una definición clara de inversión que se distingue de lo que él considera especulación:

*"Una operación de inversión es aquella que, tras un análisis meticuloso, promete seguridad del principal y un retorno de inversión satisfactorio. Una operación que no cumple con estos requisitos es especulativa" <sup>18</sup>*

Graham criticaba a las corporaciones de su tiempo por presentar reportes financieros confusos e irregulares, que hacían difícil para el inversionista discernir el verdadero estado de finanzas de un negocio. Era partidario de los dividendos, más que del principio de retener ganancias. También criticaba a aquellos que aconsejaban comprar una acción o valor, sin tomar en cuenta el precio, en virtud de su crecimiento proyectado, y sin llevar a cabo un análisis profundo de la condición financiera real del negocio. Estas observaciones son muy relevantes y comparables al desarrollo de la especulación del suelo de hoy en día. Con esa perspectiva en mente, el dueño de una acción no debe preocuparse demasiado por fluctuaciones irregulares de precios, ya

---

<sup>18</sup> Graham Benjamin, "The Intelligent Investor", 1949 Ed. Harpercollins pub., 2003, Capítulo 1, pp.18.

que el valor verdadero de una acción se refleja a largo plazo en su precio, por lo tanto distingue entre el inversionista pasivo y el inversionista activo.

El inversionista pasivo, también llamado inversionista defensivo, invierte cautelosamente, busca acciones con valor y compra a largo plazo. El inversionista activo tiene más tiempo, interés y posiblemente más conocimiento especializado para buscar compras excepcionales en el mercado.

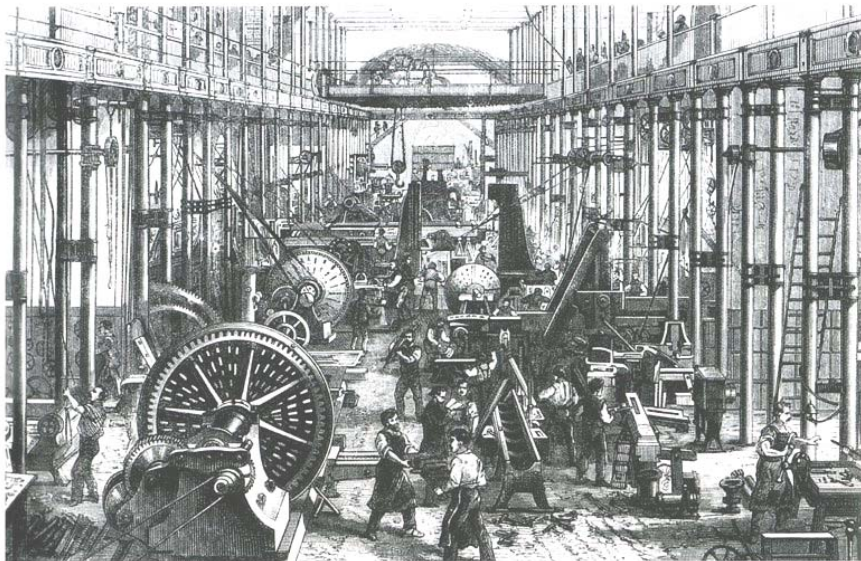
Todo el planteamiento que este gran economista realiza encaminado al mercado de valores y activos financieros es analizable y aplicable también para la especulación e inversión en el suelo realizada en la última década.

*"En 44 años de experiencia y estudio de Wall Street, nunca he visto cálculos fiables realizados acerca de valores de acciones ordinarias o de sus concomitantes políticas de inversión que vayan más allá de la simple aritmética o del álgebra más elemental. Cuando el cálculo, o el álgebra superior entran en escena, puede usted interpretarlo como una señal de advertencia de que el operador está tratando de sustituir la experiencia por la teoría, y por lo general, también estará intentando camuflar la especulación bajo el aspecto de la inversión"*  
Benjamín Graham.1949

Por tanto con estas teorías no parece tan dañino para el mercado tanto financiero como inmobiliario obtener las ganancias rápidamente si se cumple los requisitos de un mercado seguro y valorando los resultados de esta inversión.

178

A partir de este gran economista estamos debatiendo si la especulación realmente es una forma de desarrollar el mercado inmobiliario, si la inversión a corto o largo plazo es correcta y no es dañina para el mercado inmobiliario y si realmente la especulación beneficia al urbanismo y en definitiva a los intereses sociales.



Fuente: *The machine works of Richard Hartmann* \_1868 Scan Norbert Kaiser

*La producción de plusvalor relativo - o sea la producción de plusvalor fundada en el incremento y desarrollo de las fuerzas productivas - requiere la producción de nuevo consumo K.Marx*



Fuente. "El avance el cuarto estado"  
Giuseppe P. da Volpedo.1901.

## 1.5 EL CAPITAL LA FUERZA DEL TRABAJO Y LA PLUSVALIA.

### 1.5.1 Teorías del capital, la fuerza del trabajo, la plusvalía

**Fuerza de trabajo** es un término acuñado por Karl Marx y desarrollado en profundidad en su obra "El capital", cuya primera edición data de 1867. Hace referencia a la capacidad física y mental, inherente a todo ser humano, de realizar un trabajo.

El valor de la fuerza de trabajo, está determinado por el tiempo de trabajo socialmente necesario para producirla. En este caso por ser una mercancía especial su valor se determina por el tiempo de trabajo socialmente necesario para producir los medios de existencia y reproducción del trabajador. El valor de la fuerza de trabajo incluye un carácter social, histórico y cultural. En una época y sociedad dada podemos considerar que el valor de la fuerza de trabajo es conocido.

Según la teoría marxista, los conceptos de "*fuerza de trabajo*" y "*trabajo*" no son sinónimos. Este último es la materialización, la concreción del potencial representado por la primera. El trabajo es el resultado de emplear la fuerza de trabajo.

**Plusvalor o plusvalía** es la expresión monetaria del VALOR que el trabajador asalariado crea por encima del valor de su fuerza de trabajo y que se apropia gratuitamente el capitalista. Concepto que actualmente manejamos con frecuencia y que ha sido la causa de muchas transacciones y determinación de los valores del suelo.

De todos es conocido que este concepto fue creado por Karl Marx a partir de la crítica a los economistas clásicos precedentes como Adam Smith, David Ricardo etc. Marx dice específicamente, en artículos por él editados, que el concepto "plusvalía" lo toma de David Ricardo, quien desarrolla hasta cierto punto Teoría del valor-trabajo, dándole ese nombre. Ricardo toma como punto de partida el concepto de valor definido por Adam Smith, el primer economista, que plantea el concepto de "valor" que es la base de la plusvalía o plusvalor.

El plusvalor es un concepto indisolublemente unido a la teoría del valor-trabajo y es central para la descripción que ésta realiza de la explotación bajo el capitalismo.





*La desvalorización del mundo humano crece en razón directa de la valorización del mundo de las cosas. K.H.Marx*



## 1.5.2 Teorías Marxistas sobre la economía: Karl Heinrich Marx

Karl Heinrich Marx (1818-1883). Testigo y víctima de la primera gran crisis del capitalismo (década de 1830) y de las revoluciones de 1848, Marx se propuso desarrollar una teoría económica capaz de aportar explicaciones a la crisis, pero a la vez de interpelar al proletariado a participar en ella activamente para producir un cambio revolucionario. Los principales temas sobre los que trabajó Marx fueron la crítica filosófica, la crítica política y la crítica de la economía política.

Las doctrinas que surgieron de su pensamiento filosófico fueron:

1. Interpretación económica de la historia.
2. **Teoría del valor** y de los salarios.
3. **Teoría de la plusvalía** y de la acumulación del capital.
4. Teoría de la lucha de clases.

Para Marx la palabra "Valor" tenía el mismo significado que para otros economistas ortodoxos tanto anteriores como posteriores. Valor es la capacidad de una mercancía para demandar otras mercancías a cambio de sí misma; esta capacidad o poder es medida por las cantidades proporcionales en que esa mercancía se intercambia con todas las restantes mercancías. De la misma manera, para Marx y para los otros economistas, el precio de una mercancía es su poder para demandar dinero a cambio de ella; el precio es simplemente el "nombre monetario" del valor de la mercancía.

La teoría de Marx se basa en una sociedad capitalista madura que está compuesta únicamente por dos clases sociales: una sociedad capitalista que es propietaria del capital, y controla los medios de producción y una clase obrera que no posee ni controla nada y, por lo tanto, sirve a la clase capitalista.

Con Marx ya se distinguen dos términos importantes y a veces confundidos en el mercado, el "Valor" y el "Precio", por ello no podemos dejar a un lado las ideas del socialismo científico que desde la gran crisis de 1830 y con los cambios sociales y económicos van analizando conceptos de gran repercusión en las economías actuales,

en la políticas urbanas y en las crisis posteriores, ya en la era del capitalismo económico.

## 1. La teoría del Valor- La plusvalía

*"El valor que posee la fuerza de trabajo, y el valor que ésta puede crear difiere en tamaño".*

Este desfase, entre el valor de uso y el valor de cambio de la fuerza de trabajo, es precisamente la plusvalía. Es el valor excedente del trabajo no remunerado del obrero asalariado y del que se apropia gratuitamente el capitalista.

Para Marx el capitalista será quien se apropie de la plusvalía. La plusvalía no es otra cosa que trabajo no pagado.

Marx distingue entre plusvalía y beneficio propiamente dicho. Plusvalía es la relación entre el beneficio realizado y la cantidad de capital variable empleada; beneficio propiamente dicho es la relación entre el beneficio obtenido y el capital total empleado. La plusvalía según Marx tiende a crecer incesantemente, puesto que a medida que la producción aumenta, como consecuencia del progreso técnico y de la competencia, el capitalista puede pagar la mano de obra a menor precio. Surge así, como doble consecuencia, un empobrecimiento de los asalariados, tanto relativo (la parte de las rentas de trabajo en el conjunto de las rentas disminuye incesantemente) como absoluto (el salario real del trabajador tiende a la baja).

182

También el beneficio real se orienta hacia una bajada, puesto que a medida que el capitalismo evoluciona y el maquinismo progresa, la parte del capital variable en relación con el capital total disminuye, y precisamente de esta porción es de donde el capitalista puede extraer una plusvalía.

Los medios de producción transmiten su valor al producto. Las materias primas y los bienes intermedios pierden su aspecto inicial, son consumidas en su totalidad, y su valor se transmite completamente al producto. Las máquinas y los edificios conservan su aspecto inicial mientras se usan gradualmente; este uso progresivo se analiza como una cesión gradual de valor. Evidentemente, la totalidad del valor de uso participa en el proceso de producción.

En una ecuación sencilla esta teoría se resume en:

**Valor del objeto = tiempo de trabajo + materiales**

Pero, también podemos encontrar la fórmula reversible:

**Valor del trabajo = valor del objeto producido – materiales**

De nuevo, con la aportación de Marx concluimos en dos conceptos también importantes para poder analizar en la actualidad las causas de la especulación del suelo "Beneficio" y "Plusvalías", que atribuimos al mercado del suelo, al producto inmobiliario y al urbanismo.

## 2. Plusvalía absoluta y plusvalía relativa

1. *“De otra parte, el concepto del trabajo productivo se restringe. La producción capitalista no es ya producción de mercancías, sino que es, sustancialmente, producción de plusvalía. El obrero no produce para sí mismo, sino para el capital. Por eso, ahora, no basta con que produzca en términos generales, sino que ha de producir concretamente plusvalía. Dentro del capitalismo, sólo es productivo el obrero que produce plusvalía para el capitalista o que trabaja por hacer rentable el capital. Si se nos permite poner un ejemplo ajeno a la órbita de la producción material, diremos que un maestro de escuela es obrero productivo si, además de moldear las cabezas de los niños, moldea su propio trabajo para enriquecer al patrono. El hecho de que éste invierta su capital en una fábrica de enseñanza, en vez de invertirlo en una fábrica de salchichas, no altera en lo más mínimo los términos del problema. Por tanto, el concepto del trabajo productivo no entraña simplemente una relación entre la actividad y el efecto útil de ésta, entre el obrero y el producto de su trabajo, sino que lleva además implícita una relación específicamente social e históricamente dada de producción, que convierte al obrero en instrumento directo de valorización del capital. Por eso el ser obrero productivo no es precisamente una dicha, sino una desgracia.”*

2. *“La producción de plusvalía absoluta se consigue prolongando la jornada de trabajo más allá del punto en que el obrero se limita a producir un equivalente del valor de su fuerza de trabajo, y haciendo que este plus-trabajo se lo apropie el capital. La producción de plusvalía absoluta es la base general sobre que descansa el sistema capitalista y el punto de arranque para la producción de plusvalía relativa. En ésta, la jornada de trabajo aparece desdoblada de antemano en dos segmentos: trabajo necesario y trabajo excedente. Para prolongar el segundo se acorta el primero mediante una serie de métodos, con ayuda de los cuales se consigue producir en menos tiempo el equivalente del salario. La producción de plusvalía absoluta gira toda ella en torno a la duración de la jornada de trabajo; la producción de plusvalía relativa revoluciona desde los cimientos hasta el remate los procesos técnicos del trabajo y las agrupaciones sociales.”*

3. *“La producción de plusvalía relativa supone, pues, un régimen de producción específicamente capitalista, que sólo puede nacer y desarrollarse con sus métodos, sus medios y sus condiciones, por un proceso natural y espontáneo, a base de la supeditación formal del trabajo al capital. Esta supeditación formal es sustituida por la supeditación real del obrero al capitalista.”*

4. *“Desde cierto punto de vista, la distinción entre plusvalía absoluta y relativa puede parecer puramente ilusoria. La plusvalía relativa es absoluta en cuanto condiciona la prolongación absoluta de la jornada de trabajo, después de cubrir el tiempo de trabajo necesario para la existencia del obrero. Y la*

*plusvalía absoluta es relativa en cuanto se traduce en un desarrollo de la productividad del trabajo, que permite limitar el tiempo de trabajo necesario a una parte de la jornada. Pero si nos fijamos en la dinámica de la plusvalía, esta apariencia de identidad se **esfuma**. Una vez instaurado el régimen capitalista de producción y erigido en régimen de producción general, la diferencia entre la plusvalía absoluta y relativa se pone de manifiesto tan pronto se trata de reforzar, por los medios que sean, la cuota de plusvalía. Suponiendo que la fuerza de trabajo se pague por su valor, nos encontraremos ante esta alternativa: dada la fuerza productiva del trabajo, y dado también su grado normal de intensidad, la cuota de plusvalía sólo se podrá aumentar prolongando de un modo absoluto la jornada de trabajo; en cambio, si partimos de la duración de la jornada de trabajo como algo dado, sólo podrá reforzarse la cuota de plusvalía mediante un cambio relativo de magnitudes de las dos partes que integran aquélla, o sea, el trabajo necesario y el trabajo excedente; lo que a su vez, si no se quiere reducir el salario por debajo del valor de la fuerza de trabajo, supone un cambio en el rendimiento o intensidad de éste. “*

5. *“Cuanto más reducidas sean las necesidades naturales de indispensable satisfacción y mayores la fecundidad natural del suelo y la bondad del clima, menor será el tiempo de trabajo necesario para la conservación y reproducción del productor, y mayor podrá ser, por consiguiente, el remanente de trabajo entregado a otros después de cubrir con él sus propias necesidades. Hablando de los antiguos egipcios, escribe Diodoro: “Es verdaderamente increíble cuán poco esfuerzo y gastos les ocasiona la crianza de sus hijos. Les condimentan el primer alimento que se les viene a la mano; les dan también a comer la parte inferior del arbusto del papiro, sin más que tostarla al fuego, y las raíces y tallos de las plantas que crecen en las charcas, unas veces crudas y otras veces cocidas o asadas. La mayoría de los niños van descalzos y desnudos, pues el clima es muy suave. A ningún padre le cuesta más de veinte dracmas criar a un hijo. Así se explica que la población, en Egipto, sea tan numerosa, razón por la cual pueden ejecutarse tantas obras grandiosas.” Sin embargo, las grandes construcciones del antiguo Egipto no se debieron tanto a la densidad de su población como a la gran proporción en que ésta se halla disponible. Del mismo modo que el obrero individual puede suministrar tanto más trabajo excedente cuanto más se reduzca su tiempo de trabajo necesario, así también cuanto menor sea la parte de la población obrera que haya de trabajar en la producción de los medios indispensables de vida, mayor será la parte disponible para la ejecución de otras obras.”*

*Marx, Karl Heinrich “El capital”, 1867 lib. 1, sección 5, cap. XIV*

De lo anterior podemos concluir entonces que el valor de una mercancía producida con la ayuda de capital constante y variable se descompone entonces en capital constante consumido, capital variable utilizado y plusvalía.

Donde PL es la plusvalía total,  $pl_i$  es la plusvalía por obrero,  $v_i$  es el capital variable por obrero y V el capital variable total. Lo que también puede expresarse como:

$$PL = \frac{pl_i}{v_i} V$$

Donde  $f$  es el valor medio de la fuerza de trabajo;  $n$  el empleo y  $t'/t$  es la tasa de explotación.

$$PL = f \frac{t'}{t} n$$

Suponiendo una tasa de explotación dada, resultará entonces que la plusvalía total depende del volumen de capital variable anticipado. Es decir, con una tasa de explotación dada y un valor medio de la fuerza de trabajo dado, la plusvalía crece con el empleo. El crecimiento del empleo, de la mano de la acumulación de capital, es entonces uno de los medios con que cuenta el capitalista para aumentar la plusvalía. Marx le denominará a este fenómeno aumento de la plusvalía absoluta (o simplemente plusvalía absoluta).

El aumento del empleo se puede conseguir por dos medios diferentes:

El primero, a través del aumento del número de trabajadores, con la misma duración de la jornada de trabajo. Este aumento es evidentemente posible, pero está limitado por el crecimiento natural de la población activa.

El segundo, mediante la prolongación de la jornada de trabajo. Esta segunda opción está limitada, por una parte, por razones fisiológicas (ya que hace falta un tiempo mínimo para recuperarse después de la jornada de trabajo), pero sobre todo por razones sociológicas. Por ese motivo, el aumento de la plusvalía en su forma absoluta topará con sus límites rápidamente y exigirá que el modo de producción capitalista ponga en marcha otro método, que *Marx* denominara la producción de plusvalía relativa.

El modo de obtener la plusvalía relativa es simple. Manteniendo constante la jornada de trabajo y el número de trabajadores, la plusvalía sólo puede aumentar reduciendo el trabajo necesario y aumentando el trabajo excedente; es decir, aumentando la tasa de explotación. Si se parte de que el salario no pueda ser inferior al valor de la fuerza de trabajo, la única forma de aumentar la tasa de explotación estará en la disminución del valor de la fuerza de trabajo. Esta disminución se consigue disminuyendo el valor de los bienes fundamentales que aseguran la renovación de la fuerza de trabajo; es decir, aumentando la productividad del trabajo en las empresas que producen los bienes de consumo obrero.

El empresario capitalista vive en un mundo en el que ganar una cuota del mercado es el elemento esencial para la obtención de ganancias. En ese contexto, la innovación tecnológica le permite reducir los costes del trabajo y establecer de ese modo un valor de los bienes que produce por debajo del valor social de los mismos. El capitalista innovador obtiene así una plusvalía suplementaria, cuya traducción concreta es una tasa de beneficio superior a la media, y una cuota del mercado superior a sus competidores. Por supuesto, como hemos visto, en la esfera de la circulación nada se crea ni se destruye, y tal plusvalía suplementaria solo puede provenir de la redistribución de la plusvalía global, en perjuicio de los competidores que sin duda se verán obligados a vender por debajo de su valor. La restauración de la tasa de ganancia

para todas las empresas pasará evidentemente por la adopción y generalización del nuevo proceso. Este proceso general, nacido de la competencia, conduce entonces a la disminución del valor unitario de los bienes producidos.

En lo que respecta a la plusvalía relativa, la cuestión crucial consiste en saber donde tendrán lugar estas innovaciones. Si estas se realizan en los sectores que no sirven para la reproducción de la fuerza de trabajo, la plusvalía global no aumentará ya que tampoco disminuirá el valor de la fuerza de trabajo. Si, por el contrario, las innovaciones tienen lugar en los sectores que producen bienes de consumo obrero, se hace posible la producción de la plusvalía relativa. El capitalista innovador realiza una plusvalía extra en detrimento de sus competidores. Luego se difunde la innovación o aparecen nuevas innovaciones, el valor unitario de los bienes de consumo sufre una disminución que se generaliza, el valor de la fuerza de trabajo disminuye y el salario se ajusta progresivamente al nuevo valor. La plusvalía global crece (en su forma relativa) a medida que las plusvalías suplementarias que nacen de las olas de innovación se van erosionando progresivamente. En resumen, la búsqueda de la máxima ganancia por parte de cada capitalista tendrá como consecuencia a escala social el aumento de la tasa de explotación y de la plusvalía global.

En concreto y aunque Marx nos expone las plusvalías producidas por el trabajo, de alguna manera se está profundizando en las plusvalías que se generan sin participación de la fuerza de trabajo, y aunque lo concreta mediante la inclusión de la innovación y el progreso, para aumentar estas, sí que se asimila a las plusvalías que genera el suelo sin la intervención de la fuerza de trabajo, y que simplemente se producen mediante el mecanismo de la enajenación o cambios urbanísticos, aún más por la aplicación de las normas urbanísticas.

### **3. Acumulación de capital.**

En el esquema de *Marx*, la teoría de la producción no sólo es útil para explicar el proceso de creación de valor; también lo es para entender las leyes que rigen la distribución de la riqueza. El valor producido sirve, por una parte, para reponer el capital constante consumido y para reproducir la fuerza de trabajo y, por otra parte, para reportar una plusvalía al capitalista. En la medida en que se recomponen los medios de producción y la fuerza de trabajo, se recrean también las condiciones que permiten reiniciar un nuevo ciclo productivo. Como los capitalistas siguen siendo los únicos poseedores del capital y los obreros sólo poseen su fuerza de trabajo, la producción de mercancías reproduce también las relaciones sociales propias del capitalismo.

Según *Marx*, con el desarrollo del capitalismo se produce un aumento evidente de la cantidad de máquinas que utiliza cada trabajador (es decir de la composición orgánica del capital). El aumento de la productividad del trabajo, que pasa por la puesta en marcha de innovaciones, se manifiesta en la utilización de técnicas cada vez más capitalistas (o cada vez más intensivas en capital). La traducción en valor de este aumento de la composición orgánica del capital no es, sin embargo, inmediata. En otros términos, no podemos afirmar *a priori* que el progreso del maquinismo aumenta o disminuye la creación de valor.

Se puede afirmar entonces que en el proceso de acumulación capitalista, la composición del capital crece de un modo permanente. A medida que aumenta la composición orgánica del capital, aumenta también el volumen mínimo requerido de las inversiones, haciendo surgir barreras de entrada y acentuando el fenómeno de concentración de capitales. Con la concentración también aumenta la vulnerabilidad de las empresas rezagadas. La acumulación de capital, según *Marx*, se realiza entonces en un contexto de quiebras, recompras, fusiones, afiliaciones, acuerdos de colusión, etc; fenómenos todos ellos que llevan inexorablemente a la centralización de capitales en pocas manos. Es de ese modo "como se abre paso a escala social el aumento de la composición orgánica".

Y esta acumulación de capital que expone Marx, es parte de la forma de generar nuevas inversiones y que se extrapola en la actualidad, a los mecanismos de la acumulación de capital por las transacciones de suelo, para generar más inversiones, mayor acumulo de capital en suelo, y que vamos a analizar de forma concisa posteriormente.

#### 4. Acumulación de capital y empleo

Una parte de la plusvalía creada con la explotación de la fuerza de trabajo se acumula en la forma de capital variable y sirve entonces para generar nuevos empleos. Si la composición orgánica del capital permanece constante, en cada período se convertirá en empleo nuevo una fracción constante de la plusvalía. Así, suponiendo para simplificar una tasa constante de explotación, la plusvalía, el capital variable y, en consecuencia, el empleo aumentará al mismo ritmo. El siguiente ejemplo numérico ilustra este mecanismo:

En el modelo de Marx la plusvalía surge cuando se utiliza un obrero en la producción de una mercancía es el capitalista el que determina la duración de la jornada laboral. El valor de lo que el obrero produce viene determinado por el tiempo de trabajo incorporado en la mercancía. El salario que percibe el obrero viene determinado por el "nivel de vida de subsistencia". El obrero no cese de producir cuando el valor de lo que ha creado es igual al salario de subsistencia; por el contrario, continúa produciendo y el valor que él crea por encima del su salario de subsistencia representa la "plusvalía", que va al capital.

Para Marx, la plusvalía es la fuerza motriz del sistema capitalista. El incentivo clave que empuja a los capitalistas a dedicarse a la producción. Los esfuerzo por parte de los capitalistas por aumentar la plusvalía puede adoptar la forma de aumento de la producción de los obreros introduciendo maquinarias que supone un ahorro de mano de obra, con lo que se hace posible despedir a algunos obreros mientras que los que se queden tiene que trabajar más horas o con mayor intensidad.

La acumulación de capital planteada por Marx, como parte de las plusvalías puede dar origen a nuevos empleos ya que estas vienen de la fuerza del trabajo, en el caso que nos va a ocupar la semejanza es evidente, la plusvalía generada por el suelo va a dar lugar a mayor capital de inversión en otros suelos.

K. Marx <sup>19</sup>

CARTA A FRIEDRICH ENGELS

*Londres, 7 de enero de 1851*

*Te escribo hoy para que te plantees una questiuncula theoretica [un pequeño problema teórico], desde luego naturae politico-economicae [de naturaleza político-económica]. Tú sabes, para empezar por el principio, que de acuerdo a la teoría de Ricardo, la renta no es más que la diferencia entre el costo de la producción y el precio del producto de la tierra; o, como también lo expresa, la diferencia entre el precio a que debe vender la peor tierra a fin de cubrir los gastos (el beneficio del agricultor y el interés siempre van incluidos en los gastos), y el precio a que puede vender la mejor tierra.*

*De acuerdo a su propia exposición de su teoría, el aumento de la renta demuestra:*

*1) Que se producen tipos de tierras cada vez más pobres, o que la misma cantidad de capital, aplicada sucesivamente a la misma tierra, no produce el mismo resultado.*

*En una palabra: la tierra se deteriora en la misma medida en que la población se ve obligada a exigir más de ella. Se torna relativamente menos fértil. Aquí es donde Malthus encontró el fundamento real de su teoría de la población, y donde sus discípulos buscan ahora su tabla de salvación.*

*2) La renta sólo puede subir cuando sube el precio del cereal (al menos con legalidad económica); debe caer con la caída de este último.*

*3) Cuando aumenta el arrendamiento en todo un país, esto únicamente puede explicarse por el hecho de que ha sido sometida a cultivo una gran cantidad de tierra relativamente más pobre.*

*Pues bien: estas tres proposiciones son contradichas en todas partes por la historia:*

*1) No cabe duda de que a medida que progresa la civilización, son sometidos a cultivo tipos de tierras cada vez más pobres. Pero tampoco cabe duda de que,*

---

<sup>19</sup> **Primera edición:** La colección de la correspondencia de Marx y Engels se publicó por vez primera en alemán en 1934 a cargo del Instituto Marx-Engels-Lenin de Leningrado. La segunda edición, ampliada, se realizó en inglés en 1936. Fuente de la versión castellana de la presente carta: C. Marx & F. Engels, *Correspondencia*, Ediciones Política, La Habana, s.f. Edición: Marxistas Internet Archive, 2011.



*como resultado del progreso de la ciencia y de la industria, estos tipos más pobres de tierras son relativamente buenos en comparación con los buenos tipos anteriores.*

*2) Desde 1815, el precio del cereal ha bajado —irregular, pero constantemente— de 90 a 50 shillings y todavía menos, y esto antes de la derogación del Corn Laws (Leyes sobre los Cereales). La renta ha subido continuamente. Esto, en Inglaterra. En el continente, teniendo en cuenta la diferencia de condiciones, ha ocurrido en todas partes lo mismo.*

*3) En cualquier país encontramos, como ya lo había notado Petty, que cuando bajaba el precio del cereal subía el arrendamiento total del país. El punto principal de todo esto consiste en ajustar la ley de la renta al progreso de la fertilidad de la agricultura en general; esta es la única manera en que pueden explicarse los hechos históricos y la única de superar la teoría de Malthus del deterioro, no sólo por la fuerza de trabajo, sino también del suelo.*

*Creo que el asunto se puede explicar sencillamente del siguiente modo:*

*Supongamos que, en una etapa dada de la agricultura, el precio del trigo sea de siete shillings el cuarto de quintal, y que un acre de tierra de la mejor calidad, que pague una renta de diez shillings, produzca 20 bushels.<sup>42</sup> El rendimiento del acre es, pues, de 20 por 7, o sea 140 shillings. En este caso, el costo de producción es de 130 shillings luego, 130 shillings es el precio del producto del peor suelo sometido a cultivo.*

*Supongamos que tenga ahora lugar un progreso general de la agricultura. Al suponer esto damos por descontado, al mismo tiempo, que la ciencia, la industria y la población también crecen. Un aumento general de la productividad del suelo, debido a progresos, presupone estas condiciones, a diferencia de la productividad debida simplemente al accidente de una estación favorable.*

*Digamos que el precio del trigo cae de 7 a 5 shillings por cuarto de quintal, y que la mejor tierra, la No. 1, que antes producía 20 bushels, ahora produce 30 bushels. Por consiguiente produce, en lugar de 20 por 7, o sea 140 shillings, 30 por 5, o sea 150 shillings. Es decir, una renta de 20 shillings en lugar de la anterior de 10 shillings. La tierra más pobre, que no da renta, debe producir 26 bushels, pues, de acuerdo a nuestra suposición anterior, el precio necesario de estos es 130 shillings, y 26 por 5 es igual a 130. Si el mejoramiento, es decir, el progreso general de la ciencia, que va mano a mano con el progreso general de la sociedad, la población, etcétera, no es tan general que la tierra más pobre que deba someterse a cultivo pueda producir 26 bushels, entonces el precio del cereal no puede caer a 5 shillings por cuarto de quintal.*

*Como antes, los 20 shillings de renta expresan la diferencia entre el costo de producción y el precio del cereal en el mejor suelo, o entre el costo de*

*producción en la peor tierra y en la mejor. Relativamente, una de las porciones de tierra sigue siendo tan poco fértil como antes, en comparación con la otra. Pero, la fertilidad general ha aumentado.*

*Todo lo que se presupone es que si el precio del cereal cae de 7 shillings a 5, el consumo aumenta en la misma proporción, o que la productividad no excede la demanda que puede esperarse al precio de 5 shillings. Si bien esta suposición sería enteramente falsa si el precio hubiese caído de 7 a 5 shillings debido a una cosecha excepcionalmente abundante, es igualmente necesaria ahí donde el aumento de la productividad es gradual y promovido por los productores mismos. En todo caso, sólo estamos tratando de la posibilidad económica de esta hipótesis.*

*Se sigue que:*

*1) La renta puede subir aun cuando caiga el precio de los productos del suelo, y sin embargo la ley de Ricardo conserva su validez.*

*2) La ley de la renta, tal como fuera expresada por Ricardo en su forma más simple, aparte de su aplicación, no supone la fertilidad decreciente del suelo, sino (a pesar del hecho de que la fertilidad general del suelo aumenta según se desarrolla la sociedad) que presupone únicamente diferentes grados de fertilidad en diferentes trozos de tierra, o diferentes resultados de la aplicación sucesiva del capital a la misma tierra.*

*3) Cuanto más general es el mejoramiento del suelo, tanto mayor número de tipos de tierra comprenderá, y el arrendamiento de todo el país puede subir aun cuando haya bajado el precio del cereal en general. Tomando el ejemplo anterior, el único problema será saber qué cantidad de tierra produce más de 26 bushels <sup>20</sup> a 5 shillings sin tener que producir exactamente 30; es decir, qué variedad hay en la calidad de la tierra, comprendida entre el mejor y el peor grado. Esto no tiene nada que ver con la tasa de la renta de la mejor tierra. No afecta directamente a la tasa de renta en general.*

*Tú sabes que el principal punto acerca de la renta es que se produce igualando el precio de los resultados de diferentes costos de producción, pero que esta ley del precio del mercado no es sino una ley de la competencia burguesa.*

*Pero aun si la producción burguesa fuese suprimida, quedaría el problema crucial de que el suelo se vuelve relativamente menos fértil y que el mismo trabajo produce sucesivamente menos, aunque ya no se daría el caso, del sistema burgués, que el producido de la mejor tierra fuese tan caro como el de la peor. Conforme a lo que ha sido dicho más arriba, esta objeción caería por tierra.*

*Te ruego me des tu opinión sobre el tema.*

---

<sup>20</sup> **Bushel**, unidad de medida para granos, legumbres y otros frutos secos. (N. de la Red.)

# LA CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto



*Karl Marx*

*Fuente: Portada de «Das Kapital» von Karl Marx in einer Ausgabe von 1867.  
Zentralbibliothek Zürich*



*Lo que no se sabe expresar es que no se sabe. F.Engels*



Fuente: <http://www.kommunistische-partei-deutschlands.de>

### 1.5.3 La propiedad privada y el Estado: Friedrich Engels (1820-1895).

Engels sostiene que los cambios en la productividad por la especialización del trabajo en las comunidades primitivas originaron el intercambio y cambiaron a la familia, el matrimonio y el régimen social. Además afirma que el estado nació para ser instrumento de la clase dominante. Con el fin de las clases sociales que establecería el comunismo el estado, que no era más que un instrumento de represión, desaparecería inevitablemente.

La renta es un concepto general de la economía política clásica. Marx trabajó esta cuestión en el volumen III del capital y Engels lo hizo en sus escritos sobre la cuestión de la vivienda. En este sentido, Engels es pionero, dado que la mayor parte de los trabajos clásicos sobre la renta se basaban en la relación entre los propietarios de tierras (rentistas) y los capitalistas agrarios. El salto de esta relación a aquellas que se producen en la ciudad es bastante grande, lo que hace cuestionar hasta qué punto se puede extrapolar por completo la teoría, más con el desarrollo tan formidable que ha alcanzado todo el complejo inmobiliario financiero en el capitalismo post-fordista.

La obra de Engels “Anti—Dühring” (1878), escrita como trabajo polémico contra el ideólogo burgués E. Dühring, contiene una exposición multilateral del marxismo. En la segunda parte del libro (“Economía política”) y partiendo de la doctrina económica de Marx, Engels define el objeto y el método de la economía política, pone de manifiesto el papel revolucionario de las fuerzas de vanguardia en el tránsito de la vieja a la nueva sociedad, muestra la conexión recíproca existente entre la economía y el poder político, analiza el origen de las clases y las premisas económicas de la revolución socialista. Engels expone, asimismo, la concepción marxista del valor, de la plusvalía, del trabajo simple y complejo del capital, de la renta del suelo y del dinero.

En 1884, escribió “El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado”, libro considerado por Lenin como una de las obras fundamentales del socialismo moderno. En este trabajo, Engels explicó, desde un punto de vista marxista, la sociedad primitiva, el origen y desarrollo de la división social del trabajo, de la producción mercantil, de la propiedad privada y del Estado. Engels ayudó sistemáticamente a Marx en su labor sobre “El Capital”.

Engels demostró la necesidad de pasar de la pequeña economía campesina privada a la economía colectiva, y subrayó que este paso no se ha de realizar por la fuerza, sino por medio del ejemplo y de la ayuda social. A la vez que indicó la necesidad de expropiar la gran propiedad territorial y la propiedad industrial capitalista, admitió la posibilidad de que se indemnizaran.

Con la aportación de Engels, para el desarrollo actual del territorio, advertimos que en todo momento la influencia que los poderes públicos ha sido determinante para asumir las competencias, para gestionar el suelo y controlar los actos de la propiedad privada.

**La Contribución de Friedrich Engels al problema de la vivienda** fue una reimpresión de tres artículos escritos por el filósofo y sociólogo publicados en del 2 de octubre de 1869 al 29 de setiembre de 1876, fue desarrollada en un contexto en el cual Alemania comenzaba a figurar en el orden económico mundial al ser partícipe de la industrialización y concentración del capital, entiéndase, la transición de la manufactura y la pequeña producción hacia la gran industria que transformaría completamente la geografía urbana de la Alemania del siglo XIX. Esta transición es conocida en la historia como la Revolución Industrial.

*“Los obreros se cargan de **deudas hipotecarias** muy pesadas... y se convierten más que nunca en **esclavos** de sus amos, pues están **atados a sus casas**... y han de aceptar todas las condiciones de trabajo que les ofrezcan” <sup>21</sup>*

194

Engels establece que el problema de la vivienda es consustancial al modo de producción capitalista, que los capitalistas y el Estado burgués ni quieren ni pueden proporcionar a los trabajadores y al resto de capas oprimidas de la sociedad una vivienda digna y asequible, y que bajo el capitalismo cualquier solución parcial no es más que un parche que vuelve a reproducir el problema. Por tanto al problema de la vivienda, como al resto de las cuestiones sociales de envergadura, no se le puede encontrar una solución satisfactoria y duradera si no es en la perspectiva de la socialización de los principales medios de producción por parte de la clase obrera en el marco de una economía socialista.

La realidad de nuestros días parece confirmar parte de estas tesis: en todo el mundo nos encontramos con una inmensa burbuja inmobiliaria que hace muy gravoso el acceso a la vivienda a las clases trabajadoras (y de la cual el Estado Español con la existencia de una escasez artificial del suelo a favor de los especuladores y la expansión del crédito hipotecario, gracias a los bajos tipos de interés, es uno de los ejemplos más representativos).

Engels plantea que sólo los obreros, una vez en posesión del poder político y las principales palancas de la economía, podrán dar una solución rápida a la falta de vivienda. Ya sea a través de la expropiación de las viviendas ociosas o infrautilizadas y su reparto entre los necesitados, ya sea a través de la construcción de nuevas viviendas por parte del Estado. La sociedad socialista garantizará a todo trabajador y a sus familias el acceso a una vivienda adecuada a sus necesidades a cambio de un alquiler,

---

<sup>21</sup> Engels F. “Contribución al problema de la vivienda” (nota a la segunda edición 1887) Tomo 3- pp 314-396.

que representará una pequeña parte del salario, con el que se costearan los gastos derivados del mantenimiento y la reparación de los edificios.

Vistas las influencias que los neoclásicos y las teorías Marxistas han producido en el mercado actual del valor, y en concreto en el valor del suelo y la regulación de este mediante legislación hay que hacer una reflexión sobre dos conceptos muy evidenciados en el desarrollo de la economía y la filosofía económica.

## 1- Renta de suelo y especulación

El precio de compra o valor de la tierra no es sino la capitalización de la renta de suelo, que también puede adoptar la forma de alquiler. Así que, por lo general, no es el valor de la tierra lo que determina la renta sino la renta la que determina el precio del suelo.

El precio del suelo, así como el nivel de los alquileres, no solo dependen de las rentas. El valor del suelo recoge las inversiones de capital en forma de capital fijo que se desarrollan sobre el o en su entorno, las cuales, a su vez, pueden generar rentas diferenciales, por eso Marx acusa a los terratenientes de incrementar sus ganancias parasitando el conjunto del desarrollo social. A su vez, en el alquiler, además de la renta, también entra el coste de la construcción y el interés del capital adelantado para la misma.

No obstante, la renta es clave en que el precio de la vivienda sobrepase (en mucho o en muchísimo) el precio de producción. La renta expresa la situación de monopolio de los propietarios del suelo, los cuales exigen una cuota o impuesto por permitir el alojamiento en una determinada localización.

La especulación típica sobre la tierra consiste en anticipar el valor de un terreno no construido pero que podría estarlo, aumentando la renta de la propia de un terreno agrícola a la del suelo urbano. Así, se le confiere una renta a este terreno artificialmente alta, mayor que la de un terreno agrícola de similares características sobre el que no haya expectativas. Otra estrategia especulativa clave en la creación de renta es la creación de restricciones a la inversión productiva sobre el suelo. Esto se realiza a menudo sacando suelo del mercado. Aquí entran las grandes propiedades heredadas en los frentes de expansión que pueden negarse a alquilar o vender tierras para urbanizar, la fragmentación de tierras urbanizables en las afueras de las ciudades o de zonas urbanizadas donde podría reinvertirse para renovación urbana, el aplazamiento deliberado de la urbanización por un grupo capitalista o retención especulativa de la tierra por inversiones-especuladores.

## 2-Renta de suelo y segregación

Esta cuestión es tratada por Lipietz y por Harvey,<sup>22</sup>. Según Lipietz, *La diferenciación social del espacio no puede ser reducida a un único factor hay que conceder importancia a los factores geográficos a los procesos históricos pre-capitalistas y otros.*<sup>23</sup>

No obstante el tributo juega un papel fundamental en la **reproducción** de la división social del espacio. El tributo de la tierra varía según el barrio (de forma similar a la fertilidad en el ejemplo de Marx). La situación del terreno en la “división social del espacio” vendrá determinada en primer lugar por el precio de venta. A la división social del espacio previa se le impone un tributo a pagar. El precio del terreno hace imposible todo uso del suelo jerárquicamente inferior en la división social del espacio. Por lo tanto, la renta es un operador económico de la reproducción de la división social del espacio que adecua el rango social de la vivienda producida al rango social del barrio.

Al mismo tiempo, siguiendo a Harvey, la segregación o la diferenciación socio-espacial son elementos gracias a los cuales se generan las situaciones de monopolio que permiten la generación de rentas. Las diferencias de raza, etnia, estatus social y prestigio, solidaridad comunal y vecinal, aumentan el potencial de realización de las rentas monopólicas de clase ayudando a mantener una estructura socio-espacial como si fuera un conjunto de islas, al crear el “espacio absoluto de la comunidad”.

En primer lugar la burguesía y clases medias, como consumidores de vivienda, pagan lo que Lipietz llama un “tributo diferencial” que paga el derecho de no cohabitar con cualquier persona. Harvey<sup>24</sup> señala como estos grupos, al competir por viviendas prestigiosas en el vecindario adecuado generan “renta monopólica de clase”. Se crean así una serie de submercados inmobiliarios determinados por la relación con una demanda solvente. Harvey refiere tanto los que se crean para las clases privilegiadas como aquellos para los grupos menos favorecidos que acuden al mercado del alquiler. Se crean así una serie de islas construidas por y para el hombre en las que los monopolios de clase crean escaseces absolutas.

La teoría del valor y del precio nació dentro del terreno de la ética. Los primeros filósofos trataban de responder a problemas de justicia y por ello se preguntaban qué era el "precio justo". En esta primera etapa los filósofos no se preguntaban qué era un precio o cómo se determinaba y fluctuaba. Esta doctrina nació con Aristóteles y fue continuada por los escolásticos durante muchos años. De todas maneras, con el fin de determinar qué es el precio justo los escolásticos comenzaron a introducir más análisis.

Ellos lentamente empezaron a explicar qué era un precio y cómo se determinaba, con muchas imprecisiones pero logrando grandes avances. En especial la escuela de

<sup>22</sup> Harvey, David (Nacido en 1935 en Gillingham, Kent, Inglaterra) Geógrafo y teórico social británico. Desde 2001, Catedrático.

<sup>23</sup> Lipietz, A. *“Hacia un Nuevo Orden Económico: Post-fordismo, Ecología, Democracia”* (Oxford University Press, 1989).

<sup>24</sup> Harvey, David. *“Urbanismo y desigualdad social”* Ed. Siglo XXI. Madrid 1992.



# LA CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

Salamanca realizó importantes adelantos analíticos. En sus análisis estaban mezclados conceptos subjetivos, objetivos y éticos, pero de todas maneras fueron un importante progreso para la ciencia económica.

Después de una etapa ética se pasa a una de teoría pura donde las consideraciones de justicia quedan en un segundo plano. Los economistas clásicos son los que dieron nacimiento a esta etapa de análisis teórico y sistemático de la ciencia económica pero cometieron el error de concluir que los costos determinaban los precios y cayeron en un círculo vicioso del cual no pudieron salir.

Los marginalistas intentaron dar una solución al problema pero no todos lo lograron.

Los marginalistas ingleses y suizos terminaron con una solución ecléctica en la que concluían que los precios no estaban determinados sólo por los costos como sostenían los clásicos y tampoco estaban determinados sólo por la utilidad marginal. Para ellos los precios estaban determinados por un factor subjetivo (utilidad marginal) y un factor objetivo (costos). Por su parte los marginalistas austríacos dieron un vuelco de 180 grados respecto de los clásicos concluyendo que la utilidad marginal es la única determinante de los precios.

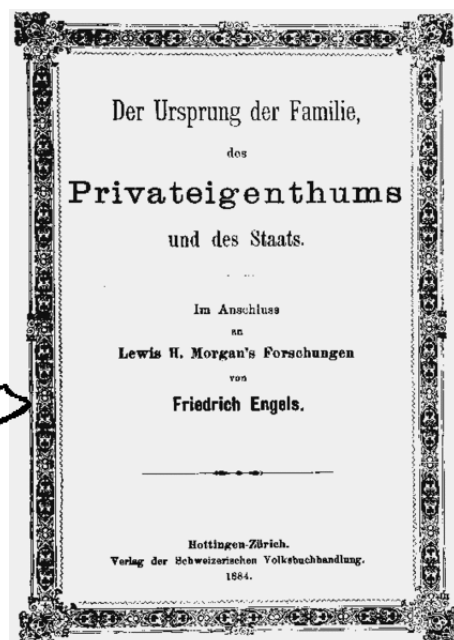
*Retrato de Marx y Engels en Londres*

*El mismo Marx afirma: "Federico Engels había llegado por distinto camino al mismo resultado que yo. Y cuando, en la primavera de 1845, se estableció también en Bruselas, acordamos elaborar en común la contraposición de nuestro punto de vista con el punto de vista ideológico de la filosofía alemana; en realidad, liquidar cuentas con nuestra conciencia filosófica anterior".*

197



*F. Engels*



Fuente: <http://clasicosml.blogspot.com.es/>

Fuente: Edición digital: Archivo Marx-Engels Internet Archive



## 1.6 LOS INICIOS DE LA NUEVA ECONOMÍA MACROECONÓMICA: ESCUELA NEOKEYNESIANA.

La macroeconomía teoría económica que analiza todas las variables agregadas, como los bienes y servicios producidos, el estudio de los ingresos, el nivel de empleo, los recursos productivos, la balanza de pagos, el tipo de cambio y el comportamiento general de los precios. La macroeconomía se ha considerado como una parte para analizar cuál es la mejor manera de influir en objetivos políticos como por ejemplo hacer crecer la economía, conseguir la estabilidad de precios, fomentar el empleo y la obtención de una balanza de pagos sostenible y equilibrada. La macroeconomía por ejemplo, se centra en los fenómenos que afectan las variables indicadoras del nivel de vida de una sociedad.

El origen de la macroeconomía moderna hay que situarlo en 1936, cuando el economista británico John Maynard Keynes, publicó su obra "Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero", que contenía una teoría explicativa de la Gran Depresión. Los economistas que lo habían antecedido consideraron que los ciclos económicos no podían ser evitados, mientras que Keynes expuso la posibilidad de existencia de un elevado desempleo en un determinado momento y como la política fiscal y monetaria podían utilizarse como poderosas herramientas para incrementar el nivel de la producción y el empleo en una sociedad.

La macroeconomía es considerar los principales problemas

- El crecimiento económico a largo plazo
- Las fluctuaciones cíclicas.
- La productividad.
- La inflación.
- El desempleo
- Las cuentas públicas.
- Los mercados financieros.

La alusión de la macroeconomía es por la importancia en que radican los conceptos principales que hace referencia. El problema del mercado, en términos económicos, se centra en unos conceptos que no se pueden desdeñar en el urbanismo y que probamente no han sido considerados como las verdaderas herramientas del nivel de producción gestión.

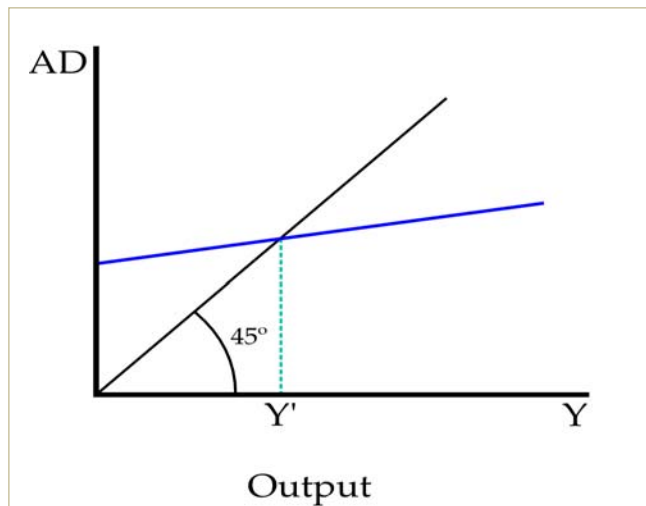
La cantidad de ingresos depende no solo del consumo de bienes producidos actualmente sino también del cuanto se haya invertido (o se invierta en el presente); lo que se reciba como recursos de crédito. etc. Así, la demanda agregada real de un país en un momento determinado se puede representar:

$$Da = Y = C + I + G + NX$$

Donde:

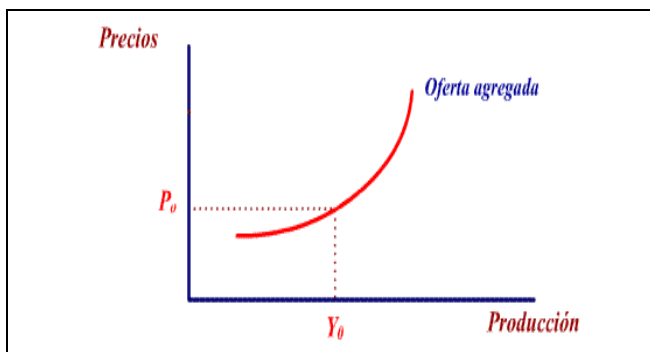
- $Da$  es la demanda agregada,
- $Y$  es el Ingreso total,
- $C$  es el consumo,
- $I$  es el ahorro o inversión (se usa  $I$  a fin de evitar confusiones),
- $G$  es el gasto público o de gobierno en bienes y servicios,
- $NX$  son las exportaciones netas,

Ahora, si la economía estuviera en equilibrio walrasiano o clásico, el consumo o demanda agregada sería equivalente a la producción (todo lo producido sería consumido y todos los ingresos solo vendrían de lo que se vende). Se representa gráficamente lo anterior, se constituye una línea recta bifurcando (en un ángulo de 45 grados) el rectángulo delineado por línea vertical que representa la demanda agregada y la horizontal que representa el producto agregado (o ingreso agregado). Es decir, a cada aumento en una unidad del ingreso, existiría un aumento de una unidad en el consumo.<sup>25</sup>



"Cruz keynesiana"

Esta curva recoge la relación existente entre el nivel de producción ofrecido por las empresas y el nivel de precios



<sup>25</sup> Sanz Serrano, José Antonio. "Esquemas de historia del pensamiento económico." Ed. Pedro Cid SA, Universidad de Sevilla, Secretariado de publicaciones. Sevilla 2006.

# LA CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

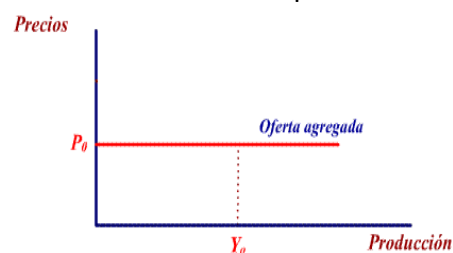
VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

La pendiente de la curva es positiva: si aumentan los precios las empresas ofrecen aumentar la producción.

## Escuela keynesiana

En muy corto plazo la pendiente de la curva es horizontal. A corto plazo los salarios son rígidos, no varían, lo que hace que tampoco lo hagan los precios de los productos (se supone que las empresas fijan su precios atendiendo a un margen a sus costes de producción donde los procedentes de la mano de obra tienen un peso decisivo).

Las empresas están dispuestas a ofrecer todo aquello que se les demande al nivel de precios existente, no van a tratar de subir los precios.<sup>26</sup>



No obstante, esta escuela admite que cuando el plazo ya no es tan corto (pasamos al corto-medio plazo) los salarios si pueden variar al alza: si las empresas quieren producir más necesitan más mano de obra y esta mayor demanda de trabajo empuja los salarios al alza, lo que se termina reflejando en una subida de los precios de sus productos y harán que la curva de oferta agregada comience a presentar una pendiente positiva.

201

## Escuela clásica

Centra su análisis en el largo plazo y defiende que la curva de oferta tiene una pendiente totalmente vertical. Según esta escuela cualquier economía se encontrará siempre en su nivel de pleno empleo, por lo que el volumen de productos ofrecidos al mercado será el máximo que la capacidad instalada permite, con independencia del nivel de precios.

Según esta escuela el nivel de producción de equilibrio de una economía viene determinado por el lado de la oferta (es aquel que la función de producción permite dado un nivel de pleno empleo) y no por el de la demanda.<sup>27</sup>



<sup>26</sup> Sanz Serrano, José Antonio "Esquemas de historia del pensamiento económico." Ed. Pedro Cid SA, Universidad de Sevilla, Secretariado de publicaciones. Sevilla 2006. pp.59

<sup>27</sup> Ibid. pp.43



*El mercado puede permanecer irracional más tiempo del que usted puede permanecer solvente. J.M.Keynes*



## 1.6.1 Análisis de las consecuencias de la variación de la demanda: John Maynard Keynes.

**John Maynard Keynes**, primer barón Keynes (1883-1946), economista británico, considerado como uno de los más influyentes del siglo XX, cuyas ideas tuvieron una fuerte repercusión en las teorías y políticas económicas.

La principal novedad de su pensamiento radica en considerar que el sistema capitalista no tiende al pleno empleo ni al equilibrio de los factores productivos, sino hacia un equilibrio que solo de forma accidental coincidirá con el pleno empleo. Keynes y sus seguidores de la posguerra destacaron no solo el carácter ascendente de la oferta agregada, en contraposición con la visión clásica, sino además la inestabilidad de la demanda agregada, proveniente de los *stocks* ocurridos en mercados privados, como consecuencia de los altibajos en la confianza de los inversores. La principal conclusión de su análisis es una apuesta por la intervención pública directa en materia de gasto público que permite cubrir la brecha o déficit de la demanda agregada.

En su obra principal, "Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero" (1936), Keynes escribió sus opiniones en lo referente al empleo, teoría monetaria, y el ciclo de comercio, entre otros temas. Para Keynes la causa real del desempleo era el insuficiente gasto en inversión. Defendía que la cantidad de trabajo entregada es diferente cuando el decremento en los salarios reales (el producto marginal del trabajo) se debe al decremento del salario monetario, que en el caso cuando se debe a un incremento del nivel de precios, asumiendo que el salario monetario se mantenga constante. Se puede sintetizar su aporte en el concepto de que cuando la demanda deviene transitoriamente más pequeña, ello puede tener como consecuencia, en determinados contextos institucionales, el que la oferta también sea contraída; con lo que resultaría un nuevo equilibrio del mercado.

En su teoría, el desencadenante de esos movimientos en la demanda y la oferta es el mercado de capital; la demanda de capital transitoriamente deviene menor, a partir de lo cual la oferta de capital le sigue mímicamente a la baja, en vez de mantenerse transitoriamente o aumentar transitoriamente.

Al resolverse ambos movimientos, el de la demanda de capital y el de la oferta de capital, ambos a la baja, el mercado como un todo vuelve a un nuevo equilibrio. Pero en éste, la cantidad de capital aplicado será menor que antes, por lo cual la nueva proporción resultante entre los demás factores de producción —trabajo y recursos— y el capital últimamente en el mercado, se alterará. Al reducirse o retenerse parte del capital o ahorro de antaño, una parte de los otros dos factores resultará excedente y no podrá más que quedar fuera del mercado; se realiza como un creciente stock involuntario de estos otros dos factores. Todo esto sucede en el contexto de cierta inflexibilidad en la información que se disemina y comunica, a partir de un marco institucional dado; que queda más o menos anacrónico o extemporáneo a los giros en el mercado de capital, que desencadenan luego el desempleo o la formación involuntaria.

La opinión clásica, todavía comúnmente admitida, sostenía que una disminución de los salarios nominales, al hacer bajar los precios, estimularía la demanda y, en consecuencia, la producción y el empleo, hasta el punto en que la productividad marginal en valor fuera igual al nuevo tipo de salario.

En su **Teoría del empleo**, creyó haber demostrado, que depende de la demanda efectiva. Esta última es la suma del consumo y de la inversión, variables que no se modifican más que cuando varía la propensión marginal a consumir, la eficacia marginal del capital, o por supuesto el tipo de interés. Pero, si los salarios nominales pueden influir sobre el empleo, no lo hacen en ningún caso de un modo directo, sino sólo indirectamente a través de los tres factores precedentes.

204

En su **Teoría del interés**, el argumento clave en el pensamiento keynesiano es que ante una economía debilitada por la baja demanda (como por ejemplo, en una depresión), donde hay un problema desencadenante (dificultad en conseguir una economía que crezca vigorosamente), el gobierno (más genéricamente: el sector público) puede incrementar la demanda agregada incrementando sus gastos (aunque se incurra en déficit público), sin que el sector público incremente la tasa de interés lo suficiente como para minar la eficacia de esta política, stocks de factores.

En su **Teoría del dinero**, Keynes dijo que los ahorros e inversión estaban determinados en forma independiente. La cantidad destinada a ahorro tenía poco que ver con las variaciones en las tasas de interés que a su vez tenían poco que ver con cuanto se destinaba a inversión. Keynes pensó que los cambios en la cantidad destinada a ahorro dependían en la predisposición para consumir que resultaba de cambios incrementales, marginales, al ingreso. Por tanto, la cantidad destinada a inversión estaba determinada por la relación entre la tasa esperada de retorno sobre la inversión y la tasa de interior.

Aunque las teorías más conocidas de Keynes están relacionadas más con la demanda agregada, nivel de renta agregada y empleo asociado a ella, sobre la relación salarios y precios y sobre la forma como se determinan los salarios monetarios y su rigidez a la baja, la definición que hace de desempleo o paro involuntario, sí que en la teoría del interés, antes expuesta, su aportación nos traslada a las situaciones actuales donde un descenso de demanda de suelo o viviendas provoca un decadencia económica y donde la intervención de la administración es crucial para resolver este desequilibrio.



*Lo que sabemos de la crisis financiera mundial, es que no sabemos mucho.*

**P.A.Samuelson**



## 1.6.2 La teoría de la economía estática y dinámica: Paul Anthony Samuelson, James Tobin.

**Paul Anthony Samuelson, (1915-2009).** Economista judío Estadounidense de la escuela nekeynesiana, premio Nobel de Economía (1970), «Por el trabajo científico a través del cual ha desarrollado una teoría para la economía, estática y dinámica, contribuyendo a elevar el nivel de análisis en la ciencia económica»

Fue esencial en la creación de la síntesis neoclásica-keynesiana, la cual incorpora principios keynesianos con principios neoclásicos y domina el *mainstream* económico.

Su mayor aportación a la síntesis neoclásica-keynesiana se produjo en la vertiente de policy y docente, a través de su *Manual* (1948), que ha sido el texto más influyente en la formación de economistas durante más de 30 años en todo el mundo. Allí formuló la primera descripción analítica de la realidad económica y divulgó la luego bautizada como síntesis neoclásica en el análisis agregado, es decir, la combinación de mercados y sector público, el funcionamiento de las economías mixtas.

En otras palabras, la idea de que los mercados son mecanismos de asignación con importantes ventajas sobre otros sistemas, pero que el sector público tenía funciones muy importantes que cumplir: diseñar unas políticas macroeconómicas que persiguieran posiciones próximas al pleno empleo, campo en el que la política monetaria era poco relevante, lograr tipos de cambio que permitieran la competitividad de la economía y generar incentivos para que los mercados, en el marco de estabilidad y crecimiento descrito, pudieran funcionar correctamente.

Fue, sin lugar a dudas, el teórico más influyente en el desarrollo de las técnicas e ideas que han presidido el análisis (micro) económico de la segunda mitad del siglo XX. Dotó a éste de un marco riguroso y unificado para el análisis del comportamiento de los agentes y mercados, sentó las bases del análisis dinámico y aplicó todo esto con originalidad a casi todos los campos, abriendo innumerables líneas de investigación. El nivel alcanzado por el análisis económico sería hoy muy distinto, e inferior, si no hubiera habido un Samuelson.

En su obra "*Foundations of Economics Analysis*" (1947) describió en forma matemática el estado el estado de un sistema económico en equilibrio y el proceso o vía de ajuste de un estado a otro, de este modo ligó la estática y la dinámica, lo que llamo Principio de Correspondencia.

La teoría del equilibrio general analiza las interrelaciones entre los precios y las cantidades de bienes y de recursos pertenecientes a los distintos mercados y demuestra la posibilidad del equilibrio simultáneo entre todos los mercados, considera pues a la economía, como un sistema formado por partes independientes

Entre las diversas y esenciales aportaciones de Samuelson, no puedo dejar de exponer dos conceptos muy vinculados al estudio que nos ocupa, la demanda y el beneficio.

*"Todo el mundo habrá observado que la cantidad que la gente compra de un bien depende del precio del mismo: cuanto más sube el precio de un artículo, menos se vende y ceteris paribus, cuanto más bajo es el precio más cantidad del mismo compra la gente. Por tanto existe en cada momento una relación concreta, entre el precio del bien, como el trigo, verbigracia, y la cantidad demandada del mismo...."*<sup>28</sup>

Samuelson no duda en razonar las causas del descenso de la demanda, si el precio está alto solo los ricos podrán comprar y los pobres tendrán que contenerse, *es el descenso del precio el que atrae a los compradores*. Pero cada descenso de precio puede hacer aumentar la cantidad adquirida por los antiguos compradores, y por consiguiente el aumento de precio, por lo tanto vuelve a disminuir la demanda. A tal efecto y como definitiva solución al problema, la propuesta es el establecimiento del precio de equilibrio, que se encuentra en el punto en que se igualan la oferta y la demanda.

206

Es por todos conocidos que este planteamiento, nos lleva a la situación actual del suelo, su descenso en la demanda del mismo como consecuencia del precio y por consiguiente ha provocado unas bolsas de suelo que no ha producido el descenso de precio. Para Samuelson sería buscar un precio de equilibrio entre la oferta y la demanda.

El beneficio como retribución, como recompensa de la iniciativa y de la innovación, y como consecuencia del riesgo e incertidumbre en las inversiones, sin dejar a un lado también como las ganancias de un monopolio como rendimiento de las escaseces provocadas. El planteamiento de Samuelson es demostrar y hacer entender como erróneamente se ha vinculado la definición de los beneficios como un excedente innecesario.

Si la oferta y la demanda son los elementos determinantes del precio de un mercado de competencia, también los beneficios y las pérdidas desempeñan un importante papel en la formación de los precios.

---

<sup>28</sup> Samuelson, Paul Anthony. "*Curso de economía moderna. Una descripción de la realidad económica.*" Ed. Aguilar Madrid 1973. Adaptado a la 6ª edición Americana. J.Baringa. Edición original 1948. pp.62

*“Los beneficios y las elevadas remuneraciones de los factores son el señuelo, que estimula los empresarios. Las pérdidas son una forma de castigo. Los beneficios van a quienes han sido eficientes en el pasado, eficientes en la producción, la venta o la previsión. Y por medio del beneficio las sociedad confiere potestad para intentar nuevas aventuras quienes han tenido éxito en el pasado.”<sup>29</sup>*

Los tres planteamientos nos define realmente la situación actual en la especulación del suelo, el empresario que actúa para obtener un máximo beneficio y posibilita de esta forma un mercado y un consumo, el posible control de los precios mediante la legislación para evitar esta situación y el equilibrio de la oferta-demanda, o la creación de mayor oferta mediante la regulación normativa para controlar la especulación y por lo tanto los precios.

---

<sup>29</sup> **Ibid** pp.710

---



*La crisis provocó un período fértil de efervescencia científica y la revolución en la teoría económica. J. Tobin*



**James Tobin**, (1918-2002). Economista Keynesiano estadounidense, Premio Nobel de Economía (1981), “Por sus análisis de los mercados financieros y sus relaciones con el empleo, producción y precios”.

Su mayor interés investigador era proveer de microfondos al keynesianismo, con un enfoque especial en la economía monetaria. En 1957 ocupó la cátedra Sterling.

Fuera de la cátedra, Tobin tuvo una activa vida pública, escribiendo sobre asuntos económicos contemporáneos y sirviendo como experto económico y consultor de políticas económicas. Durante el período de 1961-1962 fue asesor del presidente J.F. Kennedy, y en colaboración con Arthur Okun, Robert Solow y Kenneth Arrow, ayudó a diseñar la política económica keynesiana implementada por la administración Kennedy.

209

Su metodología econométrica y su debate sobre la eficacia de las políticas monetarias fiscales lo llevaron a ser llamado por Paul Samuelson “**el principal macroeconomista de nuestra generación.**”

*“Es fácil interesarse en la economía.... porque estaba claro que las cosas que estaban mal en el mundo tenían mucho que ver con la economía”.*

*James Tobin 1981. Entrevista para The New York Times*

James Tobin desarrolló importantes aportes para el estudio de los mercados financieros y elaboró teorías para explicar **cómo los mercados financieros afectan al consumo de la gente y las decisiones de inversión**. Para Tobin no existe una relación directa y exclusiva entre la tasa de interés y la inversión como plante la economía clásica. Hay factores de riesgo propiciados por la especulación que alteran la dinámica de la economía real en el corto plazo.

En 1971, y tras el colapso de Bretton Woods, James Tobin propuso unos impuestos sobre la conversión al contado de divisas. Este impuesto destinado a penalizar las transacciones de corto plazo que tienden a ser meramente especulativas y afectan a la estabilidad financiera de los países. Impuesto conocido como **Tasa Tobin**.

Hay que recordar que el sistema Bretton Woods obliga a cada país a mantener una política monetaria anclada a un valor fijo en términos de oro. Con el quiebro de este sistema el 15 agosto 1971, Tobin captó los riesgos que los movimientos especulativos tendrían sobre la estabilidad financiera.

Treinta años más tarde, en el año 2001, y tras las fuertes crisis financieras de los años 90, Tobin resumió su idea:

*“El impuesto de las transacciones en moneda extranjera fue ideado para amortiguar las fluctuaciones de los tipos de cambio, La idea es muy simple: en cada cambio de moneda a otra, la aplicación de un pequeño impuesto, digamos un 0,50 % del volumen de transacción, alejaría a los especuladores ya que muchos inversores invierten su dinero en moneda extranjera sobre una base de muy corto plazo. Este dinero se retira de súbito, los países deben aumentar drásticamente las tasas de interés de la moneda local que sigue siendo atractiva para los especuladores. Sin embargo el movimiento de estas transacciones de alta frecuencia es desastroso para la economía nacional, y eso ha quedado demostrado en los años noventa con la crisis de México, el Sudeste Asiática y Rusia, Este impuesto daría cierto margen de maniobra a los bancos emisores en los países pequeños y sería una medida de contraataque a los dictados de los mercados financieros.” James Tobin 2002*

210

La Tasa Tobin consiste en pagar un impuesto cada vez que se produce una operación de cambio entre divisas, para frenar el paso de una moneda a otra y para, en palabras de Tobin, "echar arena en los engranajes demasiado bien engrasados" de los mercados monetarios y financieros internacionales. La tasa debía ser baja, para penalizar solamente las operaciones puramente especulativas de ida y vuelta a muy corto plazo entre monedas, y no a las inversiones.

James Tobin murió al año siguiente, sin conocer que la ausencia de esta tasa formaría en la primera década del siglo XXI la mayor de las burbujas y asumiría al mundo en la más aguda crisis financiera de la historia.

*“La crisis provocó un período fértil de efervescencia científica y la revolución en la teoría económica.”*

*James Tobin 2002*

James Tobin, explicaba con un modismo de dramática trascendencia a la luz de la quiebra de Enron Corporation, y que podríamos aplicar a la crisis inmobiliaria actual:

*“No pongas todos los huevos en la misma cesta”.* Refrán popular

## **2. CONCLUSIONES SOBRE LA INFLUENCIA DE LAS ESCUELAS DE ECONOMÍA.**

Desde el inicio del siglo XVIII hasta el inicio del siglo XX, ha sido muy importante la influencia de los filósofos-economistas en la economía y en el desarrollo urbanístico de Europa y consecuentemente el cambio de las Legislaciones y Jurisprudencia en materia urbana, ya partiendo de la Escuela de Salamanca en concepto de valor y especulación ha ido avanzando de forma progresiva

Para el análisis de las razones, hay que partir desde las crisis desde la edad media, y la influencia que ha tenido el valor del suelo y las legislaciones aplicables en las especulaciones y plusvalías del urbanismo y retomando la explicación “a lo Marx”, una vez que comienza a debilitarse la inversión se reducen las horas trabajadas y el empleo, comienza a caer el consumo salarial. Pero normalmente el consumo salarial es el que menos fluctúa. La característica dominante del pasaje hacia la recesión es una aguda “preferencia por la liquidez”. Los capitalistas tratan de hacerse de activos líquidos; en períodos inflacionarios, buscan refugios alternativos, como propiedad inmobiliaria, o en última instancia activos financieros indexados.

Pese todo lo anterior, tiene consecuencias inmediatas, y es que si el valor agregado surge de la producción, y está compuesto por salarios y el conjunto de los beneficios (incluyendo la renta, antes de impuestos e intereses), es necesario explicar por qué, en determinado punto de la fase alcista *se debilita la demanda*. El comportamiento de la demanda en la fase alcista del ciclo *es clave*. Las crisis no se inician porque haya un cambio autónomo de la oferta (esto lo pueden pensar los teóricos del ciclo real de negocios, pero no los marxistas) sino porque en algún momento la demanda se debilita. O bien el debilitamiento de la demanda viene por el lado de los asalariados, o viene por el lado del gasto de la plusvalía. Es improbable que la causa de la caída de la demanda sea por la caída de los bienes salariales.

En la parte más alta de la fase de expansión del ciclo, la desocupación tiende a encontrarse en su punto más bajo; y el poder de negociación de los asalariados alcanza su nivel más alto. Aun admitiendo que los salarios no aumentan, no hay lugar para sostener que en ese momento los salarios se debilitan y generan la caída de la demanda. Tampoco existe evidencia de que se produzca algún giro hacia el atesoramiento por parte de los trabajadores. En consecuencia el centro de la atención debe ser puesta en el gasto de los ingresos de los capitalistas, y particularmente en los beneficios tanto del inversor como de las Administraciones Públicas. Por eso, el giro desde la cima del auge a la crisis y de la especulación del suelo, debe explicarse por el hecho de que en algún momento empieza a surgir mala inversión de la plusvalía o retención de estas sin razón.

Aunque históricamente las distintas actividades *productivas* estaban directamente vinculadas a la tierra y a sus procesos físicos, la evolución de los sistemas de producción y la propia economía cambiaron esta situación., la ruptura entre el mundo físico y la economía se produjo definitivamente a finales del siglo XVIII, con los economistas neoclásicos y su visión del sistema económico, que coincidió con el

cambio de sistema de producción derivado de la revolución industrial. De la visión mercantilista, en la que toda ganancia venía acompañada de las pérdidas de otro, se pasó a las teorías de los economistas fisiocráticos franceses, quienes trataron de incorporar la relación entre la economía y naturaleza a través de la producción, que se convirtió en el centro del sistema económico moderno. La producción de la que hablaban los fisiócratas estaba relacionada con las ideas organicistas de la agronomía y se consideraba siempre acompañada de un proceso físico, aunque también se relacionaba directamente con términos monetarios. Este concepto de producción fue perdiendo poco a poco la componente física, pasando a considerarse exclusivamente su valor. A esto se sumó la influencia de las teorías liberalizadoras de Adam Smith, que se convirtieron en la base de la economía moderna, cada vez más alejada de los sistemas naturales.

Sin embargo, esta evidente desvinculación de lo físico no ha modificado en absoluto el interés de la economía por el territorio como fuente de riqueza, las plusvalías derivadas de la futura urbanización, del simple cambio de uso y de la compra-venta de terrenos han sido, durante años y siglos una de las principales fuentes de riqueza. Este cambio en el territorio marcado por los flujos apunta la importancia de la relación directa de este fenómeno con las políticas de suelo. La relación entre suelo y economía aparece en el cuerpo principal de gran parte de la legislación urbanística occidental actual como en siglos anteriores, tanto en la relación de la expansión urbanística con el desarrollo económico como en la lucha contra la especulación. Por ello es a partir del siglo XIX cuando la Legislación se despierta en el campo de la plusvalía, la especulación y la política del suelo, hecho que ha sido apoyado y desarrollado según diferentes teorías desde los Antiguos Griegos, pasando por los Monarcas con sus ordenanzas las instrucciones para el Nuevo Mundo y los grandes economistas y filósofos clásicos, neoclásicos y contemporáneos. En el siguiente capítulo se procede analizar de forma más concisa el desarrollo urbanístico desde el S. XIX y cómo el poder público ha intervenido en las teorías del Valor-Plusvalor y Oferta-Demanda, dando lugar en muchas ocasiones a la “Especulación”.



SEGUNDA PARTE: MARCO TEÓRICO-JURÍDICO.

*Anuncio de la promoción y venta de las viviendas en 1959. Alicante*

**EL PISO PARA USTED**  
**URVISA**

Se le ofrece, amplio, moderno, confortable, con un dormitorio para matrimonio; otros dos para dos camas; una habitación comedor-cocina con terraza; baño; cocina y lavadero independiente. Techo exterior y con ascensor.

**TERMINADA LA PRIMERA FASE DE VENTA**

**Adquiera hoy mismo el derecho de elección y turno para la segunda.**

**LA MEJOR INVERSIÓN**

**PRECIO TOTAL:**  
**137.830 pesetas**

**ENTRADA INICIAL:**  
**10.000 pesetas**

**RESTO MUCHAS FACILIDADES**

**Exentos del 90 por 100 de impuestos**



**Situación:** En el lugar más alto y sano de Alicante, zona residencial disfrutando de las mejores vistas, rodeado de amplias avenidas, entre la Avenida del Maestro Alonso y de circunvalación, frente a la Residencia ganancial del Seguro de Enfermedad.  
Comunicaciones: Líneas regulares del tranvía número 2 y auto-bús con parada a la puerta.

**VENTA DE LOCALES COMERCIALES, farmacia, panadería, etcétera**

**INFORMACIÓN:** En nuestras oficinas, calle Maestro Alonso, números 101 y 103

**Agente de contratación: PASCUAL SERRANO** César Elguézabal, 16 b. Teléfono 13047



## **CAPITULO III. EL URBANISMO EN ESPAÑA Y SU RELACIÓN CON EL VALOR Y PLU SVALOR DE LOS INMUEBLES. ESPECULACIÓN.**

---

### **1. DESARROLLO URBANÍSTICO DEL SIGLO XIX**

- 1.1 El Código Napoleónico 1804
- 1.2 La Ley de expropiación Forzosa 1836
- 1.3 La Ley del ensanche de 1864
- 1.4 El Plan Cerdá. Ensanche de Barcelona 1860
- 1.5 La C/ de la Paz. Valencia 1869. Sorní y Mercader.
- 1.6 Las Ordenanzas Municipales de 1874 Madrid.
- 1.7 La Ley del ensanche de 1876
- 1.8 Las Ordenanzas Municipales de 1877 Málaga
- 1.9 La Ley de expropiación Forzosa 1879. Ley del Ensanche para Barcelona y Madrid

### **2. DESARROLLO DADO EN EL SIGLO XX. LOS MODELOS DE INICIATIVA EMPRESARIAL PRIVADA DESARROLLADOS HASTA 1930.**

- 2.1 El Plan de reforma interior de Barcelona 1881-1908. Concesiones Administrativas.
- 2.2 El Plan de reforma interior de Granada 1890-1925.
- 2.3 La Gran vía de Madrid 1901: Servicio público.
- 2.4 Las Exposiciones Regionales de Valencia (1867-1883-1909).
- 2.5 El Barrio de los pescadores C/ Pascual y Genís. C/ Lauria. Valencia 1910.
- 2.6 El Plan de Reforma Interior de la avenida del Oeste. Valencia 1911.
- 2.7 Estatuto Municipal de 1924 José Calvo Sotelo: Real Decreto Ley 8 marzo. La dictadura de Primo de Rivera 1923-1930.

### **3. DESARROLLO URBANÍSTICO DEL SIGLO XX. LAS COLONIZACIONES Y NUEVOS ASENTAMIENTOS: INFLUENCIA SOBRE EL VALOR DEL SUELO Y SU TRATAMIENTO.**

- 3.1 La Reforma de Antonio Maura y Montaner 1902. Segundo Gobierno 1907- 1909.  
La Fiscalización del suelo por la Ley de Casas Baratas 1909-1924
- 3.2 Ley de Repoblación y Colonización interior de 30 de agosto 1907.
- 3.3 Ley de bases de 1932 de la Reforma Agraria
- 3.4 La Ley de 7 octubre 1939 procedimiento de urgencia en zonas devastadas.
- 3.5 Ley de Bases de 26 diciembre 1939 para la Colonización de Grandes Zonas. Ley de 25 de noviembre 1940 de Colonización de Interés Local.
- 3.6 Ley de 27 de abril de 1946 sobre Colonizaciones de Interés Local.  
Ley de 21 de abril de 1949 sobre Colonización y Distribución de la Propiedad de las Z. Regables
- 3.7 La Ley 16 de diciembre de expropiación Forzosa 1954.
- 3.8 Ley 51/1968 sobre el Régimen de las tierras adquiridas por el Instituto Nacional de Colonización (I.N.C.)
- 3.9 Proyecto de Ley sobre fiscalidad especial del Suelo 1968: Ministro Juan José Espinosa San Martín

## **CAPÍTULO IV. INICIO DEL PLANEAMIENTO. EL NUEVO URBANISMO Y LA CODIFICACIÓN DE LAS NORMAS**

---

### 1. DESARROLLO URBANÍSTICO DEL SIGLO XX. LA PRIMERA LEY DEL SUELO, DADA EN 1956

#### 1.1 EL SIGNIFICADO DEL LA NUEVA ORDENACION URBANA. LA GESTION DE LA URBE CON EL PLANEAMIENTO DE 1956

- 1.1.1 La gestión privada en la ejecución de los planes de la Ley del suelo
- 1.1.2 La fiscalización pública con la Ley del Suelo.
- 1.1.3 Medios económicos y financieros adecuados a las necesidades urbanísticas.

### 2. DESARROLLO URBANÍSTICO DEL SIGLO XX. LA REORIENTACIÓN SURGIDA TRÁS LA APROBACIÓN DE LA LEY DEL SUELO DE 1975. EL TRLS 1976.

- 2.1 La necesidad de una reforma urbana
- 2.2 La coordinación en las inversiones públicas y privadas
- 2.3 Medios económicos y financieros adecuados a las necesidades urbanísticas.

### 3. DESARROLLO URBANÍSTICO DE FINALES DEL SIGLO XX LA ENTRADA EN EL PANORAMA LEGISLATIVO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS.

#### 3.1 EL NUEVO PLANEAMIENTO

- 3.1.1 Ley del suelo 1990. Texto refundido 1992
- 3.1.2 Ley 6/1994 Ley reguladora de la actividad urbanística (LRAU)
- 3.1.3 Ley 6/1998 Ley sobre el régimen del suelo y valoraciones

#### 3.2 LA EJECUCIÓN URBANISTICA, SU REGULACION. NUEVA REGLAMENTACION DEL SUELO COMUNIDAD VALENCIANA.

- 3.2.1 Ley 16/2005 Ley urbanística Valenciana (LUV)
- 3.2.2 Ley 8/2007 Ley del suelo

#### 3.3 LA EJECUCIÓN URBANÍSTICA Y SU REGULACIÓN EN DIFERENTES COMUNIDADES AUTONOMAS. FINALES DEL SIGLO XX Y PRIMERA DECADA DEL SIGLO XXI.

- 3.3.1. Ejecución Urbanística y su regulación en diferentes Comunidades Autónomas. En el S.XX:
  - Castilla La Mancha: Ley 2/1998 de 4 de junio de Ordenación del Territorio y Actividad Urbanística.
  - La Rioja: Ley 10/1998 2 de julio de Ordenación del Territorio y Urbanismo
  - Aragón: Ley 5/1999 de 25 de marzo urbanística.
  - Castilla León: Ley 5/1999 de 8 de abril de Urbanismo.

#### 3.3.2 Ejecución Urbanística y su regulación en diferentes Comunidades Autónomas, en el siglo XXI.

- Murcia: Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo (LSM)
- Cantabria: Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico.
- Madrid: Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo
- Extremadura: Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial (LESOTEX)
- Cataluña: Ley 2/2002 de 14 de marzo de Urbanismo
- Principado de Asturias: Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística, promulgada en el ámbito de la (LRSOU)
- Andalucía: Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística (LOUA)
- Navarra: Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTU)
- Galicia: Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural

#### 3.4 LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL URBANISMO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA SITUACIÓN CON RESPECTO A EUROPA.

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*Plaza de Toros de Valencia en el S.XIX*



*Fuente: Valencia en Blanco y Negro. Julio Cob*

## **1. EL DESARROLLO URBANÍSTICO DEL SIGLO XIX**

**El urbanismo en España** es la historia de las ciudades de España, del desarrollo económico y los cambios sociales todos englobados en la ciudad preindustrial. La ciudad industrial comienza con el Siglo XIX, que es fruto de los lentos cambios socioeconómicos que afectaron al país, hasta la ciudad actual con una preocupación más fuerte por los servicios urbanísticos y sociales.

En plena Revolución Industrial, cuando el crecimiento demográfico y las nuevas actividades industriales, que necesitaban gran cantidad de terreno, obligaron a la actuación urbanizadora sobre los terrenos rústicos en los extramuros de la ciudad, puesto que las antiguas murallas que constreñían las poblaciones habían perdido su función militar.

La ciudad era el centro del proceso de producción, donde la mayoría de las fábricas estaban ubicadas y donde vivían los trabajadores. Debido a la evolución de la sociedad, el crecimiento de las ciudades industriales y el desarrollo del capitalismo industrial, indujeron a los gobiernos a legislar este aspecto. Se inician una serie de intervenciones que podríamos calificar de carácter normativo, más que de planeamiento urbanístico. Desde la Ley de expropiación Forzosa de 1836 y las continuas desamortizaciones hasta el primer intento fue el **Proyecto de Ley General para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras Mejoras de las Poblaciones**, propuesto por el Ministro de Gobernación José Posada Herrera en 1861.

Este Proyecto de Ley, establecía la cesión gratuita de viales, régimen de parcelas mínimas indivisibles, generalización del régimen de licencias, compensación de beneficios y cargas de la urbanización, edificación forzosa de solares, regulación de linderos, proyecto técnico y económico previo a toda urbanización, etc. No llegó a aprobarse.

Durante la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley, no se produjeron debates ni llegó a emitirse el dictamen de la Comisión, cerrándose las actuaciones del legislativo, al comunicarse el R.D. de 22 de junio de 1861, por el que se autorizaba al ministro de la Gobernación a retirar el Proyecto. Se desconocen las causas de su retirada, pero sí que hay que apuntar que Posada tenía una preocupación constante por la ciudad y sus

habitantes, sus múltiples reflexiones y de su concepto ideológico liberal, y su acreditada capacidad como organizador de la actividad administrativa, y a la vista de las iniciativas de Madrid y Barcelona formulando proyectos de ensanche, Posada Herrera recogió estas iniciativas para trasladarlas a un principio legislativo general y unitario para toda España, impulsado desde el Ministerio de la Gobernación, en un intento de racionalizar unas necesidades reales que demandaba la sociedad de la época.

No obstante de haberse cumplido el trámite de constitución de la Comisión encargada de emitir el oportuno dictamen y haber solicitado la información y antecedentes necesarios al Gobierno, aquélla no culminó con éxito su tarea al retirarse el proyecto de Ley según se dispone en el Diario de Sesiones de fecha de 1 de julio de 1862.

Las verdaderas causas no fueron los hechos militares, políticos o sociales concretos, sino en la propia filosofía y estructura ideológica de la Unión Liberal. Pese a este teórico equilibrio el centrismo de la Unión Liberal, durante los cuatro años de su gobierno, acabó deslizándose hacia actitudes derechistas que produjeron fuertes contradicciones y tensiones internas que supondrían disidencias de considerable calado, como la producida en abril de 1861 encabezada por Ríos Rosas y un sector de la corriente conservadora, acusando al Gobierno O'Donnell-Posada de incumplimientos programáticos y errores en la gestión, con una crítica muy dura a la política interior seguida por el propio Posada, no sólo en materia de orden público, sino en la Administración local y en diversos aspectos de los derechos fundamentales<sup>1</sup>

218

Según Martín Bassols, *“...constituye uno de los antecedentes más interesantes de nuestra historia legislativa, de carácter urbanístico, sin duda de ninguna clase, fue el texto urbanístico más ambicioso y concreto que se elaboró en nuestra patria durante el siglo XIX...”*

*“Una regulación intrínseca del derecho de propiedad”, sobre la base de «un sistema de limitaciones del dominio y (.....) de deberes y cargas por razón de las obras del ensanche, reforma, saneamiento y mejora», que en última instancia se configuraba como «un auténtico estatuto jurídico-administrativo de la propiedad urbana por razón de urbanismo”.*<sup>2</sup>

Este proyecto de Ley responde así a la necesidad de instrumentar un régimen jurídico y financiero adecuado, para hacer posible con carácter general, las actuaciones urbanísticas que en el interior y el exterior de las ciudades se hacían cada vez más indispensables para adaptar los núcleos urbanos a las nuevas exigencias de la nueva ciudad. Se buscaba: la salubridad, la mejora del tránsito urbano y la construcción y aumento de viviendas.

<sup>1</sup> Orduña Prada, Mónica. *“Posada Herrera y los Orígenes del derecho administrativo”*. Ed. Instituto Nacional de Administración. Ministerio de Administración Pública. Madrid 2001. Ponencia: *“Posada Herrera y el proyecto de Ley del Ensanche de 1861”*

<sup>2</sup> Bassols Coma, Martín. *“Génesis y evolución del derecho urbanístico español.”* Ed. Montecorvo. Madrid 1973 pp. 188 pp.14

Posteriormente, con la ya primera **Ley de Ensanche** del 29 de junio de 1864, vamos a asistir a una continuada e imparable regulación de la ciudad, a través del planeamiento, de la gestión y la fiscalización. Ya la Ley del ensanche de 1864 señala que los Ayuntamientos pueden urbanizar los terrenos, expropiando el terreno para viales y usos públicos a su costa. Para resarcirles por estas responsabilidades el Estado les cede la contribución territorial sobre la zona durante 25 años.

Poco tiempo después, en 1867 se consagra la técnica planificadora con el Reglamento de la citada Ley de Ensanche, en el que especifica la técnica para ejecutar el Plan de Ensanche, que ha de tener Memoria, Planos y Plan Económico para su viabilidad. En 1876 se promulga una nueva **Ley de Ensanche de Poblaciones** que retoca algunos aspectos no básicos, se limita a copiar casi textualmente la anterior, con escasas modificaciones, centradas en las Juntas de Ensanche (órgano de fiscalización en el que se daba a participación a los propietarios afectados), por Comisiones de Ensanche, de exclusiva composición municipal.

Unos años más adelante, en 1892 el sistema se hace definitivo con una nueva Ley que regula los ensanches de Madrid y Barcelona y faculta al Gobierno para extenderla a otras poblaciones. Para aprobar cada uno de estos Planes Generales era necesaria una Ley Especial.

Nos encontramos con la intervención de la Administración en los cambios de uso del suelo, en la regulación por parte del legislador de los destinos del suelo y sus transformaciones, por tanto en la aparición de los plusvalores y valores del suelo. Se puede afirmar que con estas intervenciones urbanísticas se comienza a sentir el efecto de la especulación, los propietarios del suelo rústico de extramuros, los urbanizadores que ven cómo se produce la transformación de la ciudad a través de las expropiaciones y la intervención de los Ayuntamientos para su saneamiento, se encuentran con una nueva forma de mercado, se acerca la revalorización del suelo avalado por la Administración que además regula e interviene urbanísticamente.





# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*"Sostenga sus principios. El resto es solo detalle". N. Bonaparte*



## 1.1 El Código Napoleónico de 1804.

Con estos grandes cambios que están iniciándose en la España del siglo XIX, no hay que dejar de ver la influencia del Código Napoleónico. El 14 de Agosto de 1800, Napoleón designa una comisión de 4 juristas para redactar el cuerpo del código, bajo la dirección de Cambacerès.

Casi el 80% del Código Napoleónico está dedicado a la propiedad. De 582 páginas, 455 están dedicadas a tratar los bienes y la propiedad.

Con la división territorial que había hecho la Revolución, la burguesía había crecido como clase, y comenzaba a dividirse en sí misma en pequeños, medianos y grandes burgueses, abarcando la mayor parte de las actividades de la nación. La multiplicación de propietarios individuales y el fraccionamiento de la tierra hacían necesarias nuevas leyes y nuevas disposiciones sobre los contratos y las formas de adquisición, garantías, hipotecas, etc.

*"La propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, siempre que no se trate de un uso prohibido por las leyes o los reglamentos".* Título II, Art. 544.

*"Nadie puede ser presionado a ceder su propiedad, si no es por una causa de utilidad pública, y mediando una justa y previa indemnización".* Título II, Art. 545.

Como vemos, estos artículos conjugan la "libertad absoluta" con las posteriores limitaciones que se irán poniendo sucesivamente al derecho de propiedad.

El Artículo 552 dice que la propiedad del suelo comprende lo que está por arriba y por debajo (du dessus et du dessous), *salvo lo que atañe a las leyes y reglamentos correspondientes a las minas, y a los reglamentos de policía.*

Con respecto a la sucesión de bienes, establece la igualdad de reparto sucesorio entre los herederos legítimos, en su defecto, a los hijos naturales, después a la esposa sobreviviente, y de no existir ésta, los bienes pasan a la República. En este aspecto

mantiene, aunque modificando en parte, la igualdad de derechos sucesorios de la Revolución, y crea la oportunidad de división de propiedades y sucesivos lotes. El derecho de propiedad se establece como *perpetuo*: no se pierde por el no uso (prescripción extintiva).

Para reafirmar todas las precisiones sobre el Derecho de Propiedad, Napoleón encarga, por Ley de Finanzas de 1807, a su Ministro del Tesoro, Nicholas-François Mollien, la confección de *CATASTROS PARCELARIOS*. Es tal el convencimiento de Napoleón y sus ministros sobre el derecho de propiedad que en sus propias palabras en 1809 se describe:

*"Lo que caracteriza mejor el derecho de propiedad, es la posesión pasible y reconocida. Es necesario que el catastro se limite a comprobar esta posesión. Mi código hará el resto; y a la segunda generación, no será necesario un nuevo proceso para la constatación de los límites. "*

*"Tan solo mi Código, por su sencillez, ha hecho más bien en Francia que la masa de todas las leyes que me precedieron."*

*"Sembré la libertad por doquier a plenas manos donde planté mi Código Civil"*

*"Mi verdadera gloria no consiste en haber vencido 40 batallas; Waterloo borrará el recuerdo de tantas victorias. Lo que nadie borrará, aquello que vivirá eternamente, es mi Código Civil."*

222

En 1811, se elabora un Código Catastral titulado *"Recueil méthodique des lois, décrets, réglements, instructions et décisions sur le cadastre de la France; approuvé par le Ministre des Finances"*. En su Artículo 1143 dice: "El catastro puede, y debe, necesariamente, por consiguiente, servir de título de justicia para probar la propiedad". Y en su Artículo 1144: *"El catastro será el gran libro territorial de Francia"*.

Los catastros no sólo tenían la medida del terreno, sino sus características, historia de la propiedad y reseñas sobre el propietario. Se continuaron haciendo hasta 1846.

En el derecho moderno no tenía precedentes y debemos remontarnos al Código de Justiniano para encontrar una obra de tal magnitud.

Nuestro Código Civil, está claramente inspirado en el Código Napoleónico, tanto en el fondo como en la forma, y al igual que el francés, aún hoy sigue vigente con las modificaciones que el paso del tiempo ha exigido. Su aprobación provocó una revolución, y consigue la desaparición definitiva del feudalismo, otorgando la seguridad jurídica a todos los ciudadanos por igual. En definitiva que el Código de Napoleón supuso el nacimiento de una nueva era y cambió para siempre el mundo del derecho y la sociedad. Durante el reinado de Fernando VII cambia la estructura de esta propiedad desigual y feudal, se pasa a un nuevo modelo. Desaparecen las propiedades colectivas o amortizadas, comienzan aparecer las Leyes redactados por el poder liberal, que rompen la situación del momento.

El Código recogió ese esquema que mucho antes funcionaba en la realidad social. Entonces nace una propiedad “desvinculada” es decir, limitada en su goce desde la perspectiva liberal. Este proceso comienza desde el reinado de Carlos III y en las Cortes de Cádiz y se refleja en la ley de 11 de octubre de 1820.

Esa Ley suprime mayorazgos, fideicomisos, patronatos y cualquier otra especie de vinculación de bienes raíces. Se prohíbe la adquisición de la propiedad por las llamadas “manos muertas.” Se pretende que la propiedad no quede vinculada por ninguna carga perpetua sobre los bienes: así la redención de los censos fundada en el argumento de su no economicidad, la abolición de señoríos jurisdiccionales (pecha, martiniega, carga real sobre la propiedad en favor de una persona), cerramiento de fincas que privilegiaba el paso de la Mesta por los fundos (Decreto de 14 de enero de 1812 y 8 de junio de 1812) que derogó el Gobierno de Fernando VII). Para nuestro concepto de la propiedad en el Código hay que señalar la llamada Desamortización.

La influencia del Código Napoleónico, hace resurgir la importancia de la propiedad privada, la importancia de la transformación del suelo y la necesidad de legislar y regular las transformaciones del suelo que hasta el momento se encuentra en manos de pocos y sin posibilidad alguna de su provecho y disfrute, es el inicio de la regulación de los suelos tanto urbanísticamente como económicamente y que llevara a las citadas Leyes del Ensanche a las que ya he hecho referencia y las futuras Leyes expropiatorias.

Todo este proceso que fue complejo y dificultoso. Se operó por medio de una venta en pública subasta de toda propiedad corporativa para que saliera al tráfico y llegará a la explotación de la iniciativa individual.

Se puede concretar que en la Desamortización de los bienes de órdenes religiosas realizada por Mendizábal, (Decreto de 19 de febrero de 1836) que dura hasta 1844 en que un Decreto de Mon<sup>3</sup> la suspende (Decreto de 13 de agosto de 1844) una segunda Desamortización llamada civil de los bienes municipales iniciada por Pascual Madoz en 1855, y ya cuando se promulgó el Código la desamortización es ya un hecho se inició el proceso de una reforma de la Hacienda y los impuestos que recaen en la propiedad, “La Reforma de Mon” aprobada en el año 1844 que estableció las bases del actual Sistema tributario Español en la que desde una perspectiva fiscal, se trata de introducir los principios tributarios liberales: legalidad, suficiencia y generalidad e implantar un sistema fiscal unificado para todo el país y eliminar las trabas al crecimiento económico y así se suprimen las aduanas interiores, los diezmos, la alcabala y los millones. En el nuevo sistema tributario estaba compuesta por cinco impuestos entre directos e indirectos:

---

<sup>3</sup> **Alejandro Mon y Menéndez** (1801-1882). Político y jurista Español, ministro de Hacienda (en varias ocasiones) y Presidente del Consejo de Ministros de España en 1864. Autor de la reforma tributaria que se cometió en 1845 para racionalizar y modernizar la Hacienda Española.

- **Impuestos directos**
  - Contribución sobre bienes inmuebles, cultivos y ganadería: según las previsiones presupuestarias debía cubrir aproximadamente el 25% de los ingresos del Estado.
  - Subsidio industrial y del comercio: Gravaba las actividades industriales y comerciales, dividiéndose en dos partes, una fija y otra variable proporcional.
  - Derecho de inquilinato, cuya vigencia apenas llegó a un año.
  
- **Impuestos indirectos**
  - Impuesto de consumo de especies determinadas, rentas de estancos y monopolios (tabaco, sal y loterías) y el gravamen del consumo de bebidas alcohólicas, el aceite de oliva, el jabón y la carne.
  - Derecho de hipotecas, gravaba la transmisión, arrendamiento y el establecimiento de cargas sobre bienes inmuebles.

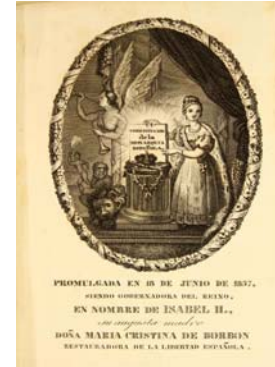
Esto es el comienzo de la necesidad de independizar los tributos e impuestos según la naturaleza de los bienes, las cargas sobre los bienes urbanos, ya sean suelos de cultivo, ganadería o suelos para industria, comercio o suelo para vivienda en materia de arrendamiento o propia, se comienza a valorar los tipos de transformaciones urbanísticas y su regulación fiscal, este hecho va crear un estudio cuantitativo de la rentabilidad del suelo tanto para los urbanizadores privados como para los Ayuntamientos que verán cómo sus ingresos se incrementan y se produce riqueza.

Y con este ambiente social y político se mueve nuestra codificación de 1889. Era un clima de transformación de la propiedad: se pasa de una propiedad feudal a la propiedad que concebía el Codé Frances.

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*«Siendo inviolable el derecho de propiedad, no se puede obligar á ningún particular, corporación o establecimiento de cualquier especie, á que ceda ó enajene lo que sea de su propiedad para obras de interés público,... “art. 1 Ley Expropiación Forzosa 1836*



Fuente: Ministerio de Cultura.

## 1.2 Ley de Expropiación Forzosa de 1836.

La radical afirmación del derecho de propiedad como algo absoluto, sagrado e inviolable que inspiró los códigos civiles decimonónicos, reducía sensiblemente el alcance que tuvo la Ley de Expropiación Forzosa. En el contexto histórico en que nos encontramos, reconocimiento y exaltación de las libertades de la burguesía, sentido individualista de la propiedad y su concepción como fuente de riqueza, explica de alguna manera la búsqueda de seguridad de esos derechos, dando lugar a la primera Ley francesa de expropiación forzosa, promulgada el 8 de marzo de 1810.

La Ley francesa, inspiró directamente la Ley española de enajenación forzosa por causa de utilidad pública, de 17 de julio de 1836, presentaba un sistema judicial que exigía al juez el nombramiento de un tercer perito que fijase el justiprecio, en caso de que no existiese acuerdo entre la administración y el propietario. La Constitución de 1869 pone en manos del juez la autorización para ocupar los terrenos y la previa fijación de la indemnización. Será la Constitución de 1876 la que abandone el sistema judicialista, consolidando el administrativista, que en la LEF de 1879 deja en manos del juez la designación de un tercer perito en caso de desacuerdo en el justiprecio, sin que sea vinculante para la administración su dictamen. La importancia de esta Ley de Expropiación Forzosa de 1836 nos trae el significado de utilidad pública y la necesidad de expropiar, al tiempo que se está avalando el derecho de la propiedad privada pero la inminente necesidad de generar riqueza mediante la actuación de obras públicas, ya encontramos que de esta forma puede existir una interpretación del valor del suelo, no es el sistema judicial quien establece los valores sino ya hay estudios de mercado, el suelo no vale por sí mismo lo establecido en la ley o en las propias intervenciones Administrativas, sino que sus valores se entienden que pueden ser afectados por otras circunstancias, siendo un perito quien fijará el valor de los mismos.

Conforme a su artículo 2º

*“se entiende por obras de utilidad pública las que tienen por objeto directo proporcionar al Estado en general, á una ó más provincias ó á uno ó más pueblos cualesquiera usos ó disfrutes de beneficio común, bien sean ejecutadas por cuenta del Estado, de las provincias ó pueblos, bien por compañías ó empresas particulares autorizadas competentemente”.*

*«Siendo inviolable el derecho de propiedad, no se puede obligar á ningún particular, corporación o establecimiento de cualquier especie, á que ceda ó enajene lo que sea de su propiedad para obras de interés público, sin que precedan los requisitos siguientes:*

*Primero: Declaración solemne de que la obra proyectada es de utilidad pública, y permiso competente para ejecutarla.*

*Segundo: Declaración de que es indispensable que se ceda o enajene el todo o parte de una propiedad para ejecutar la obra de utilidad pública.*

*Tercero: Justiprecio de lo que haya de cederse ó enajenarse.*

*Cuarto: Pago del precio de la indemnización.*

Si bien es cierto que la enajenación obligatoria por causa de utilidad pública estaba ya contemplada en épocas anteriores, no será hasta 1836 cuando se apruebe el primer cuerpo normativo en la materia. En él se establecen los principios, reglas y trámites a seguir en caso de cesión forzosa, restringiéndose su ámbito de aplicación respecto a la normativa tradicional, en cuanto recoge la caracterización revolucionaria del derecho de propiedad.

226

*Consecuentemente, la expropiación se articula en esta Ley como una excepción a la regla general de inviolabilidad del derecho de propiedad, recogida expresamente en su artículo 1º y vinculada, a su vez, al ámbito de las obras públicas, ya que “no se puede obligar a ningún particular, corporación ó establecimiento de cualquiera especie, á que ceda ó enajene lo que sea de su propiedad” si no es para obras de interés público en las que concurren ciertos requisitos.<sup>4</sup>*

La Ley, de forma novedosa para la época, reguló la declaración de utilidad pública de la obra, la decisión del Gobernador Civil sobre la parte de la propiedad privada que ha de ser cedida para la ejecución de la obra, la fijación del justiprecio (por peritos o por el juez, si no hay acuerdo) y su pago al interesado siempre «con anticipación á su desahucio» (Arts. 3 a 8).

De todo lo expuesto no podemos dejar de hacer referencia a las “Desamortizaciones” realizadas desde 1798 con Godoy hasta 1855 con Madoz, como Primer Ministro y Ministro de Hacienda respectivamente, de los gobiernos de turno, y la relación e influencia que ejercieron hasta la posterior Ley de Expropiación Forzosa en 1879.

<sup>4</sup> **Nieto, A.**, “Evolución expansiva del concepto de la Expropiación Forzosa”, *Revista de Administración Pública*, nº 38/1962, pp. 68, y **Bassols Coma, M.**, “Limitaciones del dominio desde la perspectiva del Derecho”.

La "desamortización de Godoy" (1798) El objetivo de la desamortización fue hacer frente al enorme déficit y al asfixiante endeudamiento que padecía la Hacienda Real como consecuencia del gran incremento del gasto que supuso la Guerra de la Convención (1793-1795).

La "desamortización de Mendizábal" (1836-1837) Las acciones de Mendizabal como Ministro de Hacienda y posteriormente como Presidente del Gobierno, siempre fueron encaminadas a la consecución de medios financieros para llevar a cabo la campaña contra el carlismo y para el saneamiento de la deuda pública.

Su desamortización tuvo unas consecuencias muy importantes para la historia económica y social de España, como la división y adjudicación de las tierras por lotes, que se encomendó a comisiones municipales, éstas se aprovecharon de su poder para hacer manipulaciones y configurar grandes lotes inasequibles a los pequeños propietarios pero pagables, en cambio, por las oligarquías muy adineradas que podían comprar tanto grandes lotes como pequeños.

Los pequeños labradores no pudieron entrar en las pujas y las tierras fueron compradas por nobles y burgueses urbanos adinerados, de forma que no pudo crearse una verdadera burguesía o clase media en España que sacase al país de su marasmo. Los terrenos desamortizados por el gobierno fueron únicamente los pertenecientes al clero.<sup>5</sup>

Los resultados fueron:

- Reforzó el latifundismo en Andalucía y Extremadura y el minifundismo en el norte.
- La desamortización contribuyó a un discriminador urbanismo, excluyendo a los pobres del centro de las ciudades.
- Provocó además un proceso de enorme deforestación.

La desamortización consistió básicamente en la expropiación de los bienes desamortizados y su nacionalización y posterior venta en pública subasta al mejor postor.

Los resultados no fueron todo lo positivos que se podría haber esperado:

- No solucionó el grave problema de la deuda pública.
- En el terreno político, el liberalismo ganó adeptos, pero también se creó un foso que perduró largo tiempo entre el liberalismo y la opinión pública católica.

---

<sup>5</sup> **Aguado Cabezas, Elena.** *“Desamortización de Mendizabal y Espartero en la provincia de León (1836-1851)”*. Ed. Universidad de León, 2002.

- En el terreno social, la mayor parte de los bienes desamortizados fueron comprados por nobles y burgueses urbanos adinerados. Los campesinos pobres no pudieron pujar en las subastas.
- La desamortización no sirvió para mitigar la desigualdad social, de hecho, muchos campesinos pobres vieron como los nuevos propietarios burgueses subieron los alquileres.

## Ministerio

DE

## HACIENDA.

4.<sup>a</sup> SECCION.

Circular.

*Su Magestad la REINA Gobernadora se ha dignado dirigirme con esta fecha el Real decreto siguiente:*

Con el objeto de que las fincas pertenecientes á la Nacion, que ya se encuentran destinadas y las que puedan destinarse en lo sucesivo á la consolidacion y amortizacion de la deuda pública, lejos de recibir detrimento conserven ó aumenten su valor, y que sus productos tengan la aplicacion señalada por la ley; he tenido á bien decretar, en nombre de mi excelsa Hija la REINA Doña ISABEL II, lo siguiente:

ARTICULO 1.<sup>o</sup> En cada Capital de Provincia se formará una Comision compuesta del Intendente, de un vocal de la Diputacion provincial, elegido por esta, y del Comisionado administrador de Arbitrios de Amortizacion.

ART. 2.<sup>o</sup> Las funciones de esta Comision serán:

1.<sup>a</sup> Tomar conocimiento de las fincas, derechos y acciones de cualquiera especie que hayan pasado á ser propiedad de la Nacion, como procedentes de Monasterios, Conventos y otros establecimientos semejantes, ya suprimidos ó que se fueren suprimiendo, y asegurarse de que sus caudales, existencias y pertenencias han tenido y continúan teniendo las aplicaciones prescritas por las leyes, decretos ú órdenes dictadas hasta ahora, ó que se dictaren en adelante.

2.<sup>a</sup> Velar sobre que las mismas fincas y bienes, mientras subsistan al cuidado de la Nacion, por no haberse procedido á su pública venta y consiguiente adjudicacion, se arrienden, utilicen, ó se hagan productivos de tal modo que no reciban menoscabo, ni dejen de rendir lo que justamente deba esperarse de ellos.

3.<sup>a</sup> Vigilar sobre que los colonos ó inquilinos, ó sean los que usufructúen las fincas y bienes, no solo cumplan todas las cláusulas de sus estipulaciones ó contratos, sino que no abusen del derecho de usufructuarios, sacrificando los productos futuros de los predios rusticos á las ventajas de sus arrendamientos presentes.

4.<sup>a</sup> Cuidar de que los predios urbanos no se maltraten ni deterioren, examinando con detencion y escrupulosidad cuáles sean las obras ó reparos que, de omitirse, puedan desmembrar los valores legítimos al tiempo de la venta.

5.<sup>a</sup> En fin, desplegar todos los recursos de un celo bien entendido para mantener el mayor valor posible á unos bienes cuyo destino es de tanta importancia para el Estado.

ART. 3.<sup>o</sup> La Comision hará mensualmente al Gobierno, por el Ministerio de vuestro cargo, las observaciones que crea convenientes para llenar mejor lo prevenido en los artículos anteriores, pero sin mezclarse, intervenir, ni dictar medida que sea relativa á la administracion de estos bienes, ni á la recaudacion de sus rentas ó productos, ni á la inversion de las unas y de los otros; porque como mera celadora y conservadora, se ha de abstener de entrometerse en las facultades de los empleados de la Hacienda pública, sobre los cuales ha de recaer siempre la responsabilidad de sus respectivos oficios, sin que puedan eludirla ni disminuirla so pretexto de las disposiciones de la Comision.

*Al comunicarlo á V. de orden de S. M., no encuentro necesario hacerle mas advertencia sino que no se pierda tiempo en instalar la Comision; y que no se omita fatiga ni afan para corresponder á la confianza de S. M., llenando el noble objeto de conservar y preservar de todo detrimento los bienes destinados á aliviar la deuda de la Nacion, y á fomentar su agricultura y comercio, con incalculables ventajas de las clases productoras. Dios guarde á V. muchos años. Madrid 15 de Febrero de 1836.*

Mendizabal.



## La "desamortización de Espartero" (1841)

Espartero proclama la ley de desamortización de bienes del clero secular; al final de la regencia, el general llama nuevamente a Mendizabal para ocupar la cartera de Hacienda, cargo que ostenta muy poco tiempo pues enseguida cae el general Espartero y vuelve nuevamente al exilio; regresa de él en 1847 y ocupa escaño en las Cortes hasta su muerte en 1853.

Con la caída de Espartero y del gobierno progresista se deroga la ley desamortizadora y el nuevo gobierno moderado restablece las relaciones con la Iglesia y firma el Concordato en 1851.

## La "desamortización de Madoz" (1855)

Se declaraban en venta todas las propiedades del Estado, del clero, de las Órdenes Militares (Santiago, Alcántara, Calatrava, Montesa y san Juan de Jerusalén), cofradías, obras pías, santuarios, del ex infante Don Carlos, de los propios y los comunes de los pueblos, de la beneficencia y de la instrucción pública, con las excepciones de las Escuelas Pías y los hospitalarios de San Juan de Dios, dedicados a la enseñanza y atención médica respectivamente, puesto que reducían el gasto del Estado en estos ámbitos. Igualmente se permitía la desamortización de los censos pertenecientes a las mismas organizaciones.

Pascual Madoz. Afectó esencialmente a las tierras de los municipios y supuso la liquidación definitiva de la propiedad amortizada en España.

229

Sus resultados tampoco fueron muy positivos:

- Arruinó a los Ayuntamientos, que, entre otras cosas, estaban al cargo de la instrucción pública
- No solucionó el eterno problema de la deuda pública.
- Perjudicó a los vecinos más pobres que se vieron privados del aprovechamiento libre de las tierras comunales.

Los nuevos propietarios fueron casi siempre burgueses que no explotaban directamente sus fincas y que no invirtieron en su mejora. A lo sumo se generó un aumento de la superficie cultivada pero no de los rendimientos, ya que gran parte de las propiedades de la Iglesia y ayuntamientos estaban ocupadas por monte bajo y bosques que fueron roturados y puestos en cultivo. Además, los campesinos no pudieron comprar unas fincas subastadas libremente en el mercado que fueron adquiridas en muchos casos por especuladores o burgueses urbanos (funcionarios, militares, profesionales liberales) ajenos al mundo rural y que lo que pretendían eran ganar dinero rápido y de manera fácil. Por otro lado los campesinos vieron perjudicado su situación económica al no poder aprovecharse del uso de las propiedades comunales de los ayuntamientos que tras la desamortización de Madoz fueron privatizadas.

Todas sus intervenciones inmobiliarias entre 1862 y la crisis del 1866-69 muestran cómo en aquellos años la renovación urbana en los solares intramuros ofrecidos por la desamortización eran los únicos y más rentables, con fuerte subida de precios en ese periodo, precisamente por ser los últimos disponibles antes de empezar a gestionarse y urbanizarse el ensanche de Castro.<sup>6</sup>

Con estas intervenciones podemos afirmar que comienza la figura del urbanizador concepto actual o el equiparable al empresario que surge como consecuencia de las constantes desamortizaciones, al respecto de las incursiones empresariales de Madoz, este fundó la empresa inmobiliaria “La Peninsular” (1861-1883), llegando a consolidar en la práctica, una de las más poderosas empresas inmobiliarias: la primera empresa constructora a gran escala del siglo XIX”.

También nos encontramos con la necesidad de que la legislación regule todas estas intervenciones empresariales, los resultados de las desamortizaciones generan un nuevo mercado del suelo, cambio de los valores de los precios del suelo y la necesidad de intervenir empresarialmente para transformar las inversiones en beneficios. En estos momentos aparece la figura de asociación de propietarios, que por necesidad, necesitan unirse para “el apresto del terreno” y de esta forma autofinanciasen las obras.

Las importantes consecuencias de la expansión urbanística por la desamortización y la demolición de las murallas vislumbran:

230

1- El inicio de la autonomía financiera y la capacidad de endeudamiento de los Ayuntamientos para resolver sus propios problemas sin depender de la caridad del centralismo estatal (municipalismo y nacionalismo fueron unidos);

2- La financiación de las obras públicas en los beneficios privados que engendra el urbanismo municipal, con cuya capacidad de endeudamiento con cargo al gasto público se pueden derribar las murallas, paliando así el problema del paro-hambre inicial (urbanismo, gestión pública, plusvalías privadas) e iniciando el simbólico *slogan* desarrollista de que “el urbanismo-edificación es el motor del crecimiento de la economía”, cuya potencia es cebada con la urbanización creciente del territorio, premisa de la acumulación de la circulación primitiva de capital, que sigue idéntica hasta hoy día.

3- Dominio del suelo liberado y del vuelo futuro: bien sea el suelo del Estado, del Municipio o de los particulares (incluido el Patrimonio Real de Isabel II, que reivindicará el suelo de las murallas como patrimonial privado suyo); bien sea el vuelo potencial y las plusvalías del mismo, porque el saber si el valor real de los solares excluye las plusvalías futuras o las incluye como valor potencial futuro de los mismos, sean de quien sean, es la base del precio en las subastas públicas, lo cual va a ser clave para quien resulte ser el propietario de los terrenos y, por el derecho de accesión, de su

---

<sup>6</sup> Bahamonde Magro, Angel. “Pascual Madoz y la modernización de la ciudad de Madrid La peninsular, empresa inmobiliaria, 1861-1883”. Las ciudades en la modernización de España: Los decenios inter-seculares: VII Coloquio de Historias contemporáneas de España ( 1991). / coord. por José Luis García Delgado, Ed. Siglo XXI de España Editores .Cuenca 1992. pp. 379-404.

vuelo edificable. En este punto sutil —que aún sigue siendo el centro del debate en todo el urbanismo mundial -se van a reordenar las demandas y se va a configurar los valores de los mercados del suelo-.

Comienza el debate de cómo gestionar y financiar las costosas obras que requieren las ciudades y quién debe pagarlas, según quién sea y en qué medida quienes vayan a internalizar sus beneficios, conceptos que van a influir en los valores del suelo y en la necesidad de regulación Estatal y Municipal.

A modo de referencias y comprensión de la influencia de las actuaciones en la época y su influencia posterior, se reseña algún fragmento de críticas periodísticas y sociales.

## CRÍTICAS A LA DESAMORTIZACIÓN ECLESIASTICA

*“Entre las varias razones que hemos alegado contra la enajenación de los bienes nacionales en la forma que establece el real decreto de 19 de febrero de este año, recordarán nuestros lectores que señalamos el grave daño que se iba a causar a los actuales colonos y arrendatarios de las tierras de los conventos, a quienes los nuevos dueños de las heredades les subirían los arriendos o, acaso, los lanzarían para colocar a otros en su lugar. Aún no han pasado veinte días después de hacer esta triste predicción cuando, a medida que se van leyendo y entendiendo nuestras doctrinas por las provincias, nos llueven reclamaciones contra los compradores de bienes nacionales del tiempo de la Constitución, los que, apenas han recuperado la posesión de las fincas (cuyo pago en gran parte no han realizado), cuando han comenzado a desahuciar a los labradores y a difundir la alarma, el desconsuelo y la desolación por ese sinnúmero de pobres colonos, cuyos ascendientes vienen labrando de inmemorial las fincas de las comunidades religiosas (...)*

*¿Es éste por ventura el medio de hacer prosélitos para la causa de la reina?. ¿Será éste el camino de que la reforma de los regulares encuentre un apoyo en la opinión pública o producirá, por el contrario, un dolorido recuerdo de las consideraciones y miramientos que las comunidades religiosas han tenido constantemente a sus antiguos arrendatarios?”*

*Andrés Borrego, El Español, 22 de marzo de 1836.*

*La cuestión que hay que resolver es la siguiente: ¿el gobierno debe pagar de una vez toda su deuda vendiendo las fincas, o convendrá que arriende en enfiteusis<sup>7</sup> todas esas fincas y reparta su renta entre los acreedores? Hacer ver que el segundo método es el único justo, el único compatible con la prosperidad de nuestra economía,... el único popular y, por consiguiente, ventajoso al sostén del trono de Isabel II, el único que no perjudica a la clase propietaria, el único, en fin, por cuyo medio se puede mejorar la suerte de la desgraciada clase proletaria en toda época y por todos los gobiernos, es lo que propongo hacer ver.*

*Con el sistema enfitéutico, todas las familias de la clase proletaria serían dueñas del dominio útil de la tierra que cultivasen y, por consiguiente, interesadas en sostener las reformas y el trono de Isabel II, pues en ellas verían cifrado su bienestar. Por el contrario, el sistema de vender las fincas, hará la suerte de esta numerosa clase más desgraciada de lo que es aún en la actualidad y, por consiguiente, odiarán la reforma y el orden existente de cosas.*

*Fragmentos de artículos periodísticos de Flórez de Estrada. 28 de febrero de 1836*

---

<sup>7</sup> Sistema de arriendo por el cual el propietario se reserva el dominio directo (la propiedad) y el campesino el dominio útil (o la posesión) con el derecho de transmitir el dominio útil o de venderlo con toda libertad.

---

### **DESAMORTIZACIÓN GENERAL DE MADDOZ 1855**

*Doña Isabel II, por la gracia de Dios y la Constitución Reina de las Españas; a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed que las Cortes constituyentes han decretado y nos sancionamos lo siguiente:*

*Se declaran en estado de venta, con arreglo a las prescripciones de la presente ley, y sin perjuicio de cargas y servidumbres a que legítimamente estén sujetos, todos los predios rústicos y urbanos, censos y foros pertenecientes: al Estado, al clero, a las órdenes militares de Santiago, Alcántara, Calatrava, Montesa y San Juan de Jerusalén, a cofradías, obras pías y santuarios, al secuestro del ex infante Don Carlos, a los propios y comunes de los pueblos, a la beneficencia, a la instrucción pública. Y cualesquiera otros pertenecientes a manos muertas, ya estén o no mandados vender por leyes anteriores... Se procederá a la enajenación-expropiación- de todos y cada uno de los bienes mandados vender por esta ley, sacando a pública licitación las fincas a medida que lo reclamen sus compradores... Los compradores de las fincas quedan obligados al pago, en metálico de la suma que se les adjudique...*

*Ley de Desamortización. (1 de mayo de 1855)*

### **EL DÉFICIT PÚBLICO COMO CAUSA DEL FRACASO DE LA DESAMORTIZACIÓN**

*Una administración dotada con un personal más numeroso del que le corresponde y que, en general, no ofrece muchas garantías de aptitud y de moralidad, acarrea entre otros males un déficit en los presupuestos y el exceso e impunidad en el contrabando.*

*Si el sistema económico-administrativo de Francia se hubiera adoptado y seguido por completo sin dejar su parte más esencial, los muchos millones de la desamortización... se habrían empleado en facilitar la explotación en grande escala de nuestras ferrerías y de nuestras minas de carbones, con cuyos productos se hubieran construido y alimentando los caminos de hierro; se habrían creado y desarrollado grandes talleres y funciones de máquinas y de locomotoras,... con éstos y otros elementos de producción se habría proporcionado trabajo y jornales a millares de operarios, contribuyendo con los Aranceles al fomento de la agricultura, de la industria y de toda clase de artes y oficios, resultando de todo un movimiento de personas y de cambios de productos que darían vida a los caminos de hierro.*

*Güell y Ferrer. J. Examen de la crisis actual, 1867*

## 1.3 La Ley del Ensanche de 1864.

El Proyecto de Ley General para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras Mejoras de las Poblaciones de Posada Herrera de 1861 (que no cristalizó) supuso un importante avance en la técnica de cesión de suelos para dotaciones públicas, régimen de parcelas mínimas indivisibles, generalización del régimen de licencias, compensación de beneficios y cargas de la urbanización, edificación forzosa de solares, regulación de linderos, proyecto técnico y económico previo a toda urbanización, los cuáles eran inspeccionados por la administración competente (generalmente local).<sup>8</sup>

La primera Ley de Ensanche, que data de 1864, señala que los Ayuntamientos pueden urbanizar los terrenos, expropiando el terreno para viales y usos públicos a su costa. En 1861, empieza en el parlamento la discusión acerca de un anteproyecto de una Ley General de Planeamiento (Ley de Ensanche de 1861) de Posada Herrera muy completa: de reforma, saneamiento, ensanche y mejora con instrumentos jurídicos.

Esta ley extendía a toda España las experiencias de los proyectos de ensanche de Barcelona de 1859 y de Madrid 1860, elogiosamente recibida en los ámbitos científicos y profesionales, pero que los propietarios del suelo presentaron una radical y tenaz oposición.

El debate político continúa hasta 1864 con la aprobación de la Ley del 29 de julio de 1864, pero contrariamente a lo que se pretendía en la regulación del proyecto de Ley de Posada Herrera, esta nueva Ley del Ensanche, se vio restringida a la resolución del problema de la vivienda, de hecho la necesidad de regulación general surge de la llamada "cuestión del inquilinato."

-Ley de ensanche de las poblaciones de 1864.

-Reglamento para su ejecución de 1867.

El fracaso de La Ley de 19 de Diciembre de 1861 de Posada Herrera, por oposición de los propietarios a la cesión gratuita de los terrenos o al desarrollo de fórmulas de compensación provocó el inicio de compras masivas de suelo en las zonas de ensanche de Madrid y Barcelona, se produjo un incremento del valor del suelo y la aparición de las primeras operaciones de especulación. Hubo una constante oposición a los proyectos de los propietarios del suelo por no aceptar la cesión de suelo para superficies ajardinadas, así como la limitación de la altura de los edificios. Hubo un rechazo contundente de un sector de la población, que aspiraba a vivir en el ensanche y veía en cierto modo frustradas sus esperanzas. Estas discrepancias básicamente se producen por las diferencias de valores de suelo y las repercusiones de este en el

---

<sup>8</sup> Vid. AA.VV. "Posada Herrera y los Orígenes del Derecho Administrativo de España". I Seminario de Historia de La Administración 2001. Madrid, INAP, 2001.

resultado final de la operación urbanística, estamos es el inicio de la necesidad y deber de legislar para que no se produzcan posibles causas especuladoras.

Con la nueva Ley del Ensanche de 1864 y de acuerdo con el nuevo orden socioeconómico y los principios del mercado: La concepción de la ciudad como negocio (plusvalías del suelo y alquileres), la idea de la ciudad se centra en el planeamiento urbanístico, creada a través de la ordenación, urbanización, dotación de equipamientos, edificación, es decir un crecimiento ilimitado como solución al problema de la vivienda, un control de la propiedad, y ante todo, evitar el monopolio de la propiedad, mediante la liberización del suelo.

El Real Decreto (6 de abril de 1864) Establece la expropiación forzosa por utilidad pública para la obtención del viario, infraestructuras y equipamientos y la compensación fiscal al propietario que cedía voluntariamente los terrenos.

Permitió:

Dar mayor altura a los edificios (20 metros entre 1860-1890 y 23 entre 1891-1914 en Barcelona)

Edificar en los solares destinados a edificios públicos

Reducir las superficies destinadas a espacios libres y jardines (Barcelona ocupación 70% entre 1860-1890 y 73% entre 1891-1914 y profundidad edificable 28 metros).

Considerar como espacios libres los patios interiores, permitiendo, además, construir en ellos hasta los 4 metros.

En estas actuaciones encontramos que existe una necesidad de transformar los planes de urbanismo en el instrumento que creaba las condiciones apropiadas para que la iniciativa privada construyese con la adecuada rentabilidad y la obtención de plusvalores para la reinversión en dotaciones públicas. Con respecto a la legislación y financiación de la urbanización, y para la defensa de los intereses de los propietarios el planteamiento y la financiación pública de la urbanización y la creación del marco urbanístico apropiado, iba destinado para que la iniciativa privada construyese y para que el mercado del suelo fuera fluido. Es lógico que si la propiedad privada y los intereses empresariales no tiene rentabilidad en las actuaciones no existe un desarrollo urbanístico productivo, a igual que en los planteamientos de la ley del ensanche, la legislación actuaba en beneficio de lo público, también facilitaba y normalizaba la reglamentación mediante la ordenanza y fiscalización del suelo para que se produjera un beneficio empresarial.

La primera Ley del ensanche deja olvidadas las cuestiones urbanísticas, centrándose en las disposiciones de carácter financiero, la intervención del Estado subsidiaria de la iniciativa privada. Su preocupación es declarar la utilidad pública de las obras, lo que permitía la expropiación forzosas para la obtención del suelo necesario.

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

Con la Ley del ensanche se consiguen los objetivos para el desarrollo de la ciudad pero sin dejar a un lado el enfoque hacia el beneficio empresarial y de los propios Ayuntamientos, son algunos de ellos:

1. La Declaración de los espacios públicos (calles y plazas) de utilidad pública por medio de la aplicación de la expropiación forzosa (Ley de 1836) que garantizaba los derechos de la propiedad y permitía al Estado obtener los terrenos necesarios.
- 2.- La ejecución de las obras recaía en los Ayuntamientos, para lo cual se les cedía el aumento de la contribución territorial más un recargo, que podía llegar hasta el 60%.
- 3.-Autorización a los Ayuntamientos a concertar empréstitos para que su cobro no retrasara su ejecución
- 4.-Exención del 50% de los impuestos de transmisión de la propiedad de los edificios durante los seis primeros años
- 5.- Ausencia de plazos fijos para construir.

235

El acondicionamiento del nuevo suelo urbano se realizará a costa del erario público, sin que los propietarios tuvieran que pagar nada, pero los continuos retrasos en la construcción eran muy evidentes, ya que la finalidad era obtener el mayor beneficio empresarial, que se conseguía dejando pasar el tiempo, por consiguiente las actuaciones se revalorizaban.

En la Ley de 1864, se desvirtúa la iniciativa de los ensanches y sus estrategias, respecto de los derechos de los propietarios, es la liberalización de la expansión urbana, gestión pública de la urbanización y renuncia a la solución de los problemas de ordenación (higiene, planificación, vivienda.), es la estrategia del mayor beneficio empresarial y que se concentra en los siguientes cometidos:

- Fuertes inversiones del capital inmobiliario.
- Obtención de plusvalías para los propietarios.
- Introducción de diferentes valoraciones en función de la localización de la propiedad.
- Individualismo en las iniciativas edificatorias
- Actuación sin el previo respaldo de la actuación municipal en expropiación y urbanización de las calles.
- Edificación dispersa.
- Modificación de las ordenanzas.
- Modificaciones en los proyectos, edificaciones sin saneamiento...etc.

Con la carencia de la regulación del estatuto de la propiedad frente a la acción urbanizadora, con la exclusiva regulación mediante el sistema expropiatorio, hay un olvido de las otras finalidades urbanística y que no son meramente constructivas, como las dirigidas a las dotaciones, servicios, y a la adaptación de las zonas al servicio social, estas carencias fueron suplidas por el reglamento de la Ley, aprobado por el Real decreto de 25 de abril de 1867.

Dado que la urbanización depende de la movilización del producto excedente, surge una conexión íntima entre el desarrollo del sistema económico-social y la urbanización, por razón de la conversión del suelo en mercancía, donde se realiza la dinámica *producción de excedente-producción de plusvalor-reinversión para generar más plusvalor*. Justamente, el origen de la plusvalía que adquiere un suelo cuando pasa del uso rústico al uso urbano, o cuando es resultado de su reconversión funcional al interior del espacio urbano, se debe esencialmente al valor añadido que proviene de la agrupación conflictiva de intereses de todos los propietarios de los bienes materiales que integran la ciudad (suelo, infraestructura, edificaciones y todo tipo de instalaciones), aunque también de las prácticas sociales que dan forma concreta a esos intereses.

Este hecho es importante para el desarrollo actual de las plusvalías y para la reinversión de estas mediante una fiscalización y actuación de la Administración y como ya hemos concretado es el primer cambio que se formuló con las mismas Leyes del Ensanche.

---

236

En este momento ya empiezan a surgir las cuestiones elementales en el urbanismo y van a aparecer problemas jurídicos de los derechos y deberes, cargas o servidumbres, responsabilidad patrimonial, obligaciones, derechos adquiridos, origen material o virtual, justicia distributiva, la valoración del suelo y de los derechos de edificación, la captura, reparto o participación pública de las plusvalías públicas, la formación de las rentas diferenciales, expectantes y monopolistas, su legitimidad, todas las grandes cuestiones del urbanismo actual.

El urbanismo ya centra su atención en el hecho de la **captación o captura de plusvalías** creadas por la función colectiva del planeamiento, se aprecia la necesidad de esclarecerse desde el comienzo: las técnicas tributarias basadas en la exención continuada de tipos o cuantías, sean impuestos, tributos, tasas o contribuciones, sobre hechos imponible, del control de los valores del suelo.

Una vez superadas las reformas de la etapa de la legislación de 1864-67 es sustituida por la Ley de 22 de diciembre de 1872 y su Reglamento aprobado por Real decreto de 19 de febrero de 1866, si bien con pocas modificaciones.



*“Una ciudad es realmente más que una gran casa, de la misma manera que una casa no viene á ser otra cosa que una pequeña ciudad”. Idelfonso Cerdá*



Fuente: Archivo Cerdá

## 1.4 El Plan Cerdá. Ensanche de Barcelona de 1860.

En 1860, Cerdà, en su *Pensamiento económico*, presenta la alternativa entre ensanchar o abrir una calle en terrenos no urbanizados y reformar o abrir una calle a través del tejido urbano, e invoca las enseñanzas que pueden aportar las normas y las prácticas de los gestores de la ciudad. El procedimiento que propone seguir en el caso del Eixample: la cesión gratuita de los terrenos para los viales y la asunción de las cargas de urbanización por parte de los propietarios confrontantes.

Para comprender los cambios que Cerdà aporta en los valores del mercado y los cambios de valor de los suelos, así como la intervención Administrativa en la transformación del suelo, que afectan al posterior urbanismo y ante todo a la intervención de la legislación urbanística, hay que mencionar un caso muy singular del siglo pasado, la reforma de la calle Argenteria en 1782, es un buen ejemplo de la práctica tradicional antes de los cambios.

El Ayuntamiento afrontaba por primera vez la realineación del trazado entero de una calle principal que no se podía realizar de otro modo por ser una vía con voladizos continuos a ambos lados. El método utilizado fue la compensación recíproca entre los vecinos que, en un lado, perdían espacio de casa y, en el otro, ocupaban espacio público; así se evitaban las indemnizaciones que, falto de recursos, el consistorio no podía presupuestar. Era una solución sencilla y adecuada a los objetivos de aquella reforma modesta: realinear la calle para regularizar el ancho en todo el largo de la vía, sin pretender imponer ni la línea recta ni un ensanchamiento significativo.

En 1826, al abrir los primeros tramos del eje transversal, no se habló de compensaciones ni de indemnizaciones. Los historiadores explican que el silencio se debía al hecho de que era una decisión militar servida por procedimientos expeditivos. Hay que decir que los militares no siempre trabajaron de este modo.

Pero la novedad de este momento es que las protestas de los afectados tuvieron un cierto éxito y se desviaron algunos fondos municipales para indemnizarlos parcialmente. Otros hechos confirman que las ideas liberales ya estaban bastante difundidas y el cambio de ciclo político se adivinaba próximo. Desde 1828 hubo en Barcelona intentos repetidos de reconocer el derecho a ser indemnizados de los propietarios expropiados y de formular algún tipo de reglas al respecto en sede

judicial. Son un precedente próximo de la primera ley española de expropiación forzosa de 17 de julio de 1836.

Las actuaciones mencionadas ayudan a comprender los cambios aportados por Cerdà. En 1852, el proyecto municipal de acabar el eje transversal y abrir la calle Princesa incluyó dos novedades: el recurso al crédito para financiar una obra más ambiciosa que la de la calle Argentería y el compromiso solemne de pagar las indemnizaciones correspondientes en una época en que el régimen liberal se había consolidado y la ley de 1836 era prescriptiva.

Al tener que aplicarla, los gestores barceloneses de la obra tuvieron muy presente la Ley Francesa de 16 de septiembre de 1807 de desecamiento de los pantanos y, concretamente, los artículos que extendían la expropiación por razón de utilidad pública a las obras urbanas y establecían un procedimiento de fijación de las indemnizaciones; el precio de tasación tenía que ser la diferencia entre los perjuicios causados por la expropiación y los beneficios derivados de la operación urbanística. Cerdà conocía y aprobaba un principio que consideraba justo, pero hacía un balance negativo de los resultados obtenidos. La reforma de la ley de expropiación forzosa, considerada lesiva para los intereses de la Administración, fue un tema recurrente en la documentación municipal y se convirtió en una propuesta formal elevada al Gobierno en mayo de 1859, que la rechazó enseguida por una razón formal: tan solo el Parlamento Español era competente en materia de legislación.

El procedimiento previsto para la reforma interior en el plan económico de Cerdà, la expropiación de franjas laterales, fue un hecho importante e innovador de su propuesta, había una diferencia importante que separaría a Cerdà del resto: la idea de confiar la ejecución de la obra a una empresa capitalista y marginar a la administración municipal.

Los Instrumentos ejecutivos asociados a una nueva base económica: la Comisión de Ensanche como nuevo agente urbano, entre otros puntos establece la propuesta de crear el mecanismo administrativo a partir de la creación de una empresa que gestione estos cargos y que permita llevar a término la construcción del Ensanche, este hecho es importante por la repercusión que va generar posteriormente y la necesidad de un control en las actuaciones urbanas y por lo tanto en los precios del suelo.

A pesar de todo ello las obras de urbanización del Ensanche no se realizaron en forma de concesión. El sistema impuesto por las *Leyes de Ensanche de Poblaciones* de 1864 y 1876 promocionaban el sistema de expropiación previa de los terrenos por parte del Ayuntamiento, pero no se aportaba un mecanismo eficaz de expropiación.

Pese a existir los dos sistemas, el mecanismo dominante continuó siendo el de la cesión de viales, puesto que los instrumentos de expropiación no eran eficaces y además, el Ayuntamiento no disponía de recursos económicos. No sería hasta la llegada de la *Ley de obras de saneamiento y mejora interior de las grandes poblaciones* de 1895 que se formalizarían de una manera eficaz los mecanismos de expropiación forzosa basados en la *Ley de expropiación forzosa* de 1879 que substituía a la de 1836.

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

Hay que hacer mención a los resultados de la actuación de Cerdà cuando fue el encargado por el Ministerio de la reparcelación de los terrenos de las murallas en el que mostró cual era el mecanismo de reparcelación en unos terrenos, los de murallas, que abarcaban una superficie de una dimensión similar al total de la ciudad antigua (4/5 de la ciudad intramuros), para el resto del ensanche, fuera de los terrenos de murallas, y ante la precariedad legal, lo que predominaría sería la reparcelación a pequeña escala, mediante el mecanismo económico de cesión de terrenos de viales para obtener el solar. En el momento de la redacción del Anteproyecto (1855), la relación de precios entre los sectores de ensanche y los del centro histórico era de 1 a 300. Esta relación se reduciría en los años 1860, pero no bajaría de una relación de 1 a 15.

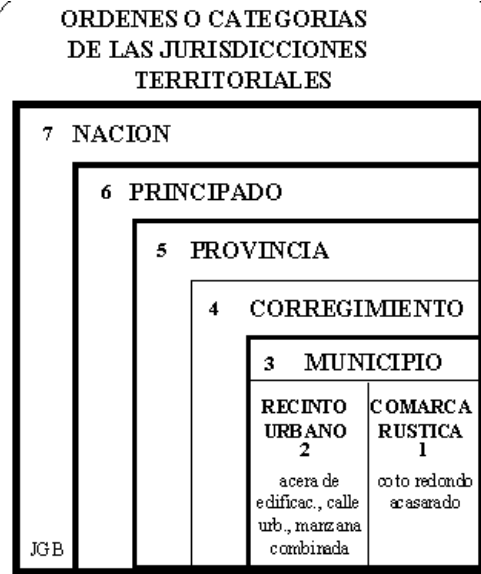
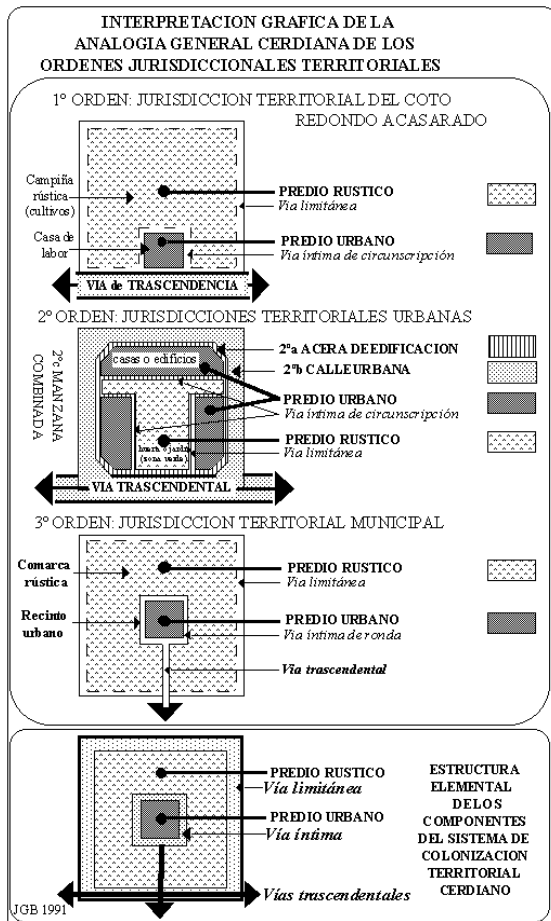
Esta relación de precios todavía permitía que el propietario o propietarios estuviesen dispuestos a reparcelar con el mecanismo de cesión de los espacios viales, y de hecho acabó siendo el mecanismo preponderante en la etapa inicial de construcción del Ensanche.

Las ideas y propuestas de Cerdà marcaron el inicio de las financiaciones para la obtención de los suelos destinados tanto un ámbito público como privado, aspecto muy importante y decisivo y como un factor determinante de los valores del suelo y las posibles especulaciones de este.

Cerdà también entendió de manera clara que la transformación de suelo iba íntimamente vinculada a la urbanización a través de los nuevos agentes urbanos de infraestructuras de servicios urbanos y de transporte. En este proceso fue esencial la cristalización de la Comisión de Ensanche, inspirada en el modelo de la propuesta económica de financiación de la urbanización explicitada en la Instancia al Ministerio de Fomento (1872) (Cerdà, 1872), como agente que controlaba los impuestos asociados a las contribuciones urbanas de las parcelas del Ensanche y que se erigiría en el agente urbanizador y en definitiva en el actor que pudo financiar los saltos de umbral característicos de las redes en el periodo 1867-1953.

La intervención de la Administración en el control del urbanismo y en la propuesta de nuevas redes de transporte y de servicios urbanos empezaba a influir en el planeamiento de las ciudades en un escenario de transformación urbana. Todo ello se dejó sentir en la especulación y los cambios del valor del suelo.

Por ello de una parte, se ve la necesidad del control de la Administración en las actuaciones urbanas y transformaciones del suelo tanto para evitar la especulación del suelo como para controlar las caídas o subidas del precio del suelo.



Fuente: Fig. Hipótesis gráfica de la interpretación de la analogía general cerdiana comparando la estructura básica de los elementos componentes del territorio y las divisiones jurisdiccionales. (Según carta de Cerdá al Marqués de Corvera, 1875)



# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*Parterre y calle de la Paz, 1909. Valencia*



*Fuente: valencia histórica gráfica..*

## 1.5 La Calle de la Paz. Valencia 1869. Manuel Sorní y Juan Mercader.

El derribo del viejo barrio de Pescadores y el traslado de la Estación de Ferrocarril posibilitaron la construcción de edificios importantes, convirtiéndose la zona en el centro económico de Valencia. El Mercado de Colón, el inicio, del Mercado Central, la apertura de la Calle de la Paz en toda su dimensión, el despegue del Ensanche y el nuevo aspecto de la Plaza de Castelar entre otras mejoras, fueron logros que si no directos, sí vieron la luz precisamente pocos años después de una Exposición Regional.

Para la apertura y construcción de la calle de la Paz (Peris y Valero), que duró aproximadamente treinta años, fue necesario derribar muchas casas y conventos, como los de Santa Tecla y San Cristóbal, y se atravesaron muchas manzanas a base de expropiaciones.

Los vaivenes políticos de la segunda mitad del siglo XIX y la pésima situación económica de las arcas municipales dilataron la apertura completa de la calle de la Paz, desde la plaza de la Reina a la Plaza del Príncipe Alfonso (actual del Parterre), por más de treinta años, no viéndose finalizado el proyecto hasta 1903.

Los diversos proyectos arquitectónicos, al igual que la ejecución de la calle de La Paz, chocaron con diferentes problemas y oposiciones. El primero, la oposición por parte de los propios vecinos. Por otro, la resistencia del gobierno central a autorizar el proyecto, justificando su negativa con base en la nueva legislación urbanística a la que debía ceñirse la reforma y, principalmente, al fuerte desembolso económico que suponía esta obra (expropiaciones, derribos, urbanización y dotación de servicios públicos.), en un momento de profunda crisis económica. Pero la calle de la Paz también abría los horizontes urbanos hacia nuevos espacios de sociabilidad, tales como el Parterre o el recientemente creado Paseo de la Alameda, dando respuesta a las demandas de la nueva elite social urbana, la dinámica burguesía Valenciana.

Hubo dificultades para llevar a cabo la apertura de la calle, entre otras y principalmente debido a la demora del Gobierno en ceder los solares de los conventos desamortizados de Santa Tecla y San Cristóbal hicieron que se prolongara en el tiempo hasta 1878, a pesar de que el proyecto de los arquitectos municipales Manuel Sorní y

Juan Mercader para la nueva vía ya estaba aprobado en 1868. Una instancia pidiendo al Gobierno resolución sobre la cesión era cursada en Noviembre de 1.872, cuatro meses más tarde, ante la pasividad del gobierno, se creaba una comisión para gestionar en Madrid la cesión de los solares: el de Sta. Tecla para destinarlo a plaza pública y el de S. Cristóbal, para mercado. La oposición de los propietarios, no se produce contra la apertura de la calle, ni contra la expropiación en sí, sino porque consideraban imposible la realización por falta de medios económicos del mismo.

La falta de iniciativa privada y pública y por una carencia de medios económicos hizo que el proyecto se dilatara hasta muy entrado el siglo XX. La calle la Paz como otras intervenciones de reforma Interior, por su centralidad topográfica dentro del casco urbano, se presentó ante la burguesía ascendente como un espacio inadaptado, en los que se desperdiciaba su potencialidad para generar mayores riquezas, es decir como una actuación especulativa, no obstante, esta posibilidad de gestar la operación urbanística global dependía de la entidad de la burguesía y la dimensión de la operación. En el caso del proyecto de la calle de la Paz el planteamiento, es evidente, que se está propiciando la especulación del suelo, a cambio de la renovación urbana.

Se daba paso a los impulsores de la reforma urbanística si se aseguraba un beneficio en las rentas, servir de residencia a clases de alto nivel, espacio central de negocios y se garantizaba una intervención rápida desde la perspectiva de rentabilidad.

La envergadura de la operación de reforma interior se pone de manifiesto en el proyecto de la calle de la Paz al superponer el plano del proyecto con el trazado antiguo, donde se aprecia las fincas afectadas y la nueva parcelación y nuevos solares que rentabilizaran la operación.

*“Proyecto de Regularización de la Plaza de la Reyna y Apertura de la Calle de la Paz con la Reforma de las Vías Relacionadas con ésta”*



Fuente: Taller Científico-Técnico: El paisaje cultural. Patrimonio y Medio Ambiente. UPV.

*Barrio de Pozas. Calle Princesa. Calle Alberto Aguilera 1874*



*Fuente. Laurent y Cía Ministerio Educación, Cultura y Deporte*

## 1.6 Las Ordenanzas Municipales de 1874. Madrid.

En la Restauración Canovista y la Ley Municipal de 1877 marcaron la pauta de la que surgen las Ordenanzas Municipales, y que perduró hasta 1924

En el último tercio de siglo, entre 1868 y 1898, existe una secuencia de cambios políticos importantes, desde la Revolución de Septiembre de 1868 “La Gloriosa”, un Gobierno Provisional, la breve monarquía de Amadeo de Saboya, la Primera República y, en 1875, la Restauración de la monarquía en la persona de Alfonso XII, seguida, desde 1885, de la Regencia de María Cristina de Habsburgo. Todo ello marca la importancia que Madrid juega en todo este proceso político y que afecta al urbanismo desde los derribos de conventos y monasterios hasta la nueva y espectacular arquitectura ecléctica. Los nuevos edificios del Banco de España, Ministerio de Fomento, Bolsa de Madrid, Academia de la Lengua, Escuela de Minas, catedral de la Almudena, la Real Basílica de Atocha se aprecia como los cambios modifican los valores de las zonas afectadas por esta nueva arquitectura.

243

### *REVOLUCION Y RESTAURACION (1868-1898)*

*Dicha completa sería para nosotros, testigos presenciales de la espléndida transformación que Madrid debe al siglo XIX....., una marcha tan rápida hacia el equilibrio con las grandes capitales del mundo civilizado, que alcanzáramos a decir de la villa de hoy lo que el Sr. Mesonero de la de ayer: "nadie la conoce".*

*(A. Fernández de los Ríos,<sup>9</sup> Guía de Madrid, Madrid, 1876.)*

La demolición de la cerca de Madrid, las tapias de la Montaña del Príncipe Pío y parte de las de los Paúles, permitió la incorporación de unos barrios, hasta entonces extramuros, que ahora jugarían un papel importante en el crecimiento de Madrid, dada la rapidez con que presentaron un gran número de solicitudes de licencias para edificar en ellos. Los más importantes en aquel momento eran los de Argüelles, Santa Bárbara, Indo y Castellana, seguidos de los de Pozas, Valle-Hermoso, Bellas Vistas,

---

<sup>9</sup> **Fernandez de los Rios, Ángel.** Periodista, político, editor, urbanista, escritor e historiador Español «Circunstancias históricas en la gestación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956», *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, vol. XXVIII, nº 107-108, pp 91-100. Madrid 1996.

Chamberí, Carretera de Aragón, Pacífico, Sur y Peñuelas. Las rápidas transformaciones conllevaban también los incrementos del valor del suelo y la necesidad de una fiscalización local para obtener mayores ingresos, se comenzó un nuevo periodo, el control de las repercusiones urbanísticas, la nueva concepción de la transformación del suelo y una nueva forma de obtener mayor control que repercutiría en los ingresos municipales.

En Madrid se produjo, un fenómeno urbano que puede desglosarse en tres apartados: reforma interior, ensanche periférico y creación de nuevos barrios y arrabales, de ello surgió la necesidad de nuevas ordenanzas, ya que según se producía uno u otro fenómeno urbanístico, la intervención del sector privado o sector público era patente.

La inicial parálisis del Ensanche de Castro se debía al conflicto entre un proyecto pensado para garantizar un desarrollo general armónico del crecimiento de Madrid y los intereses particulares de los propietarios de cada parcela, a los que les interesaban más sus propios ahorros y los beneficios que podrían obtener de sus pequeñas inversiones que el destino final de la ciudad en la que habitaban.

Su primera resolución, la suspensión preventiva de la demolición, representó el primer peso en la balanza a favor de los pequeños propietarios y en detrimento de los grandes ideales higiénicos y de belleza del plan original de Castro. El principal problema era la disputa por el trazado de las calles y las normas que se habían de seguir en la construcción de cada edificio de viviendas: el ingeniero obligaba a que la mitad del suelo de cada manzana se dejara libre para evitar una excesiva aglomeración, limitaba la altura de los edificios a los tres pisos y establecía un mínimo de metros cúbicos por habitación para impedir malas condiciones higiénicas. Estas limitaciones al uso libre de la propiedad privada, aunque relativamente leves, reducían el número de habitaciones que se podían construir en cada solar y repercutían encareciendo el precio final de los edificios construidos y, con ellos, en los beneficios que se podían obtener de su alquiler o venta.

A nadie se le ocurría que el Gobierno se inmiscuyera en las compraventas de suelo para alterar los precios, pero otra cosa era las normas de construcción, que podían ser modificadas para permitir un más vigoroso desarrollo del negocio inmobiliario.

El Ayuntamiento estaba, más predispuesto a fomentar la construcción que a cumplir los ideales de Castro, se hizo notar pronto en las concesiones de licencias de obras y sobre todo en la tolerancia para que los constructores se saltaran las normas urbanísticas. Se recortaron los espacios destinados a la vía pública, se permitió elevar más pisos por edificio, en fin, se les dejó transgredir todas aquellas exigencias que buscaban garantizar la higiene de lo construido pero que a los propietarios les arañaba parte de sus posibles beneficios. Este tipo de concesiones que al principio se realizaban sólo a particulares y caso a caso, alcanzaron carácter de política general en 1873, produciéndose nuevas ordenanzas de 1874. Se adoptaron nuevos acuerdos municipales que desmantelaron los últimos restos del Proyecto Castro.

También se suprimían los jardines públicos proyectados sobre terrenos particulares y se reducía la anchura de algunas calles secundarias para evitar excesivos gastos al Ayuntamiento.



Demolida la frontera del viejo Madrid y comunicados los nuevos barrios con el casco antiguo, se comenzaron las obras de explanación de la zona de Ensanche a un ritmo veloz. Los inversores particulares, se lanzaron, y comenzaron a solicitar licencias de construcción. El negocio de la construcción adquirió el vigor que se había echado en falta entre 1860 y 1868. En 1874 se concedieron 261 licencias de obra en Madrid, una cifra que no había sido alcanzada todavía en el siglo XIX.<sup>10</sup>

Ángel Fernández de los Ríos señalaba:

*“...bastó que cayeran las tapias que aislaban las localidades exteriores para que, cercando al centro las [zonas] que se consideraban más lejanas de lo que realmente estaban, tuvieran rápido desarrollo; bastó que se iniciaran vías directas que las pusieran en comunicación con el centro para que, en sitios que nadie creía utilizables para la construcción, comenzaran a levantarse barriadas más o menos importantes”.*<sup>11</sup>

El Ayuntamiento animó a quienes tenían terrenos, promovió la circulación del dinero y las ganas para construir en las afueras madrileñas.

La promoción inmobiliaria llevada a cabo se hizo también visible, los cambios estaban presentes y se hacían sentir desde el estallido revolucionario de 1868. A diferencia de los primeros años, el Ayuntamiento se mostraba ágil y diligente en la acometida de las obras; los trámites para obtener la licencia de construcción y las alineaciones eran rápidos, lo que animaba a los inversores a lanzarse al negocio. Los nuevos grandes inversores que aparecieron en el Ensanche tras 1868 no sólo acudían a las afueras para hacer negocios, sino también porque estaban convencidos de que era el mejor lugar para vivir. Todo ello fue posible a la intervención Municipal mediante su agilidad en sus ordenanzas y gestión.

La importancia de la Administración Local en la gestión del suelo queda patente en estas intervenciones y en los barrios periféricos de Madrid, sin el apoyo del Ayuntamiento no hubiera existido la verdadera circulación del dinero, no se hubiera fomentado el crecimiento urbanístico y no sería patente el bienestar de la población.

El resultado fue la necesidad de regular estos cambios urbanísticos que alcanzaban más allá del casco antiguo de Madrid, se estaban generando nuevos barrios y nuevas expectativas urbanísticas que desembocaran en nuevos valores del suelo, plusvalías y un nuevo concepto de la regulación y fiscalización del nuevo suelo.

---

<sup>10</sup> **Pallol Trigueros, Rubén** “El Madrid moderno: Chamberí (el Ensanche Norte), símbolo del nacimiento de una nueva capital, 1860” *Tesis Doctoral*. Madrid 2011.

<sup>11</sup> **Fernández de los Ríos, Ángel**. “*Guía de Madrid. Manual del madrileño y del forastero. Madrid: La Ilustración Española y Americana, 1876*”; facsímil en Madrid, Ediciones Monterrey, 1982.

*Plano Parcelario de Madrid. 1874 (Fragmento)*



Fuente: Consejo Superior de Investigaciones Científicas Instituto Geográfico Nacional Copyright: 2013

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*Plano con la Ley del 22 de diciembre 1876,  
declarando obras de utilidad pública las del ensanche de poblaciones*



## 1.7 La Ley del Ensanche de 1876.

Como ya hemos analizado anteriormente el primer intento fue el **Proyecto de Ley General para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras Mejoras de las Poblaciones**, propuesto por el Ministro de Gobernación José Posada Herrera en 1861 y rechazado por el Senado que se establecía la cesión gratuita de viales, régimen de parcelas mínimas indivisibles, generalización del régimen de licencias, compensación de beneficios y cargas de la urbanización, edificación forzosa de solares, regulación de linderos, proyecto técnico y económico previo a toda urbanización, etc. No llegó a aprobarse.

La primera **Ley de Ensanche** data de 1864 (29 de junio) señala que los Ayuntamientos pueden urbanizar los terrenos, expropiando el terreno para viales y usos públicos a su costa. Para resarcirles por estas responsabilidades el Estado les cede la contribución territorial sobre la zona durante 25 años, pero es la Ley de 1876 la que permitía que los municipios contrajeran empréstitos para la adquisición y venta de solares regularizados, así como la adquisición de ventajas fiscales. Este fue un gran avance, (Gazeta del 23 diciembre).

La iniciativa privada empresarial va a tomar mayor auge a partir de las teorías y de las normas derivadas del ensanche. Por un lado, la gestión pública va a asumir los costes de la urbanización conforme a la Ley de 29 de junio de 1864. Por otro, los propietarios por las doctrinas liberales imperantes en el momento van a quedar al margen de los deberes urbanizadores, obteniendo indemnizaciones en caso de ser expropiados y con el derecho al aprovechamiento urbanístico una vez realizada la actuación urbanística.

Van a aparecer de este modo empresas que se adjudicarán mediante subasta los terrenos expropiados por la ejecución de los ensanches y llevaran a cabo por su cuenta y riesgo las obras de que se trate, edificación, con el máximo beneficio empresarial, puesto que no van a asumir los costes de urbanización.

La construcción de la ciudad ha sido históricamente, una competencia y potestad estatal, hasta el punto de que se ha llevado a cabo mediante concesiones. Recordemos de los capítulos anteriores que esta competencia se desprendía de simples normas aisladas, ya con Felipe II (1573) y en sus Ordenanzas para los nuevos descubrimientos y

fundaciones en la creación de ciudades del Nuevo Mundo, establece la potestad real mediante concesiones.

En el siglo XIX la obra de urbanización del ensanche de la ciudad, era una potestad pública que se concreta también en una obra pública, cuya iniciativa y gestión correspondía, no a los propietarios interesados sino al Ayuntamiento.

**Artículo 1 de la Ley del Ensanche de las poblaciones de 29 de junio 1864**

*“Se declaran obras de utilidad pública para los efectos de la Ley de 17 de julio de 1836 las del ensanche de las poblaciones en lo que se refieran a calles, plazas, mercados, y paseos”*

También se establece:

**Artículo 1 de la Ley de Obras Públicas de 13 de abril de 1877**

*“Para los efectos de esta Ley, se entiende por obras públicas, las que de general usos y aprovechamientos y las construcciones destinadas a servicio que se hallen a cargo del estado, de las provincias y los pueblos. Pertenecen a primer grupo: los caminos, así ordinarios como de hierro, los puertos, los faros, los grandes canales de riego, los de navegación y los trabajos relativos al régimen, aprovechamiento y policía de las aguas, encauzamiento de ríos, desecación de lagunas y pantanos, saneamiento de terrenos. Al segundo grupo: edificios públicos destinados a servicios que dependan del Ministerio de Fomento”*

248

La obra pública, se llevaba a cabo mediante la expropiación de los terrenos para la ejecución de plazas y calles, pero ante las críticas de la lesión a la propiedad privada, fracasó. A pesar de todo, la Ley reflejaba una cuestión social, ya que aunque era el Ayuntamiento quien realiza la gestión y la iniciativa.

**Artículo 2 de la Ley del Ensanche de las poblaciones de 29 de junio 1864**

*“El Gobierno, oyendo a los Ayuntamientos, resolverá por Real Decreto las solicitudes de ensanche de una población, y aprobará el plano general del mismo, que no podrá ser variado sin oír a los Ayuntamientos, a la junta de ensanche que se crea por esta ley, y a los propietarios a quienes interese”.*

El inicio del propietario como agente urbanizador, el inicio de la obtención de las plusvalías y aprovechamientos, se puede decir que está en el artículo 13 de la Ley del Ensanche de las poblaciones de 29 de Junio de 1864, y que no varía esencialmente en el artículo 14 de la Ley del Ensanche de las poblaciones de 22 de diciembre de 1876, en el que ese establecían beneficios para aquellos propietarios que cediesen sus terrenos y llevasen a cabo las obras de ensanche, o bien solamente cediesen los terrenos a los Ayuntamientos para que estos realizasen dichas obras.

Sin embargo la realidad era otra, el Ayuntamiento expropiaba, para llevar a cabo las obras sin que los propietarios contribuyesen o financiaran estas, obteniendo gratuitamente todas las plusvalías de la intervención, hecho muy criticado por Cerdá, que entendía que el propietario debía financiar la obra de urbanización ya que el vial era tan importante como la fachada de su edificio. Dicha idea se plasmó

posteriormente con la ley del Ensanche para Madrid y Barcelona de 1892 en el que establecía que el propietario estaba obligado a ceder gratuitamente la mitad parte del vial, bajo la amenaza de una expropiación.

### **Artículo 13 de la Ley del Ensanche de las poblaciones de 29 de junio 1864**

*“Las empresas o particulares que en toda la zona o parte de ella, cedan al Ayuntamiento la propiedad de los terrenos necesarios para calles y plazas, costeen sus desmontes, construyan las alcantarillas y establezcan, las aceras, empedrado y alumbrado, percibirán el importe de la contribución territorial y recargos municipales expresado el numero primero del artículo 3, por el tiempo y la forma que el Ayuntamiento determine, oyendo a la Junta de Ensanche y con la aprobación del Gobierno.*”

### **Artículo 3 de la Ley del Ensanche de las poblaciones de 29 de junio 1864**

*“Para atender a las obras del ensanche, se conceden a los Ayuntamientos: Primero. El importe de la contribución territorial y recargos municipales ordinarios, que durante veinticinco años satisfaga la propiedad comprendida en la zona del ensanche, deducida la suma que por aquel concepto haya ingresado en el Tesoro Público en el año económico anterior al que comience a computarse el indicado plazo”*

249

### **Artículo 14 de la Ley del Ensanche de las poblaciones de 22 de diciembre 1876**

*“Las empresas o particulares que en toda la zona o parte de ella, cedan al Ayuntamiento la propiedad de los terrenos necesarios para calles y plazas, costeen sus desmontes, construyan las alcantarillas y establezcan, las aceras, empedrado y alumbrado, se les entregara o condonará a su cargo el importe del importe de la contribución territorial y recargos municipales expresado el numero 1º del artículo 3, y el especial que se autoriza en el 2º del mismo artículo, por el tiempo l y la forma que el Ayuntamiento determine, oyendo con la aprobación del Gobierno.”*

### **Artículo 3 de la Ley del Ensanche de las poblaciones de 22 de diciembre 1876**

*1º “El importe de la contribución territorial y recargos municipales ordinarios, que durante veinticinco años satisfaga la propiedad comprendida en la zona del ensanche, deducida la suma que por aquel concepto haya ingresado en el Tesoro Público en el año económico anterior al que comience a computarse el indicado plazo”*

*2º “El recargo extraordinario sobre el cupo de la contribución territorial que satisfagan los edificios comprendidos en el ensanche, el cual podrá ascender al 4 por 100 de la riqueza imponible”*

Luciano Parejo, apunta que el sistema de la Ley del ensanche de 1864, responde entre otros principios al de la *“afirmación del propietario como agente urbanístico, con alzamiento de trabas derivadas de la policía urbana y omisión de cualquiera cargas o deberes en relación con la cesión de los viales, o edificación de los solares. Y*

*paralelamente la definición de “Urbanización” como tarea pública con beneficio privado (los propietarios) a cuyo servicio se coloca la institución de la expropiación forzosa. Ambos elementos encuentran clara expresión organizativa de la Junta de Ensanche, de composición mixta, municipal y fundaría, y con competencia en la fijación del justiprecio y la fiscalización de los fondos afectos al ensanche”*<sup>12</sup>

Según Luciano Parejo, la consolidación del propietario como titular de la actividad urbanizadora, accesoria de la edificación se produce con la ley del Ensanche para Madrid y Barcelona de 1892. *“Enfrentada (la Ley del Ensanche para Madrid y Barcelona de 1892) a la mejora del mecanismo de adquisición del terreno para las vías públicas- el punto débil de todo sistema - , procede a la ampliación de los fines legitimadores de la expropiación, confirma la expropiación-sanción por negativa de la cesión gratuita de la mitad del vial en caso de apertura de nueva calle; establece nada menos que la regla de actuación por área sobre la base del acuerdo mayoritario de los propietarios afectados con la posibilidad de la expropiación total municipal al propietario que se niegue hacer las concesiones hechas por la mayoría. Entiende el autor que es clara prefiguración con estas aportaciones, del sistema de actuación por compensación”*<sup>13</sup>

Por último Cerdá, en su Pensamiento Económico del Ensanche, postula que no haya actuación pública directa en el sistema de expropiación por zonas laterales. Muestra para ello como argumento una enorme desconfianza hacia la gestión pública.

Según él *“La administración no debe ser constructora, no le conviene, no puede serlo. Es una verdad probada por los economistas de todas las escuelas que, la administración pública es la peor administradora (...) de puro entregada a muchas personas, llega a hacerse impersonal, y no tiene, ni puede tener nunca, aquella exquisita vigilancia que la gestión de los negocios en justa proporción de su complicación y gravedad exige”*.<sup>14</sup>

Cerdá defendió que fuesen los particulares quienes asumieran la realización de la obra, en virtud de adjudicación mediante subasta. De hecho, el mismo intervendría como asesor de una de las muchas sociedades mercantiles para la urbanización (compra de terrenos) y ulterior edificación, que se constituyeron en España especialmente a lo largo del periodo que medió entre 1860 y 1866.

Se apoyaba Cerdá en el símil del ferrocarril para defender la concesión mediante subasta de la obra urbanizadora a las empresas privadas. Su propuesta permitía liberar a la Administración de las costosas inversiones de capital, al tiempo que podría permitirle el anticipo de las plusvalías urbanísticas. *“De la misma forma que los propietarios de terrenos que atraviesa el ferrocarril son ajenos al proyecto y concesión ferroviaria, también deben serlo, a su juicio, de la explotación de la obra urbanizadora,*

<sup>12</sup> Parejo Afonso, Luciano. “El Sector privado como agente de desarrollo urbanístico” *Seminario organizado por el Consejo General del Notariado en la UIMP*. Director Alfonso Rentería. Ed. Cívitas, Madrid 1998.

<sup>13</sup> Parejo Afonso, Luciano. “El Sector privado como agente de desarrollo urbanístico” *Seminario organizado por el Consejo General del Notariado en la UIMP*. Director Alfonso Rentería. Ed. Cívitas, Madrid 1998.

<sup>14</sup> Cerdá, Idelfonso. “Pensamiento económico del Proyecto del Ensanche de Barcelona” 1860. Presentado al Ministro de Fomento el 23 de enero de 1860. CERDÀ Y BARCELONA 1991. pp. 457-471.

*porque la Administración o su concesionario expropiará los terrenos, hará las obras necesarias y venderá los solares resultantes...”<sup>15</sup>*

Esta insistencia por parte de Cerdá, de la necesidad de la intervención de la propiedad privada en las inversiones, y la defensa de las concesiones, se ha trasladado hasta la actualidad y es la forma actual del urbanismo y el resultado de que la reinversión de los plusvalores por parte de la empresa privada sea un hecho.

Por último hay que hacer una reflexión sobre el artículo 15 de la Ley de 22 de diciembre de 1876, del sistema de participación en las plusvalías y cesión a cualquier empresa o particular.

### **Artículo 15 de la Ley del Ensanche de las poblaciones de 22 de diciembre 1876**

*“Siempre que el Ayuntamiento acuerde la apertura de una calle plaza o paseo, tienen derecho para expropiar la totalidad de la finca o fincas que hayan de tener fachada sobre estas nuevas vías, cuando los dueños se nieguen a ceder la quinta parte para el servicio público, o a pagar su precio en la forma expresada en el artículo anterior.*

*“El Ayuntamiento podrá traspasar este derecho a cualquier empresa o particular que se comprometa a ceder dicha quinta parte, o a pagar en su caso la cantidad necesaria para que resulte efectiva esta cesión”*

251

En la propia Ley ya se establece que el resultado del desarrollo urbano y gestión del suelo debe regularse y ejecutarse por la Administración, pero cabe la posibilidad de una intervención privada, consecuentemente los objetivos de esta intervención se materializaran en hechos.

---

<sup>15</sup> **Cerdá, Idelfonso.** *“Pensamiento económico del Proyecto del Ensanche de Barcelona”* 1860. Presentado al Ministro de Fomento el 23 de enero de 1860. CERDÀ Y BARCELONA 1991. pp. 457-471.

---





*Plano de Málaga en 1887. Proyectos de Ensanches y Reformas Interiores*



*Fuente. Imágenes de Granada. Alberto Granados.*

## **1.8** Las Ordenanzas Municipales de 1877. Málaga

En el siglo XIX se produce un crecimiento demográfico y una notable transformación morfológica y tipológica del centro histórico impulsada por las desamortizaciones y el desarrollo de la industria textil y metalúrgica

En 1861, se aprobó el primer Plan de Ensanche de Málaga, del arquitecto José Moreno Monroy y en 1892 otro plan de Emilio de la Cerda y José María de Sancha, pero ninguno se ejecutaría durante el siglo XIX, por lo que no sería hasta 1929 cuando se redacta el Plan de Ensanche de Málaga de Daniel Rubio, que daría su forma definitiva al “Ensanche Heredia”.

El siglo XIX asiste a un importante crecimiento demográfico que demuestra que durante su primer tercio, Málaga es, con Barcelona, la ciudad española que más potencia industrial presenta. Desde 1842 a 1877 Málaga tiene pasa de una población de 68.271 habitantes a 116.143, es preciso por tanto cambiar el solar tradicional, de las clases obreras, por barrios cercanos a las factorías y así fue como la ciudad industrial y obrera se desarrolló en la margen derecha del río Guadalmedina, claramente separada por dicha barrera topográfica de la zona burguesa y residencial, situadas en el centro y este respectivamente.

La importancia de la burguesía mercantil fue muy determinante en la España decimonónica pero el caso de Málaga resulta aún más relevante ya que junto a la importancia industrial que desarrolló, supuso, igualmente, una importante inversión de capital procedente de la industria en actividades de remodelación urbanas

El 14 de julio de 1877, el arquitecto municipal Joaquín Rucoba, redactará, a petición del Alcalde de Málaga, lo que llama “Proyecto de Ordenanzas de Construcción” y que dará lugar a las ordenanzas de 1884, de 1903 y 1924. La mención de dichas ordenanzas estriba en la importancia que estas dan al crecimiento demográfico y al urbanismo legislativo con control de la Administración Local para la planificación urbana y los valores del suelo, podría afirmar que es el anticipo de la necesidad de una Ley del Suelo que zonifique, planifique controle y fiscalice.

En estas primeras Ordenanzas del municipio de Málaga, se puede apreciar el empeño del arquitecto municipal de la necesidad de un control urbanístico para evitar el proceso de especulación del suelo promovido por la economía Malagueña por el paralelismo entre las actividades constructoras y urbanizadoras con las circunstancias socioeconómicas y políticas. La vida socioeconómica de Málaga y su despegue económico fue en su punto álgido hacia 1860, comenzando a descender en 1875 y con una decadencia hacia los periodos posteriores a 1877. Málaga se había transformado todo su centro y casco antiguo a merced de la burguesía mercantil e industrial. Toda esta complejidad del urbanismo se ve reflejada en la en Proyecto de Ordenanzas de 1877 y expresiones como las que traemos a colación, son un buen ejemplo:

*“.....Parece que hay un gran empeño en no ensanchar Málaga, mientras que hay medios de aumentar sus número de habitantes, reduciendo la vía pública con nuevas construcciones y elevando los edificios antiguos....”*

*Joaquín Rucoba. Ordenanzas 1877*

El Proyecto de ordenanzas de Málaga, no solo dan normas de construcción, sino que es un prototipo de una verdadera planificación: “determinan las superficies necesarias de los solares del ensanche, establecen vías, ómnibus y carruajes económicos, clasifican las calles en cuatro órdenes según su ancho, dotan calles de jardines etc.” Dichas normativas quedaran reflejadas definitivamente en las ordenanzas de 1924 que se ordenan en 557 artículos

Es importante señalar la incidencia del propio Ayuntamiento en la necesidad de adquirir los terrenos de particulares para el ensanche de vías públicas o en virtud de nuevas alineaciones donde en los propios articulados establecen la opción de realizarse inicialmente mediante una propuesta de enajenación de su terreno con una valoración de los terrenos mediante peritos de ambas partes y si existiera discordia mediante un perito de la Gobernación Civil, no obstante esta peritación no sería obligatoria para las partes , en caso contrario de no ser aceptada, se procedía al inicio de un expediente de expropiación mediante la declaración de utilidad pública. En estos articulados que abarcan los números 298 a 309, hay que destacar este último artículo donde el control del valor del suelo se hace necesario por parte de la administración local. En dichas ordenanzas existe la necesidad de controlar el valor del suelo de la fiscalización del mismo para evitar especulaciones y excesos urbanísticos

*ARTICULO 309°. Al expediente que se instruya deberá acompañarse el proyecto formado por el Arquitecto Municipal y que previamente haya sido aprobado por el Municipio con una explicación del valor actual de los terrenos que se tengan que expropiar, del sobrante que dejará el nuevo trazado para edificar y del aumento de precios que se calcule a los nuevos solares, en términos que pueda apreciarse la cuantía del gasto que la reforma haya de originar.*

*Joaquín Rucoba. Ordenanzas 1877*

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*Joaquín Rucoba en su época de estudiante, de pie, el tercero por la izquierda.*



*Fuente: Joaquín Rucoba. Arquitecto (1844-1919).*

*Autora: Isabel Ordieres Díez. Publicado en 1986 por Ediciones Tantín*

255

*Espacio urbano portuario. Joaquín de Rucoba 1897*



*Fuente: Archivo Histórico Municipal de Málaga.*



# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*Teoría General de urbanización. Reforma y Ensanche de Barcelona  
Tomo I. Idelfonso Cerdá*



Fuente: Archivo Cerdá

## 1.9 La Ley de Expropiación Forzosa de 1879 de 10 enero. Ley del Ensanche para Madrid y Barcelona 1892

En España la primera norma que crea y regula un sistema expropiatorio es la Ley de 17 de julio de 1836, estableciendo, bajo la influencia francesa, un sistema netamente judicial.

La Ley de 1879 permitirá que los municipios contrajeran empréstitos para la adquisición y venta de solares regularizados, así como la adquisición de ventajas fiscales. Este fue un gran avance. No obstante, fue la *Ley de obras de saneamiento y mejora interior de las grandes poblaciones* de 1895 la que acabaría de formalizar los mecanismos de expropiación forzosa a través de tres parámetros claves.

Primero, aumentó los beneficios fiscales.

Segundo, aumentó el ancho de las bandas laterales, que pasó de un máximo de 20 m a un mínimo de 20 m y un máximo de 50 m, haciendo viable económicamente el proceso.

Tercero, introdujo la posibilidad de utilizar el sistema de concesión a sociedades privadas para la gestión de la apertura de vías.

En lo que atañe al tema de la iniciativa privada empresarial, lo importante es, en palabras de Martín Bassols Coma: *“se apunta de forma confusa, por una parte la figura del concesionario de las obras de urbanización, y, por otra, la institución del beneficiario de una expropiación en la que se opera un cambio de titularidad entre sujetos privados, motivada por la asunción por uno de los sujetos de un deber u obligación de hacer o dar que el otro ha incumplido”*.<sup>16</sup>

No se considera el derecho a edificar como facultad propia del propietario inicial del solar, ni que una vez hecha la expropiación deba ser gestionada directamente por la Administración, aunque cabe esta posibilidad si esta decide obrar por sí misma. Es un tercero, una empresa privada quien va a poder tomar los solares mediante concesión a

<sup>16</sup> Bassols Coma, Martín. *“Génesis y evolución del derecho urbanístico español”* Ed Montecorvo. Madrid 1973.

cambio de un precio y ejecutar las obras previamente planificadas por los Ayuntamientos. Para ello, cederá el aprovechamiento que corresponda a la Administración y se apropiará de una parte de los beneficios que se obtengan en todo el proceso.

Este sistema se desarrollará mediante la Ley de 10 de enero de 1879, de Expropiación Forzosa por causa de utilidad pública, así como por su Reglamento, aparecido por Real Decreto de 13 de junio de 1879. Estas normas iban destinadas a expropiaciones urbanas realizadas en poblaciones mayores de 50.000 habitantes, con lo que dada la población rural existente por entonces, así como el reducido tamaño de las localidades más significativas, su aplicación no se perfilaría inicialmente como mayoritaria en el territorio nacional.

Es en los artículos 9, y 4 del Reglamento que desarrolla la Ley de 10 enero 1879, donde se regula la figura del concesionario, que podía subrogarse respecto a los Ayuntamientos en todos los derechos y obligaciones que les correspondiesen. Dicha concesión comprendía una serie de obligaciones, como llevar a cabo las expropiaciones y abonarlas; realizar las demoliciones necesarias, así como establecer los servicios públicos de todas clases y regularizar los solares resultantes conforme al proyecto.

Como contrapartida, el concesionario obtenía la propiedad de los terrenos que no eran destinados a la vía pública, pudiendo enajenarlos libremente sin más condiciones que ajustarse a las normas urbanísticas fijadas en el proyecto. Esto es, debería respetar estrictamente la regularización de manzanas y solares, así como todo lo estipulado en relación a nuevas edificaciones.

258

En cuanto al procedimiento para la concesión, se establecía una licitación en relación directa con el valor que se habían atribuido a los solares, una vez regulados tras ejecutar las obras del proyecto. Sobre esto se producía el descuento por el valor de los costes necesarios para terminar completamente todas las obras que previamente se habían fijado en el mencionado proyecto.

Las ideas de Cerdá de identificación entre obra pública y proceso urbanizador y sobre el tratamiento que debía de darse a las plusvalías urbanísticas, influyeron decisivamente en la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879 y su Reglamento, que contemplan las obras de saneamiento, ensanche y reforma

La Ley de Expropiación de 1879, además de la gestión y explotación directa de las obras por el municipio, preveía, siguiendo las ideas de Ildelfonso Cerdá la gestión indirecta de la urbanización por cualquier particular o Compañía que solicitase la concesión de las obras, acompañando el proyecto correspondiente. Entre la gestión directa por la Administración y la indirecta por concesionario interpuesto, Cerdá proponía esta última, la gestión empresarial por concesión, una fórmula que libera a la Administración de la inversión del capital y que le permite el percibo anticipado de las plusvalías urbanísticas.

Cerdá advierte asimismo de los riesgos de corrupción que entraña todo proceso de adjudicación de concesiones y por ello propone que la transparencia y publicidad de adjudicación del proyecto se asegure mediante subasta pública, es decir, que el criterio

determinante de la adjudicación sea el más automático en favor del empresario que ofrezca el mayor precio por la concesión y explotación de la obra urbanizadora; en definitiva, propugna la aplicación del sistema de adjudicación entonces en vigor para el otorgamiento de las concesiones ferroviarias.

José Ramón Parada<sup>17</sup> señala que en la Ley de 1879 los proyectos del peticionario, después de los trámites de declaración de utilidad pública, se sometían a la tasación de los gastos de los estudios y planos realizados, lo que tenía trascendencia porque si no resultaba adjudicatario de la concesión, al peticionario inicial se le reembolsan dichos gastos. Al peticionario también se le reservaba, en caso de no resultar definitivamente adjudicatario de la concesión, el derecho de tanteo, esto es, el de quedarse con aquella si así le conviniera, por la cantidad que hubiere ofrecido el mejor postor.

Tras la subasta correspondiente, el adjudicatario de la concesión ingresaba el precio en el erario municipal, se subrogaba en un todo, en los derechos y obligaciones del municipio y se obligaba a abonar las expropiaciones, llevar a cabo las demoliciones necesarias, establecer los servicios públicos de todas clases y regularizar los solares resultantes. En compensación al concesionario se le atribuía la propiedad de los terrenos que no eran destinados a la vía pública, es decir, los solares resultantes, que se comprometía a edificar en un plazo prefijado, por sí mismo o por los compradores, bajo sanción de pérdida de la propiedad para aquél o para éstos sin indemnización alguna.

Expropiados los terrenos por su valoración rústica, los terrenos colindantes a las calles y plazas se van a convertir, a través de la obra de urbanización, en solares y sufrir una revalorización como consecuencia de las posibilidades edificatorias que el proyecto de la obra pública otorga. Pero el sistema de la Ley de Expropiación de 1879 no va a permitir que ese beneficio vaya a los propietarios contiguos o ribereños a las vías públicas porque las zonas laterales edificables a calles y plazas son también objeto de expropiación en una extensión de 20 metros de fondo o latitud de las mencionadas zonas que la Ley de 18 de marzo de 1895, sobre saneamiento y reforma interior de poblaciones, extenderá a 50 metros.

Estamos describiendo que no hay lugar para la especulación urbanística. Y no la hay porque según este modelo de poco les servía a los propietarios de los terrenos cercanos a la ciudad retenerlos si no podían urbanizar sino a través de un proyecto público de urbanización y si, en todo caso, su destino era ser objeto de expropiación sin reconocer sobre ellos ningún aprovechamiento urbanístico o plusvalía conectada a una futura obra pública.

---

<sup>17</sup> Parada Vazquez, José Ramón. "La privatización del urbanismo español. Reflexión de urgencia de la Ley 6/1998". *Revista Documentación Administrativa-1998-1999*, nº 252-253 Ed. Presidencia del Gobierno: Gabinete Técnico para la Reforma Administrativa.

La especulación mediante la retención de los solares tampoco podía venir de la mano de los adquirentes de las parcelas resultantes de un proyecto de urbanización, pues tanto el concesionario como los particulares a quienes el Ayuntamiento o el concesionario hubiese vendido los solares tenían la obligación de levantar los nuevos edificios en un plazo perentorio, de forma que todo solar que no se hubiese edificado dentro del plazo improrrogable fijado al efecto en las referidas condiciones revertiría al Ayuntamiento, con pérdida por parte del concesionario y, en su caso, del propietario adquirente, de las cantidades que por él hubiere abonado: *«será también condición expresa en estas ventas el plazo en que han de principiarse y ultimarse las edificaciones, sin que quepa prórroga en su cumplimiento. La falta de ésta llevará siempre consigo la reversión del solar a poder del Ayuntamiento, con pérdida por parte del comprador de lo que por él haya satisfecho»*.

Además, se prohibían las prórrogas, las dispensas o perdones de ninguna de las condiciones establecidas para la edificación. Estamos, pues, no ante una expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, sino ante una confiscación pura y simple, prevista en el Reglamento y articulada en el proyecto de urbanización y en los contratos de venta que fijaban los plazos de ejecución.

Javier García Bellido<sup>18</sup>, al respecto opina: *“...una fórmula menos socializadora y más atractiva para los propietarios, reconociéndoles la propiedad de los solares resultantes a cambio de participar en los gastos de urbanización. Así articuló Cerdá el reparto proporcional a las superficies aportadas por los propietarios afectados, de los gastos íntegros de urbanización de la unidad o polígono de actuación, con la cesión gratuita al dominio público de viales y plazas, para que dichos gastos fuesen aprobados por los mismos asociados y para que éstos pudieran aprovecharse de los beneficios de la urbanización.*

En otras palabras, Cerdá proponía algo parecido a la actual *reparcelación obligatoria y equitativa de gastos y beneficios* en proporción al suelo aportado, con la cesión gratuita de viales a la colectividad. A esta técnica la denominó «mancomunidad de reparto» para la «subdivisión o trituración de los terrenos». Con ésta pretendía redefinir los límites de las fincas, adaptándoles las fachadas en lotes, suertes o solares octogonalmente al trazado nuevo, y al tiempo conseguir que los propietarios afectados adelantaran la financiación y se repartieran proporcionalmente a la extensión de los terrenos aportados tanto los costes materiales y financieros de las obras de la entera urbanización como los beneficios que extraerían con la venta de los solares o edificaciones habilitadas por su propia urbanización.

---

<sup>18</sup> **García-Bellido, Javier** “J. Ildelfonso Cerdá y el nacimiento de la Urbanística: la primera propuesta disciplinar de su estructura profunda”. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. IV. nº 61. abril de 2000, Universidad de Barcelona.



# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

Publicación Gaceta de Madrid. Ley Expropiación Forzosa 1879

ANO CCXVIII—Núm. 12. Domingo 12 de Enero de 1879. Tomo I.—Pág. 103

**PUNTOS DE SUSCRICION.**

Madrid, en la Administración de la Imprenta Nacional, calle del Cid, núm. 4, segundo.

Provincias, en todas las Administraciones principales de Correo.

Los señores y asociados para la Gaceta se reúnen en la Administración de la Imprenta Nacional, calle del Cid, número 4, segundo, desde las doce de la mañana hasta las cuatro de la tarde todos los días menos los festivos.

**PUNTOS DE SUSCRICION.**

Puntos	Por un mes	Por tres meses	Por seis meses	Por un año
Madrid	5	15	30	60
Barcelona y Ginebra	6	18	36	72
Valencia y Canarias	7	21	42	84
Extremadura	8	24	48	96

El pago de las suscripciones será adelantado, no admitiéndose ni el de correo para realizarlo.

## GACETA DE MADRID.

**PARTE OFICIAL.**

**PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS.**

S. M. el Rey (Q. D. G.), la Serma. Sra. Princesa de Asturias y las Sermas. Sras. Infantas Doña María del Pilar, Doña María de la Paz y Doña María Eulalia se encuentran en esta Corte sin novedad en su importante salud.

**MINISTERIO DE FOMENTO.**

**LEYES.**

DON ALFONSO XII,  
Por la gracia de Dios Rey constitucional de España.

A todos los que la presente vieren y entendieren, asimismo que las Cortes han decretado y Nos sancionado lo siguiente.

**TÍTULO PRIMERO.**

**DISPOSICIONES GENERALES.**

Artículo 1.º La expropiación forzosa por causa de utilidad pública, que autoriza el art. 10 de la Constitución, no podrá llevarse á efecto, respecto á la propiedad inmueble, sino con arreglo á las prescripciones de la presente ley.

Art. 2.º Serán obras de utilidad pública las que tengan por objeto directo proporcionar al Estado, á una ó más provincias, ó á uno ó más pueblos, cualesquiera rases ó mejoras que ocaen en bien general, ya sean ejecutadas por cuenta del Estado, de las provincias ó de los pueblos, ya por Compañías ó Empresas particulares debidamente autorizadas.

Art. 3.º No podrá tener efecto la expropiación, á que se refiere el art. 1.º, sin que preceda: los requisitos siguientes: Primero. Declaración de utilidad pública. Segundo. Declaración de que su ejecución exige indispensablemente el todo ó parte del inmueble que se pretende expropiar. Tercero. Justiprecio de lo que se haya de enajenar ó ceder. Cuarto. Pago del precio que representa la indemnización de lo que forzosamente se enajena ó cede. Art. 4.º Todo el que sea privado de su propiedad sin que se hayan llenado los requisitos expresados en el artículo anterior podrá utilizar los interdictos de retener y recobrar para que los jueces amparen y en su caso reintegren en la posesión al indebidamente expropiado. Art. 5.º Las diligencias de expropiación se entenderán con las personas que con referencia al Registro de propiedad ó al padrón de riqueza aparezcan como dueños ó que tengan inscrita la posesión. Si por su edad ó por otra circunstancia estuviese incapacitado para contratar el propietario de un terreno, y no tuviese curador ó otra persona que lo represente, ó la propiedad fuese litigiosa, las diligencias se entenderán con el Promotor fiscal, que podrá hacer válidamente en su nombre cuando se expone en el artículo anterior. Cuando no sea conocido el propietario de un terreno, ó se ignore su paradero, se publicará: en el Boletín oficial de la provincia y en la GACETA DE MADRID el acuerdo ó decreto relativo á la expropiación de la finca. Si nada expusiere dentro del término de cincuenta días, por sí ó por persona debidamente apoderada, se entenderá que consiente en que el Ministerio fiscal sea su representante en las diligencias de expropiación. Art. 6.º Todos los que no pueden enajenar los bienes que administran sin el permiso de la Autoridad judicial, quedan autorizados para verificarlo en los casos que indica la presente ley, sin perjuicio de asegurar con arreglo á derecho las cantidades que reciban á consecuencia de la enajenación en favor de sucesores ó representantes. En ningún caso les serán entregadas dichas cantidades, que se depositarán siempre á disposición de la Autoridad judicial que correspondiere.

Art. 7.º Las traslaciones de dominio, cualquiera que sea el título que las produzca, no impedirán la continuación de los expedientes de expropiación, considerándose el nuevo dueño subrogado en las obligaciones y derechos del anterior.

Art. 8.º Las rentas y contribuciones correspondientes á los bienes que se expropian para obras de utilidad pública, se admitirán durante el año siguiente á la fecha de la enajenación como prueba de la aptitud legal del expropiado para el ejercicio de los derechos que puedan corresponderle.

Art. 9.º Los concesionarios y contratistas de obras públicas á quienes se autorice competentemente para obtener la enajenación, ocupación temporal ó aprovechamiento de materiales, en los términos que esta ley autoriza, se subrogarán en todas las obligaciones y derechos de la Administración para los efectos de la presente ley.

**TÍTULO II.**

**DE LA EXPROPIACION.**

**Sección primera.**

**Primer periodo.—Declaración de utilidad pública.**

Art. 10. La declaración de que una obra es de utilidad pública será objeto de una ley cuando en todo ó en parte haya de ser costeada con fondos del Estado, ó cuando sin concurrir estas circunstancias le exija su importancia á juicio del Gobierno.

Corresponde al Gobierno, por medio del Ministro respectivo, hacer dicha declaración cuando la obra interesa á varias provincias, ó cuando haya de ser costeada ó auxiliada con fondos generales, para cuya distribución esté previamente autorizado por la ley.

En los demás casos corresponde al Gobernador de la provincia, oyendo á la Diputación, y además al Ayuntamiento cuando se trate de obras municipales.

Art. 11. Se exceptúan de la formalidad de la declaración de utilidad pública las obras que sean de cargo del Estado y se lleven á cabo con arreglo á las prescripciones del capítulo 3.º de la ley de Obras públicas; las obras comprendidas en los planes generales, provinciales y municipales que se designan en los artículos 20, 21 y 14 de la misma ley de Obras públicas; toda otra, cualquiera que sea su clase, cuya ejecución hubiese sido autorizada por una ley ó estuviera designada en las leyes especiales de Ferro-carriles, Carrereras, Aguas y Puertos de mar ó que se dicten en lo sucesivo. Asimismo todas las obras de policía urbana y en particular las de ensanche y reforma interior de poblaciones.

Art. 12. El expediente de declaración de utilidad pública podrá instruirse por iniciativa de las Autoridades á quienes compete hacerla, por acuerdo de una ó varias Corporaciones, ó á instancia de un particular ó Empresa debidamente constituida.

Art. 13. En todo caso se presentará ante la Autoridad que correspondiere con arreglo al art. 10, por duplicado, el proyecto completo de la obra que se trate de llevar á cabo, con suficiente explicación, no sólo para poder formar idea clara de ella, sino también de las ventajas que de su ejecución han de reportar los intereses generales y comunales, y de los recursos con que se cuenta para llevarla á cabo. La Autoridad á quien compete hacer la declaración de utilidad pública, por medio de los periódicos oficiales de los términos á quien la obra interesa, y de comunicaciones dirigidas á las Autoridades de los mismos, pondrán en conocimiento de estas y del público la pretensión entablada, á fin de que cuando lo tengan por conveniente produzcan las reclamaciones que crean oportunas en un plazo que no baje de ocho días si se trata de una obra que sólo afecta á un Ayuntamiento; de veinte si afecta á una provincia, y de treinta si se extiende á varias, en cuyo caso los anuncios se insertarán además en la GACETA DE MADRID.

**Sección segunda.**

**Segundo periodo.—Necesidad de la ocupación del inmueble.**

Art. 14. Declarada una obra de utilidad pública, corresponde á la Administración resolver si para la ejecución de aquella es necesario el todo ó parte del inmueble.

Art. 15. La persona ó Corporación que haya sido autorizada para construir una obra, presentará en el Gobierno de la provincia la relación nominal de los interesados en la expropiación, con arreglo al proyecto aprobado por ella, y replante autorizado por los encargados de la inspección de las obras, ya por la Administración pública, ya por las Corporaciones que han de costearla, haciendo constar en aquella la situación correlativa, el número y clase de las fincas que á cada propietario han de ser ocupadas en todo ó en parte, así como los nombres de los colonos ó arrendatarios, haciendo la separación debida por distritos municipales.

Art. 16. El Gobernador de la provincia, dentro del tercero día de haber recibido las relaciones á que se refiere el artículo anterior, remitirá relación nominal á cada Alcalde en la parte que le correspondiere, para que, hechas las oportunas comprobaciones con el padrón de riqueza, y con los datos del Registro de la propiedad si fuera necesario, y rectificados los errores que pueda cometer, forme por ella, y remita en un término que no pasará de quince días, la relación que ha de servir para los efectos expresados en el artículo 3.º de esta ley.

Art. 17. Recibida la relación nominal de propietarios autorizada por el Alcalde, se dispondrá por el Gobernador su inserción en el Boletín oficial de la provincia, señalando un plazo, que no deberá bajar de quince días ni exceder de treinta, para que las personas ó Corporaciones interesadas pudiesen exponer contra la necesidad de la ocupación que se intenta, y en modo alguno contra la utilidad de la obra, que queda resuelta ejecutoriamente por la declaración de utilidad pública.

Art. 18. Producidas las reclamaciones dentro del término marcado en el artículo anterior, el Gobernador civil, oída la Comisión provincial, decidirá dentro de los quince días siguientes sobre la necesidad de la ocupación que se intenta para la ejecución de la obra.

Art. 19. De la resolución del Gobernador civil únicamente podrá recurrirse en alzada al Ministerio correspondiente dentro de los ocho días siguientes al de la notificación administrativa.

El Ministerio resolverá dentro de los treinta días siguientes al del registro de entrada del expediente, por medio de Real decreto.

Art. 20. Declarada la necesidad de ocupar una ó más fincas para la ejecución de una obra de utilidad pública, se procederá á la fijación de aquella ó las partes de ellas que deban ser expropiadas, así como á su valoración; y al efecto el Gobernador de cada provincia de cuantas por la obra puedan ser interesadas, avisará por medio del Boletín oficial á los propietarios contenidos en la relación nominal rectificada, y además les harán notificar personal ó individualmente, señalándoseles ocho días de plazo para que comparezcan ante el Alcalde respectivo á hacer la designación del perito que á cada uno ha de representar en dichas operaciones. Si no fuesen habidos, se observarán para la notificación las formalidades que para la citación y emplazamiento ordena la ley de Enjuiciamiento civil.

Con el propio objeto se dirigirá al representante de la Administración ó de la Corporación que costee las obras, que deben haber sido de antemano competentemente autorizadas.

El nombramiento de peritos ante el Alcalde ha de hacerse por las mismas personas que constan en la relación nominal, no admitiéndose representación alguna sino por medio de poder debidamente autorizado, ya sea general, ya expreso para este caso.

Art. 21. Los peritos designados, tanto por la Administración como por los propietarios, tendrán precisamente título facultativo suscrito para la clase de operaciones que se les encomiendan, sin que se exija otra limitación en las condiciones del combrado que la de haber ejercido su profesión por espacio al menos de un año. Los nombramientos que hayan recaído en personas que no reúnan estas condiciones, así como los que puedan hacerse faltando á lo prescrito en el artículo anterior, se tendrán por nulos, entendiéndose que los propietarios respectivos, lo mismo que los que no hayan hecho nombramiento, se conforman con el perito que ha de representar á la Administración ó á la persona que asuma sus facultades, ó á la Corporación que costee las obras.

Art. 22. El Ingeniero ó persona facultativa que represente al Gobierno, ó en general la persona á quien se refiere el artículo anterior, recibirá del Gobernador ó de la persona á una certificación en que consten los comprobamientos hechos



# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*Plaza de Tetuán de Valencia 1905*



*Fuente: Valencia en Blanco y Negro. Julio Cob*

## **2. DESARROLLO DADO EN EL SIGLO XX. LOS MODELOS DE INICIATIVA EMPRESARIAL PRIVADA DESARROLLADOS HASTA 1930.**

El desarrollo histórico de la legislación de ensanche de poblaciones termina con la aprobación de la Ley de 26 de Julio de 1892, nacida inicialmente para la resolución de ciertos problemas surgidos en los ensanches de Madrid y Barcelona, pero posteriormente aplicada a casi la totalidad de las grandes ciudades y en atención al incremento de beneficios fiscales que representaba a favor de los Ayuntamientos.

Al contrario de lo que surgió con la Ley del ensanche de poblaciones, cuya finalidad era exclusivamente la apertura de la ciudad, mediante la Legislación de Reforma Interior, la iniciativa privada era más evidente y quedaba más justificada en las actuaciones, de una forma directa e inmediata. Se le adjudicaba las actuaciones por la necesidad inmediata de sanear los centros históricos (Ley de 18 de Marzo de 1895 sobre Saneamiento y Mejora Interior de las Grandes Poblaciones).

La Comisión de Ensanche creada como consecuencia de la ejecución de los Ensanches de cada vez adquiría mayores cuotas de poder, hasta operar fuera de las estructuras municipales. Prácticamente se convirtió en una comisión interna de los propios Ayuntamiento. El modelo planteado en el ensanche, pese a la inquietud y propuestas para impedir la especulación, no terminó por mostrar completamente su eficacia.

Con la Ley de 1895 se atribuye al concesionario la facultad de ejecutar la expropiación, como una más del proceso urbanizador, y le va a permitir la edificación y venta de lo construido en los solares que se le asignen, lo que va a suponer el desarrollo de una actividad empresarial compleja, duradera y llena de incertidumbres pero más viable que la ejecución de los propios Ensanches, las inversiones del promotor privado serán más rentables con la aplicación de la Ley de 1895 ya que la intervención de la administración será básica y mínima. En igualdad de condiciones frente a la financiación pública, tiene más expectativas un urbanismo de reforma Interior que una Ensanche, sin olvidar que el beneficio llega con el producto acabado, la construcción vendida.

Tal y como señala Martín Bassols,<sup>19</sup> “.....su papel de órganos de colaboración especializada y de instrumento de ejecución colectiva de las obras de urbanismo derivó hacia auténticos grupos de presión frente al municipio, de tal modo que acabarían condicionando la política urbanística de los Ayuntamientos hasta convertirse en Ayuntamientos paralelos. ....”

“...instrumentación de los mecanismos públicos, administrativos y financieros por los intereses privados de los propietarios: expropiación de los terrenos con mínimas cesiones gratuitas; implantación de los servicios de urbanización a cargo de la afectación de los impuestos, apelación a los empréstitos municipales para superar los desfases en la financiación y, finalmente, administración separada de los ensanches respecto al resto de la Administración y Hacienda municipales, lo que a la comisión de ensanche le permitía controlar los ritmos y fases de la urbanización y posterior edificación...”<sup>20</sup>

La Ley de 18 de marzo de 1895, de Saneamiento y Mejora interior de las grandes poblaciones, con esta norma regulaba la actuación en solares donde se preveía la expropiación de zonas laterales de 20 a 50 metros fundamentalmente destinados a la redefinición de calles avenidas y plazas, con un trazado más acorde a los requisitos que ya se entendían necesarios para una ciudad con desplazamientos más fluidos y con mayores garantías de salubridad. Aunque el sistema se basaba en la expropiación, único mecanismo que podría poner en marcha el sistema, el papel de la Administración quedaba reducido a la convocatoria de un proceso y era la concesión a una empresa a la que confería el título administrativo necesario para llevar a cabo las expropiaciones, y los Ayuntamientos perdieron la facultad de llevarlas a cabo directamente, a menos que contasen con autorización especial gubernativa.

264

A pesar de que la iniciativa empresarial privada era indudablemente la beneficiaria y figura actuante, al igual que sucedió con los ensanches, el problema surgió por la financiación, puesto que la única vía posible para la obtención de beneficios por el concesionario era la culminación de todo el proceso urbanizador, que había de concluir en la edificación y posterior venta de las superficies construidas, se convertía en una operación muy arriesgada y dilatada en el tiempo.

Ante tal expectativa la retención de los solares sin edificar constituía una práctica habitual y especulativa que encarecía y dificultaba la construcción de las viviendas, sobre todo en las grandes ciudades donde existía la gran sensibilidad de la inmigración rural. Este sistema basado en la concesión administrativa y no en el convenio solo se verá cuestionado hasta bien avanzado el XX con la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Será el Real Decreto de 31 de diciembre de 1917 cuando se introduzcan las contribuciones especiales, como corrección por la desmesura en el aprovechamiento

<sup>19</sup> Bassols Coma, Martín. “El Derecho Urbanístico de la Restauración a la II República (1876-1936)”. *Ciudad y Territorio*, XXVIII. Núm 107-108. Ministerio de Fomento. Madrid, 1996. pp. 62.

<sup>20</sup> *Ibid.* pp. 66

de los propietarios de los ensanches y reformas interiores. Esta medida se consolidaría en el Decreto Ley de 8 de marzo de 1924, por el que se aprueba el Estatuto Municipal.

Todo esto permite explicar la desigual suerte de diversos proyectos emprendidos por concesionarios, como destaca Bassols.<sup>21</sup> Vemos que el proyecto de Reforma Interior de Barcelona (1881-1908) fue impulsado por Baixeras, senador, arquitecto, quien participó en la elaboración de la norma, obteniendo luego la adjudicación como único postor.

La ejecución se suspendió tras el recurso de los propietarios que se consideraron perjudicados por la expropiación. Con posterioridad, a la muerte del concesionario, el Ayuntamiento de Barcelona adquirió el proyecto. Sin embargo, no sería desarrollado mediante gestión directa, sino que en 1907 se recurriría a otra empresa – El Banco Hispano Colonial – para que asumiese el monto de las inversiones y el riesgo de la ejecución.

En el caso de la Gran Vía de Madrid, en 1901 se aprobó el proyecto, pero quedó desierta la concesión. Ello obligó a negociar con el financiero Siller, de modo que el Ayuntamiento accedió a asumir el coste de las expropiaciones, otorgando después la realización de las obras por concurso, las cuales fueron adjudicadas en 1909 al citado financiero.

La Reforma Interior de Granada (1890-1925) desarrollaría otro modelo de emprendedor. Para la financiación de las obras, la Cámara de Comercio promovió la constitución de una sociedad anónima – Reformadora Granadina, S.A. – que asumió la concesión para la realización de las obras, contando con una subvención periódica del municipio.

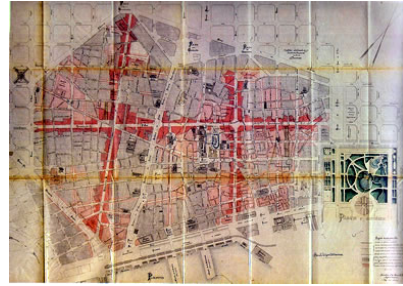
Ya hemos visto la enorme presión que ejercieron los grandes propietarios de solares, pero tampoco debe pasar desapercibido el riesgo de los concesionarios en unas obras de gran volumen, sujetas a plazo y con posibilidades de ser interrumpidas por requerimientos judiciales. Si a ello se añade las suspicacias que puede despertar el que las concesiones se hicieran a personas muy influyentes en la época y con capacidad para hacer valer sus intereses personales, no extraña que, al final, en la mayoría de los casos el modelo de riesgo empresarial privado terminara en manos públicas, o al menos financiado por los Ayuntamientos.

---

<sup>21</sup> Bassols Coma, Martín. "El Derecho Urbanístico de la Restauración a la II República (1876-1936)". *Ciudad y Territorio, XXVIII (107-108)*. Ministerio de Fomento. Madrid, 1996. pp. 68



## *Plano y trazado de Vía Laietana. Baixeras 1889*



*Fuente. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. Nº 925, 30 de mayo de 2011*

### 2.1 Plan de Reforma Interior de Barcelona 1881-1908. Concesiones Administrativas.

Con la ejecución de los ensanches no se habían aliviado los problemas de vivienda, los extrarradios cayeron en el mayor de los descontroles urbanísticos, con grandes problemas de salubridad, seguridad e higiene. Al haberse retrasado su desarrollo, la reforma interior recuperaba a su vez protagonismo: se empezó por promulgar una ley de expropiación forzosa en 1879 en la que se reconocía la expropiación por zonas laterales y paralelas a la vía pública y que ya anteriormente se ha hecho referencia, pero en 1895 se dictaba la ley de saneamiento y mejora interior de las grandes poblaciones. Aparte de precisar la cuestión de las expropiaciones, se recurría a la vía de las concesiones, dando entrada así a un nuevo protagonismo empresarial, la intervención de la empresa privada. En todo caso, la ley era de aplicación compleja y conflictiva y no podía resolver enteramente los problemas que se estaban planteando en los planes de reforma.

En Barcelona el proyecto de reforma de la vieja ciudad del arquitecto y hombre de negocios Ángel Baixeras, atravesó múltiples problemas y vicisitudes, aprobado en 1881 afectaba a buena parte de la ciudad vieja y suponía la expropiación de más de dos mil fincas particulares y la apertura de tres grandes vías. La gran oposición que encontró motivó el aplazamiento del proyecto, y solo en 1898, muerto ya el protagonista y aprobada la ley de 1895, el Ayuntamiento la autorización para llevarlo parcialmente a cabo, en concreto con la apertura de la vía Layetana. Esta operación urbanística para la cual el Ayuntamiento de Barcelona no contaba con el presupuesto adecuado, entre otras causas, por las deudas generadas por la exposición de 1888 y por la falta de gestión, se delegó en la empresa privada; el Banco Hispano Colonial la financiación y el Fomento de la Obras y Construcciones se encargaba de la parte ejecutiva. El proceso requirió esmeradas mediciones, supervisión de los derribos, delimitación de las nuevas alineaciones y reparto de los nuevos solares resultantes para las futuras edificaciones. (En uno de estos solares se levanta la sede del mismo banco promotor de la urbanización).

En este contexto la intervención de la empresa privada donde el contrato (1907) atribuía al banco la gestión y financiación de las obras y las funciones de contratista empieza a percibir la importancia de la financiación de las obras y los cambios y beneficios rápidos que puede haber en la transformación del suelo, pero una intervención rápida y eficaz.

La Vía Laietana, se realizó en tres tramos. El primero (1908-1909) entre el puerto y la plaza del Ángel, dirigido por Lluís Domènech i Montaner; el segundo (1909-1911) desde esta plaza hasta la calle Sant Pere Més Baix, dirigido por Josep Puig i Cadafalch y el último (1911-1913) que llegaba hasta la plaza Urquinaona, según proyecto de Ferrán Romeu. Su construcción permitió a la burguesía barcelonesa levantar edificios capaces de albergar los nuevos usos terciarios demandados y con la representatividad requerida. La mejora de las comunicaciones en la zona la convirtió rápidamente en uno de los centros de negocio de la ciudad.

Por ello con la eficacia de la iniciativa empresarial por sus inversiones, si se produjo una revalorización inmediata del suelo

Aunque el saneamiento de la zona fue justamente uno de los objetivos que impulsaron su apertura, junto a esta finalidad también aparecieron otros tres objetivos:

- \* La necesidad de conectar el área urbana de la ciudad con el puerto, escenario principal de la actividad económica del momento;
- \* La voluntad de convertirla en un área de negocios;
- \* El deseo de crear un centro histórico monumental.

Por ello, se puede comprobar el gran valor especulativo que podría suponer la financiación de estas obras y los objetivos finales que realmente se perseguían. Además, esta intervención materializó un coste social, pues supuso la demolición de 2.199 casas y muchos palacios medievales, supuso abrir una brecha de 80 metros de ancho y unos 900 de largo, esta reforma comportó el derribo pertinente, afectando a unas diez mil personas. De esta maniobra urbanística, gestionada económicamente por el Banco Hispano Colonial, aunque sufragada por el Ayuntamiento con la ayuda de particulares mediante la venta de bonos lanzados para financiar los trabajos, se obtuvieron solares de gran valor económico donde posteriormente se edificaron grandes edificios emblemáticos.

La intervención empresarial privada estaba de alguna manera destinada a unas expectativas económicas especulativas, de hecho muchos solares fueron comprados por grandes empresas y bancos, con un éxito económico que realmente fue inferior a las expectativas, probablemente por la poca confianza que sugería aquel enorme espacio de 900 m de largo totalmente vacío, pero no obstante la finalidad última se fue consolidando hasta convertirse en un eje principal de especulación y revalorización futura no tardía.



# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*“... La reforma de la ciudad representan el en orden permanente económico, lo que los franceses la misé de valeur del casco antiguo (...). Lo más probable es que la empresa de la reforma active la acumulación de capitales (...) la reforma es un negocio soberbio para la capital catalana. Los especuladores encontraran en la reforma un negocio múltiple para sus audacias; los constructores reclutaran ejércitos de albañiles, carpinteros, pintores y jornalero de otras variadísimas artes para levantar rápidamente las viviendas; los contratistas de las obras se dispondrán a canalizar nuevas vías y a urbanizarlas y a proveerlas de toda clase de servicios municipales; los propietarios sentirán el acicate de los negocios realizados en las compras y las ventas de los terrenos en que si disputaran buena parte el aumento del precio producido por la reforma.”<sup>22</sup>*



269



*Obras de demolición. Apertura Vía Laietana  
Fuente: Arxiu Cerdá. F.Ballell. Obertura Vía Laietana*

<sup>22</sup> **Capel Sáez, Horacio**. *“La morfología de las ciudades”*. Tomo III. Ediciones Serbal. Primera edición Barcelona 2013. Texto de la Memoria del “Proyecto de Contrato con el Banco Hispano-Colonia”, para la construcción de la Vía Laietana.



## *Gran Vía de Colón. Granada*



*Fuente. Imágenes de Granada. Alberto Granados.*

## **2.2** Plan de Reforma Interior de Granada 1890-1925. La Gran Vía de Colón

La Reforma Interior de Granada (1890-1925) desarrollaría otro modelo de emprendedor e inversor. Para la financiación de las obras, la Cámara de Comercio promovió la constitución de una sociedad anónima – Reformadora Granadina, S.A. – que asumió la concesión para la realización de las obras, contando con una subvención periódica del municipio. El trazado de la Gran Vía de Colón, una de las principales arterias de la ciudad moderna, que surgió por la necesidad de unir el centro de la ciudad con la recién inaugurada estación del Ferrocarril de los Andaluces. El proyecto trataba de abrir una nueva calle, rompiendo su trazado histórico mediante una gran operación de expropiaciones y derribos. Reformadora Granadina SA, que desde 1894 acometió la tarea de expropiar, compensar, urbanizar los solares, rentabilizar y crear la nueva arteria granadina: toda una empresa.

271

Juan López-Rubio, Presidente de la Cámara de Comercio e Industria de Granada, fue el promotor del proyecto, ya que lo veía como un negocio tras el incremento de actividad de la Vega de Granada y la necesidad de una gran vía, a semejanza de las creadas en otras urbes europeas -como París- para mejorar el tránsito de mercancía, la higiene y el ornato públicos, así como la creación de puestos de trabajo en la ciudad. Los conocimientos de química derivados de su profesión como farmacéutico y su parentesco con la familia Rodríguez-Acosta, familia de influyentes banqueros granadinos, le permitió entrar en contacto con el mundo empresarial y llevar a cabo iniciativas innovadoras. El proyecto surgió principalmente por las necesidades de comunicación, creadas por la creciente actividad agrícola y comercial de Granada. Se pretendía sustituir la calle Elvira, principal vía de comunicación que atravesaba la ciudad, por una mayor que conectara la estación de ferrocarril de Andaluces con una futura estación que pondría en contacto la capital con zonas de la costa mediterránea.

La decisión del trazado de la nueva calle se justificaba por la existencia de una zona insalubre, abandonada y con edificaciones pobres, a pesar de encontrarse en el centro histórico de la ciudad.

Una vez seleccionado el trazado de apertura de la Gran Vía de Granada, siguiendo el modelo de la Avenida de la Ópera de París, López-Rubio lo presentó ante la Junta

directiva de la Cámara de Comercio en 1890. La preparación del proyecto López-Rubio fue asesorado por el arquitecto Francisco Giménez Arévalo y el abogado José España Lledó quién basó las estrategias de intervención en la Ley de Expropiación Forzosa aprobada en 1879, en donde se recogía la estrategia urbanística de “*expropiación por zonas laterales*”, consistente en la ampliación de la anchura de la vía, en 20 metros más a cada lado, posibilitando un espacio dedicado a nueva edificación y uso público.

Aprobado el estudio de la Gran Vía de Colón por la Cámara de Comercio en 1890, posteriormente por el Ayuntamiento de la ciudad en 1891 y declarado de utilidad pública por el Gobierno en 1894, se puso en marcha la gran avenida de 821 metros de longitud y 20 metros de ancho, y los 20 metros adicionales de cada lado destinado a construcciones de nueva planta. La apertura contó con las inversiones del Ayuntamiento y el capital de la sociedad anónima La Reformadora Granadina, creada exprofeso para ejecutar la obra y cuyo capital procedía principalmente de los propietarios de la industria azucarera. La aceptación del proyecto por la gran mayoría de la población facilitó las actuaciones urbanísticas, aunque hubo un grupo en desacuerdo por la pérdida patrimonial del centro histórico.

Como vemos la enorme presión que ejercieron los grandes empresarios por ejecutar obras de gran volumen, y las suspicacias de personas influyentes para obtener concesiones hizo que el urbanismo se moviera por las expectativas y especulación futura, la ciudad de principios del siglo XX está regida por la iniciativa empresarial privada y el anhelo de conseguir nuevos solares para nuevas edificaciones o revalorización de la inversión, ello conlleva el incremento del valor del suelo en las propias zonas degradadas e insalubres de los centros históricos. Esto último, unido al incremento de la producción inmobiliaria y a la transformación de los inmuebles tradicionales en inmuebles de renta o plurifamiliares, convenientemente enclavados, condujo a la definitiva definición formal de un incremento de los valores del suelo que la Administración no podía controlar.



Trazado de la Gran Vía de Colón sobre plano de Granada de Ramón González Sevilla (1894)

Fuente: Atlas Historia del Territorio de Andalucía.

*Trazado de la Gran Vía de Madrid. Proyecto de Reforma. 1904 .*



*Fuente: Publicación "100 años de la Gran Vía de Madrid"*

## **2.3** La Gran Vía de Madrid 1901: Servicio público.

Tras la reforma de ampliación de la Puerta del Sol se dejó un área uniforme y preparada para la acomodación de los nuevos medios de transporte que se avecinaban con la llegada del siglo. Anteriormente a 1868 todos los planteamientos de reforma urbana partían aún de la necesidad de reforzar urbanísticamente la centralidad de la Puerta del Sol, una gran vía que comunicara el noreste y el centro de la ciudad, ya se comienza a pensar en la necesidad de plantear la reforma interior como instrumento de su descongestión, utilizándose para ello una doble vía. Una propuesta temprana a comienzos del siglo XX proviene del arquitecto José Grases Riera en la que muestra su proyecto titulado: "La mejor calle de Europa en Madrid, Gran Vía central de norte a sur"

273

La **Gran Vía de Madrid** es una avenida que forma parte del desarrollo urbanístico de Madrid, comienza con el inicio del siglo XX y la inauguración de las obras el 4 de abril de 1910, La decisión de construir la Gran Vía entendida como una *vía ancha*, que fuese elegante y atractiva, data de fechas anteriores, y se remonta al año 1862, justo después de la gran reforma del a Puerta del Sol. Las diversas propuestas de realizar una Gran Vía se frustraron hasta que en los años de la primera década del siglo XX se produjeron situaciones legales y sociales favorables. La motivación inicial de tal obra fue la descongestión del casco histórico. La Gran Vía nace con la intención de ser un centro emblemático, comercial y de zona de prestigio.

La Gran Vía se gestó en tres tramos: Avenida de 534 metros, Bulevar de 409 metros, y Avenida de 417 metros. Comenzaba así una de las mayores intervenciones urbanísticas del Madrid de la época. Con ella se lograría, según constaba en el proyecto, la comunicación directa entre los barrios de Arguelles y Salamanca; la descongestión de la Puerta del Sol; la desaparición de todo un cúmulo de calles estrechas y antihigiénicas y un más cómodo enlace entre las estaciones de Atocha. Aunque el proyecto de obras fue aprobado inicialmente el 28 de diciembre de 1901, no fue aprobado definitivamente hasta 1904. Los trabajos no comenzaron de inmediato debido a la oposición de los vecinos y comerciantes de la zona y a las dificultades financieras, ya que se demolieron más de 310 casas y tuvieron que expropiarse 30 solares. En tres subastas sucesivas de obras, en 1905, 1906 y 1908, no hubo ningún postor, hasta que en 1909 se adjudicaron al banquero francés Martín Albert Silver en 1910.

Hay que mencionar que las valoraciones urbanísticas de los terrenos expropiados fueron muy distintas según los tramos a ejecutar, el primero de ellos, por su adecuada inserción en la trama urbana en el tejido histórico, se produjo una especulación urbana por la transición gradual entre la ciudad vieja y la nueva.

El segundo tramo fue el más conflictivo por su trazado, ya que debía sustituir el ya trazado por Velasco en 1862, y por los cuantiosos desembolsos ya efectuados en las expropiaciones. No obstante por la irregularidad de su trazado supuso grandes ventajas en las expectativas urbanísticas. La opulencia urbanística ligada al progresivo incremento de las alturas y volúmenes, los agentes económicos y financieros suponían un claro exponente de las decisiones sobre el aprovechamiento a adjudicar. Con unas ordenanzas decimonónica la altura de los edificios estaba regulada según la anchura de la calle, pero no por ello, según las expectativas económicas y el poder financiero que intervenía, se concedían excepciones en algunas arquitecturas singulares, previa petición al Gobierno para que se considerara como edificio público.

Podemos apreciar cómo la visión especulativa de los suelos obtenidos o futuras actuaciones se regían por la iniciativa empresarial privada, donde nada tenía que decidir la Administración, los proyectos eran viables y financiados, solo si se podía recuperar las inversiones con beneficios económicos cuantiosos y rápidos.

Por otro lado en los años inmediatos a la Guerra Europea, los movimientos especulativos urbanos alcanzan tales niveles, y la necesidad de hacer rentable cualquier inversión, que no bastaba solicitar mediante recursos administrativos y largos procesos judiciales la concesión de incrementos de altura, se demandó tan insistentemente, que se consiguió se arbitrara una medida general para eludir las restricciones de las ordenanzas. Nuevamente comprobamos cómo la iniciativa empresarial puede influir de forma tajante en la de ejecución urbana, y cómo la Administración está al servicio de la actividad empresarial, su control es únicamente financiero y económico.

El primer supuesto de aplicación de tales criterios fue en la ejecución del segundo tramo de la Gran Vía, que casi se había paralizado porque se alegaba falta de rentabilidad de la empresa en la inversión por la falta de altura de las edificaciones. El Gobierno realiza una curiosa extrapolación legal que permite conferir a las edificaciones de dicho tramo una altura no en función del ancho de la vía, que podría ser variable, sino como un valor absoluto en sí con una argumentación general. *“a cambio de los enormes dispendios que la urbanización representa”*. Este concepto venía tomado de la extrapolación de la Ley de Saneamiento de Poblaciones de 1895.

Mediante la aplicación del este texto legal se modificaron múltiples ordenanzas para hacer viable el beneficio empresarial de la iniciativa privada, así la Urbanizadora Metropolitana, vinculada directamente a los promotores del metro, que estaba encargada de ejecutar el metro, plantearon la modificación para una barriada en Cuatro caminos de edificación intensiva. Las modificaciones permitieron realizar edificios de gran altura como el de la Telefónica, primer rascacielos de España.

Estos cambios apoyados por la Administración y que favorecían la especulación y rentabilidad de las inversiones, única finalidad de la iniciativa empresarial, se vio

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

reflejado por las distintas edificaciones promovidas por las entidades crediticias, La Equitativa, El Banco Hispano, El Credit Lonnais, o la Unión y el Fénix que fijó su sede en un edificio, pero que además de no ser suficiente la amortización de estos, utilizaron las plantas bajas de los inmuebles, destinando los pisos para viviendas en arrendamiento. Hay un cambio en la nueva tipología y uso de la ciudad, hay una necesidad de compaginar usos para que los aprovechamientos obtenidos sean rentables.

Estos cambios y demanda por parte de la empresa privada debemos apuntarlo como un efecto distorsionador que se generó en el mercado inmobiliario, la nueva arteria se colmata como un escenario de actuaciones económicas especializadas y un espacio de capital importancia para las finanzas y servicios de la ciudad. La revalorización de los precios de los solares se produce de manera progresiva, entre los periodos de 1910 a 1920 (durante prácticamente la ejecución de las obras), que posteriormente afectaran a los valores de los arrendamientos. Por tanto vemos como la ejecución de servicios públicos y la intervención empresarial son factores que afectaron a este mercado del suelo.

*Trazado de la Gran Vía de Madrid. Proyecto de Reforma. 1904 . Parcelas resultantes*

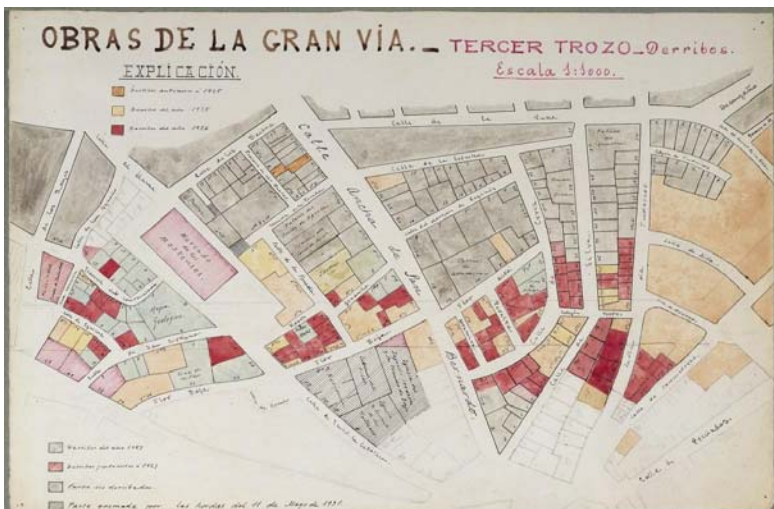
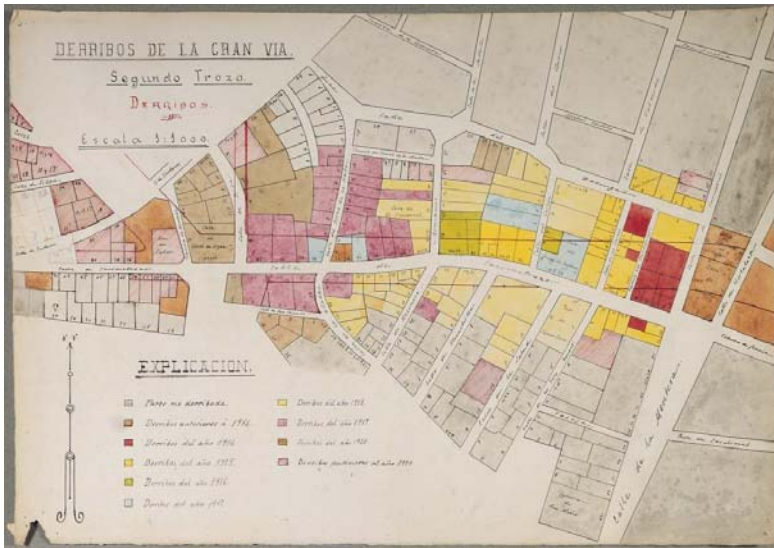
275



*Fuente: Publicación "100 años de la Gran Vía de Madrid"*



276



Fuente: Publicación "100 años de la Gran Vía de Madrid"



# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*Cartel de la Exposición Regional Valenciana de 1909. Vicente Climent.*



*Fuente: Revista "Hacemos ciudad" 2008.*

## 2.4 La Exposición Regional de Valencia: 1867-1883-1909.

La Exposición de Productos Artísticos, Agrícolas e Industriales celebrada en 1867 puede considerarse como la primera Feria Regional de Valencia. Como sede, se escogió el convento desamortizado de San Juan de Ribera, en el margen izquierdo del río, al final de la Alameda.

El 24 de enero de 1883, la Real Sociedad Económica de Amigos del País, por boca de su presidente Elías Martínez Gil, propuso la celebración de una Exposición Regional de Agricultura, Industria y Artes a coincidir con la Feria de Julio de ese año.

El lugar escogido para su celebración fueron los llamado jardines del Real, una vez más, en el margen izquierdo del río Turia, y en inmediata vecindad con la Alameda, donde tenían lugar las festividades anuales de la Feria de Julio. Después de la demolición, a manos de los propios habitantes de Valencia, del antiguo Palacio Real, para evitar que las tropas francesas se hicieran fuertes en él, y de que el General Elío fuese ejecutado en las lomas que adoptaron su nombre, el Real Patrimonio, propietario del terreno, construyó un pequeño pabellón que subsistió durante gran parte del siglo XIX. Con los movimientos revolucionarios de los primeros 70, se estableció un denominado Jardín de Aclimatación, y se instaló la Cátedra de Agricultura. Posteriormente, se requirió a la Diputación Provincial para convertirla en una especie de granja modelo, se talaron árboles para destinarla a tal fin, y se construyó una serie de edificios que, antes de adoptar su uso, fueron utilizados para la exposición.

277



*Hoja de información de la Exposición de 1867. Colección José Huguet.*

*Fuente: (Pérez Puche, 2009).*

El éxito de la anterior Exposición Regional de Agricultura, Industria y Artes de Valencia de 1883 y las más recientes exposiciones de Industrias y Agricultura celebrada en Madrid en 1907, surgirá la necesidad de una gran feria regional que sirva de escaparate a la actividad industrial y comercial que se vive en Valencia.

En enero de 1908 fue, cuando tras ser nombrado presidente del Ateneo Mercantil, Tomás Trénor Palavicino asumió la responsabilidad de crear esa esperada Exposición Regional, La Exposición Regional Valenciana de 1909, como consecuencia de ello Valencia se transformaba y embellecía con rapidez. El Llano del Remedio se convirtió en un jardín que a modo de paseo unía la Pasarela con la Glorieta, y el alumbrado público se incrementaba, mejorando la apariencia de las calles y en especial la de la Paz.

Numerosos edificios se construyeron en muy poco tiempo: el Arco de entrada, el Pabellón de Arquitectura, el Palacio de Bellas Artes, el Stadium o Gran Pista, el Gran Casino, el Salón de Actos, el Palacio de Fomento, los Pabellones del Ferrocarril Metropolitano, del Laberinto, del Cinematógrafo y de la Música, el de la Junta de Obras del Puerto, la Galería para Concursos de Ganadería, la Fuente Luminosa, el Teatro Circo, el Palacio de Agricultura, el Pabellón de la Diputación, el Palacio Municipal, el Pabellón del Real Patrimonio, el Pabellón de Abaniqueros, la Galería de Máquinas, el Pabellón de Motores y el Palacio de Industrias que terminó de acondicionarse.

El evento motivó la realización de numerosas mejoras urbanas, como la terminación del camino de Tránsitos, la urbanización del Llano del Remedio, la construcción del nuevo puente de la Pasarela, de la nueva estación de Aragón, del Matadero etc.

278

Es lógico, las nuevas construcciones no se limitarían a los pabellones y recintos de aquellas 16 hectáreas junto a la Alameda. De hecho, el Ayuntamiento decretó la exención de arbitrios para quienes limpiaran y restauraran sus fachadas de Ciutat Vella.

Las Exposiciones regionales realizadas en estos 40 años, supuso más que un cambio urbanístico en la ciudad de Valencia, propiamente en el lugar del emplazamiento de las exposiciones, fue una mejora de los espacios urbanos interiores a las murallas, afectó de forma directa o indirectamente al cambio en el mercado del suelo que se estaba ya gestando, el avance económico y empresarial que se consolidó con las exposiciones regionales fue parte del factor determinante del cambio y aumento demográfico de la ciudad y suficientes para alterar la morfología urbana y del cambio en el mercado del suelo.

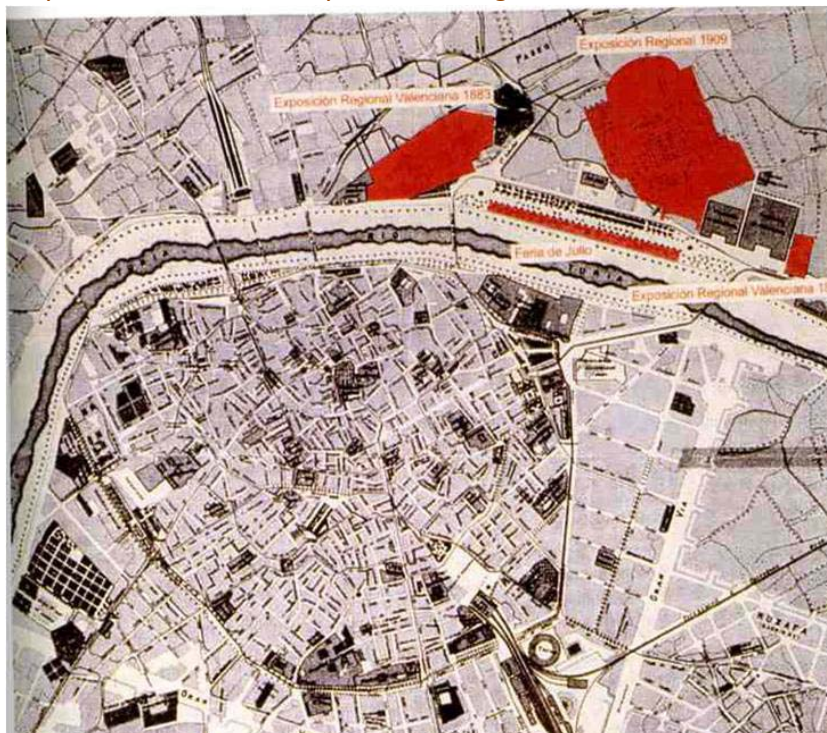
La fase expansiva de la agricultura, comercio, industria, hizo partícipe a la construcción donde a partir de los 1860 se comienza a edificar en altura sobre las propiedades ya existente, elevación de plantas, dado que el suelo comenzaba a ser escaso y elevado. Las fincas empezaron a sobre elevarse de hasta cuatro y cinco alturas, incluso seis sobre las dos alturas iniciales, por lo tanto podemos pensar que comenzaba a haber cierto hacinamiento, sin duda todos estos problemas llevaran a plantear el Ensanche y las reformas urbanas extramuros como necesarias e los escasos fondos público para adecentar el centro burgués de Valencia, propulsó y motivó urbanizar un extrarradio para el proletariado, que se produjo espontaneo y apoyado por las propias exposiciones regionales, las expectativas de urbanizar la periferia son a medio plazo, pero sin la Administración, la iniciativa privada y la pública mejoraron y revalorizaron

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

los espacios centrales, provocando un aumento del valor de las propiedades con el fin de expulsar a los pequeños propietarios.

## *Emplazamiento de las Exposiciones regionales de Valencia.*



279



Fuente: *La Industria Valenciana en torno a la Exposición Regional de 1909.* M.A. Sánchez Romero



*Plaza Emilio Castelar, al fondo barrio de los Pescadores. 1888.*



*Fuente: valencia histórica gráfica.*

## 2.5 El Barrio de los Pesadores: Calle pascual y Genís. Calle Lauria. Valencia 1910

El proceso de cambio y modernización decimonónica de la ciudad de Valencia, estaba presidido por las práctica de las normas higiénicos públicas, la supresión de cementerios intramuros, la desamortización, la remodelación de la trama urbana y viaria, y los nuevos equipamientos, todos ellos surgieron en el casco antiguo de Valencia. Lo más importante son las operaciones de remodelación urbana en una trama consolidada, que llevaron a la apertura de nuevos viales. El sector inmobiliario vinculado a la burguesía financiera y comercial, tenía por horizonte reedificar más que edificar.

281

Nuevas líneas acompañadas de demolición en el marco de los artículos de las Bases del reglamento sobre venta de edificios de 1844, y , en concreto, del proyecto del segundo teniente alcalde, José Sanz, referido a la adquisición por parte del consistorio de inmuebles para derribo y posterior reedificación (AMV Actas del Ayuntamiento Constitucional. Año 1844, sesión 18 y 20 de diciembre)<sup>23</sup> Artículo base 2º:

*“Podrá verificarse este derribo y replanteo para uso o disfrute en beneficio común, como ensanche de calles, ornato público y demás casos establecidos en las leyes”*

Al derribarse el convento de San Francisco en 1891, quedó una gran explanada que al Este lindaba con la calle Sagrario de san Francisco, o sea, el Barrio de los Pescadores.

Aunque desde 1877 ya se gestaba la idea del derribo del Barrio de los Pescadores, este no se realizó hasta 1906, probablemente por las presiones que se produjeron ante la demolición del convento de San Francisco y la imagen urbana que se presenciaba tras su derribo, la necesidad de sanear y obtener nuevos viales, nuevos solares.

---

<sup>23</sup> **Teixedor, María Jesús.** “Cementerios y Conventos. Transformaciones decimonónicas en el antiguo Raval de la Boatella (Valencia)”. *Cuadernos de geografía* Núm. 79. pp 19-52 Valencia 2006.

*Imagen de la Plaza Emilio Castelar, después del derribo del Barrio de los Pescadores.  
1908.*



Fuente: *valencia histórica gráfica..t*

Tal es la repercusión y el proceso de reforma interior tan importante, como la ya citada apertura de la citada calle de la Paz o la reestructuración del antiguo Barrio de Pescadores, que permitió el trazado de nuevas calles. Las nuevas vías tuvieron gran incidencia en la medida en que propiciaron la revalorización del suelo, acompañada de una forma diferente de utilización del mismo mediante la progresiva proliferación de comercios, instituciones financieras, cines y teatros, hoteles y restaurantes, sedes de oficinas y servicios diversos, etc.

La intervención directa del Ayuntamiento para este cambio urbano, obviamente, estaban reflejando asimismo la trayectoria urbanística, demográfica y económica del conjunto de la ciudad de Valencia a lo largo de esta etapa, el importante crecimiento de su superficie urbana, su modernización, su adaptación a las nuevas demandas y su intervención para llevar a cabo los proyectos tanto en la redacción como en la ejecución, da cierta seguridad a la inversión privada, al sector financiero, que además crea rápidamente una revalorización del suelo.

282

Aunque la iniciativa empresarial privada no es tan evidente y su intervención no es directa en la transformación inicial de la trama urbana, porque es el Ayuntamiento quien promueve las actuaciones urbanas y no la empresa privada como en los casos de la gran Vía de Madrid o Granada, sí que, sin demora alguna, comienza a percatarse de las perspectivas financieras y la revalorización del suelo. Las expectativas futuras son obvias, el escaso suelo disponible obtenido con las reformas interiores, infunde seguridad inmediata en las nuevas actuaciones, la empresa privada se va situar en nuevas zonas con futura revalorización, es importante ocupar de inmediato, los solares resultantes del derribo del *Barrio de Pescadores*.

*APROBADA LA CONSTRUCCION DEL BANCO DE ESPAÑA Y CORREOS*

*El Banco de España pretende establecer una sucursal en el barrio de Pescadores. El director de la entidad ha autorizado en noviembre la construcción de un edificio. Previamente un arquitecto había sido enviado por el banco para elegir la ubicación de su futura sede.*

*El último día del año, el Ayuntamiento ha vendido al Banco de España un solar en este popular barrio. Las obras han de comenzar en breve.*

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*Igualmente, el 12 de abril un Real decreto aprobaba la construcción de la Casa de Correos de esta capital.*

*Hemeroteca de Valencia. Las Provincias. Noticia de 1910*

La rápida intervención en un barrio degradado “barrio chino o burdel” nada agradable para el poder político y por el valor especulativo por su situación hicieron que los solares se revalorizaron rápidamente a causa de su nueva centralidad, este hecho nos indica que en ocasiones la intervención de la administración hace que las expectativas financieras y urbanas aparezcan antes que la propia iniciativa privada.

La ubicación de sedes bancarias durante la década de 1920 en las nuevas calles abiertas tras la reordenación del Barrio de Pescadores, perfila ya un inicial “distrito financiero”. El Banco de España (1923), el Banco de Valencia (1927), crea una dinámica que, en lo relativo al casco antiguo, las nuevas construcciones van a acoger diferentes actividades, comerciales, financieras y también las lúdicas, con la creación entre 1908 y 1916 de diversos teatros: Eslava, Lírico y Martí, ubicados en la calle de Pi i Margall. desde el derribo del barrio de los Pescadores en 1906 y en menos de una década, el valor del suelo se afianza. Las intervenciones comerciales hacen confirmar lo que ya entonces se intuía con el derribo del “Barrio de los Pescadores”, la especulación del suelo.

283







## *Reforma interior Avenida del Oeste y del Real. Federico Aymamí 1911*



*Fuente: Archivo Histórico municipal de Valencia (AHMV), 1910. Documento digital extraído de Cartografía histórica de la ciudad de Valencia (1608-1944)*

## **2.6 Plan de Reforma Interior de la Avenida del Oeste. Valencia 1911 y 1928**

La influencia e insistencia de Blasco Ibáñez, alcalde de la ciudad: *“hay que derribar casas, abrir nuevas vías... y hacer desaparecer los barrios antiguos de la ciudad”* propicio que el Ayuntamiento de Valencia se moviera hacia el **higienismo de la ciudad**.

Su repercusión dio lugar a la apertura “Gran Vía del Oeste” (Eje Norte-Sur que facilitara la travesía de la ciudad y el acceso a los mercados), proyecto que nunca llegó a ejecutarse. Pero en 1928 - Plan de Reforma Interior de la ciudad de Valencia – de J. Goerlich, con la influencia del anterior Plan de F. Aymamí y los mismos criterios, hipótesis y actuaciones, da lugar a la apertura Avenida del Oeste, llevándose a cabo derribos masivos en el barrio de Velluters, zonas interiores de marginación social, degradación física y declive económico. Con ello se pretende modernizar la ciudad y generar suelo con futuras expectativas.

Reformar y extender Valencia, es objetivo compartido tanto de la burguesía como de las corporaciones municipales, pero asumir las masivas expropiaciones, suponía un constante titubeo de la Administración, La Ley de 1879 permitirá que los municipios contrajeran empréstitos para la adquisición y venta de solares regularizados, así como la adquisición de ventajas fiscales. Este fue un gran avance. No obstante, fue la *Ley de obras de saneamiento y mejora interior de las grandes poblaciones* de 1895 la que acabaría de formalizar los mecanismos de expropiación forzosa.

En 1884 se redacta el *Proyecto de Ensanche* de los arquitectos José Calvo, Luis Ferreres y Joaquín M<sup>a</sup> Arnau, en 1887 fue aprobado, apoyándose en la recientemente ampliada ronda perimetral de Valencia, liberada por el derribo de las murallas. El ensanche proyectado sumaba un área de aproximadamente 120 hectáreas (similar al de 1858) que quedaba limitado al sur y al este por dos grandes vías que interseccionarán ortogonalmente en las inmediaciones del parque de vías. Asimismo preveía ya la incorporación a la nueva trama urbana del antiguo poblado de Ruzafa.

El *Proyecto de Ensanche* no hizo sino consolidar el cierre del casco antiguo en sí mismo al insistir en la delimitación infranqueable del antiguo recorrido de la muralla con las nuevas rondas. De nuevo el perímetro de la antigua ciudad delimitó la zona de actuación y quedó al margen de integraciones con el ensanche. No se abordó ninguna articulación estructural con el trazado intramuros quedando, pues, el ensanche como un adosado de geometría inmiscible con la preexistente que no ayudó a aliviar los ya endémicos problemas de la ciudad consolidada. Es más, el acceso a amplias zonas urbanizadas y de bajo coste, fruto de las expropiaciones de las huertas que circundaban Valencia, ahuyentó a los inversores potenciales de una reforma interior mucho más costosa y polémica.

El proyecto de Aymamí queda apartado por la prelación del ensanche que dificultó la búsqueda de apoyos inversores la falta de financiación del gobierno central que no ayudó, por otra parte, y a estas razones económicas añadimos la profunda crisis que vivió el país desde principios de siglo, sumamos la ausencia de una sólida burguesía urbana en Valencia (a diferencia de casos como el de Barcelona o Madrid) y las reticencias de los estamentos reaccionarios de potenciar una ciudad industrial

El plan de *Reforma Interior de Valencia 1911* del arquitecto municipal Aymamí constituiría un eje importante, lo que para Madrid supuso la Gran Vía: una calle burguesa de paseo y comercio, que pese al entusiasmo inicial con el que se abordó la solución definitiva de la reforma interior, este plan quedó abortado. Vemos como la falta de un modelo de iniciativa privada como en Barcelona, Madrid y Granada, provoca que no se encuentre rentabilidad a las inversiones sobre el nuevo eje estructural, sino existían posibilidades de beneficio empresarial rápido y seguro o fondos públicos para adecentar el centro burgués, con mayor motivo también escaseaban los fondos para adecentar un extrarradio al proletariado.

El crecimiento se produjo “Espontáneo y Periférico”, nunca vía de Ensanche. Las inversiones públicas y privadas nunca quisieron participar en una actividad incierta. La inversión privada al estar más interesada en mejorar y revalorizar los espacios centrales, se dirige a la compra y reedificación en áreas de calidad. Por su parte, la inversión pública refuerza esa tendencia, orientando las reformas hacia las mismas áreas. El poder público y privado están de alguna manera unidos porque existe un interés mercantil con expectativas futuras. Con ello se logra expulsar a pequeños propietarios a veces obligados o seducidos por los precios de sus antiguas propiedades, y al tiempo los alquileres elevados seleccionan un nuevo vecindario.

La presión de la actividad inmobiliaria dio lugar al *Plano de Nuevas Líneas para la Reforma Interior de Valencia* en 1929 teniendo como alcalde al Marqués de Sotelo redactado por el arquitecto Javier Goerlich. Este recogía fundamentalmente las líneas de actuación fijadas por el arquitecto municipal Carlos Carbonell en 1921 en su *Proyecto de Reformas Urbanas* que, a su vez estaba fuertemente influenciado por el ya citado *Plano de Reforma Interior* de Aymamí de 1911. Pero no fue hasta la llegada del cambio político en 1931 con la Segunda República que se apoyará enérgicamente desde la alcaldía de Vicente Alfaro el inicio de las obras siguiendo el plan diseñado por J. Goerlich.

En general, se podría decir que en esos primeros años treinta, el sentir general era favorable a estas medidas tan esperadas. Y se trataba no obstante de un proyecto de gran envergadura que, tan solo en lo referente a la apertura de la Avenida del Oeste, implicaba cerca de 700 expropiaciones, la autorización de la apertura de la avenida quedó condicionada a la disponibilidad de oferta inmobiliaria suficiente para acomodar a los expropiados. La voluntad política era firme. Los recursos, por el contrario, no abundaban. Pasaron los años y llegó la Guerra Civil. La higienización y la modernización de la ciudad pasaron a un muy segundo plano.

Los intereses de la iniciativa y propiedad privada estaban cambiando, Valencia comienza a acelerar su crecimiento. Es curioso el dato de que en este momento es la primera vez que se detectan, tres constructoras organizadas de forma societaria: La Española Construcciones, La Valenciana Construcciones y la Inmobiliaria Valenciana. Ciertamente es que en estos momentos no generan grandes rentas, pues sus propiedades son solares, pero se hallan posicionadas en zonas de tanto futuro como la Gran Vía. La producción de espacio privado edificado para su venta posterior se veía como negocio, tanto como si se trata de producir para vender directamente incorporando plusvalías del suelo o de construir para terceros que se dedicaban a alquilar, lo habitual hasta entonces.<sup>24</sup>

El modelo de inversión en la ciudad de Valencia en el primer tercio del Siglo XX se basa en la expectativa mercantil y financiera, solo si existen plusvalías y rentabilidades importantes, la iniciativa privada intervendrá. Fueron las clases sociales de la pequeña burguesía las que acabaron costando- precios altos y ahorro social forzoso- el cambio de la ciudad de corte medieval que se regía en el siglo XIX, en el primer tercio del siglo XX va a precisar nuevos mecanismos de control para convertirse en área metropolitana. Entre ellos el de incorporar las plusvalías del suelo, lo cual comienza el periodo del protagonismo de la promoción inmobiliaria y de los constructores, que hasta entonces solo eran grandes propietarios urbanos que no podían acometer grandes proyectos.

---

<sup>24</sup> **Azagra Ros, Joaquín.** *“Propiedad Inmueble y crecimiento urbano: Valencia 1800-1931”* Ed. Síntesis S.A. Madrid 1993. 1ª Edición. pp.133.

---

*Reforma interior. Plano de las nuevas alineaciones. Goerlich 1929*



# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*Foto del primer despacho de Miguel Primo de Rivera t y Alfonso XIII. 1923*



*Fuente: Portal Fuenterrebollo*

## 2.7 Estatuto Municipal 1924. José Calvo Sotelo. Real decreto Ley 8 marzo. La Dictadura de Primo de Rivera 1923-1931

Con la aprobación de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 mayo de 1956 y su formulación urbanística, su logro los constituye el ser la primera Ley que trata el territorio de forma integral. Este sistema complejo del urbanismo de la Ley de 1956 no se puede comprender sin las actuaciones urbanísticas precedentes, los intereses municipalistas estatales y privados en el urbanismo y las expectativas financieras de los gobiernos. Por ello, y aunque parezca insistente, continuaremos realizando un análisis de las legislaciones urbanísticas hasta nuestra normativa actual.

289

Hasta la aprobación de la Ley del Suelo de 1956, los mecanismos de ordenación de la ciudad y los centros urbanos, derivaba de actuaciones sectoriales, se limitaba a la creación de espacios residenciales y cuya eficacia provenía de la financiación o no de las políticas urbanas públicas y en caso contrario de las expectativas futuras para las empresas privadas, fomentándose de esta forma la especulación masiva del suelo, sobre todo en el casco urbano de centros históricos.

No obstante, el urbanismo municipalista se comienza a consolidar con el Estatuto Municipal de 1924, es el comienzo del "Nuevo Urbanismo", las transformaciones del suelo desde principios del siglo XX mediante los Planes de Alineaciones, Ensanches, Los Planes de Reforma Interior e incluso la construcción de Casas Baratas, precisan una nueva técnica de control y zonificación. Las ideas originales del Estatuto, fueron posteriormente recogidas por uno de sus Reglamentos "EL Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales" de 1924, donde ya se mira por la técnica de zonificación, distribución de los distintos usos del suelo, estándares urbanísticos mínimos y sobre todo se determina las nuevas figuras tributarias locales, en la intervención del urbanismo: Contribuciones especiales, arbitrios sobre el incremento del valor de los suelos, impuestos de solares o de terrenos incultos etc.

Con los efectos de la Guerra Civil, el problema más importante del Estado Español era la falta de viviendas, que se acentuaba por la paralización de la industria, de la construcción y la devastación de muchos municipios. La falta de viviendas junto con la ausencia de planes de conjunto, y no aislados como Ensanche o Reforma interior,

así como la proliferación del mantenimiento de solares sin edificar y aptos para urbanizar por temas especulativos, llevó en 1923 a través del Proyecto de Ley de sobre fomento de la edificación de Joaquín Chapaprieta, Ministro de Trabajo, Comercio e Industria la obligación de redactar y arbitrar soluciones para el grave problema de la vivienda y la especulación, que ya se avecinaba, en materia del suelo. Se estudió la idea de facultar a los Ayuntamientos para expropiar o enajenar los terrenos no edificados para la construcción de edificios, es el primer avance del control mediante la legislación de los excesos urbanísticos en materia de solares, y con objetivos básicamente sociales. Aunque no fue aprobada por el advenimiento de la Dictadura y disolución del Parlamento, son disposiciones legales que se adelantan a la *Ley de Solares de 1945* y la *Ley del Suelo de 1956*.

El Proyecto de Chapaprieta hubiese supuesto un significado importante para la formulación de una política urbanística social y antiespeculativa. En estos momentos la retención de solares era tan evidente en vistas a un futuro valor especulativo, que encarecía y dificultaba la construcción de las viviendas, y sobre todo en las grandes ciudades. El Proyecto de Ley promulgó unas medidas que iban dirigidas a la edificación de los solares ya urbanizados. Se pretende imponer la edificación forzosa y de esta forma fomentar una construcción de viviendas asequibles. Se creaban recargos sobre las contribuciones ordinarias, un líquido imponible y un tipo de imposición especial, con la finalidad de gravar la inactividad del promotor o propietario, estos impuestos cesaban cuando se iniciara la construcción del solar. Se entendía como solar a todo terreno enclavado en el casco de una población, los enclavados fuera de dicha zona perimetral si estuvieran urbanizados, o si su valor corriente en venta fuera mayor que el duplo del importe de la capitalización de la renta de que fueran susceptibles.

El mérito más importante de este proyecto de ley es: por primera vez se plantea conjuntamente los problemas relativos al urbanismo y los relativos a política del fomento de la vivienda. El planeamiento se concibe como planificación integral de todo el territorio, mediante la inclusión del concepto “extensión de las poblaciones” y plantea la idea de zonificación, más bien como usos urbanísticos: zonas destinadas a viviendas, zonas industriales, zonas agrícolas y comerciales.

El propósito principal de esta ley fue la lucha contra la especulación del suelo en zonas urbanas o afectadas por los planes de urbanización, mediante la edificabilidad obligatoria como deber inherente del derecho de propiedad, en definitiva, la formulación de una política de suelo con clara finalidad social y antiespeculativa

Con la dictadura de Primo de Rivera, la gestión y desarrollo del urbanístico de la ciudad, se convierte en función exclusiva de los municipios. El Estatuto Municipal y el Estatuto Regional, se pueden analizar gracias a las Actas que se publicaron de la Conferencia Nacional de la Edificación celebrada en 1923, de esta forma conocemos los distintos cambios que se produjeron en el campo de la edificación en los años siguientes a la guerra. Tomando como ejemplo el cambio en el precio de los materiales de construcción, se decía, en las Actas, cómo éstos sufrieron, entre 1917 y 1922, un incremento tal que en el caso del ladrillo podría cifrarse en un quinientos por cien, en el del cemento un trescientos por cien, en el caso del hierro el aumento fue casi de otro quinientos por cien y en el del yeso del trescientos por cien. Durante tiempo se utilizaron estos argumentos para explicar el parón sufrido en la construcción de casas

baratas al final de la guerra, pero, los verdaderos motivos que intervinieron como elementos determinantes en el problema son la falta de apoyo económico del Gobierno, la falta de gestión y nuevas iniciativas.

Fabra Rivas en 1924-1925 proponía la creación de un Instituto Nacional de la Edificación basado en una idea aparentemente simple: solucionar el problema de la vivienda significaba evitar el encarecimiento de la misma, intervenir en los factores causantes de este encarecimiento.

Fabra Rivas se planteaba paralelamente la necesidad de analizar los distintos factores que podían intervenir en ello y así proponía la creación de siete secciones específicas como base del Instituto. Tras denunciar la existencia de importantes fondos inmovilizados por temor a invertir de forma equivocada (o por no obtener los beneficios esperados a corto plazo) planteaba un criterio básico para solucionar el problema de la vivienda:

*... el que nos preocupemos del trazado de ciudades... de la preparación del ensanche... y de construir viviendas higiénicas. En este sentido, el Instituto Nacional de la Edificación constaba de secciones Financieras, Urbanización, Trazado de ciudades, Habitación, Higiene, Técnica de edificación y Enseñanza, y era en la tercera, Trazado de ciudades, donde hacía gravitar todo el peso del Instituto tras dividirla en Ensanche de poblaciones, estructuras de ciudades, desarrollo interior, espacios libres, ciudades-jardín, ciudades-satélites y Zoning, planteaba la siguiente idea: Existen actualmente en el mundo cuatro grandes instituciones dedicadas a la enseñanza de las materias que se refieren a la edificación: la School of Landscape Architecture, de la célebre Universidad de Harvard (Estados Unidos); La Town Planning School, de Liverpool; el Seminaer für Stadtebau, de Berlín y la Ecole des Hautes Etudes Urbaines, de París. En las tres primeras se estudia el urbanismo aplicado únicamente al trazado y la edificación de ciudades, mientras que en la Escuela de París se dedica, además, especial atención a la importantísima obra —indispensable en España— de formar técnicos y administradores municipales. El Instituto Nacional de la Edificación de España podría ser, inspirándose en aquellos modelos, un centro en donde se cultivase la brillante escuela arquitectónica española y en donde pudieran prepararse debidamente los futuros técnicos y administradores municipales de nuestro país.....<sup>25</sup>*

Las diferencias de criterios entre Fabra Rivas y el Ayuntamiento eran claras, puesto que si para el primero la solución al problema de la vivienda sólo podía realizarse tras un análisis del territorio en el que se tuviesen en cuenta los problemas enunciados por Amos Salvador y Salaberry, para el Ayuntamiento, por el contrario, solucionar la falta de viviendas significaba recalificar como suelo urbano zonas que hasta el

---

<sup>25</sup> Fabra Rivas, Antonio. "El problema de la Vivienda"; *El Constructor*, año III, junio, Madrid 1925, pp. 441-443.

momento eran tenidas como rústicas, lo que permitía que la burguesía pudiese disponer de nuevas zonas donde edificar, beneficiándose así de las normas fiscales establecidas para las construcciones en el Ensanche. Y esta idea, favorecer los beneficios inmediatos de una clase frente a la posibilidad de desarrollar los estudios sobre la región, fue la que definió la actuación de Calvo Sotelo con el Estatuto Municipal de 1924, informado el entonces responsable de la Administración Local.<sup>26</sup>

El Estatuto en materia urbanística no resulto novedoso, pero su valoración global es positiva, por cuanto constituye una compilación de las distintas actuaciones vigentes en el momento<sup>27</sup> y sobre todo la adopción de todas ellas como contenido propio común de la competencia municipal, empresa privada, incentivar sus intereses empresariales y producir gran cantidad de suelo. El Estatuto regló la actividad urbanística en el exterior del recinto edificado, a partir de tres tipos de operaciones: ensanche, extensión y urbanización. Para ello obliga a redactar planes a los municipios que hayan alcanzado cierto umbral de crecimiento demográfico.

No cabe duda que a pesar de ser definido como un “mito autonomista municipal del urbanismo”,<sup>28</sup> sin embargo, tanto él como su Reglamento, introdujeron nuevos conceptos de concebir el proceso de expansión y ordenación de las ciudades, y ha sido considerado por algunos como pieza básica del urbanismo español, hasta la Ley del suelo de 1956.

---

<sup>26</sup> **Sambricio, Carlos.** “La política urbana de Primo de Rivera del plan regional a la política de casas “baratas *Artículo de 1982* (Historiador, profesor de “Historia de la Arquitectura y del Urbanismo” en la Escuela de Arquitectura de Madrid.

<sup>27</sup> Los textos y figuras vigentes entonces y tomados como base son principalmente: La Ley de Ensanche de de 26 de junio de 1892 para Madrid y Barcelona. Ley de expropiación Forzosa de 1879. Ley de Saneamiento y Mejora de Poblaciones de 1895. Real Orden de 9 agosto de 1923 sobre condiciones higiénicas de las viviendas y condiciones técnico-sanitara para el ensanche y reforma interior de las poblaciones. Real Orden del 3 febrero 1923 sobre instrucciones técnico-sanitarias para pequeños municipios.

<sup>28</sup> **Parejo Alfonso, Luciano. García de Enterría E.** “*Lecciones de derecho urbanístico*”. Ed. Cívitas. Madrid 1981 2ª Edición. pp.91. El artículo 150 del estatuto indica que es de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos, todo lo concerniente en materia urbanista. Este recepto está reafirmado el en artículo 180 y 181.



## *Acta de de la Junta para la aprobación de la “Asociación de Arquitectos de Cataluña” 1874*



Fuente: Colegio Arquitectos de Cataluña 1874-1962

### **3. DESARROLLO URBANÍSTICO DEL SIGLO XX. LAS COLONIZACIONES Y NUEVOS ASENTAMIENTOS: INFLUENCIA SOBRE EL VALOR DEL SUELO Y SU TRATAMIENTO.**

*“Los cambios que ha ido sufriendo la legislación urbanística en el Estado español a lo largo de los últimos años han provocado una progresiva desregulación de la actividad urbanizadora, con nefastas consecuencias para nuestro medio ambiente y para la calidad de vida de los ciudadanos”.*<sup>29</sup>

293

Para descubrir el origen y significado del término suelo y su fiscalización en la Legislación Española debemos remitirnos a los inicios del planeamiento. La primera Ley del suelo, “Ley del Suelo 1956” que se estudiará con profundidad más adelante, surgió de la necesidad de unificar el conjunto de leyes anteriores y de luchar contra la especulación. Esta ley, tardía respecto a las del resto de Europa, desarrolladas en la década de los 40, tiene importantes puntos en común con las Leyes italiana e inglesa, aunque según comenta el propio Bidagor, influyeron muchas otras.

*“Las disposiciones que se examinaron con mayor detenimiento fueron la Ley de Urbanismo Italiana de 17 de agosto de 1942, la Ley de Urbanismo Francesa de 15 junio de 1943, la Ley sobre Planes de Ordenación de Ciudades en Bélgica de 23 de octubre de 1946, la Ley de Planeamiento urbano y rural de Inglaterra de 6 de julio de 1947, la Ley de Urbanismo de Suecia de 30 de junio de 1947 y la Ley sobre el planeamiento en el territorio nacional de Polonia de 3 de enero de 1945.”*<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Hernández Aja, Agustín. “Evolución de la regulación urbanística”, *Revista. El ecologista*, nº 34, pp 19-21 Madrid 2002.

<sup>30</sup> Bidagor Lasarte, Pedro. “Circunstancias históricas en la gestación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956”, *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, vol. XXVIII, nº 107-108, pp 91-100. Madrid 1996.

Por primera vez se definieron los diferentes tipos de proyectos y planes (heredados de la ley italiana), los sistemas de actuación y plazos de ejecución, la gestión, las valoraciones (influidas por la legislación británica) o los tipos de iniciativa.

Se buscó por tanto una ley completa que, en definitiva, institucionalizó el planeamiento de todo el territorio nacional, regulando su función pública, y se estableció una nueva figura, la del Plan General, que ha dirigido las actuaciones municipales desde entonces.

La guerra arruinó el importante crecimiento económico del primer tercio de siglo, un crecimiento desequilibrado que no había conseguido sacar a España del retraso que le separaba de la Europa industrial.

Los principales efectos de la Guerra Civil sobre la economía española se cristalizaron en la caída de la producción agraria e industrial a niveles prebélicos; en daños en infraestructuras, no así en pérdidas en maquinaria e instalaciones que no pueden considerarse catastróficas; y en la destrucción de 250.000 viviendas, más un número similar dañadas (el 10% de las viviendas españolas), cifra en absoluto comparable a la devastación que sufrieron los países europeos más afectados por la II Guerra Mundial.

Después de muchos intentos a través de planes de colonización, el Ministerio de la Vivienda, fue instituido por Decreto Ley de 25 de febrero de 1957, la Dirección General de Urbanismo se eligió a Pedro Bidagor, quien veía refrendada su labor a lo largo de dos décadas dedicadas al Urbanismo, y cuyas teorías se plasmaron en la Ley del Suelo de 1956. La nueva política radicaba en entregar a la iniciativa privada las herramientas jurídicas y financieras para desarrollar la construcción de vivienda social, convirtiéndolo en negocio rentable. Lo que reflejaba el cambio de la política económica franquista, al eliminar también en este terreno el intervencionismo, abriéndose a la regulación del mercado. Se promovió la vivienda en propiedad frente al alquiler, y apoyó la máxima rentabilidad del sector privado. Esta nueva política derivó en una arquitectura especulativa que favorecía la construcción en torre (viviendas de hasta 13 alturas), frente a la política de poblados y su reparto del terreno en unifamiliares. Se estimaba el déficit de viviendas en 1.200.000 (con un ritmo anual necesario de 140.000). A los arquitectos y promotores se les encaminaban a *«mirar por la economía del suelo, del dinero, de materiales, pero no de la belleza (...) tenemos una superficie media de la vivienda excesiva en España (...) tenemos que acomodar el coste de la vivienda a las posibilidades adquisitivas de nuestras gentes más modestas»*<sup>31</sup>.

Pero toda la fiscalización del suelo hasta la llegada de la primera Ley del Suelo de 1956 no se puede analizar sin los antecedentes de las Ordenanzas Municipales de 1874 de Madrid, 1877 de Málaga y 1891 de Barcelona, y no por menos importante las reformas agrarias de la primera mitad del siglo XX y las correspondientes Leyes sobre la colonización y distribución de la propiedad, así como la Ley de Casas Baratas.

---

<sup>31</sup> **Mortes Alfonso, Vicente** "La Vivienda, ideas sobre el problema". *Revista Nacional de Arquitectura.*, n.º 198, junio 1958, pp. 19-26. Ed. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.

Una nueva etapa, conocida en la historia española como la de la Restauración, se abrió en 1874. El paso de un sistema de monarquía absoluta a un sistema de monarquía constitucional los cambios políticos a partir de 1874 se ven reflejados en los cambios urbanísticos y legislaciones fiscales, por lo tanto es a partir de esta fecha en la que se establecerá como la fiscalización del suelo y la legislación sobre valores, tasas o arbitrios influyen de forma profunda en la necesidad de regular de forma directa el suelo.

El periodo comprendido entre 1874 y 1936, sucesivos gobiernos, algunos de ellos con orientaciones ideológicas contrapuestas, fueron introduciendo significativas regulaciones públicas sobre el desarrollo de la actividad económica y fiscalización de suelo para agentes privados.

Después del estallido de la Guerra Civil de 1936-1939 y hasta la llegada de la democracia en 1978, los intentos y las regulaciones sobre los diferentes sectores de la economía, también en los mercados del suelo y sus expectativas fueron regulados e incentivados a través de reformas liberalizadoras que comenzaron en la década de 1950. Se produjeron importantes cambios en la política agraria, la distribución de la propiedad y de alguna manera incentivar en mayor medida el crecimiento de la producción. A partir de 1964, Franco adoptó la idea francesa de la “planificación indicativa”, a través de la cual el Estado no obligaba pero sí incentivaba que la iniciativa privada se dirigiera a determinados sectores y regiones. El resultado fueron unos Planes de Desarrollo.

*“El suelo es un recurso económico, natural, escaso y no renovable. Además..., desde el punto de vista económico el suelo puede tener tres finalidades):*

- 1) Espacio para las actividades productivas, infraestructuras o residencias.*
- 2) Bien productivo que aporta materiales para la agricultura, o*
- 3) Depósito de valor, como bien de inversión.”<sup>32</sup>*

---

<sup>32</sup> **Bergés Lobera, Angel Ontiveros Baeza, Emilio** “La nueva Ley de Suelo desde la perspectiva económica. sostenibilidad y eficiencia en los Mercados del Suelo” *Ciudad y Territorio: Estudios territoriales* (Ejemplar dedicado a: Ley de Suelo) Nº 152-153. Madrid 2007. pp. 259-275.

---



# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*“Los buenos gobiernos se conocen cuando lo que hacen vale más que lo que sus opositores dicen”. Antonio Maura.*



*Fotografía de Antonio Maura y Montaner en su despacho.*

*Fuente: Arte historia*

## 3.1 La Reforma de Antonio Maura y Montaner. Segundo Gobierno 1907-1909. La fiscalización del suelo por la Ley de Casas Baratas 1909-1924

Antonio Maura planteó una novedosa reforma local con el fin de intentar terminar con el caciquismo, moralizar la vida pública, descentralizar y generar una administración más eficaz, porque consideraba que el poder de los caciques radicaba en el apoyo que recibían de las distintos poderes, incluido el local. Así pues, uno de los proyectos estrellas del denominado “Gobierno largo” (1907-1909) fue el de la ley de Administración Local. La reforma pretendía otorgar más atribuciones a los Ayuntamientos en materia de educación, sanidad, obras públicas y orden público, acercando la administración a los ciudadanos.

Proyecto de Reformas de la Administración Local (“El descuaje del caciquismo”) y la creación el Instituto de las Reformas Sociales, fueron los principales retos de Maura. También hubo medidas de carácter social como la ley de colonización interior, las de emigración, sindicatos agrícolas, creación del Instituto Nacional de Previsión, tribunales industriales, que tuvieron un carácter modernizador pero lo principal de Maura era su propósito regeneracionista que no sólo era una transformación del funcionamiento de la Administración sino también en ponerla en contacto con la masa neutra.

Maura fue en materia de legislación económica y social un pionero en leyes orientadas a la regulación del mercado interior con desgravaciones fiscales importantes en productos como el vino o el azúcar, a proteger e incentivar la industria nacional poniendo en marcha proyectos como el plan de Reconstrucción de la Escuadra Nacional que aún no se había recuperado del desastre del 1898.

En el plano de la política social durante el gobierno Maura gracias al impulso del Instituto de Reformas Sociales vieron la luz leyes como la Ley de Colonización interior, un intento tímido de reforma agraria, la ley que creaba el Instituto Nacional de Previsión (1908), las leyes de inspecciones de trabajo, de emigración, de huelga, de descanso dominical, persecución de la usura, inamovilidad de funcionarios, de fomento de sindicatos agrarios, etc. El ambicioso proyecto reformista al que denomina la “Revolución desde arriba”: fue un intento de reforma del sistema a partir de la formación de una nueva clase política que tuviera el apoyo de las llamadas “clases

neutras" (clase media urbana y rural). Su objetivo era construir un Estado fuerte capaz de acabar con el caciquismo e impedir al mismo tiempo el protagonismo de las clases populares.

Dentro de este mismo sentir de un Gobierno con ambiciones de política urbana social tanto en el campo como en la ciudad, su fin estaba dirigido a crear proyectos donde fuera accesible tanto el suelo para su cultivo como para una vivienda, surge como continuación del anterior Gobierno y casi de forma paralela. La legislación sobre las Casas Baratas en 1907 con la *Preparación de las bases para un Proyecto de Ley de Casas Baratas*, promovida por el conde de Sagasta, don Fernando Merino Villarino, ministro de la Gobernación, del Gobierno de Canalejas, fue quien logró su aprobación el 12 de junio de 1911, después de dos largos años de debate.

Los antecedentes de la Ley de Casas Baratas y de la intervención del estado en materia de vivienda se remontan a la real Orden de 9 de septiembre de 1853 del ministro Egaña, ordenando que se construyesen en Madrid y Barcelona "*casas para pobres*" y se tasaran los alquileres, aunque el primer gran paso lo daría la creación en 1883 de la Comisión de Reformas Sociales, que transformada en 1903 en el Instituto de Reformas Sociales, efectuó en 1906 la primera propuesta para otorgar subvenciones y exenciones fiscales a las sociedades constructoras de alojamientos urbanos "populares".

Como es lógico, para llegar a buen fin esta política, era imprescindible una disposición idónea y una calidad de los terrenos, el elemento esencial para la realización del derecho a una política de vivienda de Casas Baratas. Por ello no es de extrañar que en la legislación de vivienda protegida se incluyeran previsiones relacionadas con la urbanización y con la fiscalización del suelo. Primero en la legislación de Casas Baratas (1911), y posteriormente en la Legislación de Viviendas Protegidas (1939) o en la Legislación de Renta Limitada (1954) y legislándose directamente ó a través de las Ordenanzas específicas de la normativa local.

La ley Española de 12 de junio de 1911, primera de casas baratas, tenía por finalidad expresa «proporcionar a las familias poco acomodadas, en el disfrute de sus domicilios, moralidad, higiene, seguridad, economía, comodidad, hábitos de cultura y medios para que lleguen a tener casa propia» la legislación española introdujo, cuando menos, dos elementos claramente intervencionistas: la posibilidad de la acción municipal directa y la subvención con cargo a los presupuestos generales del Estado, con ello también aparecieron las primeras iniciativas cooperativistas, así como el surgimiento del entramado de empresas nacidas con la protección de la legislación de casas baratas, como constructoras o como entidades de crédito, todas creadas a raíz de desarrollo del capitalismo español en este periodo. La ley producirá un mayor intervencionismo estatal, tanto por la vía de las subvenciones y de las exenciones de impuestos, entre otras fórmulas de ayuda pero las empresas superaron el marco de la promoción realizada generalmente por entidades locales y públicas para comenzar a intervenir como inmobiliarias y promotoras. Cabe destacar entre ellas el interés que ofrecen el Fomento de la Propiedad y el Fomento de la Vivienda Popular S.A. fue creada en Barcelona en 1912 al amparo de la Ley de Casas Baratas de 1911, y con actividades en Madrid y en Valladolid, además de su importante actuación en Barcelona y su provincia; esta sociedad fue, "*una de las que más se benefició de las subvenciones*

*estatales para la construcción de casa baratas", y "recibió el beneplácito del monarca, el apoyo político (además de económico) de los gobiernos de la Restauración y el aplauso de la prensa, lo que muestra su conveniente adecuación al marco ideológico de los círculos del poder del momento"<sup>33</sup>*

En la propia Ley de casas baratas de 1911 se establecen las directrices para las previsiones relacionadas con los problemas del suelo. Al respecto, la Ley preveía la posibilidad de la cesión gratuita de terrenos por parte del Estado, la Provincia o Municipio. Los terrenos también podían obtenerse por expropiación, regulado posteriormente y de forma específica en el Decreto de 30 de octubre de 1925, Este decreto anticipaba, de alguna manera, las técnicas de expropiación de la Ley General de Expropiación Forzosa de 1954, en la que ya se define de forma clara la declaración de utilidad pública, la necesidad de ocupación de los terrenos y el procedimiento de valoración de los mismos.

*"El Estado, la Provincia o el Municipio, podrán ceder gratuitamente los terrenos o parcelas que les pertenezcan, sitios en el ensanche o afueras de las poblaciones, o los sobrantes de vías de comunicación de cualquier clase, especialmente los que tengan fácil acceso a los centros o puntos de trabajo, siempre que se destinen a la construcción de casas, según las condiciones de la presente Ley".*

*Artículo 10 de la Ley de 12 de junio de 1911  
Gazeta núm. 164 de 13 de junio de 1911*

299

Para la promoción e incentivo de la construcción de este urbanismo, la nueva ley, propone que las que se construyan con arreglo ella estarán exentas, como lo declara el artículo 12 de la misma, de toda contribución, impuesto o arbitrio durante veinte años; y si hubieren sido edificadas por sociedades, y análogamente por Ayuntamientos, esta exención se entenderá ampliada. Conforme a los artículos 14 y 16, estarán exentos del pago de derechos reales y transmisión de bienes los contratos celebrados para la adquisición de terrenos destinados a casas baratas, y los contratos de venta de las mismas. Estarán también exentas, artículo 19, del pago de todo impuesto de constitución y modificaciones, las sociedades dedicadas exclusivamente bien sea a la construcción, alquiler o venta de casas baratas, bien sea para facilitar anticipos o préstamos para la edificación de las mismas.

La valoración económica del suelo se tiene siempre presente a lo largo de toda Ley o legislación, con la finalidad de abaratar costes o encarecimiento desmesurados del producto final que es la vivienda. En la legislación de Casas Baratas contempla la cesión gratuita de terrenos, su expropiación forzosa y valoración, en su caso, y exenciones de impuestos para su adquisición, así como el abono de un beneficio específico denominado garantía de renta que tiene en cuenta el coste del terreno, de su urbanización y construcción.

---

<sup>33</sup> Barreiro Pereira, Paloma. "Casas baratas. La vivienda social en Madrid 1900-1939. Madrid" Ed. Colegio Oficial de Arquitectos, Madrid 1991. pp.98.

La Ley de casas Baratas propició:

La creación de Juntas de Fomento y Mejora de las “Habitaciones Baratas” que dependían de los Ayuntamientos, gobernadores y el propio I.R.S. (Instituto de Reformas Sociales).

- Exenciones fiscales para ayudar a fomentar la propiedad familiar, derechos de transmisión a la mujer e hijos tras el fallecimiento del cabeza de familia, ayudas estatales directas, cesión de terrenos públicos...
- La intervención de las Cajas de Ahorro y Montes de Piedad como constructores directos o como promotores indirectos a través de créditos hipotecarios.

Muy específicamente la aprobación de los terrenos para poder construir Casa Baratas exige, como requisito necesario la relación de las condiciones económicas del terreno justificando el precio total de adquisición, o en otro caso, la valoración que se dé al mismo, con las oportunas justificaciones, comprobando estos precios con otros análogos en la localidad, y cuantos datos, a juicio del interesado, presenten algún interés acerca de esta materia.<sup>34</sup>

El 10 de diciembre de 1921 se realiza la segunda Ley de Casas Baratas, donde se define:

*“.....Gozarán también de los beneficios que se conceden a las casas baratas, en lo que hace relación a la exención de impuestos y al derecho a optar a la subvención directa, las que construyan las instituciones sociales de educación de inválidos para el trabajo de anormales, y los edificios que se destinen a cooperativas de consumo, siempre que funcionen sin lucro mercantil “*

*Artículo 1 de la Ley de 10 de diciembre 1921*

300

En su Reglamento de 8 de Julio de 1922, entran en vigor nuevas medidas más ambiciosas, se amplían las exenciones fiscales. Préstamos al 3% alargando plazos de amortización a 30 años, que prestaban hasta el 55% del valor del suelo y el 70% de la construcción. La preocupación del Gobierno por la necesidad de control de los costes y en concreto el valor del suelo, es patente, porque es consciente de que el factor esencial de que puede hacer fracasar una política de vivienda son los costes y entre ellos el suelo, el suelo como el elemento de mayor repercusión en la construcción.

Por ello se realiza articulado expreso en relación al precio de los terrenos destinados a la construcción de Casas Baratas, regulando el precio de los mismos de una forma muy empresarial.

*“....No se aprobarán a los efectos de la Ley y de este Reglamento, aquellos terrenos que por su excesivo precio, dejan un margen reducido par a la construcción de las casas unifamiliares....” (...)* .... a efectos de este

---

<sup>34</sup> **Reglamento de Casas Baratas.** Establecer el procedimiento para determinar el justiprecio en los supuestos de expropiación, artículo 39 que “no se tomará en cuenta ni el aumento que pueda experimentar el valor de la propiedad a consecuencia del proyecto, ni las mejoras y construcciones que se hagan después de haberse declarado la necesidad de ocupar la finca”.



# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*Reglamento cuando el asignado por la escritura no sea aceptable por no guardar proporción con el de otros terrenos de las mismas condiciones y de igual estado de urbanización en la misma localidad.”*

*Real Decreto aprobando el Reglamento para la aplicación de la ley de Casas baratas de 10 de Diciembre de 1921. Gazeta 209 de 28 de julio 1922*

La administración Estatal, está controlando los posibles cambios de valores del suelo por unas futuras expectativas económicas, en localidades y municipios, donde pueda activarse la construcción de Casas Baratas. Pero también regula las obras de urbanización y la repercusión del valor del suelo en esta y por ellas.

La propia Ley y su Reglamento controlan dicho valor en todo momento, siendo este objeto de aprobación en cuanto a su precio y justificación del mismo en el momento de iniciar el expediente, mediante la presentación de la correspondiente memoria que justifique las condiciones económicas del terreno justificando el precio de su adquisición.

La Junta de casas Baratas aprobará tanto los terrenos (delimitación de la actuación), con indicación de las obras necesarias para el saneamiento e higiene de los mismos y los demás reparos que sea preciso formular, como los valores de repercusión del coste de construcción.

301

En los artículos 77 y siguientes, se sigue ahondando en la necesidad del control del suelo y la urbanización ya que esta es también un factor importante en la valoración del terreno.

*“..... por ocupar un espacio considerable de terreno, requiere obras especiales de urbanización, como trazado de calles, circulación, distribución de manzanas y desagües, y el establecimiento de servicios colectivos para responder a las exigencias de la higiene, cultura, cooperación, recreo, medios de comunicación, etc, de sus habitantes.”*

El artículo 78 del citado Reglamento,

*“.....sólo podrán edificarse donde los terrenos sean económicos y estén próximos a grandes arterias de comunicación o los grandes centros de trabajo. Deberán estar provistos de agua potable abundante y de fácil desagüe.....”*

Con la llegada de la Dictadura de Primo de Rivera se redactaron nuevas medidas legislativas que ampliaron el proyecto dando como resultado la conocida, como tercera Ley de Casas Baratas, elaborada por Eduardo Aunós Pérez, siendo Subsecretario del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria con el ministro Juan Flórez Posada y mediante el Real Decreto-Ley de 10 de octubre de 1924.

La nueva Ley contó con grandes inversiones estatales en forma de ayudas fijas y estableció los tipos de viviendas beneficiadas en cinco niveles económicos: “Casas

Ultra-baratas o Populares”, “Casas Baratas”, “Casas Económicas” para clase media, “Casas para Funcionarios” en Madrid y Barcelona, y “Casas para Militares”.

Independientemente del Gobierno que ha regentado el Estado Español en las tres primeras décadas del siglo XX, los fines sociales y la problemática de la vivienda era patente en todo el territorio. Con este nuevo Real Decreto en la Dictadura de Primo de Rivera no deja de ser una preocupación “la aprobación de los terrenos” para la construcción de las casas baratas “Las exenciones tributarias” (contribución, impuestos, arbitrios e incluso plusvalías), incluso el fomento de la construcción de Sociedades civiles o mercantiles con concesión de préstamos tanto para la construcción como para la adquisición del suelo y cuyo objetivo fuera la construcción, de esta forma se está fomentando el desarrollo económico mediante la construcción, pero no sin el control y fiscalización del suelo, mediante la aprobación de los valores de estos y su situación en el entorno urbanístico. Tal y como establece Villar Rojas

*“:.....la idea consiste en utilizar la técnica de la vinculación de suelo con determinados usos propia del derecho urbanístico. Se trata de repetir con respecto a este uso residencial específico el proceso de creación y renovación de la ciudad en virtud del cual se conectan con carácter obligatorio determinados suelos con concretos usos, tanto privados y lucrativos – residencial, comercial, industrial- , como públicos no lucrativos –dotaciones y sistemas generales-. En concreto, la iniciativa supone imponer al planificador que una parte del suelo residencial objeto de transformación o renovación se destine a la construcción de viviendas protegidas, cuyo desarrollo se producirá por la misma senda de cualquier otro suelo con esa calificación”<sup>35</sup>*

302

Todos los regímenes jurídicos especiales de “Casas baratas” de protección a la vivienda considera los terrenos, y su urbanización y dotación de servicios, como un elemento imprescindible, necesario y determinante para la construcción de vivienda dignas y asequibles. Además de los requisitos urbanísticos, otros de especial significación como son la valoración de los terrenos, aptitud jurídica, aptitud técnica y su consideración como requisito para obtener la calificación condicional, la aprobación provisional.

La legislación de Casas Baratas contempla la cesión gratuita de terrenos, su expropiación forzosa y valoración, en su caso, y exenciones de impuestos para su adquisición, así como el abono de un beneficio específico denominado garantía de renta que tiene en cuenta el coste del terreno, de su urbanización y construcción.

Muy específicamente la aprobación de los terrenos para poder construir Casa Baratas exige, como requisito necesario la relación de las condiciones económicas del terreno justificando el precio total de adquisición, o en otro caso, la valoración que se dé al mismo, con las oportunas justificaciones, comprobando estos precios con otros análogos en la localidad, y cuantos datos, presenten algún interés. Podemos empezar a concluir que son muchos los factores que determinan los valores del suelo, las expectativas económicas y la evolución del mercado con la participación de la iniciativa pública y privada.

<sup>35</sup> Villar Rojas, Francisco José “El derecho urbanístico del Siglo XXI. TOMO I Urbanismo y vivienda”. Libro homenaje al Profesor MARTÍN BASSOLS COMA” Ed. Reus S.A. Madrid 2008, pp. 638

A modo de referencia histórica hay que señalar que El Instituto de Reformas Sociales (IRS) de España publicó en 1907 la primera edición de la **Preparación de las bases para un proyecto de ley de casas para obreros - Casas Baratas (IRS, 1907)**.

Este estudio sobre el estado de la habitación para obreros en España y en otros países tenía como único objetivo fundamentar la primera ley española dirigida específicamente a regular la intervención pública en materia de vivienda, es decir, finalmente, la Ley de 12 de junio de 1911

El IRS hizo un estudio bastante amplio del Derecho social positivo, analizando las legislaciones británica, belga (singularmente la ley de 1889) e italiana y también la prusiana, austríaca y otras. De Francia, reseñó la *Loi Melun* (13 de abril de 1850, relativa al saneamiento de viviendas insalubres) y la *Loi Siegfried* (30 de noviembre de 1894), reprodujo y analizó el texto íntegro de la ley de 12 de abril de 1906 (*Loi Strauss*, que amplió y reformó la anterior) y, en la edición de 1910, resumió, además, la ley de 10 de abril de 1908 relativa a la pequeña propiedad.<sup>36</sup>

Del análisis de ese panorama legislativo, el IRS concluyó que la intervención del Estado podía adoptar una serie de formas que serían las que posteriormente contemplaría, de hecho, la primera Ley de casas baratas española:

**A.** Como en Francia y Bélgica, crear comités especiales organizados por un consejo superior o similar. En el caso francés, la ley de 1894 establecía, además, el carácter de servicio dependiente directamente del Estado, y en igual sentido se redactó la ley Española de 1911.

**B.** Facilitar los capitales necesarios, “nudo del problema” del fomento de las habitaciones baratas. En este sentido, en España se apostaría por la movilización del ahorro popular, tal y como había establecido la pionera ley belga de 1889 a través de la Caja General de Ahorro y Retiro y como habían “ratificado” en Francia la ley de 20 de julio de 1895 -que ampliaba la *Loi Siegfried*- y en Italia, la ley de 1903.

**C.** Conceder una garantía que asegure un interés mínimo a los capitales invertidos en las empresas constructoras de Casas Baratas, como hacía la ley francesa de 1906, que autorizaba a los municipios y departamentos a garantizar hasta un 3% para las acciones u obligaciones de las Sociedades de casas baratas, y como haría la ley española de 1911 con un máximo de un 5%.

**D.** Conceder terrenos para la construcción de casas baratas, ya fuese bajo la forma de arriendo, venta a largo plazo o cesión gratuita.

---

<sup>36</sup> **Castrillo Ramón, María A.** “Influencias Europeas sobre la “Ley de Casas Baratas” de 1911: el referente de la “Loi des Habitations à BonMarché” de 1894. Trabajo tutorado por el profesor Roger-Henri Guerrand y becado por el «plan de movilidad del personal investigador» de la universidad de Valladolid (septiembre y octubre de 1999). Edit. Cuadernos de Investigación Urbanística. Maireia Libros. Madrid 2003.

**E.** Eximir de impuestos a las sociedades constructoras o las viviendas mismas, siempre que se ajusten a las condiciones establecidas por la ley. Así habían procedido las legislaciones belga, francesa, austríaca e italiana.

**F.** Establecer un seguro mixto “a fin de facilitar a los obreros la adquisición de las casas mediante el pago gradual de su precio en plazos, con la garantía de dicho seguro en caso de fallecimiento del obrero deudor asegurado”. Esta medida articulada en la ley belga (seguro mixto) y también en la *Loi Siegfried* (“seguro temporal”), se perfeccionó en la ley francesa de 1906, que daba la posibilidad de suscribir un seguro de prima única que también podía ser objeto de préstamo, de forma tal que el seguro cubriese a un tiempo el coste de la vivienda y la prima del seguro.

**G.** Modificar el Derecho Civil sobre sucesión hereditaria “a fin de evitar las dificultades de la división e impedir [...] la disolución material del hogar creado o en vías de creación”. Esta cuestión se planteó ya en la ley francesa de 1894, que intentó reducir la enorme distancia existente entre las condiciones legales de las transmisiones hereditarias y las posibilidades reales de las familias obreras que, con gran esfuerzo, habían alcanzado la propiedad de la vivienda.

**H.** Permitir y regular la intervención de los municipios. Este principio estaba cuidadosamente contemplado en la legislación británica y también en la ley italiana. Ambas otorgaban a los poderes locales amplias competencias, incluidas la construcción directa de viviendas o el saneamiento de barrios insalubres. La ley francesa de 1906, sin embargo, se limitaba a dar a los Municipios una autorización especial para el “empleo de sus fondos y recursos en fomentar la vida de las Sociedades constructoras de casas baratas”.

**I.** Fomentar la vivienda de obreros y empleados de las administraciones públicas, como se hacía en Alemania con los asalariados estatales.

En definitiva, el análisis de las legislaciones de diferentes países y de los temas desarrollados en los Congresos internacionales de casas baratas sirvió al IRS para sentar las bases conceptuales de la primera ley española de vivienda social.

Todas las propuestas y la redacción de las bases para la redacción de la Ley, están de alguna manera muy relacionadas con la política de la legislación actual y que se puede contrastar de la siguiente forma:

\* Facilitar capitales necesarios. En la época actual se iniciaron una serie de financiaciones a costes mínimos tanto para los promotores, constructores y compradores.

\* Conceder terrenos para la construcción. La política de crear mucho suelo con el fin de conseguir su abaratamiento, ha estado reflejada en las legislaciones de todas las CC.AA, y en especial en la LRAU Valenciana.

\* Eximir de impuestos. La fiscalidad y la política de subvenciones y beneficios fiscales en el impuesto de IRPF, ha sido muy evidente en las décadas anteriores a presente siglo.

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

\* Permitir y regular la intervención de los municipios. Durante el siglo pasado, prácticamente todas las CC.AA han regulado el suelo y la zonificación de las zonas

## Ejemplo de Casas baratas. Planos y Presupuesto. 1911

The image displays architectural plans and a budget for 'Tipo n.º 2' houses. On the left, the 'Planta única' (single floor plan) shows a layout with a 'Corral' (courtyard) at the top, followed by three 'Alcoba' (bedrooms), a 'Cocina Comedor' (kitchen-dining area), a 'Vestibulo' (vestibule), and a 'Sala' (living room). Below the plan is a 'Fachada lateral' (side elevation) and a 'Sección por A. B.' (cross-section). The 'Fachada principal' (main facade) is shown as a stone building with a central entrance and two windows. The budget table on the right lists costs in pesetas (pts.).

**PROYECTO DE CASAS BARATAS**  
Escala 1:200

**Tipo n.º 2**

**RESUMEN**

Albañilería y obras de tierras.....	1.400 pts.
Pavimentos y cubiertas.....	475 »
Carpintería de taller.....	575 »
Diversas.....	150 »
<b>TOTAL.....</b>	<b>2.300 »</b>

**Observaciones**  
Superficie edificada: 42'25 m<sup>2</sup>  
Tampoco se incluyen en el importe arriba indicado el solar, tapias de cerramiento y verja del jardín.  
La construcción es asimismo de mampostería ordinaria en muros y ladrillo en pilastras, cornisas y zócalos.

305

Fuente: Casas baratas: Ley de 12 de junio de 1911 / conferencia de propaganda dada en la inauguración del curso de 1911 a 1912 de la Escuela de Artes Industriales, por Eugenio Madrigal Villada. Biblioteca digital Castilla-León.



*Colonia Sierra salinas 1914. Villena (Alicante)*



*Fuente: Publicación de la wed Colonia Sierra Salinas. Publicación del centenario de su constitución*

## 3.2 Ley de Repoblación y Colonización Interior de 30 de Agosto de 1907.

*“A primeros de este siglo, se pensaba que el colono debía tener su propia vivienda en la parcela y así se hizo en muchas colonias agrícolas creadas a raíz de la Ley de colonización interior de 1907; pero después se ha comprendido que este aislamiento de los colonos les hace la vida más difícil y se han proyectado poblados (...) para poder disponer de todas las ventajas que proporciona la vida en las ciudades, educación de los hijos, mercados y tiendas bien surtidas, distracciones, etc.”<sup>37</sup>*

307

La Ley de colonización de 1907, favoreció la dispersión de la población y se realizó preferentemente en tierras del Estado, o en su defecto en terrenos de Ayuntamiento o Diputaciones cedidos a este de forma gratuita. Se crearon 18 colonias y se instalaron 1.706 familias. La superficie media de cada lote era de 7 Ha., solo 3 Ha. cultivables y el resto de aprovechamiento forestal y ganadero en zona comunal.

La normativa legal de 1907 para la colonización, ya reconocía en su articulado el carácter experimental que la ley tenía, por ello su alcance se redujo a terrenos y montes declarados enajenables del Ministerio de Hacienda, siempre que fueran susceptibles de transformación agrícola. Aunque compartía con la Ley de 1868 los mismos objetivos a favor de la agricultura, el incremento y diseminación de la población junto con la extensión y mejora de cultivos, difiere en cuanto al procedimiento empleado. La Ley de 1868 amparaba la iniciativa particular de la colonización agrícola, concediendo exenciones impositivas como un aliciente. Por el contrario la Ley de 1907 preceptúa que es el Estado quien debe emprender directamente la colonización de sus tierras facilitando a los colonos los medios necesarios para la instalación y explotación de los terrenos adjudicados. El Estado ejercía la protección titular durante los cinco primeros años del desarrollo colonizador, después de este periodo el colono adquiría la propiedad de la tierra y empezaba a satisfacer la correspondiente contribución territorial, pero los beneficiarios tenían unas condiciones restrictivas, la extensión del lote, la obligación de instaurar bosques en

---

<sup>37</sup> Carrión y Carrión, Pascual. *“La reforma agraria de la II República y la situación actual de la agricultura Española”*, Ed. Ariel, Barcelona. 1973, pp. 259

una parte del lote, y la obligatoriedad de la Asociación Cooperativa de producción, consumo y asistencia, formada por todos los miembros de cada colonia. (Junta Central de Colonización y Repoblación Interior).

La finalidad de esta Ley consistía en lograr asentar a las familias en el campo mediante la atribución de tierras con acceso fácil a la propiedad de las mismas, la conversión de secano en regadíos y la formación profesional de los labradores y colonos.

La colonización de 1907 también dispuso la vivienda del colono, vivienda aislada y además la creación de un núcleo central de servicios. El Reglamento en su artículo 38 señala:

*“A cada lote corresponderá una casa, y esta solo deberá ser habitada por una familia.... “el número y la clase de dependencias comunales que, distribuidas en uno o en más edificios, debe tener la colonia, y que serán las que se necesiten, entre las siguientes: iglesia, tienda, bodega, panadería, almazara....”.*

La aplicación práctica de la Ley de 1907, tuvo que ser modificada, en un principio el Estado establecía gratuitamente las tierras, las casas y concedía auxilios económicos a los colonos hasta que estos obtuvieran sus primeras cosechas o los lotes estuvieran en plena producción. Tras el resultado obtenido en los primeros colonos el nuevo Reglamento aprobado en 1918, la administración aportaba el 50 % de la cantidad invertida en el lote en concepto no reintegrable y el resto lo anticipaba a los colonos para su posterior devolución. La experiencia aunque fue un fracaso por la mala calidad del suelo y la insuficiencia económica de los lotes y por una inadecuada selección de los colonos, el intento fue el precursor de las posteriores leyes de colonizaciones, además del inicio del sistema de Cooperativa.

308

La regulación de los beneficios fiscales se establece en el segundo “Reglamento de la Ley de Colonización y Repoblación Interior de 23 de octubre de 1918 donde en su artículo 93 se atribuye a las cooperativas agrícolas de colonos (obligatorias) la consideración de Sindicatos Agrícolas, de esta forma el Estado controla los ingresos y las rentabilidad del suelo y su explotación.<sup>38</sup> Los beneficios fiscales eran los que se establecían en el artículo 6º y 7º de la Ley de Sindicatos Agrícolas Ley de 28 enero de 1906, referidos a los impuesto de timbre y derechos reales de constitución, exenciones en los actos y contratos, sólo tributarán los dividendos de los beneficios que repartan a los asociados, exención en los derechos de aduanas por las maquinarias, aperos, semilla y demás elementos agrícolas.

Con este sistema el Estado, además de los objetivos principales, en los que se encontraba en la necesidad de disminuir la emigración poblacional del campo y cultivar las tierras incultas o deficitariamente explotadas, de forma indirecta, y sin ser consciente de ello, obtiene un control sobre los rendimientos del suelo y las plusvalías

---

<sup>38</sup> **Gaceta Nº 303.** “Reglamento de la Ley de Colonización y Repoblación Interior de 23 de octubre de 1918”. Artículo 93

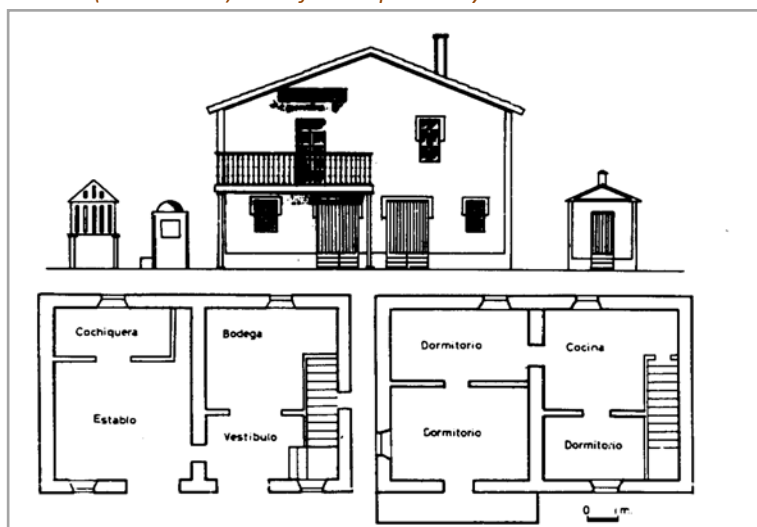


# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

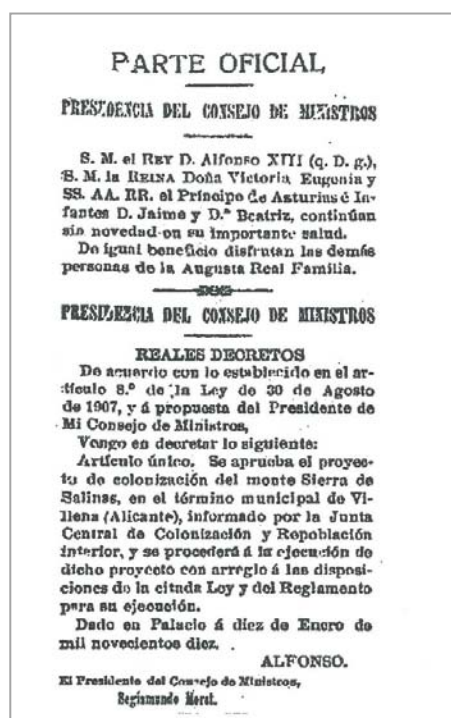
generadas en la transformación del suelo y un control de la especulación, y de alguna manera, la reinversión de estas plusvalías, ya que las asociaciones Cooperativas regulaban amplias actividades y finalidades, entre ellas el servicio de cultura, enseñanza y experimentación.

*Vivienda para colonos en la colonia del monte "Gandaras de Prado" Porriño (Pontevedra). Beneficiada por la Ley de 1907*



309

*Fuente: "Colonización agraria y modelos de hábitat siglo XVII-XX". Cipriano Juárez Sanchez-Rubio y Gregorio Canales Martínez*



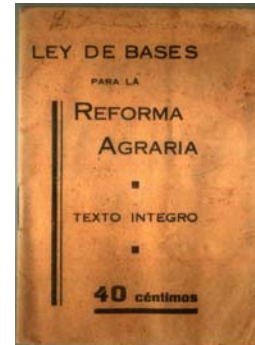
*Parte Oficial del Consejo de Ministros para aprobar la Ley de Colonización de 1907 "*



# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*"Hágase cargo el proletariado del Poder, y haga de España lo que España merece". Indalecio Prieto Tuero. 1936.*



Fuente: Fotografía de "Todocolección"

### 3.3 Ley de Bases de 1932 de la Reforma Agraria.

La Ley de Reforma Agraria de España de 1932, promulgada el 9 de septiembre, fue uno de los proyectos más ambiciosos de la Segunda República, pretendía resolver un problema histórico: la desigualdad social que existía en la mitad sur de España, la existencia de los latifundios en propiedad de unos miles de familias, frente a casi dos millones de jornaleros sin tierras que vivían en condiciones miserables.

El método que para resolver el problema fue la expropiación con indemnización de una parte de los latifundios que serían entregados en pequeños lotes de tierra a los jornaleros.

*".....tres finalidades principales: primera, evitar el paro obrero en el campo; segunda, distribuir la tierra tercera, racionalizar la economía agraria....."*

*Marcelino Domingo. Ministro de Agricultura. Intervención en las Cortes a favor del proyecto (el 24 de marzo de 1932),*

Las pretensiones eran, el asentamiento de jornaleros en las tierras expropiadas, y expropiar las grandes fincas "señoriales" y los latifundios en manos de propietarios absentistas disminuyendo el crecimiento de la superficie cerealista y devolviendo a los núcleos rurales sus antiguos bienes comunales, perdidos con las desamortizaciones del siglo XIX.

La reforma agraria, consistió en la expropiación (con indemnización, excepto las tierras de la nobleza que fueran "Grandes de España" por su supuesta implicación en la "Sanjurjada" de las tierras de la España latifundista, Andalucía, Extremadura, el sur de La Mancha y la provincia de Salamanca) incluidas en los apartados que señalaba la Base 5ª de la Ley:

*"5°. Las que... fueron compradas con fines de especulación o con el único objeto de percibir una renta.*

6º. *Las que constituyeron señoríos jurisdiccionales y que se hayan transmitido hasta llegar a sus actuales dueños por herencia, legado o donación. (...).*

7º. *Las incultas o manifiestamente mal cultivadas...*

8º. *Las que debiendo haber sido regadas por existir embalse y establecer la Ley la obligación del riego no lo hayan sido aún...*

12º. *Las explotadas sistemáticamente en régimen de arrendamiento a renta fija, en dinero o en especie, durante doce años o más...*

13º. *Las propiedades... en la parte de su extensión que en cada término municipal exceda de las cifras que señalen las juntas Provinciales... que han de estar comprendidas dentro de los límites que a continuación se expresan:*

1) *En seco:*

**a)** *Tierras dedicadas al cultivo herbáceo en alternativa, de 300 a 600 Has.*

**b)** *Olivares asociados o no a otros cultivos, de 150 a 300 Has.*

**c)** *Tierras dedicadas al cultivo de la vid, de 100 a 150 Has. (...)*

**d)** *Tierras con árboles o arbustos frutales en plantación regular de 100 a 200 Has.*

**e)** *Dehesas de pasto y labor, con arbolado o sin él, de 400 a 750 Has. (...)*<sup>39</sup>

El fracaso en la aplicación de la Ley ha sido muy discutido, la mayoría de los expertos coinciden en una principal causa: el Instituto de Reforma Agraria (IRA), que era el organismo encargado de aplicar la ley, y que dotado de unos recursos humanos y económicos insuficientes, debido a la falta de dinero de la Hacienda pública, al boicot que realizó la banca privada (vinculada familiar y económicamente a los terratenientes) y al Banco Nacional de Crédito Agrícola, creado por la Ley para financiar la reforma.

Podemos ver que sin recursos económicos la Ley es inaplicable, y que para iniciar cualquier estímulo urbanístico, al margen de las cuestiones políticas o situación de un Gobierno, se precisa de la intervención privada, o cuanto menos de su aceptación al proyecto, si no existen expectativas futuras y beneficios empresariales, no puede haber consenso y desarrollo equilibrado de las Leyes. El control urbanístico por parte de la Administración y el equilibrio económico entre los diferentes sectores urbanísticos, podría haber dado lugar al desarrollo de una nueva forma de obtener plusvalías.

---

<sup>39</sup> **Gaceta de Madrid Núm. 265. 21 Septiembre 1932.** "Ley de bases de la Reforma Agraria". Base núm. 5

## 3.4 La Ley de 7 octubre 1939. Procedimiento de Urgencia en zonas devastadas

Nuestro sistema de expropiación forzosa es heredero de la tradición francesa, y ésta nace con Napoleón al promover la Ley de 8 de marzo de 1810, que arranca de la Revolución Francesa, como todo nuestro Derecho moderno actual y, en concreto, del artículo 17 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Se reconoce la expropiación forzosa de como único límite al derecho inviolable y sagrado que era para los franceses la propiedad privada. Francia es la primera nación que establece un sistema de protección y defensa de la propiedad frente al desapoderamiento por el Estado para construir obras públicas y que se caracterizaba por otorgar un importante protagonismo al juez civil. (Competencia para ordenar la privación de la propiedad de un ciudadano, es también la autoridad judicial la encargada de establecer la pertinente indemnización.) Dentro de esta tradición francesa especial mención merece, en lo que a los efectos de este estudio se refiere, el Decreto de 1935 que generaliza el procedimiento de urgencia en las actuaciones expropiatorias de la Administración. Este texto revolucionario es muy similar al actual artículo 33.3 CE: *“Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”* que reconoce el derecho de propiedad pero con el límite de la expropiación forzosa, siempre con el cumplimiento de tres requisitos: por **causa justificada**, (**Declaración de la necesidad de ocupación**) , **indemnización (determinación del precio justo)** y **de acuerdo a las leyes (Pago y toma de posesión)**. También esta misma formulación la encontramos en la propia *Carta de Derechos fundamentales de la UE* en el artículo 17: a cambio de una justa indemnización y en un plazo razonable.

A finales de 1938, se creó en Burgos la Dirección General de Regiones Devastadas y Reparaciones (DGRDR), pasando a formar parte de la estructura del Ministerio de Gobernación, y cuya dirección se encargó a Moreno Torres. Regiones Devastadas dictaminaba que las poblaciones con destrucciones superiores al 75% fueron nominadas como «adoptadas» por Franco (en total 102 pueblos en toda España, incluyendo algunos barrios de Madrid que habían sido primera línea del frente de guerra).

Pero, para poder construir y desarrollar las infraestructuras (incluyendo las vías de comunicación) que requieren las sociedades, los sujetos privados y más comúnmente en los países europeos los Poderes Públicos necesitan no sólo fondos financieros y cumplir las normas aplicables en la materia sino el suelo preciso para ello. Y es justamente en relación a esto último respecto a lo que será imprescindible el instituto de la expropiación forzosa, ya desde el siglo XIX (en concreto algunos años más tarde de la Constitución de Cádiz, al iniciarse la modernización normativa y general de España), en que ambas legislaciones sobre expropiación y sobre obras públicas y vías de comunicación discurrirán paralelas.

La quiebra del sistema de la Ley de 1879 se produjo con la aprobación de la Ley de 7 de octubre de 1939. Esta norma que venía motivada por las «necesidades derivadas de la reconstrucción bélica, según su exposición de motivos, estableció un procedimiento que permitía la ocupación de la finca de modo inmediato, antes de efectuarse el pago de la indemnización. Sólo exigía como requisito previo una declaración del Consejo de Ministro aprobando “la urgencia en la ejecución de las obras”.

*“..... la Ley de 7 de octubre de 1939 hubo de improvisarse, bajo el apremio de circunstancias de excepción, un procedimiento de urgencia, a fin de conseguir evitar que la utilización de mecanismos legales fuera de fase pusiera trabas o entorpeciera la acción administrativa impulsada al ritmo exigido por la urgencia de la reconstrucción nacional. La Ley de 1939, que de cualquier modo ha sido un acierto innegable de política legislativa que aún puede dar buenos frutos, eludió conscientemente los problemas capitales que la expropiación plantea, no sólo cuando se pretende la actualización del interés político, sin otras demoras que las inevitables, sino, sobre todo, cuando una concepción más justa, desde el punto de vista social de la estructura económica, altera sensiblemente la base técnica de la expropiación y los procedimientos valorativos de la indemnización. El hecho de que el legislador, consciente de las obligadas limitaciones de la Ley de 1939, no haya promovido hasta ahora la reforma es sólo indicio de la magnitud de los problemas que implica; mas, al propio tiempo, el reiterado uso que de la autorización de urgencia se ha hecho en los últimos años viene a poner de manifiesto la deficiencia con que la norma aún en vigor sirve a las exigencias del momento.....”<sup>40</sup>*

314

Hay que hacer mención que en esta época, surgió el “problema de la vivienda en España” derivado de la especulación inmobiliaria, tanto en el interior de las ciudades como en los ensanches de las poblaciones. Las primeras intervenciones tendieron al arrendamiento, por ser el modo más rápido y económico, pero la libertad que se concedió a la burguesía permitió encubrir un negocio monopolizado con la consecuente subida de alquileres y descuido de la higiene. La vivienda no fue el centro de los esfuerzos administrativos sino un aspecto más de la política social que giraba en torno al trabajo. Si por ley se congelaban los alquileres, disminuía la construcción y se perdían puestos de trabajo, y si se reactivaba el sector, con la exención de impuestos y sin incomodar con exigencias.

Este comportamiento cíclico sólo se percibió preocupante en los momentos de verdadero conflicto social: en los periodos de guerra y posguerra, con la paralización económica y, por tanto, de la construcción; y con los desplazamientos masivos de población a las ciudades en busca de trabajo en la industria higiénicas, volvían a subir los precios.

---

<sup>40</sup> **Ley de Expropiación Forzosa** de 16 de diciembre de 1954 (BOE núm. 351, de 17 de diciembre de 1954) EXPOSICIÓN DE MOTIVOS. I. **Justificación de la reforma y nuevo ámbito legal de la expropiación**

---

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

El sistema de "Viviendas de Protección Oficial" de 1939, no impuso nuevas exigencias al sector libre de la construcción. Los esfuerzos se volcaron en la política agraria como base de la autarquía económica y la evolución de los tipos urbanos volvió a depender de la preocupación higienista.

La calificación de "Viviendas Bonificables" trató de activar el volumen de construcción, pero fue el sistema de "Viviendas de Renta Limitada", coincidiendo con la redacción de la Ley del Suelo (1956) para evitar la especulación, el que aumentó sin precedentes el parque de viviendas accesibles. A partir de entonces, los Planes Generales y el ministerio de la Vivienda dieron paso a un nuevo periodo "desarrollista". La intervención de estado era algo primordial.

*Publicación Boletín Oficial del Estado.  
Ley 7 octubre 1939*

Núm. 285	BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO	Página 5755
<b>MINISTERIO DEL AIRE</b> Ascensos.—Orden de 8 de octubre de 1939 concediendo el empleo de Teniente de Complemento de Aviación al Alférez de la misma Escala y Arma D. Alfonso, Caballero de Rodas y Colmeiro.—Página 5755. Cruz de Guerra.—Orden de 11 de octubre de 1939 concediendo la Cruz de Guerra por los méritos adquiridos en campaña al personal de Jefes, Oficiales, Suboficiales y tropa fallecidos, cuya relación empieza con el Comandante D. Luis Sousa Pecos y termina con el Cabo Antonio Fernandez Etxebar.—Páginas 5755 y 5756. Fajas.—Orden de 8 de octubre de 1939 disponiendo canse laja en el Ejército del Aire el Sargento de Aviación Radiotelegrafista D. Julio Bajo Gómez de Agüero.—Página 5756. Rectificaciones.—Orden de 6 de octubre de 1939 dejando sin efecto la Orden de 28 de julio último (E. O. número 214), por el que se dispuso la baja por su licenciamiento del Teniente provisional de Aviación don Jose Maria Agramunt Matutano.—Página 5756.	Otra de 6 de octubre de 1939 Id. Id. del Teniente Piloto don Fabio Palanuelo Peña.—Página 5756. Otra de 8 de octubre de 1939 Id. Id. del Alférez provisional de Aeróromo D. Felipe Bustos del Campo.—Página 5756. <b>ADMINISTRACION CENTRAL</b> JUSTICIA.—Servicio Nacional de los Registros y del Notariado.—Recurso gubernativo interpuesto por don Antonio Polo contra el Registrador de la Propiedad de Yecla.—Páginas 5756 a 5759. INDUSTRIA Y COMERCIO.—Servicio Nacional de Industria.—Resoluciones de expedientes de las entidades que se cita.—Páginas 5759 a 5762. HACIENDA.—Dirección General de Timbre y Monopoles (Fostería Nacional).—Nota de los números y poblaciones a que han correspondido los 24 premios mayores del sorteo celebrado el día 11 de octubre de 1939.—Página 5762. ANEXO UNICO.—Anuncios oficiales, particulares y Administración de Justicia.—Páginas 1555 a 1562.	

JEFATURA DEL ESTADO	
LEY DE 7 DE OCTUBRE DE 1939 sobre procedimiento en las Leyes de expropiación forzosa.	
La velocidad que el Gobierno quiere imprimir a las obras de reconstrucción nacional exige que para éstas y las demás que tengan carácter de urgentes se simplifique el procedimiento de las Leyes de expropiación forzosa vigentes hasta llegar al momento de la ocupación.	
Para armonizar esta necesidad con el amparo a la propiedad privada que proclama la declaración XII del Fuero del Trabajo, se establece en esta Ley un procedimiento que permite llegar a la ocupación de las fincas en un plazo brevísimo, pero que ofrece las siguientes garantías: a) Máxima publicidad dada al acuerdo de ocupación; b) Incorporación al expediente de cuantos datos, documentos y antecedentes pueden servir para el justiprecio de los bienes expropiados; c) Concesión de una indemnización especial por perjuicios causados por la rapidez de la ocupación; y d) Previo pago o depósito del precio aproximado de los bienes ocupados y de las indemnizaciones especiales que procedan.	
Por lo expuesto, y previa deliberación del Consejo de Ministros,	
DISPONGO:	
Artículo primero.—El procedimiento establecido en la presente Ley solamente podrá aplicarse en las obras cuya ejecución se declare urgente por Decreto aprobado en Consejo de Ministros.	
La declaración de urgencia lleva aneja la de la necesidad de la ocupación de los bienes que han de ser expropiados y puede hacerse en cualquier momento, bien sea antes de comenzar las obras o durante su ejecución.	
Artículo segundo.—Una vez declarada la urgencia de la obra, la Administración podrá ocupar los inmuebles que con arreglo al proyecto y replanteo aprobado, así como a los reformados posteriores al mismo, sean necesarios para su ejecución con arreglo al procedimiento establecido en esta Ley.	
Artículo tercero.—Adoptado el acuerdo de ocupación por el Ministerio o Corporación de que dependan las obras, o por la Autoridad o funcionario delegado al efecto, se notificará, me-	

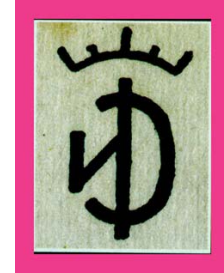
315

*Fuente: Hemeroteca del Boletín Oficial del Estado*





*Logotipo del Instituto Nacional de Colonización.*



*Fuente: Pág. web. Internet*

### 3.5 Ley de Bases de 26 diciembre 1939 para la Colonización de Grandes Zonas. Ley de 25 de noviembre 1940 de Colonización de Interés Local.

El triunfo del bando nacional llevó aparejada la liquidación de la reforma agraria que se había desarrollado durante la II República. Se invalidó la normativa dictada por las autoridades republicanas para proteger a los arrendatarios; La primera medida que tomaron las autoridades fue la de devolver las tierras afectadas por la reforma agraria republicana a sus antiguos propietarios

Rechazada la reforma agraria en su acepción usual, el nuevo Estado se redujo a la colonización la faceta declarada y publicitada como más reformista, cuyo objetivo principal era la modernización de la agricultura, mediante la puesta en regadío y otras mejoras técnicas, relegando la distribución –“lo social”- a un plano muy secundario.

Los criterios y procedimientos fundamentales de la política de grandes zonas quedaron articulados, primero, por la Ley de Bases para Colonización de Grandes Zonas –de 1939- y posteriormente, por la Ley de 21 de abril de 1949 sobre Colonización y Distribución de la Propiedad de las Zonas Regables. Estas disposiciones se vieron complementadas por un decreto de 1942, que autorizaba al INC (Instituto Nacional de Colonización) <sup>41</sup> para adquirir fincas voluntariamente ofrecidas por sus propietarios, y, posteriormente, por la Ley de Expropiación Forzosa de Fincas Rústicas por causa de interés social de 1946. En un principio, se dejaban las operaciones colonizadoras en manos de los particulares que habrían de beneficiarse de ellas; sin embargo, el desinterés demostrado, por la iniciativa privada, hizo que el INC fuera el verdadero impulsor de la política de colonización.

---

<sup>41</sup> **Instituto Nacional de Colonización**, Organismo creado en octubre de 1939, dependiente del Ministerio de Agricultura por la necesidad de efectuar una reforma tanto social como económica de la tierra, después de la devastación de la guerra civil. El objetivo principal del mismo era efectuar la necesaria transformación del espacio productivo mediante la reorganización y reactivación del sector agrícola y el incremento de la producción agrícola con vistas a los planes autárquicos de la época mediante el aumento de tierras de labor y la superficie de riego. El objetivo del INC era la transformación productiva a través de la puesta en riego y el asentamiento de colonos que, en el futuro, se convertirían en propietarios de sus fincas. Este objetivo se reguló mediante la Ley de Bases para la Colonización de Grandes Zonas Regables, de 1939, que estuvo vigente hasta 1949, fecha en que fue sustituida por la Ley de Colonización y Distribución de la Propiedad de las Zonas Regables.

Se trataba de que los poseedores de grandes extensiones de tierra, acogiéndose a los beneficios de esta Ley, iniciaran una amplia puesta en riego de sus tierras para poder rentabilizar su aprovechamiento. La respuesta por parte de los grandes propietarios no fue la adecuada.

La Ley de Colonización de Grandes Zonas, se definía como una colonización de alto interés nacional:

*“Base 1. Se definen como colonizaciones de alto interés nacional las que, transformando profundamente las condiciones económicas) sociales de grandes extensiones de terreno, exigen para, su ejecución obras o trabajos complejos que, superando la capacidad privada, hacen necesario el apoyo técnico, financiero y jurídico del Estado. “<sup>42</sup>*

Con este fin el Estado pretendía colonizar el interior mediante la ejecución de grandes obras hidráulicas, dejando al margen a la propiedad privada, considerando que la capacidad única para su gestión correspondía al Estado que es quien posee los tres elementos esenciales para el desarrollo. *“financiero, técnico y jurídico”*

El Estado realizaba las grandes obras hidráulicas y los particulares el resto hasta completar la transformación, el Estado establecía los rendimientos de producción, las unidades de cultivo y establecía en número y plazo las obligaciones de los propietarios para instalar los requisitos estipulados en el Proyecto General de Colonización (documento redactado previamente por el Gobierno), se obligaba además a la constitución de Sociedades de Colonización y se concedían subvenciones no mayores al 30 % de importe de las inversiones a realizar por la propiedad privada, pero una vez más, la iniciativa privada no consideró beneficioso y rentable la inversión a realizar a pesar de las generosas subvenciones, no se llegaron a constituir la Sociedades de Colonización y se paralizó todo Proyecto General de Colonización

318

Nuevamente se puede concluir que el poder de la Administración tanto Local como Estatal en la gestión y fiscalización, es imprescindible para obtener beneficios y plusvalía en el desarrollo urbanístico, pero esta intervención debe ser apoyada y consensuada por la iniciativa privada, y si no existe rentabilidad no cabe posibilidad alguna de obtener un interés general o nacional puesto que la iniciativa privada no participa. A pesar de las exenciones tributarias y beneficios empresariales que se ofrecían a la Entidades Colonizadoras, los trámites burocráticos superaban las expectativas de la iniciativa privada por ello se tuvo que recurrir a otras disposiciones como la Leyes de Colonización de Interés Local de 25 de noviembre de 1940, de 24 de junio de 1941 y 23 de junio de 1941, para poder nuevamente estimular la iniciativa privada mediante nuevos auxilios técnicos y económicos.

*Base 30.-Las subvenciones del Estado .serán entregadas después de terminada cada obra, en todo o en las partes en que se hayan dividido y previa la certificación consiguiente., Los miembros de las' Sociedades de Colonización o Asociaciones de Sustitución, harán las aportaciones a las*

<sup>42</sup> Boletín del Estado núm. 25. 23 de enero 1940. “Ley de Colonización de Grandes Zonas de 26 de diciembre de 1939”.

*mismas que marquen sus Reglamentos. Las Entidades oficiales y privadas de Crédito podrán conceder a dichas Sociedades o Asociaciones préstamos escalonados a medida que las obras se realicen, tomando como garantía las subvenciones concedidas por el Estado y las obligadas participaciones de los propietarios.*

*“Base 35. Las Entidades colonizadoras gozarán 'de reducciones en los impuestos del Timbre y derechos reales. Así como en los aranceles notariales y de los Registros de la Propiedad. Las Sociedades de Colonización y la de Sustitución podrán utilizar, la vía ejecutiva de apremio administrativo para el cobro de las cuotas de sus asociados. <sup>43</sup>*

Las deficiencias y las ausencias de la Ley de Colonización de 1939, se fueron resolviendo a lo largo de las sucesivas promulgaciones legales, ya que se tenía el temor fundado de las posibles especulaciones que pudieran darse con las tierras, en primer lugar por una excesiva parcelación podría producir un desequilibrio entre las grandes y pequeñas explotaciones en temas de rendimientos y aprovechamientos, puesto que las bases de la Ley ya predeterminaban la obligación de ciertos rendimientos y aprovechamientos, y por otro lado se comienza a ofrecer al INC fincas generalmente en pésimas condiciones agrícolas, pero de cuya venta se beneficiaban los propietarios que las vendían, e incluso servían para sacar de apuros económicas a ciertos propietarios <sup>44</sup>

319

Con la Ley de 25 de Noviembre de 1940 de Colonización de Interés Local, se pretendía de alguna manera, incitar a la propiedad privada y de alguna forma evitar la especulación que pudieran darse con las tierras.<sup>45</sup>La propia Ley en su exposición de motivos la justifica como una petición de auxilio y cuyo carácter es siempre destinado a un beneficio comarcal o de local, de aquí se puede concretar la necesidad de legislar con expectativas de rentabilidad tanto para la iniciativa privada como pública y de evitar ciertas especulaciones que no generen riquezas sociales.

*“.....Realizados dichos trabajos y declaradas ya las primeras zonas de interés nacional, es urgente, abordar la solución de problemas de índole local que aisladamente revisten menor importancia, pero que por su variada naturaleza, por la frecuencia con que aparecen y sobre todo por ser su solución más viable e inmediata, permiten ya que ni contribuir de manera visible a la grandeza de España, sin mitigar considerablemente el desasosiego sentido tiempo atrás de numerosos lugares del campo español..... Las colonizaciones de interés Local no exigen el apoyo*

<sup>43</sup> Boletín del Estado num. 25 enero 1940. “Ley de Colonización de Grandes Zonas. 26 de diciembre de 1939”.

<sup>44</sup> Sevilla Guzman, Eduardo. “La evolución del campesino en España” Ed. Península. Barcelona 1979.

<sup>45</sup>I.N.C. “Fines y Actividades “Ministerio de Agricultura”. Madrid 1965, pp. 7.

*técnico, jurídico y financiero como el que es necesario dar a las de interés nacional....”*

*Artículo primero: El Estado auxiliará obras o mejoras territoriales de carácter permanente comprendidas en esta Ley y que independientemente de un Plan General de Colonización, se ejecuten, en fincas rústicas, poblados rurales o terrenos propiedad de los Ayuntamientos o entidades, y será probada utilidad local o comarcal, y aún aquellas que, persiguiendo una utilidad de tipo privado, supongan un beneficio para la comarca o localidad.”<sup>46</sup>*

Paralelamente, y como ya se ha enunciado en otros apartados la inquietud del Gobierno por la política de viviendas dentro del casco urbano, era constante, en ningún periodo ha habido abandono alguno para el control de los mecanismos de fiscalización del suelo, ya sea por Leyes agrarias o mediante las leyes de casas baratas. Antes de finalizar la guerra civil, se promulga la Ley de 19 de abril de 1939 del Régimen de Protección a la Vivienda de Renta Reducida, que regula la “Vivienda Protegida”, sustituyendo las leyes anteriores de Casas Baratas. A partir de este momento se produce un cambio radical basado en el intervencionismo nacional, creando el Instituto Nacional de la Vivienda (INV.) encuadrado en el Ministerio de Trabajo’.

En junio de ese año se instituye desde la Dirección General de Regiones Devastadas (DGRD), la Junta de Reconstrucción de Madrid, así como la Obra Nacional Sindicalista, posteriormente Obra Sindical del Hogar y Arquitectura (OSH). En 1940 se organiza la Dirección General de Arquitectura (DGA) y se crea la sección de Regiones Devastadas para acometer la “reconstrucción nacional”. La OSH se encargaría en los años 40 de hacer de “entidad constructora” del Instituto Nacional de la Vivienda (INV), dada la falta de medios proporcionados por la iniciativa privada.

La propia ley de 19 de abril de 1939 en su preámbulo ya menciona el mal uso que se había hecho de las ayudas estatales y el sistema de Casas Baratas y la poca intervención de la iniciativa particular, exige redactar una nueva reglamentación donde el INV dictara las normas, controlara la construcción y orientara a la iniciativa privada.

*La Legislación hasta hoy vigente de casas Baratas, si inspiraba en el criterio de fomentar las iniciativas particulares diluyendo los esfuerzos y dando lugar, como ha demostrado la experiencia, a que se constituyeran Cooperativas de construcción, que tenían en, a en la mayoría de los casos, “como móvil principal, la realización de un negocio, olvidando su fin social, con grave daño para la Obra misma: de esta manera, el Estado gastó cuantiosas sumas en construcciones.....” “...orientará esta construcción con una nueva visión unitaria de las necesidades nacionales por planes comarcales.....” “... sin olvidar que el problema de la vivienda no se resuelve solamente con la edificación de la casa, sino que se necesitan los servicios complementarios y*

---

<sup>46</sup> Boletín del Estado núm. 345 10 diciembre 1940. “Ley de 25 de noviembre de Colonización de Interés Local”.

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*las comunicaciones precisas que son fundamentales para la vida de los que hayan de habitarlas.”*

*Ley 19 abril de 1939 Régimen de protección a la vivienda de renta reducida y creación del Instituto Nacional de la Vivienda, Gazeta num. 110 .20 abril 1939*

La política de construcción y creación de barrios ha sido un logro muy importante para la práctica del urbanismo y la técnica de zonificación, acompañada siempre de un control de los suelo tanto físicamente como económicamente, hasta la aprobación de la primera Ley del Suelo, los mecanismos de ordenación tanto en los centros urbanos, en el extrarradio y en el mundo rural, siempre han estado acompañados una política de viviendas y un control fiscalizador. La falta de viviendas en España desde inicios del propio siglo XIX, la ausencia de una Ley o Planes urbanísticos de conjunto llevan a desarrollar Leyes y Reglamentos cuyos objetivos se basan en la planificación, en el control, y en los intereses económicos y sociales, sin dejara a un lado el suelo, como elemento coordinador de la gestión urbanística y económica.

La Ley de 19 abril 1939 comienza a prever la necesidad de formación de Planes Generales y Planes Comarcales que se realizaran a través de INV y a partir de los cuales se concederán las ayudas para la viviendas con una serie de requisitos, fijación de valores y calidades tanto en la vivienda como en el proceso urbanístico todo ello con la finalidad de asegurar su “aprovechamiento”

321

Aunque los mecanismos de La Ley de 1939 establecían la posibilidad de la expropiación forzosa de terrenos, y su Reglamento aprobado por Decreto de 8 de septiembre de 1939 especifica también que el proyecto ha de contemplar las obras de urbanización indispensables y los servicios complementarios y las condiciones que deben reunir los terrenos para su aprobación provisional para la construcción de viviendas protegidas, las Ordenanzas anejas al Reglamento de Viviendas Protegidas, recogían con minuciosidad la documentación necesaria sobre los terrenos, plano de situación, curvas de nivel, calles y servicios existentes, así como las obras y servicios de urbanización proyectados, y especificaba los terrenos no aptos tanto en el medio urbano como en el medio rural, además de las condiciones para la adjudicación de las viviendas y sus correspondientes exenciones fiscales.

La política estatal de viviendas protegidas también fue un fracaso, básicamente por la desconexión de la política sectorial del Estado y el conjunto de la planificación económica nacional, esta descoordinación, y nuevamente la nula colaboración de entre la iniciativa privada y la pública, y la falta de capital privado inversor, desembocó en graves dificultades, que posteriormente se verán recogidas en la Ley del Suelo de 1956. Una falta de coordinación.

Desde el inicio de la legislación especial de protección a la vivienda y de ejecución de viviendas asequibles se ha tenido muy en cuenta la valoración de los terrenos porque la finalidad de todas las normativas es proporcionar viviendas dignas y adecuadas

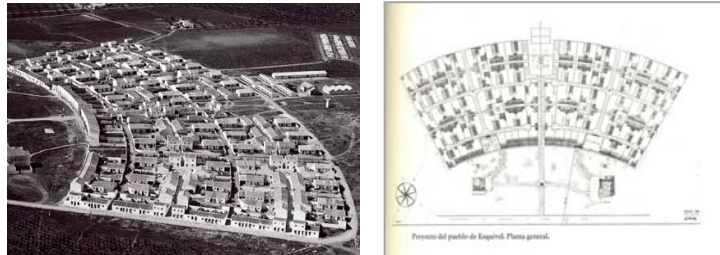
(atendiendo a cada momento) a segmentos sociales cuyas condiciones económicas les impide el acceso a vivienda a través del mercado libre.

La legislación de Casas Baratas contempla la cesión gratuita de terrenos, su expropiación forzosa y valoración, en su caso, y exenciones de impuestos para su adquisición, así como el abono de un beneficio específico denominado garantía de renta que tiene en cuenta el coste del terreno, de su urbanización y construcción, y específicamente la aprobación de los terrenos para poder construir Casa Baratas cuyo requisito necesario era las condiciones económicas del terreno justificando el precio total de adquisición, o en otro caso, la valoración que se dé al mismo, con las oportunas justificaciones, comprobando estos precios con otros análogos en la localidad.

Siguiendo esta línea, la legislación de Viviendas Protegidas también contempla el procedimiento de expropiación forzosa, y control en los valores del suelo para la tasación del precio final de la vivienda, todas estas políticas no concluyeron en buenos resultados, la falta de coordinación de las iniciativas públicas-privadas, la carencia de un profundo control a nivel sectorial y de zonificación (que sólo se conseguirá con la Ley de 1956 ) y la falta de planificación económica para la adquisición y transformación del suelo, hizo que incluso los precios no fueran del todo asequibles para la inversión privada, convirtiéndose la construcción de las viviendas para una clase acomodada que generalmente las enajenaban para obtener los beneficios importantes.

La intervención empresarial fue a nivel de negocio especulativo, movido por las grandes ganancias que podían obtener por los préstamos que se concedían a interés reducido y las subvenciones que se otorgaban a un gran largo plazo.

## *Proyecto del pueblo de Esquivel (Sevilla). Arquitecto Alejandro de la Sota*



*Fuente: Publicación "Alejandro de la Sota, Pueblo de Esquivel". Ediciones Pronaos. 1994*

### **3.6 Ley de 27 de abril de 1946 sobre Colonizaciones de Interés Local. Ley de 21 de abril de 1949 sobre Colonización y Distribución de la Propiedad de las Zonas Regables.**

La política de colonización fue casi nula hasta 1946, hasta que en respuesta a los problemas agrarios de algunas regiones, se promulga la Ley de Expropiación Forzosa de Fincas Rústicas por causa de Interés Social, esta Ley viene a reconocer la supremacía del interés social sobre la propiedad privada.

Desde 1942 y hasta 1946, los mecanismos colonizadores se concretaron en que el Instituto pudiese comprar algunas fincas, voluntariamente ofrecidas por sus propietarios, y realizara en ellas, previa parcelación y venta aplazada, algunas aisladas experiencias de asentamiento de colonos. A partir de 1946, a este procedimiento se sumó la facultad del INC para expropiar algunas fincas por razones de "interés social", pero las normas de excepciones introducidas en la propia Ley limitaron mucho la operatividad. La propia Ley en su exposición de motivos establece:

*".....no se pretende con esta Ley abordar los numerosos aspectos de una honda reforma agraria y si solo constituir un instrumento jurídico rápido y eficaz, para lograr (dentro de las disponibilidades económicas que el Poder público destina a sus fines) la solución de los problemas sociales en el campo, mediante la expropiación forzosa de la fincas rústica.....".*

La Ley de expropiación por causa de Interés social, no solo regula la valoración de la finca, sino que señala las excepciones y preferencias para la expropiación. Así los factores que pueden influir en más o en menos el valor de la tasación. Estamos en un control y fiscalización de los valores del suelo y a pesar de sus intenciones "exclusivamente sociales", esta Ley claramente iba destinada a salvaguardar a los intereses de la gran propiedad. La iniciativa de la declaración de interés social se ve mermada por los claros intereses privados a los que realmente protegía la propia Ley. La intervención del Estado en materia de control del suelo y futuras expectativas económicas, estaba de alguna manera controlado indirectamente por la iniciativa privada, por la propiedad privada, por lo tanto sin una relación económica, fiscal y

jurídica de ambas políticas: poder privado - poder público, no se podía acometer los intereses sociales a los que se dirigían las actuaciones urbanísticas.

Es en 1949 cuando una nueva ley (Ley de Colonización y Distribución de la Propiedad de las Zonas Regables, de 21 abril 1949) señala que «el esfuerzo y la iniciativa privada ya no son suficientes por sí solos al fin perseguido». A partir de entonces es el Estado el que toma la iniciativa de la puesta en riego de las tierras.

Las normas de expropiación de tierras para regadío, a tenor de la ley de 1949, vuelven a ser claramente favorables para los terratenientes. La Ley distingue entre:

a) las *tierras exceptuadas*, son que son las puestas ya en riego antes del comienzo de actuación del INC y las que están en proceso de transformación por el propietario. Todas estas tierras quedan exceptuadas de la actuación del INC y por tanto de la expropiación. Solo que existiera una pequeña mejora realizada en la finca, era suficiente para que toda ella fuera apartada de la actuación del INC;

b) las *tierras reservadas*, que son aquellas para las que el INC ofrece la ayuda necesaria para su transformación en regadío por parte del propietario. El INC podría intervenir en caso de que el propietario no actuara conforme a estos planes.

En las fincas sometidas a proceso de expropiación, los propietarios tenían derecho a una reserva en ellas de este tenor: los propietarios con menos de 30 Ha. seguían con la propiedad de toda su superficie; de las fincas entre 30 y 120 Ha. se les reservaban 30; los propietarios con más de 120 Ha. podían mantener un cuarto de su superficie.

324

Una disposición aneja de la ley establecía que el propietario podía reservar un número de 30 Ha. más por cada hijo. En cualquier caso, el beneficio aportado a los antiguos propietarios por la puesta en riego era considerable: además de recibir los beneficios derivados de la introducción del regadío, las indemnizaciones por la expropiación fueron muy altas y pagadas en metálico inmediatamente.

c) las *tierras en exceso*, son las consideradas que no llevaran un cultivo directo y no fueran catalogadas como exceptuadas o reservadas. Estas tierras son las que serían objeto de expropiación y tendrían acceso los colonos en régimen de Concesión Administrativa y tras el pago de sus obligaciones económicas pasaría a ser de su propiedad.

Con esta ley de abril de 1949, el Estado controla y fiscaliza, tanto las obras de infraestructura realizadas por ellos y por los colonos, el reparto de las tierras, el valor del suelo y las plusvalías que se generaban, por consiguiente controlaba el desarrollo urbanístico de las tierras ocupadas y transformadas, porque de la misma manera una importante labor colonizadora del Instituto Nacional de Colonización era también la construcción de las viviendas para los colonos.

Se estudiaba la conveniencia en cada caso de construir viviendas aisladas en cada parcela o agrupadas en nuevos núcleos de población, y además se gestionaban los edificios cívicos para que se adaptasen a los estilos arquitectónicos de la zona donde se instalaban, en definitiva, se controla todo.

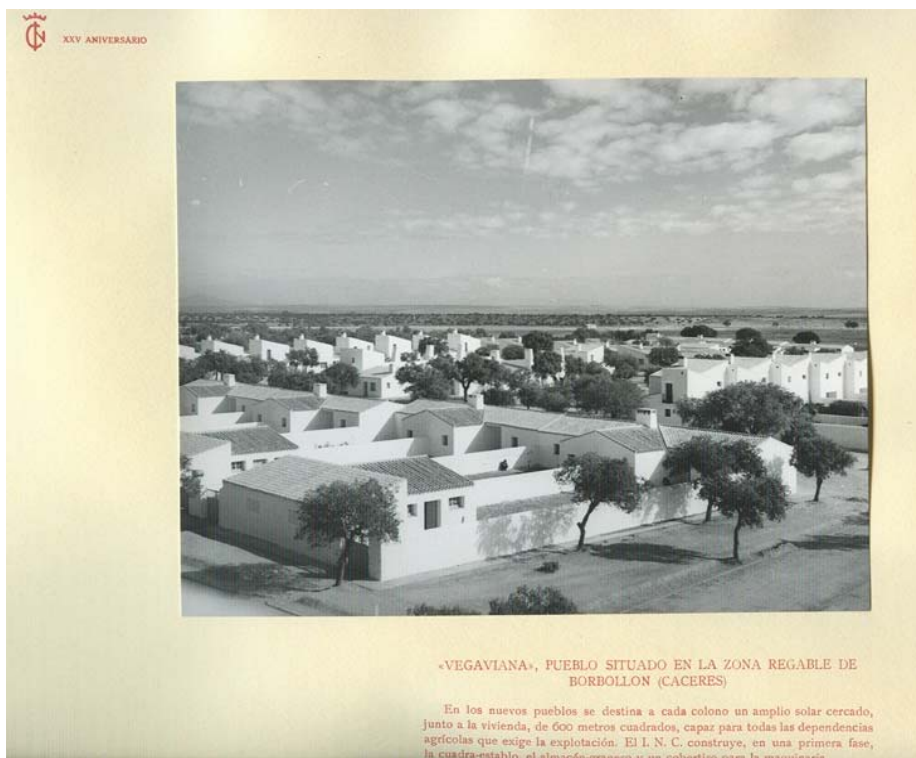


# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

La Ley referenciada a las colonizaciones de interés local en zonas regables, reconoce la necesidad de la participación de la iniciativa privada para poder aprovechar las obras hidráulicas ya realizadas y las importantes inversiones del Estado, y aunque en todo momento hace referencia a sus fines sociales, nos encontramos de nuevo en esa necesidad de que pueda existir un beneficio empresarial para que también pueda existir una participación privada. La parcelación que instaba el INC era la consecuencia de una explotación familiar capaz de recibir una remuneración por sus actividades e inversiones, “El estímulo a la empresa privada”

## *Vegania, pueblo en la zona regable de Borbollón (Cáceres)*



325



Fuente: Instituto Nacional de Colonización. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Publicación en conmemoración XXV Aniversario INC

### 3.7 La Ley de 16 diciembre de expropiación forzosa 1954

En el nuevo régimen político, el Fuero de los Españoles de 1945, dispone que la propiedad privada es reconocida y amparada por el Estado, subordinándola a las necesidades de la Nación y al bien común, se prohíbe la pena de confiscación de bienes y se establece que *«nadie podrá ser expropiado sino por causa de utilidad pública o interés social, previa la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en la leyes»*.

Con la nueva Ley de Expropiación Forzosa, hay que destacar la ampliación de la justificación de la expropiación por la referencia al interés social, ya que, según precisa la Exposición de Motivos de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, se incorpora jurídicamente una concepción que, superado el individualismo del sistema jurídico de la propiedad privada de la economía liberal, viene a entender implícita, tras toda relación de dominio, una función social de la propiedad. Consecuentemente la expropiación tiene ahora que ser configurada desde esta nueva perspectiva a fin de brindar a la Administración medios aptos para hacer efectivo el principio contenido en el estatuto fundamental de derechos y deberes de los españoles.

El fracaso de la política agraria y el desplazamiento de la población a las ciudades, tema que analizaremos posteriormente, inaugura una nueva etapa orientada a la planificación del crecimiento urbano, exigiendo la formación de planes generales para evitar la especulación y poner en marcha un nuevo sistema de “Viviendas de Renta Limitada” centrado en estimular la iniciativa privada. Con la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 y posteriormente la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 se propone entre otras finalidades, esencialmente establecer un régimen adecuado frente a la especulación del suelo. Su exposición de motivos se refiere concretamente a la retención de terrenos por propietarios que no urbanizan ni acceden a enajenar el suelo. Al valor del fondo, a la renta pura, se añade un valor adicional, una plusvalía debida a la obra urbanizadora. El beneficio es lícito si el propietario ha costeado la urbanización e incrementado el valor. En otro caso la plusvalía pertenece en gran parte a la comunidad.

La importancia de la nueva LEF de 1954 donde la preocupación por el concepto de especulación comienza a ser materia de los legisladores, se puede concretar en desarrollo de la Ley del Suelo de 1956, que en el capítulo siguiente analizaremos, recordar que durante el último período de elaboración del Anteproyecto se aprobó la Ley de expropiación forzosa, de 16 de diciembre de 1954, que ya en su art. 85 contempla las expropiaciones por razón de urbanismo, sin embargo, su regulación la remite a la legislación de régimen local «y demás aplicables», aunque en materia de justiprecio las somete a las reglas y el procedimiento de la propia Ley de expropiación forzosa.

La Ley de 16 de noviembre de 1954 de Expropiación Forzosa, optó por regular un sistema en el que, aparentemente, primaba la valoración conforme a criterios tasados que determinaban el valor objetivo del suelo, pero que, a la vez, permitía acudir a otros criterios estimativos si su aplicación no se correspondía con su valor real, término que se asimiló a su valor de mercado a las expectativas rentables que originan el desarrollo urbano.

## CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

La intención inicial de la Ley de expropiación forzosa era fijar unos “criterios objetivos” de valoraciones indemnizaciones, con las sucesivas reformas de la legislación se incorporaban matices y técnicas para, por un lado, tratar de luchar contra la especulación inmobiliaria y contener las tensiones y vaivenes del mercado y, por otro, crear mayor participación y control de la Administración. La importancia de la Ley de expropiación Forzosa de 1954 y su Reglamento es consecuencia de las posteriores normativas y regulaciones del suelo.



# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*Imagen de los primeros colonos. Vegania 1955*



*Fuente: Publicación digital de arquitectura A. Stepien y L.Barno*

## **3.8 Ley 51/1968 sobre el Régimen de las tierras adquiridas por el Instituto Nacional de Colonización (I.N.C.)**

La década de los 50 fue la etapa más prometedora del Instituto Nacional de Colonización. Con el resultado de 144 pueblos nuevos y más de 17.650 viviendas construidas. Los fondos necesarios para la realización de este urbanismo obligaron a un endeudamiento del propio Instituto e incluso a solicitar créditos en el extranjero.

Los proyectos de 1961 y 1962.

La eficiencia y la optimización de recursos se convirtieron en los principales objetivos. Tras la primera fase de colonización integral, que coordinaba la política hidráulica con la puesta en riego, y teniendo en cuenta la experiencia ya acumulada, se hizo necesario una mayor coordinación en los desarrollos de los programas regionales. Se crea por ello la Comisión de Dirección de los Planes de Obras, Colonización, Industrialización y edificación de las Grandes Zonas Regables, con el fin de aumentar la eficacia, concentrando bajo el mismo mando las decisiones importantes. Se hacía necesaria también la revisión de la Ley de Colonización 1949, por lo que en abril de 1962 se aprueba la nueva legislación, la cual propiciaba aumentar las tierras en exceso, de forma que se aumentaban los colonos, los obreros agrícolas y por tanto aumentaba el número de familias instaladas

La etapa de 1962-1973.

El primer periodo del Plan de desarrollo quedó marcado, en materia colonizadora, por el informe de 1962 del Banco Internacional, donde se denunciaba que pese a las importantes realizaciones del Instituto, los esfuerzos de mejora de las condiciones de vida rurales (escuelas, viviendas, pueblos) habían alcanzado a un número relativamente reducido de familias. También ponía en tela de juicio el criterio de invertir en las regiones más pobres por el mero hecho de serlo, pues eso suponía una dilapidación de dichas inversiones.

Las actuaciones llevadas a cabo por el INC suponen una apuesta por un modelo estricto y concreto de urbanismo, donde todo está definido y no se producen cambios. Por lo tanto no cabe la posibilidad de expectativas futuras en los valores del suelo y de la propia edificación, todo tiene su lugar y su función.

Este hecho de poder, desarrolla los trazados de los nuevos pueblos, sin estar sometidos a ningún tipo de especulación, y propicia una reflexión de muchos autores, si además de la finalidad económica de la actuación del INC también, si se estaba propiciando la ciudad ideal, un espacio donde no existiera fluctuaciones del mercado, donde no era admisible la especulación, hecho que en periodos anteriores había generado grandes conflictos, y situación que anteriormente era impensable, sobre todo en el desarrollo de las ciudades mediante los ensanches.

A modo de descripción el Instituto Nacional de Colonización era un ecléctico racionalismo de gusto rural que tenía como razón última una exigencia económica.

Para entender la evolución de los trazados dentro del instituto, resulta imprescindible establecer primero el tipo de pueblo propuesto desde su Jefatura de Arquitectura. Dicho pueblo se ve desde la lejanía como una gran masa horizontal –con algún grupo vegetal más o menos importante y coronado por un campanario. La geometría general del pueblo deriva de los ejes principales de circulación, rematados por la iglesia o el campanario. Para mayor eficiencia del tráfico, higiene y ornato se establece el principio de circulaciones separadas: carros por un lado, peatones por otro. El viario suele definir el perímetro de las manzanas y las alineaciones de los edificios, aunque el tránsito peatonal permite una flexibilidad de trazado mediante retranqueos, giros y otras articulaciones del que no suele disponerse en los viales para el tráfico de carros, más ajustado a su funcionalidad. Siguiendo el principio económico, las viviendas son adosadas y tienen acceso independiente para personas y carros. Generalmente se disponían dos plazas principales, una la mayor, con el Ayuntamiento y otra con la iglesia, que suelen estar cerca y conectadas entre sí. Este racionalismo y estos espacios perfectamente definidos no daban lugar a ningún tipo de futuras expectativas económicas.

De la misma forma y en relación con el suelo y las tierras de los Colonos, con su legislación resultaba imposible pensar y definir un modelo especulativo, en la Ley 12/1962, de 14 de abril, sobre explotaciones familiares y en la Ley 51/1968, de 27 de julio, sobre régimen de las tierras adquiridas por el Instituto Nacional de Colonización o afectadas por sus planes.

En su exposición de motivos a pesar de expresar:

*“La intensa evolución que se ha operado en las condiciones técnicas, económicas y sociales de la agricultura aconseja una mayor flexibilidad en la constitución de los patrimonios familiares a que se refiere la Ley de quince de julio de mil novecientos cincuenta y dos, sobre la base de lotes adjudicados por el Instituto Nacional de Colonización, dándoles carácter voluntario.”*

Parece que quiere determinar cierta libertad en las transmisiones patrimoniales de los suelos adquiridos con el fin de fomentar las explotaciones parcelarias de menor dimensión y de esta forma anticipar el otorgamiento de los títulos de propiedad de los lotes adjudicados, en el contenido de la misma Ley acota de manera estricta tanto las segregaciones como las transmisiones.

## Artículo segundo

*Las fincas rústicas de extensión inferior al doble de la mínima señalada, conforme al artículo anterior para la explotación familiar, constituyen unidades agrarias esencialmente indivisibles a todos los efectos legales.*

*No obstante lo anteriormente indicado, las referidas fincas podrán ser objeto de segregación o división en los siguientes casos:*

*a) Cuando al segregar de una finca una o varias porciones de ella para agregarlas a otra u otras colindantes, el resto de la finca matriz no sea de extensión inferior a la señalada como mínima en cada comarca para la explotación familiar.*

*b) Cuando las partes resultantes de la división se adquieran simultáneamente por colindantes para formar nuevas fincas de extensión igual o superior a la mínima que corresponda a la explotación familiar.*

*c) Para constitución de huertos familiares en las inmediaciones de pueblos o caseríos.*

*d) Cuando se trate de segregar parcelas sobre las que se vaya a efectuar cualquier género de edificación o construcción permanente.*

*Ley 12/1962, de 14 de abril, sobre explotaciones familiares*

A nivel de transmisiones las explotaciones siempre determinan su adjudicación a propietarios y profesionales vinculados con el sistema agrario y siempre con preferencia para los colonos colindantes, con esta medida se frena la posibilidad de existencia de varios interesados en la explotación, sus restricciones están tan acotadas que no cabe posibilidad alguna de expectativas económicas. Pero además todo ello afianzado con una fiscalización estricta de los valores de la explotación

331

## Artículo cuarto.

*Las explotaciones agrarias de magnitud familiar serán adjudicadas a agricultores profesionales, a los que se transmitirá la propiedad de las tierras y de los demás elementos de explotación, con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley, Las circunstancias que deberán concurrir en los asalariados, trabajadores autónomos y empresarios agrícolas para ser considerados como agricultores profesionales a efectos de esta Ley se determinarán por Decreto a propuesta del Ministerio de Agricultura. Tendrán preferencia los que residan habitualmente en la zona colonizada.*

## Artículo catorce.

*Cuando no exista precepto en las leyes vigentes de colonización y a efectos de la adjudicación inicial de cada lote, el precio de éste se determinará por la suma del valor medio de adquisición de las tierras de la zona, sector o finca, corregido por un índice variable, según la calidad y circunstancias, al que se sumarán las mejoras que sean imputables.*

*En lo sucesivo, y con carácter general, se fijarán por Decreto los tipos de interés y los plazos máximos y mínimos de los reintegros, del precio que los adjudicatarios de tierras deban satisfacer al Instituto Nacional de Colonización.*

Ley 51/1968, de 27 de julio, sobre régimen de las tierras adquiridas por el Instituto Nacional de Colonización o afectadas por sus planes.

Dentro del ámbito de aprobación de estas nuevas Leyes en materia de suelo agrícola y de las colonizaciones del INC, hay que entender que la nueva Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo 1956 se encontraba aprobada y vigente, redactada para fomentar un nuevo urbanismo, un nuevo hacer del urbanismo Español, por tanto la preocupación por la especulación de los suelos era ya patente en los legisladores.

La evidente influencia de la Ley de 1956, requiere que el Estado intente controlar la especulación y el fácil enriquecimiento de los colonos, hecho que ya se había producido anteriormente en la década de los cuarenta y cincuenta. De esta forma es cometido de la norma, seguir controlando y fiscalizando tanto los rendimientos de las concesiones como las propias trasmisiones, hecho que se traslada hasta la propia fisonomía de las poblaciones y que da como resultado un urbanismo concertado.

Proyecto de Casas Baratas. Fonda, Villanueva de Franco (Consolación). (Ciudad Real) Abril de 2014



Fuente: *Arquitectura Popular Manchega*. David Cejudo



# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*Retrato Ministro Hacienda Juan José Espinosa san Martín.  
Obra de Luis Mosquera Gómez*



*Fuente: Ministros de Hacienda. De 1700 a 2004.  
Tres siglos de historia / Servicio de publicaciones  
del Ministerio de Hacienda*

## 3.9 Proyecto de Ley sobre Fiscalidad especial del Suelo de 1968: Ministro Juan Juan José Espinosa San Martín

La intervención de los poderes políticos para ordenar el territorio, para crear bienestar social, vivienda digna, y generar estabilidad económica, al Estado e incluso a la iniciativa privada, así como ordenar el “mercado del suelo”, es y ha sido, una de las prioridades del urbanismo, la economía y la política.

Desde el Renacimiento con la Filosofía Medieval de "Escolástica" y la lucha por el equilibrio del mercado: Religión y economía, Impuestos y Estado; con la colonización de América, las nuevas ordenanzas y el nuevo urbanismo de Carlos V y Felipe II donde ordenar el reparto de solares según la calidad de las personas, ordenar los solares en función de las calles, la plaza y la iglesia y dotar de los medios suficientes para conseguir aprovechamiento y bienes de las tierras otorgadas, era una prioridad de los monarcas para las colonias del nuevo mundo, *“...o como su merced fuere i”, “los han de ocupar inmediatamente sus propietarios con toldo o tienda de campaña, mientras edifican; si hay riesgo de que ataquen los indios cérquese lo poblado con emplazados...”*, hasta los proyectos Legislativos que desde inicio del siglo XIX con las Leyes y Planes del Ensanche e incluso ordenanzas municipales para la realización del obras específicas de las grandes ciudades, y hasta las mencionadas leyes de Colonización, Reforma Agraria y los regímenes de viviendas “Casas baratas” o “Viviendas de Renta reducida”, nadie puede dudar de que todo lleva a poder diseñar un buen instrumento de regulación del mercado, que es necesario, para poder cumplir las políticas de los Gobiernos, y llegar al abaratamiento del suelo, la intervención pública y la fiscalización del suelo.

Se puede resolver el problema de la escasez y el uso adecuado del suelo mediante una gestión adecuada. Por ello y antes de adentrarme en las Leyes y Legislaciones Urbanísticas del suelo, y de analizar profundamente cómo se ha conseguido este ideal en nuestro siglo y desde finales del siglo pasado, hay que hacer mención al “Proyecto de Ley de la Fiscalidad del Suelo de 1968” publicado en BO de las cortes de 19 de

febrero de 1968 y redactada por Luis Valero Bermejo, que intentó que hubiera una oferta del suelo sin un control y presión por parte de la demanda.

*“El suelo constituye un elemento esencial para el asentamiento de las comunidades humanas y para la debida organización de la sociedad. Tiene por tanto una importante función social que debe prevalecer sobre intereses de sus propietarios....” “...este aumento de densidad de población en las zonas industriales, y turísticas ha ocasionando en ellas un considerable incremento de la demandad de suelo edificable, que se ha traducido en elevación de precios, elevación que se ah visto agravada por la aparición de un intenso movimiento de especulación. La especulación del suelo perjudica nuestra economía...” “La especulación se produce tanto por quienes compran solares con la finalidad de revenderlos a precios más elevados, como por los propietarios que no los utilizan para su destino y los sustraen al comercio, esperando que por el transcurso del tiempo aumenten el valor.”*

#### *Exposición de motivos de la Ley sobre Fiscalidad Especial del Suelo de 1968*

La importancia de que el Proyecto de Ley da a la fiscalidad del suelo para combatir la especulación, centra su intervención desde el punto de vista fiscal en dos impuestos:

- \* El impuesto sobre el suelo urbano.
- \* El impuesto sobre el incremento de los terrenos urbanos.

334

El primero pretende conseguir que los propietarios urbanicen y construyan, el impuesto considerablemente elevado, pretende que se aumente la oferta de los solares a precios razonables, que los propietarios vendan sus fincas por un valor no especulativo.

El segundo evitar que las ganancias obtenidas por especulación *“Ajenas al esfuerzo de los transmitentes del suelo”* sean grabadas por los impuestos de plusvalías, de esta forma asegura el efecto especulativo que existe cuando hay demanda de solares.

Una tercera medida de la reforma, establecía la inscripción registral de las transmisiones (el vendedor no podrá transmitir si no es el titular inscrito)

*“Para garantizar su cumplimiento establece la Ley la exigencia de que las transmisiones del suelo comprendidas en la misma se realicen, bajo pena de nulidad, en escritura pública y se inscriban en el Registro de la Propiedad.....”*

Las enajenaciones especulativas se formalizaban con frecuencia en un documento privado, para evitar o minimizar estas transacciones y controlar el incremento del valor del suelo así como el correspondiente fraude de los impuestos al no ser declarada la operación. La Ley aumentaba la seguridad jurídica mediante la obligatoriedad de la inscripción en el Registro de la Propiedad.

Por último, y como cuarta medida de la reforma se faculta al Estado de ejercitar el retracto de todas las transacciones en el que la diferencia de lo declarado y lo comprobado por la Administración en las transacciones exceda del 25 %. Esta medida

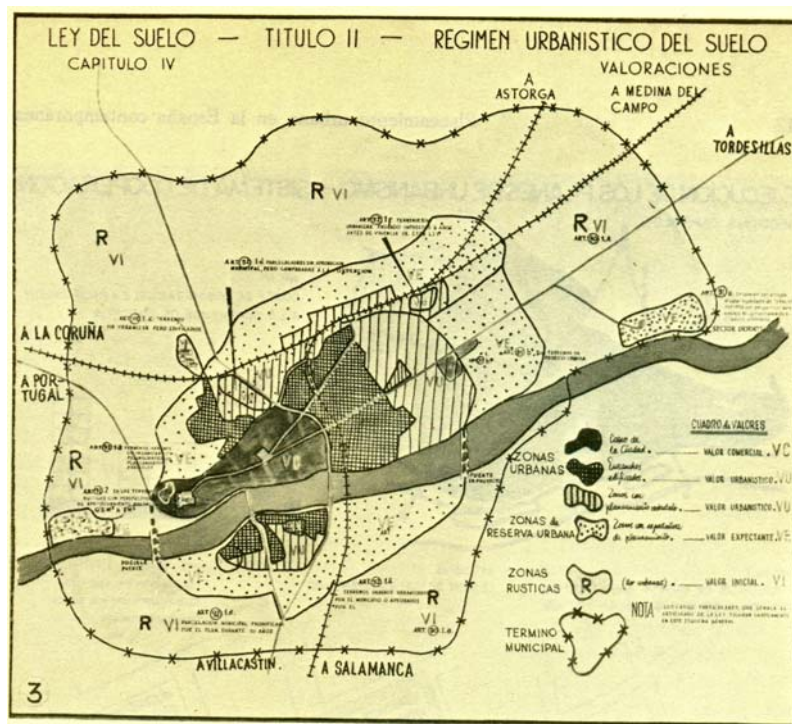
# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

suponía facultaría al Estado para poder ejecutar los impuestos de plusvalías con la realidad de la operación.

Todo esto se quedó en un anteproyecto de Ley sin aprobación, debido a la gran cantidad de enmiendas presentadas en contra de la Ley se procedió a su retirada inmediata. No podemos exponer cual fue su resultado de aplicación y su eficacia pero sí que podemos concluir en actuaciones básicas respecto a la fiscalización urbanística por parte de la Administración.

- La necesidad de actuar para romper la tensión básica de la oferta-demanda
- El control del mercado a través del control de los propietarios del suelo
- La fiscalización del suelo de y de la economía de este sector
- El control a través del planeamiento



335

Gráficos de estudios preparativos y explicativos de la Ley del Suelo  
Fuente: de Terán, 1978



## **CAPÍTULO IV. INICIO DEL PLANEAMIENTO. EL NUEVO URBANISMO Y LA CODIFICACIÓN DE LAS NORMAS**

1. DESARROLLO URBANÍSTICO DEL SIGLO XX. LA PRIMERA LEY DEL SUELO, DADA EN 1956
  - 1.1 EL SIGNIFICADO DEL LA NUEVA ORDENACION URBANA. LA GESTION DE LA URBE CON EL PLANEAMIENTO DE 1956.
    - 1.1.1 La gestión privada en la ejecución de los planes de la Ley del suelo
    - 1.1.2 La fiscalización pública con la Ley del Suelo.
    - 1.1.3 Medios económicos y financieros adecuados a las necesidades urbanísticas.
  
2. DESARROLLO URBANÍSTICO DEL SIGLO XX. LA REORIENTACIÓN SURGIDA TRÁS LA APROBACIÓN DE LA LEY DEL SEUELO DE 1975. EL TRLS - 76
  - 2.1 La necesidad de una reforma urbana
  - 2.2 La coordinación en las inversiones públicas y privadas
  - 2.3 Medios económicos y financieros adecuados a las necesidades urbanísticas.
  
3. DESARROLLO URBANÍSTICO DE FINALES DEL SIGLO XX LA ENTRADA EN EL PANORAMA LEGISLATIVO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS.
  - 3.1 EL NUEVO PLANEAMIENTO
    - 3.1.1 Ley del suelo 1990. Texto refundido 1992
    - 3.1.2 Ley 6/1994 Ley reguladora de la actividad urbanística (LRAU)
    - 3.1.3 Ley 6/1998 Ley sobre el régimen del suelo y valoraciones
  - 3.2 LA EJECUCION URBANISTICA, SU REGULACION. NUEVA REGLAMENTACIÓN DEL SUELO. COMUNIDAD VALENCIANA.
    - 3.2.1 Ley 16/2005 Ley urbanística Valenciana (LUV). Decreto 67/2006 de 19 de mayo
    - 3.2.2 Ley 8/2007 Ley del suelo. Texto Refundido de la Ley del suelo, Real Decreto 2/2008. Real Decreto Legislativo 1492/2011. Reglamento de valoraciones de todo tipo de suelo.
  - 3.3 LA EJECUCION URBANÍSTICA Y SU REGULACIÓN EN DIFERENTES COMUNIDADES AUTONOMAS. FINALES DEL SIGLO XX Y PRIMERA DECADA DEL SIGLO XXI.
    - 3.3.1. Ejecución Urbanística y su regulación en diferentes Comunidades Autónomas. En el S.XX:  
Castilla La Mancha: Ley 2/1998 de 4 de junio de Ordenación del Territorio y Actividad Urbanística.  
La Rioja: Ley 10/1998 2 de julio de Ordenación del Territorio y Urbanismo  
Aragón: Ley 5/1999 de 25 de marzo urbanística.  
Castilla León: Ley 5/1999 de 8 de abril de Urbanismo.
    - 3.3.2 Ejecución Urbanística y su regulación en diferentes Comunidades Autónomas, en el siglo XXI.  
Murcia: Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo (LSM)  
Cantabria: Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico.  
Madrid: Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo  
Extremadura: Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial (LESOTEX)  
Cataluña: Ley 2/2002 de 14 de marzo de Urbanismo  
Principado de Asturias: Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística, promulgada en el ámbito de la (LRSOU)  
Andalucía: Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística (LOUA)  
Navarra: Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTU)  
Galicia: Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural.
  - 3.4 LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL URBANISMO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA SITUACIÓN CON RESPECTO A EUROPA.



# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*Publicación de los Reglamentos para la ejecución del Estatuto Municipal. 1924*



*Fuente: Biblioteca Oficial Legislativa.*

## **1. DESARROLLO URBANÍSTICO DEL SIGLO XX. LA PRIMERA LEY DEL SUELO. DADA EN 1956.**

En el siglo XIX hubo cambios en la legislación vinculada a las actividades de construcción urbana, la transformación dependía de las inversiones. Como ya hemos visto, el cambio legislativo más importante llega con la Ley de Reforma Interior, de 18 de Marzo de 1895, que regulaba las obras de mejora, saneamiento y ensanche interior de las poblaciones y como ya hemos apuntado, era una ley que permitía a los inversores inmobiliarios la consecución de suelo central, precisamente la entrada de agentes modernos en un espacio configurado con el casco urbano tradicional.

La Peninsular de Pascual Madoz y la Sociedad Española de Crédito Comercial del Marqués de Salamanca son los dos agentes inmobiliarios más destacados y sirvieron para establecer la existencia en el siglo XIX de dos tipos de sociedades:

- 1) Las que se incorporan a la inversión inmobiliaria a partir del mercado del suelo desamortizado.
- 2) Las que se forman como parte de las operaciones financieras mercantiles, que involucra fundamentalmente a sociedades financieras que, en ocasiones, decididamente orientan su negocio hacia actuaciones claramente inmobiliarias, y especuladoras.

La actividad de La Peninsular no es muy común y está determinada por la promoción de suelo y la venta del producto edificado, utilizando el arrendamiento como alternativa al objetivo principal de venta cuando ésta no alcanza los niveles de beneficio deseado. Es el inicio y una aproximación de lo que supuso también la nueva Ley del Suelo, un mecanismo para obtener los beneficios esperados por el fomento y promoción del suelo y la vivienda, es la entrada de la inversión privada.

El 8 de marzo de 1924 se aprueba el Estatuto Municipal y el 14 de julio del mismo año el Reglamento de obras, servicios y bienes municipales, que fue el prelude de la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana 12 de mayo 1956, en adelante LS 56. Con esta normativa se consolidaron las técnicas urbanísticas utilizadas a lo largo de periodos precedentes: zonificación, estándares urbanísticos (superficie máxima edificable, índice mínimo de zonas verdes por habitante, anchuras mínimas, pendientes máximas, alineaciones, etc.), exigencia de licencia municipal, figuras tributarias nuevas (impuestos sobre incremento de valor de los terrenos sobre solares y terrenos incultos) y generalización de la obligación de formular planes de ensanche o extensión (para el extrarradio, o superficie comprendida entre el ensanche y el límite del término municipal)

Esta nueva normativa, Estatuto Municipal de 1924, distinguió entre las obras: de ensanche y extensión y obras de mejora interior, y fue el Reglamento el que recogió los primeros estándares urbanísticos de sostenibilidad, al exigir en su artículo 6 a) que se destinaran una proporción de suelos a parques, jardines y terrenos preparados para juegos y ejercicios físicos al aire libre, a fin de evitar que los núcleos urbanizados tengan densidad excesiva de población, además de la preocupación por el cumplimiento de la norma a través de la intervención municipal.

*Art. 99. Los Ayuntamientos deben fomentar el desarrollo de los parques generales y de sector, la multiplicación de las masas de arbolado y de vegetación y los jardines públicos, que sanean las poblaciones y contribuyen a su ornato.*

*Art. 100. Los Municipios deben ejercer una inspección constante para impedir que se establezcan en las vías y plazas, especialmente en las más frecuentadas, quiosco.....”*

*Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales. 14 Julio 1924*

El “Estatuto Municipal de 1924 y su Reglamento amplió la competencia municipal. A partir de entonces los Ayuntamientos estarían capacitados y hasta obligados a emprender sus obras de ensanche, urbanización y saneamiento sin necesidad de someter los planes respectivos al informe y además de hacer cumplir la normativa.

Los Ayuntamientos tendrán plena autonomía para desarrollar la política urbanística, de infraestructuras y de servicios, y en cuanto a la financiación el Estado les cederá determinados tributos y arbitrios. El Estatuto regula detalladamente el crédito municipal y el recurso a los presupuestos extraordinarios. Los "mayores recursos ordinarios y extraordinarios" con los que pudieron contar los Ayuntamientos, sirvieron para promover la ejecución de nuevas obras públicas y mejores servicios, dando mayor facilidad a la entrada de inversión privada indispensable para mejorar el nivel de vida y calidad de la ciudad.

Quedaba en manos de la iniciativa privada la actividad edificatoria, sin más limitaciones que las servidumbres y los reglamentos de policía, consistentes en ordenanzas municipales de construcción y policía urbana que atendían principalmente a las alineaciones de las vías urbanas y a aspectos sanitarios, estéticos y de seguridad. Con anterioridad a la Ley del Suelo de 56 no existía un cuerpo de urbanismo con el órgano estratégico-público, pero si se comienza a comprender que los objetivos del urbanismo no se agotan, hay que buscar mejorar la competitividad de los territorios mediante



estrategias de gestión, soluciones técnicas para su adecuada implantación y sostenibilidad (infraestructuras, servicios, comunicaciones, dotaciones), y una estrategia urbanística y financiera que desarrolle la ciudad.

Es el Estatuto Municipal y el 14 de julio del mismo año el Reglamento de obras, servicios y bienes municipales quien otorga a los Ayuntamientos la capacidad de gestión y materialización de las plusvalías.

*Art. 55. “Los recursos que proporcionen el arbitrio sobre incremento de valor de terrenos y fincas, regulado por el art. 422 del Estatuto; el impuesto de solares a que se refiere el art. 407, y el establecido por el 408 sobre terrenos incultos, podrán engrosar el presupuesto de ingresos del ensanche o extensión, cuando los inmuebles a que afecten estén enclavados en el terreno que el ensanche o plan de extensión abarquen,.....”.*

Como preludeo de la Ley del Suelo, la Ley de 8 de marzo de 1924 y el Reglamento de Obras, servicios y bienes municipales, también se adelanta a necesidad de control de la especulación evitando el proceso inmobiliario rápido de los inversores que deseaban hacer efectivo mediante la construcción y venta de viviendas, o por el sistema de arrendamiento, si no era posible la venta, evitando el cumplimiento estricto de las ordenanzas.

341

La Ley y su Reglamento, exigen ciertos trámites administrativos, controlando el cumplimiento de ordenanzas y normas de salubridad e higiene para que la iniciativa privada en el momento de la construcción no se limite a que todo sea ejecutable técnicamente y económicamente rentable, sino que alcance objetivos sociales y económicos y, por consiguiente la inversión sea productiva para el promotor y el propietario último con los correspondientes beneficios públicos.

*Art. 57. “No podrá efectuarse por particulares o empresas, sin previa licencia del Ayuntamiento, ninguna obra de nueva planta, reparación o reforma, en el suelo o subsuelo del casco del término municipal respectivo...”*

*Art. 59. “Las Ordenanzas municipales contendrán disposiciones referentes a la manera de solicitar las licencias para la ejecución de obras y señalamiento de las alineaciones y rasantes, indicando los documentos y...”*

*Art. 61. “Cuanto edificios destinados a vivienda se construyan en lo sucesivo, deberán reunir las condiciones mínimas higiénicas que a tal efecto se consignarán en las Ordenanzas municipales de la localidad respectiva...”*

*Art. 64. “No podrá habitarse vivienda alguna, ni abrirse establecimientos industriales, sin que previamente se haya efectuado por el personal que el Ayuntamiento determine, la correspondiente visita de inspección para comprobar si la obra se ajusta o no a las Ordenanzas municipales, o si se ha separado de los términos en que se formuló la petición de licencia...”*

Comenzamos un periodo urbanístico donde es indispensable la aplicación de la Ley, la formulación de nuevas maneras de legislar y el control que sobre la especulación ejerce el urbanismo.

*“...marca un antes y un después del urbanismo constreñido por las ciudades amuralladas, señalando el origen preciso de la explosión de la ciudad difusa, de las conurbaciones de la megalópolis, de la macro-ciudad-región, de la pantópolis de la red global que ahora sufrimos...”. Porque, además, supone la puesta en práctica de una fórmula de gran éxito y vigencia: basar “la financiación de las obras públicas en los beneficios privados que engendra el urbanismo municipal (...) iniciando el simbólico slogan desarrollista de que ‘el urbanismo-edificación es el motor del crecimiento de la economía’, cuya potencia es cebada con la urbanización creciente del territorio, premisa de la acumulación de la circulación primitiva del capital que sigue hasta hoy...”<sup>1</sup>*

Es el inicio de un nuevo periodo de Legislación, donde con la Ley del Suelo de 1956 se comienza a vislumbrar el interés de la economía por el territorio como fuente de riqueza. Lejos de la productividad agrícola o ganadera, y de las plusvalías derivadas de la futura urbanización, o del simple cambio de uso y de la compra-venta de terrenos

La relación entre suelo y economía será a partir de este momento el cuerpo principal de la legislación urbanística, tanto en la relación de la expansión urbanística con el desarrollo económico, la maximización de los valores o cantidades tales como la renta nacional, el beneficio social neto y el interés público, como en la lucha contra la especulación.

---

<sup>1</sup> **García-Bellido , Javier** “Pascual Madoz y el derribo de las murallas en el inicio del Eixample de Barcelona. A: El tombant de 1868-1874. Barcelona” Ed. Ajuntament de Barcelona, 2005, pp. 20-21.

## 1.1 EL SIGNIFICADO DE LA NUEVA ORDENACION URBANA. LA GESTION DE LA URBE CON EL PLANEAMIENTO DE 1956.

*“Si la mejor novela de caballerías de la Edad Media europea fue El Quijote, escrito en pleno Barroco, la mejor ley urbanística del siglo XIX es la Ley del Suelo española escrita en el postrer decenio del siglo XX. Son ambas las últimas obras posibles en su género: ya no se pudieron hacer más novelas del género de caballerías, sin caer en el ridículo reiterativo, ni se puede profundizar más en leyes urbanísticas como ésta, sin caer en el paroxismo de la filigrana. A partir de ahora hay que tejer nuevos modelos con nuevos mimbres que simplifiquen categóricamente la urdimbre de concepto de la propiedad inmueble”<sup>2</sup>*

La cultura urbanística de la época, buscaba una ciudad que proporcionará calidad de vida, con nuevos estándares. Además, según reflejó la ley en el prólogo, se esperaba que con la creación de estos nuevos desarrollos, se bajaran los precios de la vivienda, que ya resultaba inaccesible para algunos. La ley, y especialmente el Plan General como principal figura de actuación, se centraba en el desarrollo del suelo de reserva urbana, para el que no establecía, como en el caso del suelo urbano, deberes ni facultades muy concretas, dejando por tanto cierta libertad. El suelo de reserva, adquiriría los escasos deberes de éste y correspondía físicamente al suelo rústico que el plan destinaba al crecimiento de la ciudad. Con la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 mayo 1956 (LS56), surge un nuevo modelo jurídico-económico del urbanismo, rompiendo con la tradición del derecho de propiedad, reflejado en los artículos 348 y 350 del Código Civil de 1889, la LS56 realizó un cambio importante en el urbanismo, en la ordenación urbana, el uso y destino del espacio, se basa, en el predominio del interés general, pero siempre el interés particular al servicio de la colectividad.

343

*“La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes. El propietario tiene acción contra el tenedor y el poseedor de la cosa para reivindicarla.” Art. 348 C.C*

*“El propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella, y puede hacer en él las obras, plantaciones y excavaciones que le convengan, salvo las servidumbres, y con sujeción a lo dispuesto en las leyes sobre Minas y Aguas y en los reglamentos de policía.”<sup>3</sup> Art. 350 C.C*

---

<sup>2</sup> **García-Bellido García de Diego, Javier.** “Las Transferencias del Aprovechamiento Urbanístico. Antecedentes y cálculo”. *Jornadas sobre la Ley de la Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. Ley 25 de Julio de 1990*, pp. 61-118, Col Of. Arq. Catalunya, Barcelona, enero 1992.

<sup>3</sup> **Real Decreto de 24 de julio de 1889.** Por el que se publica el Código Civil. BOE 206. Ministerio de Gracia y Justicia. Artículos 348 y 350.

### 1.1.1 La Gestión Privada en la ejecución de los planes de la Ley del Suelo.

La primera Ley del suelo, surgió de la necesidad de unificar el conjunto de leyes anteriores y de luchar contra la especulación.

Exposición de motivos. Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

*Diversos problemas relativos al suelo requieren solución y entre otros los siguientes:*

*a) La retención de terrenos por propietarios que no urbanizan ni edifican ni acceden a enajenar sus terrenos para urbanizar y construir a precios de justa estimación. En la evaluación del suelo que circunda al núcleo urbano prepondera, en efecto, la tendencia de hacer actuar las expectativas de uso o rentas futuras que se incorporan así como valores adicionales al valor actual del fondo, se computa indebidamente la plusvalía que en su momento será el resultado principal de la inversión urbanizadora, sin tener en cuenta que en rigor debe estar ausente del cálculo, puesto que cuando, efectivamente llegue a producirse, como consecuencia de las obras en proceso ha de revertir en gran parte en la comunidad, previa aplicación del tratamiento fiscal adecuado. Lo cierto es, sin embargo, que suelen pretenderse precios de especulación, en lugar de precios reales, y en tanto se consiguen o no se hace imposible demora la movilización de la propiedad territorial, es decir se impide la parcelación, venta y edificación de los solares resultantes y la saturación del mercado con ofertas de terrenos a precios razonables. El beneficio que puede obtenerse de transformar el terreno rústico en solar es perfectamente lícito, siempre que sea el propietario quien haya costado la urbanización determinante de aquella mejora y subsiguiente incremento de valor. Pero en cambio, la caprichosa elevación del precio cuando todavía no se ha urbanizado ni desembolsado por los propietarios el coste de las obras correspondientes, implica usurpación de algo no perteneciente al dueño que repercute en perjuicio de la comunidad.*

*b) La imposibilidad de disponer de terrenos amplios para destinarlos a espacios libres en interés del embellecimiento y de las condiciones sanitarias de los núcleos urbanos.*

*c) La falta de distribución equitativa del aumento del valor del suelo, que debe ser afectado, en primer lugar, a amortizar los terrenos necesarios para las vías y espacios libres; en segundo término, al pago de las obras de urbanización y por último atribuido justamente a los propietarios, de suerte que desaparezcan en lo posible las desigualdades actuales derivadas de conceder la edificación intensiva a unos mientras se niega o limita excesivamente a otros.*

Esta ley, centra las limitaciones en suelo rústico, correspondiente a lo físico, al soporte de la agricultura y ganadería que aún suponían un factor importante para la economía, mientras que deja actuar con más libertad en un suelo, el de reserva, y el de valor urbano, que utiliza el elemento de obtención de las plusvalías para financiar el desarrollo urbanístico. El suelo urbano que tiene cabida en la vida urbana, es solo aquel que tenga posibilidad de generar plusvalías.

El principio de la leyes, es el derecho del propietario a edificar (en los casos establecidos) a cambio del cumplimiento de una serie de deberes, urbanización a cambio de las plusvalías. Esta filosofía se establece como la solución de los problemas económicos del Estado, se comienza a regular los Planes para una intervención de la propiedad privada y así financiar las infraestructuras de los nuevos crecimientos. El Estado carece de protagonismo y se afianza la participación privada, otorgándole la gestión de los planes. Las plusvalías son el motor del desarrollo urbanístico Español de este momento, aprovechadas por el capital privado, a pesar de los problemas especulativos que tanto preocupaban en el momento, y de esta forma a través del nuevo planeamiento de la LS56, es el capital privado quien suplía el papel de un Gobierno que no podía hacer frente económicamente a las nuevas necesidades de desarrollo. Se puede afirmar que no sólo mantuvo la propiedad privada del suelo, sino que la potenció hasta el extremo el concederle el monopolio del aprovechamiento urbanístico generado por los planes.

La LS56 estableció una relación entre la sociedad y la propiedad, por una parte se preocupó e impulsó el interés público por medio de la acción del planeamiento, los planes decidirán el uso del suelo por medio de las técnicas de la clasificación y la calificación, pero también concedió en exclusividad a la propiedad del suelo, el derecho del desarrollo urbano, atribuyéndole la necesidad de hacer y urbanizar. De esta forma la ejecución de los planes, así como el monopolio al uso y disfrute de los beneficios del desarrollo urbano, (el aprovechamiento urbanístico generado por los planes) recaían en la propiedad privada.

*“...Hay aquí un posible interrogante sobre lo que puede verse como una cierta desviación de objetivos ¿Fueron conscientes los redactores de la ley de que habían desbordado ampliamente en encargo del Jefe del estado, o , por lo contrario, pensaban que sólo en el contexto general de una ley de planificación podía abordarse la lucha contra la especulación?. Esta última postura ha sido siempre mantenida por Bidagot, pero hay quien ha señalado la escasa importancia relativa concebida en la ley a la especulación, en comparación con la sofisticada maquinaria reguladora del planeamiento. Así por ejemplo, González Berenguer dice: La Ley se ocupa fundamentalmente de dos cosas: lucha contra el desorden y lucha contra la especulación, si bien la mayoría de sus normas se ocupan de lo segundo.....” “Quedamos, pues, en que parece incierto que la Ley del suelo sea una norma que se base para acabar con la especulación, porque la verdad es que la ley ni siquiera abordó el problema”. Y llevando las cosas hasta el límite, el mismo autor atribuye plena conciencia a los autores: “los redactores de la Ley del Suelo tuvieron el suficiente talento para comprender que, en el contexto socio-económico-político actual la lucha contra la especulación no tiene demasiado sentido , y se limitaron a incluir unos artículos que indirectamente aludían a la misma”. Personalmente creo que no hubo tal lucidez y que la intención era realmente atacar a la especulación directamente a través de todo un montaje de planeamiento, el régimen del suelo y de la intervención en el mercado, con*

*una fe que descansaba en el supuesto de una capacidad de dirigismo muy superior a la que en la evolución política general le iba a ser asignada a la política urbanística”<sup>4</sup>*

En la concepción de esta Ley estaba evitar la especulación, situación producida por las anteriores normativas y por los planes del ensanche, pero la prioridad, ciertamente, recaía en la política de la iniciativa privada, la ejecución del planeamiento y la obtención del aprovechamiento, por lo tanto dadas las circunstancias económicas, las inversiones privadas solo podrían actuar e invertir si los beneficios eran productivos y rápidos, de alguna manera si existía la posibilidad de poder “especular”, con este hecho se podían adquirir las plusvalías necesarias para cumplir un fin social y determinante según lo establecido en el preámbulo de la Ley.

La propiedad se convertirá en el elemento central de esta Ley, aunque no queda evidenciado en los apartados de la norma, sí que se destacan en sus determinaciones:

- Va a señalar criterios técnicos para determinar la justa valoración de los terrenos.
- Asegurará las parcelaciones racionales apropiadas a su nuevo destino.
- Establecerá normas de justicia para la distribución de beneficios y cargas resultantes del planeamiento entre los propietarios afectados. Y para ello propone como soluciones, dar facilidades de expropiación y fórmulas para proceder a la reparcelación, recurriendo tanto a la gestión pública como a la privada a través de cuatro sistemas: cooperación, compensación, cesión de terrenos viales y expropiación.

346

En estos momentos de la nueva normativa, la iniciativa empresarial parece salir reforzada, ya que el sistema de expropiación, permitiría que la Administración y personas privadas autorizadas puedan emprender la urbanización de un sector completo y expropiar un polígono sin necesidad de la previa aprobación del plan parcial.

- Intentará liberar el desarrollo urbanístico del obstáculo en el mercado del suelo producido por la especulación del suelo.

Se estimulará al propietario para que por sí mismo o asociado a otros emprenda las tareas urbanizadoras, de tal manera que sea él como titular quien protagonice la actuación en casi todos los casos. De esta vinculación va a surgir otro de los rasgos asociados a la Ley de 1956, como es el fenómeno de la especulación. Y es a partir de este momento cuando nunca va a desaparecer esta preocupación en las políticas urbanas.

---

<sup>4</sup> **Terán Troyano, Fernando.** *“El Planeamiento Urbano en la España contemporánea 1900/1980”* Ed. Alianza universidad. Madrid 1982. pp 314-315

## 1.1.2 La fiscalización pública con la Ley del Suelo.

La Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 se ha consolidado como la primera norma que en forma innovadora y adelantada a su tiempo, proclamó el urbanismo como función pública, de un urbanismo en el que las obligaciones de los particulares derivaban frecuentemente de un acuerdo de voluntades y las limitaciones de los propietarios sólo provenían de unos proyectos de alineación o de ensanche, o de las prescripciones de las ordenanzas municipales, se pasa a un urbanismo «función pública». En adelante, el urbanismo se configurará como potestad administrativa y se fundamentará, en un nuevo estatuto jurídico de la propiedad del suelo, y definirá una posición de los particulares en términos de colaboración con el poder público. La responsabilidad en lo que concierne a la ordenación urbanística de todo el territorio recae pues en el poder público y, en consecuencia, este debe guiarse por el interés público.

Como ya es conocido, en 1949, el Jefe de Gobierno encargó la elaboración de una ley que combatiera la “especulación del suelo”, problema que aun teniéndose en cuenta, no supuso la preocupación principal de la ley finalmente aprobada. En 1951, año en el que apareció el primer anteproyecto de Ley del Suelo, esta debía sustituir la normativa anterior, de perspectiva local y ámbito reducido sin olvidar las *Leyes de Reforma Interior de Poblaciones* de 1892 (para Madrid y Barcelona), la de *Ley de saneamiento y mejora de interior* de 1895, la *Ley de Bases de Régimen local* de 1945, y la *Ley de solares* de 1945, siendo éstas últimas un primer intento de terminar con la especulación y de obtener plusvalías mediante fiscalización y control de los precios del suelo. Es por lo tanto el cometido de la LS 56, combatir las especulaciones, fiscalizar el suelo para obtener plusvalías, pero sin olvidarse de la propiedad privada, que los particulares colaboren y obtengan sus ganados beneficios.

En el título segundo, Régimen urbanístico del suelo, se detallaba la calificación urbanística, en la que se recoge la división que el Plan de Ordenación hacía del suelo de los municipios y además, es la que conferirá los derechos y deberes a la propiedad a través de esta división de suelos. En el mismo título se incluían tres capítulos más: Patrimonio municipal de suelo (propiedad), Parcelaciones y reparcelaciones (reparto) y Valoraciones (valor económico). La ley clasificaba el territorio de los municipios en tres tipos de suelo: Urbano, de Reserva urbana y Rústico. En aquellos sin Plan General, sin embargo, se distinguía únicamente entre suelo Rústico y Urbano.

- **Suelo urbano** (suelo usado)

El suelo urbano comprendía aquellos terrenos que estaban incluidos en el perímetro del casco. Como única limitación figuraba el no poder ser edificado si no se cumplían las condiciones de solar, y en tal caso deberá edificar los solares, bajo la carga de expropiación. Como único deber, la cesión de terrenos para viales, parques y jardines y el costeamiento de la urbanización como pago justo a los beneficios obtenidos de ella (LS56 art. 114).

- **Suelo de reserva urbana** (Suelo para usar)

Aquellos terrenos que el Plan General recogía para ser urbanizados, comprendido entre el perímetro del casco y el perímetro urbano definido por el Plan General. No se detalla en este caso al igual que en el anterior ningún tipo de estatuto o deber, a excepción de las obligatorias cesiones. (LS56, art. 64).

- **Suelo rústico** (Suelo sin usar)

El suelo rústico según esta ley era el suelo sobrante, es decir, el que no «fuera incluíble en ninguno de los artículos precedentes» (LS56, art. 65). Es por tanto un suelo sin definir.

La Ley configura las facultades sobre los terrenos, según su calificación urbanística, constituyendo un estatuto jurídico del suelo. Las limitaciones y deberes que implica Y definen se limitan a las cesiones de suelo necesarias para configurar la ciudad. a pesar de art. 72 sobre la forma de configurar el Patrimonio Municipal del suelo, este no se obtiene a través de la aportación de los propietarios

*“1. Los Ayuntamientos de capitales de provincia, los de población superior a cincuenta mil habitantes, los que voluntariamente lo acuerden, los demás que señale la omisión Central de Urbanismo, constituirán su respectivo Patrimonio municipal del suelo.*

348

*2. Dicho Patrimonio tendrá por finalidad prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones, y se adscribirá a la gestión urbanística para la inmediata preparación y enajenación de solares edificables y reserva de terrenos de futura utilización.”* Art. 72 LS56

*“1. La adquisición de terrenos para constituir el Patrimonio se verificará conforme al programa de actuación del Plan general de ordenación urbana, si estuviera aprobado.*

*2. La adquisición de terrenos para formar reservas de suelo podrá efectuarse mediante expropiación.....”* Art. 73 LS56

Las fiscalizaciones del suelo reflejadas en esta primera Ley del Suelo, se refieren a la ordenación urbana y a los problemas socioeconómicos, intenta “ordenar” la ciudad, no existe todavía el planteamiento de generar nuevos suelos para que la ciudad crezca. El ideal que establece esta Ley para el urbanismo es que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución, no viable en estos momentos en España ya que requeriría fondos cuantiosos, y causaría graves descontentos a la propiedad y a la iniciativa privadas. Por ello la Ley se limita a exigir deberes básicos en las transformaciones del suelo, y para solventar la necesidad del Patrimonio Municipal de Suelo remite a la expropiación. No obstante sí que existe una cierta preocupación por la necesidad de obtener un suelo asequible, un suelo fiscalizado, para prevenir, encauzar y desarrollar la expansión urbana. Con la incorporación del capítulo IV, donde se regulan los valores del suelo, de alguna manera



se establecen una fiscalización del suelo, pero siempre sin olvidar a la propiedad privada, de hecho define para ello el valor expectante.

*“El valor expectante se determinará mediante el señalamiento previo de los datos siguientes:*

*Primero.—Demarcación del conjunto de los terrenos que, en el sector de que se trate, se encuentren en condiciones análogas de poder ser objeto de utilización urbana dentro del plazo máximo de quince años.”.*”

*“..... El valor expectante de cada parcela se obtendrá sumando a su valor inicial la plusvalía que, por unidad de superficie, le corresponda, según el señalamiento efectuado conforme al párrafo primero.....”* Art. 87 LS 1956

Esta preocupación por la adquisición de la totalidad de las superficies afectadas por el planeamiento escapaba a los medios económicos del Estado, de los grandes Municipios y de las Provincias, pero en cambio es asequible a las pequeñas Corporaciones locales, pueden adquirir paulatinamente terrenos que sirvan como reguladores de precio en el mercado de solares. Considerándolo así, la Ley prevé la constitución de "patrimonios municipales suelo", con carácter obligatorio para los Municipios de población superior a 50.000 habitantes, (ya en 1955 con el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 27 de mayo, consideraba este sistema como una nueva forma de fiscalizar el suelo y obtener las plusvalías necesarias, ante los cambios que se avecinaban).

349

Posteriormente con la propia Leyes del Suelo, en la LS56, se estableció la obligación de consignar una cantidad equivalente de un 5 % del presupuesto del Ayuntamiento para destinarlo al patrimonio municipal del suelo, hay que fiscalizar el suelo para conseguir objetivos, todo ello como preámbulo de las verdaderas necesidades de obtener Patrimonio Municipal es vistas a evitar especulaciones y abaratar los suelo del mercado inmobiliario, en definitiva fomentar la política de vivienda asequible, y que posteriormente el TRLS de 1976 incorporó la cesión obligatoria del 10 % del aprovechamiento urbanístico.

En definitiva La Ley quiere apostar por una intervención pública en el mercado del suelo, una forma de regular los precios del suelo, siempre en beneficio del interés general. El fracaso de esta política hay que establecerlo en la falta de ejecución del planeamiento, la escasez de suelo apto para edificar, y ello por la falta de expectativas futuras inminentes y de fácil gestión.

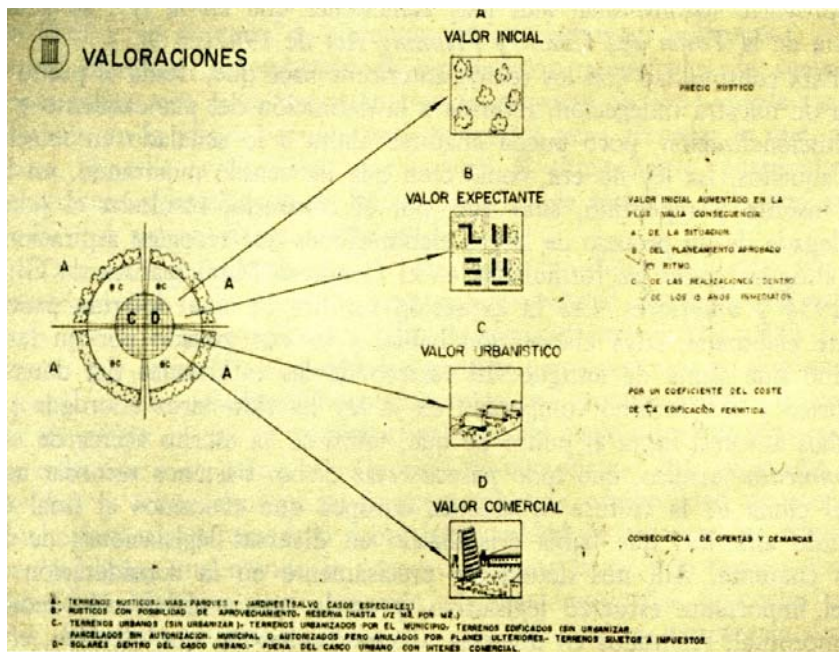
Con este mecanismo como sistema de regulación y fiscalización de los precios del suelo no se llega a conseguir las directrices establecidas en la Ley. A este respecto Ramón Martín Mateo <sup>5</sup> ha escrito:

---

<sup>5</sup> **Martín Mateo, Ramón. (1928-2014)** Catedrático de Derecho Administrativo, autor del primer manual universitario de derecho ambiental. Rector de la Universidad de Alicante y el País Vasco.

“con estas reservas públicas de suelo se esperaba crear una masa de suelo que saturase la demanda. Como es sabido el mercado del suelo es oligopólico, pocas manos lo controlan y determinados operadores pueden, de alguna manera, orientar los precios. Es sobre todo inevitable, que algunas localizaciones, los centros urbanos, se paguen precios rígidamente fijados por los propietarios. Sin embargo, en las zonas de expansión, en la periferia se contaba que con la creación de los Patrimonios Públicos de Suelo se incrementase la oferta, equilibrándose de alguna manera el mercado. Pero todo ello ha tenido, salvo excepciones, poca trascendencia, estos mecanismo no han funcionado”

Gráficos de estudios preparativos y explicativos de la Ley del Suelo. Valoraciones



Fuente: **de Terán, Fernando**. 1978 *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980)*. Madrid: Alianza Universidad. Segunda edición.

- A. Precio rústico
- B. Valor inicial aumentado en la plusvalía consecuencia:
  - a. De la situación
  - b. Del planeamiento aprobado en ritmo
  - c. De las realizaciones dentro de los años inmediatos.
- C. Por un coeficiente de coste de la edificación permitida
- D. Consecuencias de las ofertas y las demandas.

Un ejemplo de la situación de la empresa privada frente a la Administración es la tramitación del expediente del "Parking de la Barriada de Juan XXIII" y que a continuación se expone, podemos comprobar que la expectativa municipal era siempre garantizar el beneficio empresarial de la empresa promotora. Quedando relegado a segundo término el Patrimonio Municipal del Suelo (PMS).

## Parking Privado en la Barriada de Juan XXIII

*El Ayuntamiento de Burgos compró una parcela de suelo en Gamonal de más de 50.000 m<sup>2</sup> al propietario D. Pascual Moliner Escudero, a la sazón concejal del Ayuntamiento de Burgos en ese año de 1958, por un importe de 10.637.101 ptas.(Archivo Municipal 20-1399). Se propuso adjudicar este suelo a una empresa inmobiliaria privada para la construcción de al menos 1.000 casas, acogidas a los beneficios de la Ley de Viviendas de Renta Limitada. La única empresa que se presentó a la subasta fue la sociedad promotora EDISSA (Entidad Compañía de Edificaciones Sociales S.A) domiciliada en Barcelona y representada por D. Ramón Sanahuja Bosh, cuya oferta alcanzaba la cantidad de 11.140.426 pesetas.(Archivo Municipal 11-1291). Así comienza la construcción de la Barriada de Juan XXIII, antes las "mil viviendas".*

*Se enajena a esta promotora el solar perteneciente al Patrimonio Municipal del Suelo según la Ley del Suelo de 1956. Más tarde y tras la construcción de las primeras 600 viviendas, hay unos tiras y aflojas entre el Ayuntamiento y Edissa, tras los cuales, se aprueba una Memoria en el Pleno del 21 de Junio de 1966 en la que sitúan en plano unas dotaciones: Iglesia y casa parroquial, Colegio y un mercado. Tanto el centro religioso como el educativo son producto de una cesión al Arzobispado y una venta a las Hermanas del Amor de Dios, mientras que el terreno destinado a mercado se cede al Ayuntamiento. Este último nunca fue construido y la zona quedó como jardín y espacio libre aún existente y de reciente remodelación. Sí se construyeron tanto la Iglesia de Fátima como el Colegio de Juan XXIII, quedando sin uso el solar anexo perteneciente a las Hermanas del Amor de Dios.*



### 1.1.3 Medios económicos y financieros adecuados a las necesidades urbanísticas.

Con la Ley del Suelo de 1956 se opera una verdadera forma jurídica de la actividad urbanística, considerándose por primera vez el urbanismo como una función pública. A partir de entonces la ordenación urbanística -que se originaba mayoritariamente fruto del acuerdo de voluntades- pasa a configurarse como producto de una planificación pública guiada por el interés general. No obstante la Ley disponía una cobertura legal para una serie de acuerdos que podían hacerse con los particulares (en este sentido fueron comunes los convenios expropiatorios) con objeto de no provocar una rigidez excesiva en la aplicación de la misma.

En el sistema urbanístico y desde la legislación de 1956 son los propietarios de terrenos urbanos y urbanizables quienes deben financiar la urbanización y la edificación, como forma de rescatar para la comunidad las plusvalías urbanísticas.

El propietario debe satisfacer los gastos de la urbanización como compensación y dentro de los límites que implica la plusvalía determinada por la transformación de los terrenos en solares o la mejora de sus condiciones de edificación. Se afecta en definitiva el aumento del valor del suelo originado por el planeamiento al pago de los gastos de urbanización.

La Ley de Régimen Local de 1955 atribuyó como primera competencia municipal la “gestión urbanística en general, saneamiento, reforma interior, y ensanche de las poblaciones; vías públicas, urbanas y rurales; viviendas; parques y jardines; campos de deportes” (Art. 101.2.a). Se estableció el “Plan General de urbanización” para la “reforma, ensanche, higienización y embellecimiento”, aunque la mayor parte de los municipios siguieron ejecutando sus planes de ensanche, de extensión y los planos de alineaciones sin dotarse de un instrumento de conjunto. A veces se partió de los planos de alineaciones que, completados con un plano de zonificación, fueron calificados como Plan General. Las obras de urbanización acapararon los esfuerzos de las municipales, que diferenciaban las de reforma interior de poblaciones, el ensanche, la extensión y el saneamiento, pero la capacidad económica se fue mermando en muchos municipios

A partir de la Ley de 12 de mayo de 1956, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, la función pública urbanística se configuró al servicio y garantía del derecho de propiedad, como urbanismo de obra privada. Con algunos matices se asumió la decisión pública en la planificación y el desarrollo, la transformación por la ejecución y el control del ejercicio de los derechos preexistentes por parte de los propietarios, quienes percibían las plusvalías, limitándose la participación colectiva de las mismas a unas cesiones de terrenos cuyos beneficios habían percibido, y a la ejecución de la urbanización en su propio interés. En momentos posteriores se hizo partícipe a la comunidad de una pequeña porción de esas plusvalías, que fue considerada una “privación o cesión” de algo que, por su propia naturaleza y derecho, pertenecía a las facultades dominicales. Por ello, a la hora de determinar el valor del bien expropiado se le computaban las plusvalías urbanísticas, decisión que conducía a un valor de mercado superior al de su naturaleza de suelo rústico y de la capitalización de los resultados derivados de su capacidad productiva, esta política creó graves dificultades

a actuaciones posteriores, en es el caso de la vivienda, los costes de suelo se dispararon y no pudieron ser aceptables para hacer asequibles las viviendas.

El planeamiento urbano como eje del sistema ordenación-redistribución-ejecución-edificación que permitía la transformación del suelo, concretando el régimen jurídico abstracto de los tipos de suelo establecidos por la Ley. También incorporó medidas tendentes a incidir en la vivienda a través de la política de suelo, como la edificación forzosa (arts. 142-151), los patrimonios municipales (arts. 72-76) y el derecho de superficie (arts. 157-161), que siguieron utilizándose en la legislación posterior.

La actividad urbanística condujo en cierto modo a un desprecio del planeamiento para dar prioridad a la eficacia de la acción pública en la atención de las necesidades inminentes de suelo industrial y residencial, pero la ineficacia de los municipios y su falta de la capacidad financiera, además de la rigidez del planeamiento municipal y de los sistemas de actuación de la Ley del Suelo exigieron medios de acción rápida al servicio de los organismos autónomos dependientes del Ministerio de la Vivienda, Gerencia de Urbanización e Instituto Nacional de la Vivienda, a los que se encomendó atender las necesidades de suelo para los nuevos polígonos industriales y residenciales. Con esta finalidad se dictó la Ley 52/1962, de 21 de julio, sobre valoraciones de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de planes de vivienda y urbanismo, que permitió acciones directas con modificación del planeamiento de hasta el punto de utilizar nuevas técnicas de acción sobre suelo no urbanizable con bajos costos.

La LS de 1956 provoca a los propietarios a un intenso régimen de intervención administrativa que intenta conciliar sus legítimos derechos con la realización del interés general. La participación de los propietarios del suelo en la ejecución del planeamiento puede ser nula en caso de optar por la ejecución pública mediante expropiación o absoluta en el caso de optar por el sistema de compensación.

La iniciativa empresarial también cabe en este modelo: adquiriendo los terrenos necesarios para asegurar la posibilidad de imponer el sistema de compensación; negociando con los propietarios de los terrenos que se van a desarrollar por el sistema de compensación y que, normalmente, necesitarán contratar con una empresa la urbanización de sus terrenos; y presentándose a los concursos convocados por la Administración cuando opta por la gestión indirecta en la ejecución del planeamiento por el método de expropiación.

Pero incluso cuando se opta por la ejecución privada del planeamiento el modelo es público porque se está ejecutando un planeamiento público y esa ejecución está sometida a la intervención administrativa.

Ello no impide que quepa concebir modelos todavía más públicos, absolutamente públicos, en los que se prescinde por completo de la participación de los propietarios y la iniciativa empresarial. El mismo legislador ya se planteó esa posibilidad cuando se aprobó la LS56. Y así, en la Exposición de motivos de esta ley se afirma que:

*«si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución, sin embargo, no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privadas».*

Aunque sea descartada la idea de prescindir completamente del propietario, no cabe su anulación puesto que la capacidad económica de la Administración no es suficiente para asumir el planeamiento y la transformación de la ciudad como ya se demostró en otras actuaciones del siglo XIX.

Nunca se ha llegado a dar el paso de prescindir absolutamente de los propietarios porque el modelo urbanístico está insertado en una economía de mercado, y en una economía de mercado es inconcebible pretender urbanizar sin contar con la propiedad del suelo, bien permitiendo a los propietarios urbanizar y adquirir plusvalías para que mediante los medios económicos que dispone se puedan obtener un interés general.

## 2. DESARROLLO URBANÍSTICO DEL SIGLO XX. LA REORIENTACIÓN SURGIDA TRAS LA APROBACIÓN DE LA LEY DEL SUELO DE 1975. EL TRLS 1976

La inoperancia y la falta de resultados de la Ley del Suelo de 1956 dio lugar al nacimiento del primitivo «urbanismo concertado»,<sup>6</sup> afirmación de muchos profesionales, esta manera de ver del urbanismo se consolidó y se propició legislativamente por la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación urbana.

*“El urbanismo concertado se desarrolló en torno a los Programas de Actuación Urbanística, como instrumento para conseguir la ordenación del suelo urbanizable no programado. Esta figura suele citarse como antecedente de lo que hoy se entiende por convenios urbanísticos”.<sup>7</sup>*

Son muchos los problemas relativos al suelo que han requerido una búsqueda de soluciones:

- a) La retención de terrenos por propietarios que no urbanizan ni edifican, ni acceden a enajenar sus terrenos, para urbanizar y construir, con precios de justos.
- b) La imposibilidad de disponer de terrenos amplios para destinarlos a espacios libres de interés social
- c) La falta de distribución equitativa del aumento de valor del suelo, que debe ser afectado

*“El examen de la situación urbanística española permite concluir que, a pesar de los esfuerzos de gestión desarrollados en los últimos años y de las cuantiosas sumas invertidas para regular el mercado del suelo, el proceso de desarrollo urbano, se caracteriza en general, por la densificación congestiva de los cascos centrales de las ciudades, el desorden de la periferia, la indisciplina urbanística y los precios crecientes e injustificados del suelo apto para el crecimiento de las ciudades.”*  
*Exposición de motivos. Ley 19/1975*

Los dos problemas principales que seguían permaneciendo y que dio origen a la necesidad de la reforma de la ley eran la lucha contra la especulación, y la rigidez del planeamiento, tal y como estaba planteado en la legislación anterior, que difería en gran medida de la práctica real que se había realizado durante los últimos años.

---

<sup>6</sup> **Bustillo Bolado, Roberto-Cuerno LLata, José Ramón** “Los convenios urbanísticos entre las Administraciones Locales y los particulares” Ed. Aranzadi, Pamplona 2001, pp. 35-74; Vid.

<sup>7</sup> **Cano Murcia, A.** “Teoría y práctica del convenio urbanístico” Ed. Thomson-Aranzadi, Pamplona 2006; pp. 23-27.

En algunos sectores de la política y estudiosos, se defendía que el problema de la Ley del suelo de 1956 había sido la falta de cumplimiento, la necesidad de un planeamiento más dinámico y menos terminado de antemano, nosotros analizaremos con base a estos puntos de vista el porqué de la necesidad de la reforma urbana y como se desarrolló en la obtención de esas plusvalías tan necesarias para evitar los problemas iniciales.

No hay que olvidar que parte del problema por la incesante necesidad de regular el suelo, fiscalizar los precios y gestionar el planeamiento, ha sido el problema de la vivienda. El análisis que se hacía en la etapa franquista sólo se planteaba como una cuestión de déficit objetivo de viviendas, es decir, como una carestía de vivienda., desde 1939 con el Instituto Nacional de la Vivienda, dependiente del Ministerio de Gobernación, cuando ya se empezaron a diseñar instrumentos con el fin de generar el espacio urbano de viviendas protegidas, y en 1959 con la creación de la Gerencia de Urbanización dependiente del Ministerio de la Vivienda (Ley 43/59 de 30 de julio), para iniciar los planes Nacionales de Vivienda, todas las disposiciones y normativas siempre iban conducidas al intento de armonizar el urbanismo y la obtención de la propiedad del suelo. La labor de la política de la vivienda pasaba por conseguir el suelo necesario para neutralizar el efecto de la especulación. La política de la vivienda fue sobre todo la política del suelo y de la subvención de la edificación. Con la aprobación de la Ley del suelo de 1975, y de la Constitución Española, se comienza a reconocer el papel de la Comunidad Autónoma, como los organismos centrales para la creación de suelo, tarea cada vez más esencial en la política y el planeamiento urbano.

*“De siempre el principal obstáculo para llevar a cabo las viviendas necesarias, no es otro que el suelo. Lo que impide que los planes urbanísticos se hagan efectivos es la acción de los propietarios de los terrenos en defensa de sus móviles privados y en contra de los intereses generales.”<sup>8</sup>*

---

<sup>8</sup> **Salgado Torres, Enrique.** “Discurso ante las Cortes Españolas en defensa del Plan Nacional de la vivienda, 1961-1976.” Biblioteca Central del Ministerio de la Presidencia. Ministerio de la Vivienda, Madrid 1962. pp.36.

---



# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

Publicación del discurso E. Salgado Torres, Director General de la Vivienda. 1961

ABC. JUEVES 21 DE DICIEMBRE DE 1961. EDICIÓN DE LA MAÑANA. PAG. 57

sociales, ya que no evitar, amenguaron la gravedad del peligro. Sea nuestro aplauso para quienes, por tanto esfuerzo, merecen la gratitud de la patria. Por si fuera poco, otra nueva catástrofe vivió a zotar el destino de aquella ciudad y a llenar de luto los hogares y de dolor los corazones. Nosotros compartimos ese dolor. Parece que ese sol radiante de Sevilla habrá de oscurecerse de nuevo para presidir los funerales de las víctimas. No es sólo Sevilla la que padece sus desventuras. Es España entera. La hora España entera, por algo es madre de una de sus hijas más predilectas. Lo que demuestra unidad de la patria a la hora de estos grandes cataclismos.

Señala que hace unos momentos el señor Alarcón de la Lastra, procurador sevillano, acababa de mantener un dictamen en beneficio del resurgimiento de Valencia, que también sufrió análoga inundación y parecida catástrofe. Ello es prueba evidente de nuestra unidad, que no han inventado las constituciones ni han decretado los gobernantes, que anida en el corazón español. Las Cortes Españolas no pueden permanecer mudas ni insensibles ante el dolor del pueblo hermano, y yo tengo la seguridad de interpretar el sentimiento de la Cámara enviando a Sevilla, por medio de sus representantes en Cortes, que hoy no pueden acudir a esta sesión, no sólo el testimonio de nuestro profundo pesar, sino la promesa de hacer cuanto sea menester hasta que desaparezca, si no el recuerdo de tan inolvidable aventura, el último vestigio de ambas dolorosas tragedias.

El Sr. Bilbao añadió que España vive en paz y progreso constante, como un oasis en medio del caos de infortunios y tragedias que padece el mundo. Ni un solo día pasa sin que el derecho de gentes no padezca el tiraje de la barbarie ni un crimen que no reciba el escándalo de la unidad. Se habla de libertad y parece la agonía de la libertad. Triunfa la dialéctica materialista contra el derecho natural, condición precisa de la dignidad humana, que enarbolando las banderas de las democracias acaba en el triunfo de los totalitarismos estatales: Cuba, Rusia, la China roja. Aquí quedan España y Portugal defendiendo sin vacilaciones los postulados del derecho de gentes que nació cuando Portugal y España, compañeros en una misma empresa, recorrieron el mundo con la cruz por delante y el Evangelio en la mano. Y son muchos quienes, olvidando todo eso, parece como si quisieran arrancar de la Historia las páginas más honrosas para la especie humana.

España, la primera víctima, comprende quizá mejor que ninguno el gran dolor de ese pueblo hermano en esos instantes críticos de su historia. Admira la fortaleza de sus gobernantes y el heroísmo de sus soldados, que en Angola y Goa luchan y vierten su sangre no sólo por la causa de su soberanía, sino por la de la civilización.

Recuerda la reciente visita de Américo Thomas saludado entusiastamente por el pueblo, como símbolo de amistad. Por eso nuestro saludo a Portugal, a sus gobernantes y su Ejército heroico, en solidaridad cordial con ellos. En tanto el mundo vive entre zozobras e inquietudes, por un mañana desconocido, en Roma, un anciano octogenario, Vicario de Cristo, predica un día y otra la paz para todos los hombres, todos los pueblos, todas las razas. Esa paz que España como Portugal predica para todos los pueblos que amen de veras la justicia, en la que descansa el verdadero derecho internacional.

El Sr. Bilbao, interrumpido en varios pasajes de su discurso, fue aplaudido largamente al final.

Plan Nacional de la Vivienda - 1961-75

DISCURSO DEL SR. SALGADO TORRES  
Leído el dictamen emitido sobre el Plan Nacional de la Vivienda para el período 1961-1975, lo defende D. Enrique Salgado Torres, director general de la Vivienda. "La trascendencia del proyecto—dice—no dimana sólo de la cuantía de los créditos que habéis de aprobar—prosigue, di-

rigiéndose a los procuradores—, ni de la autorización a conceder, sino de la importancia que tiene el Plan Nacional de la Vivienda, que merced a esta ley se pondrá en marcha y resolverá con carácter definitivo un problema que todos sentimos por su importancia y por la trascendencia que para la constitución de unos hogares cristianos implica el dotarlos de alojamiento digno y decoroso, como reiteradamente han propugnado las Leyes Fundamentales sobre las que descansa el Régimen español."

"Se trata—dice en otro momento de su intervención el Sr. Salgado Torres—, de dar la posibilidad de que la vivienda del hombre sea para él algo más que un mero espacio cubierto que le sirva de albergue; que sea además, y por encima de eso, el marco adecuado para la intimidad del hombre, para el desarrollo económico de su personalidad, para el estímulo de ella en las horas de reposo, de meditación y de vida familiar."

El Plan Nacional prevé su desarrollo

económico coordinado al previsible del país en la etapa que se está iniciando, y el cumplimiento de los artículos 4.º y 35 de la ley de 15 de julio de 1954, que obligan al Instituto Nacional de la Vivienda a someter a la aprobación del Gobierno los planes generales de construcción de viviendas, ha sido precedido de un estudio todo lo detenido y profundo que han permitido los datos y supuestos de todo orden de que se disponía."

El desarrollo se asentará, de acuerdo con los criterios que expone. Las metas a alcanzar por el Plan Nacional a lo largo de su desarrollo pueden cifrarse en la construcción de 3.713.900 viviendas, que integran las necesidades totales en el período por déficit, incremento demográfico, reposición del patrimonio inmobiliario y movimientos migratorios internos que un proceso de desarrollo económico exige. El ritmo de construcción irá aumentando anualmente, desde las 126.085 viviendas que se prevén para 1961, hasta 353.510 en 1976, ritmo anual este último que se considera

Magnífica oportunidad!

## ABRIGOS de gran moda a precios muy interesantes

### Para SEÑORAS:

Abrigos en gamuza de magnífica lana, marrón, tostado y rojo. Manga pegada por delante y japonesa en espalda. Tres botones, trabilla. Vuelo recogido marcando línea "cavase".

995

### Para CABALLEROS:

Gabanes en cheviot de una fila, rectos, costuras montadas y bolsillos horizontales con cartera. En espi-ga blanco y negro; y hom-mespunt blanco, marrón y negro

795

### Para NIÑAS:

Abrigos de paño con manga pegada. De una fila de botones. Para niñas de 5 años

395

### Para NIÑOS:

Abrigos de cheviot con manga pegada y trabilla, desmontable. De 9 a 12 años

449

Abrigos cruzados con manga pegada o de una fila, con manga raglan. De 2 a 6 años

375

Aproveche esta oferta especial

Galerías Preciados   Galerías Lista 56   Sederías Carretas

## 2.1 La necesidad de una reforma urbana.

*“En el terreno de la política urbanística, tras el ruidoso fracaso del sistema jurídico vigente, puede apreciarse la ausencia de una política de Plan por parte de la Administración, al no poder comprometerse con el planeamiento urbanístico, incluso el realizado por ella misma. Este hecho comporta la ausencia de control del desarrollo urbano, con tendentes perjuicios para la comunidad. [...] En definitiva es un proceso de progresiva liberalización de la política urbanística, que refugiándose en las profundas controversias actuales en el campo de la teoría y de la metodología del planeamiento urbanístico, abandona la gestión pública del desarrollo urbano en manos de la iniciativa privada. Este proceso, sin duda coherente con la evolución del sistema capitalista, permite acaso una vez más, amparar en la legalidad la consecución de intereses antisociales de ciertos grupos de poder y decisión.[...]”<sup>9</sup>*

La Reforma de la Ley del Suelo, introduce entre sus determinaciones el concepto de “aprovechamiento medio”, la intención era poner en marcha el sistema de gestión que determinara el reparto de beneficios y cargas entre todos los propietarios del suelo susceptible de ser transformado, es un mecanismo que además servirá para el reparto de plusvalías entre la sociedad y los propietarios del suelo. El nuevo Planeamiento crea nuevas cargas pero otorga beneficios. Este nuevo sistema se presenta esencialmente ante la necesidad de generar nuevas infraestructuras y que realmente no representa un beneficio directo al propietario del suelo sino a toda la comunidad, ese hecho hasta ahora se resolvía por el proceso de expropiación, que tal y como hemos analizado los resultados no fueron satisfactorios y además de difícil aplicación.

358

La técnica del aprovechamiento medio se estableció para permitir repercutir, entre los más o menos beneficiados por las plusvalías creadas en la ejecución del nuevo planeamiento, en el suelo urbanizable programado y no programado una equidistribución justa. Sin embargo el Legislador obvió el Suelo Urbano. El nuevo planeamiento tenía una influencia directa más reducida, se actuaba a través de sistemas fiscales que valorasen las participaciones en los beneficios que el Plan producía sobre ellos. Este planteamiento podría haber sido valido si la interpretación del suelo urbano hubiera sido estricta, pero se introducía el grado de consolidación, incluyendo hasta un 50 % de vacíos dentro de la trama y dentro del concepto de suelo urbano.

Sin abandonar la filosofía de la ley del 1956, la reforma de la Ley del Suelo necesitaba afianzar la intervención privada en los planes, para lo cual el sistema de otorgar aprovechamiento medio en suelo pendiente de transformación, así como la creación de nuevas plusvalías y expectativas urbanas en este suelo, otorgaron a la iniciativa privada un nuevo mercado, sin dejar de mencionar que las cesiones para infraestructuras y par patrimonio Municipales del suelo no dejaron de ser importantes.

---

<sup>9</sup> **Terán Troyano, Fernando.** “El Planeamiento Urbano en la España contemporánea 1900/1980” Ed. Alianza universidad. Madrid 1978.

El TRLS de 1976 (art. 84, 89 y ss.) reforzó la institución incorporándole la cesión obligatoria del 10% del aprovechamiento urbanístico, y en su caso los excesos de aprovechamiento una vez compensados los déficit de aprovechamiento reales de fincas sobre el patrimonializable a que tendrían derecho, y se asignaba al Patrimonio Municipal de Suelo unos fines genéricos en tanto que concebido como instrumento para el desarrollo técnico y económico de los núcleos de población. Impera la necesidad de una reforma para afianzar a la propiedad y concretar el derecho de apropiación del plusvalor generado por la acción colectiva de planeamiento. Propiedad-empresa, la transformación urbanística convertida en una intervención empresarial. De esta manera la distribución equitativa de beneficios y cargas representará al mismo tiempo, la generación de una nueva actividad empresarial, el urbanismo, y la necesidad de crear recursos y medios para aquella finalidad social de la Ley de 1956 no esté reñida con el beneficio empresarial de los propietarios.

La generación de plusvalías urbanísticas es lo que justificó a Ildefonso Cerdá el hacer participar a los propietarios en las cesiones y en los costes de la urbanización del Ensanche de Barcelona. No obstante, en principio, la previsión legal era la expropiación de los terrenos, para dar paso a la gestión pública, directa o indirecta, para la ejecución de la urbanización y poner en valor las parcelas edificables, siendo una reivindicación de los propietarios la de participar en el proceso, eludiendo la expropiación. Así podemos afirmar que el final del Siglo XIX, es el inicio del sistema de iniciativa privada para la ejecución de urbanización pública. Con el TRLS76 también podemos emplazarlo, en primer lugar, como una necesidad de afianzar el sistema de iniciativa privada para la ejecución de la urbanización, la obtención de suelo patrimonial, y la cesión de suelos dotacionales para el bien social.

Si el propietario obtiene plusvalías como consecuencia de la nueva clasificación y transformación del suelo, resulta lógico que por cuenta de las mismas urbanice y ceda, como elementos imprescindibles para materializar la edificación y generar el mayor valor. Es decir, que no se carga al propietario con obligaciones de cesión y urbanización porque vaya a obtener plusvalías, sino que es la existencia de expectativa de un mayor valor, lo que anima al propietario a entrar en el proceso urbanizador. Esta era la necesidad de la Reforma de la Ley del Suelo de 1956, para concluir en la LEY 19/1975, DE 2 DE MAYO, DE REFORMA DE LA LEY SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA (LS75).

## 2.2 La coordinación en las inversiones públicas y privadas.

En la Exposición de Motivos de la LS56, la administración pública adquiere todo el suelo, urbaniza el necesario y pone en el mercado el suelo apto para edificar e incluso las viviendas, en cuyo precio se cargará la obtención del suelo, la urbanización y todos los gastos generados. Partiendo de la base de que financiar el urbanismo es pagar los equipamientos, las dotaciones y el suelo de utilización general, distingue González Berenguer dos circuitos del dinero, el público y el privado y en ambos casos, diferencia la auto-financiación y la hetero-financiación, según se actúe con dinero proveniente de la acción urbanística o proveniente de fuera, que en el caso de la acción urbanística pública, sería financiar el urbanismo con cargo al presupuesto general.

**a) Autofinanciación del urbanismo.** Como medios de autofinanciación del urbanismo, González Berenguer, relaciona:

.- La expropiación de plusvalías, conocida como absorción de plusvalías, consistente en la expropiación de los terrenos con anterioridad a la revalorización, art. 144 LRL, art. 209 TRLS792, expropiación de zonas revalorizables como consecuencia de la acción pública.

.- las reservas de suelo. Art. 279 TRLS/92, se trata de dar cumplimiento al mandato constitucional de incorporar las plusvalías a la comunidad.

.- Las transferencias de excesos de aprovechamiento, art. 84.a.b) TRLS/76 respecto de suelo urbanizable con aprovechamiento superior al medio, en cuyo caso la administración se queda con los excesos.

.- Participación de la comunidad en el aprovechamiento, estableciendo la obligación de ceder un porcentaje.

**b) Hetero-financiación.-** Bajo este concepto se pueden incluir la adquisición de suelo para el Patrimonio Municipal del Suelo y su urbanización; las expropiaciones y la ejecución de urbanización de suelo propiedad de la administración.

La congestión de las grandes ciudades y la necesidad de desarrollar cascos urbanos que articulen el territorio español, y la gran importancia de las corrientes migratorias en las poblaciones de más de 20.000 habitantes. Se pasa de ser el 45,6% de la población en 1960 a 55,3% en 1970 con un incremento de más de 4,8 millones, hace necesaria la coordinación de la inversión pública y privada. El sector tecnócrata se apoyará de forma importante en el sector privado como motor de crecimiento.

**1.** Necesidad de mayores exigencias de equipamiento comunitario y de calidad.

**2.** Necesidad de preparar suelo para las nuevas masas de población que se prevén lleguen a las ciudades perspectiva de proceso de urbanización.

La ciudad necesita ordenar el suelo independientemente de su titularidad, por lo que deben resultar que los intereses individuales de la propiedad del suelo se subordinen a los colectivos, de forma que el ordenamiento jurídico debe articular mecanismos para

la realización del interés general en el marco del respeto a los derechos subjetivos individuales. La insistencia por revertir para la comunidad parte de las plusvalías generadas por las actuaciones urbanística y por la propia administración, lleva al intento de coordinar las inversiones públicas y las privadas con el fin de que ambas partes siempre obtengan beneficios, siempre que actúen con expectativas futuras y con ello se beneficie, ante todo, la Comunidad, (motivo de exposición de la Ley). Desde las sucesivas Leyes del Ensanche 1864, 1876, y 1892, se inicia la preocupación por evitar el enriquecimiento injusto del propietario particular por la acción de la Administración, que no solo costeaba las obras sino que además se veía obligada a indemnizar a los propietarios con el valor real, más el expectante derivado de la actuación urbanística.

La Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975 refundida en 1976 intentó coordinar las inversiones privadas y la intervención pública, con nuevos medios que facilitarían la recuperación de las plusvalías. La ineficacia anterior motivó su disposición para alcanzar nuevas metas y objetivos, a través de la del Patrimonio Municipal de Suelo (cesión obligatoria del 10 por cien del aprovechamiento) y del abaratamiento del precio del terreno a obtener por expropiación, estableciendo este por la diferencia del valor inicial y el urbanístico, y por consiguiente la desaparición de la lo que la Ley de 1956 denominaba "Valor expectante", que no venía sino a encarecer el la adquisición de los terrenos por la Administración.

361

En definitiva, ordenar la ciudad y el crecimiento de esta conlleva a una coordinación de las inversiones y actuaciones Administrativa y privada, mientras el poder público genera patrimonio Municipal y regula los valores del suelo, podríamos denominar inversión indirecta, la propiedad privada transforma el suelo, invierte en un mercado de futuros y obtiene un beneficio empresarial. Así lo expone sin ningún tipo de confusión la exposición de Motivos de La Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975, cuando textualmente establece:

*"...La Ley del Suelo basó su política antiespeculativa fundamentalmente en la capacidad de los patrimonios públicos de suelo para ser utilizados como reguladores del mercado y en la normativa sobre enajenación forzosa de solares sin edificar. La insuficiencia de estos instrumentos, tal como han sido concebidos, no ofrece lugar a dudas.*

*Esa elevación excesiva de los precios del suelo ha tenido como gravísimas secuelas no sólo el encarecimiento de la vivienda en todas sus categorías y de los establecimientos industriales y de servicios, sino, además, la indebida apropiación por propietarios privados de una parte importante de las plusvalías derivadas del proceso de urbanización. La escasa cuantía de las cargas exigidas por la legislación urbanística y la notoria insuficiencia de los correctivos fiscales han permitido la consolidación en manos privadas de importantes beneficios irrenunciablemente públicos...."*

La formas de coordinar las inversiones mediante la intervención privada o pública se refleja en el capítulo II, IV y V, del TRLS76 en los cuales se establecen las formas de intervenir para la evolución de la ciudad, para la creación de suelo, para generar plusvalías para el bien comunitario, mediante tres sistemas de actuación compensación, cooperación y expropiación, pero hay que analizar que los dos primeros sistemas no dejaban de ser relativamente complicadas para poder incentivar la intervención privada, de alguna manera resultaba más sencillo establecer la expropiación como sistema de ejecución, resultaba más rentable para los propietarios, resultaba más eficaz y seguro. Pero analizando el artículo 65 del TRLS76.

*“Uno. En los Planes o proyectos se estimarán comprendidos, para los efectos expropiatorios, además de las superficies que hubieren de ser materialmente ocupadas por las obras previstas, todas las que fueren necesarias para asegurar el pleno valor y rendimiento de aquéllas.*

*“Dos. Se considerarán superficies expropiables las zonas laterales de influencia e incluso los sectores completos señalados en el Plan....”*

Estamos en la técnica de recuperación de las plusvalías, de una intervención e inversión pública y de una recuperación de los incrementos del valor del suelo generados por la actuación de la Administración y en definitiva una seguridad para la iniciativa privada que se le garantiza la ejecución del planeamiento, el cobro de los valores del suelo y la revalorización de sus propiedades las directamente afectadas por el planeamiento y las de su entorno, pero tal y como advierte González Berenguer.

362

*“Con ello la Administración no combate la especulación, sino que, aunque con bastantes más título que nadie, participa de sus beneficios”<sup>10</sup>*

En definitiva a pesar de la intención de coordinar ambas inversiones pública y privada, y la desesperada insistencia en evitar especulaciones (finalidad teórica del Patrimonio Municipal del Suelo) lo que el planeamiento está produciendo es incentivar más la especulación y evitar la participación privada, haciendo un urbanismo de carácter económico y de criterios de oportunidad técnica y empresarial.



*Fotografía Protesta contra las expropiaciones en el Polígono Canyelles Noviembre de 1976*

*Fuente: Manuel Delgado*

<sup>10</sup> **González Berenguer y Urrutia, J.L.** “Integración de los Patrimonios públicos de suelo”. Publicado en *Revista de Derecho Administrativo* núm. 16. Madrid 1978. pp 24.

## 2.3 Medios económicos y financieros adecuados a las necesidades urbanísticas.

En nuestro decimonónico sistema urbanístico, el sistema de iniciativa privada era el método para la ejecución de urbanización pública. Ildefonso Cerdá diseña en el Ensanche, el mecanismo del sistema expropiatorio para posibilitar esta operación de ensanche de la ciudad y da la posibilidad de ofrecer a los propietarios de suelo la participación en el negocio urbanístico, a modo de concesionarios, siendo la participación de la comunidad en las plusvalías.

Esta experiencia sirvió para que el legislador contemplara estos mecanismos como algo sustancial a la clasificación del suelo, bajo el postulado de que, si el propietario obtiene plusvalías como consecuencia de la nueva clasificación del suelo, resulta lógico que por cuenta de las mismas urbanice y ceda, como elementos imprescindibles para materializar la edificación y generar el mayor valor. Es decir, que no se carga al propietario con obligaciones de cesión y urbanización porque vaya a obtener plusvalías, sino que es la existencia de expectativa de un mayor valor lo que anima al propietario a entrar en el proceso urbanizador.

En este sentido y como ya se ha analizado anteriormente la ejecución de importantes operaciones de apertura viaria y ensanche en los cascos urbanos que se materializó a finales del Siglo XIX mediante gestión indirecta, la Gran Vía de Madrid, la Vía Layetana de Barcelona o la Calle Larios de Málaga, responden a la posibilidad otorgada por la Ley de Expropiación forzosa de expropiar hasta 50 metros desde el eje de la nueva vía a realizar, de forma que las plusvalías de las nuevas construcciones que vayan a dar frente a esa "Vía" financien las expropiaciones y la ejecución viaria. Estas operaciones urbanísticas se llevaron a cabo por concesionario que anticipaba la financiación de las expropiaciones y de las obras, sin coste alguno para la administración. Pero si no hubieran existido expectativas económicas y expectativas urbanísticas dichas actuaciones no hubieran surgido.

Por ello para la gestión del suelo y la obtención de bienes para la comunidad, interés social es esencial establecer los medios económicos por los que se va a regular la legislación y planificación.

La reforma de 1975 de la Ley del Suelo, que no modifica sustancialmente la situación anterior, si se aprecia una considerable extensión de los pactos convencionales que tiene como causa las insuficiencias y lagunas de la Ley en la regulación de la gestión del suelo urbano junto con las insuficiencias de medios financieros.<sup>11</sup>

En ocasiones se entiende que la carencia de medios financieros de los Ayuntamientos ocasiona o motiva la generalización de formulas convencionales, como son los convenios, aunque ello no representa la causa originaria de la forma de hacer planeamiento. Los medios financieros con los que contaban los Ayuntamientos eran

---

<sup>11</sup> Cano Murcia, Antonio. . "Teoría y práctica del convenio" Ed. Aranzadi. (6ª ed.) Madrid 2014.

escasos para realizar la gestión urbanística, por eso los pactos fue una forma habitual de gestionar y planificar, pero también, no hay que olvidar que si existían instrumentos operativos que la Ley ponía a disposición de los Ayuntamientos, pero consecuentemente no se aplicaban.

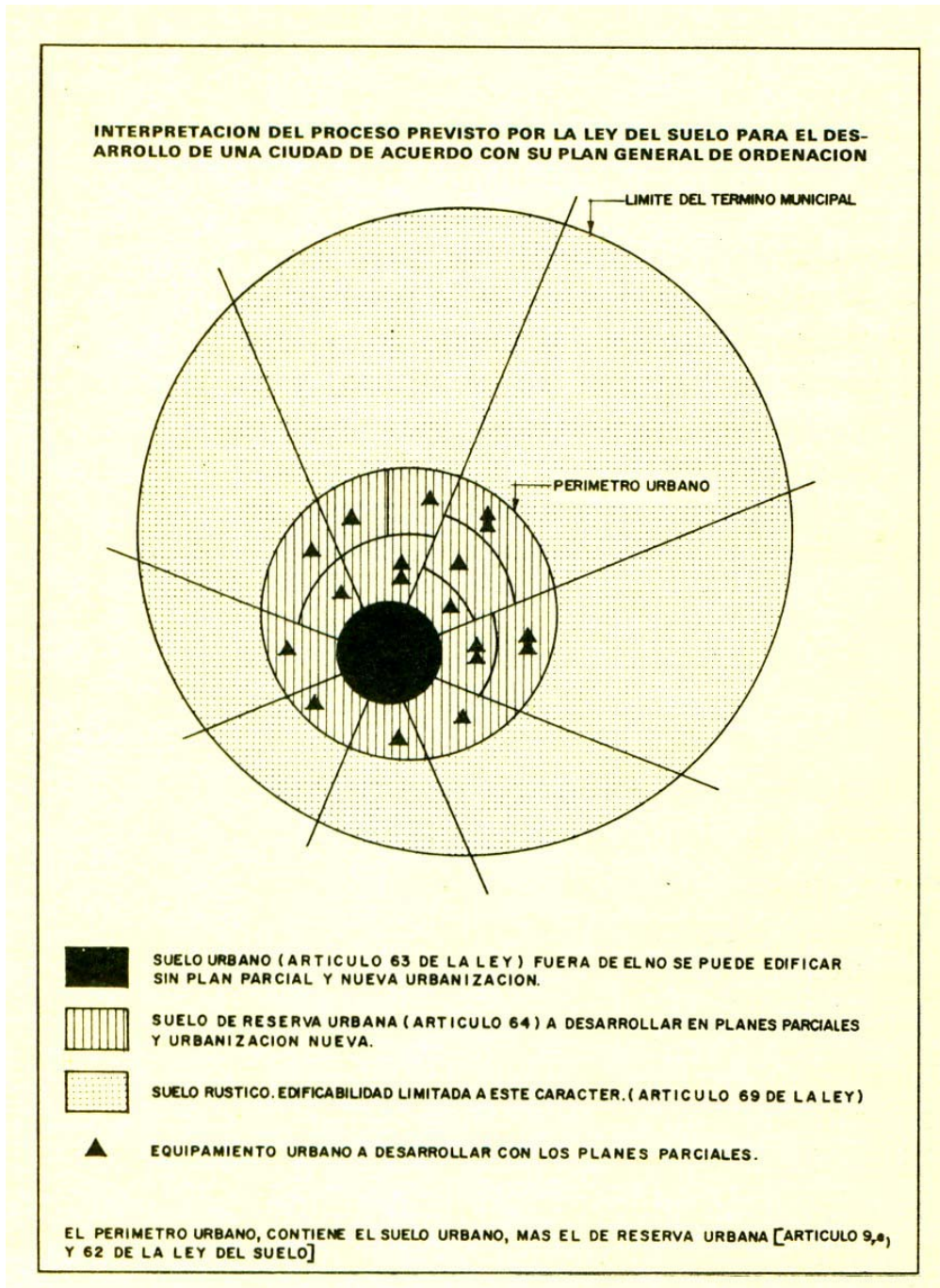
Ciertos autores plantean la existencia de lagunas en el texto legal, o de soluciones técnicas de difícil aplicación a la realidad como causa principal de la expansión de la figura de los convenios y no la intervención legal de los Municipios, pero las consideraciones más correctas se podría atribuir a la ausencia o falta de aplicación de ciertas normativas y legislación existente, el registro de solares en los municipios, de los instrumentos expropiatorios o de venta forzosa que se permiten respecto a las fincas que tengan la condición de solares, la falta de control y de fiscalización de los plazos para la tramitación y ejecución de los proyectos de urbanización en las distintas intervenciones privadas y ante todo a la falta de expectativas económicas que hacía retroceder no solo a la Administración sino a la intervención privada. Estamos en una situación similar de la de finales del siglo XIX, sino existe expectativas claras de beneficios la hay apoyo de la iniciativa privada para participar en el proceso de desarrollo de la ciudad.



# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

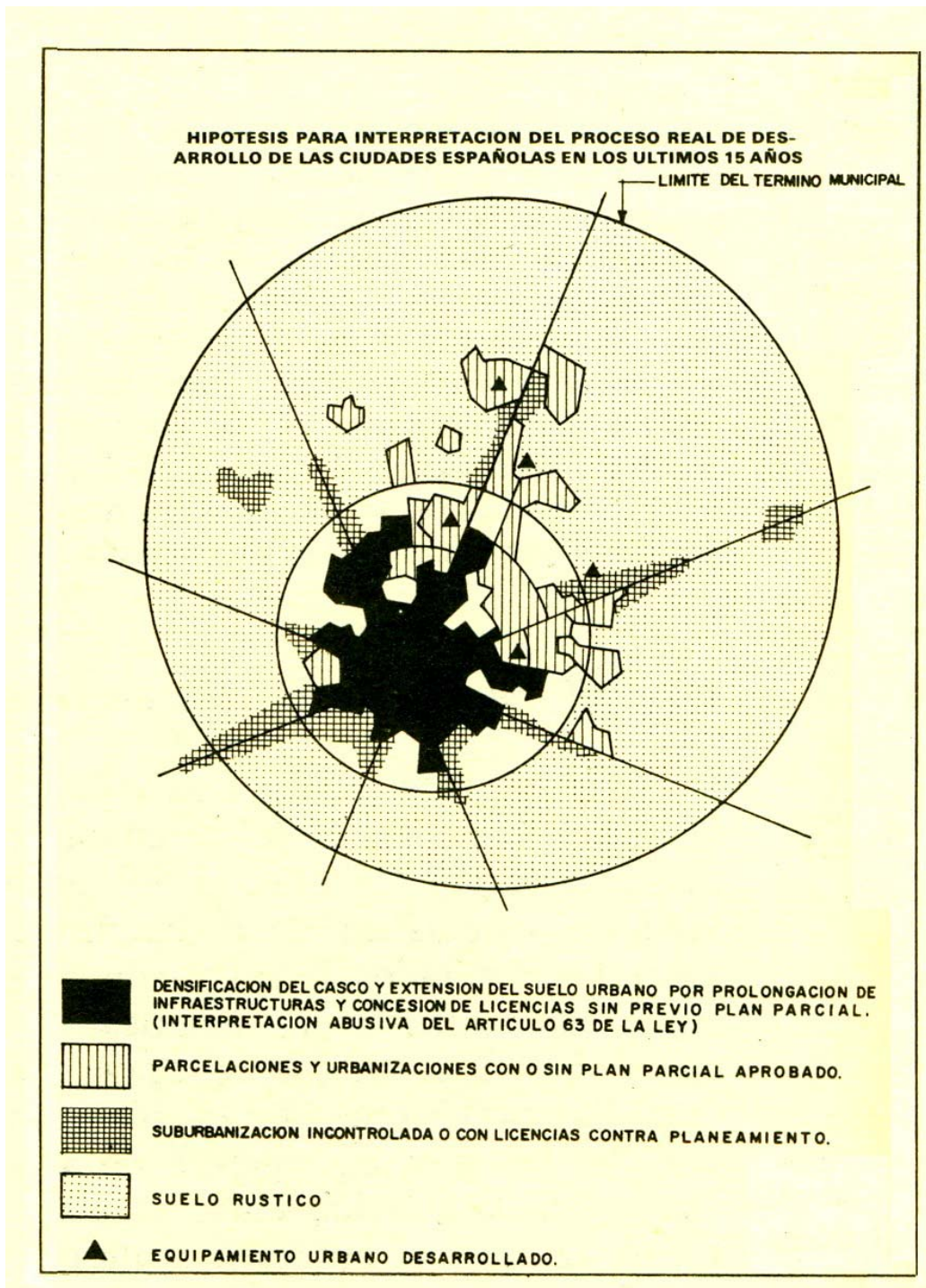
VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*Diagramas explicativos del papel del planeamiento y el desarrollo real de la Ley del Suelo*



365

Fuente: **de Terán, Fernando**. 1978 *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980)*. Madrid: Alianza Universidad. Segunda edición.



Fuente: **de Terán, Fernando**. 1978 *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980)*. Madrid: Alianza Universidad. Segunda edición.

### **3. DESARROLLO URBANÍSTICO DE FINALES DEL SIGLO XX. LA ENTRADA EN EL PANORAMA LEGISLATIVO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS.**

En los 15 años transcurridos entre 1975 y 1990, los cambios políticos mundiales fueron muy importantes. Desaparecido el bloque comunista, el capitalismo se afianzaba a gran velocidad. España tras la inestabilidad de la Transición, resurge un nuevo sistema económico, en cierto modo seguía las corrientes liberales que estaban desarrollándose en el resto de Europa, pero después del boom inmobiliario que comenzó en 1986 y tras los grandes eventos internacionales, —Exposición Universal de Sevilla y Olimpiadas de Barcelona—, una nueva crisis económica comienza en nuestro país, aunque de menor alcance que la sufrida al inicio de la década anterior.

La aparición del *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana* de 1976 tuvo lugar en un momento de continuo movimiento. En el verano de 1978, dos años después de su ratificación, se aprobaron tres reglamentos para su desarrollo y aplicación: *Reglamento de Planeamiento (RD2159/78)*, *Reglamento de Disciplina Urbanística (RD2187/78)* y *Reglamento de Gestión Urbanística (RD3288/78)*. Sin embargo éstos, junto a la propia ley, entraron enseguida en conflicto por los cambios que se estaban produciendo. Ese mismo verano se aprobó el *Real Decreto 1385/1978*, por el que la Administración del Estado traspasaba competencias en materia de urbanismo a la *Generalitat de Cataluña*, y en diciembre se ratificó por referéndum la *Constitución Española*. El primero dio paso a la descentralización en la política urbanística, la segunda cambió el panorama político y legislativo del país, que influyó de manera profunda en el urbanismo.

367

En el preámbulo de la Constitución se menciona ya la necesidad de una calidad de vida digna para los ciudadanos, referida a la política económica y social, pero es el artículo 47 el que la relaciona directamente con el urbanismo. Es la vivienda la pieza más importante en la utilización del suelo, primando con ello el interés general.

*“La perspectiva que en este artículo adopta el constituyente merece un comentario, porque aunque el suelo sea soporte de todo tipo de actividades productivas, su utilización racional se vincula primaria y específicamente a la satisfacción de las necesidades de la vivienda.”<sup>12</sup>*

Aparte de marcar la dirección del urbanismo a rasgos generales, la Constitución y los posteriores Estatutos de Autonomía iniciaron el proceso de descentralización territorial, lo que produjo un cambio de las competencias del Estado. Sin tener en cuenta esto, y ante los primeros descontentos con la Reforma de la Ley del Suelo, se promovió en 1979 un Proyecto de Ley sobre valoración del suelo, plusvalías y gestión urbanística, que a pesar de no llegar a aprobarse nunca, recogía con diez años de

---

<sup>12</sup> Menéndez Rexach, Ángel. “Constitución y democracia 1976-1996: La segunda reforma de la Ley del Suelo”. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, vol. XXVII, nº 107-108, pp 127-148. Madrid 1996.

Antelación los principales temas que se desarrollaron en la segunda Reforma de la Ley del Suelo.

CONSEJO DE MINISTROS

## ATENCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIVIENDA Y A LA RECAUDACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El Gobierno envía a las Cortes los proyectos de ley de Protección pública a la vivienda, de valoración del suelo, rescate de plusvalías y gestión urbanística y el de inspección y recaudación de la Seguridad Social

El Consejo de Ministros reunido ayer en la Moncloa, acordó enviar a las Cortes dos importantes proyectos de ley relativos al tema de la vivienda (el de protección pública a la vivienda y el de valoración del suelo, rescate de plusvalías y gestión urbanística), y uno, para ser tramitado por carácter de urgencia, sobre inspección y recaudación de la Seguridad Social.

El visto bueno de estos tres textos legislativos y la aceptación de la dimisión solicitada por el hasta ahora director general de Instituciones Penitenciarias, Carlos García Valdés, son los principales acuerdos tomados por el Gabinete. Entre los acuerdos restantes destacan:

**Presidencia.**—El Consejo de Ministros ha aprobado, a propuesta de los ministros de Presidencia, Asuntos Exteriores y Hacienda, un real decreto por el que se cambia la denominación del Centro Iberoamericano de Cooperación por el de Instituto de Cooperación Iberoamericana y se reestructura éste.

El nuevo Instituto de Cooperación Iberoamericana, adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores con carácter de organismo autónomo, tendrá como finalidad esencial el fomento y coordinación de la cooperación española con Iberoamérica en los terrenos cultural, económico y científico-técnico. Podrá, asimismo, tener funciones de coordinación, investigación, asistencia, asesoramiento y promoción. Entre dichas funciones asumirá específicamente las siguientes:

- Estudio y difusión de materias o cuestiones que promuevan el mutuo conocimiento y aproximación entre España y los países de Iberoamérica.
- Participación en la defensa y expansión de la lengua española y demás lenguas hispánicas.
- Fomento de la cooperación cultural, científica y económica con Iberoamérica, mediante el impulso y asistencia a cuantas iniciativas públicas o privadas resulten de interés.
- Colaboración en programas de formación y perfeccionamiento de profesionales iberoamericanos en España o españoles en aquellos países.
- Colaboración, de acuerdo con las instrucciones del Gobierno, en las iniciativas destinadas al establecimiento de relaciones institucionalizadas con carácter permanente entre los países iberoamericanos en las que pueda participar España.

El Gobierno y Administración del Instituto estarán a cargo del presidente, el Consejo rector y la Junta de Gobierno. Contará, además, con un Consejo superior, que tendrá el carácter de órgano consultivo.

**Defensa.**—El ministro de Defensa informó al Consejo de Ministros sobre la reunión de trabajo presidida por Su Majestad el Rey en el Palacio de la Zarzuela, y a la que asistieron el presidente del Gobierno, el vicepresidente primero, el ministro de Defensa, el presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor y los jefes de Estado Mayor de Ejército, Armada y Aire.

En esta reunión se examinaron los trabajos realizados por la Junta de Jefes de Estado Mayor para la preparación de la propuesta del Plan Estratégico Conjunto, así como la determinación dentro de este Plan del Objetivo de Fuerza Conjunto, como puntos clave del ciclo de política de defensa en su fase de planeamiento.

Asimismo, el ministro informó que se había quedado en mantener en el futuro nuevas reuniones de este tipo, dada la importancia de estos trabajos para la política de defensa en la década de los ochenta.

**Obras Públicas y Urbanismo.**—A propuesta del ministro de Obras Públicas y Urbanismo, el Consejo acordó remitir a las

Cortes un proyecto de ley de Protección pública a la vivienda, que forma parte del desarrollo legislativo constitucional. Se trata de una norma básica, cuyo objeto es proteger técnica, jurídica y económicamente el patrimonio inmobiliario español en su totalidad, y no sólo el integrado por viviendas que disfrutan de protección oficial. Se trata de hacer efectivo el derecho, reconocido en el artículo 47 de la Constitución, a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Los objetivos básicos que se persiguen en esta norma son: el fomento de la construcción, la rehabilitación y mejora de viviendas —modalidad esta inédita hasta ahora y tanto o más eficaz en muchos casos que las nuevas construcciones cuando los inmuebles rehabilitables presentan buenas condiciones de habitabilidad—, la mejora de la relación entre calidad y coste, la utilización adecuada y ocupación racional del parque inmobiliario residencial, la capacitación económica de las personas con necesidad de vivienda, las garantías de reajuste, las rentas ponderadas en función de ingresos familiares y la descentralización en los Ayuntamientos de competencias hasta ahora atribuidas a la Administración Central.

El Consejo acordó remitir también a las Cortes el proyecto de ley sobre Valoración del suelo, rescate de plusvalías y gestión

### ACEPTADA SU DIMISION

#### GARCIA VALDES: «Volveré a la toma de posesión de mi sucesor»

«Espero volver a este despacho el próximo sábado día 20, para asistir a la toma de posesión de mi sucesor», ha declarado a Efe Carlos García Valdés, cuyo cese como director general de Prisiones ha sido aceptado por el Consejo de Ministros.

El señor García Valdés manifestó que sus planes inmediatos son la reincorporación a su cátedra en la Universidad de Alcalá de Henares y su labor jurídica junto al secretario de Estado para el Desarrollo Constitucional, Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrosio.

En este sentido, García Valdés señaló a Efe: «Voy a dedicar la próxima semana a recoger papeles y a visitar a Juan Antonio Ortega, a fin de que me asigne mi exacto cometido.»

En cuanto al posible nuevo director general de Prisiones, García Valdés afirmó que tanto el ministro de Justicia, Iñigo Cavero, y el subsecretario del Departamento, Manuel Marín, han mantenido en los últimos días serias conversaciones con diversos candidatos.

«Yo no sé de ninguna persona en concreto —dijo García Valdés—, pero creo que en el Consejo de Ministros del próximo viernes, día 19, será nombrado oficialmente el nuevo director general de Instituciones Penitenciarias.»

### NOMBRAMIENTOS DEL CONSEJO

Delegado del Ministerio de Hacienda en Almería: DON LUIS SANZ JIMENEZ.

Delegado del Ministerio de Hacienda en Baleares: DON JAIME BEN-NASAR ALCOVER.

Delegado del Ministerio de Hacienda en Castellón de la Plana: DON JOSE TOMAS BIOSCA.

Delegado del Ministerio de Hacienda en Gerona: DON MANUEL GUSTEMP FERRER.

Delegado del Ministerio de Hacienda en Melilla: DON ADOLFO PEÑA SOLSONA.

Delegado del Ministerio de Hacienda en Murcia: DON ILDEFONSO PRIETO CARO.

Delegado del Ministerio de Hacienda en Soria: DON JULIO D. CARRICANO DE LA PUERTA.

urbanística, cuyo contenido tiende a hacer plenamente efectivo el principio del artículo 47.2 de la Constitución sobre participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

### LEY DE PESCA EN CANARIAS

**Transportes y Comunicaciones.**—A propuesta del ministro de Transportes y Comunicaciones se ha aprobado un real decreto para la efectividad de los créditos previstos en la ley de Pesca en Canarias, fijándose el plazo y el interés a que podrán acogerse dichos créditos.

Estos créditos, que se concederán a través del Crédito Social Pesquero, se destinarán fundamentalmente a la construcción y reforma de unidades pesqueras; construcción, reforma y modernización de fábricas de conservas de derivados de la pesca; fábricas de hielo para abastecimiento de buques pesqueros; instalaciones frigoríficas o cualquiera otras industrias auxiliares para el tratamiento y transformación en las islas de los productos pesqueros; construcción, reforma o mejora de las instalaciones para la creación o perfeccionamiento de la red comercial de productos derivados de la pesca; construcción, reforma o mejora de varaderos para buques pesqueros u otras instalaciones de infraestructura portuaria; piscifactorias e instalaciones de cultivos marinos.

Este real decreto significa la puesta en marcha operativa de la ley de Pesca en Canarias.

En la línea de desarrollo de la inversión en Metro se ha aprobado, a propuesta del ministro de Transportes y Comunicaciones un gasto de 257 millones de pesetas para la infraestructura de la línea V, en el tramo comprendido entre Guipúzcoa y Pep-Ventura, con objeto de cumplir el programa de ampliación del Metropolitano de Barcelona.

**Sanidad y Seguridad Social.**—A propuesta del ministro de Sanidad y Seguridad Social, el Consejo de Ministros acordó remitir a las Cortes Generales, para que se tramite por el procedimiento de urgencia, un proyecto de ley de inspección y recaudación de la Seguridad Social.

En este proyecto de ley se refuerzan los instrumentos de inspección y recaudación que aseguren la cotización de todas las empresas por las verdaderas bases que corresponden a todos los trabajadores. La agilidad y eficacia de las actuaciones inspectoras y recaudadoras, así como las nuevas sanciones que se prevén en el proyecto garantizarán el cumplimiento de este objetivo.

CONSEJO DE MINISTROS

Además de una ley sobre Regulación del Suelo  
**PROGRAMA PARA LA REHABILITACION Y MEJORA DE VIVIENDAS**

- Aprobado el gasto para la terminación de ochocientas nuevas edificaciones en el Polígono Sur
- Creación del Instituto de Cooperación Iberoamericano
- Remisión a las Cortes del proyecto de ley de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social

Alrededor de las once de la mañana comenzó en el palacio de la Moncloa, bajo la presidencia de Adolfo Suárez, el Consejo de Ministros, que finalizó sobre las tres y cuarto de la tarde. A la reunión asistieron los ministros del Gabinete, a excepción del de Economía, que se encuentra en Guinea Ecuatorial, y los de Agricultura y de Industria y Energía, de visita oficial en México.

**PROTECCION DE LA VIVIENDA**

El Consejo de Ministros acordó remitir a las Cortes Generales el proyecto de ley de Protección Pública a la Vivienda. Se trata de una norma básica, cuyo objeto es proteger técnica, jurídica y económicamente el patrimonio inmobiliario español en su totalidad, y no sólo el integrado por viviendas que disfruten de protección oficial. Se trata de hacer efectivo el derecho, reconocido en el artículo 47 de la Constitución, a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, por lo

que su articulado se inspira en los principios de integración social, potenciación del equilibrio socio-demográfico e intercomunitario y de libertad de elección de hogar por las personas o familias, lo que se refuerza con prioridades y preferencias a quienes más necesidad tienen de aquél y en forma adecuada a su capacidad económica.

Los objetivos básicos que se persiguen en esta norma son: el fomento de la construcción, la rehabilitación y mejora de viviendas, modalidad ésta inédita hasta ahora y tanto o más eficaz, en muchos casos, que las nuevas construcciones, cuando los inmuebles rehabilitables presentan buenas condiciones de habitabilidad; la mejora de la relación entre calidad y coste, la utilización adecuada y ocupación racional del parque inmobiliario residencial, la capacitación económica de las personas con necesidad de vivienda, las garantías de realojamiento, las rentas ponderadas en función de ingresos familiares, y la descentralización en los Ayuntamientos de competencias hasta ahora atribuidas a la Administración Central.

**CONTROLAR EL USO Y LA URBANIZACIÓN DEL SUELO.**—El Consejo acordó remitir también a las Cortes el proyecto de ley sobre valoración del suelo, rescate de plusvalías y gestión urbanística, cuyo contenido tiende a hacer plenamente efectivo el principio del artículo 47.2 de la Constitución, sobre participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

El nuevo texto tiene por objeto, entre otras cosas, controlar y garantizar la ocupación, la urbanización y el uso del suelo, de conformidad con su planeamiento; restituir a la comunidad el incremento de valor del suelo producido merced a sus esfuerzos; unificar las valoraciones inmobiliarias a efectos urbanísticos y fiscales; evitar que las nuevas calificaciones de suelo o los cambios de calificación resulten en incrementos del valor de los terrenos que se privaticen en beneficio exclusivo de los titulares de suelo y dificulten la actuación urbanizadora y la política de suelo del sector público; permitir que esos incrementos de valor puedan ser apropiados por la colectividad y utilizados directamente o como incentivos para una adecuada ejecución del planeamiento; hacer que la captación pública del plusvalor, obtenida mediante el sistema de valoración, en el caso de expropiación, sea similar a la ob-

**NOMBRAMIENTOS**

En la reunión del Gobierno celebrada ayer se acordaron, entre otros, los siguientes nombramientos:

- Delegados del Ministerio de Hacienda: Luis Sanz Jiménez, en Almería. Jaime Bennásar Alcover, en Baleares. José Tomás Biosca, en Castellón de la Plana. Manuel Gustemp Ferrer, en Gerona. Adolfo Peña Solsona, en Melilla. Ildefonso Prieto Caro, en Murcia. Julio D. Carcaño de la Puerta, en Soria. (Resumen de Efe)

tenible mediante otros mecanismos, especialmente los de tipo fiscal, en el caso de actuación directa por la iniciativa privada; garantizar la urbanización, entrada en uso o reconversión de usos de suelo en los lugares y plazos necesarios, evitando la escasez, sin producir un exceso de oferta tan innecesario como improductivo, y posibilitar que las Corporaciones Locales, desarrollen una política de suelo acorde a sus circunstancias específicas, a sus necesidades y a sus capacidades de gestión.

**MAS VIVIENDAS PARA ANDALUCIA.** En materia de viviendas, el Consejo aprobó diversos expedientes de gasto para terminación de las obras de construcción de 800 viviendas en el Polígono Sur (Sevilla), 44 viviendas en La Palma del Condado (Huelva) y 60 viviendas en Zurgena (Almería).

En obras hidráulicas, se autorizó a la Confederación Hidrográfica del Tajo la construcción de obras de reparación de roturas en la acequia 3.J, del canal de las Aves (canales de Aranjuez).

En el sector puertos, se aprobó la ejecución de obras de acondicionamiento y mejora en los de Cádiz, Palma de Mallorca y Aguilas (Murcia).

**INSTITUTO DE COOPERACION IBEROAMERICANA.**—El Gobierno aprobó un Real Decreto por el que se cambia la denominación del Centro Iberoamericano de Cooperación por el de Instituto de Cooperación Iberoamericana y se estructura éste.

El nuevo Instituto de Cooperación Iberoamericana tendrá como finalidad esencial el fomento y coordinación de la cooperación española con Iberoamérica en los terrenos cultural, económico y científico. Podrá, asimismo, tener funciones de coordinación, investigación, asistencia, asesoramiento y promoción. Entre dichas funciones asumirá específicamente las siguientes:

- Estudio y difusión de materias o

**2ª SEMANA DE TRIUNFO**



**Le Journal Erotique d'un Bûcheron.**  
Diario erótico de un leñador.

EN PLENA NATURALEZA... CON SEÑORAS ESTUPENDAS Y AMOR LIBRE

Clasificada «S». V. O. subtitulada Únicamente mayores 18 años  
EXITO DIARIO

**TRAJANO**

**Para chicos y mayores**



WALT DISNEY PRODUCTIONS PRESENTA

**LOS ROBINSONES DE LOS MARES DEL SUR**

**JUNCAL**

La situación social y política era conocedora de los problemas de los precios del suelo, en este proyecto de Ley ya se propone evitar los incrementos del valor del suelo

Aunque era un proyecto de ley muy simple o reducido, constaba de 55 artículos, divididos en cuatro títulos, que se refieren a valoraciones y patrimonios públicos del suelo, medidas adicionales para la ejecución del planeamiento, organizaciones de gestión urbanística y medidas sobre agilización del procedimiento, se intenta evitar que los cambios de calificación del suelo redunden en incrementos de su valor en beneficio exclusivo de sus titulares, garantizar la existencia de suelo para evitar escasez y evitar que el suelo calificado pueda retenerse sin ejecutar, pendiente de la iniciativa exclusiva de sus titulares. Su mayor preocupación estriba en el valor de los terrenos, que se privaticen en beneficio exclusivo de los titulares de suelo y dificulten la actuación urbanizadora y la política de suelo del sector público.

En el Artículo 1 de este proyecto de Ley ya se describen con precisión, cuáles son sus objetivos y preocupaciones, en resumen se basan en la especulación del suelo y la fiscalización de las plusvalías, a pesar que en ningún momento habla directamente de la “especulación”

Todo el Proyecto de Ley está encaminado a resolver el grave “problema de la vivienda”, principalmente, como problema de accesibilidad que afectaba a una gran cantidad de hogares, primero, por los elevados precios que habían adquirido las viviendas a cuya consideración contribuye los precios del suelo, su disponibilidad y por la incapacidad de reconducir el proceso especulativo y sus consecuencias sociales que ya se avecinaban.

370

El Proyecto de Ley establecía como prioridades algunas directrices como:

- a) Facultar a la comunidad para controlar y garantizar eficazmente la ocupación, la urbanización y el uso del suelo, de conformidad con su planeamiento.*
- b) Restituir a la comunidad el incremento de valor del suelo producido merced a sus esfuerzos.*
- c) Unificar las valoraciones inmobiliarias urbanísticas con las fiscales.*
- d) Evitar que de las nuevas calificaciones de suelo o los cambios de calificación resulten incrementos del valor de los terrenos que se privaticen en beneficio exclusivo de los titulares de suelo y dificulten la actuación urbanizadora y la política de suelo del sector público. Permitir que esos incrementos de valor puedan ser apropiados por la colectividad y utilizados directamente, o como incentivos, para una adecuada ejecución del planeamiento. Hacer que la captación pública del plusvalor, obtenida mediante el sistema de valoración, en el caso de expropiación, sea similar a la obtenible mediante otros mecanismos, especialmente los de tipo fiscal, en el caso de actuación directa por la iniciativa privada.*

*g ) Garantizar la urbanización, entrada en uso o reconversión de usos de suelo en los lugares y plazos necesarios, evitando la escasez, sin producir un exceso de oferta tan innecesario como improductivo*

*h) Evitar que el suelo calificado pueda retenerse sin ejecutar, pendiente de la **iniciativa** exclusiva de los titulares del suelo sin que el sector público tenga otras opciones correctoras que las de expropiar o realizar directamente las inversiones urbanizadoras, dadas las dificultades económicas de aplicarlas y la limitación de los supuestos de aplicación.*

*i) Hacer posible que las Corporaciones Locales desarrollen una política de suelo acorde a sus circunstancias específicas, a sus necesidades y a sus capacidades de gestión y reforzar sus posibilidades de gestión urbanística.”<sup>13</sup>*

Es por ello es el inicio de una nueva forma de gestionar y legislar, controlar el uso y la planificación del suelo, para garantizar la ocupación y la urbanización del mismo.

---

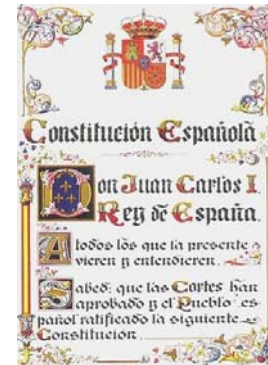
<sup>13</sup> **Boletín Oficial de la Cortes.** “Proyecto de Ley de Valoración del suelo, rescate de plusvalías y gestión urbanística.” 14 de diciembre de 1979 Núm. 103-1

---





*Publicación de la Constitución española. 1978.*



*Fuente: Wikisoucer.*

### 3.1 EL NUEVO PLANEAMIENTO DE FINALES DEL SIGLO XX. LA LEY DEL SUELO.

Según la Constitución Española de 1978, *“La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”* (Segundo párrafo artículo 47 CE). Este principio Constitucional se tradujo en la legislación urbanística estatal en la atribución a la Administración Pública local de un porcentaje del aprovechamiento urbanístico. Los Ayuntamientos españoles pueden, desde el Texto Refundido de 1992 de la Ley del Suelo de 1990, calificar suelo para vivienda de protección pública (VPP).

373

Esto supuso en su tiempo una importante novedad en el sistema urbanístico Español, novedad que fue en su momento, objeto de discusión. El Tribunal Supremo y la jurisprudencia consideraron discutible calificar suelo para VPP sin compensación al propietario y en 1997 el Tribunal Constitucional anuló buena parte del TR92, incluida la mencionada novedad, negando al Estado la facultad de legislar en estas materias y dejando a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva, hasta entonces compartida, para legislar en las materias anuladas.

En la última década del siglo XX el problema de la vivienda se agudizó de tal manera que el Estado comienza un periodo de promulgación de Leyes Estales en la que se reafirmaba el Urbanismo como función pública y destacaba el papel de la iniciativa pública en la regulación del mercado de suelo. Se buscaba potenciar una mayor intervención administrativa en el mercado del suelo para disminuir las tensiones especulativas, modificando incluso, el régimen sobre derechos-deberes de la propiedad del suelo y el sistema de valoraciones, regulando las diversas facultades de contenido urbanístico; todo ello, con el fin de dar cumplimiento al mandato constitucional del artículo 47 y favorecer, así, el derecho a la vivienda. De esta manera, la prioridad dada a la vivienda dentro del proceso urbanístico y edificatorio, dejaba en un segundo término los otros usos del suelo. El hecho residencial se entendía como el *elemento principal en los procesos de configuración de la ciudad y del territorio.*

En respuesta, a parte de esos problemas derivados de una excesiva protección a los intereses de la propiedad, demasiado desligados de los fines colectivos a los que

debería obedecer, surgirían intentos de adaptación y mejora. Se trataba de procurar que la LS diese respuesta eficaz a las cuestiones que se habían planteado. El hecho de un intento para la limitación en los márgenes de los especuladores supuso un cometido difícil, en esos momentos se había consolidado un gran poder de presión privada.

Como análisis de esta situación que ya provenía de décadas anteriores, hay que recordar la propuesta de José Luis Valero Bermejo,<sup>14</sup> por entonces Subsecretario del Ministerio de Hacienda, que a finales de los años sesenta, su preocupación por proporcionar una oferta de suelo más ágil, se basaba en la aplicación, a través de medidas fiscales, para que hicieran imposible o dificultasen seriamente la especulación basada, por entonces, en maniobras de retención de suelos urbanizables y de solares.

Se buscaba, la edificación rápida por el propietario. En caso de serle imposible, finalizado el plazo de edificación, se preveía un impuesto sobre el solar en tanto no se transmitiese. Incluso si, pese al impuesto, hubiera transcurrido un plazo de diez años sin llevar a cabo la edificación, cabía que la Administración del Estado (no el Ayuntamiento) declarase la venta forzosa de la finca afectada, a través de subasta pública.

En la propuesta, medidas claramente fiscales, serían ineficaces si no tuviesen correlación con el planeamiento urbanístico y con la regulación del mercado que se pretendía, el intento aparte de no concretarse en norma jurídica, no sirvió como motivo para reunir ideas, semejantes o alternativas en aras a una Ley del Suelo más útil y social.

374

Por ello con el resurgimiento de las CC.AA, se comienza una legislación Autonómica, encaminada a la relación, del empresario (agente Urbanizador), con los Ayuntamientos y los propietarios, las dos figuras esenciales del urbanismo tradicional. El hecho esencial es actuar para buscar la consecución de intereses públicos a la vez que su lucro de empresa mercantil privada.

Pero ante esta nueva visión siempre se ha suscitado el problema de la especulación, y las CC.AA, han intentado otorgar los recursos necesarios para llevar a buen fin la finalidad del urbanismo pero con el abordaje para el control de la especulación.

De aquí la necesidad de acometer de forma pormenorizada las reglamentaciones Autonómicas, con ello deberemos examinar la respuesta de los Gobiernos al control de la especulación y que también se inicia con la promulgación de la Ley del Suelo 8/1990 de ámbito Estatal.

---

<sup>14</sup> **González-Berenguer Urrutia, José Luis.** "El proyecto de Ley Fiscal del Suelo de don Luis Valero Bermejo" *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente.* Madrid 2001. Año 35 Núm. 185 pp. 11-18.

---

## 3.1.1 Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (LS90).

Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLR92)

Con la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, que elimina el principio de subsidiaridad de la iniciativa pública respecto de la privada e irrumpe en la tradicional concepción liberal de la propiedad inmobiliaria, es concebida como un modelo innovador basado en la adquisición gradual de las facultades urbanísticas, pero también generó muchos debates acerca de la necesaria relación entre la concepción constitucional del derecho de propiedad y el modelo urbanístico.

La preocupación por asegurar la igualdad entre los propietarios, se encontraba con el problema de la distribución en el suelo urbano, sobre todo cuando no se podían delimitar unidades de actuación. La ley definió una solución, se optó entonces por el aprovechamiento tipo que relacionaba la ordenación existente con la propiedad.

*“Un esquema positivo coherente ha de partir del reconocimiento a toda propiedad inmueble como inherente a ella, de un valor que refleje sólo su rendimiento (real o potencial) rústico (valor inicial en la terminología de la vigente Ley), sin consideración alguna a su posible utilización urbanística. Las plusvalías imputables sólo a la clasificación y calificación urbanística y, consecuentemente, a los aprovechamientos resultantes, derivan del planeamiento, en la forma, con la intensidad y en las condiciones que la legislación urbanística y, por remisión de ella, dicho planeamiento determinan, habiendo de darse en todo caso cumplimiento al precepto constitucional (art. 47.2), según el cual la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”*

*LS90, Exposición de motivos.*

La preocupación real, era la propiedad privada, como a lo largo de todos los periodos del urbanismo, la propiedad privada como un derecho de igualdad entre ellos mismos, pero no la “iniciativa privada”, no la intervención particular, sino ante todo la intervención pública, que es la que puede distribuir las plusvalías.

Con la promulgación de la LS90 de ámbito Estatal, en la que se reafirmaba el Urbanismo como función pública y, por tanto, destacaba el papel de la iniciativa pública en la regulación del mercado de suelo. La introducción de la calificación urbanística de los suelos para vivienda de protección oficial (VPO) y el aumento de las cesiones de suelo al 15%, reflejaba un compromiso del planeamiento con la vivienda social. Se luchaba por impulsar una mayor intervención administrativa en el mercado del suelo para disminuir la angustia especulativa.

Las verdaderas razones de la reforma de la Ley del Suelo se centran en tres aspectos:

- \* El innecesario crecimiento urbano y los barrios de expansión;
- \* La mayor atención a los centros históricos;
- \* El crecimiento económico (1987-1991): alto desarrollo urbanístico; especulación y encarecimiento de la vivienda.

Con ello la modificación del estatuto de la propiedad, el principal cambio, y la regulación introducida para la adquisición de facultades a medida que se cumplían los deberes, ampliados respecto a la ley anterior, y tanto para el suelo urbano y urbanizable, estableciendo una relación directa entre los deberes (cesiones para dotaciones y para el Ayuntamiento; coste y ejecución de la urbanización; y edificación y previa licencia) y las facultades (urbanizar; aprovechamiento urbanístico; edificar y edificación) y el caso de no cumplir los deberes se sancionaba o privaba de parte del aprovechamiento urbanístico correspondiente. Esto suponía un gran cambio por moverse en el límite entre la función pública, recogida en la Constitución, y la propiedad privada, tan protegida. Pero no con ello se evitará la especulación y el aumento de los precios del suelo, puesto que lo que provocará es un estancamiento de la actividad urbanística.

Propiedad reducida al derecho de apropiación del plusvalor generado por la acción colectiva de planeamiento. De esta manera la distribución equitativa de beneficios y cargas representaría el último eslabón.

376

*La promulgación de la Ley 8/1990, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo [...] ha reavivado la polémica sobre el significado actual de la propiedad inmobiliaria, centrada en torno a la consideración o no del ius aedificandi como contenido inherente de aquélla y, con mayor amplitud, en torno al posible vaciamiento del derecho por el desagüe de los deberes legales que pesan sobre su titular y que, a juicio de muchos, serían incompatibles con la sustancia de un derecho que es, en definitiva, una manifestación de la libertad individual. La contraposición entre dos concepciones de la propiedad (la clásica reflejada en el Código civil y la moderna, acuñada por la legislación administrativa de régimen del suelo y ordenación urbana) y la reivindicación del carácter unitario de la propiedad como institución jurídica (por muchas especialidades que puedan existir en el ámbito concreto en que el derecho se despliega), frente a la pretensión disgregadora de la unidad de la institución en un haz de regímenes jurídicos diversos: no hay propiedad sino énfasis, regidas cada una por su normativa específica.”<sup>15</sup>*

La regulación sobre el suelo pretende producir un desarrollo urbanístico armonioso y firme, hacer frente a lo que se denomina el problema del suelo y la especulación. El problema de la escasez de suelo provoca subidas de precios en determinadas zonas, trasladándose su efecto a otras zonas y a otros tipos de suelo. El impacto final se reflejará en el precio de las viviendas, que se ve también afectado de forma importante al ser el coste del suelo una proporción elevada del precio de venta de una vivienda.

<sup>15</sup> **Menéndez Rexach, Ángel.** “La propiedad en la nueva Ley del Suelo”. *Revista Derecho Privado y Constitución*, núm. 3. Mayo-Agosto. 1994.

La justificación fundamental de la regulación del suelo es, por tanto, reducir la especulación sobre su precio, uno de los principales factores que, a su vez, condicionan el precio de la vivienda. Tanto las LS90 y el TRLS92, volcaron su proyecto legislativo, a la persecución de la especulación con el precio del suelo, como el fenómeno a combatir y el motivo fundamental de estas nuevas regulaciones. Pero su forma de atajarlo no fue la correcta porque a pesar de su corta vida y la incapacidad de aplicación, el romper tajantemente con el vínculo de la iniciativa empresarial no hubiera culminado en buenos resultados puesto que si no existe mercado y expectativas urbanísticas, tampoco existen iniciativas.

El Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLR92) sigue manteniendo su objetivo principal “ la especulación” “iniciativa pública”. Así ya en su exposición de motivos, se da cuenta de ello, cuando dice:

*[...] Las dificultades objetivas que la tarea refundidora ha presentado se derivan de las profundas diferencias existentes entre la vigente ley sobre "Régimen del suelo y valoración urbana [...], y la citada ley 8/1990, además de la delegación legislativa encomienda, así como los diversos Reales decretos leyes [...]. Estas dificultades se acrecientan con las innovaciones en materia urbanística ha introducido la Constitución, al atribuir a las Comunidades Autónomas competencias sobre ordenación del territorio e imponer una regulación del suelo acordada con el interés general que impida la especulación.*

Toda esta consideración viene manifestada, desde las primeras líneas de la exposición de motivos de la Ley 8/1990, en la que ya aludía su preocupación por el encarecimiento excesivo del precio del suelo, y su repercusión, tanto en los precios finales de las viviendas, como en el aumento del coste de implantación de las actividades económicas, por lo que uno de los objetivos centrales perseguidos por la ley que tratamos, era conseguir la utilización del suelo de acuerdo con el interés general e impedir la especulación.

Su contenido era la nueva regulación a los patrimonios municipales del suelo, y su “potenciación”, término utilizados por la propia exposición de la norma, tanto es desde el punto de vista cuantitativo, al facilitar la incorporación de bienes a los patrimonios municipales del suelo, como desde la perspectiva cualitativa, al vincular el destino de los terrenos integrados en él a la construcción de viviendas de protección pública o a otras finalidades de interés social, enfatizando, a la vista del riesgo de utilización de los bienes del patrimonio municipal del suelo como medios de financiación municipal, que «no sería justo ni coherente con el contenido del artículo 47 de la Constitución, que las entidades utilizasen los terrenos de su propiedad con miras puramente lucrativas, contribuyendo a incrementar las tensiones especulativas en vez de atenuarlas».

Tal y como expresó Luciano Parejo:

*“...el propietario queda compelido a ser agente privado de un servicio público, teniendo como retribución final la atribución de un derecho de propiedad sobre una superficie apta para la edificación que le permitirá materializar el aprovechamiento urbanístico correlativo en el momento correspondiente, mediante el ejercicio de la facultad para edificar, propia de ese nuevo derecho de edificar”<sup>16</sup>*

Como todos conocemos, la LS90 fue recurrida al Tribunal Constitucional por algunas CC.AA por invasión de competencias. En marzo de 1997, una sentencia del Tribunal Constitucional anuló más de 200 artículos de la LS90 por motivos competenciales, dejando claro que el Estado carece de competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo y que sólo puede regular las condiciones básicas del derecho de propiedad, las garantías de expropiación forzosa y el régimen de valoración del suelo. Como resultado ante esta situación, muchas CC.AA comenzaron a redactar de modo independiente sus propias leyes en materia de urbanismo y ordenación del territorio Y asumieron las competencias en la materia.

La doctrina de la STC 61/1997, responsable de un efecto con gran repercusión urbanística condujo a la:

\* Anulación de la legislación del suelo de 1990-1992: declaración inconstitucionalidad del TR 1992 (más del 50 % del articulado)

\* Recuperación de la vigencia de la legislación preconstitucional del TR 1976

El suelo, que según la Ley prima su función social, independientemente de cuál fuera, siempre ha sido considerado como un bien de libre mercado. El suelo urbano empezaba a incluirse en el proceso de transformación; aunque seguía siendo el soporte de vida de los ciudadanos, gracias a la introducción de un sistema de equidistribución que permitía obtener ciertos beneficios, siendo el objetivo de ciertas operaciones de mejoras sociales y renovación. El suelo urbanizable seguía siendo el principal campo de operaciones, aunque las limitaciones inicialmente establecidas supusieran un mayor control. De otra parte el suelo no urbanizable avanzaba paralelamente hacia la mayor protección y defensa de los espacios singulares y hacia la desprotección del suelo común. Y todo ello siempre con la finalidad de cumplir el bien social pero al margen de beneficio empresarial. Siempre considerada como una Ley de paso y sin apenas vigencia, posibilitó un nuevo planteamiento del urbanismo y del “Derecho de Propiedad”. Así lo manifiesta González Berenguer:

*“El problema está en la estructura del plan y su necesaria división en fragmentos de suelo que, a defectos de reparto, son estancos. Aparecen retribuciones desiguales de aprovechamiento que no son indemnizables. Esto es operativo pero no es justo. Las leyes urbanísticas no dan solución a este*

---

<sup>16</sup> Parejo Alfonso, Luciano José. “Apuntes para una interpretación del sistema legal urbanístico español en clave histórica”. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, vol. XXVIII, nº 107-108, Madrid 1996 pp 158-166.

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*problema. La exigencia legal de la singularidad del daño se detiene en las áreas de reparto. Dentro de ellas la posibilidad de repartir beneficios y cargas enerva la indemnización, y cuando no hay tal posibilidad y una carga no es repartible, hay que indemnizar”.<sup>17</sup>*

Toda esta política de la intervención pública para evitar la especulación del suelo mediante la fiscalización y la intervención del Estado para fomentar la vivienda de protección social, no llevó a cabo buenos resultados, tal y como se aprecia en .- ●*Tabla 1*, ya que es a partir de la nueva LS90 y TRLS92 hasta 1994 cuando la ejecución de las viviendas libres casi triplican el porcentaje de la vivienda de protección oficial en los valores de política, por lo tanto los valores del suelo para el fomento de la vivienda asequible para todo ciudadano se escapa al control del estado, con las anteriores legislaciones, la distribución de ejecución de viviendas VPO y viviendas Libre es casi al 50 %, incluso inferior este último.

---

<sup>17</sup> **González Berenguer Urrutia, José Luis.** “La financiación del urbanismo y el precio de los terrenos”. Ed. Montecorvo. Madrid. 1997. pp. 47.

---

*Tabla 1: "Viviendas terminadas según régimen de promoción" 1976-1994.*

AÑOS	VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL		VIVIENDAS LIBRES		TOTAL N. de viviendas construidas
	N. TOTAL	% s/total viviendas construidas	N. TOTAL	% s/total viviendas construidas en el año	
1976	162.294	50,74	157.531	49,26	319.825
1977	164.160	50,61	160.224	49,39	324.384
1978	156.819	49,18	162.051	50,82	318.870
1979	137.270	52,64	123.504	47,36	260.774
1980	126.093	47,96	136.838	52,04	262.931
1981	117.077	50,24	115.972	49,76	233.049
1982	131.293	55,86	103.726	44,14	235.019
1983	135.340	59,61	91.711	40,39	227.051
1984	129.975	65,69	67.899	23,31	197.874
1985	129.020	67,25	62.838	32,75	191.858
1986	123.896	62,92	73.005	37,08	196.901
1987	119.681	58,09	86.354	41,91	206.035
1988	112.500	46,68	128.518	53,32	241.018
1989	84.857	35,71	152.802	64,29	237.659
1990	60.863	21,65	220.256	78,35	281.119
1991	46.146	16,88	227.173	83,12	273.319
1992	44.892	17,91	205.720	82,09	250.612
1993	52.594	20,39	205.317	79,61	257.911
1994	54.731	19,96	219.511	80,04	274.242

*Fuente: MOPTMA: D. G. para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura. D.G. de Programación Económica y Presupuestaria, "Obras en Edificación".*



## 3.1.2 Ley 6/1994, de 15 de noviembre Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU).

La aparición de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Comunidad Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU), que desplaza a los propietarios de la gestión del suelo y centra la acción urbanizadora en el ejercicio de la libre empresa del denominado “agente urbanizador” y como en casi todas la Leyes autonómicas de urbanismo han impuesto, en sus artículos principales, el objetivo de que la actividad urbanística ha de supeditarse al interés general y conseguir desde el urbanismo, la producción de suelo con destino a viviendas con algún tipo de protección pública, desarrollando en su estructura y de técnicas en la legislación urbanística. El derecho a la vivienda se ha incorporado también a los Estatutos de Cataluña, Valencia, Baleares, Andalucía, Aragón, y Castilla-León.<sup>18</sup>

La consideración de que la escasez de suelo urbanizado y la lentitud de su producción es la causa principal del elevado precio del suelo y su volatilidad, es en sí el punto de partida de la LRAU. La escasez de suelo urbanizado sería esencialmente como consecuencia del proceso de gestión del planeamiento y no tanto de la existencia de planeamiento ni de la superficie de suelo. La justificación fundamental en la Legislación Valenciana, es la regulación del suelo, es el deseo de reducir la especulación sobre su precio, uno de los principales factores que, a su vez, condicionan el precio de la vivienda.

---

<sup>18</sup> **Cataluña. Ley 2/2002 Artículo 26. Derechos en el ámbito de la vivienda.** Las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna, para lo cual los poderes públicos deben establecer

por ley un sistema de medidas que garantice este derecho, con las condiciones que la Ley determine.

**Cataluña Ley 2/2002. Artículo 47. Vivienda.** Los poderes públicos deben facilitar el acceso a la vivienda mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los jóvenes y los colectivos más necesitados.

**Valencia. LRAU Artículo 16.** La Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos. Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente en favor de los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas, personas afectadas por discapacidad y aquellas otras en las que estén justificadas las ayudas».

**Baleares Artículo 22. Derecho de acceso a una vivienda digna.** “Las Administraciones públicas de las Illes Balears garantizarán el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos de las Illes Balears. Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente a favor de los jóvenes, de las personas sin medios, de las mujeres maltratadas, de las personas dependientes y de aquellas otras en cuyo caso estén justificadas las ayudas.

**Andalucía. Ley 7/2002. Artículo 25. Vivienda.** Para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda. La ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten.

**Aragón. Ley 5/1999. Artículo 27. Vivienda.** Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma promoverán, de forma efectiva, el ejercicio del derecho a una vivienda digna, facilitando el acceso a ésta en régimen de propiedad o alquiler, mediante la utilización racional del suelo y la promoción de vivienda pública y protegida, prestando especial atención a los jóvenes y colectivos más necesitados

Todos somos conocedores de que los elementos básicos de la legislación sobre el suelo y su control se pueden establecer en cuatro apartados:

a) *El régimen urbanístico* del suelo que define los usos y los tipos de suelo o clasificación (urbano, urbanizable, no urbanizable, etc).

b) *El planeamiento urbanístico* delimita *suelo*, mediante planes de ordenación urbana.

c) *La valoración de los distintos tipos de suelo*. La legislación define como se debe valorar cada tipo de suelo: valor de mercado.

d) *La gestión urbanística* se refiere a las fases administrativas que supone el proceso de promoción y construcción.

La Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana (LRAU) de 1994 constituyó un intento de resolver los problemas a través de la gestión del suelo incertidumbre de plazos utilizando una Legislación realmente innovadora y que mereció muchas críticas, análisis e informes en el urbanismo especializado. El principio general que orienta la LRAU es la necesidad de aumentar el suelo edificable (suelo urbano) ya urbanizado y no simplemente la cantidad de suelo urbanizable. La aproximación de la Ley Valenciana consiste esencialmente en mejorar la gestión del suelo para contener su precio.

La escasez de suelo urbanizado (suelo urbano) y la lentitud de su tramitación y producción, es la teoría de algunos autores como la causa principal del elevado precio del suelo y su volatilidad, como ya he dicho anteriormente es el punto de partida de la LRAU. La cantidad de suelo urbanizable deriva de los actos Administrativos, aprobación de Planes y sus consiguientes clasificaciones y modificaciones que en muchas ocasiones. Hasta llegar a obtener el suelo ya urbanizado y puesto en el mercado se puede dilatar en el tiempo, por posibles demoras de los actos administrativos, autorizaciones e incluso resoluciones judiciales, generando al mismo tiempo una incertidumbre, por lo tanto el proceso de gestión del suelo y por consiguiente del planeamiento afectaría notablemente y en mayor medida que la delimitación de más o menos cantidad de superficie calificada por el planeamiento.

La producción de suelo urbanizado suponía, la constitución de Juntas de Compensación integradas por los propietarios de las parcelas, el sistema de compensación, era largo y complejo y por consiguiente la existencia de unos elevados costes financieros soportados durante un periodo de tiempo incierto y volátil, aumentaba el riesgo y, por tanto, disminuía la rentabilidad requerida para la producción de suelo urbanizado. Con estos condicionantes el precio del suelo urbanizado tenía que ser alto pues la incertidumbre sobre el plazo de resolución de las distintas fases de producción de suelo urbanizado generaba un riesgo y se procedía a tener que establecer una retribución adicional. La LRAU, intentó de acortar dichos plazos y la incertidumbre, mediante un aumento de la cantidad de suelo edificable ya urbanizado y no simplemente mediante una mejora de la gestión del suelo para contener su precio, creando la figura del "Agente Urbanizador" sin embargo los efectos se pueden analizar a partir de los resultados, más después del trascurso de una década desde su aprobación y aplicación y hasta la nueva Ley Urbanística Valenciana (LUV).

Pero a pesar de todas estas intervenciones por parte de la LRAU, y con la finalidad de crear gran cantidad de suelo para abaratar sus coste, tal y como se analizará en otra fase del estudio, en concreto en la Comunidad Valenciana, los resultados no fueron los deseados.

El proceso de formación de los precios del suelo y los factores que determinan su aumento deriva del aumento de la demanda de la vivienda y esta de la “renta per cápita”. La oferta de suelo urbanizado está dada pero en el largo plazo puede variar a medida que el suelo urbanizable se convierte en urbanizado, la rapidez con la cual el suelo urbanizable se pueda transformar en suelo urbanizado. Estos plazos fueron alargándose con el tiempo y la poca eficacia de la intervención empresarial “agente urbanizador” produjo en el tiempo un aumento de la demanda en viviendas y por consiguiente un aumento del valor del suelo, aún sin estar ejecutado y tramitado y mucho menos urbanizado.

Además, la actividad de promoción generó la participación en el sector de empresas grandes, ligadas a grupos financieros importantes que produjeron una situación de oligopolio real con el consiguiente poder de mercado que dicha situación proporciona y que se plasma en unos precios más altos, frente a ello, surgía otro problema, el de los propietarios, que tenían que constituir una unidad de acción y donde una proporción mínima y elevada de propietarios tenía que ponerse de acuerdo. Estos acuerdos eran complicados al coexistir en dichas Juntas propietarios con espíritu empresarial y otros con una simple tendencia de mantener el suelo para la rápida obtención de beneficios.

Vinculado a lo anterior los precios del suelo no bajaron, por el contrario subieron. Esta conclusión puede deberse a las expectativas empresariales que apuntaba el promotor privado, por las tendencias de la subida del valor de la vivienda y el bienestar social, además de los bajos costes de producción del suelo urbanizado que suponían las tramitaciones y gestión de los “PAI”, sin un absoluto control por parte de la Administración, incluso la baja valoración del suelo aportado por el propietario privado y al mismo tiempo la sobrevaloración de los costes de urbanización, y la no competencia en las actuaciones urbanas, una vez adquirida la facultad de urbanizador. El mercado del suelo quedaba a las expectativas del empresario, no existía oferta.-demanda en el mismo sector o programa, el precio lo decidía el agente urbanizador, no el mercado.

El stock del suelo, el mercado del suelo se convirtió en un estado oligopólico, y puede decirse que fue la LRAU quien favoreció la concentración de los solares en manos de los urbanizadores privados, por lo tanto el control del valor del suelo, dejado al margen de la Administración y en su labor fiscalizadora mediante la oportuna legislación.

A tal efecto tenemos a colación la opinión de Sorribes cuando dice:

*"La gestió, òbviament, és si el mercat pot absorbir en un temps raonable aquesta oferta, i també si l'aplicació de la LRAU està suposant de facto, com sembla, una situació de control oligopolístic del sòl disponible que respondria a l'estratègia de les empreses urbanitzadores de "prendre posicions" i anar desenvolupant el sòl segons les condicions del mercat. Si així fora, la conformació d'aquesta oligopoli podria suposar que un dels objectius perseguits per la Llei (l'abaratiment de sòl) no es produiria perquè un increment de l'oferta no provoca necessàriament una disminució de preus quan el mercat no és competitiu. El que sí ha conseguit la LRAU aprovada per el govern socialista de la Generalitat és la transferència de facto de la propietat del sòl dels petits propietaris a les grans empreses urbanitzadores."*<sup>19</sup>

Y abundando a tal sentido Gaja opina que:

*"Salvando todas las enormes y sustanciales diferencias históricas, económicas, sociales...estamos ante un proceso que podría ser comparado con las desamortizaciones decimonónicas, cuando unas propiedades "durmientes", "inactivas" fueron puestas coercitivamente en el mercado en beneficio de las nuevas clases emergentes."*<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> **Sorribes Monrabal, Josep.** *"Comprendre i gestionar la ciutat: un assaig d'economia i política urbana"*. Universitat de València, València, 1997. pp 86-87

<sup>20</sup> **Gaja i Díaz, Fernando.** *"La producción de suelo urbanizado como objetivo de la actuación urbanística"* Artículo de opinión. València 1999.

---

### 3.1.3 Ley 6/1998, de 13 de abril sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. (LS98)

La propiedad del suelo ya no es un obstáculo, sino que el problema del suelo es un problema de cantidad, y el obstáculo lo constituye la planificación urbana, celosamente ordenadora. Tal ideología será la que derogue la Ley del Suelo de 1990 y dé cuerpo a la Ley del Suelo de 1998.

La exposición de motivos de la LS98, y su contenido, están marcados fundamentalmente por lo que se denomina el “fracaso” de la LS90 y el texto refundido LSR92. Allí se señala que, corresponde al legislador estatal *“regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, así como regular otras materias que inciden en el urbanismo como son la expropiación forzosa, las valoraciones, la responsabilidad de las administraciones públicas o el procedimiento administrativo común”*

*“Esta es la idea general de la que la Ley parte con el propósito de no introducir, desde la definición del estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo, rigideces innecesarias que puedan impedir el despliegue por los legisladores autonómicos y por las Administraciones públicas competentes, de políticas urbanísticas más flexibles y con mayor capacidad de adaptación a las cambiantes circunstancias en el contexto de una economía cuya globalización la hace especialmente sensible a los cambios de coyuntura “*

*LS98. Exposición de motivos*

Con la LS98 se produce un cambio en el sistema de valoraciones que se puede resumir en: *“Se busca obtener valoraciones reales, es decir, las correspondientes a ese suelo en el mercado.”* Esta idea, en el contexto de una ley liberalizadora, fue criticada al entenderse que, de esta manera, el suelo podía estar sobrevalorado debido a la propia especulación.

*“El fenómeno alcista se ha producido siempre bajo una legislación propiciadora de un control estrecho de la oferta de suelo, acentuado por el prejuicio de que clasificando suelo se beneficia al propietario, y escasamente facilitadora de la gestión urbanística.”<sup>21</sup>*

En resumen, la nueva ley adopta la aproximación clásica al problema del suelo al aumentar su oferta incrementando el tamaño del suelo clasificado. Este razonamiento, y desde el punto de vista conceptual, *la eliminación de la frontera urbanística, no es una condición suficiente* para la contención de los precios. Situación demostrada desde inicios de 1998 hasta 2007. Es cierto, que en ciertos momentos y lugares, puede depender del municipio y de la situación de las fronteras del suelo. La salida de mayor

---

<sup>21</sup> **Perales Madrueño, Francisco.** “La reforma del régimen urbanístico del suelo y de las valoraciones”. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, vol. XXIX, nº 113-114, pp 531-540. Madrid 1997.

suelo urbanizable puede estabilizar los precios, pero esta regla no se ha producido en el ámbito general del territorio nacional.

Podemos establecer, de la misma forma que lo reflejó la LS98, que la salida al mercado de más suelo urbanizable sería al menos una condición necesaria para la estabilidad de los precios del suelo, pero, tal y como y como señalan Roca y Burns,<sup>22</sup> el precio del suelo se forma del centro a la periferia y no de la periferia al centro lo que implica que una mayor oferta de suelo menos atractivo no tiene ningún efecto sobre el mercado del suelo y, por tanto, la existencia de más suelo urbanizable no sería ni siquiera una condición necesaria para la contención del precio.

Por último, el proceso de formación del precio del suelo está ligado al precio de la vivienda y a las expectativas sobre el mismo. Por este motivo, y dado que la frontera no es constante a lo largo del tiempo, el suelo más allá de la frontera adquiere también una renta expectante que se mantendrá incluso cuando se elimine la frontera.

Pere Riera señala que: *"...la eliminación de la frontera urbanística puede ser una condición necesaria, caso de que exista restricción de oferta, pero no suficiente para contener el precio del suelo"*.<sup>23</sup>

El informe del comité de expertos en urbanismo del MOPTMA (1996) señala que la historia urbanística de Madrid contradice la tesis de que el elevado precio del suelo es consecuencia de la escasez del mismo. El informe señala que a partir de 1979, cuando los Ayuntamientos democráticos imponen un mayor control y exigen mayores espacios para dotaciones, el precio de los solares disminuyó en términos reales. En 1985 se aprueban Planes Generales de Ordenación más expansionistas a pesar de lo cual el precio del suelo sufrió un aumento muy importante. Esta historia podría completarse con la situación actual, en la cual, un año después de la aprobación de una ley del suelo, aumenta enormemente la cantidad de suelo urbanizable, al definirlo de forma residual, el precio del suelo creció espectacularmente.

La cantidad de suelo urbanizable deriva de un acto discrecional de la administración como es la aprobación de un Plan de Ordenación Urbanística o su modificación. Sin embargo, la superficie de suelo ya urbanizado existente en el mercado deriva de un grado de incertidumbre y cuyo resultado es dependiente de muchos otros factores, que deben ser objeto de análisis para poder comprender el precio del suelo y la especulación.

Por lo tanto de la misma manera que García Montalvo y Más Ivars,<sup>24</sup> sostienen, sobre

<sup>22</sup> **Roca Cladera, Josep . y Burns Malcom.** "La Liberalización del Mercado del Suelo en España. Reforma de la Legislación Urbanística de 1998" *Revista del Catastro*, Num.33 Madrid Septiembre 1998 pp. 7-25.

<sup>23</sup> **Riera, Pere.** *"Informe para el Banco de España sobre Economía del Urbanismo en España, en Comparación a otros Países."* Madrid 1997. Universitat Autònoma Barcelona.

<sup>24</sup> **García Montalvo, José.- Más Ivars, Matilde.** *"La vivienda y el sector de la construcción en España, I.V.I.E"*. Ed.CAM 2000. Valencia 2000, p. 153. **García Montalvo, José.** "El preu del sol: la polémica interminable". *Nota d'Economia, Setembre-Diciembre*, pp. 131-156. Artículo preparado para la Segunda Jornada sobre: "Nuevas Fronteras de la Política Económica" organizada por el Centre de Recerca en Economia Internacional y La Vanguardia. 1999.- V 15/7/1999.

## CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

datos del Ministerio de Fomento, "*que el problema del suelo en España no parece tener su base en la falta genérica de suelo urbanizable*" de los dos estudios realizados por la Dirección General para la vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura en 1995 y 1996, en los que se pone de relieve que el suelo susceptible de urbanización es más que suficiente para las necesidades de vivienda hasta el año 2011, no se puede entender como la LS98 y la LRAU, surgía con la defensa de crear una gran masa de suelo urbanizable que provocarían la bajada del precio del suelo, y como al exponer los motivos de la Ley advierten tajantemente la necesidad de liberar el suelo para evitar la especulación.

La concepción de que si aumentando la oferta potencial de suelo urbanizable se puede producir realmente el efecto buscado de normalizar el mercado, adecuar la oferta y la demanda, y por tanto reducir los precios de la vivienda y, en general, de los inmuebles, no ha sido la respuesta en la aplicación de estas últimas normativas.





## 3.2 LA EJECUCION URBANÍSTICA, SU REGULACIÓN. NUEVA REGLAMENTACIÓN DEL SUELO. COMUNIDAD VALENCIANA.

En el proceso urbanístico, en la última década del pasado siglo, hemos convivido con una elevación de los precios de la vivienda que ha provocado el desequilibrio del mercado del suelo y ha suscitado muchas cuestiones y planteamientos sobre las causas de estos cambios. Son muchos los autores que han puesto en debate si las causas de la elevación de los precios están impulsados por la carestía de suelo o son las expectativas urbanísticas las que han ejercido la presión sobre los precios del suelo. Dentro de este debate los nuevos planeamientos y las nuevas Leyes de entrada el siglo XXI han tratado de argumentar dichos cambios desde una perspectiva de análisis y caracterización económica del mercado del suelo para combinar sostenibilidad y regulación, como elemento básico del precio de la vivienda.

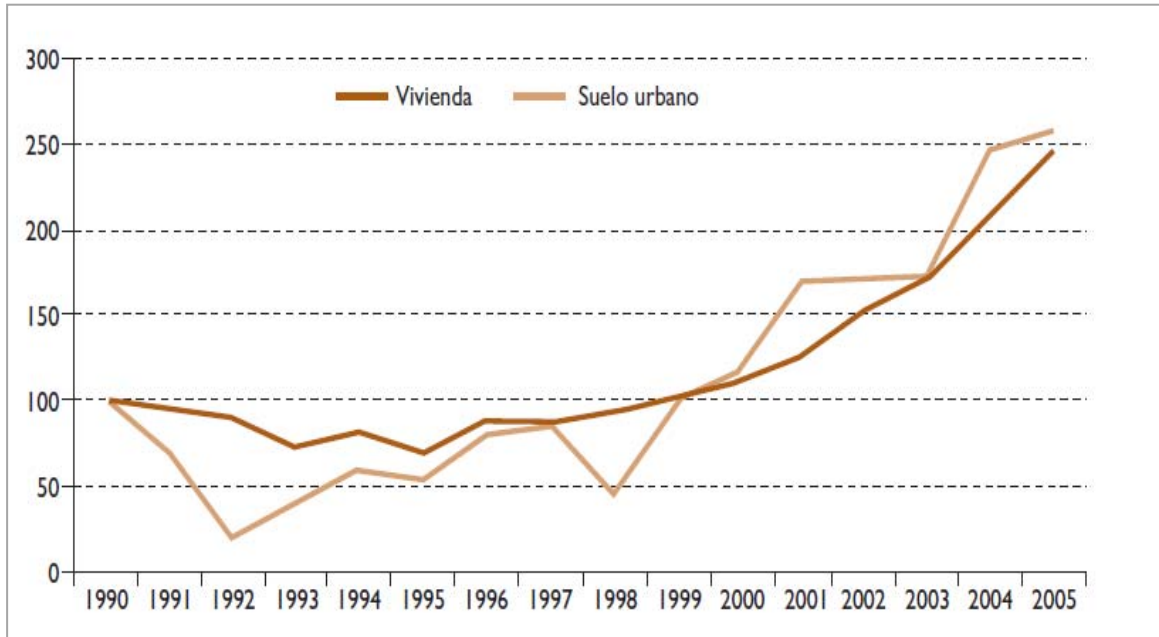
Como ya hemos analizado, la Ley de 1998 se planteó como objetivo aumentar la oferta de suelo y, para ello, definió el suelo urbanizable como residual. Esto suponía una apuesta por la liberalización del mercado de suelo. Pero este suelo urbanizable como no ha evitado el último ciclo alcista, al contrario ha impulsado el crecimiento del precio del suelo, “el suelo se ha revalorizado mucho más que la vivienda”.

La Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística y trató de contribuir a la reducción de los plazos y costes de urbanización. También lejos de ayudar a reducir el precio (en la Comunidad Valenciana no se ha producido este descenso), crea un oligopolio controlado, con más restricciones y más sometido a la voluntad administrativa, los aumentos del precio del suelo se seguirán produciendo mientras existan incentivos para **rent seekers** (búsqueda de rentas)

Las Nuevas Leyes del siglo XXI, consideran el suelo como un recurso escaso, no pretenden resolver la escasez de suelo mediante la flexibilización de la “frontera urbanística”, sino actuar sobre la gestión del suelo. No es, por tanto, aumentar la oferta de suelo urbanizable en el mercado, sino actuar sobre el proceso de transformación de suelo en urbanizado, acelerándolo, cumpliendo los plazos establecidos y haciéndolo más objetivo y transparente en todas sus fases.

En estos momentos y con la entrada en vigor de las nuevas leyes del suelo Ley 16/2005 Ley Urbanística Valenciana y la Ley 8/2007 del Suelo, nos encontramos con dos análisis muy significativos, una evolución de incremento del valor del suelo y el valor de la vivienda con dos trayectorias muy distintas, una evidente alza de valores del suelo y vivienda desde 1995 pero con pendientes distintas, no son trayectorias paralelas y uniformes, mientras la vivienda progresa uniformemente el suelo alcanza picos de subida y bajada en distintos periodos. Por ello a pesar de que las nuevas leyes intentan evitar expectativas especulativas y determinar el valor conforme a su situación real ya podemos adelantarnos a considerar que este no ha sido realmente el resultado y el desarrollo económico deseado en las anteriores décadas. - • *Gráfica 1*

Gráfica 1: "Evolución de los precios de la vivienda y el suelo urbano" (media 1990=100.- Porcentaje)



Fuente: Banco de España. Boletines económicos

Los incrementos del precio de la vivienda no se corresponden con los incrementos del suelo urbano, esto nos hace cuestionar si el precio del suelo es el causante del aumento del precio de la vivienda, y si es la especulación la verdadera responsable del precio del suelo. Cuestiones que vamos a reflejar mediante el análisis de las legislaciones de las distintas CC.AA.

## 3.2.1 Ley 16/2005, de 30 diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana. (LUV) . Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística.

La experiencia aplicativa de la LRAU puso en evidencia la insuficiente regulación de determinados aspectos procedimentales, los ajustes debían ir dirigidos a perfeccionar el establecimiento de plazos y de los procesos informativos y ofrecer una respuesta adecuada ante situaciones de cierta indefensión sobre pequeños propietarios. Tras diez años de vigencia, la LRAU fue derogada con la aprobación de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana (LUV) que, en lo que a la gestión urbanística se refiere, mantiene los aspectos fundamentales del denominado *modelo Valenciano* para la gestión urbanística.

La entrada en vigor de la LUV y la aprobación del Reglamento de Gestión Urbanística y Territorial (Decreto 67/2006, de 12 de mayo) que la desarrolla, y desde la misma tramitación de la LUV se han percibido signos de inquietud en los sectores profesionales afectados a raíz de la complejidad del nuevo procedimiento de la Ley.

Esta reacción supuso que las nuevas reglas provocaran, en primer término, una dilatación de los plazos de tramitación y el subsiguiente sobrecoste. En cualquier caso, con el paso del tiempo, es la experiencia la que ha determinado el grado de validez de las reformas emprendidas

391

*“Hay que abrir a la libre concurrencia empresarial la facultad de edificar y que no sea más un monopolio con todas sus ventajas para el propietario del suelo. Hay que hacer transparentes los precios del suelo y la vivienda someténdolos al mercado real de oferta/demanda, discriminando claramente el precio real del precio derivado de los usos urbanísticos creados por la colectividad en el otro. Hay que dar a la propiedad del suelo lo que es del suelo y devolver a la sociedad lo que es de la sociedad.”<sup>25</sup>*

Simplificar la legislación, apostar por el desarrollo urbano equilibrado, la ciudad consolidada y la rehabilitación, introducir garantías de transparencia y racionalizar los instrumentos de planeamiento, con la diferenciación entre planes generales estructurales, competencia de la Generalitat, y planes pormenorizados, que corresponden a los Ayuntamientos, son las bases iniciales de la Ley pero nos encontramos en un panorama urbanístico en el que en primer lugar, no se ha conseguido evitar la especulación, los precios del suelo son imposibles de contener, y como consecuencia un stock de viviendas desproporcionado.

El comportamiento de las licencias de construcción muestra cómo la crisis inmobiliaria se podía apreciar al menos desde iniciado el año 2000 y se evidencia claramente en el

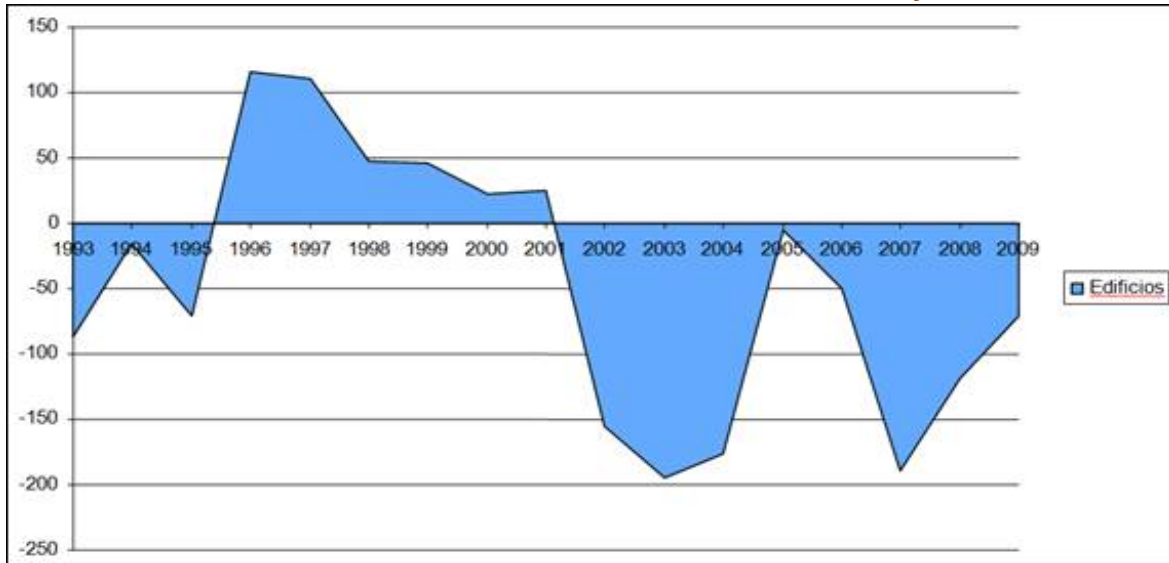
---

<sup>25</sup> **García-Bellido, Javier.** “Configuración de la ‘propiedad desagregada’: Dualidad de derechos en la propiedad inmobiliaria”, parte II, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 138, pp 547-634 Madrid 1997.

año 2001, cuando las licencias de construcción de edificios y de viviendas comenzaron a descender considerablemente.- ● *Gráfica 2* .- ● *Gráfica 3*.

Es cierto que este descenso podría atribuirse también a un supuesto agotamiento del suelo disponible para nuevas viviendas (de hecho, la revisión del Plan General iniciada en 2008 así lo defendió), sin embargo, esta opinión con los informes y estudios realizados, es discutible este argumento.

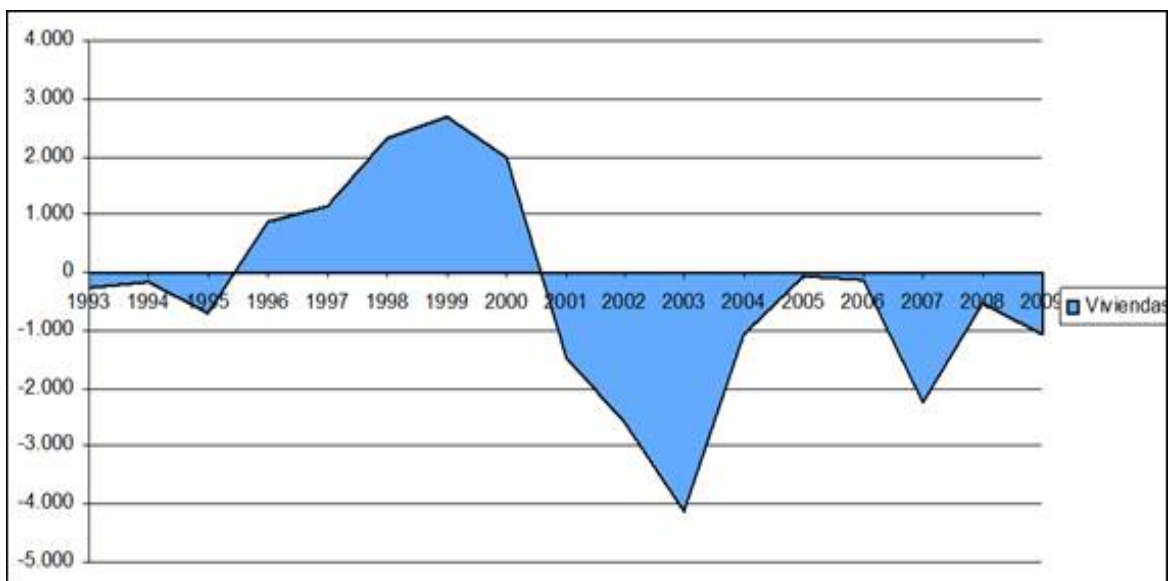
*Gráfica 2: “Diferencias entre licencias de construcción y ocupación de edificios en Valencia”.*



392

*Fuente: Anuarios estadísticos de la ciudad de Valencia 1994-2010. Elaboración Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. núm. 406 Barcelona 2012*

*Gráfica 3: “Diferencias entre licencias de construcción y ocupación de viviendas en Valencia”.*



*Fuente: Anuarios estadísticos de la ciudad de Valencia 1994-2010. Elaboración Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. núm. 406 Barcelona 2012*

*“la revisión del PGOU (...) establece su principal justificación en el “agotamiento del suelo residencial disponible imposibilitando atender las demandas futuras de vivienda” (...) esta justificación es absolutamente inaceptable precisamente (...) por la existencia de suelo suficiente para cumplir la demanda de vivienda en los próximos 25 años”.*<sup>26</sup>

Las gráficas anteriores (anuarios estadísticos 1994-2010), expresan que hay un período, tanto en los edificios como en las viviendas, de claro “superávit”, los años 1996-2001 (edificios) y 1996-2000 (viviendas), se construyen más edificios y viviendas de las que se ocupan. Entre el 2001-2009 hay un debilitamiento de la actividad, en ambas figuras, las superficies por debajo de cero indican déficit de construcción (más viviendas o edificios ocupados que construidos), mientras que las que se hayan por encima de cero muestran superávit (más viviendas o edificios construidos que ocupados).

Durante los doce años de vigencia de la LRAU y la denuncia de la misma ante el Parlamento Europeo, se aceleró la elaboración de una nueva ley, la Ley Urbanística Valenciana (LUV) aprobada por las Cortes Valencianas (22/12/2005) poco después de la fecha del Informe Parlamentario (5/12/2005). Pero las consideraciones y conclusiones que debemos establecer, es que muy anterior al periodo de aprobación de la nueva LUV y del informe del Parlamento Europeo, se podía analizar y cotejar los resultados de la aplicación de la LRAU.

393

La Ley Urbanística Valenciana (LUV) aconseja que se respete en fondo y forma los derechos de los propietarios afectados por expropiaciones, que los nuevos planes se atengan a una evaluación estratégica de impacto ambiental de conformidad con la Directiva 2001/42/CE, que *“insiste con urgencia en la necesidad de una moratoria respecto a la aprobación de nuevos proyectos y planes de desarrollo urbanístico en suelo no urbanizable en tanto no entre en vigor la normativa revisada”*. En conclusión, los efectos del Informe se manifestaron inmediatamente ya que se paralizaron en el periodo 2005-2007 la mayoría de grandes proyectos aprobados por los municipios, pero realmente esta intervención se debería haber ejecutado con anterioridad, en el momento de la revisión de las estadísticas y resultados de la economía que ya en el año 2001 se intuía los posibles cambios en el desarrollo urbanístico. Los graves problemas en que derivó el urbanismo Valenciano, durante la década de aplicación y desarrollo de la LRAU no se abordaron hasta la aprobación de una nueva Legislación, y por exigencias del Parlamento Europeo, como se ha repetido hasta la saciedad.

---

<sup>26</sup> **PGOU 2010.** Página 20 del documento de revisión. Alegaciones a la revisión Simplificada del Plan General. Grupo Municipal Socialista del Ayuntamiento de Valencia, pp. 111, cálculos del Grupo Municipal Socialista sitúan en 40.448 las viviendas que podrían construirse en el suelo urbano y urbanizable sin necesidad de modificaciones de suelo.

---

*El Urbanismo per se es una función pública que no puede cederse al sector privado,* recuperar el protagonismo público era la función principal de los poderes públicos para evitar males mayores en la producción y especulación del suelo. La recuperación del liderazgo y la hegemonía de lo público eran urgentes, la participación privada era necesaria.

## 3.2.2 Ley 8/2007, de 28 mayo, Ley del Suelo (LS07). Texto Refundido de la Ley del Suelo. Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 junio. Real Decreto Legislativo 1492/2011. Reglamento de Valoraciones de todo tipo de suelo.

El objeto de la Ley de suelo de 10 de mayo de 2007 (LS07) es renovar la regulación, hasta el momento recogida en la Ley 6/1998, de las cuatro principales materias relacionadas con el elemento suelo cuya competencia legislativa se atribuye por la Constitución al Estado:

1. Las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales en todo el territorio Estatal.
2. Las valoraciones del suelo y de los elementos y derechos que existan sobre él, a los efectos de verificar las operaciones de reparto de los beneficios y cargas urbanísticas (como son, entre otras, las reparcelaciones), así como de fijar el justiprecio en expropiaciones y ventas.
3. La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por acciones u omisiones relacionadas con la actividad urbanística.
4. El establecimiento de las bases económicas y medioambientales del régimen jurídico del suelo (art. 1).

395

La Ley se centra en el marco problema suelo-vivienda. Dos han sido las cuestiones más debatidas siempre, cuál de los dos, precio del suelo o de la vivienda, condiciona al otro y si el efecto potencial del suelo sobre la vivienda es causado por una escasez de suelo, o por problemas asociados a la gestión de ese suelo.

Con estos planteamientos, se persigue conseguir:

Restablecer un elemento básico de regulación (que no intervención) en el mercado de suelo;

Y una clara actividad urbanizadora, que se asiente sobre bases de eficiencia y sostenibilidad.

*“La legislación sobre ordenación territorial y urbanística regulará:*

*a) El derecho de iniciativa, en ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración competente. La habilitación a particulares para el desarrollo de esta actividad deberá atribuirse mediante procedimiento con publicidad y concurrencia y con criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas, en las condiciones dispuestas por la legislación*

*aplicable, sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que ésta prevea a favor de la iniciativa de los propietarios del suelo”.*

LS07 Artículo 6

Las ideas acerca del desarrollo sostenible, promulgadas por la Comunidad Europea, se ven desarrolladas en el prólogo, y localizadas en algunos artículos, pero la raíz de la Ley sigue siendo una ley para el crecimiento, por considerarse éste, de gran importancia para la economía Española.

*“...la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente.....”*

LS07 Exposición de motivos

Los cambios introducidos, esta vez en la gestión, proviene del intento de dinamizar la gestión privada, ya sea en la urbanización del suelo, en la que contempla la adjudicación de las actuaciones urbanizadoras mediante procedimientos de publicidad, como en la construcción, aunque lo remite directamente a las Comunidades Autónomas.

Otro de los cometidos de la Ley es aumentar la eficiencia de los mercados de suelo, desincentivando la especulación con este bien, como demanda la Constitución.

396

Nuevo régimen de valoraciones, que queda orientado a tasar la situación real del suelo y la inversión efectivamente realizada, además del riesgo asumido, pero en ningún caso las meras expectativas, es decir, aquellas que pudieran venir generadas por la aprobación del Plan. Estas medidas introducidas luchan por la moderación de los precios del suelo a medio y largo plazo, desincentivando las prácticas de clasificación de suelo y de retención del mismo, con carácter puramente especulativo.

*“Claro está que el desarrollo urbano no es perverso en sí mismo, al contrario, suele estar íntimamente vinculado al desarrollo económico, y así ha sido, desde luego, en nuestro país (al igual que en el entorno europeo), en el que tienen una importancia estructural fundamental los sectores de la construcción y el turístico. La cuestión, por lo tanto, no consiste en debatir si se debe crecer o no, sino cómo se debe crecer, para que ese crecimiento sea duradero y redunde en una mayor calidad de vida de todos.”<sup>27</sup>*

Pero ante la nueva Ley del Suelo, no hay que olvidar la situación urbanística en España en el momento de su aprobación y que se pueden comprender mediante el análisis de la.- ● *Gráfica 4* y .- ● *Gráfica 5*. El stock de viviendas en la Comunidad Valenciana superaba el 1.200.000, los precios comenzaban a descender, era el inicio de que no existía demanda, el mercado no era especulativo, en el buen sentido de su concepción.

---

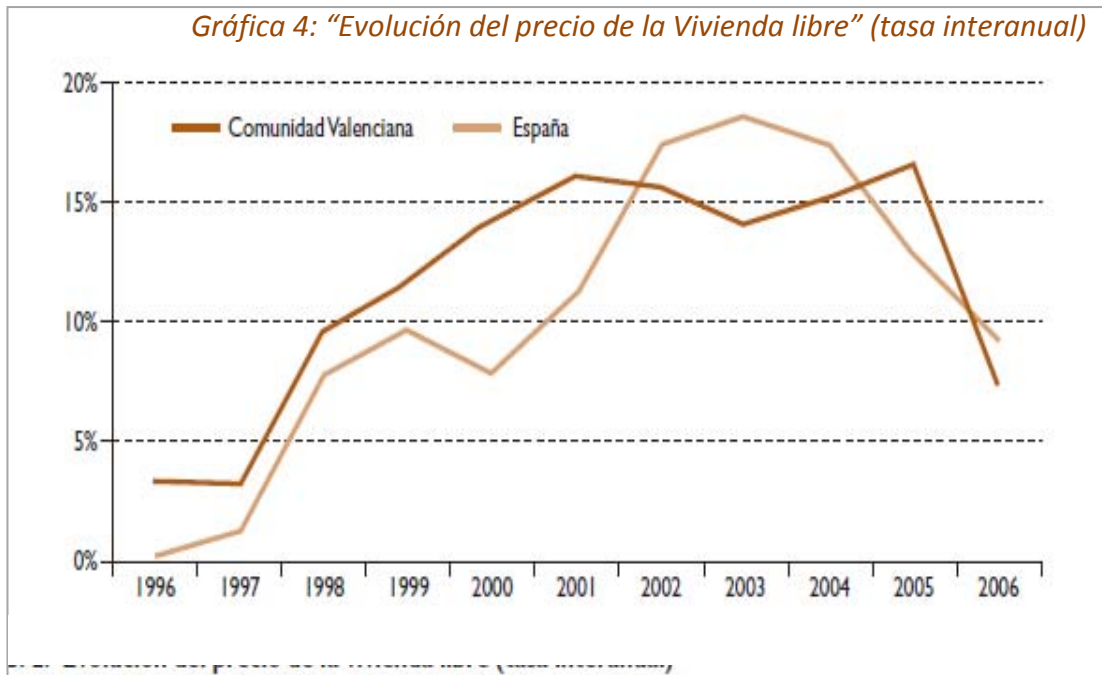
<sup>27</sup> De la Cruz Mera, **Ángela**. “La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo: Necesidad y oportunidad de una reforma”. *Artículo de opinión*. Ed. internet. Madrid. 2007.



# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

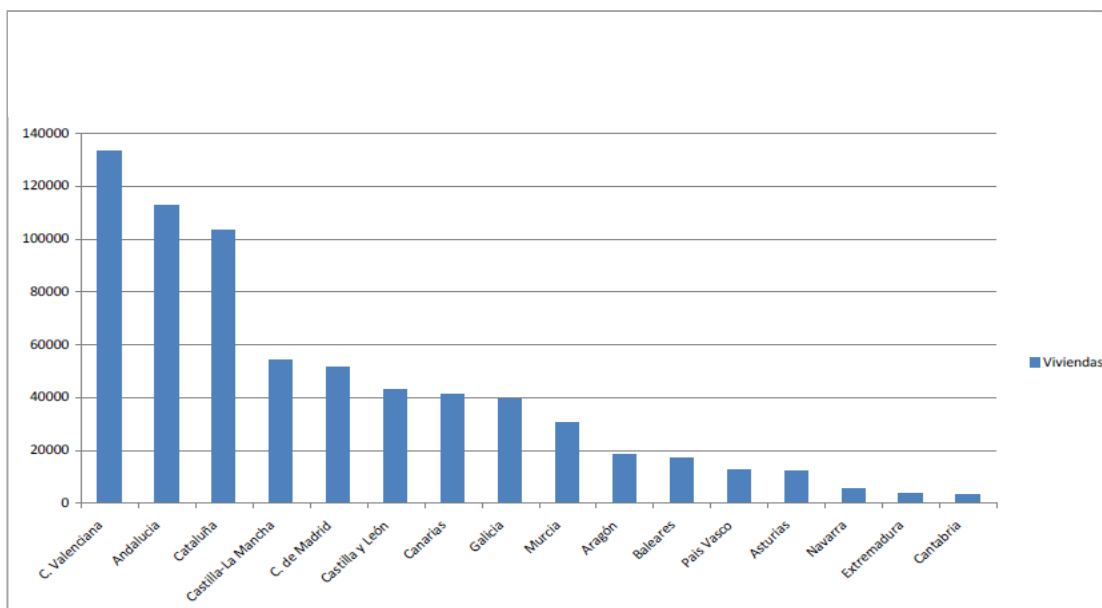
Existe una clara caída del mercado de vivienda, existe una clara acumulación de viviendas sin ocupar. Y es evidente que hay que analizar si la Ley contempla dichas situación.



397

Fuente: Banco de España. Boletines económicos

*Gráfica 5: "Comunidades Autónomas Stock de viviendas terminadas y no vendidas (2005-2010)"*



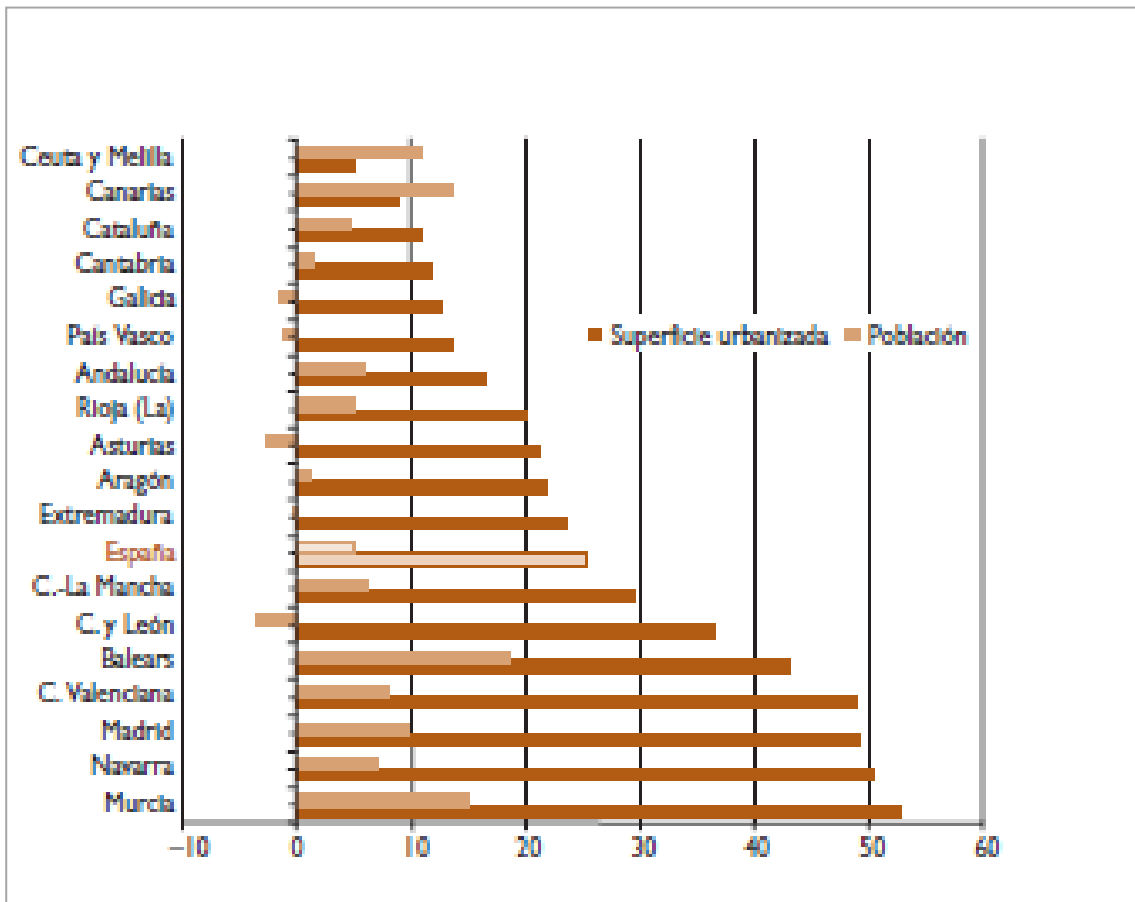
Fuente: Ministerio de Fomento. Datos al 31/12/2010

Por otro lado no hay que olvidar que en el año 2.000, el Estado y la Comunidades Autónomas disponen de datos significativos, la superficie de suelo urbanizado supera al crecimiento de población en todas las CCAA, a excepción de Ceuta-Melilla y Canarias. Y en algunos casos como la Comunidad Autónoma de Murcia, es hasta cuarenta veces mayor en solo una década.

Esto significa que ya por entonces era deber Autonómico y Estatal iniciar y estudiar la forma de evitar dichos desequilibrios y acometer la manera de evitarlos en un futuro.

.- ● Gráfica 6.

Gráfica 6: "Crecimiento de la población y superficie urbanizada 1990-2000"



Fuente: Instituto Geográfico Nacional (Proyecto Corine Land Cover e INE. Elaborado por Ángel Berger y Emilio Ontiveros<sup>28</sup>

La Ley de Suelo apuesta por fijar un entorno de mayor seguridad jurídica, de mayor transparencia y de mayor competencia de iniciativas, apuesta por una buena regulación y, sobre todo, por una iniciativa pública capaz de abordar con eficacia todas las externalidades de este singular mercado, sobre todo las de orden ambiental o social, con el objetivo de reforzar su equidad.

<sup>28</sup> Berger Lobera, Ángel.- Ontiveros Baeza, Emilio "La nueva Ley de Suelo desde la perspectiva económica. Sostenibilidad y eficiencia en los Mercados del Suelo" Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, XXIX pp 152-153. Madrid 2007. Socios de AFI (Analistas Financieros Internacionales) y Catedráticos de la UAM.

En relación a estos indicadores, conocidos por el Estado, y en la medida en que dicho mercado no es perfectamente competitivo, es necesaria su regulación, y su intervención, regulación para las nuevas actuaciones e intervención para poder subsanar o mejorar el urbanismo que ya hemos heredado, debiendo haberse iniciado en décadas anteriores a la promulgación de las leyes y, en concreto en la legislación actual, (LS08/2007) con las fuerzas políticas que han permitido que la situación urbanística del territorio nacional se quede estancada sin posibilidad de cambiar o de subsanar los errores.

*“El número de viviendas iniciadas en España en los últimos años ha superado al total de la suma de las iniciadas en Alemania y Francia y supera el triple de las construidas en Reino Unido AFI (2005:161), donde la restricción de la oferta sí se plantea como una de las causas del sostenido ciclo alcista experimentado en su mercado residencial”<sup>29</sup>*

Según el Comité de Expertos de Urbanismo, MOPTMA (1996), el 55% del incremento de precio de la vivienda entre 1985 y 1992 respondió al aumento de coste del suelo. Según los datos de tasaciones publicados por el Banco de España, de 1998 a 2004 la vivienda se ha revalorizado un 125,2% y el suelo un 467,2%.

De estos datos extraídos, podemos realizar una conclusión previa, comprobamos que la repercusión del suelo en la vivienda, en el periodo analizado, supone un 73,23 %, no los valores entre el 15 % y el 40 % a que estamos habituados y que siempre han sido como baremos idóneos para que la inversión inmobiliaria sea rentable. No es que se haya revalorizado excesivamente, podría decirse que ha sido el suelo el que ha repercutido en mayor medida sobre el precio de la vivienda.

Por todo ello y como se ha expuesto anteriormente la situación y el desequilibrio urbanístico, así como las causas de este y la evolución del mercado es y era conocida por todos.

---

<sup>29</sup> **Barker, Katharine** “Review of Housing Suply. Delivering Stability: Securing our Future Housing Needs.” HM Treasury. Reseña de Berger Lobera, Ángel.-Ontiveros Baeza, Emilio “La nueva Ley de Suelo desde la perspectiva económica. Sostenibilidad y eficiencia en los Mercados del Suelo” Ciudad y Territorio estudios territoriales, XXIX pp 152-153. Madrid 2007.



### 3.3 LA EJECUCIÓN URBANÍSTICA Y SU REGULACIÓN EN DIFERENTES COMUNIDADES AUTÓNOMAS. FINALES DEL SIGLO XX Y PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI.

En los últimos diez años la transformación urbanística de España se ha limitado a la transformación de suelo urbanizado, más suelo que nunca y en la edificación, de más viviendas que nunca, pero el objetivo fundamental de la reforma iniciada en el año 1996 (al igual que lo fue también para la reforma ambiciosa del año 1990), era conseguir bajar los precios de la vivienda.

A pesar de ello no se adoptaron los medios oportunos, no se reguló de forma adecuada, y no se consiguió el objetivo, aún siendo la prioridad de ambas leyes. Es más, se han incrementado, produciendo una aceleración mucho mayor si se habla de suelo. De hecho, según datos del Banco de España el precio del suelo se ha incrementado un 500 %, desde que se aprobó la Ley de Suelo de 1998 y la vivienda se ha revalorizado desde 1998 a 2004 un 125,2 %. <sup>30</sup>

El desarrollo urbano no es perverso en sí mismo, al contrario, suele estar vinculado al desarrollo económico, y así ha sido, en nuestro país y en el entorno Europeo, pero la cuestión es que el crecimiento debe ser duradero y controlado, debe ser regulado por la Legislación y por las Administraciones y poderes políticos, para que todo ello conlleve a mejorar la calidad de vida.

401

El efecto conjunto de la Legislación Estatal y Autonómica debe actuar de forma que los tres grandes males de la herencia urbanística se puedan controlar y encauzar.

- La depredación del territorio
- La inaccesibilidad a la vivienda
- Las prácticas especulativas (ligadas a los criterios de valoración del suelo)
- Los escándalos de corrupción.

La cuestión, por lo tanto, no consiste en debatir si se debe crecer o no, sino cómo se debe crecer, para que ese crecimiento sea duradero y redunde en una mayor calidad de vida de todos.

Hasta 1990 el panorama urbanístico del Territorio Nacional era una única Ley del Suelo TRLS92, a partir de 1994 comienzan a legislar las Comunidades Autónomas. A pesar la labor legislativa de todas las Comunidades, los problemas anteriormente mencionados y comprobando las fechas de aprobación de las leyes de las CC.AA, prácticamente entre finales de siglo pasado y principios del S.XXI, no se apreció cambio alguno frente a los problemas ya detectados, sino que se agudizaron de forma más rápida.

---

<sup>30</sup> BANCO DE ESPAÑA "Las entidades de tasación: actividad 2004", en *Boletín Económico*, Septiembre 2005. Ed. Banco de España.

Nos encontramos que con la aprobación de la Ley Estatal y antes de las Leyes de las Comunidades Autónomas, se comienza a experimentar una elevación de precios de la vivienda que en muchos caso alcanzan unos porcentajes superiores al 50 % en menos de 7 años, ello supone un incremento de más del 7 % anual. Ante esta perspectiva, la manera de actuar de las CC.AA en el momento de la aprobación de sus leyes, no debían haber obviado este panorama. - • *Tabla 2.*

En los años 95 y 96 prácticamente el suelo susceptible de ser urbanizado y edificado superaría, en términos medios, el triple de la demanda de viviendas previsible en los municipios. En consecuencia si aceptáramos la hipótesis de que uno de los problemas del precio de la vivienda es la escasez de suelo, la realidad demuestra que en la mayoría de municipios no ha existido déficit de suelo susceptible de urbanización. Luego parece lógico y necesario que en estos momentos, las CC.AA debían haber alertado de esta elevación de los precios de la vivienda en España y por consiguiente en la transformación del suelo, *“la oferta de suelo”*. - • *Tabla 3.*

*Tabla 2: “Precio medio del m<sup>2</sup> de las viviendas por CC.AA*

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Andalucía	46,0	52,9	62,0	72,8	80,5	83,3	84,4	85,2	86,9	87,3	88,7	90,1	97,9
Aragón	46,2	59,2	64,7	78,2	86,0	87,4	84,7	86,2	89,8	91,0	90,6	97,1	109,4
Asturias	54,6	60,0	70,7	85,5	98,7	101,2	97,6	100,3	98,8	103,1	104,8	109,3	120,1
Baleares, Islas	53,6	64,2	74,1	85,9	89,4	91,3	91,2	94,5	97,3	100,0	106,6	123,3	155,5
Canarias	57,2	62,7	77,3	80,5	88,5	88,5	87,1	89,4	94,9	99,2	106,4	119,0	137,2
Cantabria	-	-	-	-	-	-	-	107,4	11,4	115,2	116,3	118,1	128,1
Castilla-La Mancha	40,7	45,1	53,7	65,2	70,2	71,5	73,4	71,0	74,7	74,5	75,9	75,7	79,6
Castilla-León	53,0	65,8	80,1	96,2	105,7	104,7	99,1	98,5	102,3	103,7	105,2	112,8	121,3
Cataluña	52,5	71,6	89,6	106,1	125,7	123,3	122,2	125,5	129,5	133,3	137,1	146,6	168,4
Comunidad Valenciana	37,2	43,9	54,0	63,1	68,7	69,9	73,9	75,2	77,9	80,1	82,7	87,5	97,0
Extremadura	38,7	44,9	51,7	54,6	58,1	60,1	61,1	62,5	64,6	64,9	64,9	67,4	71,1
Galicia	54,7	68,8	50,6	68,2	96,0	89,7	89,4	90,3	92,2	93,9	95,1	99,1	102,1
Madrid, Com.	73,7	98,3	128,0	145,7	173,7	166,9	169,0	169,1	178,7	180,4	179,3	181,7	195,6
Murcia	37,8	44,8	51,2	58,8	67,8	65,2	65,8	64,7	65,9	67,5	70,4	74,7	79,9
Navarra	-	-	-	-	-	-	-	-	112,7	113,8	121,1	125,9	138,4
Pais Vasco	-	-	-	123,3	133,6	133,6	137,3	142,7	148,7	153,6	154,9	166,8	194,7
Rioja, La	-	-	-	-	-	-	93,9	94,2	96,6	101,0	101,0	99,4	112,2
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>52,8</b>	<b>56,08</b>	<b>81,4</b>	<b>94,1</b>	<b>107,5</b>	<b>106,1</b>	<b>105,7</b>	<b>106,4</b>	<b>110,2</b>	<b>112,2</b>	<b>113,9</b>	<b>119,2</b>	<b>131,8</b>

Fuente: D.G. de Programación económica y Presupuestaria M<sup>o</sup> de Fomento

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*Tabla 3: "Suelo Vacante en municipios de más de 20.000 habitantes con planeamiento de CC.AA (km<sup>2</sup>)"*

	Total	Suelo Urbano	Suelo urbanizable		
			Total	Urbanizable programado	Urbanizable no programado
Andalucía	479,80	50,85	428,95	227,45	201,50
Aragón	22,32	2,95	19,38	4,71	14,67
Asturias	15,24	4,12	11,12	5,42	5,70
Baleares	65,20	17,79	47,42	20,75	26,67
Canarias	73,39	8,91	64,48	54,73	9,75
Cantabria	7,03	1,01	6,02	4,21	1,82
Castilla-la Mancha	82,77	9,23	73,54	18,65	54,88
Castilla y León	89,73	9,29	80,44	27,02	53,42
Cataluña	136,05	40,00	96,06	29,73	66,33
Extremadura	39,63	2,02	37,62	16,17	21,45
Galicia	57,59	9,65	47,94	21,23	26,71
La Rioja	5,30	0,79	4,51	2,03	2,49
Madrid	141,72	37,73	103,98	73,45	30,54
Murcia	281,51	10,59	270,92	45,94	224,98
Navarra	9,73	2,61	7,12	4,70	2,42
País Vasco	26,71	9,38	17,33	14,24	3,09
C. Valenciana	327,01	47,25	279,75	75,66	204,09
Total Nacional	1.860,74	264,17	1.596,57	646,08	950,49

403

*Fuente: Ministerio de Fomento,. Datos del inventario de "Suelo Vacante desarrollado durante los años 1995-1996"*

A pesar de la sencillez del razonamiento, y lo obvio que parecía, incluso ya en el documento del 24 de abril de 1978 que el entonces MOPU realizó, en cumplimiento de los "Pactos de la Moncloa", un inventario del suelo vacante en 1977, (El informe concluía que el "boom" inmobiliario de los años 70 se había producido en una situación de gran cantidad de suelo vacante), no parece de razón que las CC.AA no analizaran ya la situación y propusieran de forma más radical soluciones para el suelo y la vivienda.

El informe del comité de expertos en urbanismo del MOPTMA (1996) señala que la historia urbanística contradice la tesis de que el elevado precio del suelo es consecuencia de la escasez del mismo. El informe señala que a partir de 1979, cuando los Ayuntamientos democráticos imponen un mayor control y exigen mayores espacios para dotaciones el precio de los solares disminuyó en términos reales.

*“..... A) Urbanismo y suelo*

*Podemos afirmar que no ha existido una política enérgica y clara del Gobierno en lo que se refiere a este apartado. En cuanto a los aspectos del Pacto la opinión del Grupo Parlamentario Comunista puede resumirse en las siguientes acotaciones, sobre los diferentes números del apartado A1.*

*1. Se ha realizado el inventario del suelo que debería servir de base para la instrumentación de medidas urgentes de puesta en uso del mismo. No obstante, dicho inventario no se ha hecho público, por lo que su fiabilidad no puede contrastarse, ni se han publicado las consecuencias que para el Gobierno se derivan de dicho inventario. No se han instrumentado medidas.....”.*

*“.....Se han iniciado por el MOPU una serie de estudios. No obstante, las cifras que resultan de dichos estudios, recogidas en el documento de 24 de abril de 1978, no son fiables, como ha reconocido posteriormente el propio MOPU. (Nota: En el documento citado se daban 383 viviendas del INV sin ocupar, cuando con posterioridad el MOPU ha reconocido una cifra de 3.000.).....”<sup>31</sup>*

---

<sup>31</sup> **BOE de Las Cortes Núm. 180.** 8 de noviembre de 1978 “Proposición no de ley sobre los Pactos de la Moncloa, presentada por el Grupo Parlamentario Comunista.”

---



## 3.3.1 Ejecución Urbanística y su regulación: Comunidades Autónomas. En el Siglo XX.

Comunidad de Castilla La Mancha: Ley 2/1998 de 4 de junio de Ordenación del Territorio y Actividad Urbanística.

Comunidad de La Rioja: Ley 10/1998 2 de julio de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Comunidad de Aragón: Ley 5/1999 de 25 de marzo urbanística.

Comunidad de Castilla León: Ley 5/1999 de 8 de abril de Urbanismo.

### **Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha. Ley 2/1998 de 4 de junio .**

Antes de la finalización del siglo pasado ya tres Comunidades Autónomas disponían de su Legislación en materia de Urbanismo

*“La Ley 6/1998 de 13 de abril es un cajón de sastre que intenta dar cabida a las legislaciones urbanísticas preexistentes. Es una ley que, a mi juicio, no define un modelo urbanístico, porque, constitucionalmente, el legislador se cree impedido de tal posibilidad. Se da cabida a cualquier tipo de actuación pero no termina de cerrar el sistema, mediante una ambigua regulación que establece que los propietarios de suelo deberán contribuir, en los términos establecidos en las leyes, a la acción urbanística de los entes públicos, a los que corresponderá, en todo caso, la dirección del proceso (...) Al abrir un abanico tan amplio de posibilidades de actuación se difumina la perspectiva que debía dejar clara...”<sup>32</sup>*

405

La Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (en adelante LOTAU) de Castilla-La Mancha surge como consecuencia lógica tras la ya comentada STC 61/1997. El Tribunal Constitucional afirmó la competencia de las Comunidades Autónomas en la ejecución y regulación del Urbanismo, lo que implicaba la imposibilidad de que fuera la Legislación Estatal quien regulase este ámbito competencial, como había sucedido hasta ese momento.

La LOTAU fue objeto de modificaciones por la Ley 1/2003, de 17 de enero. Para sistematizar los cambios, en su disposición adicional duodécima se autorizaba al Consejo de Gobierno para que durante 2004 elaborase y aprobase un texto único de norma urbanística. Este objetivo se cumpliría dando lugar al Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. Posteriormente se lleva a cabo una pequeña reforma, mediante la Ley 12/2005, de modificación del Decreto

---

<sup>32</sup> Lora-Tamayo Vallvé, Marta. “El agente urbanizador”. Revista CERCHA, nº 67, Consejo General de Arquitectura Técnica de España. Diciembre, 2002, edición internet.

Legislativo 1/2004 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha. El TRLOTAU

La LOTAU como de todos es conocido es el resultado evolutivo más inmediato de la LRAU Valenciana. Coincidente con la regulación del agente urbanizador privado que, a diferencia de lo establecido en normas autonómicas posteriores, se configura como el sistema de actuación casi exclusivo para llevar a cabo la gestión pública urbanística, ya sea de modo directo, ya de modo indirecto mediante el recurso a la empresa privada sin vinculación forzosa necesaria con los propietarios de las parcelas. La exclusividad de los propietarios a la hora de llevar a cabo proyectos de ejecución urbanística desaparece en aras de un nuevo concepto de actuación empresarial, personificado en el agente urbanizador.

Nos encontramos otra vez con una exposición de motivos de la LOTAU que justificaba la elección de esta figura de agente urbanizador con el objeto de garantizar la ejecución del planeamiento *“eliminando la necesaria y tradicional dependencia de esta actividad respecto de los propietarios del suelo, con la falta de operatividad de estos, tal y como la experiencia ha demostrado”*. Sin más, se desvincula la actividad urbanizadora del título de propiedad, alegando la ineficacia de los propietarios.

### **Comunidad Autónoma de la Rioja. Ley 10/1998 de 2 de julio**

406

La Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, es el texto autonómico que intentan conciliar el respecto a nuestra tradición jurídica con cierta actualización que aporta la eficacia de la función urbanizadora.

*“.....se resuelve la ejecución del planeamiento o gestión urbanística, combinando instrumentos tradicionales de nuestro Derecho y ciertas innovaciones introducidas en los últimos años en la legislación autonómica...”<sup>33</sup>*

Esta línea moderada, la propia Ley entiende que el sistema de compensación, declarado como el preferente, tiende a ser más seguro.

La Ley parte de una especial preocupación y consideración de la figura del propietario que la expresa en la propia exposición de motivos, cuando se dice que *“la Ley recupera la preferencia a favor del sistema de compensación que parece lo más acorde con una regulación en la que el propietario y su iniciativa se sitúan en el centro de la actividad urbanística...”* y el artículo 3 señala que *“la dirección de la actividad urbanística constituye una función pública...”*, con lo cual la titularidad última sigue manteniéndose en la Administración, hay ciertamente la preocupación de que sea la Administración la entidad efectivamente actuante.

*“La Administración actuante elegirá el sistema aplicable según las necesidades, medios económico-financieros con que cuente, capacidad de gestión,*

---

<sup>33</sup> Ley 10/1998. “Exposición de motivos, párrafo 9º .

*colaboración de la iniciativa privada y demás circunstancias que concurran, 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”.*<sup>34</sup>

Las posibilidades para la iniciativa privada no propietaria del suelo ceden ante la preferencia inicial del sistema de compensación. Sin embargo, dicha referencia puede no darse si la Administración entiende –motivadamente- que existen razones para utilizar otro sistema con el objeto de conseguir ciertos objetivos que serían de más dificultoso logro a través de la compensación.

Hay además otras posibilidades para la empresa privada no propietaria, como la que permite la incorporación a la junta de compensación para las empresas urbanizadoras que hayan de participar con los propietarios en la gestión de la unidad de ejecución. El sistema de expropiación “*podrán utilizarse las formas de gestión que permita la legislación por la que se rija la Administración actuante, y resulten más adecuadas a los fines de urbanización y edificación previstos en el planeamiento*”. Se abre una posibilidad a la concesión para interesados en la actuación urbanizadora.

Se puede asegurar que esta Ley es una norma continuadora del Derecho tradicional, su visión urbanística como una función pública donde los propietarios deben ajustar su actuación a criterios de la función social a que deben responder sus terrenos. Tienen derecho a un sistema preferente como el de compensación, sin que se condicione su funcionamiento al compromiso de actuar en determinados plazos, tal y como se ha regulado en otras normas autonómicas.

La Ley expone que los elementos de valoración a la hora de que la Administración proceda a elegir un sistema, están basados, en las necesidades que haya, en los medios económico-financieros de que disponga y la capacidad de gestión y colaboración de la iniciativa privada. Ello nos aproxima más, a un eficaz control de las valoraciones del suelo y su repercusión en la tramitación de los planes, así como un mejor resultado entre intereses dominicales y empresariales, capaz de beneficiar a todos, empezando por la propia comunidad.

---

<sup>34</sup> Ley 10/1998 de 2 de Julio. Artículo 115.1

### **Comunidad Autónoma de Aragón. Ley 5/1999 de 25 de marzo**

La Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón trata de integrar la cultura urbanística tradicional Española con las innovaciones surgidas a partir de la LRAU.

*“... no conviene olvidar una importante cultura jurídico-urbanística que sería necio orillar por el mero prurito de presentar una Ley enteramente novedosa. Pero sería igualmente inadecuado ignorar relevantes y prácticas aportaciones, ya ensayadas en alguna Comunidad Autónoma, que bien pudieran resultar útiles en ocasiones en la nuestra”.*<sup>35</sup>

Ello significa que, va a tratar de hacer compatibles los sistemas de actuación propios de nuestras leyes urbanísticas del siglo pasado con la relevante aportación que supone la figura del agente urbanizador, pese a que en Aragón experimenta retoques para acercarlo más a su naturaleza concesional.

Lo más característico de esta Ley es que viene a colocar la posición preferente de que van a disponer los propietarios que representen más de la mitad de la superficie afectada, lo que les va a permitir iniciar el procedimiento urbanizador mediante la compensación y también poder subrogarse en la posición de otros titulares que hayan recibido la posibilidad de urbanizar, como el urbanizador surgido por el sistema de concesión de obra urbanizadora.

*“.....no sólo atemperar los intereses privados con los públicos confiados a las diversas Administraciones Públicas implicadas en el urbanismo: también es preciso compaginar entre sí los diferentes intereses particulares afectados.....”.*<sup>36</sup>

Lo más significativo en la Ley aragonesa es la preferencia que se da a las iniciativas encabezadas por mayoría de propietarios, sin que ello suprima las posibilidades de la Administración para optar por diferentes sistemas.

La Ley aragonesa distingue entre sistemas de actuación directa e indirecta. En los primeros los sistemas de expropiación y cooperación, en los segundos hallamos los de compensación, ejecución forzosa y concesión de obra urbanizadora. De esta forma se acerca más a la participación de la empresa privada no propietaria de suelo, el sistema de concesión de obra urbanizadora se define, según el artículo 152, como aquel en que *“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”*. Se trata de un sistema de concesión tal y como ha venido recogiendo en las normas administrativas de los dos últimos siglos y que supone una menor libertad de actuación que la del agente urbanizador valenciano, que puede tomar la iniciativa y diseñar un proyecto de ejecución urbanística con los referentes de la legislación general y del planeamiento, mientras que en este supuesto

---

<sup>35</sup> Ley 5/1999 de 25 de marzo. Párrafo II .Exposición de motivos

<sup>36</sup> Párrafo IV. Exposición de motivos.

aragonés el concesionario debe plegarse a las especificaciones diseñadas por la Administración para llevar a cabo el proyecto.

La Ley trata de abrir las posibilidades para que intervenga no sólo la Administración mediante gestión directa, sino también, como un sistema de gestión indirecta, aquellas empresas que sin ninguna vinculación dominical pretendan únicamente desarrollar su actividad y obtener a cambio de ello una ganancia, pero no una intervención especulativa. El sistema de concesión de obra urbanizadora se convierte en algo casi residual, destinada a cubrir fundamentalmente la reiterada inactividad de los propietarios, así como la falta de medios por la Administración, por lo tanto su interés por transformar suelo crear bolsas de suelo e incentivar la promoción sigue siendo una de las premisas de la comunidades Autónomas.

## **Comunidad Autónoma de Castilla León. Ley 5/1999 de 8 de abril**

El Urbanismo en Castilla y León tiene como fuente principal a la Ley 5/1999, de 8 de abril, posteriormente modificada por la Ley 10/2002, de 10 de julio. Se trata de una norma que parte de un favorecimiento a la iniciativa privada sin más limitaciones que las establecidas en las leyes y el planeamiento urbanístico.

409

Esto supone que la Administración promoverá y facilitará:

*“la participación y colaboración de la iniciativa privada en la actividad urbanística, y en especial la incorporación a la misma de los propietarios del suelo”.*<sup>37</sup>

Esta Ley no establece preferencia alguna (temporal o de otro tipo) en los sistemas de actuación a favor de propietarios. Cualquiera que esté capacitado para optar a la condición de urbanizador según el sistema al que opte podrá presentar el correspondiente proyecto de actuación. Conforme a esto, el sistema de concurrencia, que permite el acceso a la ejecución urbanística para empresas privadas no propietarias del suelo afectado, es el sistema usual y bastante frecuente si tenemos en cuenta la mayor agilidad de una empresa, frente a la iniciativa de propietarios o de la propia Administración que ya en el artículo 5 parece muy decidida a la gestión indirecta.

---

<sup>37</sup> Ley 5/1999 de 8 de abril. Artículo 5 Párrafo1º.

### 3.3.2 La ejecución Urbanística y su regulación en diferentes Comunidades Autónomas, en el Siglo XXI.

Comunidad de Murcia: Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo (LSM)

Comunidad de Cantabria: Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico.

Comunidad de Madrid: Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo

Comunidad de Extremadura: Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial (LESOTEX).

Comunidad de Cataluña: Ley 2/2002 de 14 de marzo de Urbanismo.

Comunidad del Principado de Asturias: Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística , promulgada en el ámbito de la (LRSOU).

Comunidad de Andalucía: Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística (LOUA).

Comunidad Foral de Navarra: Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTU).

Comunidad de Galicia: Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural.

Aunque entrado el nuevo siglo muchas CC.AA fueron objeto de nuevas regulaciones urbanística o aprobación de sus Reglamentos, nos centraremos en la entrada en vigor de las nuevas leyes de la Comunidades Autónomas que al iniciarse el S.XXI todavía no disponían de su reglamentación y por lo tanto, dado que a partir de 1999 el cambio en el territorio nacional era ya patente por los múltiples estudios, se abordará el tema con un enfoque distinto, analizando de que manera las CC.AA manifestaron su preocupación de la situación en el momento de la aprobación de las nuevas Leyes Urbanísticas de la Comunidad.

En los inicios del Siglo XXI nos encontramos con tres cuestiones claras.

\* En primer lugar, el capital de suelo acumulado se mantiene con cierta uniformidad en la última década del pasado siglo pero a partir de año 2000 comienza a producirse un espeluznante aumento, produciéndose en los primeros tres años (2000 al 2002) un incremento del 91% .- ● *Gráfica 7.*

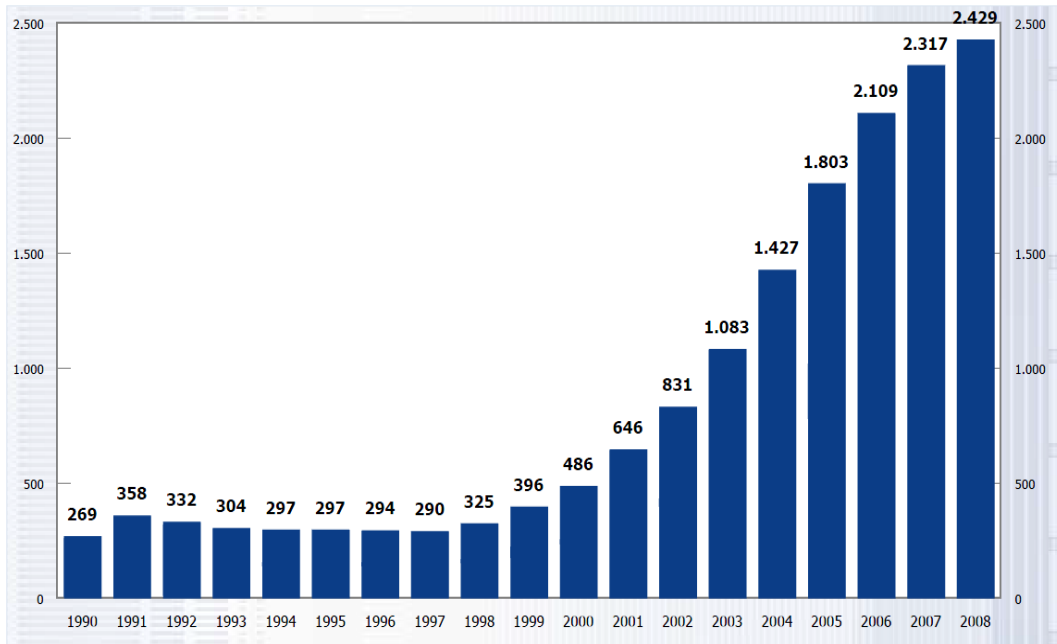
\* En segundo lugar, el capital de edificación acumulada y suelo se mantiene con cierta uniformidad, el porcentaje de suelo con respecto edificación es de 23,3 % y 76,7 % respectivamente, con lo cual significa que no existe una bolsa de suelo expectante, el peso del capital del suelo en las viviendas entra dentro de los porcentajes previsibles en el mercado español. Pero a partir de año 2000 comienza a producirse un aumento incontrolado que en el 2008 llega a suponer porcentaje a la par .- ● *Gráfica 8.*

Hasta 1999 el precio del suelo suponía un 15 % y el precio de la construcción un 85%, a partir del año 2000 la variación del valor de las viviendas llega a superar un 288 % y el precio del suelo supone un 83,6 % y el valor de la construcción un 16,4 %.

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

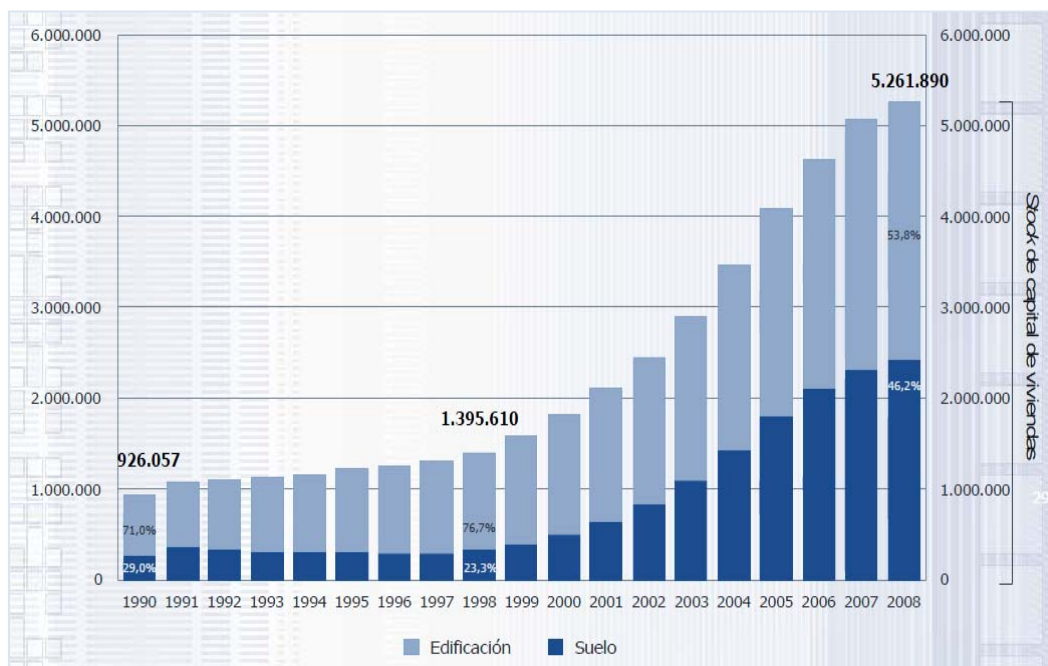
Gráfica 7: "Stock de capital de suelo 1990-2008.  
En miles de millones de euros"



Fuente: Fundación BBVA- IVEI. Publicación: "El stock de capital en viviendas en España y su distribución territorial. 1990-2007.- Avance de datos 2008"

411

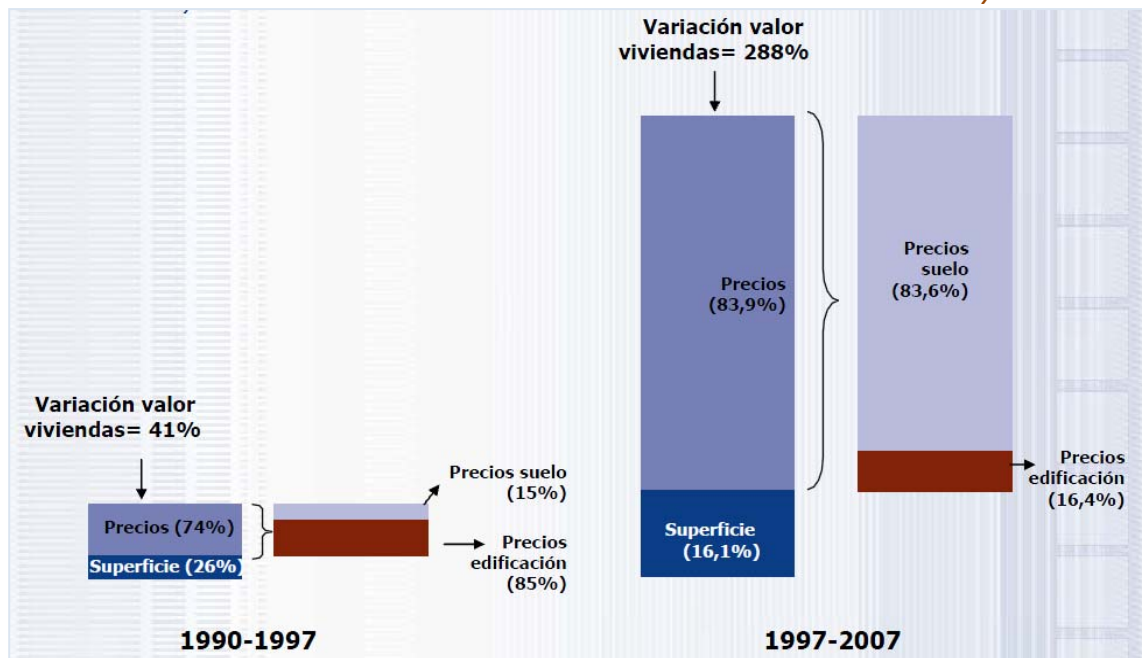
Gráfica 8: "Stock de capital en viviendas, edificación y suelo 1990-2008.  
En millones de euros"



Fuente: Fundación BBVA- IVEI. Publicación: "El stock de capital en viviendas en España y su distribución territorial. 1990-2007.- Avance de datos 2008"

\* En tercer lugar, existen dos periodos claramente diferenciados desde 1990-1997 en el cual estamos con los resultados de la aplicación de la legislación tradicional y un urbanismo todavía sin consolidar de acuerdo con las normativas particulares de las CC.AA. Y el periodo desde 1997-2007 donde la aplicación de las nuevas regulaciones autonómicas ya es evidente. En ambas situaciones las viviendas se revalorizan, aunque en porcentajes muy distintos el 41 % y 288 % respectivamente, pero no obstante hay una diferencia muy significativa en los resultados con respecto a la repercusión del suelo sobre el coste de la vivienda, pasando del 26 % en 1990 al 83,60 % en el 2007, el suelo es el que más afecta al precio de la vivienda.- ● *Gráfica 9.*

*Gráfica 9: "Repercusión del valor del suelo en las viviendas" 1990-1997 y 1997-2007*



*Fuente: Fundación BBVA- IVEI. Publicación: "El stock de capital en viviendas en España y su distribución territorial. 1990-2007.- Avance de datos 2008*

Estas tres cuestiones tan simples son unos indicadores claros de que algo está pasando en el urbanismo Español. Que las actuaciones de las CC.AA. deben de volcarse al control de la edificación, del suelo, todo ello a través de la gestión, del planeamiento. Deben Legislar correctamente.

Pero como ya se ha analizado anteriormente, la Ley 16/2005 Ley Urbanística Valenciana, no fue ni siquiera el ejemplo para el resto de las CC.AA. En los primeros años de esta Ley ya habían los suficientes factores de peso que justifican la intervención del sector público en el mercado del suelo en la medida en que la existencia de fallos, convierten al mercado del suelo en "no competitivo" "sino especulativo".

**El suelo es la materia prima que se integra en la vivienda.** Por tanto, las oscilaciones en la demanda de uno afectan al precio de otro. De ahí la trascendencia que se atribuye al suelo en el proceso de construcción de la vivienda, especialmente porque la



vivienda es un bien esencial, en la medida en que está reconocido el derecho de todo ciudadano de tener una vivienda digna y adecuada. Por ello y partiendo de esta situación analizaremos como las CC.AA. actuaron con la aprobación de sus Leyes Urbanísticas.

*“El suelo es un **recurso económico, natural, escaso y no renovable**. Además de su valor patrimonial desde una perspectiva social y medio-ambiental, desde el punto de vista económico el suelo puede tener tres finalidades:*

*1) Espacio para las actividades productivas, infraestructuras o residencias.*

*2) Bien productivo que aporta materiales para la agricultura, o*

*3) Depósito de valor, como bien de inversión*

*Por otro lado, el suelo es un bien privado puro porque cumple los siguientes requisitos:*

*a) es **excluíble** (es posible excluir a una persona del uso del suelo) y*

*b) es **rival** (el uso el suelo por una persona no permite que otra persona utilice simultáneamente el mismo suelo). Además, el suelo es un **bien normal**, en el sentido que con incrementos de renta, la demanda de suelo aumenta (a diferencia de lo que ocurre con los bienes inferiores).”<sup>38</sup>*

## Comunidad Autónoma de Murcia: Ley 1/2001, de 24 de abril

La Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia establece diversos sistemas de actuación que se agrupan en dos apartados: de iniciativa privada y de iniciativa pública, siendo los primeros los que gozan de preferencia para ser elegidos por la Administración.

La figura de un empresario urbanizador ajeno a la propiedad, queda muy limitada, no sólo por el carácter preferente que se asigna a los sistemas para propietarios, sino también porque si la Administración optara por el sistema de concurrencia, las posibilidades del urbanizador quedarían reducidas a presentar una propuesta económica para llevar a cabo el Programa propuesto por la Administración;

---

<sup>38</sup> **Berger Lobera, Angel.- Ontiveros Baeza, Emilio** “La nueva Ley de Suelo desde la perspectiva económica. Sostenibilidad y eficiencia en los Mercados del Suelo” *Ciudad y Territorio estudios territoriales*, XXIX pp 152-153. Madrid 2007 Socios de AFI (Analistas Financieros Internacionales) y Catedráticos de la UAM. **Riera, Pere** “Informe para el Banco de España sobre economía del urbanismo en España, en comparación a otros países”. Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona 1997.

La LS de Murcia, reconoce una importante liberalización en el mercado del suelo:

*“.....Supone, en fin, una importante liberalización del mercado de suelo y se incentiva expresamente la participación de la iniciativa privada en los modos de gestión urbanística, impidiendo la posibilidad de monopolizar los suelos capaces de asumir el crecimiento urbano.....”*<sup>39</sup>

Se opta por potenciar la actuación urbanizadora a través de los propietarios, aunque sea bajo el término equívoco de iniciativa privada. La iniciativa de empresarios privados dispuestos a urbanizar también sería privada, pero se cataloga entre los sistemas de iniciativa pública, porque es la Administración la única que puede decidir su aplicación, aunque de un modo bastante restringido. A tenor de la exposición de motivos será cuando la iniciativa privada sea inexistente o por razones de urgencia cuando pueda recurrirse al procedimiento de concurrencia, en el cual no hace falta ser dueño para participar.

*“ ..... Los Ayuntamientos, ante la inexistencia de iniciativa privada o en circunstancias de urgencia, podrán convocar concursos mediante el sistema de concurrencia en los que no hará falta ostentar la condición de propietario del suelo, fijando unas condiciones especiales a través de la utilización del ya referido Programa de Actuación; cabe significar que es un sistema de iniciativa pública y que no depende de la voluntad exclusiva del que pretenda ser urbanizador, en aras a establecer un equilibrio con los derechos inherentes a la propiedad del suelo....”*<sup>40</sup>

414

El primer elemento a tener en cuenta es el de su marcado carácter liberal en lo que a ideología respecta y que el propio texto legal ya trasmite, pero este liberalismo, considerado como no intervención de las Administraciones, no es de recibo. Se promueve la iniciativa privada, pero no toda, sino una parte, que es la correspondiente a quienes están vinculados al suelo por su propiedad sobre ella y sobre el resto de los empresarios, esto en lo referido a las empresas privadas no propietarias.

La empresa urbanizadora no propietaria, queda restringida hacia una posible intervención de la Administración por razones de interés público, urgencia, complejidad o inactividad de los propietarios.

Se trata de una Ley que ofrece pocas posibilidades para la intervención de las empresas urbanizadoras de capital privado, no propietarias, pero que trata de que los propietarios, pese a tener toda la preferencia, no puedan paralizar el desarrollo urbanístico por su desacuerdo, su inactividad o su desinterés.

En el planteamiento de esta LS, el Urbanismo es una función pública cuyo desarrollo ha de hacerse compatible con la propiedad, aunque ésta tenga el límite de su función social. Sin embargo, no se defiende la gestión y ejecución urbanística como una titularidad pública no integrada en el derecho de propiedad. Por ello la absoluta

<sup>39</sup> Ley 1/2001 de 24 de abril. Párrafo V de su exposición de motivos.

<sup>40</sup> **Ibid.** Exposición de motivos

libertad de empresa al modo en que se ha interpretado por parte de la doctrina y posteriormente, en otras Leyes crea el gran peligro de la transformación del suelo, de la creación de suelo en exceso que conlleva a un mercado poco estable.

*“La utilización del suelo en congruencia con la función social de la propiedad, garantizando el cumplimiento de las obligaciones y cargas derivadas de la presente Ley y del planeamiento que la desarrolle”.* Artículo 4.1 LS

## **Comunidad Autónoma de Cantabria: Ley 2/2001, de 25 de junio**

La Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, configura estas actividades como una función pública en la que cabe la participación de la iniciativa privada. En concreto se señala que *“los particulares (...) podrán colaborar con las Administraciones Públicas competentes en el desarrollo de la actividad urbanística, especialmente en la formulación, tramitación y ejecución del planeamiento”*.

La intervención de los particulares se concreta en cuatro sistemas de ejecución del planeamiento, utilizando la terminología de esta Ley, son: compensación, cooperación, expropiación y concesión de obra urbanizadora siendo este último más innovador

415

*“La Administración municipal elegirá el sistema de ejecución según sus necesidades y en consideración a los medios económico-financieros con que cuente, su capacidad de gestión, la colaboración de la iniciativa privada y las demás circunstancias que concurran”.*<sup>41</sup>

*“ .....es un sistema de actuación 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 estos conforme a lo convenido con el Ayuntamiento”.*<sup>42</sup>

Lo elementos definitorios coinciden plenamente con el arquetipo de agente urbanizador, siempre que a las funciones vistas de urbanizar y equidistribuir a cambio de un precio pagado por los propietarios, añadamos el carácter concesional con que lo otorga la Administración. El Concesionario, es el agente urbanizador. El procedimiento para adjudicar la concesión de obra urbanizadora, su inicio puede ser de oficio, por el Ayuntamiento, o a instancia de parte. Una vez decidido, esta convocatoria no será hecha por el municipio sin contar previamente con los propietarios. Se trata de que puedan presentar alegaciones sobre previsiones de gastos de urbanización, coste de la operación, cuantía en que habrá de ser retribuido el urbanizador y tipo de retribución.

---

<sup>41</sup> La Ley 2/2001, de 25 de junio. Artículo 138.3

<sup>42</sup> Ibid Artículo 168.1

El agente urbanizador, actúa como un sistema más, lo que importa es que el proyecto se capaz de transformar el planeamiento en suelo urbano. El sistema tanto si es un propietario o varios con aptitudes empresariales, si la Administración dispone de medios, no existen razones para reducir a un solo sistema iniciativas igualmente válidas en otros.

Si existe un empresario con recursos y con un proyecto serio, el hecho de no ser propietario tampoco debe dejarlo sin legitimación para llevar a cabo el proyecto, aunque en Cantabria exista un derecho a subrogarse por parte de todos los propietarios, el sistema cuida de hacer compatible la iniciativa del agente urbanizador con los intereses de los propietarios. Por esto, van a ser consultados por el Ayuntamiento sobre las cláusulas que regirán el concurso de adjudicación. Igualmente, durante un mes, podrán subrogarse en la posición del concesionario electo, pues recibirán notificación para que puedan conocer su proyecto y decidir si todos asumen la posición del agente, (artículo 170)

### **Comunidad Autónoma de Madrid: Ley 9/2001, de 17 de julio.**

La Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid puede catalogarse entre las leyes urbanísticas autonómicas cuya evolución parte esencialmente de Derecho Estatal vigente hasta el cambio competencial producido por la Constitución. Ello significa una especial tutela a favor de los intereses dominicales a los que se da preferencia para determinar un sistema de actuación. En ese caso, si el sistema de compensación no resulta efectivo, se prevé el recurso a la iniciativa privada de las empresas urbanizadoras no propietarias.

La Ley del Suelo de Madrid no establece ningún sistema de actuación integrada referido a una forma concesional en exclusiva, peso está la existencia de una forma de gestión que deja un hueco limitado a posibles empresas urbanizadoras de titularidad privada, que no cuenten con ninguna superficie en propiedad respecto al suelo que sea objeto de la actuación. Esta posibilidad se halla dentro del sistema de compensación, inicialmente reservado a la iniciativa de los propietarios, pero que puede estar al alcance de otras personas una vez transcurridos ciertos plazos.

El argumento político de rigor para la adopción de medidas liberalizadoras en materia de suelo –sostén de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones; de la Ley 9/2001, de 17 de julio, e incluso del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de abril de 1997 (que calificó suelo residencial para 309.300 viviendas inicialmente y para 325.000 en las sucesivas modificaciones) y del Plan Regional de Estrategia Territorial (que abundó en la calificación de suelo residencial para 500.000 viviendas)— fue y continuó siendo que la clasificación y calificación masiva e indiscriminada de suelo (excepto el especialmente protegido) para uso residencial haría descender el precio de la vivienda, toda vez que una mayor oferta del mismo contribuiría, supuestamente, a contener y abaratar los precios finales.

Pero el argumento del movimiento vecinal de entonces era que no es en absoluto la falta de suelo calificado para uso residencial en Madrid capital y en la región lo que

encarece la vivienda, sino el acaparamiento especulativo del suelo urbano y urbanizable por los grandes propietarios y promotores inmobiliarios, unido a la inhibición de las administraciones públicas de intervenir en el mercado del suelo (desaparición de los concursos de vivienda protegida, subasta y venta directa de los patrimonios municipales de suelo para vivienda libre, etc.), junto con la apuesta, de ambos: administración y promotores, por la inversión en vivienda libre de nueva planta.

En Madrid capital el precio medio en 2001 ascendía a 325.000 pts/m<sup>2</sup> (1.953,29 €), según fuentes del mercado inmobiliario. Un año después (entre marzo de 2001 y marzo de 2002), el precio medio del m<sup>2</sup> construido para viviendas en altura en el término municipal de Madrid había superado, por vez primera, la barrera de las 400.000 pts (2.405,86 €) <sup>43</sup>

De ese modo, las medidas liberalizadoras en materia de suelo, de la Ley 9/2001 (que para el planeamiento general de la ciudad de Madrid significan el agotamiento del suelo del término municipal y el “crecimiento al límite de la capacidad”, lo opuesto, exactamente, al desarrollo sostenible) coincide con el resultado de una imparable escalada de los precios de la vivienda nueva.

Para ello propone el artículo 38.2 de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid:

*“El 10 por 100 de la superficie del área de reparto de suelo urbanizable sectorizado y de cada sector resultante en suelo urbanizable no sectorizado, será destinado a la tipología de viviendas que libremente determine cada Ayuntamiento”. El suelo urbano sectorizado sería el asimilable al SUP (suelo urbanizable programado) y el no sectorizado asimilable al SUNP (suelo urbanizable no programado).”*

Artículo 176:

*“El destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo ha de ser: a) Construcción, rehabilitación o mejora de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o de integración social, en el marco de las políticas o programas establecidos por las Administraciones públicas; [...] d) Actuaciones declaradas de interés social; e) Conservación y ampliación de los patrimonios públicos de suelo; f) La propia gestión urbanística con la finalidad, primero, de incidir en el mercado inmobiliario, preparando y enajenado suelo edificable...”*

---

<sup>43</sup> Informe de la Consultora Grupo I. Madrid 2002

### **Comunidad Autónoma de Extremadura: Ley 15/2001, de 14 de diciembre.**

La Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura es catalogada por muchos autores como una norma autonómica de las más evolucionadas conceptualmente, que ha podido aprovechar las lecciones proporcionadas por vacíos o fallos en otras regulaciones. Es un texto que compartiendo los aspectos esenciales de la LRAU Valenciana, ha sabido distanciarse lo suficiente de esta para eludir algunos defectos que ni siquiera son ya defendibles en la Comunidad Valenciana.

*“Carácter público de la actividad urbanística, que permite materializar los aprovechamientos por parte de la Administración y también por particulares, ya sean propietarios si manifiestan su voluntad urbanizadora, ya empresarios urbanizadores en régimen de gestión indirecta, mediante el procedimiento de concurrencia.*

*Estímulo de la gestión privada mediante la introducción de elementos de competencia a través de la regulación de los procedimientos concursionales. Participación pública en las plusvalías, tanto en el suelo urbanizable, como no urbanizable”<sup>44</sup>*

La característica esencial es la congruencia entre el carácter de servicio público que tiene la actividad urbanística y la posibilidad de fomento de la libertad de empresa, mediante un concurso basado en los principios de igualdad, publicidad y transparencia. Este sistema es, además, compatible con la iniciativa de los propietarios a través de la compensación y concertación.

418

Roger, como partícipe de la Ley señalaba al respecto:

*“La consideración de la actividad de urbanización como servicio público no empieza, sino todo lo contrario, es una configuración de su desarrollo en términos acordes con el momento presente y, por tanto, compatible con la actividad y presencia de la iniciativa privada..... ”*

*“...se trata de superar el carácter oligopólico e, incluso, monopólico del mercado de suelo apto y destinado a la urbanización y 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...”<sup>45</sup>*

---

<sup>44</sup> Ley 15/2001 de 14 diciembre. Exposición de motivos

<sup>45</sup> Roger Fernandez, Gerardo. “La gestión del suelo urbano y urbanizable en la Ley del Suelo de Extremadura” Op. Revista de derecho urbanismo y medio ambiente. Ed. Montecorvo Año 37 Núm. 198 Madrid 2002 Cit., pp. 85-87.

Después de la exposición de motivos, no debemos olvidar que la responsabilidad de llevar a cabo el fin público y de garantizar su cumplimiento corresponderá en cualquier caso a la Administración

Con la LESOTEX, existe una mayor libertad de actuación urbanizadora para propietarios, a los que se da una preferencia inicial mediante el sistema de compensación, y posteriormente para cualquier interesado que presente un plan de actuación bajo la forma de un Programa. Porque lo esencial en la Ley Extremeña no es la persona que lleva a cabo la urbanización, sino el proyecto para llevarla a cabo.

*“Sólo el suelo urbanizable estará programado cuando se definan las condiciones para su desarrollo, consistentes en un proyecto técnico y empresarial comprometido fehacientemente y con garantías respecto a plazos, penalizaciones y demás compromisos que se suscriban en el convenio urbanístico.”<sup>46</sup>*

Con esta Ley Extremeña se establecen las cesiones de los particulares a la Administración para los servicios y usos públicos del suelo necesario, así como el 10% del suelo libre de cargas de urbanización, como participación de la sociedad en las plusvalías generadas, Artículo 31 2 a. b. y c., como margen para incidir en la especulación del suelo libre, bajando precios al ponerlo a oferta pública competitiva.

419

Para evitar «la dictadura» de las grandes inmobiliarias, que acaparando el 90% del aprovechamiento del suelo (el otro 10% queda como propiedad de la comunidad, a través de los municipios, según el artículo 31 antes visto), o de los propietarios del mismo: se puede plantear una clasificación de suelo rústico común a urbanizable de inmediato en otro lugar, desmontando las expectativas anteriores por parte de monopolizadores y acaparadores de suelo.

El artículo 74.3 lo acota en el suelo urbanizable con toda precisión: primero, para evitar la «sobre-construcción», el «efecto colmena», limita la edificabilidad a un máximo de 65 viviendas por hectárea y la densidad a 0'90 metros cuadrados por metro cuadrado en los municipios de más de 25.000 habitantes (bajando notablemente esta edificabilidad y densidad a los menores: casi la mitad en los de menos de 2.000 habitantes) y luego obligando a que se destine a vivienda protegida como mínimo el

25% del aprovechamiento objetivo para uso residencial materializable en cada unidad de actuación. O sea, no podrá haber «barrios colmatados de viviendas» ni segregación por categorías económicas: cada unidad de actuación debe llevar al menos un 25% de vivienda sujeta a un régimen de protección pública (con precio limitado y para familias de renta baja y media), por muy alta calidad y precio que tenga el lugar o barriada.

---

<sup>46</sup> La Ley 15/2001, de 14 de diciembre. Exposición de motivos.

Artículo 86.1.c y d establece que los patrimonios públicos de suelo (que obliga a todos los municipios), la finalidad de los mismos: *“incidir eficazmente en la formación de los precios y garantizar una oferta de suelo suficiente para vivienda protegida. O sea, entra de lleno en todo el artículo 47 de la Constitución: garantizar el derecho a una vivienda e impedir la especulación. Dicho de forma directa: romper la tendencia especulativa y poner el máximo de vivienda protegida”*

Y por último hacer mención artículo 144, que trata de los supuestos expropiatorios. Según el mismo:

*“.....se puede proceder a la expropiación forzosa de suelos para: servicios públicos, constitución o dotación de patrimonios públicos de suelo e incumplimiento de los deberes urbanísticos...”*

Refiriéndose en aquellos que demoran la construcción para especular más con el valor de solares, o que los tienen en situación de abandono fundamentalmente. El destino de estas expropiaciones, nuevamente es para vivienda protegida

### **Comunidad Autónoma de Cataluña: Ley 2/2002 de 14 de marzo**

La Ley de Urbanismo 2/2002 de Cataluña modificada por la ley 10/2004. Decreto legislativo 1/2005 Texto Refundido de la Ley de Urbanismo en Cataluña no ha seguido las tendencias mayoritarias a favor de las empresas urbanizadoras no vinculadas con la propiedad, de acuerdo a los criterios dominantes entre sectores políticos y doctrinales, muy al contrario, son los propietarios quienes van a gozar de prioridad a través del sistema de compensación, y van a poder subrogarse en otros sistemas si promueven el de compensación básica que supone una mayoría de propietarios superior al 50 % de la superficie afectada. La intervención de la empresa privada no propietaria se hace posible sólo a través de concursos para resultar adjudicatarios de concesión, en los sistemas de actuación indirecta que decida la Administración

La intervención de las empresas urbanísticas viene condicionada por su carácter subsidiario respecto a los propietarios en la junta de compensación, o respecto a la Administración cuando accede a la concesión tras ajustarse a las bases fijadas en un concurso en los diferentes sistemas. Este es el único avance que se constata sobre participación de empresas en la ejecución urbanística.

*“la finalidad es introducir la concesión de esta gestión, que se concibe así como un servicio público, en las diferentes modalidades de actuación urbanística”.*<sup>47</sup>

Con respecto a las plusvalías y gestión del suelo, establece obligación a los propietarios de suelo urbanizable y urbano no consolidado de ceder gratuitamente el 10 % de aprovechamiento urbanístico, participándole en las cargas urbanísticas.

---

<sup>47</sup> La Ley 2/2002 de 14 de marzo. Parágrafo III de la exposición de motivos



# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

Determina que el uso final del 10 % A.M. si proviene de un sector de uso residencial, se destinará a la creación de vivienda de protección oficial, si proviene de un uso distinto, su destino es más amplio, pudiéndose destinar a obras de infraestructura, construcción de equipamientos, siempre vinculados a los servicios necesarios para el desarrollo del municipio.

No puedo dejar de mencionar un apartado importante anterior a la aprobación de esta Ley y es el que se refiere el Decreto Legislativo 1/1990 Refundido de los textos legales en materia de Urbanismo en Cataluña, se ajusta a las determinaciones de la Ley del Suelo 1346/1976, y especifica que la Administración ha de costear la obra de urbanización en un porcentaje igual al 10 % posteriormente se ha aprobado el Decreto Ley 1/2007 de medidas urgentes en materia urbanística en Cataluña establece la cesión del A.M. en suelo urbanizable y urbano no consolidado en el 10% y libre de cargas de urbanización.

Propone la creación de áreas residenciales estratégicas con el objetivo de crear suelo residencial, para poder dar cumplimiento al derecho de la ciudadanía de disfrutar de una vivienda digna y adecuada, estableciendo una cesión del 15 % de A.M.

En el suelo urbano no consolidado y en el urbanizable de uso residencial, establece la obligación de reservar un mínimo del 30 % del techo a la construcción d vivienda de protección oficial de del cual el 20 % será de protección general y régimen especial y el 10 % de precio concertado.

En primer lugar la visión de participar la Administración en las obras de urbanización a través de costear un porcentaje, es una forma del control del destino de las obras ejecutadas, y por otro lado la preocupación ya latente en todas las CC.AA por el precio de la vivienda y por tanto la necesidad de destinar las plusvalías a la ejecución de nuevos modelos de construcción. Pero no obstante este hecho surge a partir del 2007 cuando el mercado urbanístico de todo el territorio nacional no es lo deseado.

## **Comunidad Autónoma del Principado de Asturias: Ley 3/2002, de 19 de abril**

La Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística (LRSOU), promulgada en el ámbito de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, contribuyen a la evolución tanto de nuestro Derecho Urbanístico tradicional con el surgido por la LRAU. El modelo parte de una predisposición inicial a favor de los propietarios y en detrimento de las empresas privadas no propietarias que quieran emprender proyectos de urbanización

La Ley Asturiana ha procurado implicar a terceros interesados en la gestión urbanística y ha configurado modelos específicos para suplir la inactividad de los propietarios en la transformación del suelo urbanizable prioritario. Esta participación de terceros, se

manifiesta mediante tres posibilidades: agente urbanizador, agente edificador y agente rehabilitador.

En esta Ley se intenta encontrar en un punto intermedio:

*“Los propietarios del suelo tienen la facultad de unirse y asumir la condición de urbanizador con preferencia a cualquier otro sujeto. Vencido el plazo que se les concede para ejercer esa facultad, la Administración podrá asumir la urbanización o buscar otro sujeto que la lleve a cabo, sujeto que puede ser una sociedad urbanística pública o bien un particular seleccionado por la Administración. En esta selección habrán de tenerse en cuenta criterios como los precios de los solares de resultado y de las viviendas que se vayan a construir y el eventual apoyo de los propietarios del suelo”<sup>48</sup>*

Se intenta favorecer la agilización en los procesos urbanísticos, sin menoscabo de los derechos para el titular del suelo preexistente y el énfasis que pone en la actividad urbanística

*“Constituye una función pública cuya titularidad y responsabilidad corresponden a la Administración del Principado de Asturias y a las entidades locales. Pero una parte de estas actividades, entre las que se hallan las relativas a la urbanización, edificación y rehabilitación, y las de mera gestión, así como las materiales y técnicas, podrán desarrollarse directamente por la Administración actuante o a través de sociedades mercantiles cuyo capital pertenezca total o mayoritariamente a la Administración actuante o indirectamente, mediante la colaboración de entidades privadas o particulares, sean o no propietarios de suelo, en los términos establecidos en esta Ley”<sup>49</sup>*

422

Esta Ley viene a ofrecer alternativas de mejora a normas de otras Comunidades Autónomas que estén en la línea de la LRAU, pero también a las de índole más ligada a la propiedad en perjuicio de la eficacia en la gestión.

Permiten incentivar la participación real de quienes se muestren interesados en resultar adjudicatarios del concurso mediante plazos más amplios.

En definitiva, se trata de una Ley favorecedora de la mayor objetividad y transparencia, aspecto muy importante para los resultados del urbanismo, para el control del suelo en su aspecto monetario y para el control de la urbanización en su aspecto de calidad urbanística.

---

<sup>48</sup> La Ley 3/2002, de 19 de abril. Parágrafo III de su exposición de motivos.

<sup>49</sup> La Ley 3/2002 de 19 abril. Artículo 5.

---

## Comunidad Autónoma de Andalucía: Ley 7/2002, de 17 de diciembre

La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), resultado de una lenta elaboración, persigue avanzar en los mecanismos de intervención pública en el mercado del suelo, como se manifiesta

*“Una Ley que apuesta por la intervención pública en el mercado del suelo.”*

*“Volviendo a nuestro texto constitucional, el ya mencionado artículo 47 advierte de la obligación de los poderes públicos para proceder a regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación y exige que la comunidad participe en las plusvalías que genere la acción urbanística. En desarrollo de este mandato, y desde el entendimiento del urbanismo como una función pública, en esta Ley se avanza en los mecanismos de intervención pública en el mercado del suelo, con el objetivo de que dicha intervención sirva para regular, en aras del interés general, los precios del suelo en un mercado generalmente caracterizado por su carácter alcista y la escasa flexibilidad de la oferta.....”<sup>50</sup>*

Conforme a lo cual

423

*“....las Administraciones con competencia en materia de ordenación urbanística tienen el deber de facilitar y promover la iniciativa privada”.<sup>51</sup>*

La LOUA, va a establecer que corresponde a las Administraciones Públicas la dirección, inspección y control de toda la actividad de ejecución. Y por lo que hace referencia a la ejecución, corresponde íntegramente a la Administración Pública, sin perjuicio de que pueda gestionarse de forma directa o indirecta.

No se menosprecia la tarea promotora de la iniciativa privada, sino que se establecen regulaciones con las Administraciones a través de convenios urbanísticos con particulares con la finalidad de establecer los términos de colaboración para el mejor y más eficaz desarrollo de la actividad urbanística. Esta posibilidad permitía, de hecho, una preferencia a propietarios con mayoría de superficie afectada. Y establecía posibilidades diversas para la iniciativa privada, haciéndose compatibles las opciones de los propietarios con las de las empresas urbanizadoras no propietarias.

*“Especialmente, para la gestión indirecta, las Administraciones públicas podrán: Conceder la actividad de ejecución conforme a las reglas de esta Ley y sobre la base del pertinente pliego de condiciones, en cuyo caso el concesionario podrá asumir la condición de beneficiario en la expropiación.*

---

<sup>50</sup> La Ley 7/2002, de 17 de diciembre. Parágrafo II Exposición de motivos.

<sup>51</sup> La Ley 7/2002, de 17 de diciembre. Artículo 5.

*Crear sociedades de capital mixto de duración limitada o por tiempo indefinido para todos o algunos de los fines previstos en la letra b) del apartado anterior”<sup>52</sup>*

La Ley Andaluza innova en un aspecto esencial que resulta de introducir la posibilidad de que intervengan las empresas, como concesionarias, en cualquiera de los sistemas de actuación pública, y muy especialmente en el de expropiación por iniciativa privada.

En materia del suelo y para gestionar y evitar el carácter alcista y la falta de recursos, por una parte se amplían los destinos de los bienes constitutivos de los patrimonios públicos de suelo a las actuaciones de mejora de la ciudad y, especialmente, en las áreas que requieren una intervención integrada de rehabilitación y, por otra parte, se puedan establecer reservas de terrenos sobre cualquier clase de suelo, incluidas todas las categorías de suelo no urbanizable.

Con el objetivo de mediar en el mercado del suelo, interviniendo con mayor rigor y agilidad en los procesos expropiatorios, la Ley crea las Comisiones Provinciales de Valoraciones, en sustitución de los Jurados de Expropiación Forzosa, órganos que entenderán de las expropiaciones que afecte en las Entidades Locales y la Administración de la Junta de Andalucía.

Para la regulación del mercado de suelo, apunta la incidencia en la formación de precios, garantizando una oferta de suelo suficiente a la hora ejecución de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública. Esta finalidad aparece en la LOUA en el artículo 69.1 Los criterios, para que las actuaciones públicas en el mercado del suelo puedan incidir eficazmente en la formación de los precios, la oferta de suelo tienen que tener una entidad lo suficientemente grande que permita abaratar los precios de suelo, garantizando la construcción de viviendas de VPO o VPP, La oferta de suelo la propone ampliando la calificación de suelo y poniendo en carga un número mayor de terrenos que permitan a los promotores privados edificar viviendas de renta libre, de modo que al existir más oferta los precios sean menores, o por el contrario, garantizando una oferta de suelo con destino a construcción de vivienda sometido a algún régimen de protección pública. Hasta el momento de la aprobación de la Ley y como se ha visto posteriormente, la fórmula no ha funcionado, la LOUA, apuesta por el mercado de la “oferta y la demanda” cuando más oferta menor coste del precio del suelo.

---

<sup>52</sup> La Ley 7/2002, de 17 de diciembre. Artículo 90

## Comunidad Foral de Navarra: Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre

La Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Comunidad Foral de Navarra (LFOTU), supone otra nueva aportación dentro de los modelos que tratan de integrar los sistemas consolidados durante décadas en nuestro Derecho Urbanístico nacional junto a la nueva figura del agente urbanizador, como se reconoce en la propia exposición de motivos de esta Ley Foral

*“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 la Resolución de 11 de febrero de 1999. Este nuevo sistema de actuación se configura como un sistema más, con la pretensión de que constituya un acicate que mueva la actuación de los propietarios y así mismo sirva como fuente de activación de la urbanización del suelo”.<sup>53</sup>*

Se refuerzan los sistemas que suponen la intervención privada, como fuerza de las empresas que muestran una mayor profesionalización en la actividad urbanizadora que en un sistema directo y sobre todo por la búsqueda de los métodos de financiación por parte de la Administración

En materia del suelo y su regulación para la obtención de las plusvalías, ha dedicado a los instrumentos de intervención en el mercado de suelo. La novedad es la separación entre el Patrimonio Municipal del Suelo y el Banco Foral de Suelo Público

Lo más importante de este Banco Foral de Suelo Público radica en la incorporación al mismo de la dotación supramunicipal, *“...consistente en la cesión obligatoria y gratuita de terrenos para la construcción de viviendas de titularidad pública e integración social, que persigue la finalidad de obtener suelo para dar solución a los problemas de vivienda existentes en sectores de población especialmente necesitados de ella y que tienen grandes dificultades o no pueden participar en el mercado de vivienda para su adquisición ; de ahí que se trate de una cesión de terrenos y en contrapartida de unos bienes que obligatoriamente deben permanecer en mano pública para este destino tan específico”*

Posteriormente, el Parlamento Navarro aprobó la Ley 8/2004, de 24 de junio, de protección pública a la vivienda en Navarra, asumiendo como objetivo principal «hacer efectivo en Navarra el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada que reconoce el artículo 47 de la Constitución».

El artículo 1.1 establece que la presente Ley Foral «tiene por objeto contribuir a garantizar en Navarra el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada que reconoce el artículo 47 de la Constitución, regulando la oferta de

---

<sup>53</sup> Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre. Exposición de Motivos Párrafo IX.

vivienda protegida de modo que se adecue en la mayor medida posible a las necesidades reales». Hay una aproximación al tratamiento legislativo del derecho a una vivienda digna y adecuada, a la vez que destaca la necesidad de «seguir avanzando y trabajando para establecer las condiciones, medidas y procedimientos que permitan llenar plenamente de contenido el derecho al disfrute de una vivienda de toda la ciudadanía, y *fijar las bases hacia el reconocimiento de un derecho subjetivo en esta materia*».

La Comunidad Foral de Navarra se encuentra a la cabeza en la construcción de vivienda protegida, ha sido pionera legislando en materia de vivienda, que fueron innovadoras en sus propuestas y ha sido el referente para otras Comunidades.

### **Comunidad Autónoma de Galicia: Ley 9/2002, de 30 de diciembre**

La Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, se inserta dentro de las leyes que hemos venido en denominar como continuistas respecto a nuestro Derecho tradicional. La Ley gallega, una de las últimas en promulgarse, cronológicamente hablando, asume la ejecución urbanística por empresas particulares no propietarias como algo residual.

Como en otras regulaciones que hacen hincapié sobre los derechos de los propietarios y que continúan básicamente los sistemas de actuación, aunque con variantes.

En materia del suelo y gestión del patrimonio municipal del suelo hay que hacer mención a los apartados referentes a la enajenación de los mismos y la inversión en ellos

*“2. La enajenación o la permuta de los bienes del patrimonio público del suelo se realizará por precio no inferior al de su aprovechamiento urbanístico, en la forma establecida en la legislación reguladora de los patrimonios de las administraciones públicas, y con las condiciones que se detallen reglamentariamente.*

*3. Los municipios podrán ceder gratuitamente los bienes incluidos en el patrimonio público del suelo observando su finalidad urbanística con destino a vivienda de promoción pública o para usos de interés social, en los supuestos previstos en la legislación vigente y cumpliendo los requisitos establecidos en ella.”*

La Ley estipula que los bienes del patrimonio público del suelo son bienes de la Administración titular, y establece que los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos o el sustitución por el equivalente económico de la cesión se destinarán a: la construcción de viviendas de protección pública, actuaciones públicas de interés social, a la conservación del medio ambiente, del medio rural y a la creación de suelo, etc.

Parece existir un interés por conseguir la función social de la propiedad, de articulación de la ciudad como generadora de actividades humanas, fomentar el desarrollo sostenible.

## 3.4 LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL URBANISMO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA SITUACIÓN CON RESPECTO A EUROPA.

Es necesario hacer referencia a la supuesta correlación entre gestión privada en la ejecución urbanística y el precio del suelo y la vivienda y el control de la Administración. El fundamento ideológico según el cual el ascenso de los precios en el sector inmobiliario se debe a la ineficacia en la ejecución urbanística, que no es capaz de ofrecer suelo suficiente para abaratar su precio e incluso afirmaciones que esto se debe a que la iniciativa privada no habría alcanzado una capacidad de decisión suficiente, tal teoría se ha mantenido atribuyendo a la ejecución, el problema del suelo. Pero esta afirmación podemos datarla de incorrecta, ya que las diferentes comunidades autónomas han gestionado el suelo y han atribuido derechos y deberes diferentes a la ejecución urbanística en manos de la intervención privada y como se ha analizado anteriormente de muy diversas formas, y sin los resultados esperados y tal como establecen todas y cada una de las CC.AA. en su exposición de motivos u objetivos.

Esto significa que, con independencia del modelo utilizado en llevar a cabo la ejecución urbanística, existe una revalorización en los bienes inmobiliarios. De tal modo puede observarse esto con claridad en la misma Europa. Como dos países prácticamente antitéticos, al considerar la actuación pública sobre el urbanismo, como serían Francia, registran semejantes subidas en el mismo periodo. Luego la conclusión no puede ser que una mayor intervención de la iniciativa privada supone un descenso de los precios del suelo, al menos en las etapas del presente ciclo económico (2000-2007). Tampoco podría afirmarse que la intervención pública sea la que ha permitido que se produzca un descenso.

Por una parte resulta evidente que hay dos doctrinas, la que propugna un modelo de gestión para obtener la bajada de precios, y otras opiniones que mantienen que una mayor participación pública en la ejecución de urbanística es la solución del problema.

Por otro lado, Soriano García reconoce que la inflación de la vivienda es consecuencia de múltiples causas:

*“...que desde luego en muy escasa medida pueden ser paliadas a través de un instrumento urbanístico”. No obstante, entre todas las causas (bonanza económica, llegada de capital extranjero, movimientos migratorios, refugio del dinero negro, huida de los mercados de valores...) no renuncia a señalar la oferta de suelo (y es de suponer que derivado de ello la gestión) como causa preponderante”.<sup>54</sup>*

---

<sup>54</sup> Soriano García, J.Eugenio. “Hacia la tercera desamortización (por la reforma de la Ley del Suelo)” Ed. Marcial.-Pons Instituto de estudios del Libre Comercio. Madrid 1995 Op.Cit .pp.77.

Por ello el precio de la vivienda y el del suelo obedecen a diversidad de factores que hacen imposible determinar un único elemento esencial y que ni siquiera es debido a su ubicación geográfica. Prácticamente en todos los países desarrollados se aprecian considerables elevaciones de precios que van desde subidas, en los últimos años, a partir de 1998 del 50 % en Italia, Suecia y Francia, al 100 % en Bélgica, o el 150 % en Reino Unido o los Países Bajos. .- ● *Gráfica 10.- 11.*

Esto significa que, con independencia del modelo utilizado en llevar a cabo la ejecución urbanística, existe una revalorización en los bienes inmobiliarios que se inicia en 1998-1999 hasta 2007, los años de expansión económica, pero que en España creció muy por encima de la media europea, incluso superó a países con una burbuja similar a la española como fue el caso de Irlanda.

*“La política de vivienda seguida en España ha perseguido diversos objetivos. En primer lugar y como es lógico, satisfacer la necesidad social reflejada en los diferentes censos y estudios elaborados al respecto. Pero también se han marcado fines diferentes debido al gran peso que el sector tiene en la economía nacional, su comportamiento cíclico y su importancia en la generación de empleo. Esta política ha experimentado algunos cambios a lo largo del tiempo, desde las orientaciones de los años setenta en las que hay un gran estímulo por parte de las autoridades económicas a las nuevas construcciones, pero sin apenas tener en cuenta los aspectos relacionados con el urbanismo y el impacto ambiental, hasta los planteamientos más recientes en que aumenta la importancia otorgada a la calidad, a la rehabilitación y al estímulo de la demanda (a través de desgravaciones fiscales o primas a los tipos de interés).”<sup>55</sup>*

---

<sup>55</sup> **Soriano García, José Eugenio.** *“Hacia la tercera desamortización (por la reforma de la Ley del Suelo)”* Ed. Marcial-Pons Instituto de estudios del Libre Comercio. Madrid 1995. Op.Cit. pp. 77.

<sup>55</sup> **González Moreno, Miguel.** *“Temas de economía española”* Ed. Tirant lo Blanc. Valencia 1998.

---



# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

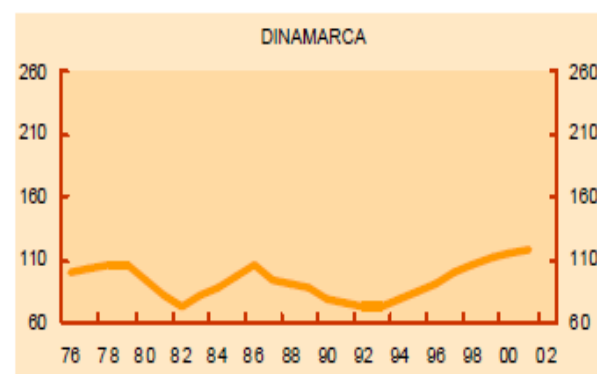
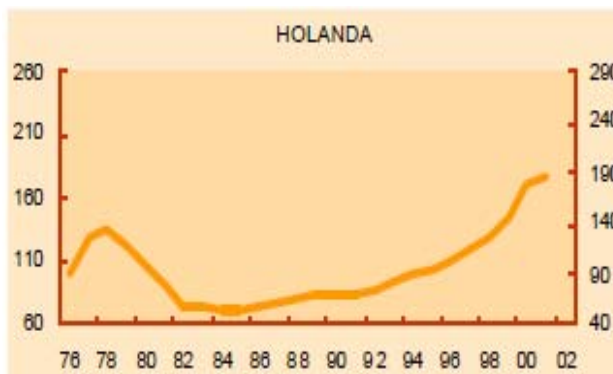
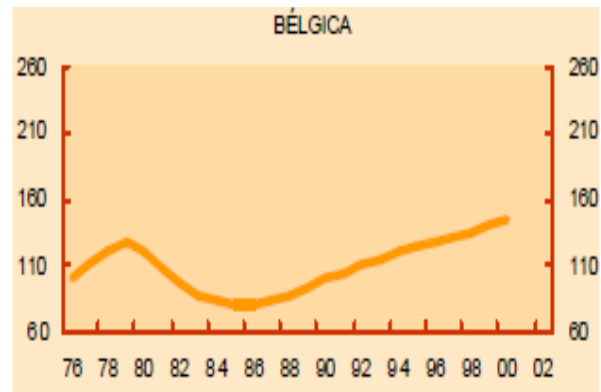
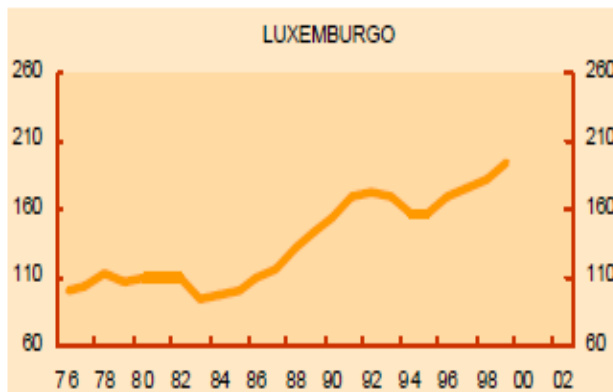
## Gráficos 10

*Evolución de los índices de precios de la vivienda en Europa. 1976-2002.  
Precio medio €/m<sup>2</sup>. Primera medición = 100. Periodos 1976-2002*



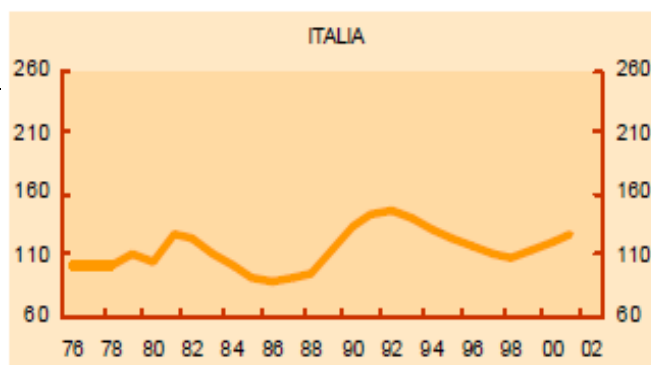
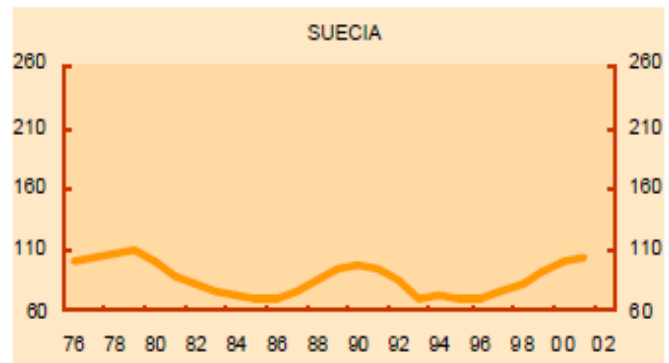
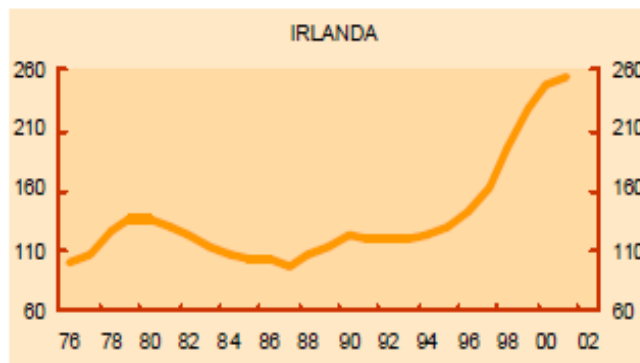
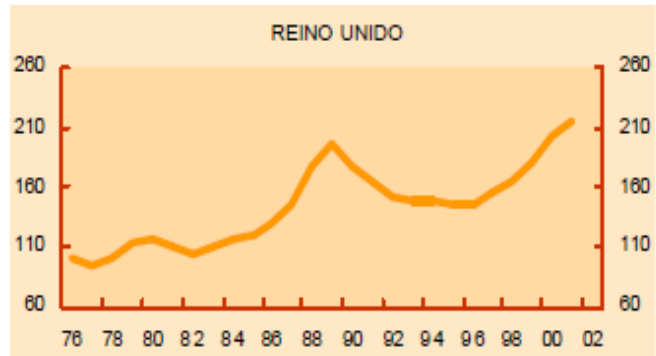
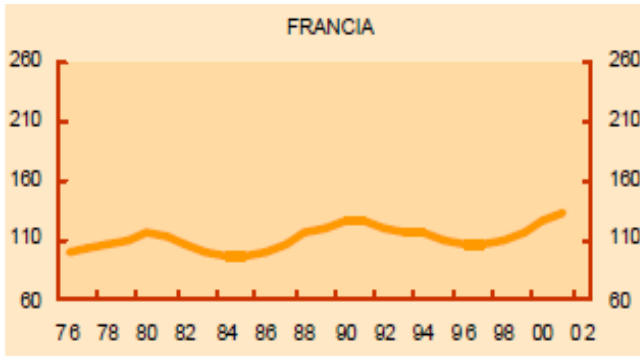
429

*Precio medio €/m<sup>2</sup>. Primera medición = 100. Periodos 1976-2002*



Fuente Ministerio de Fomento. Tecnigrama

**Gráficos 11:** Precio medio €/m<sup>2</sup>. Primera medición = 100. Periodos 1976-2002

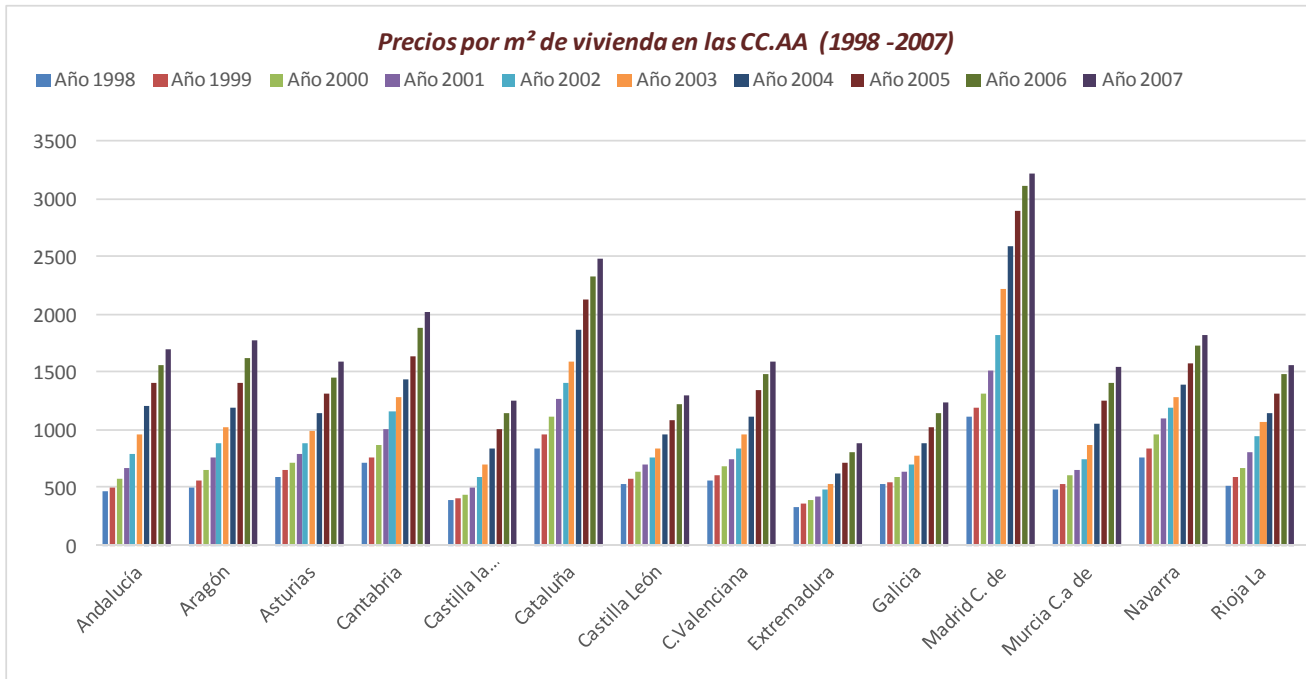


Fuente Ministerio de Fomento. Tecnigrama

Como vemos las políticas urbanísticas de los distintos países no han evitado la subida de los precios en mayor o menor medida, de la misma forma en nuestras CC.AA. las diferentes políticas urbanísticas del planeamiento aplicadas según criterios propios de estas, tampoco evitaron las subidas del precio de la vivienda.

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto



431

*Precio medio €/m<sup>2</sup>. Periodo desde 1998- 2007*

	Año 1998	Año 1999	Año 2000	Año 2001	Año 2002	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007
Andalucía	464	505	573	673	796	963	1.213	1.413	1.563	1.699
Aragón	496	565	661	756	887	1.021	1.190	1.402	1.618	1.781
Asturias	595	652	720	788	882	990	1.140	1.308	1.454	1.589
Cantabria	711	764	864	1.009	1.155	1.286	1.442	1.633	1.881	2.015
Castilla la Mancha	388	412	445	503	585	695	838	1.011	1.152	1.257
Cataluña	843	963	1.111	1.268	1.400	1.591	1.867	2.132	2.325	2.479
Castilla León	534	575	638	702	763	837	961	1.085	1.215	1.305
C. Valenciana	563	614	686	750	835	966	1.114	1.345	1.486	1.595
Extremadura	337	359	387	429	477	538	619	722	810	887
Galicia	525	542	587	642	698	781	885	1.025	1.146	1.236
Madrid C. de	1.110	1.187	1.316	1.513	1.829	2.215	2.591	2.903	3.121	3.221
Murcia C.a de	492	534	600	652	743	875	1.058	1.261	1.403	1.541
Navarra	761	832	967	1.092	1.187	1.289	1.397	1.575	1.731	1.825
Rioja La	508	587	674	812	944	1.068	1.143	1.310	1.478	1.560

Durante los últimos años del pasado siglo, el precio de la vivienda experimenta unos incrementos que oscilan entre 5-8 % movimientos suaves y equilibrados, pero es a partir de la aprobación de los nuevos planeamientos y comenzado en nuevo siglo donde los valores alcanzan unas subidas de hasta 113 % en el caso de la Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana o incluso en la Comunidades de mucha menos actividad urbanística como las de la Rioja o Extremadura 90 % y 106 %, por lo tanto habría que analizar por qué las Planeamientos aprobados y aplicados no han sido lo suficientemente agresivos para evitar el desequilibrio económico.

Pero a tal respecto hay que exponer que, mientras Europa conseguía un parque de viviendas adecuado a las necesidades de la población y reorientar los objetivos de la política que casi costó 30 años, en España este proceso se produjo mucho más tarde y con mucha más rapidez. Las aspiraciones de nuestro país en ese momento estaban orientadas hacia el desarrollo económico. En Europa el proceso fue más lento y acompasado, de forma más amplia, España encaminó todas sus decisiones, las de calado social también, hacia un rápido desarrollo económico. Por tanto, mientras el objetivo de los países europeos estuvo orientado a la búsqueda de un bienestar social en sí mismo, en España dicho bienestar se confundió con el mero desarrollo económico. Las decisiones tomadas en ese momento transforman profundamente la estructura del parque inmobiliario.

Se fomentó el acceso a la vivienda en propiedad, frente a los modelos europeos que diversificaron las formas de acceso.

432

No se planteó la creación de un parque de viviendas social gestionado directamente por la administración pública o por entidades sin ánimo de lucro, sino que se pasó directamente a la construcción y venta directa de las viviendas protegidas.

No se aprovechó el momento de crecimiento económico para afrontar el problema de la congelación de los alquileres, con el consiguiente deterioro del parque.

La verdad es que en los últimos años, la política podría haber sido reorientada. Sin embargo, como ya hemos visto, en diversos momentos en los que aparece el repunte de la economía, los distintos Gobiernos vuelven a apostar por el impulso de la construcción residencial como motor económico.

Cuando los objetivos de los planes de vivienda son tan dispares, se está poniendo en juego el valor de uso de la vivienda, en beneficio de su valor de cambio. La vivienda se transforma en objeto de inversión, los precios aumentan a mayor ritmo que el poder adquisitivo de la población y aparece un sector del parque cuyo fin no es el de ser utilizado sino que se ha transformado en objeto de acumulación. Paralelamente a este proceso la población más desfavorecida va quedando al margen.

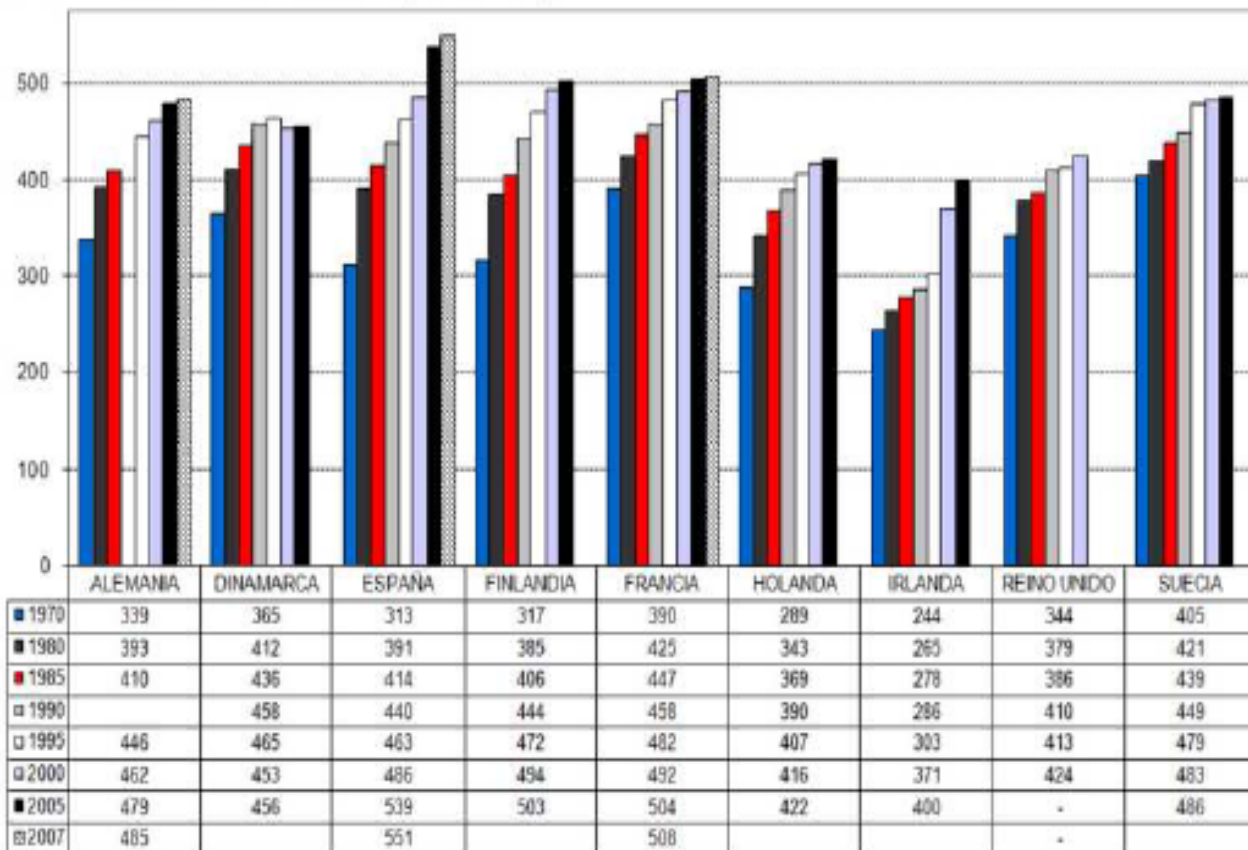
España cuenta a día de hoy con el mayor parque de viviendas de todos los países analizados. En el año 2007, últimas estimaciones disponibles en el Ministerio de la Vivienda, existían en España un total de 551 viviendas por cada mil habitantes, frente a las 508 de Francia o a las 485 de Alemania. Analizando la evolución hasta 2007 España ha sufrido el mayor desarrollo del parque, con un crecimiento de 226 viviendas por

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

cada 1.000 habitantes respecto a las menos de 100 de Reino Unido, Dinamarca o Suecia.

## *Evolución del parque de viviendas en Europa. viviendas/1000 habitantes (1970-2007)*



433

Fuente: FEDERCASA

Todo lo inicialmente expuesto permite separar los efectos de la actual coyuntura económica de quien ostente la titularidad de la gestión y ejecución urbanística. Porque en todos los países de nuestro entorno se registra semejante porcentaje de subidas, tanto en los precios como en el stock de viviendas, por ello es el momento de valorar como un sistema de intervención pública, como la legislación urbanística, en su mayor o menor medida ha defendido y defiende los intereses comunitarios reportando de forma correcta un equilibrio empresarial y social.

Por otra parte la desmesurada actividad urbanística de los últimos años ha dejado patente la necesidad de que la Administración que refuerce su control. El desarrollo urbano, su expansión, debe ser analizado desde todas las perspectivas, medio urbano, rural y medio empresarial, pero sin olvidar que la Administración debe estar por encima del mercado, ya que este no puede ser el principal argumento para desarrollar la ciudad. Además, cuando las fuerzas del mercado se deben a poderosos intereses particulares, se hace imprescindible un poder público que garantice la racionalidad de

las decisiones respecto al beneficio comunitario. O lo que es lo mismo, que los fines colectivos no se vean relegados hacia el lucro desmesurado de unos pocos. En definitiva, una situación que revitalizará los principios constitucionales recogidos en el artículo 47, regular el uso del suelo para impedir la especulación y hacer posible la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos. Pero también sin olvidar que la participación de los particulares resulta imprescindible porque constituye uno de los ejes fundamentales de nuestra democracia, y de nuestro urbanismo. Que como ya se ha visto en apartados anteriores y durante la exposición de esta tesis, la iniciativa privada ha sido uno de los ejes esenciales a lo largo de todos los siglos y situaciones políticas, monarquías, república, dictadura, aportando perspectivas que contribuyen a la mejora del bienestar común. Esto es posible, solo si la Administración establece cauces apropiados en todos los sectores, en nuestro caso la actividad urbanística y la regulación del suelo.

## TERCERA PARTE: INVESTIGACIÓN DEL MERCADO, LA INFLUENCIA DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA-POLÍTICA. RESULTADOS. CONCLUSIONES.

### CAPÍTULO V: ESTUDIO EMPÍRICO DEL MERCADO DEL SUELO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

---

#### 1. ANÁLISIS CONCEPTUAL: VARIABLES E INSTRUMENTOS.

- 1.1 INTRODUCCIÓN.
- 1.2 ANÁLISIS URBANÍSTICO. LEGISLACIÓN, PLANEAMIENTO. DEMOGRAFÍA: C. VALENCIANA.
- 1.3 EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y LA FORMULACIÓN DEL MERCADO DE PRECIOS DEL SUELO.
- 1.4 LOS INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS. LAS PERSPECTIVAS DEL PLANEAMIENTO EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA Y DE ESPECULACIÓN DEL SUELO. CON EL INICIO DE LA LEY URBANÍSTICA VALENCIANA Y LA LEY DEL SUELO DE 1998.
- 1.5 ANÁLISIS PORMENORIZADO DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA Y DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.
  - 1.5.1 Los instrumentos de planeamiento: Recogida de datos. Fuentes
  - 1.5.2 Los instrumentos de planeamiento: Aplicación de las normas legales
- 1.6 ESTUDIO PORMENORIZADO EN LAS COMARCAS DE L'HORTA NORD, ALTO PALANCIA Y MARINA ALTA.
- 1.7 SITUACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA: EL SUELO EN LAS COMARCAS DE L'HORTA NORD, ALTO PALANCIA Y MARINA ALTA.
- 1.8 INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS. ESPECULACIÓN Y PUSVALOR EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

## **CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN.**

---

### **1. CONCLUSIONES.**

- 1.1 DERIVADAS DEL ANÁLISIS HISTÓRICO DEL URBANISMO Y EL SUELO
- 1.2 DERIVADAS DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y CON LA LEGISLACIÓN VIGENTE
- 1.3 DERIVADAS DEL ESTUDIO PROSPECTIVO DE FUTURO.

### **2. FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN**

- 2.1. FACTORES EXTERNOS A LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA QUE INFLUYEN EN LA ALTERACIÓN DEL VALOR DEL SUELO.
- 2.2. LA VIVIENDA COMO FACTOR DE CONTROL A LA ESPECULACIÓN DEL SUELO.
- 2.3. EL LIBRE MERCADO: ¿CÓMO CONTROLAR EL PLUSVALOR GENERADO EN EL SUELO?
- 2.4. EL PATRIMONIO PÚBLICO DE SUELO COMO FACTOR MODERADOR DEL PLUSVALOR EN EL MERCADO DEL SUELO.



Este estudio es un intento de aproximarse a las causas de la especulación del suelo a través de la legislación y de nuestro planeamiento. El propósito es analizar los resultados en la Comunidad Valenciana, que como pionera con la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana (LRAU) de 1994, en el intento de resolver los problemas de gestión del suelo, ha proporcionado muchos resultados de gestión del planeamiento aplicado y de la evolución del mercado desde 1994 hasta 2012. Son muchos los expertos que han señalado a la LRAU como una propuesta ciertamente innovadora.

El principio general que orienta la LRAU es la necesidad de aumentar el suelo edificable ya urbanizado y no simplemente la cantidad de suelo urbanizable. La aproximación de la Ley Valenciana, consistió en mejorar la gestión del suelo para contener su precio. La LRAU de la Generalitat Valenciana no pudo conseguirlo y los precios no pudieron ser controlados.

Por otro lado en España de tiempo atrás ha existido la sensación de que la inversión en vivienda es una inversión “segura”. A esta idea ha contribuido el hecho de que nunca se ha observado una caída importante de los precios, en la producción de las viviendas, sin embargo, en los países más desarrollados de Europa, se aprecian periodos de caídas muy significativas de los precios de la vivienda que, en cierta forma, mantienen alerta a los propietarios y poderes públicos sobre el riesgo de este activo. En el caso de España y en el periodo posterior al “boom inmobiliario”, las expectativas de crecimiento acelerado han sufrido un gran desplome, los precios de la vivienda junto a las malas perspectivas a largo plazo de las variables demográficas, determinantes de la demanda de viviendas, y el excesivo ritmo de construcción, han dado las directrices de un mercado con un exceso de oferta.

En estos dos últimos capítulos vamos a analizar la situación actual de este planteamiento, y con referencia a la Comunidad Valenciana, por ser ella pionera en la promulgación de una Ley que ha intentado solventar el problema planteado, a través de una nueva forma de gestionar y concebir el planeamiento.

Pese a que no es el objetivo central de este estudio el examen del panorama urbanístico nacional y de su máximo exponente – la vivienda –, si que vamos a tomar muchas referencias, así como las medidas utilizadas, a través de la normativa de la última década, para intentar analizar el problema urbanístico de fondo, la especulación del suelo.

Nuestro estudio y análisis va a centrarse en la legislación, y no solo por la posible influencia que esta ha ocasionado en el tratamiento de la especulación, sino también los planteamientos territoriales, la forma de hacer urbanismo, la oferta y la demanda, las economías familiares o el PIB, etc.

Por ello y en palabras de Fernández Fernández:

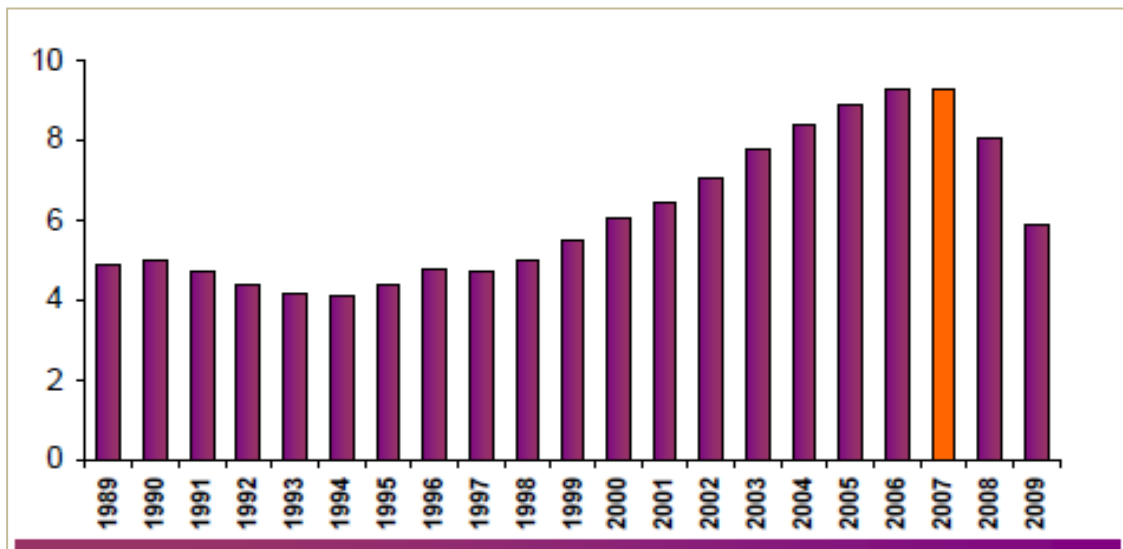
## CAPÍTULO V: ESTUDIO DEL MERCADO DEL SUELO. ESPECULACIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

### 1. ANÁLISIS CONCEPTUAL: VARIABLES E INSTRUMENTOS

#### 1.1 INTRODUCCIÓN

Durante los primeros años del siglo actual, el aumento de los precios de la vivienda se convirtió en uno de los temas económicos en los que la opinión pública puso su mayor interés desde la crisis de los años ochenta e incluso ya adentradas las últimas décadas. Los informes del Ministerio de la Vivienda sobre la “Las situación del sector de la vivienda en España. 2010 ”, expone que la oferta de viviendas nuevas se multiplicó incontroladamente durante el período 1997-2007, siendo la construcción residencial la que creció de forma desmesurada hasta duplicar su peso relativo en el PIB, pasando de representar un 4,7% en el año 1997 a un 9,3% en el año 2007. .- ● *Gráfica 1*

*Gráfica 1: Repercusión De la construcción de vivienda en el porcentaje del PIB. 1989-2009*



Fuente: INE. Informe “La situación del sector de la vivienda en España. Ministerio de la Viviendas. 2010

Nunca antes se había urbanizado tanto suelo ni construido tantas viviendas en España. La bonanza económica de estas décadas, sustentada en el crecimiento de la renta per cápita y la disminución del desempleo y de los tipos de interés, produjo la mejora de los indicadores de accesibilidad de la vivienda y un incremento muy importante de la demanda de vivienda para uso propio, y más como forma de inversión. Por otro lado la volatilidad de otros mercados como el bursátil junto con las expectativas de que la inversión inmobiliaria era rentable y su riesgo bajo, fundamentado en el pasado reciente de la economía Española, y el posible blanqueo de dinero fiscalmente opaco

que puede cubrir el sector inmobiliario, produjo una gran demanda de viviendas, con una única finalidad: “activo financiero”.

A lo largo de todo este estudio hemos analiza como históricamente la economía, los poderes públicos, técnicos urbanistas, la legislación y la sociedad en general, ha tenido muy presente que en el precio de la vivienda hay muchos factores determinantes, pero que es suelo uno de los agentes más importante y a la vez el más complejo para su análisis. Es uno de los componentes que ha suscitado los procesos especulativos en los últimos años.

Al igual que ocurrió durante el boom inmobiliario de finales de los años ochenta y en los desarrollos urbanísticos de los ensanches, las autoridades económicas y los agentes y promotores, así como los legisladores siempre han intentado buscar las causas del desequilibrio económico y de la especulación, y que es siempre el mismo resultado: “el precio del suelo es el culpable”.

Todas las actuaciones se destinan a presionar para dar soluciones sobre el control del precio del suelo, además, los distintos sectores, el público y el privado se acusan mutuamente de presionar los precios del suelo al alza. Los promotores culpan a los propietarios del suelo de retener el mismo con prácticas especulativas para obtener el máximo beneficio. Los propietarios culpan a los promotores de querer beneficiarse en exceso, pagar los elevados precios que se les piden y no querer compartir los beneficios que obtendrán. Los propietarios y los promotores culpan a las corporaciones locales por favorecer el aumento de precios debido a las necesidades de financiación que tienen y que se plasman en las continuas modificaciones de los planes de urbanismo, para obtener la correspondiente cesión, más suelo para poderlo enajenar.

La Administración central también es acusada como la causante de este desequilibrio por la falta de previsión y la poca capacidad de la legislación del suelo para contener el crecimiento del precio, y por último, los políticos exigen a las administraciones públicas que se dé una mayor agilidad en la gestión que facilite más suelo para la construcción. Las administraciones públicas culpan a los promotores y a los propietarios de los aumentos de precios y no a la falta de suelo. Todo un sin fin de acusaciones pero pocas soluciones, a lo que tampoco contribuye el escaso detenimiento en el análisis de las causas que han provocado este desequilibrio.

El urbanismo Español se encuentra muy intervenido por el sector público que lo regula, en forma genérica, el uso (residencial, industrial, etc.), los tipos de suelo o clasificación (urbano, urbanizable, no urbanizable, etc.), la delimitación, mediante planes de ordenación urbana, la valoración de los distintos tipos de suelo y la gestión urbanística que se refiere a las fases administrativas que supone el proceso de promoción y construcción. Por lo tanto es el legislador mediante la intervención de arquitectos, juristas y economistas, al igual que hacen en otros países, los que deben aproximarse a la problemática del suelo y a concebir propuestas encaminadas a poner límites a la especulación del suelo. Hay que matizar que este último colectivo, los economistas, nunca han sido partícipes de la problemática en nuestro país, pero esta situación no se ha dado en otras naciones y como se ha visto en la exposición de esta tesis, la participación de los economistas es imprescindible para poder analizar los problemas del suelo y su especulación.

*“El problema no está tanto en que se produzca suficiente suelo urbanizado, que también, sino que se produzca en las localizaciones idóneas desde la óptica de la racionalidad territorial, de la eficacia económica y de la tradición urbanística mediterránea, y que, simultáneamente, responda satisfactoriamente a las demandas sociales en lo que se refiere a tipologías, calidad ambiental y precio del producto”.<sup>1</sup>*

Por todos es sabido que esta situación urbanística, la Comunidad Valenciana, es el modelo de todas las incongruencias y problemáticas. Que la especulación y los factores que la afectan, así como las posibles repercusiones, pueden estudiarse a través del ámbito de la Comunidad Valenciana, al ser un prototipo en la aplicación de distintas legislaciones y normativas, y un territorio diverso en la planificación. Los distintos patrones de urbanismo, desde el planeamiento y gestión de la costa mediterránea para viviendas de segunda residencia, del suelo rural del interior para primera y segunda residencia y del desarrollo urbanístico de grandes ciudades y su entorno, son formas distintas de planificar y legislar. Por consiguiente el planteamiento que a continuación vamos a desarrollar estará referido tanto al periodo de mayor transformación legislativa, como económica, esto es, desde 1994 a 2008 y en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

---

<sup>1</sup> **Fernández Fernández, Gerardo.** "Un nuevo modelo de la gestión urbanística. La experiencia de la Legislación Valenciana" *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 166 Diciembre. Madrid, 1998.

---

## 1.2 SITUACIÓN URBANÍSTICA - LEGISLACIÓN Y PLANEAMIENTO - DEMOGRAFÍA: DELIMITACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.

Antes de profundizar y analizar en la problemática planteada, de analizar cómo se ha generado la especulación del suelo, como ha repercutido en otros factores sociales, económicos, urbanísticos o incluso políticos, antes de llegar a obtener las conclusiones, debemos realizar un recorrido exhaustivo sobre la situación de todas estas premisas en el ámbito de la delimitación, La Comunidad Valenciana, sin dejar de aportar los estudios pertinentes y precisos también, para el territorio Nacional.

### Situación Urbanística.

El Urbanismo Español se ha encontrado desde la entrada en vigor de la primera Ley del Suelo intervenido por los poderes públicos, regulados y gestionados por el sector público.

Como ya hemos expuesto en anteriores capítulos, la primera Ley del Suelo data de 1956 con la que se inaugura el planeamiento urbanístico español. La primera reforma de la ley tuvo lugar en 1976 que perduró hasta 1990 cuando fue aprobada la nueva Ley del Suelo. En 1992 se aprobó el Texto Refundido que, al igual que la Ley de 1990, produjo la interposición de recursos de inconstitucionalidad por varias comunidades autónomas. La sentencia 61/97 resolvió estos recursos declarando inconstitucionales todos los preceptos del texto refundido que no tenían carácter de norma básica ni de aplicación plena (más del 50% del articulado). Esta es la situación en la cual se aprueba, la Ley 6/1998 de Suelo. Los poderes públicos intervienen esencialmente en la regulación de aspectos básicos del urbanismo: el planeamiento, la ordenación territorial: Régimen urbanístico, planeamiento urbanístico, valoración del suelo y gestión urbanística. Básicamente se pretende producir un desarrollo urbanístico armónico y hacer frente al problema del suelo, la especulación. La justificación fundamental de la regulación del suelo es, por tanto, el deseo de reducir la especulación sobre su precio, uno de los principales factores que, a su vez, se deriva como condicionante del precio de la vivienda.

La nueva LS98, en términos de los derechos y deberes urbanísticos, aprueba la reducción de los deberes, la cesión de aprovechamiento urbanístico disminuye del 15% al 10%, y en suelo urbano consolidado no habrá que ceder ningún aprovechamiento. En las valoraciones de las expropiaciones la determinación del justiprecio se establecerá utilizando los criterios generales (precio de mercado), eliminando la dualidad de los criterios de valoración para propietarios expropiados y no expropiados.

En la cuestión de la *valoración del suelo* la exposición de motivos de la LS98 señala que se ha optado por un «*sistema que trata de reflejar con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo, renunciándose así formalmente a toda clase de fórmulas artificiosas*». De esta forma se pasa de los dos valores que

subsistían en la LS90 y la LSR92, inicial y urbanístico, al valor de mercado del suelo. Dicho valor dependerá de la clase de suelo:

a) el suelo urbano y urbanizable con condiciones de desarrollo establecidas

b) el suelo no urbanizable y el urbanizable sin condiciones de desarrollo

La nueva ley adopta la aproximación clásica al problema del suelo al aumentar su oferta incrementando el tamaño del suelo clasificado para evitar especulación e incrementos de valor del suelo que es uno de los principales factores que, a su vez, condicionan el precio de la vivienda.

Legislación y Planeamiento.

En este momento la Comunidad Valenciana se encontraba con una ley vigente y en aplicación, la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística 1994, con resultados urbanísticos e inmobiliarios, después de más de 4 años de vigencia entre la LRAU y LS 98, y por tanto con indicadores urbanísticos claros que daban ya una idea de la influencia y consecuencias de la aplicación de la nueva normativa, así como la situación “real” del mercado del suelo y de la vivienda.

A la escasez de suelo se ha unido el factor determinante del elevado precio de la vivienda: un tópico que no resiste el análisis de los datos disponibles y por tanto las soluciones empleadas en las últimas décadas. Sobre los propios datos del Ministerio de Fomento, sobre los análisis de los sectores más afectados tanto en el boom inmobiliario y sobre el estudio pormenorizado de la legislación vemos que el problema del suelo, la especulación, no parece tener su base en la falta genérica de suelo urbanizable, que los incrementos del valor del suelo y sus expectativas urbanísticas no han sido regulados convenientemente por la legislación y los poderes públicos y por último no se encuentra ninguna relación entre la cantidad de suelo vacante clasificado por el planeamiento y el precio del suelo.

En la Comunidad Valenciana, desde 1994 se había implantado un sistema de gestión que pretendía agilizar de manera notable el proceso de transformación del suelo, pero a pesar de ello, el aumento del precio de la vivienda siguió imparable y la tendencia fue manifestada también en otras Comunidades que seguían con sistema tradicional del urbanismo.

Según los datos de la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Generalitat Valenciana, el tiempo medio empleado en la tramitación de los planes y proyectos de reparcelación y urbanización hasta poder iniciar las obras era de entre tres y cinco años. Sin embargo, durante los cuarenta primeros meses de vigencia de la Ley Valenciana, el plazo medio se redujo a escasamente siete meses.

Alicante:	226 días	Castellón:	224 días	Valencia:	210 días
-----------	----------	------------	----------	-----------	----------

Fuente: La aplicación de la LRAU tras 40 meses de vigencia. Subsecretaría de Urbanismo y Ordenación territorial de la COPUT. 1998 Valencia.

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

Pero la evolución de los precios de la vivienda en los primeros años de aplicación de la LRAU parece ir completamente al margen del sistema de gestión de nuestra Comunidad Autónoma. La rapidez de gestión no estabilizó los precios

En la Comunidad Valenciana, el incremento del precio de la vivienda durante el primer periodo de aplicación de la LRAU, entre los años 1994 y 1998, es de un 14,05 %.

En la Comunidad de Andalucía en el mismo periodo se produce un incremento del 5,43 %, mientras que en Castilla-La Mancha, la Rioja, Cataluña y Comunidad de Madrid es de un 6,20 %; 5,52 %; 14,39 y 6,93 respectivamente. Estos valores, a excepción de Cataluña, oscilan entre un 5,50 % y un 7,00 % para el resto de la Comunidad Autónomas, menos de la mitad del incremento experimentado en la Comunidad Valenciana. - • Cuadro 1 (porcentajes obtenidos a partir de los valores del Ministerio de Fomento)

Analizando los valores del año 1991 hasta 1994, previo a la aprobación de la LRAU, comprobamos también que existe una oscilación del precio el suelo de 8,64 % (en cuatro años) mientras que con la vigencia del nuevo planeamiento Valenciano ese incremento se convierte en el 14,39 % que supone un 38,51 % superior al resto de las CC.AA.

Cuadro 1: Precio medio del m<sup>2</sup> de las viviendas de CC.AA 1987-1999

443

Precio medio del m <sup>2</sup> de las viviendas por Comunidades Autónomas													
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Andalucía	46,0	52,9	62,0	72,8	80,5	83,3	84,4	85,2	86,9	87,3	88,7	90,1	97,9
Aragón	46,2	59,2	64,7	78,2	86,0	87,4	84,7	86,2	89,8	91,0	90,6	97,1	109,4
Asturias	54,6	60,0	70,7	85,5	98,7	101,2	97,6	100,3	98,8	103,1	104,8	109,3	120,1
Baleares, Islas	53,6	64,2	74,1	85,9	89,4	91,3	91,2	94,5	97,3	100,0	106,6	123,3	155,5
Canarias	57,2	62,7	77,3	80,5	88,5	88,5	87,1	89,4	94,9	99,2	106,4	119,0	137,2
Cantabria	-	-	-	-	-	-	-	107,4	11,4	115,2	116,3	118,1	128,1
Castilla-La Mancha	40,7	45,1	53,7	65,2	70,2	71,5	73,4	71,0	74,7	74,5	75,9	75,7	79,6
Castilla-León	53,0	65,8	80,1	96,2	105,7	104,7	99,1	98,5	102,3	103,7	105,2	112,8	121,3
Cataluña	52,5	71,6	89,6	106,1	125,7	123,3	122,2	125,5	129,5	133,3	137,1	146,6	168,4
Comunidad Valenciana	37,2	43,9	54,0	63,1	68,7	69,9	73,9	75,2	77,9	80,1	82,7	87,5	97,0
Extremadura	38,7	44,9	51,7	54,6	58,1	60,1	61,1	62,5	64,6	64,9	64,9	67,4	71,1
Galicia	54,7	68,8	50,6	68,2	96,0	89,7	89,4	90,3	92,2	93,9	95,1	99,1	102,1
Madrid, Com.	73,7	98,3	128,0	145,7	173,7	166,9	169,0	169,1	178,7	180,4	179,3	181,7	195,6
Murcia	37,8	44,8	51,2	58,8	67,8	65,2	65,8	64,7	65,9	67,5	70,4	74,7	79,9
Navarra	-	-	-	-	-	-	-	-	112,7	113,8	121,1	125,9	138,4
País Vasco	-	-	-	123,3	133,6	137,3	142,7	148,7	153,6	154,9	166,8	194,7	194,7
Rioja, La	-	-	-	-	-	-	93,9	94,2	96,6	101,0	101,0	98,4	112,2
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>52,8</b>	<b>56,08</b>	<b>81,4</b>	<b>94,1</b>	<b>107,5</b>	<b>106,1</b>	<b>105,7</b>	<b>106,4</b>	<b>110,2</b>	<b>112,2</b>	<b>113,9</b>	<b>119,2</b>	<b>131,8</b>

Fuente: D.G. de Programación económica y Presupuestaria M<sup>º</sup> de Fomento

Afirmar que el causante del problema del elevado precio del suelo y de la especulación, “no es el tipo de planeamiento urbanístico existente en las Comunidades Autónomas”, comprobamos que en Valencia, a pesar de los intentos por evitar este mal con la aprobación de la novedosa ley, la LRAU, pone en cuestión si verdaderamente es el planeamiento el causante del cambio en los precios del suelo, y si es el que realmente ha provocado la especulación del suelo. Actualmente pocos analistas discuten la necesidad de la intervención del sector público en el urbanismo y, por tanto, del planeamiento. Lo que se pone en cuestión es la forma en que dicho planeamiento debe producirse.

Demografía.

Por otro lado el Padrón de 1998 establece que la densidad de población en España es de 78,55 habitantes por km<sup>2</sup>, muy escasa según los estándares Europeos. El suelo urbano representaba tan sólo el 1,5% de la superficie total que también es una proporción pequeña comparado con otros países Europeos.

Los datos disponibles muestran cómo la cultura del planeamiento urbano se desarrolla en España, siendo el 97,1 % de la población española la que reside en poblaciones con planeamiento, y en el caso concreto de nuestra Comunidad Valenciana alcanza el 99,90 %, y ya en el año 1996, a punto de ser aprobada la nueva Ley del Suelo de 1998 y con una legislación vigente ya desde 1994. Esto nos indica que el planeamiento no ha sido el determinante de los cambios del urbanismo en relación a los valores y especulación del suelo porque antes de ser modificada la legislación y el planeamiento urbano, la población estaba ya consolidada.- • Cuadro 2

*Cuadro 2: Población residente en municipios con planeamiento urbanístico por CC.AA. Miles. Datos referidos a diciembre 1981*

	Población *(Miles)	Población afectada por el planeamiento							
		1977	1986	1993	1994	1995	1996	1997	Proporción población 1996 (%)
Andalucía	7.216,6	4.059,4	5.731,5	6.645,6	6.673,7	6.795,6	6.802,5	6.979,9	96,7
Aragón	1.187,5	813,7	1.000,0	1.112,4	1.115,5	1.161,9	1.163,2	1.129,9	95,1
Asturias	1.088,3	825,2	888,9	1.080,4	1.082,5	1.087,4	1.089,5	1.085,5	99,7
Baleares	760,4	528,3	613,3	694,1	698,8	735,2	735,2	748,7	98,5
Canarias	1.606,5	1.116,5	811,6	1.491,1	1.491,1	1.636,1	1.636,1	1.604,9	99,9
Cantabria	527,4	149,0	459,6	515,0	519,3	523,6	523,6	521,3	98,8
Castilla-la Mancha	1.712,5	839,5	1.302,8	1.460,0	1.483,9	1.494,6	1.499,1	1.570,1	91,7
Castilla y León	2.508,5	1.402,3	1.852,2	2.082,0	2.110,6	2.168,2	2.192,5	2.160,9	86,1
Cataluña	6.090,0	5.058,1	5.633,5	5.954,5	5.975,6	6.037,4	6.041,6	6.021,3	98,9
Extremadura	1.070,2	408,9	903,4	1.037,9	1.036,3	1.036,3	1.036,3	1.048,1	97,9
Galicia	2.743,8	1.393,4	2.224,3	2.359,8	2.423,7	2.423,7	2.461,2	2.518,7	91,8
La Rioja	264,9	173,7	239,0	251,6	252,8	259,9	260,4	257,9	97,4
Madrid	5.022,3	4.271,5	4.297,7	4.947,6	4.947,6	5.031,0	5.031,0	5.022,3	100,0
Murcia	1.097,2	731,9	936,9	1.045,7	1.045,6	1.059,6	1.059,6	1.097,2	100,0
Navarra	520,6	358,7	420,6	508,5	509,4	514,6	514,8	512,1	98,4
País Vasco	2.098,1	1.877,2	2.071,2	2.090,2	2.081,7	2.081,7	2.084,9	2.075,6	98,9
C. Valenciana	4.009,3	2.996,5	3.304,9	3.846,3	3.848,4	3.918,8	3.919,7	4.005,2	99,9
Total Nacional	39.524,1	27.003,8	32.691,4	37.122,7	37.296,5	37.965,6	38.051,2	38.359,6	97,1

Fuente: INE y Ministerio de Fomento. “El precio del suelo, la polémica interminable” José García Montalvo



# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

Es importante establecer las premisas en lo que respecta a la población y al incremento de esta en el periodo de análisis, porque de haberse cumplido las proyecciones demográficas contenidas en el planeamiento urbanístico desarrollista de las leyes del suelo y ordenación urbana de 1956 y 1976, España rivalizaría hoy en habitantes con China.

Nos encontramos con la falta de rigor en los estudios demográficos de las memorias de información urbanística de los planeamientos o incluso de las legislaciones, en las que la población ha sido --y continúa siendo-- una magnitud cuantitativa importante a la hora de ordenar el territorio, pero que actualmente ajena e independiente a la forma de gestionar o de influir en el desarrollo del planeamiento.

La población es el elemento básico del diagnóstico y de la ordenación urbana-territorial. El perfecto conocimiento de su dinámica, composición, estructura, densidad, características socioeconómicas, flujos migratorios, distribución, localización, movilidad recurrente habitacional y laboral, intraurbana e interurbana, de territorialidad múltiple y comportamiento subjetivo, debió permitir ajustar las demandas, tanto de equipamientos y servicios públicos básicos como la vivienda y necesidades reales de suelo, sin pensar que se puede controlar el precio a través de la creación de grandes bolsas de suelo, siendo esto más bien un estudio económico que urbanístico, y dejando al margen las implicaciones medio ambientales, urbanísticas e incluso sociales.

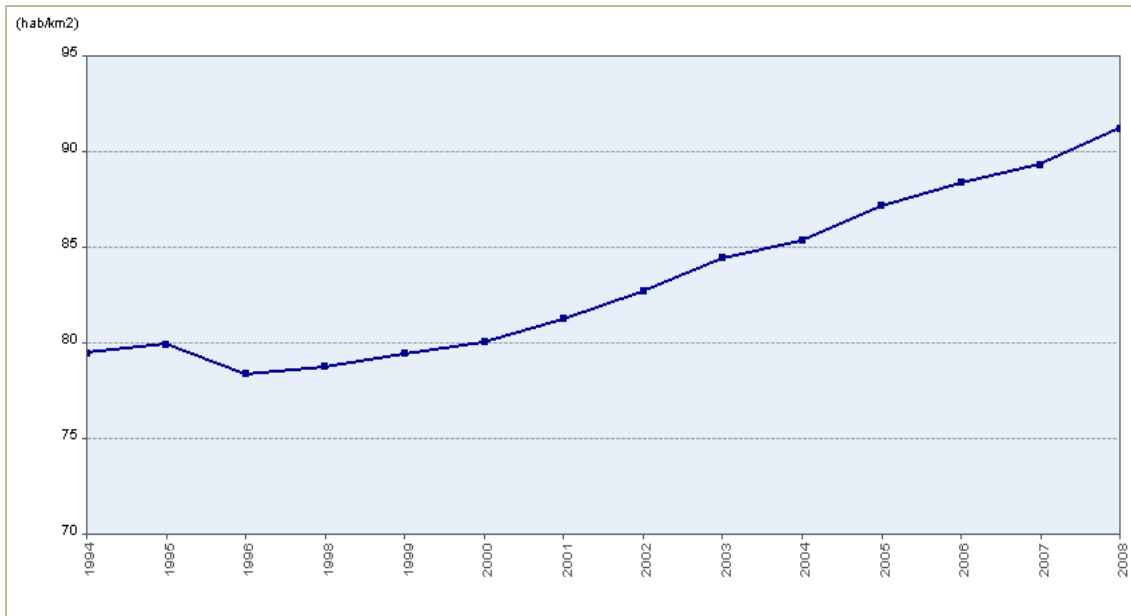
445

Otro de los aspectos que debemos analizar en el cambio demográfico, es la influencia en las transformaciones urbanísticas y en los precios del suelo.

En Primer lugar, veamos como en el periodo entre 1986 y 2008 se ha registrado un aumento de la población que ha pasado de algo más de 76 hab./km<sup>2</sup> a más de 91 hab./km<sup>2</sup>, lo que supone un aumento del 16,7% en 22 años. La densidad de población con una tendencia a aumentar en las grandes ciudades y en las zonas costeras, siendo Madrid la comunidad autónoma de mayor densidad de población, con 782 habitantes por km<sup>2</sup>, seguida del País Vasco, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana y Baleares, donde se superan los 200 habitantes por km<sup>2</sup>. En el ámbito nacional en 1944 habían 77,48 hab./km<sup>2</sup> y en el año 2008, 91,22 hab./km<sup>2</sup> .- ● *Gráfica 2*

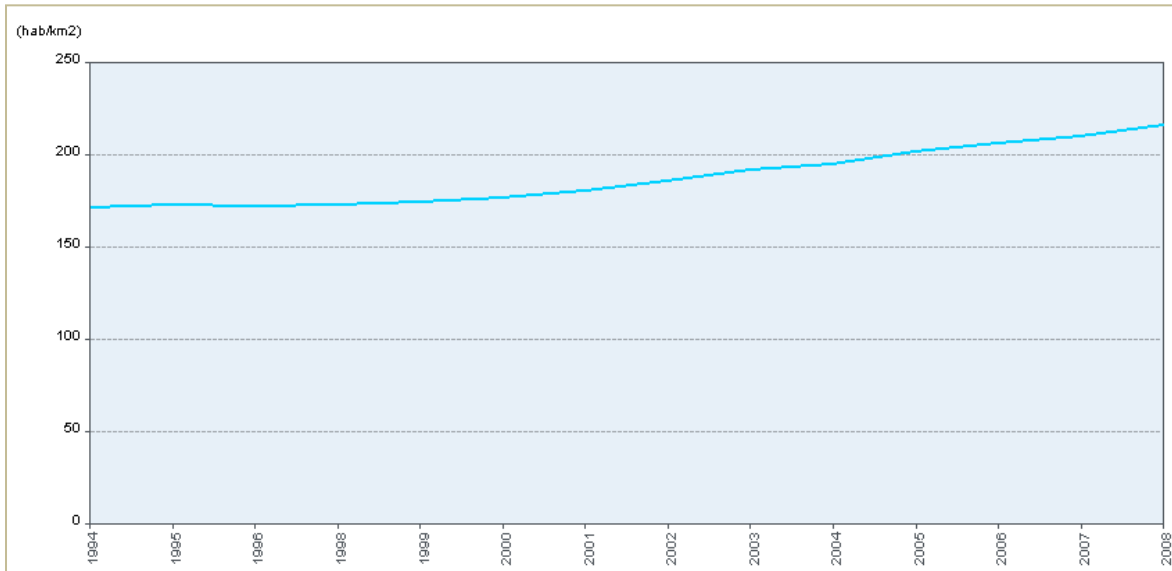
En la Comunidad Valenciana obtenemos los resultados de 171,83 y 216,21 Hab/Km<sup>2</sup>.- en los años 1994 y 2008, respectivamente.- ● *Gráfica 3*

Gráfica 2: Demografía Hab./km<sup>2</sup> Territorio Nacional



Fuente: Ministerio de agricultura, alimentación y medio ambiente. Elaboración a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE). El número de habitantes en cada municipio proviene del Padrón Municipal y sus sucesivas revisiones anuales a 1 de Enero.

Gráfica 3: Demografía Hab./km<sup>2</sup> Comunidad Valenciana



Fuente: Ministerio de agricultura, alimentación y medio ambiente

De todos es conocido que la densidad de población es uno de los factores determinantes en cualquier estudio medioambiental y en los usos del suelo (urbano, agrícola, industrial, etc.), que a su vez repercuten en las necesidades de transformaciones urbanas. Un aumento de este indicador supondrá generalmente una mayor presión sobre los recursos naturales y sobre la gestión y valores del mismo.

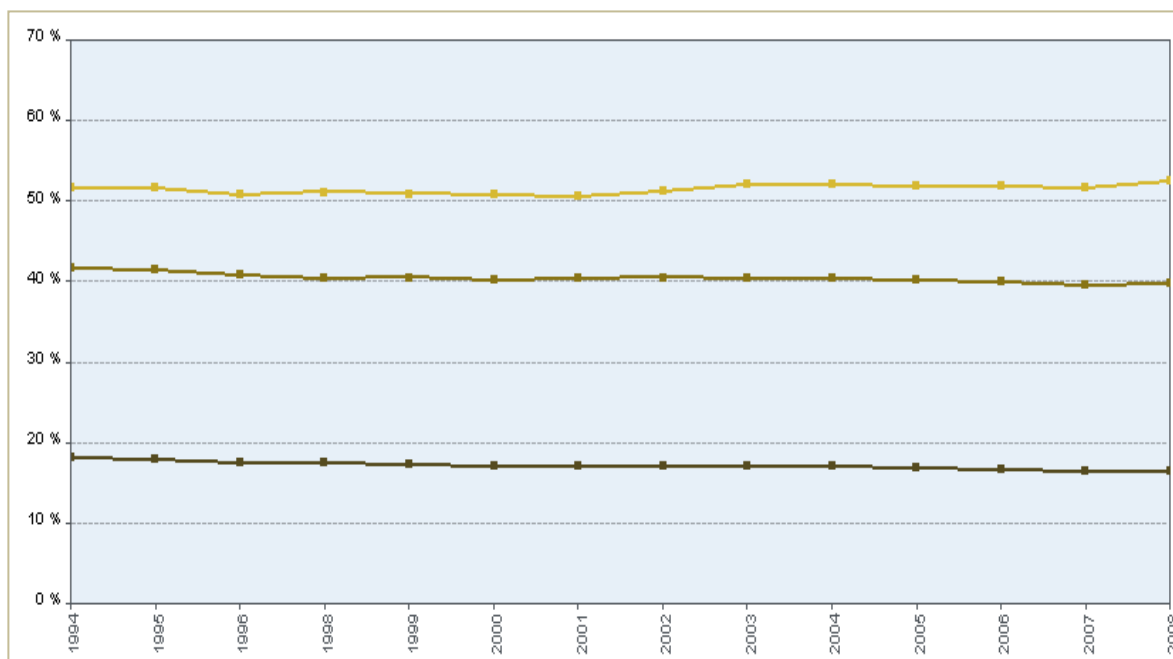
# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

Por otro lado la concentración de población en ciertas áreas del territorio, es también un regulador de la oferta de suelo y los valores de mercado. Los aumentos de, con mayor o menor densidad y la concentración en los núcleos de población más grandes a expensas de los más pequeños son dos parámetros determinantes en las variaciones del suelo.

En la media nacional la concentración de población en los tres términos de poblaciones de 50.000; 100.000 y 500.000 Hab. se mantienen uniformes, entre la etapa de 1994-2008, un ligero ascenso en las poblaciones de más de 50.000 Hab. con un incremento del 51,70 a 52,40 %. - ● *Gráfica 4* (El indicador muestra el porcentaje de la población que habita en poblaciones mayores de 50.000, 100.000 y 500.000 habitantes en relación a la población total.)

*Gráfica 4: Concentración de población en %. Territorio Nacional*

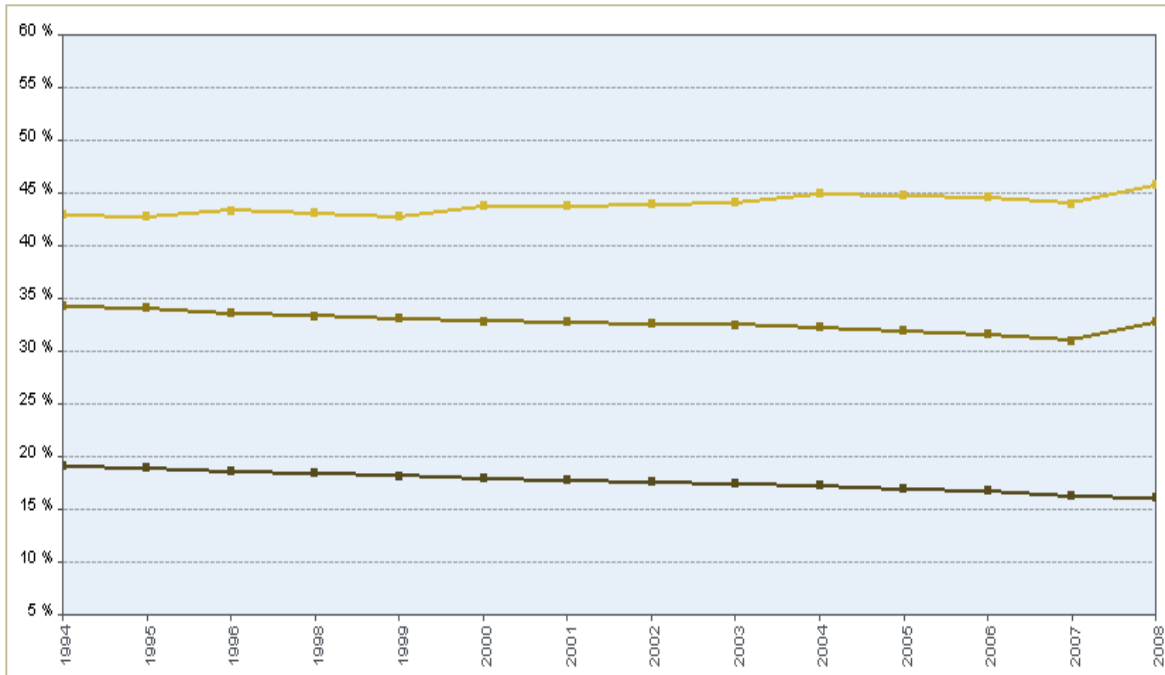


Fuente: Ministerio de agricultura, alimentación y medio ambiente

- Concent. >50.000 Hab
- Concent. >100.000 Hab
- Concent. >500.000 Hab

El mismo análisis para la Comunidad Valenciana, todos los indicadores de población, a excepción de concentraciones > 50.000 Hab., van descendiendo. La población en municipios de más de 50.000 habitantes y hasta un valor de 100.000 habitantes aumenta considerablemente en el año 2007 pasando de un valores de 42,95 % a 45,83 %, siendo un valor porcentual elevado. - ● *Gráfica 5*

*Gráfica 5: Concentración de población en %. Comunidad Valenciana*



Fuente: Ministerio de agricultura, alimentación y medio ambiente

Desde 1994 con la aprobación de la LRAU hasta 1998 con la aprobación de la Ley del Suelo, hemos concretado los siguientes aspectos:

448

\* Los precios de la vivienda se elevan considerablemente superando los índices de otras comunidades e incluso la media nacional.- ● *Tabla 1*

\* La densidad de población se mantiene con unas subidas moderadas y constante, incluso con mayor moderación que la media nacional.- ● *Gráfica 2 y 3*

\* La concentración de población en los tres tipos de municipios de más de 50.000: 100.000 y 500.00 habitantes su trayectoria también es una recta moderada con tendencias hacia la subida en los dos primeros baremos, pero de forma muy regular y estable.- ● *Gráfica 4 y 5*

Ahora bien a partir de 1998 y con la entrada en vigor de la nueva ley del suelo, Ley 6/1998 sobre el régimen del suelo y valoraciones, los tres indicadores del mercado inmobiliario expuestos, cambian de forma brusca.

\* Los precios de la vivienda experimentan unas subidas hasta del 45 % en un periodo relativamente corto 1998-2002, tanto en vivienda nueva como usada.- ● *Gráfica 5*

\* La densidad de población experimenta unas subidas espectaculares que alcanzan desde en 1998 216,21 Hab/Km<sup>2</sup>.- con incrementos superiores al 26 % en escasamente en cuatro años de.-● *Gráfica 3*

La Ley 6/1998 pasa a constituir, desde su aprobación, la legislación básica sobre el estatuto jurídico del suelo en las materias que son competencia del Estado. A

diferencia de la reforma de la Ley del Suelo de 1975 y la Ley del Suelo de 1990, que aparecieron a comienzos de una recesión, la Ley del Suelo de 1998, al igual que la Ley de 1956, ha surgido en un momento de expansión económica, especialmente en el sector de la construcción.

Con la regulación sobre el suelo se pretendió producir un desarrollo urbanístico armónico y hacer frente a lo que se denomina el problema del suelo.

La escasez de suelo provoca subidas de precios en determinadas zonas, trasladándose su efecto a otras zonas y a otros tipos de suelo. El impacto final se refleja en el precio de las viviendas y en el aumento de especulación sobre el suelo, que se ve también afectado de forma importante al presentar él una proporción notable en la composición de la venta del producto inmobiliario.

Tanto las leyes como los proyectos legislativos, libros blancos y comisiones de expertos consideran la especulación del suelo como el fenómeno a combatir y el motivo fundamental de nuevas regulaciones o el motor básico de las nuevas propuestas pero esta idea generalizada es la que estamos analizando y debemos llegar a concluir si la forma de combatirla es y ha sido la correcta en la Comunidad Valenciana y en el Territorio Nacional y si los medios aplicados para evitarla han sido, de alguna manera, los determinantes, para provocar aún mayor especulación, y si realmente la especulación bien controlada y regulada puede ser beneficiosa para el interés social.

Ya hemos apuntado, que algunos expertos han llegado a afirmar que en el precio de la vivienda influye de manera determinante el lento proceso de transformación del suelo. Desde luego, sí que ya podemos constatar que en nuestra Comunidad Valenciana, en la que desde 1994 se ha implantado un sistema de gestión que ha agilizado de manera notable el proceso de transformación del suelo, el aumento del precio de la vivienda ha seguido imparable frente a la tendencia manifestada de otras comunidades.

El comportamiento inmobiliario de la Comunidad Valenciana, ha sido determinante en tres aspectos por:

- \* La nueva legislación urbanística aplicable desde 1994.
- \* La forma geográfica de nuestra comunidad, núcleos de población con densidad elevada, y zonas diversas de cascos urbanos: costa, rural y urbe.
- \* La demografía, por existir dos tipos de población: residencial y turística.

Sin dejar a un lado la legislación anterior a 1994 y su influencia desde los inicios del siglo XIX, el periodo que abarca este estudio lo situaremos desde la LRAU 94 hasta la actual Ley del Suelo de 2012.



## 1.3 EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y LA FORMULACIÓN DEL MERCADO DE PRECIOS DEL SUELO.

Otro aspecto que debemos plantear es la formulación de los precios del suelo, tanto en el aspecto del mercado, como parte del producto inmobiliario y en la propia legislación. Hay que analizar a nivel general las bases por las cuales no ha sido efectivo el control del precio del suelo y las diferentes causas por las que se produce un sobreprecio del suelo, para poder abordar de que manera la legislación ha pretendido controlar el mercado del suelo.

Partimos de tres hipótesis iniciales, el precio elevado del suelo es producido por:

- A. El propio mercado del suelo.
- B. La especulación.
- C. El mercado de la vivienda.

Pasemos al análisis de cada una de dichas hipótesis. Los factores que influyen en un precio **elevado del suelo “producido por el mercado del suelo”**, estarían determinados por:

**A.** La escasez en la existencia de suelo en el mercado. En este caso debiera ser el planeamiento, el que debiera posibilitar suficiente suelo para que pudiera producirse, por la acción empresarial, provocar el descenso en el precio.

La demanda de suelo, proviene de la demanda de la edificación de nuevas viviendas por la necesidad de una primera residencia o segunda residencia. Nos encontramos con un reclamo de viviendas y por ello una demanda del propio mercado.

*“El hecho de que hoy día se considere que “producir” es simplemente revender con beneficio y que el aparato estadístico disponible no permita distinguir con claridad entre plusvalías y rentas o entre producción y especulación, supone una dificultad adicional... para apreciar la naturaleza del auge actual a partir de los enfoques económicos ordinarios.”<sup>2</sup>*

Tal y como hemos analizado en apartados anteriores, de acuerdo con la teoría marxista del valor, el valor de una mercancía se define por el tiempo de trabajo socialmente necesario incorporado en ella. En este sentido, la tierra es una mercancía de una clase especial, pues el suelo sin ninguna mejora, no es un producto del trabajo humano; por tanto, no tiene valor pero sí un precio y este precio es el que establece el mercado en función de las premisas anteriores.

---

<sup>2</sup> Naredo Pérez, José Manuel. “La burbuja inmobiliario-financiera en la coyuntura económica reciente (1985-1995)”. Ed. Siglo XXI. Madrid 1996.

En el enfoque de la Comunidad Valenciana, es la LRAU en 1994, quien erróneamente posibilita la transformación de suelo sin supervisión de la demanda de este, sin control de la demanda de vivienda o sin un estudio de demanda por el incremento poblacional.

También la LS98 con el fin de evitar la temerosa especulación, establece que el precio del mercado del suelo se calculará como residuo entre el precio de venta de los edificios y lo que cuesta construirlos. Esto, que es un “absurdo”, económico y social, provoca que el suelo se encarezca artificialmente en el mercado, cuando su valor, (entendiendo como “valor” el verdadero y real valor de cualquier materia prima o elaborada utilizada en un proceso productivo: su coste de extracción o producción más su manipulación incrementada con el beneficio industrial de éstos) no es realmente lo que establece el mercado, ya que un equilibrio en el mercado, o un control del mercado, es un conocimiento exacto de precio del suelo.

Aumentando la oferta potencial de suelo urbanizable se puede producir realmente el efecto buscado, normalizar el mercado, adecuar la oferta y la demanda, y por tanto reducir los precios de la vivienda, y en general, de los inmuebles. Lo que probablemente se conseguirá al alcanzar el objetivo de reducir el precio del suelo y que la vivienda sea más asequible a toda la población, será la creación de un nuevo mercado de suelo: un mercado controlado, en el que las expectativas urbanísticas no amparadas en la demanda actual y real, no jueguen el protagonismo desorbitado, como ha ocurrido recientemente, y generen el bienestar social que todos los poderes políticos y administraciones anhelan. Pero este objetivo de liberalización del suelo aplicada en LRAU Y LS98, no normalizó el mercado porque no hubo un aumento de pausado sino acelerado, atropellado podríamos decir.

452

En estos sesenta últimos años, el proceso de modernización social, económica y política, ha sido conducido por fases de crecimiento y crisis. La expansión ha sido de las áreas urbanas y turísticas ligadas al proceso inmobiliario, en el caso de la Comunidad Valenciana, espectacular.

La primera fase expansiva 1968-73 y crisis de 1974-85, segunda fase expansiva 1986-91 y crisis 1992-96 y tercera fase expansiva 1997-2007 y actual crisis desde 2008. Existe en todas ellas, tanto en la fase de crecimiento y crisis, un fenómeno común que es el de las actuaciones especulativas.

Ya en 1977 el entonces MOPU realizó, en cumplimiento de los «Pactos de la Moncloa», un inventario del suelo vacante. El informe concluía que el «boom» inmobiliario de los años 70 se había producido en una situación de gran cantidad de suelo vacante, esta situación se ha seguido manteniendo hasta la actual crisis de 2008 y en el caso de nuestra Comunidad Valencia es todavía más evidente al ser una comunidad de gran densidad de población y de grandes áreas urbanas y turísticas.

De 1990 a 2000 el suelo urbanizado aumentó en un 10% (170.384 hectáreas), el doble que el crecimiento de la población entre 1991 y 2001, un 24,4% de lo construido en toda la historia y el doble que en Europa en la mitad de tiempo (un 20% entre 1980 y 2000). El 13,1% del primer kilómetro de costa de la península está urbanizado, un 34,2% en el caso de la costa mediterránea, con algunas provincias con porcentajes del



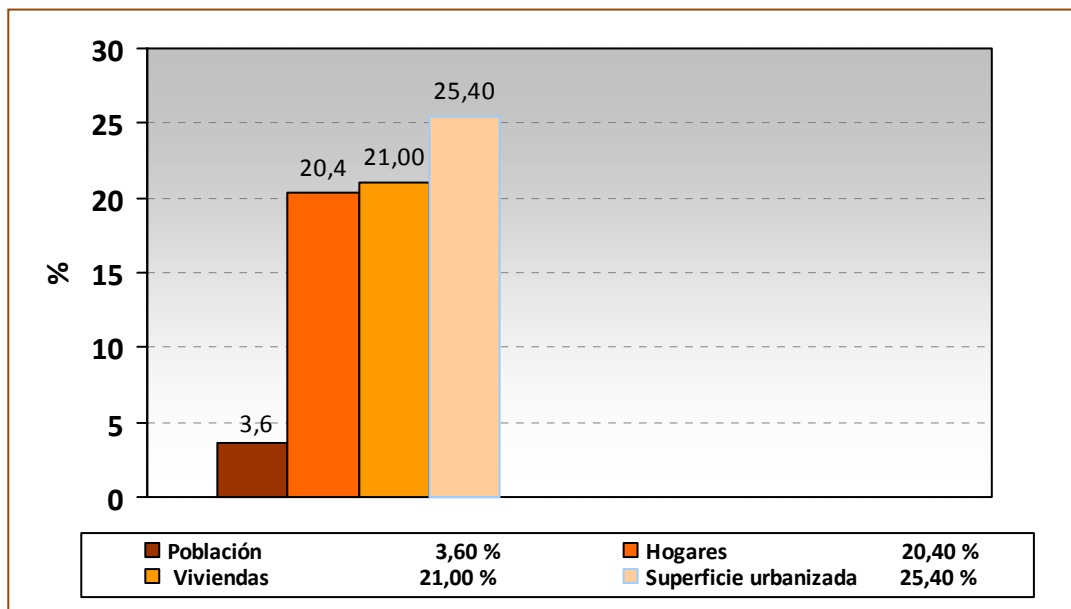
# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

50% (Málaga, Barcelona y Alicante). Mientras, se han perdido 239.248 hectáreas de zonas forestales (-0,99%).<sup>3</sup>

A nivel nacional y comparando con otras comunidades autónomas, la superficie de suelo urbanizada respecto a la población, número de hogares o incluso número de viviendas alcanza valores muy preocupantes, como se aprecia en la .-● *Gráfica 6* El suelo vacante frente a la población en muchos triplicó su valor. Esto se interpreta así: que la población, y más en concreto en número de hogares no es acorde al número de viviendas que se ejecutan.

*Gráfica 6: Incremento en porcentaje de población, hogares, viviendas y superficie urbanizada (1990-2000).*



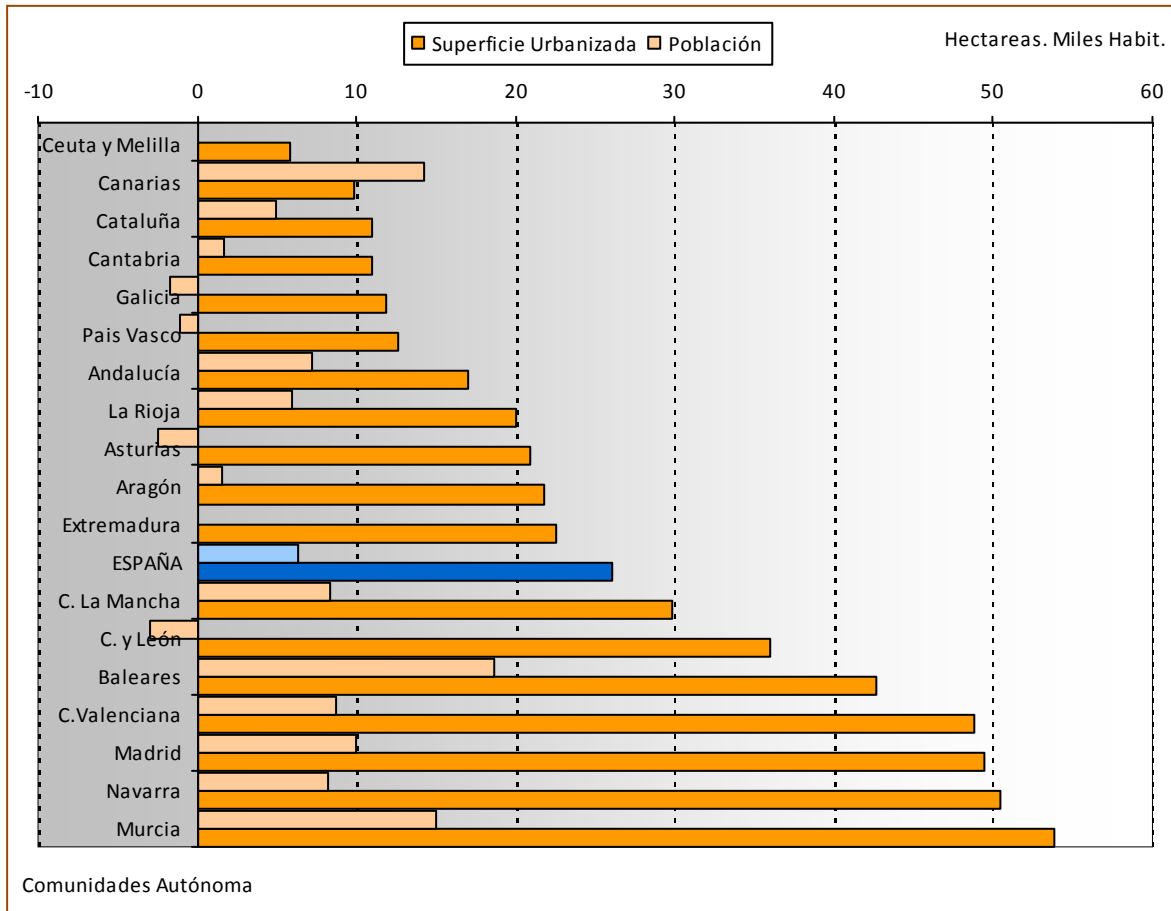
453

*Fuente: AFI a partir de Instituto Geográfico Nacional (Proyecto Corine Land Cover) INE (Censos de Población y Vivienda. Ciudad y Territorio núm.152-153.- Berges- Ontiveros y elaboración propia.*

<sup>3</sup> **Proyecto Corine Land Cover 1990-2000.** Resultados publicados 2001. Es un proyecto de la Agencia Europea de Medio Ambiente que forma parte del programa de Coordinación de Información Medioambiental (CORINE) de la Comisión Europea. Tiene como objetivo fundamental la captura de datos de tipo numérico y geográfico para la creación de una base de datos europea a escala 1:100.000 sobre la Cobertura y/o Uso del Territorio (Ocupación del suelo). El 27 de junio de 1985, en virtud de una decisión del Consejo de Ministros de la Unión Europea (CE/338/85), se inicia el Programa CORINE, Coordination of Information of the Environment: "Proyecto experimental para la recopilación, la coordinación y la homogenización de la información sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales en la Comunidad".

**Berges, Ángel. Ontiveros, Emilio** "La nueva Ley de Suelo desde la perspectiva económica Sostenibilidad y eficiencia en los Mercados del Suelo." *Ciudad y Territorio* núm.152-153.- Madrid 2007.

Gráfica 7: Crecimiento de población y superficie urbanizada (1990-2000).



Fuente: AFI a partir de Instituto Geográfico Nacional (Proyecto Corine Land Cover). INE(Censos de Población y Vivienda. Ciudad y Territorio nun.152-153.- Berges- Ontiveros. Elaboración propia.

Estas cifras indican que en el conjunto de las CC.AA y sus municipios urbanos existía el suficiente suelo susceptible de ser urbanizado como para hacer frente a las necesidades de viviendas de los próximos años, el elevado precio del suelo no se generó por el conocido “mercado del suelo”, su carestía no fue por escasez de oferta o por un exceso de demanda de suelo.

La superficie de suelo urbanizado, ya en el año 2000, en la Comunidad Valenciana cuadruplica su proporción frente al incremento demográfico. Durante la década de 1990-2000, y con la vigente Ley Urbanística Valenciana, el crecimiento demográfico se mantiene en torno al 3,60 %, pero en cambio el aumento de viviendas supera el 21 % y la superficie de suelo urbanizado el 25,40 % y aún más, el precio del suelo en España entre 1990 y 2008 crece a una tasa media anual acumulativa del 14,5%. En este mismo periodo el precio del suelo creció al 25,2% anual.

En la *Gráfica 7* se observa como el suelo disponible aumenta muy rápidamente durante los últimos años, de forma que no hay escasez ni de suelo.

Pero todos estos cambios, tan rápidos, producidos en la Comunidad Valenciana, nos llevan a pensar que ha sido producida con un exclusivo fin especulador con el suelo, para ello debemos recordar el sentido verdadero de “especulación”. Ya podemos establecer, de acuerdo a las referencias legales una definición de especulación urbana.

Diremos, pues, que existe especulación urbana cuando ocurre alguna de las circunstancias siguientes:

- 1) No existen las condiciones, normas, garantías y alojamientos suficientes que aseguren el derecho a la vivienda para todos (debido a su inexistencia, a que su precio sea inasequible, a que el parque construido no se ajuste a las necesidades de localización o tamaño de las unidades de convivencia, etc.).
- 2) El Estado no regula suficientemente el mercado y la propiedad privada, imponiendo límites y exigencias que garanticen el interés general (o no elabora el planeamiento adecuado o no lo hace con suficientes restricciones y previsiones, o no lo desarrolla de forma consistente, o no lo elabora de forma participativa, etc.).
- 3) Los propietarios de capital y bienes inmuebles actúan de tal manera que concentran desigualmente las plusvalías de la acción urbanística (al adquirir y revender los terrenos, influenciando sobre los planificadores para lograr la clasificación del suelo o la normativa urbanística que más les convenga, agrupándose en lobbies de presión, aliándose con partidos políticos a los que financian y exigen tratos de favor como contraprestación, etc.).

Por tanto en este caso el mercado del suelo se ha desequilibrado por otros factores, más bien se explican por las expectativas de crecimiento de los precios en el futuro de las viviendas. Esto significa que son intrínsecamente inestables pues cambios en las expectativas pueden hacer subir o bajar los precios sin cambios en los factores fundamentales de la economía urbanística.

Entre los factores que podríamos llamar fundamentales se encuentra la bajada de los tipos de interés, el aumento de la renta per cápita, la reducción de las tasas de desempleo, especialmente de los jóvenes, el coste de construcción o la demografía. Sin embargo son los efectos de los factores no fundamentales los que se pueden calificar propiamente de burbuja. Una burbuja inmobiliaria es una situación en la que los precios de la vivienda suben porque los comparadores e inversores tienen unas expectativas insostenibles de crecimiento rápido y mantenido de los precios en el futuro.

¿Cómo se explica estas expectativas irreales de subidas importantes de los precios de la vivienda en el futuro?, fundamentalmente dos factores: el aumento de los precios en el presente, amplificadas por la opinión pública, y una serie de falacias populares muy arraigadas en la sociedad. De entre ellos la más extendida es la que señala que “el precio de la vivienda no puede bajar”, esta viene adornada con otras como “siempre existe un bien tangible”, “cada vez queda menos suelo”, etc. frases erróneas y de poca cultura urbanística. Sin embargo existen multitud de ejemplos de caídas del precio de

la vivienda, y del suelo. Este es el análisis de los factores que afectan al del precio del suelo y producido por el propio mercado del suelo.

**B.** Por su parte, partiendo de la hipótesis de que el precio **elevado del suelo, es producido por la especulación**, señalamos como causas que la sustentan, las siguientes:

Gran parte del suelo urbanizable se encuentra en manos de pocas personas o empresas que controlan la oferta del suelo y lo sacan al mercado cuando existen verdaderos resultados y se garanticen los beneficios esperados.

La nueva demanda de vivienda “vivienda de segunda residencia” o “como inversión segura”.

La demanda solvente, aquellos sectores que tienen capacidad de endeudarse para adquirir un bien con expectativas financieras y plusvalías seguras.

La demanda por cubrir del mercado de la vivienda en propiedad, por la concepción de este país en realizar inversiones mediante la adquisición de vivienda propia, el concepto de que una vivienda es adquirir un valor de uso y una inversión, pues siempre se puede vender la vivienda y recuperar las inversiones más las plusvalías que genera la vivienda por su encarecimiento seguro.

Del problema del suelo y su elevado valor, se derivan dos efectos al enfrentar el desarrollo de la ciudad con la propiedad de la tierra: la retención de suelo y la inutilización de capitales

456

*“(...) atado a los lugares apenas por un hilo de estímulo nostálgico, y por la desvalorización de un solar semiurbano que ya no era panorámico, sólo obtenía reveses. Dictada por este estado de ánimo, la frase: -Si todos construyen, ¿por qué no construimos también nosotros?-(...) habían sido la semilla de una ya larga serie de discusiones, proyectos, cálculos, indagaciones, trámites Y ahora, precisamente, Quinto regresaba a su ciudad natal para emprender una especulación inmobiliaria.”<sup>4</sup>*

Las empresas constructoras o la empresas promotores acuden allí donde se prevé mayor beneficio, que son los sectores de renta alta y demanda solvente, pueden obtener mayores beneficios y con mayor rapidez por el mismo producto en un mercado solvente. El suelo puede subir de precio sin preocuparse en absoluto de los resultados e implicaciones que conlleva, ya que la solvencia de la demanda le garantiza el beneficio seguro. Pero la iniciativa privada, también acude a una demanda insolvente, pero solo y cuando puede abaratar los costes de producción, y esto ocurre cuando puede recibir ayudas del Estado, cuando utiliza localizaciones pésimas, con precios más bajos, y cuando a través de procesos especulativos consigue comprar el suelo muy barato. Por lo tanto estamos en el claro caso de que el precio del suelo se

---

<sup>4</sup> **Italo Calvino.** “La Especulación Inmobiliaria”. Ed.Bruguera. Barcelona, 1981.

revaloriza por la propia demanda del producto final y en concreto por la especulación que en si misma se genera, no la que pudiera existir desde el inicio.

La retención del suelo ha sido siempre una práctica especulativa que realiza el propietario del suelo con el objetivo de obtener la máxima rentabilidad. En realidad, esta práctica debería contribuir en la estabilización de los precios a lo largo de cualquier ciclo económico, ya que en la fase expansiva del mercado y el incremento de la rentabilidad esperada, hace que los propietarios pongan el suelo en venta, se aumenta la oferta de suelo y por lo tanto se van moderando los precios, y en fases recesivas el precio no disminuye ni se modifica puesto que no existe mercado que lo absorba. Estos son los efectos positivos de la especulación, los movimientos especulativos sobre los bienes que regulan la oferta y la demanda y por lo tanto los precios del suelo, pero en realidad los efectos negativos de la especulación se producen por el beneficio esperado de la iniciativa privada, que como antes hemos indicado busca una solvencia o incluso insolvencia para colocar su producto inmobiliario, siempre y cuando consiga las expectativas iniciales del mercado y máximo beneficio.

En el proceso del urbanismo desde 1994-2008 en la Comunidad Valenciana, el suelo no ha generado ese valor positivo de la especulación, no se ha producido el buen resultado de una especulación que estabilice el mercado, sino más bien retención de suelo masiva y esta retención de suelo es simplemente el resultado de la gestión de un activo. La decisión de no vender, condicionada por la diferencia entre los beneficios que se espera obtener en el futuro y los costes de dicha retención. Los beneficios esperados dependen de la situación cíclica de la economía (expansiva o recesiva) mientras que los costes son el tipo de interés y la inflación. Y la expectativa de futuro siempre deriva en el mercado inmobiliario, pero solo el de "la vivienda".

Unas expectativas de precios muy altos en el futuro (grandes ganancias de capital), la rentabilidad esperada, incluso teniendo en cuenta los costes, será muy alta y, dependiendo de la rentabilidad y el riesgo, será más racional el mantener dicho activo, el suelo, en la cartera.

Entre 1995 y 1996, recién aprobada la LRAU, el suelo urbano vacante en la Comunidad Valenciana, junto con Andalucía, superaban en gran medida al resto de las CC.AA. De hecho, el suelo urbano vacante en la Comunidad Valenciana tenía prácticamente la misma extensión que el de Andalucía a pesar de su diferencia de tamaño. Este suelo suponía respectivamente el 14,44 % y 10,60 % del total del suelo urbano, frente al 14,19 en el territorio nacional y sin dejar de hacer mención a Cataluña donde su suelo vacante alcanzaba del 29,14 % del total.

Estos datos indicaban, que iniciada ya la recuperación económica del anterior ciclo de crisis, era el momento de que se produjera una especulación positiva que permitiera un libre juego de la oferta y la demanda, que existía el suelo suficiente para que el mercado volviera a revitalizarse y que la legislación debía apoyar estas iniciativas.

Pero esta situación se convirtió, no en una especulación que regula el mercado de la oferta y la demanda, que regula el precio del suelo, sino en una mayor retención del suelo, que a su vez fue favorecida por el propio planeamiento y con la aprobación de la nueva legislación, tanto en la Comunidad Valenciana como en resto del territorio Nacional .-● *Cuadro 3.*

Si el mercado del suelo hubiese sido competitivo, la mejor forma de garantizar un funcionamiento eficiente, era permitir el libre juego de la oferta y la demanda. En este caso, la especulación se hubiese materializado sin ser mala, en la medida en que hubiera permitido un arbitraje en el mercado, una oferta más elástica, y una evolución de los precios más estable a lo largo del tiempo. Por el contrario, el mercado no era competitivo, se dio el fenómeno de retención de suelo en el inicio de la fase alcistas de la economía y que se trasladó hasta incluso entrado el año 2011.

*Cuadro 3: Suelo vacante en municipios de más de 20.000 Habitantes con planeamiento (km<sup>2</sup>)*

	Total	Suelo Urbano	Suelo urbanizable		
			Total	Urbanizable programado	Urbanizable no programado
Andalucía	479,80	50,85	428,95	227,45	201,50
Aragón	22,32	2,95	19,38	4,71	14,67
Asturias	15,24	4,12	11,12	5,42	5,70
Baleares	65,20	17,79	47,42	20,75	26,67
Canarias	73,39	8,91	64,48	54,73	9,75
Cantabria	7,03	1,01	6,02	4,21	1,82
Castilla-la Mancha	82,77	9,23	73,54	18,65	54,88
Castilla y León	89,73	9,29	80,44	27,02	53,42
Cataluña	136,05	40,00	96,06	29,73	66,33
Extremadura	39,63	2,02	37,62	16,17	21,45
Galicia	57,59	9,65	47,94	21,23	26,71
La Rioja	5,30	0,79	4,51	2,03	2,49
Madrid	141,72	37,73	103,98	73,45	30,54
Murcia	281,51	10,59	270,92	45,94	224,98
Navarra	9,73	2,61	7,12	4,70	2,42
País Vasco	26,71	9,38	17,33	14,24	3,09
C. Valenciana	327,01	47,25	279,75	75,66	204,09
Total Nacional	1.860,74	264,17	1.596,57	646,08	950,49

*Fuente: Ministerio de Fomento "Inventario del suelo vacante" desarrollado entre 1995-1996 por la Subdirección General de Urbanismo 1996*

El objetivo es regular el mercado del suelo, es impedir el elevado precio del suelo producido por su propia expectativa especuladora, entendida como retención de suelo, tal y como establece el artículo 47 de la Constitución Española y en la manera que afecta a la vivienda, al "derecho de vivienda" y como muy concretamente analiza J.V Ferrando:

*"...Es la única ocasión en la que el Texto Constitucional menciona el término especulación, dando a entender que el único momento donde habría que combatir la misma, por perniciosa, es cuando afecta al producto de la*

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*vivienda, no cuando ya afecta a otros usos como pueda ser Deportivo, Cultural, Ocio, Industrial, etcétera, no, únicamente cuando el suelo tenga por destino el propio producto inmobiliario de usos residencial. Es decir se entiende que la especulación en sí misma no es perniciosa, solo manifiesta características para tal aprecio cuando el destino sea residencial y, además, únicamente cuando afecta al suelo, sin siquiera al hecho promocional o constructivo para uso residencial.”<sup>5</sup>*

Esta situación se ha prolongado hasta entrado el año 2011, la estructura y el stock de suelo urbano edificado, está en índices muy elevados, incluso el suelo que dispone la propia Administración, -● Cuadro 4 suelos con valores al alza, valores especulativos.

*Cuadro 4: Estructura de la propiedad del suelo urbano, no edificado. 2011*

	Administración (%)	Personas jurídicas (%)	Personas físicas (%)
Madrid	44,6%	35,6%	19,8%
Barcelona	42,4%	28,3%	29,3%
Zaragoza	39,9%	46,6%	13,4%
Las Palmas	33,4%	29,2%	37,4%
Sevilla	32,1%	46,3%	21,6%
Málaga	31,3%	51,7%	17,0%
Palma de Mallorca	30,0%	41,6%	28,5%
<b>Valencia</b>	<b>27,5%</b>	<b>34,9%</b>	<b>37,6%</b>
Valladolid	25,4%	44,2%	30,3%
Asturias	24,3%	32,5%	43,2%
Alicante-Elche	23,9%	38,5%	37,7%
La Coruña	18,3%	26,2%	55,5%
Vigo-Pontevedra	15,2%	21,3%	63,4%
Córdoba	13,0%	33,1%	53,9%
Murcia	11,7%	45,0%	43,3%

459

*Fuente: Ministerio de Fomento. Incluye 15 áreas urbanas, un área urbana puede agrupar a varios municipios*

% Viviendas	España	Unión Europea
% de viviendas en propiedad	78,3%	60,7%
% de viviendas secundarias	15,3%	8,0%
% de viviendas desocupadas	15,7%	5,9%

El mercado por si no es competitivo y existen numerosas barreras que provocan valores especulativos, especulación que deberíamos denominar “retención especulativa”, los fenómenos de retención de suelo en fases alcistas, incluso en el suelo de la propia Administración, la solución de asignar un papel de intervención directa a la Administración, será uno de los cometidos a comprobar si se puede

<sup>5</sup> Ferrando Corell, José Vicente. Ferrando Ortiz, Adela. “Un análisis de los fundamentos del valor y de la valoración urbanística del suelo en situación básica rural”. *Revista de Derecho urbanístico y Medio Ambiente*. Madrid 2014 pp 53-94.

intervenir en este problema, puesto que la Administración es también reguladora del mercado, por ser el suelo un incentivo para la financiación municipal, y esto se demuestra en el citado Cuadro 4 donde en la Comunidad Valenciana, la retención del suelo es casi idéntica a partes iguales entre la administración, las personas jurídicas y las personas físicas.

**C.** Analicemos por último, los factores que influyen **en el precio elevado del suelo, por el incremento del precio de la vivienda**, y si verdaderamente es el suelo el causante de este incremento de los precios, y si el control del suelo puede regular el mercado de la vivienda.

El **● Cuadro 4.**<sup>6</sup> destaca elevada proporción de viviendas secundarias, un 15,3%, frente al 8% de media en la Unión Europea, también la elevada proporción de viviendas desocupadas que se sitúa en torno al 15,7% mientras que dicha proporción en la media de la Unión Europea es tan sólo del 5,9 %.

La política pública de ayuda a la compra de viviendas y las ventajas económicas en las últimas décadas, recogidas en los Planes de viviendas y la Legislación fiscal, apoyada por la tradición de la vivienda en propiedad, supuso ya en los inicios de la nueva legislación del suelo LS98, datos importantes en stock de viviendas, en 1999 casi triplicaban el porcentaje de viviendas vacías en España frente a la Unión Europea.

El tratamiento favorable concedido a la vivienda habitada por su propietario en el IRPF ha constituido, una de las preferencias fiscales con más apoyo ciudadano. De hecho, el impuesto sobre la renta, desde su implantación en el año 1978, ha establecido disposiciones específicas dirigidas a la vivienda, y desde entonces siempre han estado presentes, los beneficios fiscales a la vivienda entre los años 1985 y 1990, en los que se podían desgravar no solo la compra de la vivienda habitual, sino también la compra de segundas o ulteriores viviendas, siempre que fuesen de nueva adquisición, y cuyo objetivo siempre era la reactivación económica a través de potenciar el sector de la construcción. La Ley 40/1998, de Reforma del IRPF, siguió incentivando la compra de la vivienda.

En el caso de las deducciones fiscales para el alquiler, solo se ha permitido su desgravación durante el período 1991-1998, y a partir del año 2008, con anterioridad son escasas las normativas que incentive la vivienda en alquiler.

El fenómeno, explicado por numerosos analistas de la inversión en vivienda, es equiparada a un activo con finalidad especuladora. La rentabilidad de la vivienda en fases expansivas de un ciclo económico provoca la compra masiva, equiparándolo a un activo especulador, se compra para su mantenimiento en la cartera de los individuos.

---

<sup>6</sup> **García Montalvo, José** - "El precio del suelo: la polémica interminable ". *Artículo preparado para la Segunda Jornada sobre Nuevas Fronteras de la Política Económica» organizada por el Centre de Recerca en Economia Internacional y La Vanguardia*. IVIE y Universitat de Valencia 1999. Censo de Viviendas de 1991. Las comparaciones internacionales corresponden a la publicación "Population, menages et logements en Europa", Eurostat 1996.

---



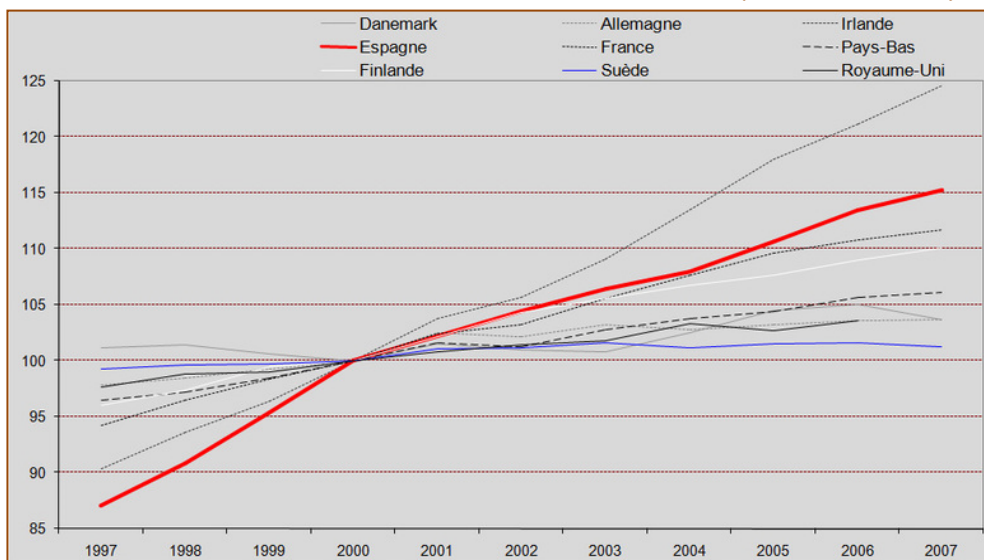
# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

Si estamos en una fase de alza, el activo tiene demanda y por lo tanto se puede colocar en el mercado y obtener beneficios rápidos y seguros. Si se entra en una fase recesiva lo normal es mantener la inversión hasta que la situación mejora y se pueda obtener una elevada rentabilidad por la misma. El hecho de que el precio de la vivienda nunca haya disminuido de forma significativa, ni lo suficiente, en España, reduce la sensación de riesgo de la inversión, es un activo fiable y que se puede quedar en cartera mientras estemos en fases recesivas, pero perturba otros tipos de mercados, el mercado del suelo y por tanto influye en el desarrollo del planeamiento, del urbanismo y del territorio, provoca cambios en el modelo de ciudad e incluso en las políticas sociales y económicas de la CC.AA e incluso de la nación.

Al respecto, hay que señalar la importancia que ha tenido el gasto de la vivienda en los hogares Españoles con respecto a Europa entre los años 1997 a 2007. España e Irlanda, eran los países con mayor crecimiento del parque de viviendas y de su precio, y con mayor peso de los propietarios, han sido además los países en los que más ha crecido el gasto de vivienda, según los datos de *Eurostat*. En 2003, el 31,40 % del gasto de los hogares españoles estaba destinado a la vivienda, siendo el índice más alto de todos los países analizados (*National Agency for Enterprise and Housing 2003*). Ninguno llega al 30% y sólo tres superan el 25%: Dinamarca, Finlandia y Suecia.- ● *Gráfica 8*.-

*Gráfica 8: Evolución del gasto de los hogares en vivienda (1997-2007)  
(año 2000 = 100)*

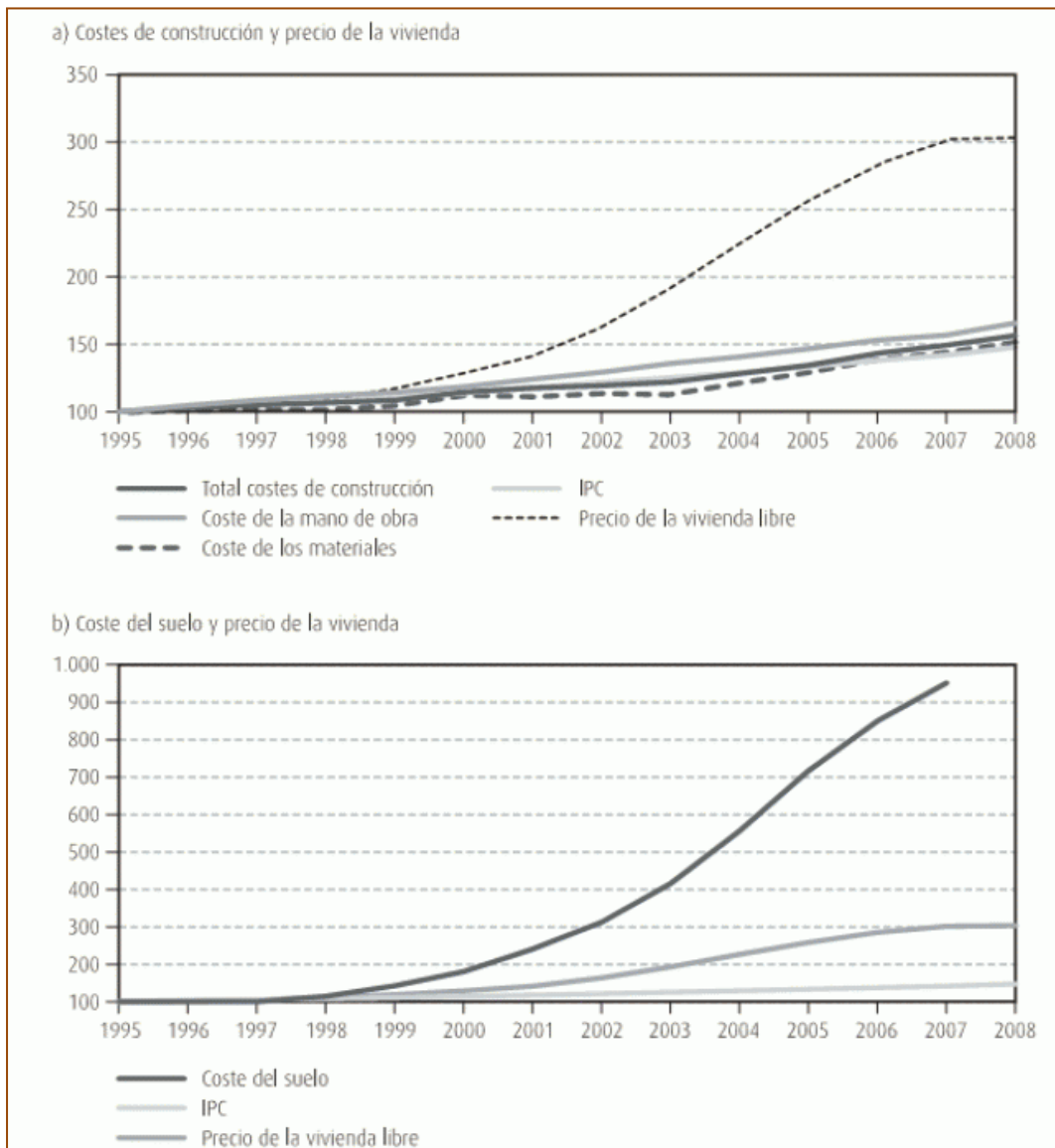


Fuente: Eurostat

El esfuerzo económico que realizan los españoles en vivienda es mucho mayor que en muchos de los países Europeos. Ahora bien la evolución de los costes del suelo, y de la vivienda entre 1995-2008 no ha sido del todo equilibrada con respecto a los factores intervinientes: Los costes de construcción, mano de obra e incluso el IPC, estos últimos han llevado una trayectoria uniforme y consecuente entre ellos, mientras que el precio de la vivienda ha producido un incremento descontrolado y fuera de lugar.- ● *Gráfica 9.1*.

Al mismo tiempo, y comparando los incrementos del coste del suelo con respecto a la precio de la vivienda y el IPC, en el periodo de 1995-2008, éste experimenta unos ascensos que no van en concordancia con el precio de la vivienda, esto nos indica y que es debido a que el suelo se encuentra cada vez más fuera del mercado, no es accesible, y no porque no exista suelo ya tramitado sino porque se encuentra retenido, es un "suelo especulativo" .- ● *Gráfica 9.2.*

*Gráfica 9.1. y 9.2: Evolución del os costes de construcción, del suelo y del precio de la vivienda. 1995-2008 (1995=100)*



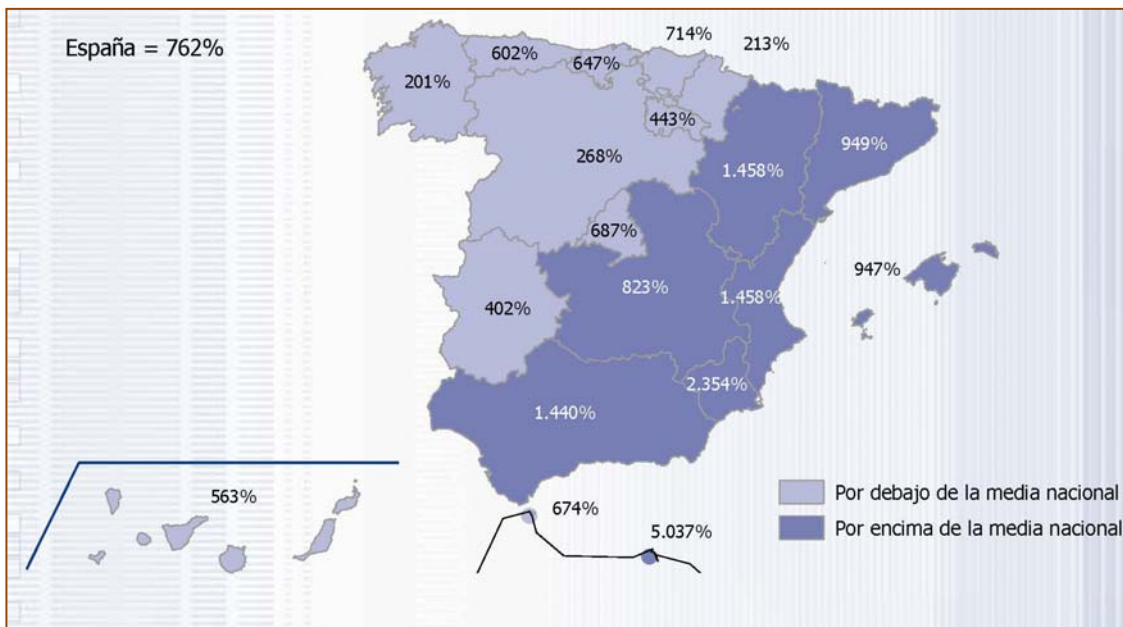
Fuente: INE, Ministerio de la Vivienda, Ministerio de Fomento

Es importante que matricemos el caso de la Comunidad Valenciana, donde después de haberse aplicado el planeamiento urbanístico de la LRAU y la LS 98, nos encontramos, en primer lugar, con un stock de suelo del 1.458 %, frente a la media nacional de 762 %, y en segundo lugar, un stock de viviendas de 448 % ● *Mapa 2 -*.

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

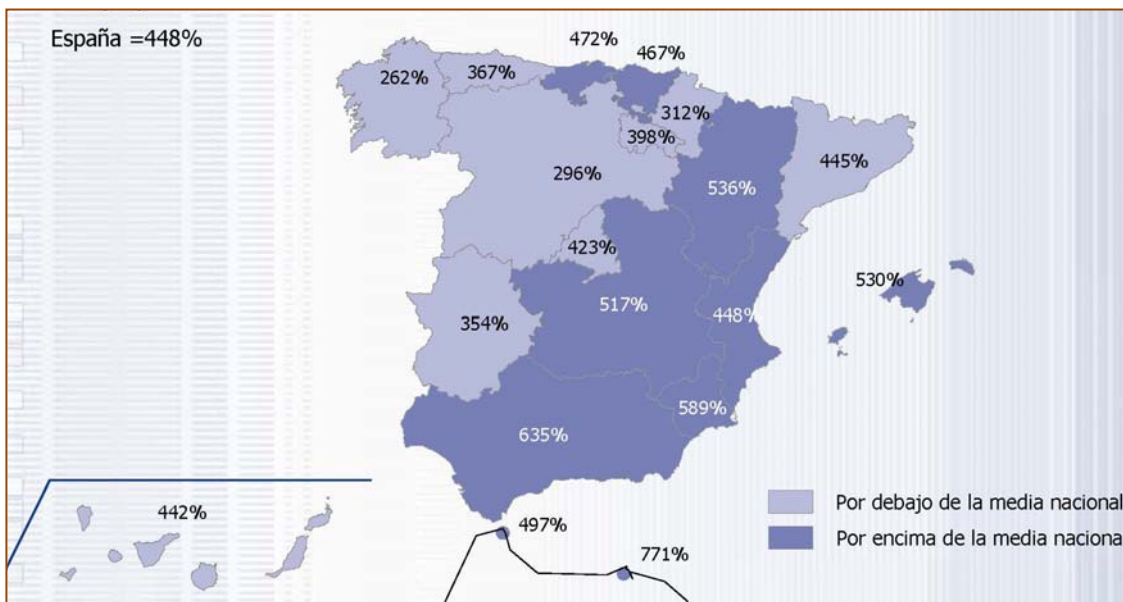
VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

Mapa 2: Valor de stock de capital de suelo.  
Tasa de variación acumulada 1990-2007



463

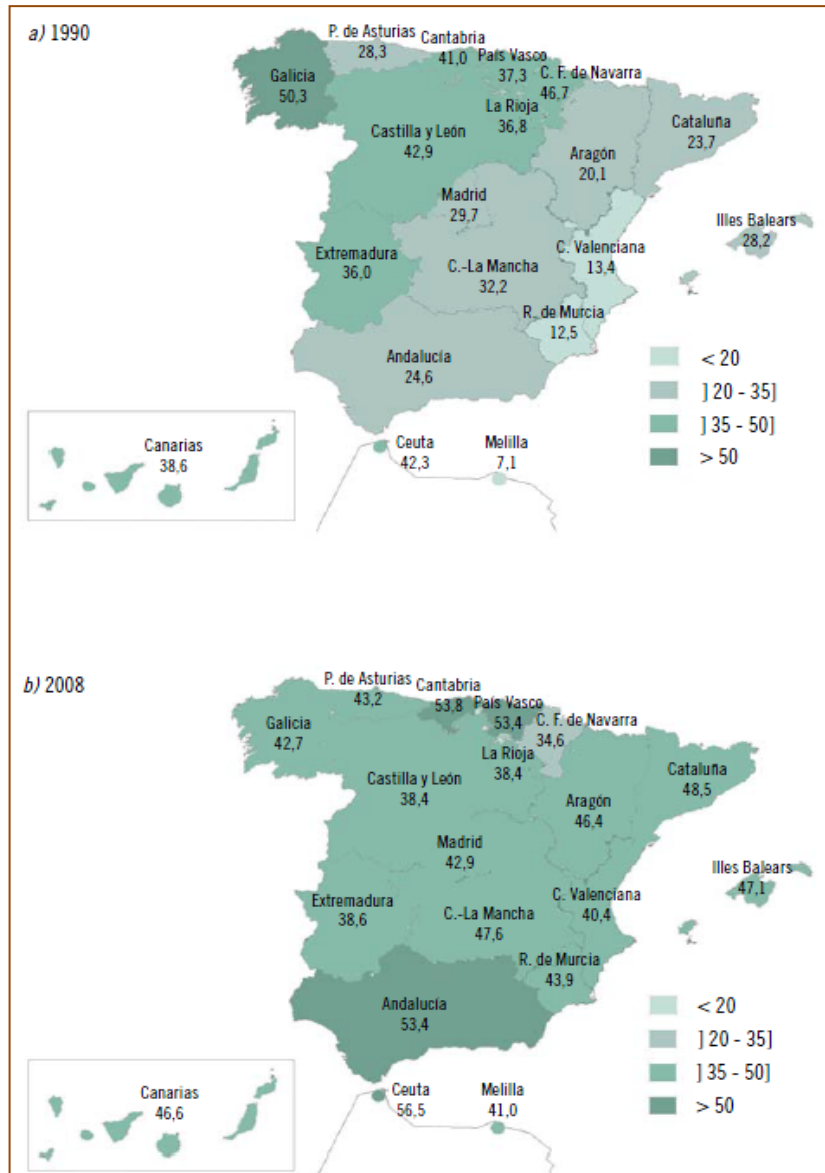
Valor de stock de las viviendas. Tasa de variación acumulada 1990-2007



Fuente Fundación BBVA -Ivie. Informe "El stock de capital en viviendas en España y su distribución territorial. 1990-2007 . Avance de datos 2008"

Y de la misma manera es la Comunidad Valenciana donde el peso del capital del suelo en el stock de viviendas desde el periodo de 1990-2008 crece de un 13,40 % al 40,40 %, triplica su valor, significa que el peso del suelo se sitúa casi en el 50 % del valor total de la vivienda. Mientras que la media nacional daba unos valores para 1990 del 29,00 % y para el año 2008 el 46,30 %. Todas las Comunidades de la costa mediterránea en 1990 se sitúan por debajo de la media nacional. ● *Mapa 2 -*.

*Mapa 3: Peso del capital del suelo en valor del stock de la vivienda. Oscilación de 1990-2008*



Fuente Fundación BBVA -Ivie. Informe 2011. Ministerio de Fomento

Este incremento del valor del suelo y por lo tanto el valor de las viviendas podríamos establecer sus causas por la especulación, pero para que realmente se produzca este hecho debe existir una clara oferta-demanda equilibrada donde la propia demanda va regulando el precio del suelo y de la vivienda, que a su vez genera su oferta. Pero nos encontramos en una situación dispar, hay gran oferta de suelo, hay gran oferta de vivienda y realmente no hay demanda.

En las viviendas el crecimiento del stock de las mismas no responde a una demanda social, a pesar de ser uno de los países donde más ha crecido la población desde 1980. El parque de viviendas no sólo crece por encima de lo necesario, sino que la diferencia entre las necesidades demandadas por la población y el aumento del *stock* se ha ido distanciando hasta 2008 con diferencias que alcanzan desde 1990 el 40%.

En el suelo, el stock del mismo, hemos visto que en la Comunidad Valenciana, superan la media nacional, pero la sobreabundancia de suelo por su puesta en el mercado no reduce su precio, y en algunos casos el efecto es hasta el contrario: el precio se fija, en función del producto final al que sirve de soporte, y las tensiones o rigideces de la oferta influyen, a veces, en sentidos contradictorios a los habituales, dada la especificidad del mercado inmobiliario.

La rigidez estructural, física y reglamentaria y las condiciones de escasez provocarían una retención especulativa, pero no es el caso que se ha generado en estos últimos años, el suelo ha sido en estos últimos años un mercado cuya peculiaridad ha sido incumplir todas las reglas de oferta y demanda, ya que el precio de la oferta no existe de manera externa a las relaciones sociales que contiene, y las subidas o bajadas de precio no se relacionan necesariamente con el aumento de oferta o demanda. Este es el análisis inicial que hemos concluido a través de las estadísticas y situación del stock de viviendas y suelo en la primera década del siglo XXI.

465

¿Cómo se explica estas expectativas, “irreales”, de subidas tan importantes de los precios de la vivienda? ¿Cómo se explica la subida de los precios del suelo, y la retención de suelo, si el stock de viviendas y de suelo que supera las previsiones necesarias hasta el año 2020?

Del problema del suelo se derivan dos efectos, al enfrentar el desarrollo de la ciudad con la propiedad de la tierra: la retención de suelo y la inutilización de capitales. La especulación sería una forma lógica de maximización de la ganancia, que llevaría al propietario de suelo a situarse por encima de la valoración en espera de una transformación que aumentara la ganancia, y al promotor a buscar aquellos suelos donde las expectativas de ganancia sean máximas, considerando que *“el precio posible viene fijado por el uso a que se destina y el nivel de ingresos de la clase social que puede disfrutarlo”*.<sup>7</sup>

Pero en este caso ha sido la vivienda el verdadero causante de esos precios de suelo que no han podido alcanzar sus expectativas especulativas sanas para el propietario, promotor o la misma administración.-

---

<sup>7</sup> Roch, Fernando - Gavira, Mario - Guerra, Felipe. “¿Especulación del suelo?” Notas para una política del suelo urbano. *Nuestra Cultura, DL.*, Madrid 1979.



## 1.4 LOS INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS. LAS PERSPECTIVAS DEL PLANEAMIENTO EN LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA Y DE ESPECULACIÓN DEL SUELO CON EL INICIO DE LA LEY URBANÍSTICA VALENCIANA Y LA LEY DEL SUELO DE 1998.

EL crecimiento demográfico, los ciclos en la economía, política de la vivienda, los precios de la vivienda, oferta de viviendas, demanda de viviendas, y la liberalización del suelo son las palabras claves en el desarrollo urbanístico de los últimos 50 años, desde 1956 con la promulgación de la Ley del Suelo.

Los temas de la vivienda, la especulación, y el negocio inmobiliario, en general, han venido teniendo en España una importancia muy superior a la que les hubiera correspondido como meras actividades tendentes a abastecer las necesidades sociales

Es conocido el elevado peso que tiene la construcción en el PIB en nuestro país, el 9,30 % en 2008, al igual que el espectacular peso de las plusvalías inmobiliarias en la vida económica y administrativa de las corporaciones locales. La vivienda como bien de uso, ha sido influida de forma manifiesta por los aspectos inmobiliarios-especulativos, aunque podríamos afirmar, que sin base estadística o estudios suficientes que pueda acreditar esta afirmación.

467

Los primeros instrumento urbanísticos, como ya hemos analizado en capítulos anteriores, surgieron con principios higienistas para mejorar las condiciones de habitabilidad de la ciudad industrial, así como para ejercer un control sobre la propiedad privada y el monopolio del suelo, procurando un desarrollo equilibrado acorde a las necesidades colectivas. En este recorrido se quiso que el urbanismo, como disciplina de estudio y ordenamiento del espacio físico urbano, se dotara de herramientas del derecho para crear su propio marco jurídico dentro del que regula el crecimiento y los usos de la ciudad a través de la planificación, el diseño y la gestión. Es decir que el urbanismo fuese la herramienta con que materializar el “proyecto de una ciudad”.

A pesar de su intención redistributiva, es a partir de la creación de un instrumento capaz de producir “suelo” y definir las características de la naturaleza urbana del mismo, que se convierte en una parte importante del sistema productivo para organizar el espacio del capital y su reproducción. La regulación de usos del suelo a través de la zonificación establecerá qué lugares podrán llegar a ser urbanizados y ser parte de la ya existente ciudad y cómo y cuáles quedarán excluidos de ese proceso, el crecimiento de la ciudad se realiza a través de una incidencia directa sobre el suelo. El planeamiento modifica y establece las reglas afectando a dos grandes partícipes y reguladores del suelo: “propietarios y promotores”, y al “gobierno de los técnicos” cuya importancia como agente en el desarrollo urbano va a ser esencial en las últimas décadas del creciente urbanismo.

Las políticas urbanísticas en España siempre se han centrado en la problemática de la vivienda, es prioritario la vivienda en propiedad, el bienestar social pasa por garantizar una vivienda en propiedad, todo ello basado en la interpretación del precepto constitucional por cuanto señala explícitamente, **“el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”** (lo cual no implica necesariamente que sea en forma de propiedad privada), y una actividad denominada **“especulación”** que atentaría contra aquélla, por ello siempre ha sido el suelo el causante de los desajustes de precios en la vivienda y el elemento esencial entre la oferta y la demanda.

Para poder analizar las políticas urbanísticas sobre el suelo y cómo la especulación ha ejercido su efecto, en pro o en contra en el precio de la vivienda, en el desarrollo de la ciudad y en el desarrollo económico, y por lo tanto en el bienestar social, (según los políticos) aportaremos inicialmente, ciertos datos de interés que nos van a dar una imagen real del significado de la **“especulación del suelo”**, y la forma en que la legislación urbanística ha influido en el desarrollo y transformación del suelo en la Comunidad Valenciana.

No podemos dejar de considerar que las políticas de vivienda realizadas desde 1990 hasta la entrada de esta última crisis, han sido y son los determinantes en la especulación del suelo. Estas políticas de viviendas, de alguna manera, han sido heredadas según los criterios sociales experimentados en las décadas los años 1940-1960, pero sin reconocer que la situación social y económica era distinta a la sufrida en esos años. Se afirma que los incrementos de valores del suelo y de la vivienda son consecuencia de especulaciones del suelo y son distintos según nos encontremos con vivienda de primera residencia, viviendas secundarias, suelo residencial, terciario o industrial, por tanto, también las políticas urbanísticas, debían haber sido distintas, dependiendo de los tipos de desarrollo urbanístico.

La falta de análisis de las necesidades reales de la población el estudio del territorio, la indiscriminada construcción de los últimos años, las prisas en las políticas de crecimiento de las ciudades, y la necesidad de aumentar el patrimonio por encima de las propias necesidades, han llevado a considerar que se precisa transformar, rápidamente, mucho más suelo del existente en el mercado y por lo tanto a una intervención planificadora eficiente que proporcione una aumento del parque de viviendas. En este proceso de desmedida expansión sobre el territorio tiene especial importancia la política de vivienda aplicada en España desde las últimas décadas de la época franquista, que ha ido marcando una serie de carencias que no encontramos en el resto de países de la Unión Europea.

En España desde el final de la guerra civil se encaminó a promover la propiedad, la legislación sobre alquileres, los decretos y los planes de vivienda contribuyeron a impulsar el acceso, impulso que se ha prolongado hasta nuestros días y que ha sido heredado y adquirido sin previo análisis o estudio de la situación actual, de los cambios históricos, económicos y sociales.

El primer elemento de impulso de la propiedad fue precisamente la ley de Arrendamientos Urbanos de 1946 que estableció una congelación de los alquileres trataba de responder en ese momento al aumento de su valor inducido por la escasez de viviendas que se dio tras la guerra civil, y por la incapacidad para conseguir un ritmo



# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

adecuado de construcción de nuevas viviendas. La ley favorecía a las clases medias que habían sostenido al régimen ganador de la guerra civil, hay que apuntar que la mayoría de los ensanches de las grandes ciudades Españolas estaban ocupados en régimen de alquiler, como herencia de la forma en que fueron construidos, en las que la propiedad del inmueble venía indisolublemente unida a la propiedad del suelo y que solamente con la ley de propiedad horizontal se pudieron escriturar las viviendas de forma independiente. En el año 1950 más de la mitad de los hogares españoles estaban en régimen de alquiler.

Durante esta década de los 50 España atraviesa por un periodo difícil. La coyuntura económica y política impide la construcción del número de viviendas necesarias para paliar el déficit existente. Es a partir de los años 60, cuando las circunstancias cambiarán. El impulso que el Gobierno dará a la economía en general y a la industria de la construcción en particular, producirá frutos. Entre 1950 y 2001 el número de viviendas por cada mil habitantes se multiplica por 2,13. Sin embargo, el incremento de las viviendas principales por cada mil habitantes no aumenta en la misma proporción, solo el 1,5.-● Cuadro 5

Durante las dos décadas siguientes, años 70 y 80, el parque de viviendas se verá notablemente incrementado, reduciéndose durante el periodo siguiente para volver a repuntar durante los años 90 casi con un récord histórico: el incremento de viviendas que se produce en los últimos años alcanza los niveles de la época del desarrollismo.

Sin embargo, si analizamos las diferencias existentes entre el incremento total del parque y el incremento de las viviendas cuyo destino será la residencia principal, los resultados arrojan conclusiones bastante distintas. Entre los años 50 y 60 el índice de viviendas por cada mil habitantes aumenta en 14 %, pero el mismo índice referido sólo a las viviendas principales tan sólo lo hace en 4 %. Esto significa que sólo el 29% de ese incremento se destina a residencia principal. Entre 1960 y 1970 la proporción aumenta un poco, llegando hasta el 33%.

*Cuadro 5: Evolución del stock de viviendas en España*

España	1950	1960	1970	1980	1991	2001
Stock de viviendas	6.687.200	7.726.400	10.657.000	14.726.000	17.160.677	20.823.369
viv/1.000 hab.	239	253	313	391	441	510
Stock de viv. principales	6.327.800	7.028.700	8.504.300	10.430.900	11.736.400	14.270.656
viv. ppales./1.000 hab.	226	230	250	277	302	349
Stock de viv. vacías	181.500	366.700	1.355.700	2.396.200	2.546.400	3.091.596
Stock de viv. secundarias	177.900	331.000	795.700	1.899.800	2.923.600	3.323.127

*Fuente: "Infrautilización del parque de viviendas en España: aparición de viviendas vacías y secundarias." Raquel Rodríguez Alonso Madrid 2004.*

La tendencia de las décadas siguientes apuntará en el mismo sentido y el incremento de las viviendas no principales seguirá siendo muy importante en los últimos diez años, aunque va descendiendo la proporción (38%, 50% y 68% respectivamente). Esta evolución del parque de viviendas conlleva a una transformación de la ciudad y de las políticas del suelo, que en la Comunidad Valenciana ha provocado situaciones alarmantes y que después analizaremos.

El desarrollo de la producción de viviendas siempre ha tenido diversos objetivos. El primero de ellos es el de satisfacer una demanda, el segundo es el de impulsar la actividad económica debido a la fuerte repercusión sobre el empleo y sobre las actividades productivas que supone la producción de viviendas, y otros objetivos más específicos como puede ser el de servir de soporte para un determinado tipo de turismo o el de canalizar el crecimiento de ciertas áreas urbanas.

El impulso de la construcción de viviendas, como ya hemos expuesto anteriormente, ya se planteaba en España desde comienzos de siglo a partir de las leyes de casas baratas y de la Ley Salmón, que ve su prolongación en la Ley de viviendas protegidas de 1939 a la que sigue la Ley de vivienda bonificables.

Estas leyes pretendían favorecer la construcción de viviendas para las clases bajas a partir de un programa de acción contra el desempleo y supusieron un paso importante para la constitución de las primeras empresas promotoras, los problemas originados por ese crecimiento desigual implicaban una intervención pública a mediados de los años cincuenta en la que se define en primer lugar una nueva ley de vivienda (Ley de viviendas de protección oficial) (1954), un primer Plan Nacional de Vivienda que cubría un periodo de cinco años (1955-60).

A finales de los años 50, España sufría un enorme déficit de viviendas producido por diferentes causas que se habían ido acumulando desde el final de la guerra. No es hasta 1959, con el *Plan de Estabilización*, que la situación empieza a cambiar. Con dicho Plan el gobierno pretendía lograr un equilibrio interno y externo en la economía nacional que le diera pie a poder diseñar una serie de medidas de desarrollo que permitieran el crecimiento económico del país y entre ellas el fomento de la promoción.

La nueva política radicaba en entregar a la iniciativa privada las herramientas jurídicas y financieras para desarrollar la construcción de vivienda social, convirtiéndolo en negocio rentable. Lo que reflejaba el cambio de la política económica franquista, al eliminar también en este terreno el intervencionismo, abriéndose a la regulación del mercado. Esta nueva política derivó en una arquitectura especulativa, grandes plusvalores de los suelos, para poder favorecer la construcción en torre (viviendas de hasta 13 alturas), frente a la política de poblados y su reparto del terreno en unifamiliares. No olvidemos que se estimaba el déficit de viviendas en 1.200.000 con un ritmo anual necesario de 140.000 viviendas.

Las mayores preocupaciones del periodo franquista reflejadas en esta primera Ley del Suelo, se refieren a la ordenación urbana y a los problemas socioeconómicos del país. Por otro lado, las ciudades habían crecido de forma aleatoria y desordenada, con problemas en muchos casos de infravivienda, debido en parte a la falta de regulación.

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

Por otro, el despegue de la industria y de las grandes ciudades estaba provocando desequilibrios territoriales desde el punto de vista económico y socio-demográfico, que en la ley se intentaban combatir elaborando un modelo nacional de desarrollo económico-territorial.

Tras la puesta a punto que significó el *Plan de Estabilización* se diseñan tres planes consecutivos de *Desarrollo Económico y Social* que, aunque no fueron todo lo efectivos que intentaban ser, sí permitieron un aumento de la renta disponible por parte de las familias, lo que se tradujo en un incremento de la demanda de viviendas.

En total tres *Planes de Desarrollo Económico y Social*, el primero desarrollado de 1964 a 1967, el segundo entre 1968 y 1971, y el tercero entre 1972 y 1975, quedando un cuarto, cuya aprobación no tuvo lugar debido a la muerte de Franco y la coyuntura política que se impuso en ese momento. Los objetivos del primero eran eminentemente económicos, mientras que el segundo y el tercero prestaban un poco más de atención a las necesidades sociales de la población española.

El 1 de julio de 1955 se aprueba por decreto el *I Plan Nacional de Vivienda de 1955-1960*. El principal objetivo era el de construir 550.000 viviendas de renta limitada en 5 años, aunque el déficit detectado a partir de los datos del censo de 1950 ascendía a un millón.

471

*El Plan de vivienda 1961-1976* se aprueba el 20 de octubre de 1961. La primera intención es la de planificar la construcción de viviendas durante 15 años seguidos, pero sufrirá multitud de cambios a lo largo del periodo de vigencia. La inversión constante del Plan de vivienda ascenderá al 22,5% de la Inversión Bruta Nacional. Cubrir el déficit de viviendas estimado en 3.713.900 viviendas y potenciación del turismo.

## *Las necesidades de vivienda estimadas por el Plan de vivienda 1961-1976*

Factores	Número de viviendas
Déficit estimado a 1 de enero de 1961	1.000.000
Necesidades por crecimiento vegetativo	1.550.828
Necesidades por migraciones	252.000
Necesidades por reposición	911.072
<b>Total</b>	<b>3.713.900</b>
Media anual	232.118
Viviendas construidas	4.080.690

*Fuente: Ministerio de la Vivienda (1961).*

*El Plan trienal 1981-1983* es el primer plan de vivienda aprobado en la época democrática. El país está en una etapa de recesión económica, con altos niveles en la tasa de paro y unos tipos de interés muy elevados. El gobierno intenta poner en marcha una serie de medidas que impulsen el sector y garanticen el acceso a la

vivienda a la población en un contexto socioeconómico poco favorable, centrada en subvencionar la financiación de las viviendas protegidas, reguladas por el Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de vivienda de protección oficial.

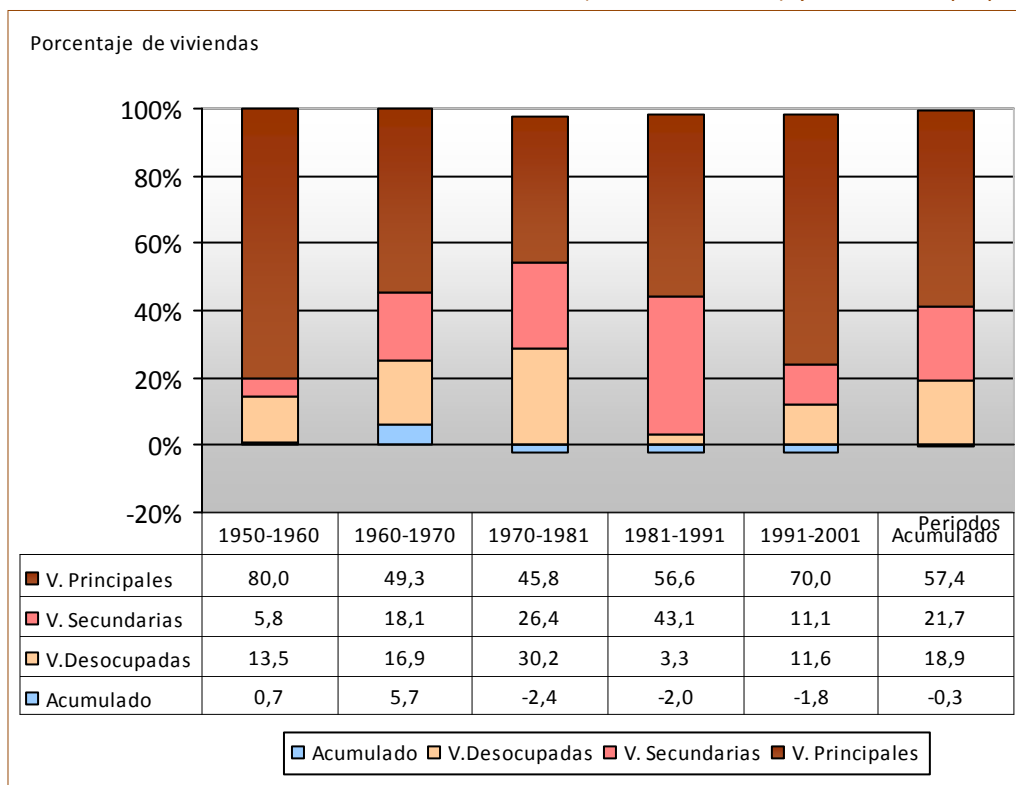
*El Plan Cuatrienal 1984-1987* incluye una gran innovación respecto a los dos anteriores: no sólo son subvencionadas las viviendas de primera construcción sino que se incluye la rehabilitación de viviendas dentro de sus objetivos. A partir de 1987 y como consecuencia de la bonanza económica y la buena marcha del sector se abandona el diseño de los planes plurianuales, que no se retomará hasta 1992.

Ninguno de los Planes de vivienda analizados consigue cumplir sus objetivos: garantizar el acceso a la vivienda a todas las capas de la población. El incremento de las rentas familiares y la política de vivienda, que pretende hacer de cada español un propietario, provocan el aumento de la demanda de viviendas. En el periodo 1961-1976 se construyen muchas más viviendas de las que el plan señalaba como necesarias, pero en régimen libre, quedando el número de viviendas protegidas construidas por debajo de las determinaciones del plan. Es en este momento en el que se produce el gran aumento de viviendas vacías y secundarias. Y esta política se traslada a los siguientes años como se aprecia en la • *Gráfica 10-*.

A partir de 1960 a excepción del periodo de 1981-1991 donde las viviendas desocupadas son un porcentaje insignificante, pero que está justificado por los datos de viviendas secundaria y principal que alcanzan valores muy similares repartidos prácticamente entre el 43,10 y 55,60 %, el resto de los periodos se puede apreciar que el porcentaje de viviendas secundarias es similar a los valores de viviendas desocupadas, por lo tanto nos hace concluir que la necesidad de viviendas no era tal. Lo más significativo es comprobar cómo existe una cantidad bastante importante de viviendas recién construidas cuyo único destino es permanecer vacías.

472

*Gráfica 10: Variaciones por periodos en el uso del parque de viviendas*  
Fuente: INE (1981; 1991; 2001) y elaboración propia



# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

La no necesidad de suelo para poder ejecutar más viviendas que las demandadas, hace que exista también un stock de suelo, y a la vez una nueva forma de retener el suelo en espera de las nuevas necesidades de vivienda: “expectativas futuras falsas”

Según el *Censo de población y viviendas de 2001*, el 14% del parque Español de viviendas estaba vacío. Este dato, ponía de manifiesto uno de los problemas más graves de la vivienda en España, mucho más si tenemos en cuenta que el parque de vivienda ha crecido en este último decenio por encima de los niveles de la época del desarrollismo, en la que la falta de viviendas sí era un problema acuciante.

Este análisis histórico desde 1950 hasta 1991, nos traslada a la situación actual, con la entrada en vigor de la nueva legislación, pues se produce el mismo fenómeno, nada se impide o mejora con la nueva legislación.

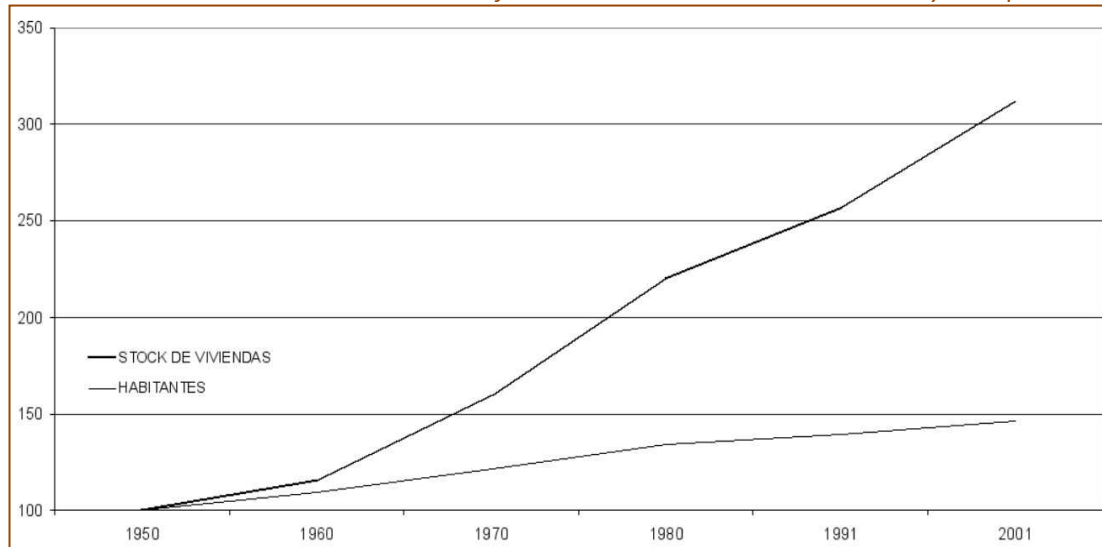
Entre 1998 y 2003, se aprueba una serie de medidas que recrudecen aún más la situación y que vuelven a reincidir en el mismo objetivo: impulsar la economía Española mediante el sector de la construcción y con ello el bienestar social.

Como medida para regular el precio del suelo, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones define como urbanizable todo aquel suelo no urbanizado que no tenga especiales características para su protección. Por entonces, la construcción de vivienda libre alcanza una cuota de producción elevada, es el comienzo de una demanda descontrolada, su compra y su precio se disparan.

Otro de los factores fundamentales a la hora de analizar la evolución del *stock* de viviendas es el ritmo de crecimiento de la población. El índice de crecimiento de la población española se estanca durante los años ochenta, momento en el que la tasa de natalidad sufre un brusco descenso, a la vez que desciende también la tasa de mortalidad (INE, 1991, 2001; MOPTMA, 1996;).

Desde ese momento la estructura demográfica española se equipara con las del resto de Europa. El tamaño del hogar también sufre variaciones: el número medio de habitantes que componían un hogar durante los años 60 era 4 individuos, la cifra se ve reducida hasta quedar por debajo de los 3 individuos (INE, 2001,2003;). Sin embargo, a pesar del estancamiento de la población, el parque de viviendas siguió aumentando a un ritmo importante, incluso a partir de 1980, cuando las necesidades de vivienda estaban prácticamente cubiertas, para la población del momento e incluso la futura. -●  
*Gráfica 11.*

Grafica 11: Evolución del stock de viviendas y de la población



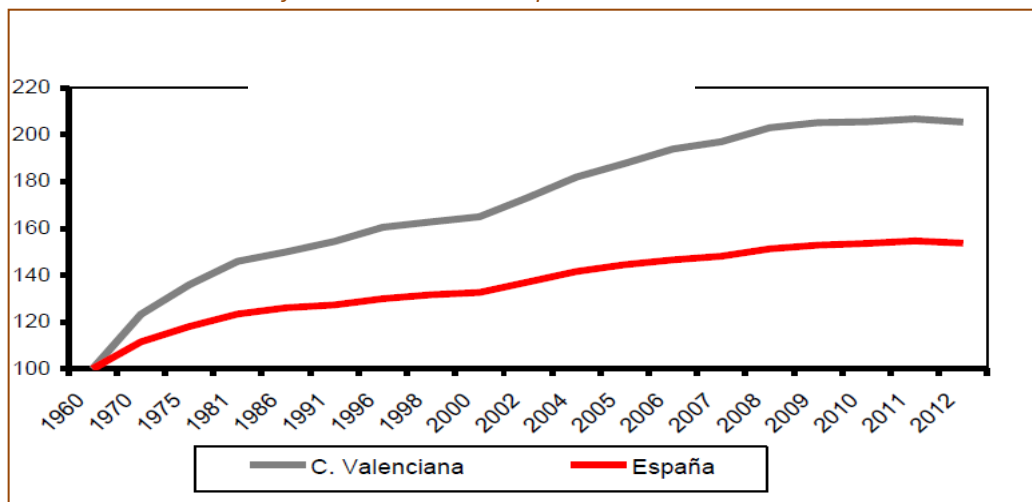
Fuente: INE(1981;1991;2001).

Este cambio poblacional es obvio en los años 50, en el inicio del nuevo urbanismo con la entrada de una nueva forma de entender la gestión y el desarrollo de la ciudad. Lo grave de esta situación es que sigue produciéndose, es un reflejo exacto de la actual, incluso hasta entrada la crisis en 2007.

El planeamiento en España ha sido tratado como la disciplina que ha ido incorporando los cambios y los mecanismos necesarios que van a convertir al mercado inmobiliario en el promotor de la ciudad, sustituyendo un proyecto de ciudad, de sociedad de ciudadanos, por una de consumidores y productores, por ser la construcción el motor del bienestar social.

El modelo del parque de vivienda en el ámbito nacional se agudiza de forma más notoria en la Comunidad Valenciana. Por un lado el incremento de población se agudiza considerablemente a partir del año 1960, pero no lo suficiente para consumir el parque de viviendas que se han ido ejecutando. - • Gráfica 12-

Grafica 12: Evolución de la población en la CC.AA Valenciana. 1960 =100



Fuente: Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Valencia. Comunidad Valenciana en cifras

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

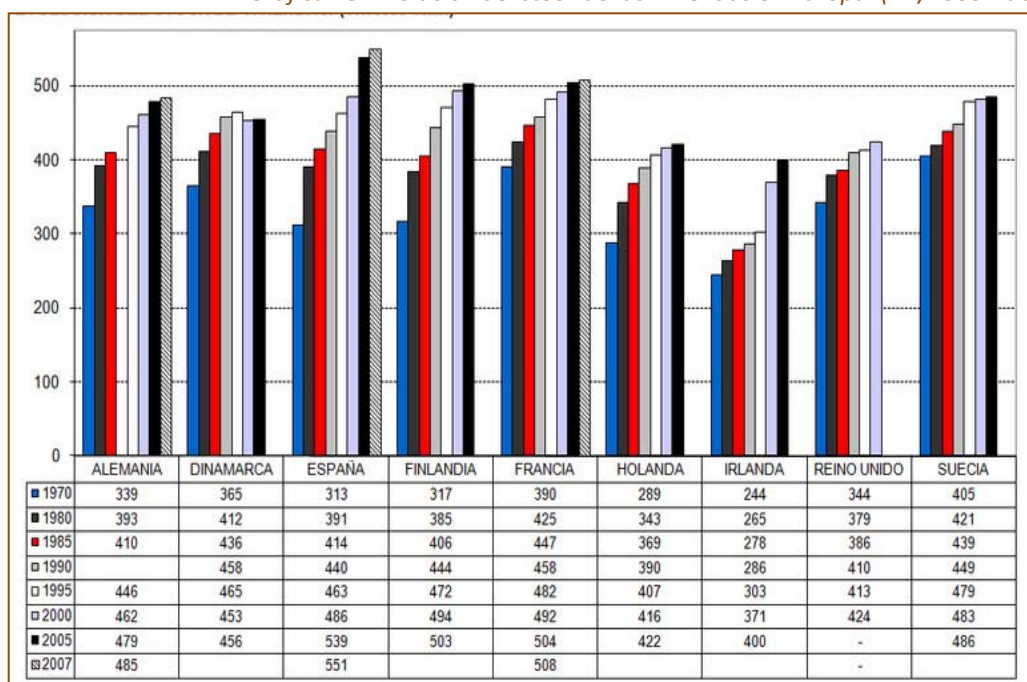
Es cierto que la evolución de la población en la Comunidad Valenciana es superior a la media nacional, es cierto, que además, el parque de viviendas se incrementa considerablemente frente a la media nacional, viviendas de primera y segunda residencia, y que al producirse esta situación, también se incrementa la transformación del suelo. Pero de la misma manera que el parque de vivienda y su stock va asociado al incremento de población, también el stock de suelo va en consonancia con la producción de viviendas. Por tanto si la población no demanda la suficiente producción de vivienda, se genera un stock todos los niveles, suelo y vivienda que de forma incongruente han generado la subida de precios.

Las políticas legisladoras de la LRAU y LS98, se basaron en crear suelo y fomentar la propiedad, crear una ciudad con el fomento hacia la propiedad inmobiliaria, sin el control suficiente de necesidad poblacional, solo únicamente para evitar la subida del precio del suelo y por efecto el de la vivienda.

En otros países, como Reino Unido, Francia o Suecia, los índices de stock de viviendas por 1000 habitantes desde 1970-2007 es un incremento moderado y estable y con unos índices menores de viviendas vacías, donde se ponen en marcha mecanismos para sacar de nuevo al mercado estas viviendas. En el trasfondo de las políticas puestas en marcha por estos países están las mismas premisas: no tiene sentido que el Estado invierta en vivienda cuando parte del parque, ya sea privado o público, está sin uso; y la falta de uso del parque de viviendas es especialmente gravosa en aquellos lugares en los que existen problemas de acceso y/o de calidad del parque de viviendas habitado. En el caso de Francia, el índice de viviendas sin uso ronda el 6%, la mitad que la media española, y en Suecia y Reino Unido este dato se reduce al 3%. -● Gráfica 13-

475

Grafica 13: Evolución del stock de las viviendas en Europa. (viv/1000 Hab.)



Fuente: Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Valencia

Podemos resumir que en la historia de nuestro urbanismo hay tres momentos o fases de claras alianzas.

El primero, la construcción de la ciudad cede ante el problema del suelo. La gestión del suelo como planeamiento. Es el paso del Plan a la gestión a partir del Plan de Urgencia Social de 1957, y del Reglamento de Planeamiento, Disciplina y Gestión de 1978 sobre la Ley del Suelo de 1976.

Un segundo momento refleja el paso de la gestión del suelo como un mercado, cuando el mercado inmobiliario, se hace más fuerte que los intereses que le dieron impulso, imponiendo su hegemonía sobre el capital productivo. El primer “boom inmobiliario” y las primeras medidas neoliberales que propiciarán la subida continuada de los precios de vivienda se acompaña de una causa que legitima del problema, la especulación del suelo, en tanto escaso, como razón principal para el aumento del precio de la vivienda.

La propiedad del suelo ya no es un obstáculo, sino que el problema del suelo es un problema de cantidad, y el obstáculo lo constituye la planificación urbana, celosamente ordenadora. Tal concepción será la que derogue la Ley del Suelo de 1990 y dé cuerpo a la Ley del Suelo de 1998 (de todo urbanizable).

A partir de aquí, con la aprobación de la LRAU y LS98, comenzaría una tercera fase que comprende la adaptación de las políticas públicas urbanas a la fórmula del “planeamiento estratégico”, un método para dar cabida a un *urbanismo flexible* que se adapte fácilmente a las necesidades cambiantes de las metrópolis modernas. Para justificar el marco de las actuaciones dentro de unas líneas estratégicas de preferencia, la política urbana adopta la forma y modos de una empresa de promoción, donde lo que se promociona es la propia ciudad, y es el caso claro de la LRAU en la Comunidad Valenciana.

476

A día de hoy, como resultado de los excesos de la década precedente, emerge sobre el anterior un nuevo discurso institucional, que busca, en palabras de Harvey: “...otro ajuste espacio-temporal, pretendiendo en este caso impulsar un cambio de modelo productivo, auspiciando la vuelta a la ciudad desde principios de sostenibilidad ambiental. Las medidas anti-cíclicas adoptadas, y las que están por llegar, anticipan una posible cuarta etapa que redunde en los intentos de desregulación en la intervención sobre la ciudad consolidada para reactivar un posible nicho inmobiliario. Cuatro son las claves a tener en cuenta: alquiler, rehabilitación, protección patrimonial y seguridad”.<sup>8</sup>

Después del análisis de la evolución de las políticas de vivienda y suelo, no hay más que afirmar que ya desde 1991 y después con la entrada en vigor de la LRAU y LS98, España y la Comunidad Valenciana se encontraba con un stock de suelo y vivienda no ajustado a la situación social y urbanística:

---

<sup>8</sup> Harvey, David. “El nuevo imperialismo” Ed. Akal, Madrid 2004.



- \* El desarrollo poblacional no fue lo suficiente para justificar la producción de viviendas. Ni el realmente esperado en los posibles estudios preparatorios para la nueva legislación.
- \* El stock de viviendas existentes tanto de primera como de segunda residencia, justificaba un control mayor sobre las necesidades de producción de viviendas que no se realizó.
- \* La nueva legislación urbanística justificaba el fomento del desarrollo inmobiliario sin la observancia de las necesidades poblacionales y del parque de viviendas.
- \* Las políticas iban encaminadas al mercado inmobiliario sin estudiar las consecuencias futuras sin que justificara las ejecutadas por la nueva legislación en la Comunidad Valencia se mantuvieron los mismos efectos y consecuencias.

Todo ello nos encamina al resultado previo, se ocasionó la necesidad de gestionar grandes cantidades de suelo siendo su precio simplemente un factor de coste en el precio de la vivienda que vendría fijado por su escasez relativa, al igual de cualquier factor no reproducible, pero antes es necesario confrontar las ventajas que hubiera proporcionado la "especulación del suelo".

477

Riera<sup>9</sup> destaca la estabilidad de precios y el incremento de la elasticidad de oferta, sin producirse una retención del mismo y promoviendo un mercado de valores del suelo verdaderamente especulativo que produjera el equilibrio necesario para estabilizar los precios y la producción de viviendas. Las propuestas para reducir el problema de la retención especulativa del suelo son múltiples y es el análisis que vamos a realizar, de qué forma se analizó esta problemática a través de la entrada en vigor de toda la legislación, desde 1994-2012.

Somos conocedores de que la Ley del Suelo de 1990 ya pretendió, algún mecanismo de control de la especulación, reducir el aprovechamiento hasta un 50% para aquellos propietarios o promotores que no cumplieran los plazos establecidos para la edificación. Este precepto, aunque nunca fue efectivo, sí nos indicó, que en este momento éramos conscientes de las necesidades urbanísticas, que la especulación no era una forma de impedir el bienestar social ni de provocar un mercado descontrolado e inestable, sino que las futuras legislaciones debía abordar la situación y proponer soluciones para evitar consecuencias perjudiciales por una especulación incontrolada.

---

<sup>9</sup> **Riera, Pere.** *"Informe para el Banco de España sobre Economía del Urbanismo en España, en Comparación a otros Países"*. Ed. Mimeo. Universitat Autònoma de Barcelona 1997.

---



## 1.5 ANÁLISIS PORMENORIZADO DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA Y DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

Antes de aproximarnos tanto a los resultados y las propuestas de la nueva legislación, hay que hacer mención a la política de vivienda en este momento, a su influencia en con respecto al precio del suelo.

El precio del suelo, por todos es conocido, que se calcula en función del precio medio esperado para las viviendas y, en este sentido las expectativas futuras son determinantes. Sin embargo, el precio del suelo tiene cierta autonomía ya que el propietario o promotor puede aplazar su venta, urbanización o edificación hasta el momento en que el precio que pueda obtener se ajuste a sus expectativas, puede de alguna manera especular con mayor libertad. La retención de suelo es simplemente el resultado de la gestión de un activo que pertenece a una cartera. La decisión de no vender viene condicionada por la diferencia entre los beneficios que se espera obtener en el futuro y los costes de dicha retención. Los beneficios esperados dependen de la situación cíclica de la economía, expansiva o recesiva

Desde este punto de vista y, según la Asociación de Promotores y Constructores de España, el precio del suelo absorbía en 1992, por término medio, el 24,34% del precio de la vivienda. Esta visión de la influencia del precio del suelo sobre el precio de la vivienda puede ser acertada para las fases recesivas pero, en general, el precio del suelo es función del precio de la vivienda, dado que la demanda de suelo es, en términos económicos, una demanda derivada de la demanda de vivienda. Pero estas afirmaciones no son concluyentes puesto que la demanda de viviendas en el periodo de estudio 1994-2007, en todo el territorio nacional no es la esperada. Conforme a la situación económica del suelo, existía un elevado stock de viviendas principales y secundarias como ya hemos analizado anteriormente.

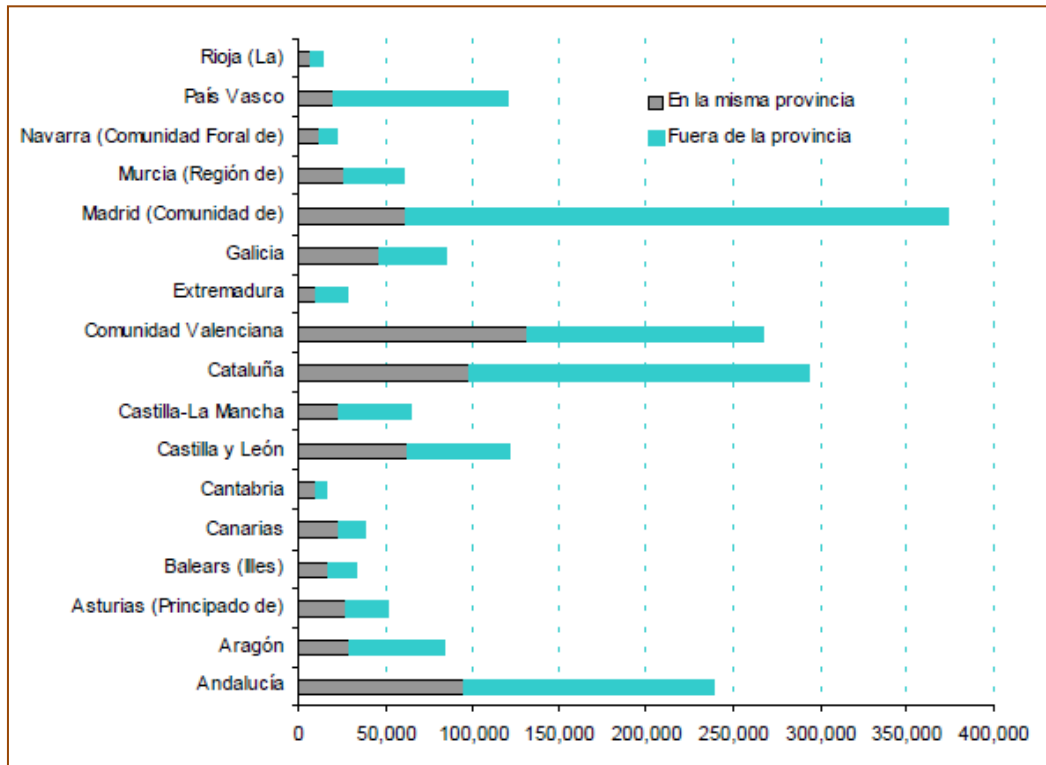
Este análisis vamos a referirlo, explícitamente, a la Comunidad Valenciana para poder concretar la forma de influencia de la vivienda en la especulación del suelo, y cómo las políticas urbanas han influido en esta situación, dando como resultado la retención del suelo, al considerar, como ya hemos apuntado anteriormente, la Comunidad Valenciana como un modelo de diferentes planeamientos y gestiones urbanísticas tanto en vivienda de primera residencia como vivienda secundaria y en política de transformación del suelo.

También hay que hacer mención a un apunte previo, que desde el punto de vista de la teoría económica, la buena gestión del suelo **debería haber contribuido a la buena gestión de la vivienda, estabilización de precios a lo largo del ciclo económico**, ya que en fases expansivas el incremento del beneficio esperado incentiva a los propietarios a poner a la venta sus terrenos, incrementando la oferta disponible y moderando el precio, mientras que la retención en fases recesivas contribuye a que el precio no disminuya en exceso.

Estos efectos positivos que denominamos “especulación” no se han producido en el caso del suelo en la Comunidad Valenciana, hechos que vamos a analizar y concluir cuáles son los factores que la han apoyado. Los equilibrios que se deben conseguir a través de los ciclos económicos deben ser objeto de regulación, especialmente en la medida que este tipo de especulación incide directamente sobre el precio de la vivienda y sobre el desarrollo de la ciudad, tanto en su matiz territorial como social.



Grafica 14: Hogares con segunda residencia CC.AA. 2001)



Fuente: AFI "Estimación de demanda de vivienda en España."

En tercer lugar hay que señalar cómo se ha realizado el urbanismo expansivo en la Comunidad Valenciana. De los datos actualizados en el 2009 por SIOSE, el suelo urbano mixto ocupa 88.493 Ha, y de las que, 55.768 Ha. corresponden a un suelo discontinuo propio de un urbanismo expansivo, la población que ocupa este suelo es notablemente inferior del suelo continuo (urbanismo compacto propio de las ciudades). Es evidente que este urbanismo expansivo resulta menos sostenible, por las grandes cantidades de suelo que se precisa, por la necesidad de transporte, energía, agua etc., al basarse en construcción de viviendas unifamiliares y por tanto una densidad de población baja.

El uso y abuso del urbanismo expansivo ha supuesto la gran necesidad de bolsas de suelo para poder desarrollar las infraestructuras y todo ello especialmente acrecentado en las cinco comarcas litorales de las provincias de Valencia y Alicante.

Pero en las áreas urbanas de otros municipios y en concreto de la ciudad de Valencia también ha proliferado el urbanismo expansivo, por motivos como, los elevados precios de la vivienda en el centro de las ciudades que obligan a buscar espacios residenciales periféricos más baratos, por un modelo de urbanización difusa que resultaba novedoso y sumamente atractiva, por unas viviendas que son más espaciales y tranquilas, y que supuestamente estaban más en contacto con la naturaleza y con todo ello se ganaba calidad de vida. En realidad, la naturaleza ha sido sustituida por viviendas y asfalto, debido a este modelo de crecimiento urbano expansivo, que va ligado a un modelo de transporte insostenible, ya que los residentes en estas áreas dependen del automóvil de uso privado para cualquier tipo de

desplazamiento (trabajo, estudios, compras, etc.), lo que puede interpretarse como una pérdida de calidad de vida <sup>10</sup>

Desde los años 1990 este modelo urbano extensivo ha proliferado no sólo a lo largo del litoral, en especial en las comarcas de la Vega Baja y la Marina, sino también alrededor de las áreas urbanas de Alicante (l'Alacanti) y Elche (el Baix Vinalopó), por un lado, y Valencia (l'Horta Oest, el Camp de Túria, l'Horta Nord). Es en esta última zona metropolitana es donde se encuentran los municipios Valencianos con mayor proporción de suelo urbano discontinuo respecto al total de usos del suelo: l'Eliana (71%) y Rocafort (61%).- ● *Mapa 4 y 5* -.

Según CORINE (ICV, 2002 y 2008), el tejido urbano continuo Valenciano ha pasado de 23.358 ha en 1996 a 28.207 en 2006 (+31%), mientras el tejido urbano discontinuo lo ha hecho de 24.941 a 36.267 (+58%) en el mismo periodo, siendo las zonas en construcción las que más han crecido, ya que se han multiplicado por trece.

Este tipo de modelo expansivo, nos conduce a una realidad “la necesidad de gran cantidad de suelo.”

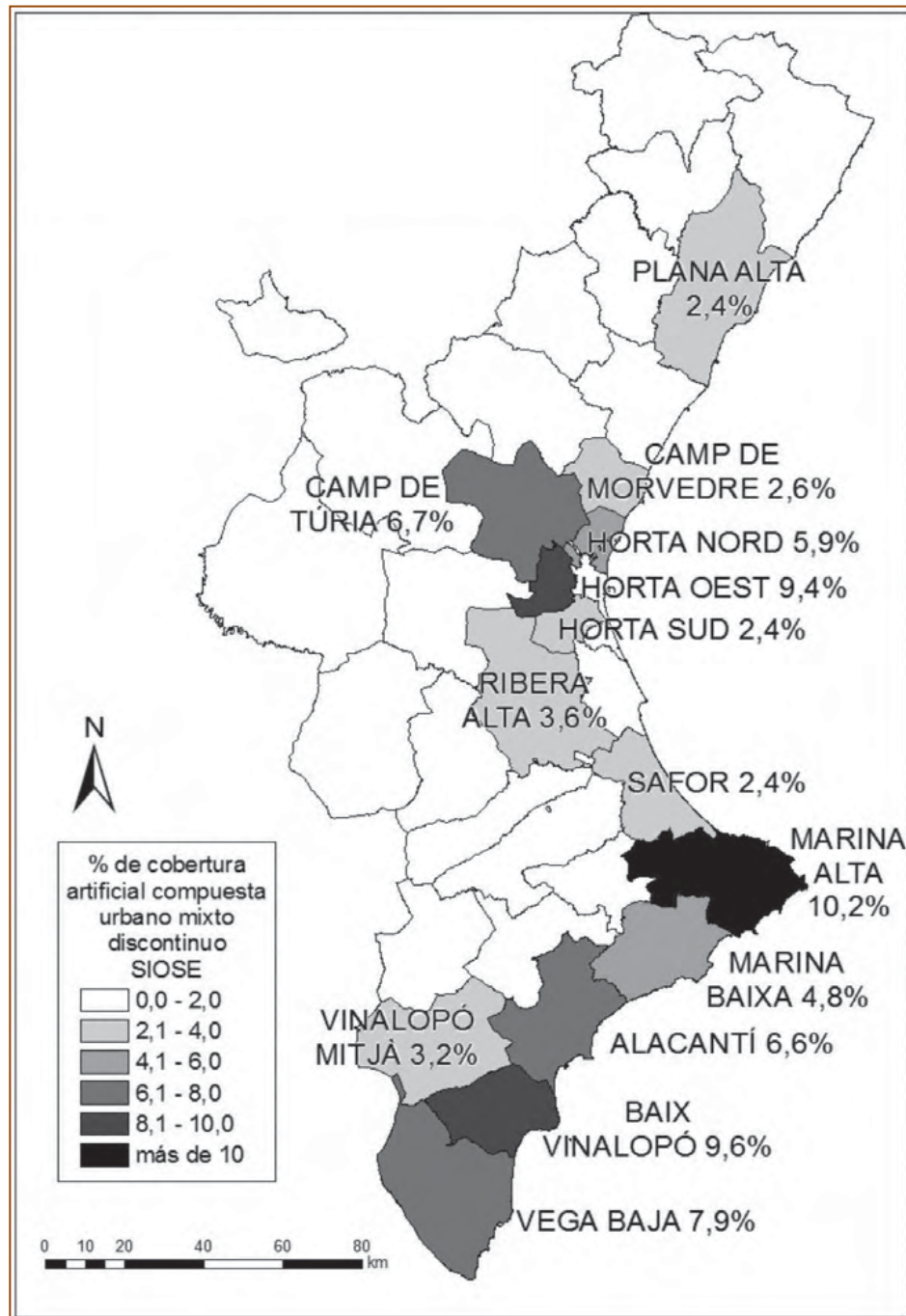
---

<sup>10</sup> **Albertos Puebla, Juan Miguel, Noguera, J. Pitarch Garrido, M<sup>a</sup> Dolores. y Salom Carrasco, Julia.** “La movilidad diaria obligada en la Comunidad Valenciana entre 1991 y 2001: cambio territorial y nuevos procesos”, *Cuadernos de Geografía*, núm 81-82, pp. 93-118. Valencia 2007.

**Serrano Martínez, M<sup>a</sup> José.** “Mayores aglomeraciones urbanas españolas: incremento de los flujos de tráfico y necesaria movilidad sostenible”. *Cuadernos de Geografía* núm.85. pp.3-24. Valencia 2009.

---

Mapa 4. Proporción de suelo urbano discontinuo respecto al total de usos del suelo en las comarcas valencianas (SIOSE 2009).

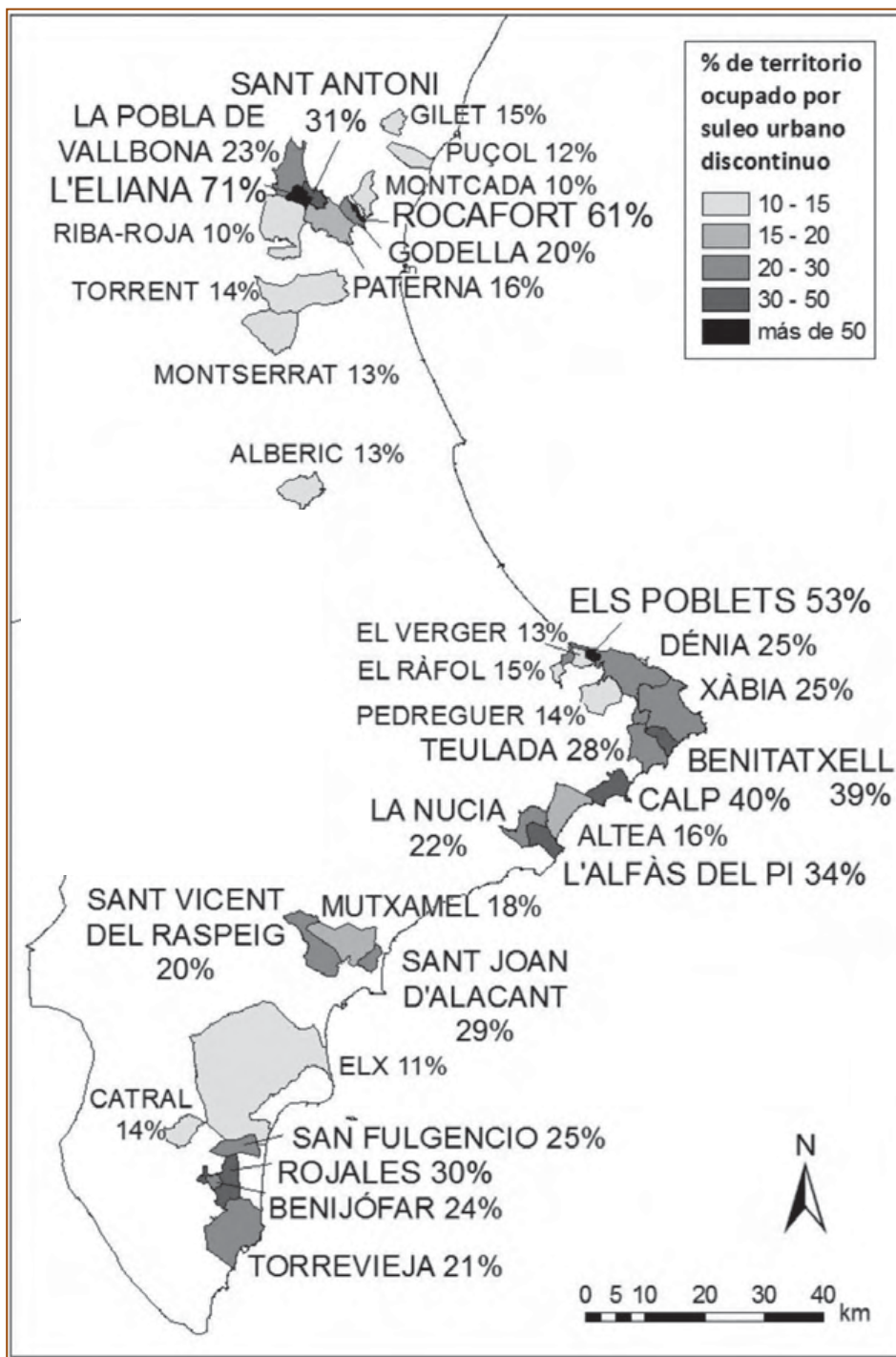




# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

Mapa 5. Proporción de suelo urbano discontinuo respecto al total de usos del suelo en los municipios valencianos (SIOSE 2009).



Fuente: Instituto Cartográfico Valencià. Joan Carles Membrado. Departament de Geografia. Universitat de València.

En cuarto lugar debemos abordar el flujo poblacional en el periodo desde 1993-2001 hasta la crisis económica desencadenada en el 2007. Se ha constituido la prolongación del proceso de expansión de las periferias de las grandes ciudades, que en caso de la Comunidad Valenciana ha generado un crecimiento urbanístico exagerado, desordenado y más bien dirigido por las grandes empresas y no por el interés general. La falta precisa de una regulación ha dejado vía libre a un urbanismo depredador que crea desequilibrios económicos y que se acentúan más en las economías del suelo.

En el caso del área metropolitana de Valencia, puede decirse que se organiza en torno a la ciudad central de Valencia con 809.267 Hab. (censo del año 2010, ya iniciada la crisis del 2007) y 725 municipios localizados en un radio de 40 Km., que contabilizan más de un millón de habitantes. Sin duda durante este periodo el desarrollo de infraestructuras y la tendencia del proceso de cambio de usos del suelo, la disposición masiva del suelo para urbanizar, ha facilitado la urbanización expansiva del área metropolitana.

El proyecto CORINE Land Cover 2006 (CLC2006): actualización del CLC2000 referida al año 2006 nos ha facilitado los datos suficientes para conocer los cambios en el uso del suelo en el primer decenio del presente siglo. Los resultados es que entre los años 2000 y 2006 más de 75 millones de m<sup>2</sup> de suelo del área metropolitana han cambiado de uso. De ellos, el 60,2% se ha transformado en alguna forma de uso urbano, bien sea tejido urbano continuo (9,12%), tejido urbano discontinuo (4,6%), zonas en construcción (32,41%) o zonas industriales y comerciales (14,6%). La mayor parte de este cambio procede de zonas verdes naturales o artificiales (diverso tipo de agricultura).

486

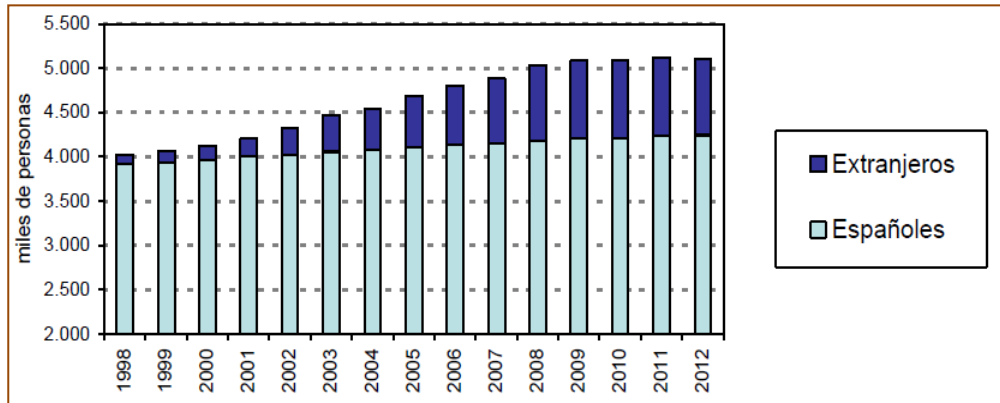
Todas estas transformaciones han afectado al flujo poblacional, sobre todo en las poblaciones de la periferia de la capital. El flujo poblacional de L'Elia, Ribarroja, Bétera, Paterna, Rocafort, y San Antonio de Benageber, concentran el 20 % del total de las superficies en construcción del área metropolitana, es un proceso de descentralización hacia las periferias, basado en nuevos usos del suelo, que con el impulso y apoyo de la políticas locales, han producido los cambios en el modo de vida, en la forma de desarrollar el espacio urbano y por lo tanto han generado una demanda masiva de suelo.

Pero este cambio no es realmente consecuencia de un incremento poblacional, ni el factor determinante puede atribuir a un aumento de las familias o miembros de estas, puesto que tal como se comprueba en la *Gráfica 15*, la población no se ha incrementado mucho más desde 1989, sino que se variado ligeramente y de forma regular, sí que es evidente que la población de extranjeros es la que ha experimentado mayor ascenso, pero hay que reconocer que no es esta la población demandante de viviendas en propiedad.

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*Grafica 15: Evolución de la población en la Comunidad Valenciana 1998-2012*



Fuente: Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Valencia.

En quinto lugar hay que hacer mención a los datos de los suelos artificiales proporcionados por el proyecto CORINE Land Cover nos permiten estimar la evolución física de las ciudades en el periodo 1987-2006, periodo de expansión urbana y artificial generalizada.

Hay que tener en cuenta que por “suelos artificiales” se entiende no sólo la ciudad construida, sino también las infraestructuras de transporte, las zonas en proceso de construcción, los vertederos e incluso las zonas verdes urbanas.

487

Tanto el periodo 1987-2000 como el 2000-2006 han sido etapas de gran crecimiento de los suelos artificiales. Esta dinámica de los suelos artificiales refuerza los procesos ya comentados, la dinámica de crecimiento está relacionada con los cambios de modelo de crecimiento en la ciudad, con el desarrollo de suelos residenciales de baja densidad, con el incremento de las redes de infraestructuras y de la introducción del modelo de los grandes complejos comerciales y de ocio en el entorno de las grandes ciudades, en emplazamientos con suelos más baratos que en los centros urbanos; todo este proceso ha provocado un incremento de la movilidad basada en el transporte privado y por consiguiente el fomento de crear grandes bolsas de suelo, el afán de disponer suelo suficiente para ejecutar las políticas urbanísticas locales, accesos y servicios por tanto, hay que obtener más suelo.-● Gráfica 16-

*Gráfica 16: Evolución de la población 1987-2010 y de las superficies artificiales 1987-2006*

Este gráfico de líneas muestra la evolución de la población y de las superficies artificiales desde 1987 hasta 2010. El eje vertical representa un índice donde 1987 = 100. El eje horizontal muestra los años. Hay dos líneas: una roja punteada que representa las superficies artificiales y una azul que representa la población. Ambas muestran un crecimiento general, aunque la población tiene un periodo de estancamiento entre 2000 y 2006.

Año	Superficies artificiales (índice)	Población (índice)
1987	100	100
2000	115	102
2006	128	110
2010	-	110

Fuente:  
CORINE Land Cover (IGN) E INE

Y por último hay que plantear y hacer referencia **“al suelo comprometido vacío y expectante en los municipios de la Comunidad”**

El Sistema de información urbana (SIU) del Ministerio de Fomento realiza el análisis del planeamiento de las 82 áreas urbanas principales del país, que alojan cerca del 90% de la población española, según la clasificación de suelo y edificabilidad prevista y pendiente de las principales áreas de desarrollo (urbano no consolidado y urbanizable delimitado). La suma del potencial de vivienda pendiente (no materializado) sobre esos suelos de desarrollo se cifra en 3.330.727 de viviendas, algo más que el total del parque de vivienda de toda la Comunidad Valenciana, 3.147.062, según el censo 2011.

De los datos aportados y a modo de conclusión, para el estudio de la política de vivienda con la legislación entre los periodos 1994-2012 nos encontramos una Comunidad Valenciana:

1. Con un stock de viviendas superior la media nacional.
2. Con un porcentaje de stock sobre el total de las viviendas que supera el de cualquier CC.AA
3. Con una tendencia a viviendas de segunda residencia en la propia comunidad casi el 50 % de estas.
4. Con un tejido urbano discontinuo en municipios de la propia periferia de la ciudad de Valencia.
5. Con incrementos de población, prácticamente insignificantes desde 1989-2012.
6. Con la transformación de superficies artificiales con valores superiores a la mitad del suelo del área metropolitana.
7. Con un desfase entre la evolución e incremento poblacional, con la transformación de superficies artificiales.

Toda esta contribución nos lleva al planteamiento inicial y que es objeto del estudio que estamos realizando. De qué forma la legislación valenciana ha sabido analizar y aplicar los datos para hacer un urbanismo sostenible.

## 1.5.2 Los instrumentos de planeamiento. Aplicación de normas legales.

Un cúmulo de normas legales regulan la labor legislativa en materia de urbanismo en el periodo de estudio del presente trabajo, sin dejar de mencionar que ha sido muy intenso entre los años 1980 y 1990, e incluso a comienzos del siglo XXI, para acomodar las antiguas leyes del suelo a las exigencias crecientes del negocio inmobiliario hasta su crisis. Todas las CC.AA, como ya se ha analizado anteriormente, diseñaron sus marcos legales para posibilitar los grandes desarrollos urbanísticos, provocando de esta forma el exceso en las transformaciones de los términos municipales. El objetivo común de todas las normas urbanísticas, a veces explicitado en la exposición de motivos, ha sido el de *“agilizar los procesos”* y *“abaratar el precio de las viviendas”* *“evitar la especulación”*, para ello, se ha procedido a un complejo proceso legal de desregulación y desmontaje de los estrictos fundamentos del urbanismo moderno.

En 1992 se da la primera Ley sobre el suelo no Urbanizable en la Comunidad Valenciana, Ley 4/1992, donde en el preámbulo de la ley ya se establece *“... En ocasiones, la clasificación del terreno no procede de un mero juicio de exclusión respecto a la actividad urbanizadora, sino de una positiva voluntad preservadora orientada hacia la conservación de valores ecológicos o paisajísticos apreciados. En tales casos, la norma general antes expuesta se vuelve absoluta, pudiendo adoptar la regulación de estas áreas medidas de protección prohibitivas, con la radicalidad que gradualmente convenga, de toda transformación de su destino o naturaleza. Esta posibilidad sienta un obligado dualismo en el régimen jurídico del suelo no urbanizable, diferenciándose el protegido del sometido a tratamiento normativo común.....”* y seguida en 1994 de la controvertida Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de 1994, que como ya es conocido por todos, donde los criterios racionalistas y de control público en los procesos, se creaba la figura del «agente urbanizador», que sin ser propietario del suelo podía promover su ocupación y desarrollo bajo tutela de las instituciones públicas, y además, un Reglamento de Planeamiento de 1998 que desarrollaba esa ley se elaboró ya con los criterios, de liberar al agente urbanizador de buena parte de las obligaciones que exigía el control público, generándose un grave problema de indefensión para los propietarios, y un cambio de la forma de hacer urbanismo y ciudad, objeto de sanción por el Parlamento Europeo.

Si la ciudad industrial generó formas compactas y fue consumiendo territorio de manera pautada conforme con los crecimientos previstos, la ciudad postindustrial ha generado formas urbanas fragmentadas, de bajas densidades, dispersas por el territorio, merced a la conjunción de un cúmulo de circunstancias. Pero en el conjunto de las CC.AA, esos cambios se han dado con un desfase cronológico y con una graduación de intensidades que pueden atribuirse a la desigual situación de partida y sobre todo al momento de aplicación de sus normativas.

Por un lado, el desarrollo socioeconómico general del país se ha dado de manera matizada a lo largo del eje mediterráneo y en concreto de la Comunidad

Valenciana. En sentido general, las ciudades Catalanas fueron las que primero alcanzaron patrones propios de las sociedades desarrolladas, mientras que las ciudades Murcianas han sido las últimas en incorporarse a esos estándares de desarrollo. Entre ambas, las ciudades de las islas Baleares y Valencianas han experimentado desarrollos particulares que pueden adscribirse a una u otra situación de acuerdo con la base económica en que han sustentado esos crecimientos: primero las ciudades de base industrial, luego las turísticas y, con cierto desfase, las ciudades de función administrativa.

El cambio y la evolución económica de las últimas décadas del siglo XX y la creación de nuevos gobiernos regionales, han propiciado que las ciudades hayan desarrollado importantes equipamientos terciarios (turísticos, comerciales, de ocio y otros equipamientos consumidores de territorio, tales como las universidades y sus nuevos *campus*) para sustento de sus economías en crisis y en cambio. La transmutación funcional ha tenido como soporte el territorio que ha acabado plenamente dedicado al uso urbanístico.

Cada CC.AA ha arbitrado fórmulas legales de carácter local, a partir de la recalificación y reclasificación, derogación y revisión de planes generales, para sumarse al nuevo motor económico fundamentado en el desarrollo urbanístico, terciario y residencial.

Los Gobiernos Autonómicos han modificado el marco legal hasta permitir la puesta en el mercado inmobiliario de todo el suelo útil de una sola vez («de golpe»), lo que ha hecho posible el urbanismo fragmentario que se ha expandido por todo el territorio con su secuela de impactos. La Comunidad Valenciana es un ejemplo claro de esta actuación, se ha creado una nueva forma de **“urbanismo inmobiliario”, y a través de la especulación y retención del suelo se ha dado una posible forma de gestionar el nuevo territorio.**

El modelo de desarrollo urbano que se ha consolidado en los últimos años en la Comunidad Valenciana, y trasportable al resto del territorio Español, es el propio de una ciudad donde se prioriza lo inmobiliario como único gestor de la satisfacción de la necesidad de vivienda incrementando, de paso, la construcción aumentando su influencia en el PIB. La constitución de este modelo urbano ha pasado a representar los intereses particulares maquillándolo como los intereses de toda la sociedad y de bienestar social.

Este modo de producir ciudad parece haber obviado la condición equidistributiva originaria del urbanismo, acompañada por instrumentos jurídicos que no han solucionado la grave crisis del suelo, contribuyendo a generar más generado un cúmulo de problemas sociales.

Hemos analizado la situación y el resultado de “ciudad” en la Comunidad Valenciana después del trascurso de los periodos 1993-2000 y 2001-2008, hasta la entrada en la gran crisis inmobiliaria y desde la aplicación de la nueva LRAU y la LS98, recibiendo actualmente, como herencia, y a modo de conclusión los siguientes aspectos, económicos, urbanísticos y jurídicos. Esto es:

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

- Una deficiente resolución del problema del suelo, pues no se ha sabido “generar una especulación positiva”, ya que se ha fomentado la retención de suelo.

La oferta y la demanda no se han sabido estabilizar a través de la reglamentación o normas urbanísticas. En la CC.AA. de Valencia stock de suelo acumulado del 1.458 %, frente a la media nacional de 762 %, según los últimos datos conocidos de 2007.

- El suelo vacante, suelo urbano no edificado, que además, según opiniones, está retenido en manos privadas, si bien sorprendentemente, lo cierto es, queda retenido y repartido en porcentajes, diversos entre la Administración, personas jurídicas y el personas físicas, en porcentajes respectivos de 27,50%; 34,90% y 37,60%. La cuestión es si verdaderamente los Gobiernos Locales han sabido gestionar dichos suelo y poner en marcha los recursos suficientes para poder transformar sus propias bolsas de suelo y de esta forma evitar, el gran problema del mercado inmobiliario.

Esta situación no es única en Valencia; Madrid y Barcelona alcanzan incluso porcentajes de suelo retenido por la Administración del 44,60 % y 42,40% del total.<sup>11</sup>

491

Como ya hemos analizado anteriormente en el momento de la aprobación de la LS98, y cuyo contenido, está marcado fundamentalmente por lo que se denomina el fracaso de la LS90 y el Texto Refundido LSR92. La exposición de motivos señalaba que, corresponde al legislador estatal:

*“...regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, así como regular otras materias que inciden en el urbanismo como son la expropiación forzosa, las valoraciones, la responsabilidad de las administraciones públicas o el procedimiento administrativo común”.*

La Ley reclama una continuación por parte de los legisladores de las diferentes comunidades autónomas, que se plasma en la nueva LS98

*“.....búsqueda de una mayor flexibilidad que, de un lado, elimine los factores de rigidez... y, de otro, asegure a las Administraciones Públicas responsables de la política urbanística una mayor capacidad de adaptación a una coyuntura económica cambiante, en la que los ciclos de expansión y recesión se suceden con extraordinaria rapidez”.*

---

<sup>11</sup> Ministerio de Fomento. Suelo Urbano no edificado. 2011.- Cuadro 4 de este documento.

Pero en estos momentos la flexibilidad que reclama la nueva ley ya se ha materializado con la ya vigente LRAU, provocando los resultados anteriormente expuestos.

La falta de suelo urbanizable como la principal causa del elevado precio del suelo, es un argumento simple, convertido en tópico, no identificándose con la situación actual. En el panorama urbanístico estatal o de las CC.AA, el suelo vacante es abundante y la reciente tendencia liberalizadora de la política económica ha supuesto la creación de más y más suelo que no ha resuelto el objetivo inicial de la legislación en la exposición de motivos de la ley, como en el aspecto de la especulación.

Desde un punto de vista conceptual *la eliminación de la frontera urbanística no es una condición suficiente* para la contención de los precios, se ha visto que la Comunidad Valenciana, el tejido urbano continuo, se ha incrementado en el 2006 hasta un 31% más, mientras el tejido urbano discontinuo lo ha hecho en un 58%.

Debe ser cierto que según la localidad de que se trate, establecer la frontera supondrá una restricción a la oferta de suelo. En esta situación la salida al mercado de más suelo urbanizable sería al menos una condición necesaria para la estabilidad de los precios del suelo, producir una especulación que tiende a frenar los plusvalores, equilibrar la oferta y la demanda, pero esta liberalización económica no ha dado lugar a este control del suelo, hemos heredado, no solo “la tradición de poseer una vivienda y de retener el suelo es bueno.”

492

Por otro lado, como ya hemos mencionado, que, el precio del suelo se forma del centro a la periferia y no de la periferia al centro, por tanto una mayor oferta de suelo urbanizable y menos atractivo que el suelo del centro, no tiene ningún efecto sobre el mercado del suelo y, por tanto, la existencia de más suelo urbanizable no es ni siquiera una condición necesaria para la contención del precio. La Comunidad Valenciana con su innovadora LRAU, genero suelo abundante en las periferias, no solo de la gran ciudad, sino de los municipios colindantes, dando lugar a lo expuesto, grandes cantidades de suelo que no han repercutido en la estabilización de los precios.

La escasa relación que existe entre la cantidad de suelo calificado y su control del precio se confirma por la ya entonces Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura, que realizó en 1995 dos estudios sobre necesidades y disponibilidad de suelo en municipios de más de 20.000 habitantes, con el fin de conocer si existía suficiente suelo disponible para construir viviendas que lograsen satisfacer las necesidades de los próximos años venideros.

Las conclusiones fueron:

1. Las necesidades de suelo urbanizado para el conjunto de los municipios urbanos españoles hasta el año 2011 oscilarán entre 35.000 y 75.000 Ha.
2. El planeamiento urbanístico vigente en los municipios considerados, mayores de 20.000 habitantes, permite la urbanización de 185.000 Ha, lo que posibilita aumentar el suelo ocupado por las ciudades españolas en un 40%. Estas cifras indican que en el



# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

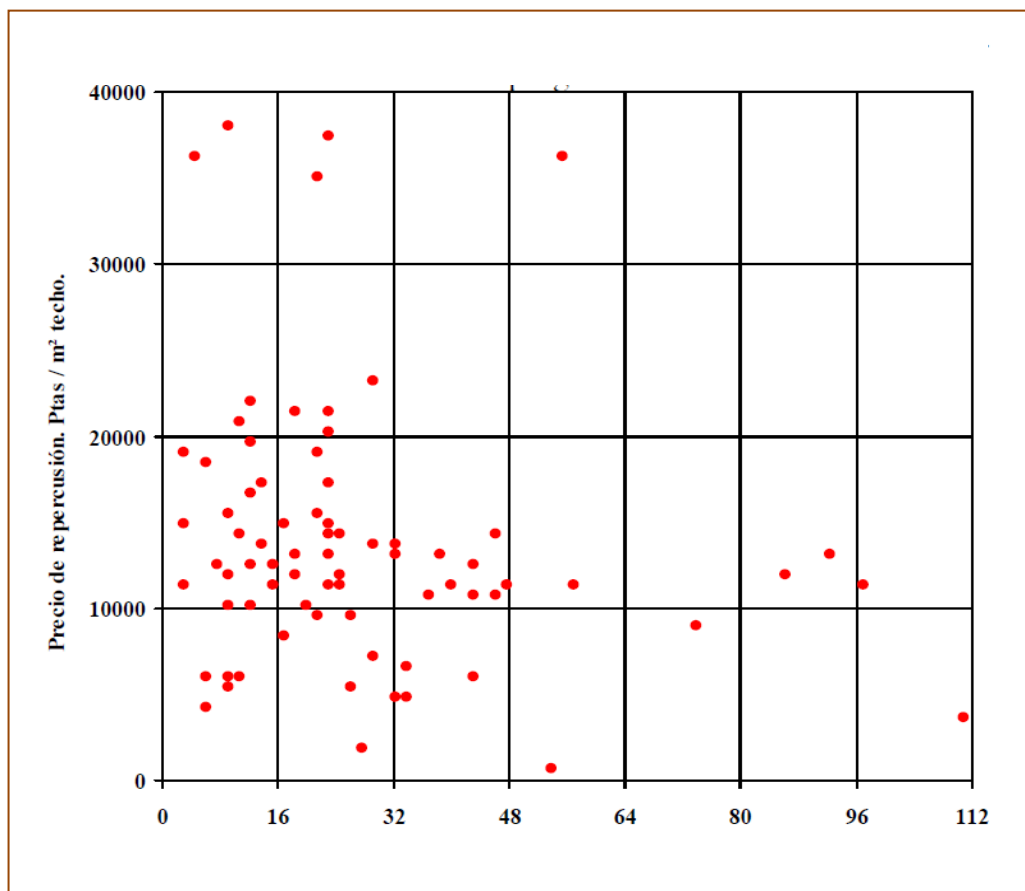
conjunto de los municipios urbanos existe suficiente suelo susceptible de ser urbanizado como para hacer frente a las necesidades de viviendas de los próximos años.

3. Para los municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes el suelo susceptible de ser urbanizado supone 7,5 veces el necesario hasta el año 2011. En municipios de más de 50.000 habitantes esta relación es de 2,8.

4. Los estudios no encuentran ninguna correlación entre la cantidad de suelo vacante clasificado por el planeamiento y el precio del suelo.

En la .-● *Gráfica 17* se muestra la relación entre el precio del suelo residencial en una muestra de municipios de más de 20.000 habitantes frente al número de años necesarios para el que se agotará el suelo urbano obtenido a partir del conocimiento del suelo vacante y el crecimiento previsto de la población en los correspondientes municipios. Como se puede comprobar en dicho gráfico, no hay necesidades de suelo.

*Gráfica 17: Relación entre precios y disponibilidad de suelo urbanizable residencial. Disponibilidad de suelo: Nº de años en los que se agotaría el suelo vacante. Precio de repercusión. Ptas./m<sup>2</sup> techo.*



5. Del total de suelo vacante, 185.000 Ha., el 15% es suelo urbano, el 33% es suelo urbanizable programado y el 52% restante es suelo urbanizado no programado<sup>16</sup> como muestra el .-● Cuadro 6.

Los datos muestran que el suelo vacante tiene un tamaño superior a cuatro veces el del suelo edificado. Si sólo consideramos el suelo urbano y el urbanizable programado, el resultado es que la suma de estos tipos supone más del doble del suelo edificado.

*Cuadro 6. Suelo Vacante (unidades: km<sup>2</sup>).*

<b>1. Suelo vacante (1995)</b>	<b>18.500</b>
1a. Urbano	2.775
1b. Urbanizable programado	6.105
1c. Urbanizable no programado	9.620

*Fuente: Ministerio de Fomento.*

La Comunidad Valenciana era una de las Comunidades con mayor cantidad de suelo vacante. De los datos obrantes en el Ministerio de Economía y Hacienda (D.G. del Catastro), en la Comunidad Valenciana en 1995, de los 801 Km<sup>2</sup> de suelo urbano 347 Km<sup>2</sup> pertenecían a solares y 453 Km<sup>2</sup> a parcelas ya edificadas lo que supone únicamente una ocupación del 56,60%. ¿Qué criterio debió asumir la posterior aprobación de la LRAU, con los datos conocidos por el MOPU y el Gobierno Autonómico, para crear, más suelo urbanizable, si el precio del suelo no se estabilizaba, y no existía una oferta-demanda equilibrada?.

494

Es evidente que el proceso de formación del precio del suelo está ligado al precio de la vivienda y a las expectativas sobre el mismo. Por este motivo, y dado que las fronteras urbanísticas no son constantes a lo largo del tiempo, el suelo más allá de la frontera adquiere también una renta expectante que se mantendrá incluso cuando se elimine la frontera, el suelo siempre mantiene unas expectativas de futuro y que de alguna manera está en consonancia con las expectativas de la vivienda o del producto inmobiliario final.

Es conocido que los factores que influyen en un precio de la vivienda estarían determinados por:

\* La escasez de suelo urbanizado y la lentitud de su producción como la causa principal del elevado precio del suelo y su volatilidad. Pero esta no es nuestra situación, la LRAU y posteriormente la LS 98 eliminó a través de la regulación normativa, estas posibles causas.

\* El hecho de que el precio de la vivienda nunca haya disminuido de forma significativa en España, siempre ha reducido la sensación de riesgo de la inversión y no existe duda entre la elección rentabilidad-riesgo.

\* Y por otro lado en España las ya analizadas razones de la tendencia a poseer una vivienda en propiedad y las ventajas económicas, hace que la proporción del porcentaje de viviendas ocupadas en régimen de propiedad, el 78,3%, sea el

más alto de la Unión Europea con excepción de Irlanda. Políticas que fueron fomentadas ya en los inicios de 1939.

\* La ineficacia de las sucesivas leyes de arrendamientos y las ventajas económicas, recogidas en los Planes de Vivienda y la Legislación Fiscal, siempre ha supuesto que la adquisición de una vivienda en propiedad conlleva a *“seguridad financiera.”*

Un problema fundamental a la hora de evaluar las causas del elevado precio de la vivienda reside en las distintas aproximaciones al mecanismo de formación de los precios del suelo. Según algunos autores y agentes implicados en el sector, el precio de la vivienda se forma a partir de la suma de costes de construcción, urbanización y suelo más un «mark up» o beneficio industrial sobre los costes. Sin embargo, el sistema de cálculo residual, de la LS 98 hace que todo se trastoque. Los instrumentos urbanísticos y los planeamientos, han hecho que el suelo urbanizado no *“vale”* ya lo que *“cuesta”* producirlo, sino que el mercado fija su precio en función de su *expectativa*, que viene a ser el residuo entre precio de venta y el coste de producción.

Este sobreprecio es la verdadera causa de todos los excesos especulativos y corrupciones urbanísticas. La famosa plusvalía urbanística: *“la renta del suelo”*.

495

Por los datos analizados y con la aplicación de las leyes urbanísticas de 1994 LRAU y 1998 LS, la Comunidad Valenciana el precio de la vivienda alcanzó valores cuya repercusión del suelo sobre el valor de la vivienda se situaba para en el año 2007 en el 40 %. Entre 1997-2007 los valores de repercusión cambiaron desde:

29,00 % en 1990

23,20 % en 1997

**46,20 % en 2008**

Todo ello con una política urbanística y de planeamiento que se podría calificar como irracional, ya que si no existe escasez de suelo y la producción del mismo ya no es un lento proceso de transformación, (constatado en la Comunidad como la Valenciana, desde 1994 que se ha implanta un sistema de gestión que agiliza de manera notable el proceso de transformación del suelo), el aumento del precio de la vivienda se ha seguido manteniendo imparable su tendencia de ascenso, también manifestada en otras CC.AA donde se sigue dotando de los medios tradicionales para gestionar el planeamiento.

Los precios de las viviendas siguen siendo incontrolables, y no por la escasez, no por la tramitación, sino que habría que buscarlo en otros factores, posiblemente por la especulación, la retención especulativa del suelo por parte de todos, la iniciativa privada o pública.

Los precios de las viviendas no suben por el precio del suelo, por su coste de producción, sino por el cálculo que se realiza sobre él, no es el valor residual del producto inmobiliario, sino que es parte de ese producto inmobiliario, es un coste de producción que con todas las variables aplicadas y como resultado final de la promoción se deberá aplicar el beneficio empresarial.

Partimos de que existe una tendencia, errónea, y no controlada por los órganos políticos, que es la aplicación inicial del beneficio, y la obtención del valor expectante, previamente se asigna el beneficio esperado. A partir de este concepto se procede al cálculo de los costes y como resultado obtenemos en último lugar el valor del suelo. Si existe un valor expectante en la producción del producto inmobiliario, no solo vivienda sino terciario e industrial, existe un valor asignado al suelo por ser este el que se obtiene después de los costes y beneficios, por consiguiente el último elemento que queda.

El conflicto más importante, surge cuando mayor es la presión de la demanda de viviendas y el precio que están dispuestos a pagar los consumidores, por considerarlo un activo financiero seguro, no ya por una necesidad social.

Además el precio esperado de la vivienda se transmite al precio del suelo ya urbanizado y, rápidamente, al precio del suelo urbanizable.

Por tanto, el precio de la vivienda es un factor clave en la explicación del precio del suelo y su especulación. El precio de la vivienda viene determinado por varios factores, esencialmente de demanda, que dependerán a su vez de:

496

La evolución de la demografía.

La evolución de la renta per cápita

El coste del uso: intereses, desgravaciones, tipo de impuesto, tributos....

La rentabilidad, como un activo financiero en cartera, junto con el bajo coste del dinero.

Toda la sociedad y poderes políticos defienden: *“Es el suelo el acusante de los males de la subida de precios, hay que evitar la especulación”* pero realmente la retención de suelo es simplemente el resultado de la gestión de un activo que pertenece a una cartera, el producto inmobiliario. La decisión de no vender viene condicionada por la diferencia entre los beneficios que se espera obtener en el futuro y los costes de dicha retención. Los beneficios esperados dependen de la situación cíclica de la economía, los costes son el tipo de interés y la inflación. Ante unas expectativas de precios muy altos en el futuro (grandes ganancias) el plusvalor esperado, incluso teniendo en cuenta los costes, será muy alta y, dependiendo de la rentabilidad y el riesgo del resto de los activos en la cartera, será racional el mantener dicho activo en la cartera, retener el suelo, especular.

Por ello las políticas de planeamiento y la legislación, no han controlado esta situación y han trasladado los resultados y sus consecuencias a una razón poco profesional y decadente, afirmar que *“todo es debido al auge inmobiliario: la burbuja inmobiliaria”* y *“la crisis del ladrillo”*.

## 1.6 ESTUDIO PORMENORIZADO EN LAS COMARCAS DE L'HORTA NORD, ALTO PALANCIA Y MARINA ALTA.

La continuación del presente estudio, lo concretamos en unas comarcas más significadas a este respecto, de la Comunidad Valenciana. El propósito es trasladar los análisis del suelo, población, viviendas, planeamiento etc. a comarcas con entidad propia y singular, con el objeto de desentrañar la lógica interpretativa de este proceso y aportar una base de conocimientos y resultados para diseñar nuevas estrategias y propuestas.

La perspectiva que se adopta, parte de la idea de que el territorio no es simplemente una realidad física o geográfica donde se desarrolla el planeamiento y se aplican unas normas, es la existencia de una colectividad, un tejido social, institucional, un tejido económico, una tradición y costumbres y un tejido demográfico.

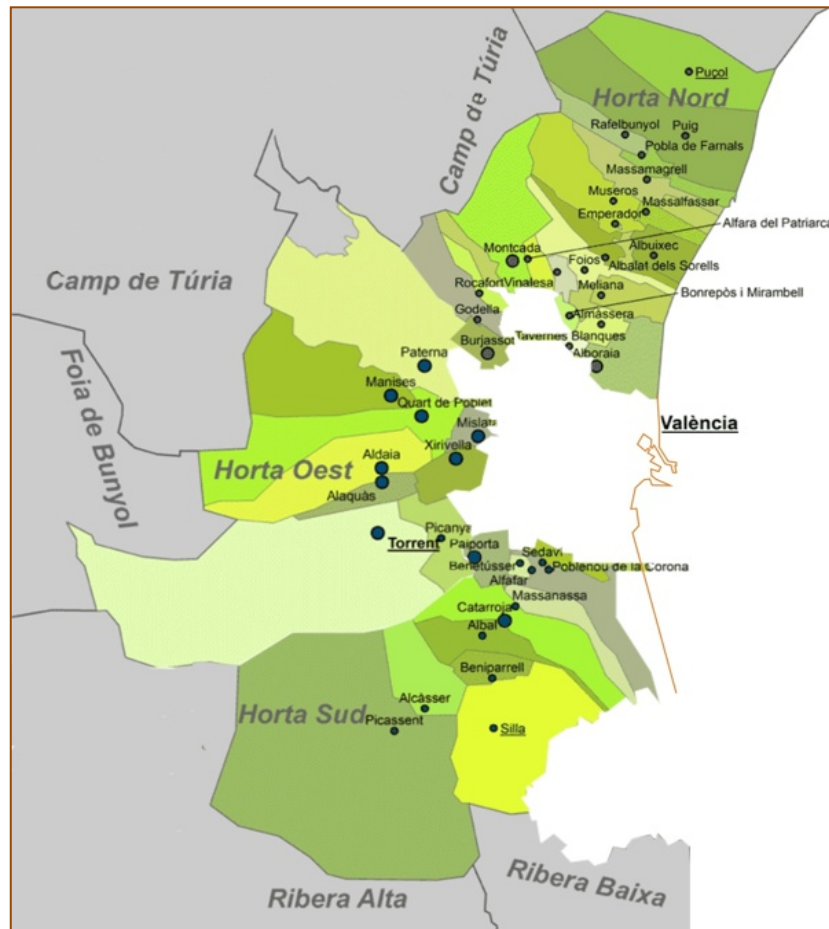
Por ello aplicar los estudios y análisis recogidos en la Comunidad Valenciana, y en concreto en ciertas comarcas, nos permite exponer más claramente los objetivos de este estudio y analizar en particular la situación urbanística actual y normativa del suelo respecto al resto del territorio y su implicación en la legislación.

Es importante, previamente definir la estructura territorial de la Comunidad Valenciana, primeramente, la integrada por comarcas con un grado de desarrollo, rápido e intenso, como son las situadas en el perímetro de la Ciutat de Valencia, L'Horta. En segundo lugar las comarcas de desarrollo de turístico tanto para población extranjera como para la segunda residencia, comarca de la Marina Alta, y por último las comarcas de desarrollo rural hacia el interior del territorio, como el Alto Palancia. En concreto disponemos del territorio idóneo donde se han desarrollado todas y cada una de la premisas o bases analizadas anteriormente

La Comarca de L'Horta.- ● *Mapa 6*, integrada por L'Horta Nord Sud y Oeste, ya adelantamos su alto desarrollo de suelo urbano discontinuo, en concreto municipios como Rocafort, Godella Paterna o Torrent, han transformado la totalidad del seño en urbano discontinuo con porcentajes del 61 %, 20 %, y 14 % respectivamente, en un breve periodo de tiempo y a partir de la aprobación de la LRAU.

La Comarca de L'Horta, por su ubicación en el espacio metropolitano que define la ciudad de Valencia, es necesario abordar su análisis porque combina lo comarcal con lo metropolitano, se precisa extrapolar los estudios obtenidos a nivel de Comunidad o Nacional, y obtener los resultados en relación a las diferentes legislaciones urbanísticas.

Mapa 6. Comarcas de L'Horta: Nord Sud y Oest.



De las tres comarcas de L'Horta, por su singularidad, L'Horta Nord se encuentra plenamente integrada en un área metropolitana y en un espacio agrario. La trama urbana y su articulación territorial están inter-relacionadas con el área metropolitana de Valencia, representa un papel esencial como espacio de descongestión industrial, terciaria y residencial de Valencia, y como una interacción positiva con el eje Sagunt y Camp de Morvedre.

En el influjo de Valencia sobre esta comarca, en este sentido, se produce una tendencia de atracción de la ciudad sobre los municipios de la comarca, de ahí su desarrollo, rápido y descontrolado, una emigración de la población de Valencia hacia estos municipios de fácil acceso y con una idea de residencias más sanas desde el punto de vista ambiental.

La elección de esta comarca para el estudio pormenorizado, no es casual, sino porque ella en sí misma representa:

- \* El influjo sobre la misma que ejerce Valencia. En primer lugar por la atracción que la urbe tiene sobre la comarca en fuerza de trabajo, demanda de consumo, oferta de servicios, articulación de comunicaciones. Pero simultáneamente la tendencia opuesta de la expulsión de la población y actividades económicas desde el interior a la periferia.

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

\* El desequilibrio que ha producido su desarrollo, entre espacio urbano y población.

\* El incremento del atractivo para la localización de actividades económicas y residenciales.

\* La realidad territorial de la comarca por la diferencia de superficie y desarrollo de los diferentes municipios a nivel poblacional, existiendo poblaciones de menos de 10.000 habitantes, e incluso menor, de 10.000 a 20.000 y poblaciones de más de 30.000 habitantes, en áreas superficiales muy pequeñas, lo que nos da una densidad de población muy diversa.

\* El desarrollo urbanístico experimentado ha ocasionado graves problemas medioambientales, que aunque no es objeto de análisis, si que ha acarreado una saturación de los servicios públicos e infraestructuras.

\* La intensa presión urbanística a la que ha estado sometida, el incremento, tan espectacular de suelo urbanizable en el periodo de estudio, (un 194 %).

Este incremento de superficie queda influenciado por su situación geográfica de los municipios respecto a la ciudad de Valencia. Este aumento de superficie ha sido muy superior al incremento poblacional, en cambio se ha asimilado como un componente de especulación inmobiliaria, un ejemplo de ello es el municipio de Godella.-● *Cuadro 7*

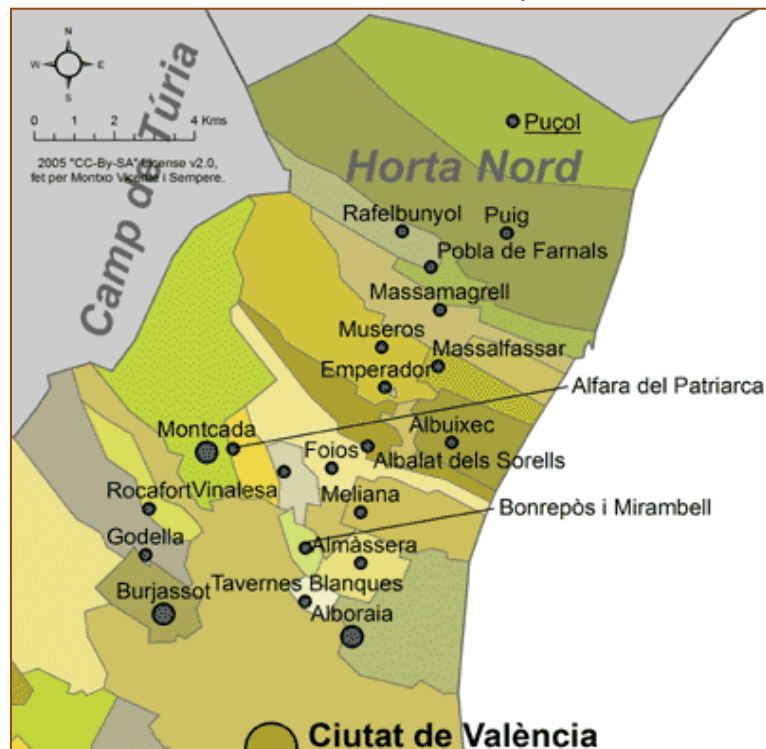
\* Por último la importancia del enclave de la comarca siendo un eje de interconexión de actividades urbanísticas, económicas y sociales con el litoral del mediterráneo, y hacia el municipio de Sagunt, eje industrial además de su capacidad de influir en otras comarcas más rurales, más hacia el interior de la provincia.

*Cuadro 7. Incremento del área de suelo urbanizada (1987-2000).  
Fuente: Córcoles P. y Pardo J. (2004)*

Municipio	Incremento en %
Albalat dels Sorells	60,76
Alboraya	348,66
Albuixec	269,71
Alfara del Patriarca	41,13
Almassera	166,81
Mbonrepçós i Mirabell	161,32
Burjassot	69,21
Foios	95,72
<b>Godella</b>	<b>527,07</b>
Massalfasar *	93,91
Massamagrell *	57,16
Meliana	81,01
Moncada	225,01
Museros *	82,02
Paterna *	338,53
Pobla de Farnals *	138,95
Rocafort	376,09
Tavernes Blanques	69,36
Vinalesa	91,55

*\* Estos municipios el incremento está calculado respecto a la situación en 1993*

*Mapa 7. L'Horta Nord.*





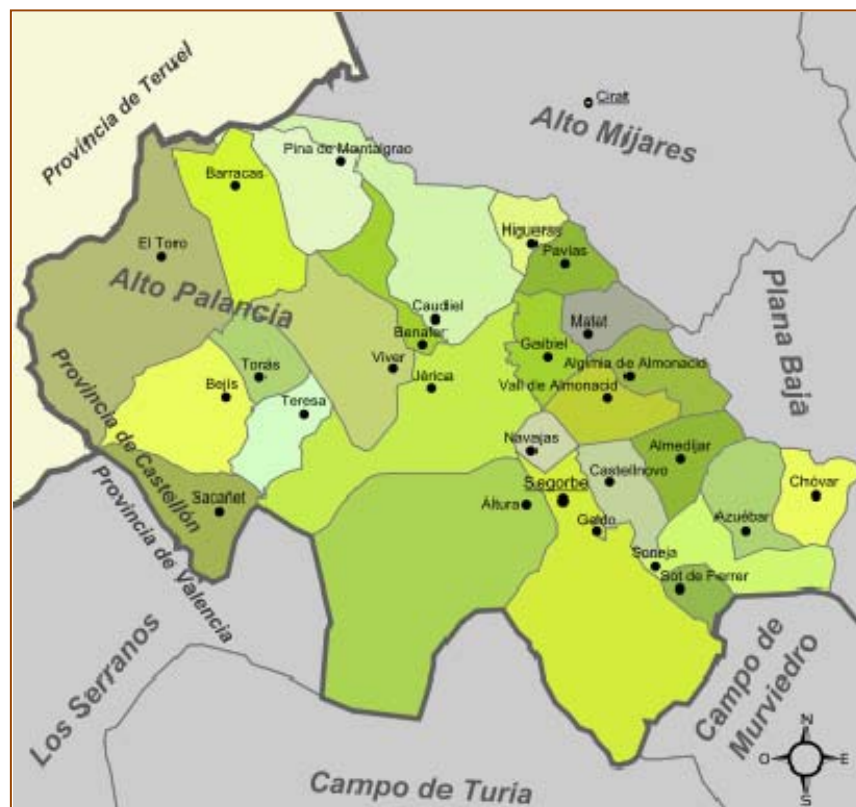
# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

De la misma manera establecemos otra comarca donde sus características difieren notablemente del L'Horta, por su estructura, tanto poblacional, actividades económicas y de desarrollo, e incluso su extensión del suelo urbanizado, nos vamos a aproximar con resultados que debemos comparar y analizar en relación a la aplicación del planeamiento, comarca del Alto Palancia.- • *Mapa 7.*

Por ser una comarca con características de patrimonio ambiental de extraordinario valor, patrimonio cultural y paisajístico y con una localización idónea para aprovechar las dinámicas positivas de las áreas metropolitanas de Valencia y Castellón, además de su potencial turístico rural y residencial. Por encontrarse en una ubicación con municipios que actúan como polo de movilidad e interconexión de otras estructuras urbanas, Segorbe polo principal del eje Sagunto y zona litoral, y áreas metropolitanas de Castellón y Valencia.

*Mapa 8. Comarca de Alto Palancia.*

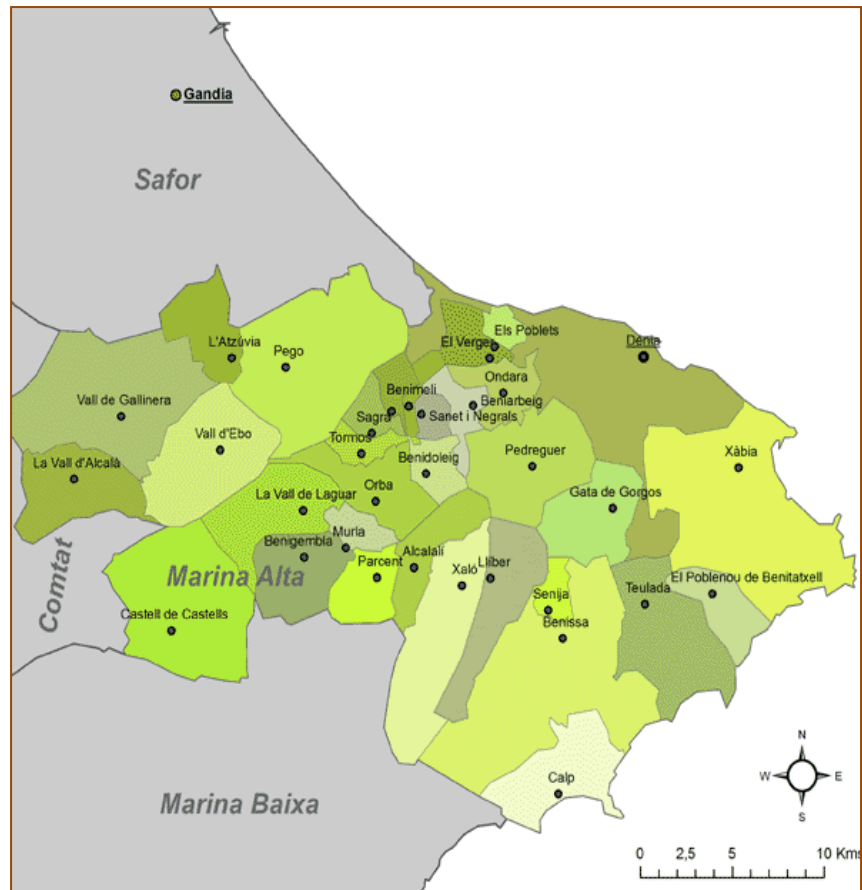


Por último hay que designar la comarca que represente el litoral del Mediterráneo y la evolución poblacional y urbanística de primera y segunda residencia, así como los cambios de infraestructura y mezcla de usos, comunidades y tipologías. La comarca de la Marina Alta.- ● *Mapa 9*, considerada como el eje de interconexión litoral de la provincia de Valencia con la provincia de Alicante, con un gran potencial turístico se ha convertido en una comarca con proporción de suelo urbanizado de las más elevadas de la Comunidad, con predominio de un tejido urbano disperso y de baja densidad y con un importante eje de conexión interior-litoral.

La población de La Marina Alta concentra el 10% de la población de la provincia de Alicante, lo que supone que de cada diez alicantinos uno vive en La Marina Alta. Asimismo esta población equivale al 3,9% de la población censada en la Comunitat Valenciana en 2008.

El porcentaje de población extranjera es del 43,9% casi el doble del que se obtiene para la provincia de Alicante que se sitúa en el 23%.<sup>12</sup> El incremento poblacional en 2008 es del 30,17% con respecto a 2001.

*Mapa 9. Comarca de Marina Alta.*



<sup>12</sup> Instituto Nacional de Estadística. Datos de 2008.

## 1.7 SITUACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA: EL SUELO EN LAS COMARCAS DE L'HORTA NORD, ALTO PALANCIA Y MARINA ALTA.

De las delimitaciones de comarcas establecidas se va a concretar el estudio y su situación actual en los siguientes aspectos.

Estudio poblacional, influencia en el mercado del suelo.

Precios de la Vivienda, demanda de vivienda.

Stock de viviendas de primera y segunda residencia. Desajuste demográfico.

La evolución del precio del suelo, demanda de suelo.

Adaptación de los estudios: periodo desde 1992-2012 y con aplicación de la legislación.

Hasta los inicios en 1994 del urbanismo compacto, propio de las ciudades de la Comunidad Valenciana se desarrollo con un crecimiento sostenido, pero el suelo *discontinuo o urbanismo expansivo* que surge con la entrada de las nuevas regulaciones urbanísticas, a pesar de que el suelo discontinuo alberga un porcentaje de población muy inferior al del suelo continuo, ocupa una superficie bastante más grande que la de este, hay enormes necesidades de suelo.

503

El uso y abuso del urbanismo expansivo es especialmente marcado en las comarcas litorales de la provincia de Alicante: con sólo el 15% del territorio, suponen el 31% de todo el suelo urbano mixto discontinuo de la Comunidad Valenciana. Esto se traduce en que sólo una cuarta parte del suelo *urbano mixto* en el litoral meridional valenciano es continuo (9.079 ha) y el resto es discontinuo (27.264 ha), mientras que el resto, el suelo continuo significa el 45% del total (23.646 ha) y el discontinuo el 55% (28.504 ha).

Este modelo urbano extensivo, con sus pros y sus contras, ha proliferados desde los años 1990, y no sólo a lo largo del litoral, en especial en las comarcas de la Vega Baja y la Marina, sino también alrededor de las áreas urbanas de Alicante (l'Alacantí) y Elche (el Baix Vinalopó), por un lado, y Valencia (l'Horta Oest, el Camp de Túria, l'Horta Nord). Es en esta última comarca metropolitana donde se encuentran los municipios valencianos con mayor proporción de suelo urbano discontinuo respecto al total de usos del suelo: l'Eliana (71%) y Rocafort (61%).<sup>13</sup>

Durante las últimas dos décadas, el urbanismo expansivo (tejido urbano discontinuo) es uno de los usos del suelo que más ha crecido la Comunidad Valenciano, hasta representar un 2,4% del total según los datos de la base de datos SIOSE<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Sanchez Velasco, Amat y otros. "Estudio Socio-económico de la comarca de l'Horta nord" Unidad de investigación de economía y política laboral. Ed. Universidad de Valencia. Departamento de economía aplicada. Noviembre 2005

<sup>14</sup> SIOSE. Sistema de Información sobre Ocupación del Suelo de España, integrado dentro del Plan Nacional de Observación del Territorio (SIOSE 2011).

En la provincia de Alicante llega al 5,5%, y en sus comarcas litorales, al 7,9%, superando el 10% en la Marina Alta.

El crecimiento residencial expansivo en La Comunidad Valenciana responde a diversas causas.

Por un lado, en las comarcas litorales de la Marina Alta, la Marina Baixa y la Vega Baja, una buena parte de los residentes en áreas de urbanismo difuso son ciudadanos noreuropeos, incrementándose de esta forma la vivienda para extranjeros y la vivienda de segunda residencia unifamiliares ocupadas durante los fines de semana o en vacaciones por ciudadanos del centro o del norte de España.

La otra área donde el urbanismo expansivo ha conocido mayor aumento ha sido la periferia occidental de la ciudad de Valencia, en especial l'Horta Oest, el Camp de Túria y l'Horta Nord, que alcanzan una media de un 7% de suelo urbano expansivo.

El tercer tipo de poblamiento expansivo responde a primeras residencias y se concentra alrededor de las áreas urbanas de Valencia y de Alicante. Sus residentes vivían antes sobre un tipo de poblamiento continuo y compacto, en el centro de la ciudad, y retirándose a vivir *al campo* o *al monte*, en una urbanización. Siguiendo el modelo anglosajón, han pretendido mejorar su calidad de vida y estatus social. Con ello, sin embargo, han adquirido una dependencia del automóvil de uso privado que puede interpretarse como una pérdida de calidad de vida, sólo parcialmente compensada por el aumento del espacio, la tranquilidad, etc.

Con independencia de las motivaciones que impulsan la proliferación de este tipo de urbanismo, en primer lugar no se puede apreciar un incremento de demanda de vivienda, son una simple traslación de lugares y tendencias, una nueva forma de crear urbanismo, que de alguna manera ha sido fomentado y avalado por los poderes políticos y el propio planeamiento.

No solo el suelo ha sido el factor determinante en sus consecuencias, por los incrementos de precios que ha generado siendo nefastas para el planeamiento, sino también consecuencias muy nocivas para el medio ambiente, aunque este no es el tema en concreto de análisis.

En concreto las tres comarcas propuestas para el análisis, aunque diferentes en los tipos de suelo y desarrollo urbano: suelo residencial de periferia para l'Horta Nord, suelo residencial de la costa para marina Alta y suelo residencial del interior de ámbito rural para Alto Palancia, tienen un aspecto común, que es el desarrollo de un urbanismo expansivo. Por ello a través de estas tres comarcas, y todos los factores expuestos con anterioridad (población, precios viviendas, stock de suelo o vivienda, demanda, tipologías...) analizaremos como y de qué manera en el periodo legislativo de las normas urbanísticas aplicadas desde 1994-2012 se han desarrollado los precios del suelo y como este ha ido estructurándose con la influencia de la especulación, siendo.

Todo ello es una consecuencia directa de una legislación que no ha tenido en cuenta las implicaciones que supone un planeamiento y urbanismo de este tipo, y sobre todo en el ámbito del mercado del suelo.

## *Estudio poblacional de las comarcas, su influencia en el mercado del suelo.*

En primer lugar, la llegada de población extranjera a España es un fenómeno ya presente a finales del siglo XX, pero adquiere una magnitud notable en el primer decenio del nuevo siglo. En 1998 solo el 2,90 % de la población en España era extranjera, en 2009 ascendía al 13,80 %.<sup>15</sup>

En los primeros años del siglo XXI, la población extranjera, se componía de inmigrantes procedentes mayoritariamente de Rumanía, Marruecos, seguidos del Ecuador, que configuraban en las provincias del suroeste, más del 20 % de la población total, tal y como ocurrió en las comarcas del litoral Alicantino. La mayoría de la población provenía de países de renta inferior a la española, a diferencia de los primeros extranjeros que se asentaron por los años 1970 en las costas del mediterráneo y que procedían de países más avanzados, con rentas medias-altas y retirados del mercado de trabajo.

Los cambios esenciales y la pauta de crecimiento demográfico, se ha consolidado con una relativa reversión de la tendencia al despoblamiento de las provincias del interior, además el fuerte proceso de urbanización llevó al crecimiento de las ciudades intermedias y municipios de más de 100.000 habitantes. Además en los primeros años del siglo XXI, el desplazamiento de la población hacia la periferia de la península siguió intensificándose. Mientras que la población española creció entre 2001-2009 un 1,60 % anual, la población costera creció un 1,90 % anual. En 2009, aproximadamente un tercio (32,70% ) de la población, habitaba en municipios costeros, que representan tan solo un 6,70 % de la superficie del país. De aquí la importancia del análisis poblacional de las comarcas de la Comunidad Valenciana, comarcas costeras y del interior, comarcas, de bordes urbanos de las grandes metrópolis.

La provincia de Valencia hay que destacar unos matices básicos:

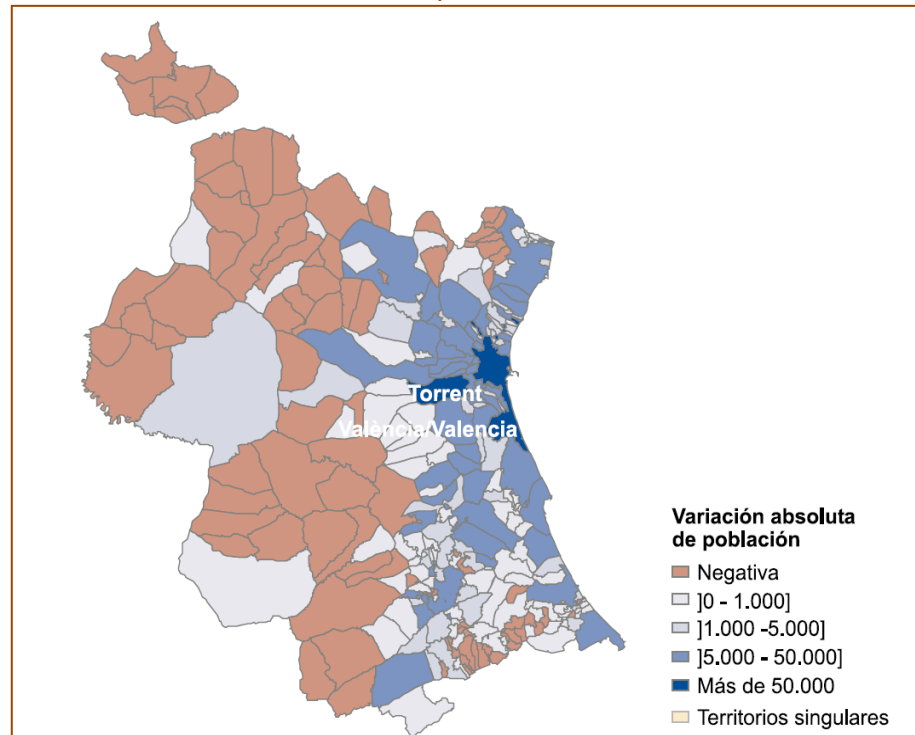
- \* En el año 2007, el 37,70 % de la población se concentraba en el tramo de municipios de 10.001 a 50.000 habitantes.
- \* La población extranjera en Valencia alcanzaba el 11,80 % , frente a la 16,50 % de la Comunidad Valenciana, y sin olvidar el 13,80 % de España.<sup>16</sup>

---

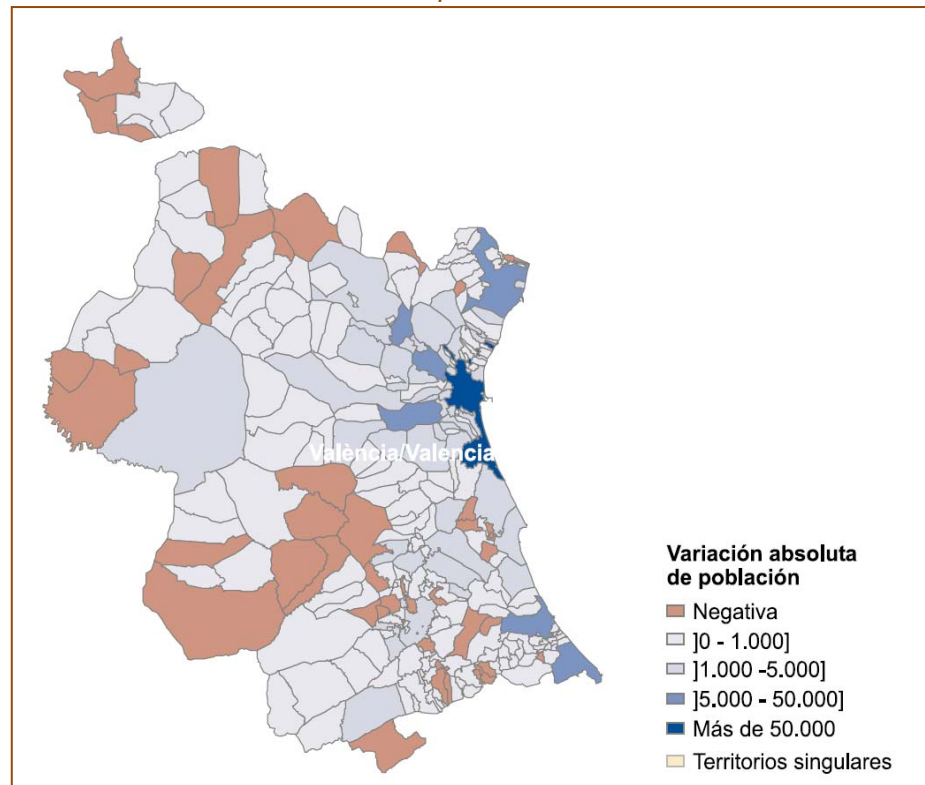
<sup>15</sup> **Fundación BBVA.** Cuaderno 51. "Población en España 1900-2009" Madrid 2009.

<sup>16</sup> **Fundación BBVA.** Cuaderno 29. "Población en Valencia 1900-2007" Madrid 2008

Mapa 10: Variación poblacional de los municipios. 1900-2001



Mapa 11: Variación poblacional de los municipios. 2001-2007



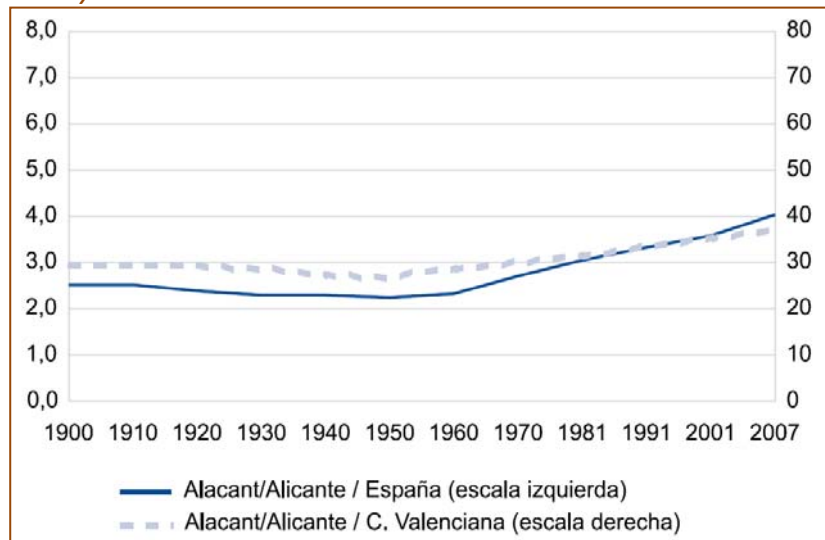
# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

En la provincia de Alicante hay que hacer mención a:

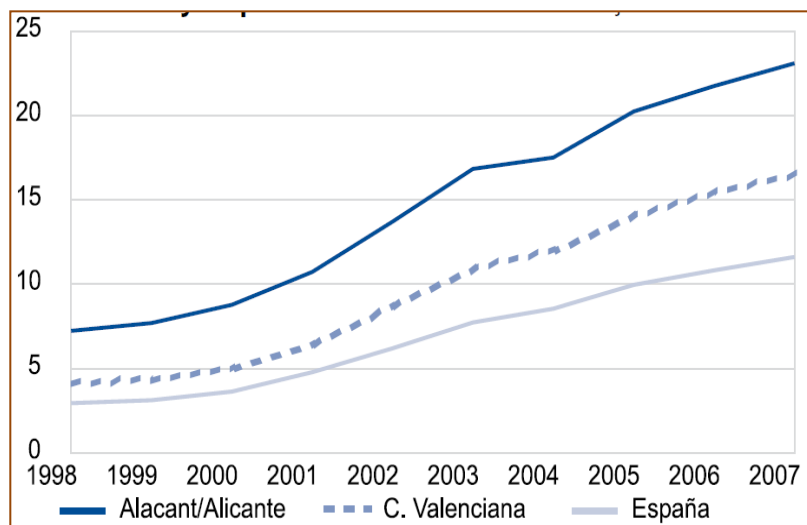
- \* Entre 1900-2007, la población de Alicante ha crecido a una tasa media del 1,28 %, lo que ha permitido multiplicar, prácticamente, por cuatro el número de habitantes.
- \* En el 2007 la densidad de población triplicaba la densidad media del país.
- \* La inmigración de Alicante, correspondía, inicialmente, a jubilados europeos, cerca de la cuarta parte de la población de la provincia de Alicante (23,10 %) había nacido en el extranjero.<sup>17</sup>

*Gráfica 18.- Densidad de población, respecto de España y la Comunitat Valenciana l 1900-2007.*



507

*Gráfica 19.- Población extranjera sobre el total 1900-2007*



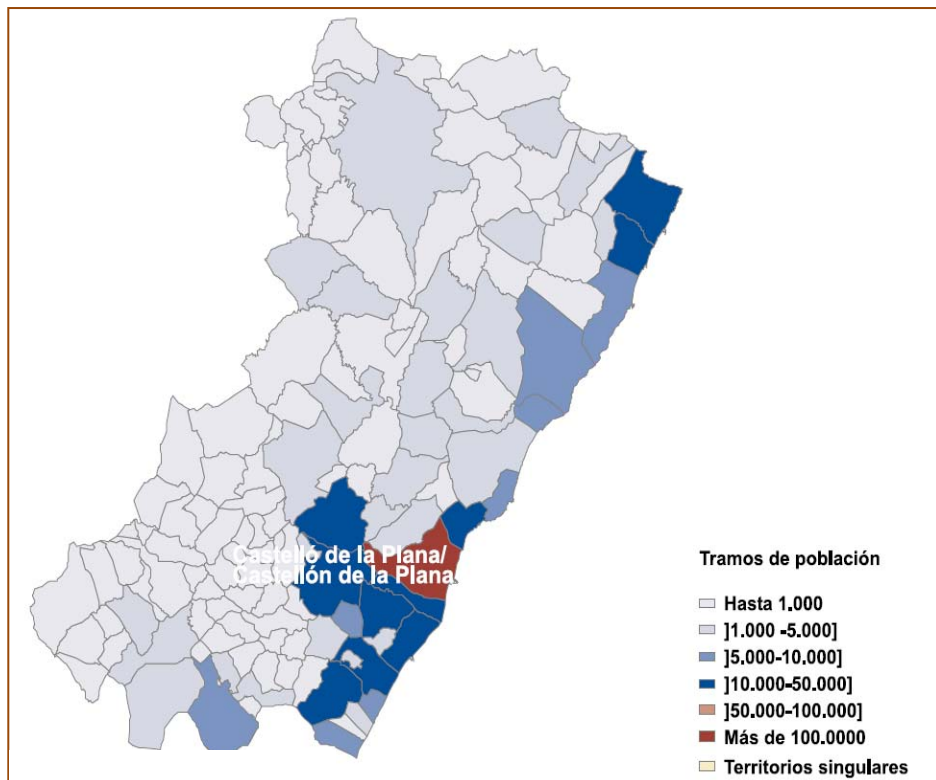
Fuente: INE. Cuaderno 27 Fundación BBVA

<sup>17</sup> Fundación BBVA. Cuaderno 27. "Población de Alicante 1900-2007" Madrid 2008

La provincia de Castellón hay que destacar unos matices básicos:

- \* El interior de Castellón ha perdido población frente a las poblaciones del litoral.
- \* La densidad de población en Castellón (86,4 %) es muy similar a la media de España (89,3 %) en el 2007.
- \* La variación de la tasa de crecimiento entre 1900-2001 (0,4 %), estaba por debajo de la media nacional (0,8 %), sin olvidar que el 65,2 % de la población se concentraba en municipios de menos de 1.000 habitantes, y el 44,2 % en poblaciones de 10.001 a 50.000 Habitantes.<sup>18</sup>

*Mapa 12: Municipios según el número de habitantes. 2007.*



*Fuente: INE (padrón). Cuaderno 28 Fundación BBVA*

De los datos reflejados el incremento de población de la provincia de Valencia, se concentra en las comarcas de L'Horta Nord en municipios de la periferia de la capital, aunque hay un evidente aumento poblacional, la concentración de esta en los municipios periféricos, nos indican que es un traslado de los habitantes hacia viviendas de urbanismo expansivo.

Con respecto a la provincia de Alicante y la comarca de Marina Alta, la población corresponde a extranjeros.

<sup>18</sup> **Fundación BBVA.** Cuaderno 28. "Población de Castellón 1900-2007" Madrid 2008



Y por último la provincia de Castellón, y la comarca del Alto Palancia es una concentración de la población ya existente en municipios más pequeños, una traslación de la forma de vivir.

Realmente la primera conclusión, es que nos encontramos con unas necesidades de aumento de suelo para cubrir las carencias de vivienda por el aumento poblacional, cuanto menos, esta es la teoría de las administraciones y la base la transformación "todo el suelo urbanizable", pero ya se ha demostrado con anterioridad que todo este aumento no es equiparable al aumento de la superficie de suelo transformada, el stock de suelo que se va a generar en las tres comarcas aquí estudiadas, se hubiera justificado por el incremento poblacional y por lo tanto por la necesidad de viviendas de primera o segunda residencia. El suelo así necesario hubiera entrado en un mercado especulativo regulado por la oferta y la demanda, pero este mercado de suelo no se produjo, como ya hemos visto en los análisis anteriores.

### **El precio de la vivienda y su demanda, stock y la influencia en el mercado del suelo.**

El factor demográfico básico se ha visto potenciado por otras causas que han hecho aumentar la demanda de viviendas, y que no ha sido en función del volumen real de población. En principio, si aumenta la población, mayores serán las necesidades de habitación, y por tanto, mayor será la demanda de viviendas, y mayor la necesidad de transformación del suelo. Analizando las variables de naturaleza sociocultural se debería concretar si estos indicadores poblacionales y más concretamente la evolución del número total de habitantes, la variable demográfica básica, han sido suficientes y proporcionales a las necesidades de viviendas y de suelo.

La población Española y en concreto en las comarcas a analizar, ha registrado en las últimas décadas (1998-2008), como ya hemos visto, cifras de población que permiten deducir que la demanda de viviendas ha debido incrementarse en términos absolutos y de forma moderada en la última década, pero no con la desproporción real entre ejecución de viviendas e incremento de población. No obstante, los datos globales deben ser matizados con una valoración más detallada, ya que la demanda de viviendas varía en función de otros factores y variables muy significativas.

Factores socioculturales  
Factores económico-financieros  
Factores jurídicos

Las variables socioculturales son:

- La prolongación de la permanencia de la tercera edad en sus propias viviendas debido al aumento de la esperanza de vida de la población, lo que da lugar a que ni los hijos ni tan siquiera los nietos puedan acceder a esa vivienda, teniendo que fundar su hogar en otra vivienda alternativa.

- La inmigración que genera dos colectivos bien diferentes, uno con escasos recursos económicos (procedentes principalmente del norte de África, Europa del Este y América del Sur), que tiende a demandar viviendas más baratas, y otro con más recursos económicos (fundamentalmente con origen en Gran Bretaña, Alemania y los Países Escandinavos) centrado principalmente en las zonas del litoral y en los territorios insulares.

- La adquisición de viviendas con finalidad turístico-especulativas. El desigual reparto de la propiedad del parque de viviendas y el porcentaje de viviendas desocupadas, resultan, en buena medida, determinantes de la demanda de viviendas como inversión. Así, España se encuentra entre los países europeos con mayor número de viviendas secundarias desocupadas, y el caso excede en la Comunidad Valenciana, supera al resto de las estadísticas.

Otro factor sociocultural que también habría tenido su incidencia en la demanda final de viviendas, es el aumento de los hogares monoparentales y unipersonales. Si bien es verdad que un aumento en la población implica mayores necesidades de vivienda, la verdadera unidad de consumo no son las personas individualmente, sino la familia o unidad de convivencia, en su sentido económico. Por tanto, la demografía influirá en la demanda del número de viviendas y en la demanda de suelo para la construcción de estas, en tanto en cuanto el aumento de población suponga un aumento del número de familias.

510

En la última década censada (1991-2001) se crearon más de dos millones y medio de nuevos hogares, pasando de 11.736.376 a 14.270.656 (según datos de vivienda principal censada, lo que ha supuesto un incremento de más del 21%). Producto, en buena parte, del rápido aumento de los hogares con un solo miembro, debido a la creciente tendencia de la población a vivir sola, y del incremento del número de hogares monoparentales, derivado del aumento de madres solteras y rupturas matrimoniales con hijos. Este proceso de cambio de los hogares ocurrido en los últimos años, además de su relevancia en la evolución de la demanda de vivienda, resulta determinante para prever el comportamiento en términos de volumen y tipología de demanda.

Y por último, habría que destacar dentro de estas variables sociológicas la disminución progresiva de la vivienda en alquiler, un mercado residencial divergente respecto al resto de Europa. España se ha convertido en la imagen de “la vivienda en propiedad”. Según el Banco Central Europeo en el año 2000 sólo una de cada diez viviendas españolas se destinaba al alquiler, 22 puntos porcentuales menos que la Unión Europea.

Las variables económico-financieras a analizar son:

La demanda de vivienda se encuentra determinada por variables económicas, por la evolución de los salarios o la renta disponible como las principales variables explicativas de carácter económico que determinan esta demanda. En este sentido, el análisis del mercado laboral en el período muestra una importante mejora del empleo. La ocupación de los jóvenes de edades comprendidas entre los 20 y los 34 años se situó en 2001 en el 63%, nivel desconocido por este segmento de población, y que ha

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

empujado al alza la demanda de viviendas. Según datos del Instituto Nacional de Estadística, la renta experimentó un crecimiento del 31,1% en precios constantes desde 1995 a 2002, con una media anual de crecimiento superior al 3,5%.

Y por último el sector financiero varió las condiciones de financiación, facilitando de este modo el acceso a la vivienda a hogares que de otra forma habrían quedado excluidos del mercado inmobiliario.

Las variables y factores del entorno jurídico, que son:

Como las administraciones, central, autonómica o local, pueden influir puntualmente de forma artificial dictando normas jurídicas que faciliten el acceso a la propiedad o subvencionando parte de los alquileres de los hogares con rentas más bajas. Este hecho puede repercutir en la demanda de viviendas. Especial interés tiene en este sentido, el análisis de la fiscalidad, en concreto, resultó determinante la entrada en vigor de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, donde se establecían tres modalidades de inversión en vivienda que admiten desgravaciones fiscales: la cuenta vivienda, la adquisición de vivienda habitual y la rehabilitación.

Estas deducciones supusieron una importante rebaja en el desembolso final exigido por la vivienda, además de poder gozar de una exención por reinversión en vivienda, que junto a esta alta rentabilidad de la vivienda, provoca la compra como activo y su mantenimiento en la cartera, unido a la necesidad social de tener una vivienda en propiedad. Así, la fiscalidad española tiende a favorecer claramente el régimen de tenencia en propiedad frente al alquiler.

Estos tres factores están también presentes en las comarcas que estamos analizando. Son estas y otras variables que a medio y largo plazo influyen sobre el parque total inmobiliario, que comprendería las viviendas ocupadas/desocupadas y el stock del suelo. Son por tanto los factores que pueden afectar tanto los precios como a los indicios especulativos de un urbanismo de expectativas y beneficios rápidos.

## Censo poblacional de viviendas familiares

Comarca	año 2001	año 2011	Variación decenal (%)
L'Horta Nord	79.545	86.358	6.831 (7,89 %)
Marina Alta	51.776	79.545	27.769 (34,91 %)
Alto Palancia	8.505	10.533	2.028 (19,25 %)

Fuente: Generalitat Valenciana. Conselleria d'Economia, Indústria, Turisme i Ocupació.  
Portal estadístico IVE. Elaboración propia

**Stock y construcción de viviendas. Desajuste en la previsión demográfica**

Uno de análisis que con mayor incidencia han influido en la previsión de suelo urbano y por tanto en la extensión de la actividad inmobiliaria ha sido, al menos como justificación teórica, las expectativas de crecimiento demográfico. Los cálculos de población han justificado, especialmente en cada plan general, los aumentos de suelo urbano y urbanizable. Ya se pudo constatar, como en la crisis de los setenta fue la escasa capacidad de reacción de la actividad inmobiliaria ante la reducción de la demanda la que agudizó los efectos negativos, produciéndose un superávit de viviendas y una completa desvinculación del crecimiento demográfico e inmobiliario.

A la vista de la situación demográfica y la insistente transformación de suelo para el parque de viviendas nacido desde el periodo de 1994-2012, en la crisis inmobiliaria general de 2007, que se prolonga hasta la actualidad, es importante extrapolar los comentarios que se realizaron en 1986 sobre la crisis anterior, la de 1973-1981, con dinámicas semejantes, por no decir idénticas, a las actuales. En un libro editado en aquel año se puede leer el siguiente fragmento referido al área metropolitana de Valencia, cuya extensión se justifica por su importancia:

*“La reducción de la tasa de incremento demográfico ante la ausencia de la aportación inmigratoria a lo largo del período 1973-1981 y el descenso del poder adquisitivo de amplios sectores de la población, provoca una crisis en la demanda de viviendas, por contracción e insolvencia. El sector inmobiliario no reacciona de forma inmediata ante la nueva situación y se prosigue en la actividad constructora, generándose un superávit en el parque residencial que conlleva la crisis en el sector, con quiebra y desaparición de múltiples empresas constructoras de pequeño tamaño”<sup>19</sup>.*

512

No estamos negando la evidencia, es decir, que el área metropolitana de Valencia, y en concreto en las comarcas de L’Horta, Marina Alta y Alto Palancia, han conocido incrementos demográficos importantes en estas décadas, debido especialmente a la venida de inmigrantes, sino solamente mostrar, con la evidencia de los datos y estadísticas, que los cálculos que sirvieron como argumento para promover la actividad inmobiliaria, crearon una bolsa de viviendas importante que no ha sido absorbida por la demanda de la población.

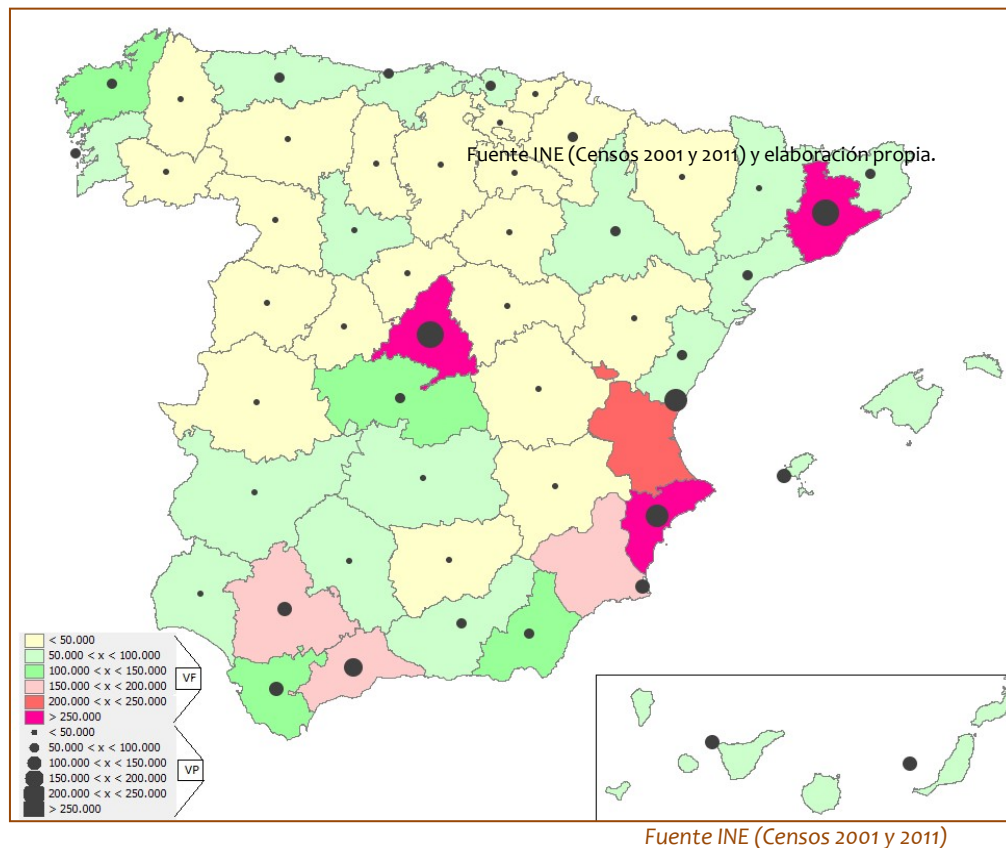
Pero este aumento poblacional se hizo patente también en todo el territorio nacional. En el .- ●*Mapa 13*, las provincias con mayor incremento de viviendas familiares, por encima de 200.000 unidades, fueron Madrid, Barcelona, Alicante y Valencia.

---

<sup>19</sup> **VVAA** “La Gran Valencia. Trayectoria de un plan general. Valencia” Ed. Conselleria d’Obres Públiques, Urbanisme i Transport. Generalitat Valenciana, 1986 pp 716.

---

Mapa 13. Variación inter-censal: vivienda familiar y principal (unidades). 2012



Esta situación provocó una reacción al alza de los precios de las viviendas y de la nueva oferta, que fue tan espectacular como recesiva. En todo el territorio el aumento medio real anual de los precios de la vivienda en el decenio 1998-2007 fue del 12%. El crecimiento nominal de los precios de las viviendas multiplicó en seis veces el correspondiente a los precios de consumo y a los salarios. El parque de viviendas, equivalente al conjunto de la nueva oferta, creció a un ritmo de casi 700.000 nuevas viviendas al año en la etapa en cuestión.

Según la Contabilidad Nacional de España (INE), la inversión en vivienda, que aumentó a un ritmo medio anual del 7,8%, duplicó el crecimiento del conjunto de la economía. La construcción residencial aportó de forma directa casi un punto anual al aumento real del PIB en la fase expansiva mencionada y su valor corriente alcanzó en 2007 una participación en el valor del PIB próxima al 9,5% frente al 4,7% en 1997.

En dicho periodo se produjo un círculo: construcción residencial, empleo-nuevos hogares, construcción residencial, situación que parecía prologarse de forma indefinida y que el resultado fue el inicio de una gran crisis y el acumulo de las viviendas, un stock de viviendas y de suelo que excedían de las necesidades reales. Esta situación fue más gravosa para la Comunidad Valenciana donde el stock de las viviendas superaba y supera los porcentajes medios de todo el territorio.





Realmente no ha existido una necesidad inminente de construcción de viviendas para abastecer la demanda, no ha sido necesaria prever de suelo al territorio de la Comunidad, urbanizar y transformar. La consecuencia han sido clara no se ha generado una oferta en consonancia con la demanda, y por tanto a la espera de esta la tendencia ha surgido la retención de suelo.

LRAU, podemos asegurar que, sin ser consciente de la situación del mercado, los generó los resultados que a continuación se exponen.

En las tres comarcas representativas de la Comunidad Valenciana, se puede observar mercado de vivienda y del suelo:

Vivienda/población del área metropolitana, vivienda de primera residencia *“Comarca de L’Horta Nord”*

Vivienda/población de la costa, vivienda de segunda residencia *“Comarca de Marina Alta”*

Vivienda/población del interior, vivienda de primera y segunda residencia *“Comarca del Alto Palancia”*

*Cuadro 8. Viviendas por clase y periodo de construcción del edificio en 2011 (Unidades y %)*

	V. Familiar	V. Principal	V. Secundaria	V. Vacía	% VP	% VS	% VV
<b>COMUNIDAD VALENCIANA</b>							
<b>Total</b>	<b>3.147.062</b>	<b>1.986.896</b>	<b>655.137</b>	<b>505.029</b>	<b>63,13</b>	<b>20,82</b>	<b>16,05</b>
Anterior 1940	337.612	197.759	57.414	82.439	58,58	17,01	24,42
1941-1980	1.329.605	870.787	256.328	202.490	65,49	19,28	15,23
1981-2011	1.373.771	831.810	334.629	207.332	60,55	24,36	15,09
De 1981 a 1990	411.359	242.112	122.218	47.029	58,86	29,71	11,43
De 1991 a 2001	447.845	289.904	103.546	54.395	64,73	23,12	12,15
De 2002 a 2011	514.567	299.794	108.865	105.908	58,26	21,16	20,58
No consta	106.074	86.538	6.767	12.769	81,58	6,38	12,04

*Fuente: INE (Censo 2011. Elaboración Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo. Boletín espacial censo de viviendas 2011. Observatorio de la Vivienda.*

Extrapolando los estudios realizados en toda la comunidad podemos también comprobar que las tres comarcas donde se está realizando el estudio los resultados para el 2001 y el 2011 son:



# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

*Cuadro 9. Viviendas por clase y periodo de construcción del edificio en 2001 y 2011 (unidades y %)*

<b>Año 2001</b>	<b>V. Familiar</b>	<b>V. Principal.</b>	<b>V. Secundaria</b>	<b>V. .Vacía</b>	<b>% VP</b>	<b>% VS</b>	<b>% VV</b>
<b>COM. VALENCIANA</b>							
Comarca L'Horta Nord	93.679	64.131	8.189	17.220	68,458	8,742	18,382
Comarca Marina Alta	127.152	53.343	55.564	17.339	41,952	43,699	13,636
Comarca Alto Palancia	21.443	8.948	9.526	2.713	41,729	44,725	12,652
<b>Año 2011</b>	<b>V. Familiar</b>	<b>V. Principal</b>	<b>V. Secundaria</b>	<b>V. Vacía</b>	<b>% VP</b>	<b>% VS</b>	<b>% VV</b>
<b>COM. VALENCIANA</b>							
Comarca L'Horta Nord	118.606	86.358	13.446	18.802	72,811	11,337	15,852
Comarca Marina Alta	161.812	75.351	48.595	37.866	46,567	30,032	23,401
Comarca Alto Palancia	27.762	10.533	10.180	4.049	37,940	36,669	14,585

Fuente: IVE Censos de población y vivienda 2001-2011. Elaboración propia.

517

*Cuadro 10. Número de viviendas en comarca L'Horta Nord. 2011*

	<b>2011</b>			
	<b>Total</b>	<b>Viviendas principales</b>	<b>Viviendas secundarias</b>	<b>Viviendas vacías</b>
<b>Comunitat Valenciana</b>	3.147.062	1.986.896	655.137	505.029
<b>Provincia de Valencia</b>	1.452.545	1.014.658	223.885	214.002
<b>L'Horta Nord</b>	118.606	86.358	13.446	18.802
<b>46009 - Albalat dels Sorells</b>	1.885	1.350	-	519
<b>46013 - Alboraya</b>	12.974	9.073	1.906	1.995
<b>46014 - Albuixech</b>	2.019	1.477	-	460
<b>46025 - Alfara del Patriarca</b>	2.058	1.250	-	722
<b>46032 - Almàssera</b>	3.488	2.823	-	509
<b>46074 - Bonrepòs i Mirambell</b>	1.901	1.396	-	438
<b>46078 - Burjassot</b>	18.287	15.037	1.043	2.207
<b>46117 - Emperador</b>	-	-	-	-
<b>46126 - Foios</b>	3.556	2.722	-	800
<b>46135 - Godella</b>	5.964	4.654	628	682
<b>46163 - Massalfassar</b>	1.226	991	-	199
<b>46164 - Massamagrell</b>	8.049	5.834	564	1.651
<b>46166 - Meliana</b>	5.398	4.245	-	984
<b>46171 - Moncada</b>	10.992	8.112	795	2.085
<b>46177 - Museros</b>	3.175	2.357	-	634
<b>46199 - Poble de Farnals, la</b>	7.963	3.192	4.015	756
<b>46204 - Puig de Santa Maria, el</b>	6.736	3.563	2.778	395
<b>46205 - Puçol</b>	9.099	7.222	254	1.623
<b>46207 - Rafelbunyol</b>	4.302	3.394	173	735
<b>46216 - Rocafort</b>	2.987	2.347	254	386
<b>46237 - Tavernes Blanques</b>	4.481	3.662	-	720
<b>46260 - Vinalesa</b>	1.763	1.388	-	283

Fuente: IVE Censos de población y vivienda 2001-2011

Es muy significativo el resultado obtenido en el año 2001, porque son en las comarcas más próximas al área metropolitana donde existe un mayor número de viviendas principales, siendo las comarcas de la costa en la que las viviendas principales se equiparan en número a las viviendas de secundaria, al igual que las comarcas del interior. Es también muy significativo que el número de viviendas vacías, ya en el año 2011, no desciende del 14,50 % y se acentúa su porcentaje en las comarcas de la costa alcanzando el 23,40 %.

Otro dato es que el incremento que se produce en el periodo desde 2001 al 2011 tanto de viviendas principales como secundarias, en las dos comarcas que representan a las familias con vivienda de primera o segunda residencia: L'Horta Nord y Marina Alta, son porcentajes que van a parar a engrosar el número de vivienda vacía.

En esta década no eran necesarias la ejecución de más viviendas, el parque y stock de viviendas era suficiente para abastecer los dos mercados. En cambio en las comarcas del interior, se va produciendo un equilibrio de ejecución de vivienda principal y secundaria, descendiendo en número, pero nos encontramos que las viviendas vacías siguen aumentando, por lo tanto la conclusión es idéntica, no era necesario la incentivación para ejecutar viviendas porque se sigue aumentando el número de vivienda vacía.

También hay otros datos que debemos de abordar e incorporar al estudio del estado de la vivienda en nuestra Comunidad, y que son los resultados de la política del suelo y de la vivienda en estas últimas décadas, hasta el año 2012, a nivel nacional y de las CC.AA. Conviene detallar, de forma breve:

518

\*La edificación representa en España, en el 2012, un 8% del PIB (Producto Interior Bruto), frente al 5% de la media comunitaria.

\* En España hay 1,5 viviendas por hogar, mientras que la media europea es de 1,1.

\*En 1987 el precio de la vivienda en España equivalía a 3 veces el salario medio anual, aumentando en 2003 hasta 7 veces.

\* El alquiler representa en España tan sólo el 11% de las residencias; la media comunitaria es del 30%.

En la - ● *Gráfica 18 y 19*, tenemos el resumen de la situación de las viviendas en la Comunidad Valenciana, encontrándonos con un 16 % de viviendas desocupadas y con una ocupación del 63,10 %. frente a otras capitales de provincia, sin ser de la envergadura de las nuestras, tanto Valencia, Castellón como Alicante, difícilmente se puede acusar que la falta de viviendas construidas sea el germen fundamental del alza de precios. Antes de elevarse los precios por ausencia de oferta, sería lógico que se hubiese liberado en gran medida el stock de viviendas vacías. En España y en la Comunidad Valenciana la tradición de poseer una vivienda en propiedad tanto de primera como de segunda residencia y las ventajas económicas que tiene dicho modo de tenencia hace que la proporción del porcentaje de viviendas ocupadas en régimen de propiedad, sea el más alto de la Unión Europea. Otro hecho destacable en el cuadro es la elevada proporción de viviendas secundarias, hasta un 25%, frente al 8% de media en la Unión Europea. Por su parte también destaca la elevada proporción de

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

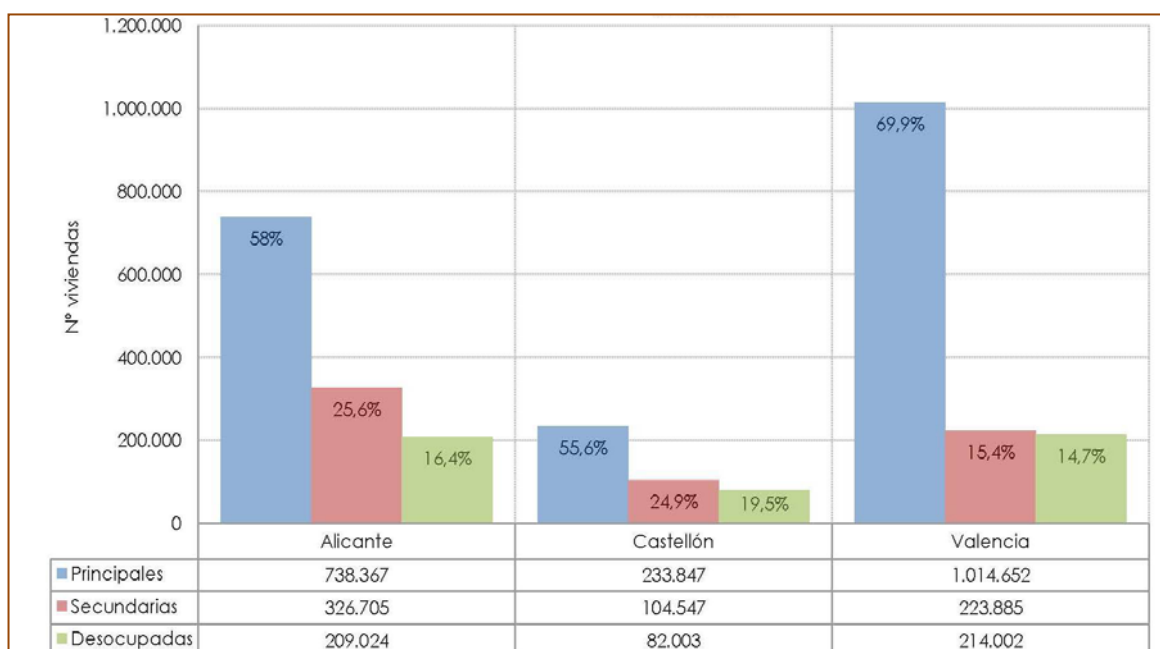
viviendas desocupadas que se sitúa en torno al 19,5% en Castellón, mientras que dicha proporción en la media de la Unión Europea es tan sólo del 5,9%.

*Gráfica 18. Distribución de las viviendas según tipo de vivienda en la Comunidad Valenciana. Año 2011*



519

*Gráfica 19. Distribución de las viviendas según tipo de vivienda y por provincias. Año 2011*



Fuente: Generalitat Valenciana. Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente. Observatorio Valenciano de la Vivienda.

**La evolución del precio del suelo y su demanda, stock y su influencia en el mercado de la vivienda.**

Hemos constatado que el parque de viviendas en la comarcas objeto de análisis de la Comunidad Valenciana en el periodo de cambio de las Legislación Estatal y Autonómica desde 1994 hasta el año 2011 han resultado valores con un stock de viviendas sin ocupar, viviendas vacías, muy elevados. Ya en la última década del siglo pasado nos encontramos con un panorama de una gran oferta de viviendas, y al mismo tiempo una gran demanda de viviendas, pero de alguna manera inalcanzable por no ser asequible por el precio de las mismas, perdiéndose el equilibrio del mercado oferta-demanda.

Seguidamente analizaremos cuales fueron las posibles causas de este desequilibrio que consecuentemente llevo aparejada la subida de los precios y a la especulación en el mercado inmobiliario. Pero antes de llegar a ciertas conclusiones, de la misma manera, debemos contrastar cómo ha sido el desarrollo del precio del suelo y del stock de suelo en las comarcas de L'Horta Nord, Alto Palencia y Marina Alta.

El stock o reserva de suelo actualizada a fecha de 2013, con datos de base del SIOSE - sistema de información sobre ocupación de suelo en España-, ascendía a 52.000 hectáreas de terreno, de las que 43.500 permanecerían en estado rústico y otras 8.500 se han quedado a medio ejecutar con la crisis. Estos suelos incluyen desde solares dispersos por los cascos urbanos a grandes desarrollos urbanísticos aprobados, que no han visto la luz. Todo no se ha generado en los años del boom inmobiliario, pero sí en su mayor parte.

520

En el .- ●*Cuadro 7* anterior, sobre el incremento de área de suelo urbanizado, comprobamos que en el año 2000, y con referencias desde 1987, municipios como Godella, Rocafort, Alboraya, y Paterna, alcanzaron porcentajes del 527,07 %, 376,09 %, 348,66 % y 338,53 %, solo municipios como Alfara del Patriarca se quedaron en el 41,13 %, valor que aunque a simple vista parece pequeño no es despreciable, ya que por extensión del término municipal no resulta pequeña. Nos planteamos inicialmente que la transformación de suelo estaba justificada por la necesidad de la producción de viviendas, por su demanda, por necesidad del crecimiento de población, o por la el incremento del número de familias, pero ninguno de estos datos justifica las transformaciones de suelo, y aún más la rapidez con que el territorio Español y las comarcas analizadas fueron objeto del cambio.

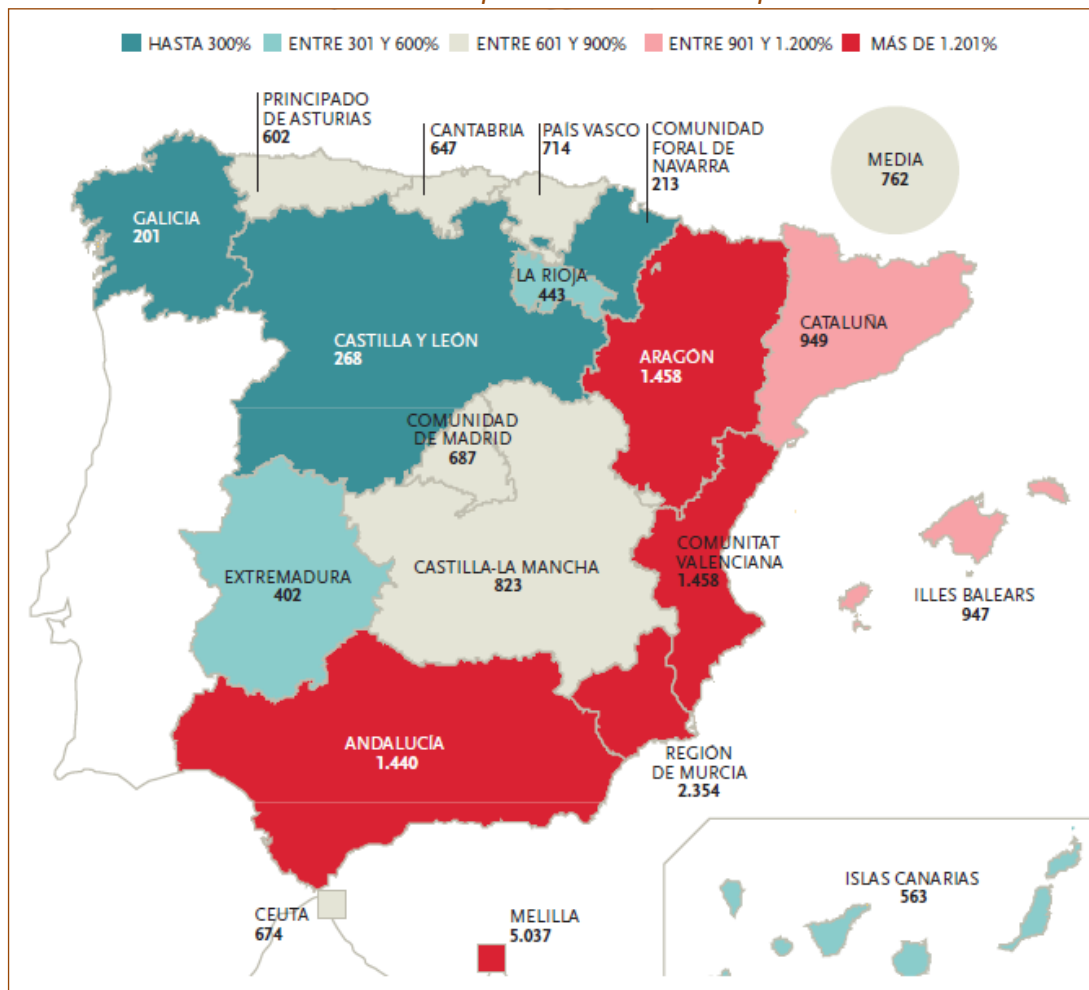
Según Burriel, hay suelo suficiente para atender una demanda normal de vivienda durante más de tres décadas. *“El potencial edificatorio sería de 1,35 millones de viviendas, de las que 215.000 se podrían construir enseguida. Casi la mitad se concentraría en la provincia de Alicante y otro 22% en la de Castellón, muy por encima del peso poblacional y territorial de ambas”*, expone Burriel. Se atenderían las necesidades de vivienda por espacio de 38 años, hasta aproximadamente el año 2050, a razón de 35.000 anuales, la demanda natural es de 4 o 5 residencias por cada 1.000 habitantes.

Pero con este stock de suelo y viviendas, los precios del suelo no han sabido consolidarse de forma espontánea y a través de la oferta y la demanda.

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

Mapa 17. Crecimiento del precio del suelo 1990-2007.



521

Fuente: Boletín Fundación BBVA N.º 21 - I/2010. BBVA -Ivie

Durante el periodo inmobiliario y legislativo (1997-2007), el valor de las viviendas en España aumentó un 288%. Ese crecimiento se debió principalmente al incremento de precios (83,9%), correspondiendo el resto al aumento de la superficie construida (16,1%). Del incremento de valor correspondiente a los precios, el 83,6% es debido a la subida del precio del suelo, y el 16,4% restante, a la variación de la edificación.<sup>20</sup>

Los datos revelan que el valor de la vivienda ha aumentado especialmente desde 1998 debido, sobre todo, al crecimiento de los precios, que se han incrementado en una tasa media anual del 12% entre esa fecha y 2007. En ese mismo período, el IPC aumenta en una tasa del 2,9%. La superficie total ocupada por viviendas ha crecido a un ritmo mucho menor que sus precios, en una tasa anual del 2,3%, aunque superior a la tasa de crecimiento de la población (1,4%). Entre 1990 y 2007 el valor de la vivienda ha crecido un 468% o, lo que es lo mismo, se ha multiplicado por 5,68.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> BBVA Boletín Fundación BBVA N.º 21 - I/2010. BBVA -Ivie.

<sup>21</sup> BBVA Boletín Fundación BBVA N.º 21

En el período 1990-2008, los precios de las viviendas han crecido en una tasa anual acumulativa del 8%, mientras que la variación del IPC era del 3,8% anual.

Además, durante el *boom* inmobiliario (1997-2007), los precios de la vivienda han crecido en una tasa media anual del 12%, según revela el estudio.

*Cuadro 10. Valor del Stock de viviendas en la CC.AA y variación anual*

<b>Valor del stock de viviendas por comunidades autónomas, 1990-2007</b> (millones de euros)				
	1990	1998	2007	Tasa de variación anual 1900-2007
Andalucía	104.923	161.518	771.522	12,5%
Aragón	21.791	32.704	138.613	11,5%
Asturias (Principado de)	18.870	28.083	88.079	9,5%
Baleares (Illes)	25.845	40.698	162.936	11,4%
Canarias	33.611	56.748	182.337	10,5%
Cantabria	12.256	19.751	70.083	10,8%
Castilla y León	59.093	80.559	234.244	8,4%
Castilla-La Mancha	28.610	42.948	176.484	11,3%
Cataluña	182.398	279.125	993.395	10,5%
Ceuta (Ciudad autónoma de)	649	889	3.875	11,1%
Comunitat Valenciana	100.178	154.698	549.054	10,5%
Extremadura	13.698	20.543	62.218	9,3%
Galicia	57.149	73.604	206.821	7,9%
Madrid (Comunidad de)	177.668	259.161	928.782	10,2%
Melilla (Ciudad autónoma de)	407	735	3.544	13,6%
Murcia (Región de)	18.887	30.716	130.066	12,0%
Navarra (Comunidad Foral de)	14.749	21.496	60.802	8,7%
País Vasco	49.049	83.532	278.006	10,7%
Rioja (La)	6.227	8.103	31.028	9,9%
España	926.057	1.395.610	5.071.890	10,5%

Fuente: Boletín FUNDACIÓN BBVA N.º 21 - I/2010. BBVA -Ivive

El crecimiento de los precios de la vivienda durante ese segundo período, se dice que se debe, sobre todo, a los aumentos en los precios del suelo, que han alcanzado tasas de variación medias anuales del 25,2%. Como consecuencia de estos elevados ritmos de crecimiento, en diez años el valor del suelo de uso residencial se ha multiplicado por 7,5. Los precios de la edificación también han crecido con fuerza (6,7%), claramente por encima del IPC pero mucho menos que los del suelo.

Realmente son datos y estadísticas abrumadoras pero que debemos conocer si verdaderamente el suelo es el causante de estos cambios de valor, si era necesario liberalizar el suelo. Porque son muchos los que piensan que el incremento de valor correspondiente a los precios, es debido, mayoritariamente a la subida del precio del suelo, y el resto a la variación de la edificación.

## La influencia de las políticas Autonómicas y Estatal para el desarrollo del suelo y su especulación

En el análisis de la situación del mercado del suelo y vivienda en España y en las comarcas de la Comunidad Valenciana merecen destacar el papel relevante desempeñado por los gobiernos locales y autonómicos. En la Comunidad Valenciana se calificaron importantes superficies de suelo como urbanizable residencial, aportando así amplias facilidades a la promoción de nuevas viviendas, y ello con frecuencia en detrimento de actividades productivas alternativas. El planeamiento local estuvo dominado por la búsqueda de resultados a corto plazo, poniéndose en valor el suelo municipal tanto para vivienda como para cualquier actividad que generase beneficios rápidos.

La vivienda en propiedad adquirida está ligada a las variables como el precio de venta de la vivienda, el tipo de interés del préstamo empleado en la compra, la relación préstamo/valor de la adquisición, el plazo del crédito en cuestión, la renta familiar y la fiscalidad de la vivienda. Esto significa que el valor del producto inmobiliario está afectado por múltiples variables que no necesariamente son directas del desarrollo urbanístico y del mercado del suelo.

La transformación del producto inmobiliario, la producción de las viviendas, está ligada a las variables del precio y coste de la edificación, precio del suelo, políticas administrativas y beneficios empresariales.

Antes de analizar cuál es la verdadera aportación del valor del suelo en la vivienda, y cómo se ha desembocado a una especulación del mismo, hay que exponer ciertos instrumentos de la política de vivienda, del producto inmobiliario, que afectan a la economía, sociología y política urbanística de nuestra Comunidad Valenciana y el resto del territorio Español.

### Fiscalidad de la Vivienda

Como ya se ha dicho anteriormente, la vivienda es un elemento muy relevante en el patrimonio de las familias y también es una fuente potencial de obtención de renta.

El tratamiento fiscal de la vivienda suele situarse entre el gravamen y los incentivos o bonificaciones fiscales. La diversidad de empleos posibles de la vivienda (bien de uso, inversión patrimonial o empresarial) implica que el tratamiento que la política fiscal confiere a la vivienda resulte dificultoso.

El valor de la vivienda se utiliza en España como base para gravámenes que afectan a los tres niveles administrativos, Estado, Autonomías y Corporaciones Locales. Como sabemos, la recaudación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, procedente en su mayor parte de las transacciones de

viviendas, forma parte del presupuesto de ingresos de los gobiernos autonómicos, y el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) sobre las ventas de viviendas nuevas que corresponde al Estado.

Se considera que la recaudación de los impuestos de bienes inmuebles y de los tributos asociados con el desarrollo del planeamiento urbano ha llegado a suponer el 50% de los ingresos fiscales totales de los Ayuntamientos.

En el conjunto de la fiscalidad citada, y según estudios realizados, al trasladarse íntegro al comprador, se aproximaría al 15% del coste total de adquisición (incluidos impuestos) de la vivienda de nueva construcción. De dicha fiscalidad, el 31% corresponde a la Autonomía, el 28% al Ayuntamiento y el 41% al Estado. Pero así y todo se considera, que la fiscalidad que grava en España la propiedad de la vivienda no resulta excesiva si se la compara con la vigente en otros países occidentales, en especial cuando se trata de una vivienda destinada a residencia habitual. Por lo tanto siempre nos encontramos con una situación de estimulación política para la compra de viviendas.

El crecimiento intenso entre 1998 y 2005 de las transacciones inmobiliarias, de la construcción de nuevas viviendas entre 1998-2006 y de los precios de venta entre 1998-2007, tres periodos muy significativos para incidir de forma evidente sobre el aumento de la recaudación de los municipios y comunidades. Este aumento recaudatorio, fomentado por las administraciones, ha sido de forma singular en las comarcas de la costa mediterránea y el área metropolitana de Valencia: Marina Alta y L'Horta Nord.

524

El sistema fiscal español ha sido generoso en materia de tributación de las plusvalías en el IRPF y, sobre todo, resulta evidente que dicho sistema ha fomentado el acceso a la vivienda habitual bajo la forma de la propiedad, y esto más acusado en zonas y comarcas con un alto nivel de adquisición como es la Comunidad Valenciana.

La situación histórica, favoreciendo el acceso a la vivienda en propiedad, ha supuesto un trato discriminatorio respecto de las restantes formas de inversión. En situaciones de intenso auge inmobiliario es la demanda de vivienda la que "modifica" los precios de la vivienda, dominando los promotores, y siendo ellos los que establecen y fijan los precios de venta. Los promotores deciden los precios, dependiendo del nivel al que puede llegar el endeudamiento del comprador, teniendo en cuenta la renta disponible y de las condiciones de tipo de interés y plazo de los préstamos.

García Montalvo, afirma, que en esta circunstancia histórica de plazos y préstamos, *"...las ayudas fiscales, al permitir un mayor nivel de endeudamiento, se capitalizan en el precio de venta, por lo que contribuyen más, en dicha situación, al encarecimiento de las viviendas que a facilitar el acceso a las mismas"*.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> **García Montalvo, José.** *"La vivienda en España: desgravaciones, burbujas y otras historias"*, Revista Perspectivas Num 78. Artículo de opinión. 2003. Ed. FUNCAS, pp 1-43.



También, el coste fiscal de las desgravaciones en el IRPF al acceso a la vivienda en propiedad, supuso el 1,1% del PIB previsto para 2009, del que el 85,5% corresponde a las ayudas fiscales o indirectas.

## Políticas urbanísticas y su fiscalización. El fomento de otros sistemas de actuación.

Dentro de la política de vivienda, la fiscalidad se refiere a las ayudas indirectas derivadas de las desgravaciones que se practican en algunos de los tributos que le afectan, y ello con el objetivo de facilitar el acceso a la vivienda. Este tipo de ayuda a la vivienda ha supuesto unos porcentajes muy altos del gasto público destinado a vivienda. En España ha sido tradicionalmente favorable el acceso a la vivienda en propiedad.

La regulación de los alquileres es una pieza importante dentro del conjunto de las políticas de vivienda. Como ya se ha mencionado, en España, existe el más bajo parque de viviendas sociales de alquiler de toda Europa Occidental (2% del stock total frente a una media del 15% en la UE). Ha sido siempre el contenido histórico de la política de vivienda el responsable del reducido parque de viviendas sociales de alquiler existente en España. Así, el prolongado periodo de tiempo, posterior a la Guerra Civil, en el que la normativa de alquileres los mantuvo rígidos, contribuyó a reducir la oferta de dicho tipo de viviendas. Esta circunstancia resultó decisiva para explicar una presencia tan reducida del alquiler dentro del parque de viviendas existente y a crear la cultura de “la propiedad” en la que el alquiler se ha considerado siempre más una excepción que una forma alternativa de tenencia de la vivienda, e incluso se ha visto como una forma de vivir socialmente inferior.

525

Pero el comportamiento racional de los Ayuntamientos y del Estado siempre ha sido el maximizar los ingresos urbanísticos, aunque ello suponga realizar desarrollos que afecten por completo a la base productiva de las ciudades y a la calidad de vida de las mismas. Dicha política ha conducido, en general, a una sobreutilización del suelo, que es un bien escaso y no renovable.

La dependencia de los Ayuntamientos respecto de los ingresos derivados del desarrollo urbanístico se acentuó en la primera década del S. XXI. Aunque el planeamiento en España tiene carácter vinculante, los agentes económicos saben que el planeamiento urbanístico se puede modificar. Es de destacar el fuerte desarrollo del sistema de convenios urbanísticos, que se han presentado con frecuencia como imprescindibles para financiar la realización de determinadas infraestructuras por parte de los municipios.

Como hemos comprobado y analizado, el crecimiento del suelo urbanizable no estabiliza el precio del suelo. Este último tiene carácter virtual, dependiente de los precios esperados de las viviendas, de la edificabilidad del solar y de la localización. El suelo no es una variable exógena al proceso de construcción, sino que su precio

depende de las condiciones del mercado inmobiliario, por lo tanto del precio final a que se está ofertando el producto inmobiliario anterior y ya acabado.

Los planes siempre han incluido decisiones que afectan tanto al destino del uso del suelo del término municipal correspondiente como a la intensidad de la edificación que se ha de realizar en él. El desarrollo del planeamiento local incide sobre la elasticidad de la oferta de nuevas viviendas. Los planes de urbanismo locales se elaboran en principio por los Ayuntamientos, pero la aprobación final corresponde a los gobiernos autónomos.

Lo que ha supuesto la realidad de 17 normativas urbanísticas diferenciadas en España. Normas que potenciaron el papel de los propietarios, otorgándoles el derecho a promover las transformaciones de suelo no urbanizado en urbanizado. Normas que no fiscalizaron el producto inmobiliario y dando protagonismo a la figura del agente urbanizador con la adquisición de una parte sustancial de las plusvalías derivadas del desarrollo urbanístico, que en ausencia de la figura citada hubiesen ido a parar a los propietarios del suelo urbanizado, ha sido obtenida por los agentes urbanizadores y retenida a la espera de mayores beneficios.

### Financiación.

El acceso a la vivienda en propiedad mediante financiación crediticia se realiza en el caso de España a través de las entidades de crédito, bancos, cajas de ahorros y cooperativas (cajas rurales). La intermediación de las entidades de crédito transforma ahorro a corto plazo, en préstamos a largo plazo.

526

Desde la segunda parte de la década de los años ochenta del pasado siglo tuvo lugar un amplio desarrollo del mercado hipotecario, que se integró plenamente por entonces en el conjunto del sistema financiero. Las condiciones del crédito hipotecario para compra de vivienda (tipo de interés, plazo, relación préstamo/valor) resultan sobre todo relevantes en países como España, donde es muy elevada la proporción de viviendas en propiedad.

En España, además, resulta trascendente la distinción entre los préstamos a promotor y a comprador. El crédito al promotor, con subrogación posterior por parte del comprador de la vivienda, tiene una elevada participación en la financiación de la vivienda de nueva construcción hecho que facilitó la aparición masiva de promotores-constructores.

Las excepcionales condiciones de financiación vigentes desde la segunda mitad de la década de los años noventa (bajos tipos de interés, plazos más largos de los préstamos, alta relación préstamo/valor), unidas a una abundante disponibilidad de nueva financiación, fueron un factor explicativo del auge inmobiliario del periodo 1998-2007. La suma de préstamos a empresas constructoras, actividades inmobiliarias e hipotecas para las familias supero del billón de euros hasta concentrar el 60% del crédito total de la economía.

La subida de los tipos de interés iniciada en 2005 tuvo que ver con el cambio de ciclo del mercado de vivienda en 2007-2008. Sin embargo, ha sido la restricción crediticia (*credit crunch, contracción del crédito y reducción del dinero disponible para prestar*)

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

derivada de la crisis de 2007 el factor decisivo de dicho cambio cíclico, que si realmente afectó a las familias embarcadas en la adquisición de la vivienda en propiedad, más influencia presento en los propios promotores y constructores que no pudieron finalizar sus inversiones, que no pudieron amortizar los suelos adquiridos a precios elevados, valores que correspondían al mercado inmobiliario en ese momento.

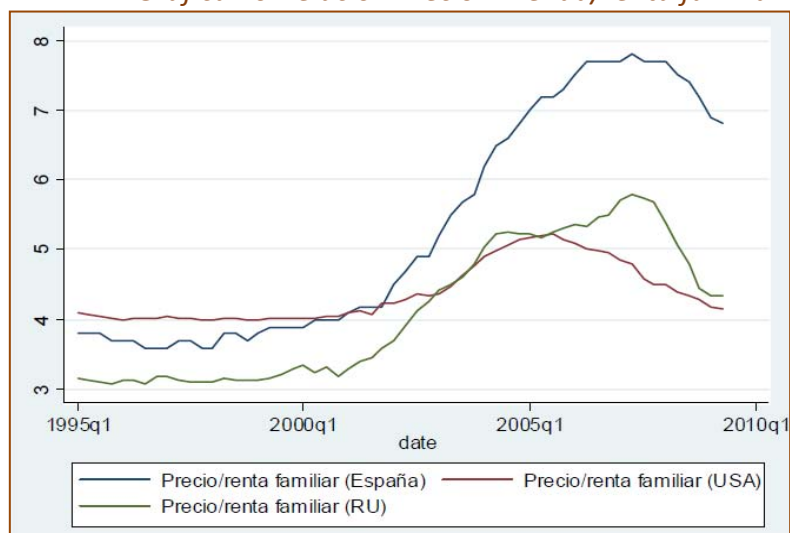
Un periodo de intensa expansión económica y de continua mejora en las condiciones de financiación a largo plazo como el que terminó, pudo producir la sensación de que dicha financiación, abundante y a buen precio, era bueno para conseguir la finalidad última de la familia Española, “adquirir una vivienda en propiedad”, algo normal y necesario, y en el caso de la Comunidad Valenciana, llegó aún más lejos, como lo fue el hecho de adquirir la vivienda de segunda residencia.

## La evolución del crédito. Endeudamiento

La evolución del crédito en los ámbitos de la construcción y vivienda, tiene dos vertientes: una desde el lado de las actividades productivas (construcción y actividades inmobiliarias) y otra desde el punto de vista de la financiación a las personas físicas para la adquisición y rehabilitación de la vivienda. Desde principios de los años 80 hay una tendencia continua de la disminución de la proporción que la financiación de las actividades productivas, y un aumento de las otras financiaciones a hogares, lo que provoca que el mercado inmobiliario sea la base de la economía, llegando a adquirir valores precio/renta familiar casi hasta de 8 veces superior, al resto.- ●Gráfica 20.

527

*Gráfica 20: relación Precio vivienda/renta familiar*



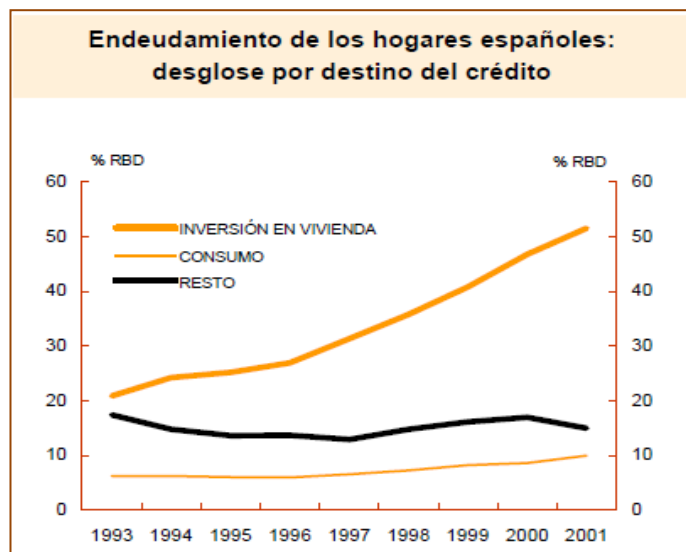
Lo que resulta más preocupante es la rapidez con la que se ha producido la expansión del endeudamiento. En 1996 el endeudamiento de los hogares españoles alcanzaba el 50% de su renta bruta disponible mientras en el año 2002 ya se situaba en el 80%.

Continuando con el análisis de los datos de entre 1995 y 2007, el crédito captado por las familias españolas aumentó a una tasa media anual del 17 %, frente a un avance medio del PIB nominal del 7,5 %. Este fuerte dinamismo de su deuda se explica, por las ventajosas condiciones de financiación en materia de vivienda; por el contexto financiero y por el mantenimiento de una política monetaria expansiva, que facilitaron el acceso al crédito a un menor coste, la elevada demanda de vivienda, alimentada además de por los dos elementos anteriormente señalados, por una política fiscal y urbanística de las Administraciones que produjeron una ola expansiva de compra de viviendas, sea de primera residencia, de segunda residencia o simplemente como inversión.

La deuda de las familias creció a un ritmo muy intenso antes de la crisis. Así, la mayor parte del endeudamiento de los hogares se dedicó a la compra de vivienda, de manera que el peso de esta modalidad de crédito pasó de suponer el 56 % de los pasivos del sector en 1995 al 75 % en 2007. Los préstamos destinados al consumo y otros fines avanzaron a un menor ritmo, pero su expansión fue también notable (11 % de crecimiento medio anual).

En 1995, en el inicio del periodo expansivo de la economía española, el ratio deuda/renta disponible de los hogares Españoles, Franceses e Italianos se alejaba de manera significativa de los valores de los países anglosajones, Alemania y Japón. Así pues, en España el endeudamiento se situaba en el 64% de la renta disponible, en Francia en el 66% y en Italia en el 32%. En cambio, en Canadá ya estaba ubicado en el 103%, en los EE.UU. en el 94%, en Reino Unido en el 104% y en Japón y Alemania en el 130% y 97%, respectivamente. Parte de estas diferencias está directamente vinculada a la amplitud y profundidad de los sistemas financieros de cada país, y tal como indican algunos estudios de la OCDE.- ●Gráfica 21. .- ●Cuadro 11 y 12

*Gráfica 21. Endeudamiento de los hogares españoles. 1993-2011*



Fuente: Banco de España

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

Cuadro 11. Estructura de los préstamos bancarios.

Estructura de los préstamos bancarios a los hogares en la UEM								
MEDIA 1999-2001								
	Préstamos bancarios (% RBD) (a)	% Préstamos bancarios sobre Total préstamos (b)	Destinos			Plazos		
			Consumo	Vivienda	Otros	Hasta un año	Entre uno y cinco años	Más de cinco años
FRANCIA	52.9	90.4	23.3%	63.0%	13.7%	5.1%	18.1%	76.9%
ALEMANIA	102.4	91.8	16.5%	63.5%	20.0%	8.1%	8.0%	83.9%
BELGICA	51.2	82.4	10.8%	65.4%	23.9%	8.2%	12.3%	79.5%
HOLANDA	137.4	72.4	5.4%	86.4%	8.3%	7.5%	4.2%	88.3%
AUSTRIA	45.7	68.3	38.4%	46.5%	15.1%	12.3%	9.6%	78.1%
FINLANDIA	62.4	86.4	11.6%	66.6%	21.8%	4.8%	8.1%	87.1%
ITALIA	30.1	91.9	8.7%	39.0%	52.3%	20.1%	24.6%	55.3%
<b>ESPAÑA</b>	<b>72.3</b>	<b>95.6</b>	<b>17.4%</b>	<b>63.5%</b>	<b>19.1%</b>	<b>7.5%</b>	<b>13.2%</b>	<b>79.4%</b>
PORTUGAL	92.6	95.8	11.5%	75.4%	13.1%	9.7%	11.1%	79.2%
IRLANDA	74.5	n.d.	24.0%	76.0%	0.0%	19.8%	12.3%	67.8%
<b>UEM</b>	<b>71.4</b>		<b>16.2%</b>	<b>63.7%</b>	<b>20.1%</b>	<b>8.7%</b>	<b>11.4%</b>	<b>79.9%</b>

(a) Préstamos a hogares de las instituciones financieras monetarias.

Fuente: BCE, Banco de España y OCDE

529

Cuadro 12. Endeudamiento de los hogares.

Endeudamiento de los hogares: comparación internacional									
TOTAL PRÉSTAMOS (% RIQUEZA FINANCIERA)									
	Ratio sobre total activos financieros			Ratio sobre efectivo y depósitos			PRO MEMORIA: % acciones y otras participaciones sobre total de activos financieros		
	1995	1998	2000	1995	1998	2000	1995	1998	2000
FRANCIA	22.3	17.6	15.9	62.0	58.9	62.4	34.1	40.9	45.8
ALEMANIA	42.1	41.2	40.8	100.9	107.5	120.4	17.9	22.9	26.9
BÉLGICA	14.5	13.5	12.7	51.3	54.0	55.4	29.1	39.6	43.8
HOLANDA	25.8	27.3	31.0	114.1	140.6	167.1	19.3	21.5	23.3
AUSTRIA	28.8	28.6	29.6	46.2	48.3	54.2	6.2	12.2	17.2
FINLANDIA	29.5	21.6	20.7	82.9	82.3	90.3	53.2	61.5	65.2
ITALIA	9.9	9.3	9.8	24.6	31.6	39.7	17.8	35.6	42.9
<b>ESPAÑA</b>	<b>22.1</b>	<b>21.6</b>	<b>24.9</b>	<b>42.7</b>	<b>60.9</b>	<b>68.8</b>	<b>29.3</b>	<b>49.4</b>	<b>46.0</b>
PORTUGAL	14.4	23.6	31.1	30.0	53.1	68.7	36.6	36.8	32.4
<b>UEM (a)</b>	<b>26.3</b>	<b>24.1</b>	<b>24.0</b>	<b>67.6</b>	<b>74.6</b>	<b>83.7</b>	<b>23.6</b>	<b>33.2</b>	<b>37.5</b>
REINO UNIDO	24.8	21.6	23.6	102.7	100.5	106.5	19.5	19.9	23.2

(a) Excluye, Grecia, Irlanda, Luxemburgo. Calculada a partir de información disponible para países individuales.

Fuente: Comisión Europea.

Según datos del Banco de España, ya en los inicios del presente siglo, en 2003 la deuda crediticia de los hogares aumentó en un 18,4% por encima del aumento de su renta disponible en el mismo año (7,0%). Como consecuencia, la relación entre el endeudamiento y la renta disponible ya superó el 92% en 2003, alcanzando niveles que rozaban el 140 % en el 2007. Los niveles de endeudamiento de las familias duplican ahora en España los niveles observados a mediados de la década de los años noventa y se sitúan por encima del endeudamiento de la eurozona, aunque aún por debajo de los niveles de Estados Unidos y el Reino Unido.

Este aumento del crédito hipotecario también se ha producido para el conjunto del sector privado. En el primer trimestre de 2004 la participación del crédito inmobiliario en el crédito del sector privado ha sido del 52,1%, casi 13 puntos por encima de la participación existente al comienzo del auge de las construcción residencial al final de 1997. La relación entre el crédito inmobiliario y el PIB ha crecido asimismo de forma rápida, desplazándose desde el 28,4% de 1997 hasta el 59% en 2003.

La cuestión es si la mayor constitución de hipotecas y consecuentemente la compra de viviendas, se producen en cada año del inicio del "boom de la construcción" y si tiene que ver con el incremento del número de hogares y, en consecuencia, las necesidades de mayor número de viviendas y mayor necesidad de tramitar y urbanizar suelo. Indiscutiblemente debería ser así, el incremento de demanda de viviendas, el incremento de demanda de suelo es por el incremento del número de familias, pero observando el crecimiento anual de los hogares por Comunidades Autónomas y en concreto las tres comarcas objeto del estudio empírico, el número de hipotecas que en las mismas se constituyen al año se comprueba que, salvo raras excepciones en algunos años, como por ejemplo en Galicia o Canarias en el 2001 y 2002, siempre se constituyeron más nuevas hipotecas que hogares, llegando en algunos casos a multiplicar por nueve con respecto a la creación de nuevos hogares, como el caso de Andalucía.

Teniendo en cuenta que el INE estima entre el 72% y el 75% de la renta los gastos dedicados a consumos de primera necesidad, podemos cifrar en el 30 por ciento el límite de los pagos de hipoteca que pueden abordarse sin problemas. Si tenemos en cuenta el concepto de renta equivalente, ninguna familia española con un solo salario, que contara al menos con un hijo, podría afrontar sin problemas el pago de la hipoteca, entonces el planteamiento es evidente, la tendencia que se debe producir en el control de los precios.

Realizado este análisis nos encontramos con el planteamiento de los factores vinculados de forma directa, en primer lugar, a la producción de suelo y consecuentemente a la forma de incidir en la especulación del mismo y en segundo lugar a la forma en que han influido en el resultado final del producto inmobiliario.

## 1.8 INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS. ESPECULACIÓN Y PUSVALOR EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

Si el incremento demográfico y el aumento del número de familias no han ido acorde al incremento de viviendas y tampoco ha ido en consonancia con la crisis financiera, en cambio, sí que observamos que la financiación crediticia a la compra de vivienda se ha reducido sustancialmente a partir de 2008 y sobre todo en el primer semestre de 2009. No es por tanto, la legislación urbanística y las normas las causantes de estos cambios en política de vivienda y suelo, de los cambios inmobiliarios, sino que al contrario es la legislación la que no ha actuado de forma contundente, mediante el análisis y el estudio del mercado, para modificar sus expectativas legislativas y aplacar de esta forma la crisis, pero no la crisis económica o financiera, sino la inmobiliaria.

Las series de datos desde 1989-2008 en referencia a las tasaciones y precios del suelo urbano y de viviendas, han seguido una tendencia equivalente en los últimos años.-● *Cuadro 13*. Se advierte, no obstante, que los precios del suelo fluctúan de forma más acusada que los de la vivienda en torno a la tendencia común citada. Esto último implica una mayor sensibilidad de los precios del suelo ante los cambios de expectativas del mercado de la vivienda .-● *Gráfica 22*. El análisis de las series citadas señala la presencia de una fuerte correlación entre los precios del suelo y de la vivienda, aunque no queda clara la relación causal existente entre ambas variables.

531

En primer lugar, nos encontramos.-● *Cuadro 14*, con los datos del Banco de España, que existe un incremento acusado de precios de viviendas y de suelo entre periodos: 1989-1994; 1995-2000; 2001-2008, y una variación importante de precios por m<sup>2</sup> de vivienda y del suelo. Si hacemos un análisis de las alteraciones experimentadas, comprobamos que las oscilaciones no son coherentes con la ley de la oferta y la demanda, se va incrementado el precio de la vivienda a medida que se va incrementando las miles de tasaciones de viviendas, los precios se adelantan a los cambios que se están produciendo, incrementándose en valores muy superiores a los incrementos de las tasaciones de viviendas o suelo.

Pero además esta situación se agrava más en el momento en que las nuevas leyes autonómicas se van aprobando y se comienzan a aplicar, como es el caso de la LRAU.

Los incrementos del valor del suelo, no son acordes con los incrementos de tasaciones, se tienen unos precios más elevados a lo que supone la oferta de suelo, pero aún más, ni siquiera el incremento del precio del suelo es equiparable al incremento del precio de la vivienda, esta última experimenta valores muy superiores al del suelo. No es por tanto el suelo el causante de las oscilaciones del precio de la vivienda, es la vivienda quien provoca los incrementos del precio del suelo.

**Cuadro 13. Tasaciones de inmuebles. (Número de viviendas y precio medio)**

Fuente: Elaboración Propia. Datos Banco de España.

Año	(*) Vivienda	Precio m <sup>2</sup>	Incrementos entre periodos	Incrementos entre periodos	(**) Suelo	Precio m <sup>2</sup>	Incrementos entre periodos	Incrementos entre periodos
1989	119,80	1.266,00			5,70	72,00		
1990	120,20	763,00			4,30	65,70		
1991	166,00	732,00			6,40	45,40		
1992	206,70	685,00			8,10	12,90		
1993	294,80	552,00			10,80	25,70		
1994	430,10	619,00			12,50	39,20		
<b>Media (1)</b>	<b>191,09</b>	<b>659,57</b>			<b>6,83</b>	<b>37,27</b>		
1995	356,70	525,00			11,60	34,80		
1996	494,90	670,00			12,60	52,20		
1997	632,10	666,00			15,10	55,50		
1998	664,50	707,00			16,90	29,10		
1999	754,40	775,00			18,90	64,10		
2000	716,70	842,00	Comparativa entre (1) y (2)		21,10	77,00	Comparativa entre (1) y (2)	
<b>Media (2)</b>	<b>517,04</b>	<b>597,86</b>	<b>170,58%</b>	<b>-9,36%</b>	<b>13,74</b>	<b>44,67</b>	<b>101,26%</b>	<b>19,85%</b>
2001	782,30	954,00			22,80	111,00		
2002	949,20	1.164,00			25,70	112,00		
2003	1.146,30	1.303,00			31,40	113,00		
2004	1.282,30	1.593,00			41,80	162,00		
2005	1.433,60	1.784,70			54,60	169,60		
2006	1.411,20	2.008,70			62,30	179,00		
2007	1.161,90	2.130,20			51,60	185,60		
2008	768,80	2.005,30	Comparativa entre (2) y (3)		48,30	184,20	Comparativa entre (2) y (3)	
<b>Media (3)</b>	<b>1.276,51</b>	<b>1.848,99</b>	<b>146,89%</b>	<b>209,27%</b>	<b>48,36</b>	<b>173,77</b>	<b>251,87%</b>	<b>289,00%</b>

(\*) Viviendas miles de tasaciones

(\*\*) Suelo urbano miles de tasaciones

**Cuadro 14. Resultados de tasaciones de inmuebles. Periodos decenales. % (Número de viviendas y precio medio)**

	Tasaciones Viviendas % (*)	Precio Vda. % (*)	Tasaciones Suelo % (*)	Precio Suelo % (*)
Periodo 1989-1994	46,26	-64,52	28,45	- 66,02
Periodo 1994-2000	53,17	3,89	36,33	26,05
Periodo 2000-2004	44,27	24,11	53,56	44,93
Periodo 2004-2008	22,53	33,51	47,89	27,41

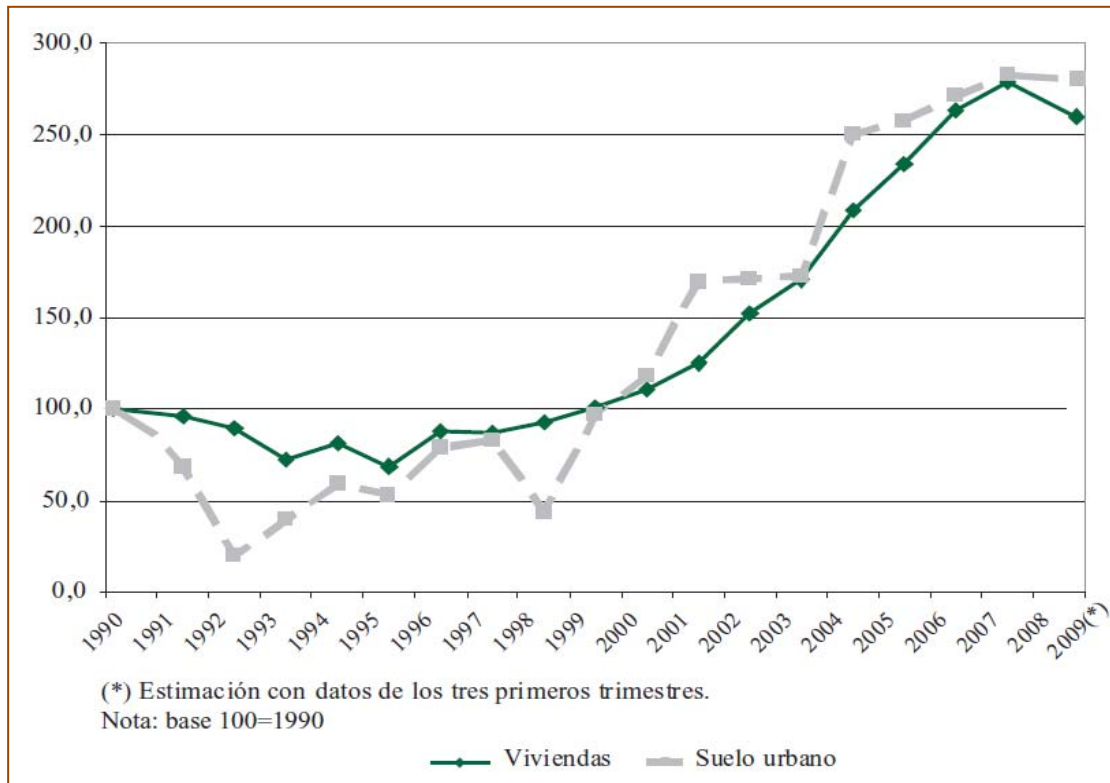
(\*) Incremento en % de tasaciones en miles, o precios por m<sup>2</sup> en cada periodo. Fuente: Elaboración Propia



# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

Gráfica 22. Precios del suelo y vivienda. Medias anuales 1990-2008



Fuente: Banco de España

Debido a los plazos de ejecución de las viviendas, cuando salen al mercado para su venta, el mercado ha cambiado. El suelo ya se está preparando para salir al mercado conforme se han producido los cambios en el mercado de la vivienda, no por las gestiones administrativas, o por los costes de transformación por las cargas urbanísticas, sino simplemente por continuar abrazando el mercado inmobiliario, el proceso financiero.

Entre 2005 y 2008, periodo que incluye la etapa final del auge inmobiliario comentado y el primer año de recesión del mercado inmobiliario residencial, las viviendas terminadas superaron ampliamente a las viviendas vendidas de nueva construcción.

La caída de la demanda de vivienda iniciada en el otoño de 2007 intensificó el desfase entre las ventas de viviendas nuevas y las viviendas terminadas que se había iniciado en 2006. El nivel del *stock* de viviendas terminadas no vendidas se reforzó conforme avanzó la crisis financiera y se acentuó la debilidad del mercado de la vivienda, pero nada al respecto tiene que ver el cambio y política de precios del suelo.

Es enorme la cantidad de suelo, urbanizable y urbano no consolidado, cuyo desarrollo ha quedado paralizado por "la crisis". Esta afirmación no es del todo cierta, porque realmente deberíamos plantear la situación como "la enorme cantidad de suelo cuyo

*desarrollo ha quedado paralizado por las políticas urbanísticas y una especulación inadecuada”*

Hay suelo suficiente para atender una demanda normal de vivienda durante más de tres décadas. *“El potencial edificatorio sería de 1,35 millones de viviendas, de las que 215.000 se podrían construir enseguida. Casi la mitad se concentraría en la provincia de Alicante y otro 22% en la de Castellón, muy por encima del peso poblacional y territorial de ambas”. Se atenderían las necesidades de vivienda por espacio de 38 años, a razón de 35.000 anuales, la demanda natural es de 4 o 5 residencias por cada 1.000 habitantes*<sup>23</sup> (Eugenio L. Burriel 2014)

La Administración Autonómica, inicialmente, y tras el estallido de la burbuja, de alguna manera concienciada de la situación en que nos encontramos, ha propiciado que muchos de los programas, en la Comunidad Valenciana, queden en el limbo, sin estudios para un desarrollo futuro. Lo cierto, y en esto coinciden muchos urbanistas, es que la ejecución del planeamiento vigente y los planes sin desarrollar, llevaría casi a duplicar la superficie actual de suelo urbanizado.

En esta situación, la especulación del suelo no ha sido la causante de la subida de los precios, ni siquiera la retención del suelo tampoco tiene, desde un punto de vista estrictamente económico, ninguna relevancia en el incremento del precio del suelo. El “retenedor” de suelo es un inversor que se enfrenta a la misma incertidumbre que cualquier otro inversor de otro activo financiero. Es realmente la norma y las políticas urbanísticas, los que no han regulado convenientemente esa retención de suelo, dando lugar al concepto de *“retención especulativa”*. Como ya hemos analizado, desde la Ley del Suelo de 1990 que pretendía reducir el aprovechamiento hasta un 50% para aquellos propietarios o promotores que no cumplieran los plazos establecidos para la edificación, hasta aumentar los costes de retener suelo para reducir su rentabilidad y racionalizar la disminución del tiempo de “retención”, o la restauración del impuesto sobre solares o la instauración de un impuesto progresivo sobre el suelo, en función del tiempo transcurrido desde su urbanización etc., pero realmente no se ha actuado sobre la transformación verdadera del territorio, las tendencias de generar suelo que no se precisa y no se puede consumir, creando urbanizaciones residenciales, polígonos industriales e incluso aéreas terciaria, “fantasmas”, al igual que la situación de miles de viviendas construidas y no vendidas que también ha llevado a que no pocas urbanizaciones se hayan convertido en auténticas ciudades vacías. Este grave problema y su incidencia en el territorio, no se ha sabido cuantificar de antemano, los planes, la legislación y los convenios urbanísticos solo establecían la prioridad en generar suelo.

Por otro lado, está la situación de abandono en que ya se encuentran parte de estos terrenos, al cesar la actividad agraria por las expectativas de plusvalía suscitadas. En la Comunidad Valenciana se constata que el abandono de grandes superficies rústicas, para los propietarios de estos terrenos, la preocupación latente siempre ha sido la especulación y precios del suelo, las expectativas de grandes ganancias. En estos

<sup>23</sup> **Albertos Puebla Juan M. - Sánchez Hernández. José L.** *“Geografía de la crisis económica en España”*. (Coords.) Ed. Universitat de València. Valencia, 2014, *“El estallido de la burbuja inmobiliaria y sus efectos en el territorio”*. Eugenio L. Burriel.

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

momentos, el territorio conlleva la difícil recuperación tanto de la actividad agraria como de su viabilidad urbanística tras estos años de abandono. También es un problema crucial el incremento de la tributación de bienes inmuebles, (IBI) por su cambio de clasificación, pasando a ser urbanas y sin posibilidad de compensación de la plusvalía de su desarrollo.

Casi el 70 % del suelo desarrollado en la C. Valenciana, se encuentra sin edificar, y más del 70 % está sin desarrollar.-● Cuadro 15

*Cuadro 15. Las 10 comarcas Valencianas con mayor stock de suelo (2009)*

Comarca	Suelo urbanizado sin edificar (SNE)		Total suelo sin desarrollar	
	Superficie (ha.)	% de la C.Valenciana	Superficie (ha.)	% de la C.Valenciana
La Vega Baja del Segura	2.115	18,9	6.274	11,5
La Marina Alta	1.071	9,6	6.283	11,5
La Marina Baixa	329	2,9	4.006	7,3
L'Alacantí	1.009	9	3.591	6,6
<b>Total 4 comarcas</b>	<b>4.524</b>	<b>40,4</b>	<b>20.154</b>	<b>36,9</b>
El Baix Maestrat	258	2,3	5.618	10,3
La Plana Alta	762	6,8	3.688	6,7
La Plana Baixa	516	4,6	1.680	3,1
<b>Total 3 comarcas</b>	<b>1.536</b>	<b>13,7</b>	<b>10.986</b>	<b>20,1</b>
El Camp de Turia	824	7,4	4.171	7,6
La Ribera Alta	600	5,4	1.986	3,6
La Hoya de Buñol	278	2,5	1.895	3,5
<b>Total 3 comarcas</b>	<b>1.702</b>	<b>15,3</b>	<b>8.052</b>	<b>14,7</b>
<b>Total 10 comarcas</b>	<b>7.762</b>	<b>69,4</b>	<b>39.192</b>	<b>71,7</b>

Fuente: SIOSE 2009 Comunidad Valenciana. "El estallido de la burbuja inmobiliaria y sus efectos en el territorio".  
Eugenio L. Burriel.

La desmesurada planificación y gestión urbanística, llevada a la constante de los poderes públicos por no fiscalizar correctamente las actuaciones urbanísticas y no actuar sin saber primero la naturaleza del problema a resolver y sus potenciales puntos de ataque, ha concluido en un momento crucial a la hora de enfocar las causas, y no del problema precio de la vivienda o el suelo, sino de la observación de si es un problema de oferta o de demanda y de si es necesaria una fuerte intervención fiscalizadora para amortiguar la situación y dar paso a un nuevo sistema o forma de urbanismo.

Así, una política de ahorro en inversión en suelo es un ahorro relativamente líquido y estable, pero que supone una detracción de recursos a la economía. La crítica que hace

Keynes a este tipo de ahorro es firme, al llegar a expresar:

*“El hecho de que el mundo sea tan pobre como es en bienes de capital acumulados después de varios milenios de ahorro individual sostenido se explica, en mi opinión, no por la tendencia a la imprevisión de la humanidad, ni siquiera por la destrucción de la guerra, sino por las altas primas de liquidez que antiguamente tenía la propiedad de la tierra y que ahora tiene el dinero.”*  
*J.M Keynes “Teoría general del empleo, el interés y el dinero”. 1936*

Esta situación tan simple de interrelación suelo-vivienda, se ha visto agravada por otros aspectos y factores ya analizados como son:

\* El matiz político de vincular y fomentar el sector vivienda para la mejora del PIB. El sector de la vivienda aportó 5,9 % del Producto Interno Bruto y genera alrededor de tres millones de puestos de trabajo, equivalentes a 7,3% del total nacional, con datos a 2012.  
*Informe del INEGI. El economista 20 abril 2015.*

\* La pretensión de medir el bienestar exclusivamente sobre la base del ingreso *per cápita* derivado del PIB, y además, esté vincularlo al desarrollo del sector de la vivienda y suelo como ha ocurrido en nuestro país, provoca desequilibrios tanto en la sociedad como en el resultado de las políticas urbanísticas del suelo y del territorio. Kuznets muy crítico con esta vinculación en un discurso ante el Congreso Estadounidense en 1934 advertía que:

*“Es muy difícil deducir el bienestar de una nación a partir de su renta nacional (per cápita) Hay que tener en cuenta las diferencias entre cantidad y calidad del crecimiento, entre sus costes y sus beneficios y entre el plazo corto y el largo. [...] Los objetivos de "más" crecimiento deberían especificar de qué y para qué”.*  
*Simón Kuznets, 1962*<sup>24</sup>

\* La figura del agente urbanizador, establecida en la Ley Valenciana de 1994, se ha ido introduciendo de forma gradual en las restantes normativas autonómicas. Con dicha figura se ha pretendido, entre otros objetivos, reducir el plazo de tramitación, lograr un empleo del suelo más ligado a las necesidades de vivienda y conseguir una mayor participación del sector privado en las inversiones de infraestructura derivadas de los procesos de urbanización, pero la actuación no ha frenado las fuertes subidas de precios de la pasada etapa de auge y ha ocasionado, por el contrario, abundantes situaciones conflictivas, que han provocado diversas recomendaciones críticas desde el Parlamento Europeo sobre la práctica urbanística en España.

Para entender esta cuestión es crucial conocer que las normas sirven para fiscalizar y contener los precios. Antes de elevarse los precios por ausencia de oferta, sería lógico que se hubiese liberado en gran medida el stock de viviendas vacías y el stock de suelo acumulado, público y privado. Ha sido la Comunidad Valenciana uno de los ejemplos más claros de la incoherencia en las actuaciones.

---

<sup>24</sup> **Kuznets; Simón.** *Sus aportaciones en macroeconomía lo llevaron a ganar el Premio Nobel de Economía, en 1971, por sus labores en el estudio del crecimiento económico.*

## CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN.

---

### 1. CONCLUSIONES.

- 1.1 DERIVADAS DEL ANÁLISIS HISTÓRICO DEL URBANISMO Y EL SUELO.
- 1.2 DERIVADAS DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y CON LA LEGISLACIÓN VIGENTE.
- 1.3 DERIVADAS DEL ESTUDIO PROSPECTIVO DE FUTURO.

### 2. FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

- 2.1. FACTORES EXTERNOS A LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA QUE INFLUYEN EN LA ALTERACIÓN DEL VALOR DEL SUELO.
- 2.2. LA VIVIENDA COMO FACTOR DE CONTROL A LA ESPECULACIÓN DEL SUELO.
- 2.3. EL LIBRE MERCADO: ¿CÓMO CONTROLAR EL PLUSVALOR GENERADO EN EL SUELO?
- 2.4. EL PATRIMONIO PÚBLICO DE SUELO COMO FACTOR MODERADOR DEL PLUSVALOR EN EL MERCADO DEL SUELO.



## CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN.

### 1. CONCLUSIONES

Como ya ha sido expuesto las Administraciones clasificaron importantes superficies como suelo urbanizable residencial, aportando así amplias facilidades a la promoción de nuevas viviendas, y ello con frecuencia en detrimento de actividades productivas alternativas. El planeamiento local ha estado dominado por la búsqueda de resultados a corto plazo, clasificando y calificando el suelo tanto para vivienda como para cualquier actividad que generase beneficios rápidos.

La inversión en vivienda, aumentó a un ritmo medio anual del 7,8%, duplicando el crecimiento del conjunto de la economía. La construcción residencial aportó de forma directa casi un punto anual al aumento real del PIB en la fase expansiva.

Todas y cada una de las actuaciones de la administración central en materia de legislación, así como las políticas autonómicas y las intervenciones municipales, olvidaron el verdadero fundamento de los mercados del suelo y vivienda.

539

No se puede actuar sin saber primero la naturaleza del problema a resolver y sus potenciales puntos de ataque. Un momento crucial a la hora de enfocar las causas del problema del precio de la vivienda es la observación de si es un problema de oferta o de demanda, el precio surge de la confluencia entre oferta y demanda. Es evidente que si la oferta o la demanda hubiesen respondido eficazmente a las variaciones de precio, no se hubiera producido el incremento experimentado.

Este equilibrio entre oferta y demanda se debe buscar en el ámbito de unas políticas activas, de una legislación que sepa controlar todos los factores, precio, stock, demografía, desarrollo medio ambiental etc.

Para entender esta cuestión es crucial conocer que las normas sirven para fiscalizar y contener los precios. Antes de elevarse los precios por ausencia de oferta, sería lógico que se hubiese liberado en gran medida el stock de viviendas vacías y el stock de suelo acumulado, público y privado.

Al redactar estas conclusiones no solo queremos subrayar las ideas a las que nos han conducido las reflexiones, que constituyen el contenido de esta tesis; sino también resaltar los conceptos, que con carácter básico, han servido de orientación para todo nuestro discurso. Tal es el caso como la demografía, poderes públicos, PIB, renta familiar, financiación, etc., no desarrollados profundamente por su ajenez, pero sí provenientes de otros sectores y que han servido de soporte y orientación para la investigación y de necesario apoyo para llegar un mejor concluir.

## 1.1 DERIVADAS DEL ANÁLISIS HISTÓRICO DEL URBANISMO Y EL SUELO

**PRIMERA. LA FORMAS DE GENERAR RIQUEZA.** El suelo siempre ha estado presente directamente o indirectamente desde el inicio del concepto de mercado, en el comienzo de la formación de las urbes, y en el momento de cambio del campo a la ciudad, convirtiéndose también, en un elemento de gran importancia para ejercer el poder.

Desde los primeros indicios de mercado, se ha intentado establecer las normas que regulen su valor, su precio y sus relaciones con la sociedad.

La filosofía griega ya establecía las necesidades básicas de una economía asentada en el mercado, los bienes, el trabajo, el dinero, y la obtención de los suficientes recursos para conseguir el bienestar.

Enriquecerse a través de un mercado con valores éticos, con un justo y voluntario intercambio, no se censuraba, sino que se defendía como parte integrante y necesaria para el desarrollo de la población y del fomento de las relaciones sociales. Un flujo circular del dinero, y con la administración y control a través del Estado, propicia el intercambio de bienes y la creación de nuevos recursos. Es la especulación un concepto generador de este desarrollo y es la filosofía griega quien lo describe como forma moral y natural de producir bienes y cubrir necesidades. Nos encontramos con el hecho de que la especulación con los bienes, fomentará el mercado y creará riqueza.

540

Pero a lo largo de los tiempos el fin último, es cómo controlar esa especulación, cómo los poderes públicos deben actuar y de qué forma han manifestado a través de la legislación, sus intenciones y resultados.

**SEGUNDA. EL PRECIO JUSTO DE LOS BIENES.** Los escolásticos, basándose en las doctrinas y pensamiento griegos, identifican la propiedad privada junto con la posesión de los bienes, el precio justo, con la convicción de la existencia de normas que brotan a través del poder público, y la necesidad de una regulación de las transacciones, de forma que permita un mercado libre de bienes, en un proceso de modernización económica y social. Es la defensa del consumidor frente al comerciante o productor.

La libre circulación de los bienes, de ideas, de personas y de servicios para generar el bienestar social. La propiedad privada, el comercio, el dinero, el intercambio con un precio justo y la libre concurrencia con una regulación estatal íntegra, por necesidad y utilidad pública, nos conduce a una finalidad, la especulación, sí, pero controlada por los poderes públicos.

**TERCERA. LAS NUEVAS URBES. LOS RECURSOS.** Con el avance de la economía y el urbanismo reflejado en las colonizaciones del nuevo mundo, las ciudades fueron el principio en el control del valor y precio del suelo. La importancia del carácter urbano del suelo, se refleja en los nuevos trazados de la ciudad, ello conlleva a la planificación mediante ordenanzas y consecuentemente al control de la propiedad. Del urbanismo surgen las compensaciones económicas mediante la transferencia de suelo. El Monarca



planifica y compensa a sus súbditos con la adjudicación de suelo, y este adquiere mayor o menor valor según su emplazamiento o situación respecto a los principales ejes y edificios de la ciudad.

El suelo adquiere distinto valor, se especula con su emplazamiento y con su geometría, no es lo mismo compensar con uno u otro tipo de suelo. El Monarca adquiere la propiedad pero la distribuye según su valor obtenido por la ejecución de nuevo trazado urbano. Es el poder político quien obtiene el aprovechamiento, lo cuantifica y lo distribuye. El suelo comienza a tener un carácter normativo, son con las ordenanzas, que de alguna manera otorgan su valor y sin ser todavía transferible monetariamente sí que se cuantifica su precio por ser una forma de compensación según los servicios realizados a la Corona.

Sin olvidar, que el precio y el valor del suelo son dos conceptos distintos y amplios, pero interrelacionados, y haciendo hincapié en la importancia de estos dos términos, llegamos a concluir que en la normativa de las nuevas colonizaciones, el Monarca, controlaba las posibles especulaciones que pudieran desencadenarse, no solo sobre el precio del suelo como resultado del valor otorgado al bien una vez se le ha conferido la propiedad, sino, sobre el valor de este antes de ser asignado. Con esta postura las ciudades prosperan y la población se adueña de bienes necesarios para generar más riqueza.

**CUARTA. EL SUELO ES VALOR, ES PRECIO, ES COSTO.** El proceso de cambio de la Edad Media al inicio del Mercantilismo nos acerca a la importancia de los ya mencionados conceptos de precio y valor, y además, de los costos. Por tanto el suelo y su puesta en el mercado no solo van a depender de su planificación o control sino, además, del coste de su producción, del rendimiento de la utilidad y de la existencia o no de una necesidad, de su capacidad de satisfacer una necesidad, en definitiva de un intercambio entre producción y uso. La libertad de intercambiar según su coste y necesidad nos aproxima a una oferta efectiva. El precio del suelo puede oscilar y variar.

**QUINTA. OFERTA Y DEMANDA, EQUILIBRIO EN EL MERCADO.** Con las teorías neoclásicas de la economía, inversión y especulación se pueden compatibilizar. Las inversiones a corto plazo o a largo plazo no son dañinas para el mercado inmobiliario porque la Oferta - Demanda participan en el precio y en el equilibrio del mercado del suelo, sin olvidar que los costos y los incentivos juegan un papel dominante en éste.

**SEXTA. LAS EXPECTATIVAS EMPRESARIALES.** Dentro del desarrollo urbanístico desde los inicios del Siglo XIX, con las leyes del ensanche, planes de reforma interior y las propias leyes de expropiación forzosa, el urbanismo se encaminaba a la captación o captura de las plusvalías, surgiendo los problemas elementales, los problemas jurídicos de los derechos y deberes, cargas o servidumbres, justicia distributiva, la valoración del

suelo, y el reparto por ley de los beneficios en la planificación. Por lo tanto la formación de rentas expectantes y monopolistas comienzan a ser la base de la ejecución y desarrollo de las ciudades. La historia nos ha demostrado; sin la existencia de estas cuestiones, y sin la participación, en el escenario de la transformación urbana, de la iniciativa privada, que la reforma urbanística no estaba garantizada. Sólo la perspectiva de rentabilidad llevaba a consolidar un desarrollo urbano. En esta situación, se dejó el sentir de la especulación y de los cambios del valor del suelo, es más importante la expectativa futura para una inversión rentable y especulativa. Podemos afirmar que no sólo el valor, precio y costo debe estar analizados por el desarrollo urbano, sino que se unen, además, las expectativas futuras de beneficios empresariales y las perspectivas especulativas. Las ciudades se desarrollan por la interrelación de estos conceptos, el suelo es un bien especulativo.

**SÉPTIMA. LAS PRIMERAS ESPECULACIONES.** El principio del siglo XX, dentro de un panorama de inestabilidad política, con la instauración de varios gobiernos, nos lleva a un momento importante en la visión especulativa de los suelos. Los proyectos o medidas que se regulaban entonces, intentaban fomentar unas viviendas asequibles que estaban encarecidas por una falta de disponibilidad de suelo. Se precisaba las nuevas recalificaciones de suelo para favorecer la iniciativa privada y otorgarle la seguridad de los beneficios inmediatos.

Pero estas iniciativas fomentaban la especulación que se vería solventada mediante el fomento de vivienda por los Ayuntamientos. Los planes de urbanización ya antes de ejecutarse, eran la base de un sistema especulativo de la adquisición de suelo. Ante esta situación, por medio del gravamen y después con la expropiación forzosa, se comienza la regulación estatal en materia de suelo. Es importante la intervención de los poderes políticos y la fiscalización del suelo para la regulación del mercado.

La necesidad de formación de los Planes Generales y Comarcales que se deja prever a través de la Ley del 19 de abril de 1939, que a pesar de su política de fin social: *“proporcionar viviendas dignas y asequibles”* y la importancia a tener en cuenta, de la valoración de los terrenos, no obtuvo los resultados queridos. Su fracaso queda patente por el rechazo del incentivo empresarial y la falta de planificación económica para adquirir este suelo. Con ello la falta de expectativa futura y especulativa es suficiente para el fiasco de las actuaciones urbanísticas.

**OCTAVA. CREAR PLANEAMIENTO Y GESTIÓN.** Con la Ley de 1956, la fijación de valores, garantizando un aprovechamiento, y de alguna manera, el fomento de un mercado especulativo, se da un nuevo significado a la ordenación urbana, el derecho de gozar y de disponer de una vivienda, se fomenta la vivienda en propiedad y consecuente la necesidad de bajada de los precios, vinculando el precio del suelo como el causante del fracaso de las viviendas asequibles de los periodos anteriores. La relación entre sociedad y propiedad y la forma de ejecución de los planes, así como el monopolio de uso y disfrute de los beneficios recayeron casi exclusivamente en la propiedad privada.

Pero a pesar de su evidente lucha por la propiedad y bienestar social, la ley no abordó el problema de la especulación, aunque los redactores pusieran de manifiesto la política urbana de evitar tal mal.

**NOVENA. RECUPERAR LOS VALORES DEL SUELO.** La ley del suelo de 1975 volvió al planteamiento de evitar la especulación y la rigidez del planeamiento. El déficit de viviendas era la causa de no disponer una considerable cantidad de suelo asequible, por lo tanto se considera que el papel del propietario que como consecuencia de la nueva clasificación y transformación del suelo, procederá a obtener las plusvalías y las existencias de expectativas de un mayor valor del suelo, entrando de esta forma a formar parte del proceso urbanizador.

El Texto Refundido del año 1976, basó su política antiespeculativa en la capacidad de de los patrimonios públicos de suelo para ser utilizados como elemento regulador del mercado del suelo, y las nuevas formas de generar suelo, mediante una intervención e inversión pública, así como coordinar la inversión pública y privada. Se generó un urbanismo de carácter empresarial, económico y de oportunidad técnica, desde el que no se combate la especulación del suelo.

**DÉCIMA. LA TIERRA Y EL SUELO UN BIEN DE TODOS.** La preocupación real a lo largo de todos los periodos urbanísticos, donde la propiedad privada es tratada como un derecho de igualdad entre todos y la intervención pública como la única capaz de regular el mercado del suelo, se configura con la Ley del suelo de 1990. Es a partir de entonces cuando constantemente se debate y se expone que el encarecimiento de las viviendas es consecuencia de la especulación del suelo, y que para atajar dicho mal, hay que anular el vínculo de la iniciativa empresarial y facilitar la incorporación de bienes a los patrimonios públicos de suelo, para vincularlos a la construcción de viviendas de protección, a otras finalidades de interés social. Toda esta política de intervención pública es para evitar la especulación del suelo mediante la fiscalización y la intervención del Estado a favor del fomento de la vivienda de protección oficial.

La nueva Ley supone una serie de innovaciones sobre la normativa precedente, que inciden fundamentalmente en un mayor protagonismo de los Ayuntamientos en la solución de los problemas generados por la escasez de suelo a precio asequible para la construcción.

Es evitar el proceso especulativo en la apropiación de suelo a partir de fuertes sanciones a los propietarios que incumplan los programas de planeamiento. Pero no llegó a los resultados deseados.

De la misma manera y a partir de este momento, las normativas siempre han intentado establecer los requisitos y directrices que eviten las tendencias especulativas sobre los precios del suelo, pero olvidando dos conceptos, más allá del precio del suelo: la

especulación sobre el producto inmobiliario acabado y la retención especulativa del suelo.

**DECIMOPRIMERA. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA.** Desde la entrada de las CC.AA en el proceso urbanístico y sobre todo con la aparición en la Comunidad Valenciana de la Ley 6/1994 de 15 de noviembre, (LRAU), la consideración de la escasez de suelo y la lentitud en su producción como causa principal de la elevación de precios es la justificación para reducir la especulación. La urgente intervención de los poderes políticos, pasa porque puedan garantizar grandes cantidades de suelo transformado y de esta forma promover la adquisición de vivienda en propiedad para cumplir los objetivos de bienestar social. Pero ante esta situación el proceso de formación de los precios del suelo y su control especulativo generó la aparición de empresas vinculadas al sector y a grupos financieros que produjeron una situación, de oligopolio. La oferta y la demanda que básicamente genera estabilidad del mercado no produjo un mercado competitivo, la mayor oferta provocó mayor subida de precios, que fueron a su vez repercutidos en las viviendas.

**DECIMOSEGUNDA. LA VIVIENDA Y LA CONSTRUCCIÓN COMO SOSTÉN DE LA ECONOMÍA NACIONAL.** La apertura exterior de la economía española, después de que la etapa del franquismo, tiene en 1959 su año de inicio con el Plan de Estabilización. Desde entonces, España se “moderniza”, dejando de ser un país agrícola en lo económico, y cuando finaliza la dictadura interna, va incorporándose paulatinamente al grupo de países de Europa occidental. Sin embargo, hablando de ese proceso de cambio socio-económico iniciado en 1959, la modernización está basada en premisas tales como el turismo, la construcción, los negocios fáciles como la especulación inmobiliaria, los bajos salarios, la ayudas del Estado para la vivienda, entre otros. En estos últimos años, ese proceso de modernización social, económica y política, ha sido conducido por fases de crecimiento y crisis, cuyo hilo conductor ha sido la expansión de las áreas urbanas y turísticas ligadas a los procesos inmobiliarios. Todo camina de forma creciente: nuevas calificaciones de suelo urbanizable, aumento de las ventas de parcelas, crecimiento de las promociones megalómanas de edificios, precios exorbitados en las ventas, aceleración en la terminación de las obras para entrar dentro del flujo especulativo.

Dentro de este marco, la situación fiscal junto a otros factores sociológicos (percepción de la vivienda como un valor seguro, existencia de una notable demanda de segunda residencia, etc.) ha influido en las peculiares características de la demanda de vivienda. El aumento de la renta y la bajada de los tipos de interés también han influido en el aumento de la demanda y consiguientemente en el aumento de los precios y por el panorama especulativo.

Desde este punto de vista, la llamada “cultura de la propiedad”, ha hecho que numerosas capas sociales con suficiente solvencia económica como para comprar una segunda o tercera vivienda (“pensando en los hijos”) o con la finalización y la amortización de las hipotecas de sus viviendas principales en propiedad, pudiera permitir el “lujo” de solicitar nuevos préstamos hipotecarios, sean parte de las prácticas especulativas unidas a la cultura de la propiedad. Es rentable adquirir una

nueva vivienda con una financiación fácil, rápida y asequible, para poner en venta la vivienda actual hacia un mercado emergente y seguro económicamente, con prácticas especulativas. Siendo de esta forma un problema con un matiz sociológico.

**DECIMOTERCERA. LA RETENCIÓN ESPECULATIVA.** La expresión originaria y más cruda está, no solo en la “cultura del propiedad”, sino en la cultura de la acumulación de suelo edificable y en su retención “sin desarrollar” hasta que se cumplan las expectativas de ganancia de su propietario o propietarios. Es esa primera transacción, la compra de todas las parcelas necesarias para una edificación o urbanización, y en el control privado sobre el ritmo de su desarrollo urbanístico, lo que posiblemente apoya las prácticas especulativas y que desde los inicios del siglo XX, los múltiples intentos de la administración por el control de estas especulaciones, de poco han servido y tampoco ha servido las políticas de declarar cada vez más suelo urbanizable ya que, de ese modo, sólo se ha estado proporcionando más posibilidades de acumular y retener suelo a quien puede comprarlo, sin que se garantice que va a aumentar la competencia entre los promotores inmobiliarios, o que se produzca el efecto oferta-demanda, o que se van a ofertar más viviendas y más baratas a causa de esa supuesta puesta en el mercado de nuevo suelo.

Sin embargo, ni la suficiencia de la oferta de suelo, a tenor de las estadísticas, ni la notabilísima agilización de la gestión del suelo en las Comunidades Autónomas como la Valenciana ha detenido la escalada de los precios de la vivienda en consonancia con el suelo.

Queda claro que el planteamiento al que hemos concluido en este estudio, es que estamos ante un asunto, el del mercado del suelo y sus precios, que en España es el resultado de una actuación especulativa, pero éste, está poco investigado, así como que además es difícil abordar, amén que, la legislación española no lo ha sabido abordar.

La legislación, siempre ha estado contaminada por los enfoques económicos ordinarios, que sin rigor, no ha sabido dar la claridad que debe existir entre plusvalías y rentas y por tanto entre producción y especulación. Siempre asimilando que producir es revender con un beneficio fácil y por lo tanto es una simple especulación que genera plusvalías, que aunque por ley son meritorias, a la imagen del ciudadano son inaceptables y abusivas.

## 1.2 DERIVADAS DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y CON LA LEGISLACIÓN VIGENTE.

**DECIMOCUARTA. LA ESCASEZ DE SUELO. INCIDENCIA DEL SUELO EN PRECIO DE LA VIVIENDA.** Las bases urbanísticas y la legislación ya desde 1956 han propugnado una visión respecto del suelo como un bien escaso y por lo tanto especulativo que incide directamente en el precio de la vivienda. El problema no reside en la ausencia de suelo apto para urbanizar sino en la inexistencia de suelo apto para edificar, es decir, de suelo ya transformado que cuenta con urbanización suficiente. La rigidez del urbanismo no está tanto en la clasificación del suelo como en el procedimiento de gestión urbanística que debe transformarlo dotándolo de los servicios necesarios (acceso rodado, abastecimiento de agua, energía eléctrica, dotación de zonas verdes y espacios públicos, etc.). Sí que se ha podido constatar, que en la Comunidad Valenciana, en la que desde 1994 se ha implantado un sistema de gestión que ha agilizado de manera notable el proceso de transformación del suelo, el aumento del precio de la vivienda continuó, incluso de forma más virulenta.

Pero a pesar de ello, son muchos los municipios en los que no es despreciable, la existencia de solares vacantes en suelo urbanizado consolidado. La situación se ha comprobado tanto para comarcas donde la tendencia es la construcción de viviendas de primera residencia, como en los bordes urbanos de las grandes capitales, o la vivienda de segunda residencia en la zona de la costa del mediterráneo.

No existe una evidencia empírica en nuestro país sobre el impacto negativo de la escasez de suelo sobre la formación de los precios de las viviendas, pues es discutible que tal escasez de suelo exista. Desde luego las estadísticas de las que se dispone desmienten con carácter general ese argumento.

El problema de la escasez de suelo es un falso dilema. En todo caso, el problema debe sostenerse en la escasez de suelo urbanizado y, aún en este caso en las especiales características del mercado del suelo y dependiendo del municipio y la estructura económico-social.

Al margen del problema de teoría económica relativa a la incidencia de la escasez de suelo sobre la elevación del coste de la vivienda, y aún concediendo que la escasez de la oferta pueda producir efectivamente un alza del precio cuando existe una demanda fuerte en el mercado, hay que concluir, que los datos estadísticos analizados en este estudio desmienten que de hecho exista esa escasez.

Sobre datos del Ministerio de Fomento, "el problema del suelo en España no parece tener su base en la falta genérica de suelo urbanizable". Ya los dos estudios realizados por la Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura en 1995 y 1996, se ponía de relieve que el suelo susceptible de urbanización era más que suficiente para las necesidades de vivienda hasta el año 2011. "Para los municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes el suelo susceptible de ser urbanizado suponía 7,5 veces el necesario hasta el año 2011. En municipios de más de 50.000 habitantes esta relación era de 2,8". Y de estos estudios cabe señalar que la legislación y los poderes políticos nada al respecto realizaron, no se cuestionó la capacidad de absorción por

parte de los municipios de este suelo vacante, aprobando de forma continuada nuevas transformaciones de suelo.

Y otra conclusión no menos importante, "Los análisis realizados no justifican ni demuestran relación alguna entre la cantidad de suelo vacante clasificado por el planeamiento y el precio del suelo". Quiere decirse que atendiendo a las sugerencias que hacía alguno de los críticos de la Comisión de expertos sobre urbanismo, en los años 95 y 96 prácticamente el suelo susceptible de ser urbanizado y edificado superaría, en términos medios, el triple de la demanda de viviendas previsible en los municipios. En consecuencia aceptando la hipótesis de que uno de los problemas del precio de la vivienda es la escasez de suelo, la realidad demuestra que en la mayoría de municipios no ha existido déficit de suelo susceptible de urbanización.

Luego, no parece impropio plantear como una conclusión final, que en la elevación de los precios de la vivienda en España en los últimos años *la oferta de suelo no ha sido un factor determinante*.

**DECIMOQUINTA. DEMANDA DE VIVIENDA. GATANTÍA DE FUTURO Y BIENESTAR.** Los estudios sobre el mercado de la vivienda, nos han determinado factores por completo independientes de la regulación legal del suelo que tiene una acusada influencia en la demanda de viviendas y que condicionan y deben influir en el panorama legislativo español.

1º) El porcentaje de viviendas en propiedad nada tiene que ver con el nivel de desarrollo, porcentaje que incluye con relativa frecuencia la tenencia de más de una vivienda, es un hecho muy poco usual en los restantes países y más bien se podría asimilar a la cultura heredada de la vivienda en propiedad como una garantía de futuro y bienestar.

2º) La percepción social de que la inversión en viviendas es una inversión sin riesgo o con riesgo mínimo, percepción corroborada por el comportamiento de los precios durante los últimos cincuenta años. Esta sensación no se corresponde, sin embargo, con la evolución del mercado en otros países, donde en ocasiones se han producido descensos significativos de los precios.

Los factores al margen del suelo y de la gestión urbanística, que influyen sobre la demanda, según los estudiosos de este mercado, son:

a) Una política fiscal que ha favorecido y favorece la inversión en vivienda frente al arrendamiento. En algunas épocas incluso se permitía la desgravación tanto de la primera como de la segunda vivienda

b) Una demanda de segunda residencia, (inexistente o mucho menos importante en otros países) tanto en la zona costera como en las áreas metropolitanas de las grandes ciudades.

c) La existencia en los últimos años de un acusado descenso de los tipos de interés y una elevación de las rentas que ha hecho disminuir el esfuerzo que las familias tienen que afrontar para costear la vivienda habitual.

La situación fiscal junto a otros factores sociológicos ya mencionados (percepción de la vivienda como un valor seguro, existencia de una notable demanda de segunda residencia, etc.) ha influido en las peculiares características de la demanda de vivienda. El aumento de la renta y la bajada de los tipos de interés también han sido determinantes en el aumento de la demanda y consiguientemente en el aumento de los precios.

**DECIMOSEXTA. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.** En la exposición de motivos de todas y cada una de las leyes aprobadas y desde la Ley de 1956 se proclamaba la lucha contra la especulación como "leit motiv" de la política urbanística, el Estado ha fomentado la demanda de vivienda, al margen de la política redistributiva de las viviendas de protección oficial y, por otro lado, las cesiones obligatorias y gratuitas de aprovechamiento, han incrementado por el lado de los costes, el precio del producto final inmobiliario. Con ello no queremos, señalar posibles incorrecciones de las políticas públicas, ni abogar por la supresión de las cesiones, sino subrayar que objetivamente tienen repercusiones o efectos secundarios contradictorios.

548

Si se considera que la comunidad debe participar en la recuperación de las plusvalías a través de cesiones de aprovechamiento es indudable que dichas entregas de terrenos encarecerán el producto final, de la misma manera que si se estimula la demanda de vivienda mediante desgravaciones fiscales se hace más atractiva la inversión y esto tiene una repercusión sobre los precios, la política de promoción de la vivienda como un bien seguro y garantía de futuro ha ocasionado gravámenes, de manera directa o indirecta en el proceso de transformación del suelo.

Sin embargo, ni la suficiencia de la oferta de suelo, a tenor de las estadísticas, ni la notabilísima agilización de la gestión del suelo en las Comunidades como la Valenciana ha detenido la escalada de los precios de la vivienda en consonancia con el del suelo.

**DECIMOSÉPTIMA. EL COMPORTAMIENTO DE LA ADMINISTRACION LOCAL.** Se ha atribuido a los Ayuntamientos una cuota de responsabilidad en los altos niveles alcanzados tanto por los costes del suelo como por los precios de las viviendas. Ello sería consecuencia, entre otras causas, por las políticas de fiscalidad que recayeron sobre la construcción de las nuevas viviendas y de fomento de vivienda en propiedad, por el relativamente frecuente empleo de la subasta en la enajenación de suelo público, o por las políticas de generar grandes cantidades de suelo. En realidad, como ya se ha indicado, el elevado coste del suelo, se deriva de los elevados precios de venta, "previstos", para las viviendas que se construyen sobre dicho suelo. Resulta evidente que en los últimos años se ha sobre-clasificado suelo urbanizable residencial



sin haber escasez de suelo urbanizable, por lo tanto sí es atribuible a las Administraciones en su conjunto y poderes públicos, la falta de análisis de los estudios ya realizados antes de la toma de decisiones y cambios de las políticas urbanas, para poner soluciones al problema, atribuyendo los resultados de la especulación del suelo en una legislación y normativa no acorde a la realidad.

El comportamiento racional de los Ayuntamientos ha tratado de maximizar los ingresos urbanísticos, y publicitar que ello genera mayor bienestar social para toda la población, aunque esto suponga realizar desarrollos que afectan por completo a la base productiva de las ciudades y a la calidad de vida de las mismas, esto no importa, lo esencial es generar plusvalías. Dicha política, ha producido, en general, una sobreutilización del suelo, que es un bien escaso y no renovable. La eliminación de la "frontera urbanística" (todo el suelo es urbanizable) y el crecimiento del suelo urbanizable no estabilizó su precio, ya que este tiene carácter virtual, dependiente de los precios esperados de las viviendas, de la edificabilidad del solar y de la localización. El suelo es una variable que realmente depende de las condiciones del mercado inmobiliario y de la sagaz competencia municipal.

**DECIMOCTAVA. EL COMPORTAMIENTO DE LOS PROMOTORES DE SUELO: PRIVADOS O PÚBLICOS.** Siempre, el habitual causante del incremento de los precios en periodos de "boom inmobiliario" es el precio del suelo, sin embargo no se tiene en cuenta que el precio del suelo es simplemente una proporción del valor descontado del precio de las viviendas que se construirán en dicho terreno y, por tanto, es la consecuencia y no la causa del aumento del precio de la vivienda. Intentar contener el precio de la vivienda a base de modificaciones en la regulación del suelo es una empresa destinada al fracaso desde el principio y que ya hemos comprobado, incluso desde los inicios del urbanismo moderno.

Muchos promotores han acusado a los Ayuntamientos de especular con el suelo, por venderlo a su precio de mercado, esto es, aplicando el valor resultante de calcular su valor a partir de la fórmula del valor residual. La cuestión es, si se enajena por parte de los Ayuntamientos los suelos más baratos de su valor referencial, ¿baja el precio final de la vivienda, o aumentan los excedentes o plusvalías de los empresarios promotores de las viviendas?. Es seguro que el margen entre el valor de mercado y el precio de enajenación del suelo lo contabiliza el promotor, directamente y sin repercusión alguna sobre el producto ni tampoco sobre el productor último de esa plusvalía, la comunidad.

Pero no siempre es tan claro, ya que la enajenación de suelo público apto para promover un producto social como la vivienda, es clara, pero, si el producto final es viviendas de lujo o cualquier otra actividad, no parece justo que la Administración renuncie a obtener los recursos correspondientes al contravalor de mercado de sus bienes patrimoniales enajenados. Estar actuando así, contribuiría a la producción de

plusvalías extrañas a los procesos de mercado, favoreciendo a unos o perjudicando la libre competencia en mercados de los suelos.

El problema radica en la política urbanística, en las regulaciones del suelo, las plusvalías y la fiscalización de los actos tanto para la empresa pública como privada. Los planes en cuestión incluyen decisiones que afectan tanto al destino del uso del suelo del término municipal como a la intensidad de la edificación y la forma de obtener las plusvalías. El desarrollo del planeamiento local incide sobre la elasticidad de oferta de suelo. Por ello no resultaría demasiado difícil actuar sobre estas directrices.

**DECIMONOVENA. LA IMPORTANCIA DE LOS INGRESOS PROVENIENTES DEL URBANISMO EN LA HACIENDA LOCAL.** Hemos analizado la dependencia que la política urbanística tiene de la financiación. En el sistema actual, algunos entes locales se han comportado, en algunos casos, como auténticos especuladores, restringen la oferta del suelo hasta los extremos, y hacen subir el precio del suelo paralelamente para obtener mayor beneficio a la hora de su puesta en el mercado, pero éste es un comportamiento que podría cuantificarse como económicamente justificable, dados los problemas de las Haciendas Locales en España. La falta de una financiación adecuada para hacer frente a unas presiones sociales hace que las autoridades locales hayan recurrido a la concesión de monopolios locales como una fuente fundamental de ingresos. Esto ha sido algo típico en la historia de la Hacienda. Cuando los reyes no disponían de un sistema fiscal adecuado iban dando concesiones monopolísticas de fábricas, de comercio, etc.- a determinados señores, los cuales a cambio le ayudaban a financiar la Corona. Esto mismo están haciendo hoy las autoridades urbanísticas en España y no será fácil de cambiar, pero es un reto a realizar.

Es posible que algunos entes locales *"se comporten en algunos casos como auténticos especuladores"* en palabras del Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia, pero es difícil pensar a tenor de los datos que ese comportamiento haya tenido una influencia decisiva en el precio del suelo, o que sea un comportamiento generalizado, sino más bien es otra posible causa de la especulación, mediante la retención de suelo por parte de las administraciones locales lo que nos lleva a mantener la idea de que es la especulación la causante de la elevación de los precios .

Por otro lado hay que mencionar que la profundidad de la actual crisis está poniendo de manifiesto con toda su crudeza las insuficiencias e incongruencias de nuestro sistema tributario en el ámbito de la Hacienda Local. Los ingresos por el IBI o impuestos sobre instalaciones construcciones y obras, licencias de construcción o urbanísticas y la propia fiscalidad sobre la vivienda, ha constituido una de las principales fuentes de financiación de las haciendas municipales españolas. Con una capacidad recaudatoria menguante y el constante endeudamiento que se está generando como consecuencia de las necesidades de gasto fijo para el mantenimiento de las obras públicas ejecutadas, nos pone de manifiesto que esta crisis financiera también es a nivel de gestión administrativa.

De la misma manera que la construcción es un factor decisivo en el PIB de nuestro país, la recaudación por la fiscalidad sobre la vivienda o el urbanismo que constituya una de las principales fuentes de financiación de las haciendas municipales españolas,

esta situación nos ha llevado al planteamiento y necesidad de distintas figuras tributarias y fiscalizadoras, que puede afectar al suelo, ya que este es un bien que permanece y no pierde valor de uso y entendiendo la relación establecida actualmente entre suelo y economía. En dicha relación se ha producido un importante proceso de cambio; se ha pasado de su entendimiento como bien productivo, al de espacio productivo, para terminar entendiendo el suelo como un bien financiero.

**VÍGESIMA. LA RETENCION ESPECULATIVA.** No hemos encontrado a lo largo de este estudio una especulación entendida con los términos económicos, por lo tanto, deberíamos hablar del término “retención especulativa”, reforzado por la presencia de unas amplias expectativas de revalorización de los precios de las viviendas y suelo, que ya en periodos anteriores los propietarios y promotores, lo pudieron experimentar, perdiendo de esta forma el carácter de vivienda como necesidad y el carácter de urbanismo como finalidad para el bienestar social. Nos encontramos de esta forma con “el inversor”, que espera mayores beneficios y “la administración” que lucha por el incremento de sus plusvalías, que no controla ni en plazo ni en valor estas expectativas generadas de forma voraz. Y no queremos decir con esto que toda especulación sea negativa en sí.

Analizadas las intervenciones de la administración, y vistos los resultados desde el inicio del boom inmobiliario hasta la actual crisis, en realidad, el mercado de la vivienda, y por consiguiente en la parte que le afecta al suelo, no se ha comportado en el mercado como un bien que satisface la necesidad de procurar un hogar, sino en forma de híbrido es a la vez “bien de uso” e “inversión”.

Pese a que el carácter especulativo en la inversión del mercado del suelo no parece ser detonante del alza de precios, sí que es intuitivo apreciar que actúa como un amplificador. Si esto es así, las consecuencias son muy serias, pues un elemento amplificador en el movimiento de los precios debe serlo tanto hacia arriba como hacia abajo, y en la actualidad solo fluye hacia arriba.

El origen de la especulación se encuentra en la expectativa futura del cambio de precio del bien. Sin esta expectativa de cambio, no se produce ni ganancia ni beneficio, por tanto, nos debemos centrar en el análisis de la especulación del precio del suelo y aún más de la vivienda, se deben plantear las causas que inician esta creencia de cambio de precio.

**VIGESIMOPRIMERA. EL FOMENTO DE LA VIVIENDA CON UN EXCESO DE OFERTA.** La oferta del mercado inmobiliario, su característica principal es entendida como una oferta inelástica, las viviendas disponibles a corto plazo están fijadas. Esto sugiere que el exceso de oferta de viviendas y consecuentemente de suelo, ha derivado en un contexto de continuidad, promover sin criterios, sin reflexionar a fondo sobre la verdadera demanda y creando una oferta no justificada.

**VIGESIMOSEGUNDA. RESULTADOS Y SITUACIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.** El estudio pormenorizado para la Comunidad Valenciana y referido a tres comarcas de distinta fisonomía tanto social, como urbanística, nos hace concluir en estos resultados:

a) La transformación de mayor suelo urbanizable, puede estabilizar los precios pero esta regla no es suficiente para contener la especulación. La eliminación de toda frontera urbanística puede ser una condición cuando existe restricción de oferta, pero no es la única forma de contener el precio del suelo.

b) Adecuar la oferta a la demanda, normaliza el mercado, genera un especulación controlable y beneficiosa para el desarrollo urbanístico. Durante todos los periodos legislativos, el estudio de la demanda para obtener las necesidades reales, se ha transportado hacia el beneficio empresarial asimilando una mayor oferta, tanto de suelo como de vivienda, al bienestar social.

c) El desarrollo urbano ha estado íntimamente vinculado al desarrollo económico, siendo el sector de la construcción y el turístico, y ante todo, la vivienda, el soporte estructural y fundamental del país en las últimas décadas.

d) El fomento de acceso a la vivienda en propiedad, frente a otros modelos, así como la vivienda como un objeto de inversión, apoyado por la situación financiera y económica del país, genera un stock de viviendas orientadas únicamente hacia el desarrollo económico.

d) En el proceso regulador entre la oferta y la demanda los factores esenciales como demografía, stock tanto de viviendas como suelo, así como PMS y el suelo expectante en los municipios no ha sido prioridad en el desarrollo legislativo, y tampoco ha sido el causante de la especulación.

e) El suelo es el resultado de la política de viviendas, que a su vez es parte de otros factores y variables como son la clara influencia socio-cultural, el desarrollo económico y financiero de las CC.AA y las variables jurídicas aplicadas tanto por las administraciones central, autonómica y local.

### 1.3 DERIVADAS DEL ESTUDIO PROSPECTIVO DE FUTURO

**VIGESIMOTERCERA.** En lo que concierne a la ordenación del territorio y al modelo de urbanización, al revés de lo que ocurre, habría que dotar al confuso panorama que abre la *Ley del Suelo del 8/2007, el Texto Refundido* y sus desarrollos regionales y locales, de instrumentos capaces de gestionar el patrimonio del suelo e inmuebles como *stocks* en régimen de escasez, impidiendo el *desarrollo indiscriminado* de los mismos, que conlleva la destrucción de los valores naturales o constructivos preexistentes. Los derechos al desarrollo del suelo (ya sea vacante o urbanizado y

construido) deberían supeditarse al mantenimiento de ciertas calidades de territorio o los inmuebles y al logro de formas de ordenación que se estimen deseables.

**VIGESIMOCUARTA.** Es conocido que la liquidez del mercado de valores se sustenta en la especulación, y sin ella el coste financiero de las empresas sería mayor. Sin embargo, en el mercado de la vivienda la especulación puede convertirse en un mal, siempre y cuando no se gestione y controle, pues al destinarse capitales a la búsqueda de la plusvalía, se detraen de otros tipos de activos productores de bienes y servicios.

Aparentemente, la vivienda y el suelo es una clase de especulación sin riesgo, pues siempre el propietario puede posponer el momento de la venta hasta que se alcancen los precios. Sin embargo, eso supone una inmovilización de capital pernicioso. Perjudicial para la sociedad en general, pues capitales que podrían emplearse en activos productores de bienes y servicios quedan inutilizados. Perjudicial para los demandantes de vivienda, que ven reducido el suelo disponible en relación a las expectativas de ganancias del especulador. Y por último, perjudicial para el propietario que se arriesga a que se produzca una reducción de precios, y tenga que resignarse a ver su capital bloqueado largas décadas, dejando de obtener los pertinentes réditos y diluyéndose sus plusvalías debido al incremento del coste de la vida. La posibilidad de una reducción del precio de la vivienda, es posible pues, aunque a muchos no les parezca real.

**VIGESIMOQUINTA. LA ELASTICIDAD DEL SUELO Y LA VIVIENDA.** La Constitución de 1978, los Estatutos de Autonomía y las sentencias del Tribunal Constitucional despojaron prácticamente de competencias a la Administración central en materia de regulación del suelo. La política urbanística, o de gobierno del uso del suelo, está transferida en su mayor parte a las Administraciones Territoriales, Autonomías y Ayuntamientos. Por lo tanto y en dicho contexto resultan trascendentes que los planes generales de ordenación urbana locales incidan sobre la elasticidad o no de la oferta de viviendas o de suelo, forma de evitar especulaciones retentivas de suelo.

**VIGESIMOSEXTA. EL PLANEAMIENTO GARANTÍA DE LA SOSTENIBILIDAD.** Uno de los retos más importantes que tiene planteado en la actualidad el urbanismo, es el desarrollo territorial y urbano sostenible. Es decir, el de seguir contribuyendo al progreso sin olvidar los requerimientos y la triple dimensión (económica, social y ambiental) de la sostenibilidad, y en particular, entendiendo el suelo, además de como un recurso económico, como uno de los más valiosos elementos naturales de los que disponemos, y en cuya regulación se hace preciso conjugar toda una serie de factores diversos: el medio ambiente, la calidad de vida, la eficiencia energética, la prestación de servicios, la cohesión social, etc.

En virtud de los resultados del urbanismo en estas últimas décadas los principios generales que no fueron capaces de asumir y controlar a través de las múltiples legislaciones se podrían concluir básicamente en:

1. La regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo de forma sostenible y cumpliendo verdaderamente el fin social, sin menospreciar el valor económico que puede aportar en un mercado libre.
2. Las condiciones esenciales que establezcan los derechos y deberes de los ciudadanos en los procesos de ocupación y transformación del suelo. El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística y debe de ser objeto de control si está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, pero no solo en propiedad sino en cualquier otro régimen de en los términos que disponga la legislación en la materia.

Pero no siempre es fácil establecer y visionar lo que realmente es necesario, no únicamente propuestas o recomendaciones, sino una legislación competente que recoja todos y cada unos de los aspectos debatidos, que fiscalice y regule, que la información urbanística a escala autonómica, y estatal, esté normalizada, sea periódica y sea actualizada, tanto en lo establecido en el planeamiento como en su ejecución, o en su desarrollo, en definitiva que esté disponible y sea la base de la adecuación de los planes urbanísticos vigentes. En la actualidad, el planteamiento urbanístico es distinto al del siglo pasado, hemos cambiado y por lo tanto los planes y las políticas deben cambiar, todo ello en el contexto de un análisis riguroso de la dinámica territorial, y no a nivel Autonómico o Estatal sino Local y pormenorizando.

**VIGESIMOSÉPTIMA. PLUSVALÍAS.** Sabemos que las infraestructuras nuevas de la ciudad generan potencial de desarrollo urbanístico, se necesitan de las plusvalías que generan los Ayuntamientos para mejorar su nivel de infraestructuras (adelantar desarrollo, mejorar estándares, absorber déficits históricos...). “la edificabilidad hace maravillas, y es erróneo afirmar que genera bienestar social”. No es productivo que los Ayuntamientos vivan de las plusvalías, se deben capturar las plusvalías pero no convertirlas como el generador potencial de la inversión municipal. La captura de plusvalías no inflaciona el mercado inmobiliario, sino que lo estructura, lo incentiva y lo equilibra, y bien gestionadas lo enfría, estabiliza la oferta y la demanda y en definitiva evita especulaciones.

En términos de debate y conclusiones, no debería tanto centrarse en la "recuperación" por la Comunidad de las plusvalías que deriven de la acción urbanística como una compensación a la sociedad por los daños derivados del impacto ambiental y del incremento de costes en gestión y mantenimiento, que toda ampliación de ciudad supone para las Haciendas Locales, sino un enfoque más económico y jurídico, exigir a los poderes públicos una utilización más racional de los recursos obtenidos para mejorar la calidad de vida y garantizar el bienestar social, tal y como lo establece nuestra Constitución.

Realmente no se ha medido la importancia de la gestión de los terrenos adquiridos por la vía de las cesiones obligatorias de aprovechamiento que integran el Patrimonio municipal del suelo, dada la absoluta falta de transparencia existente al respecto, por ello en la gestión correcta este potencial daría paso a un equilibrio del valor y precio del suelo, y de alguna manera, puedan compensar el impacto medio-ambiental y las mayores cargas que toda expansión de la ciudad comporta para la Hacienda pública.

**VIGESIOCTAVA. RESTRICCIONES-BARRERAS.** La política urbana de eliminar las restricciones favoreciendo un régimen de libre competencia en el mercado del suelo, no han sabido regular la oferta de suelo, por ello, la eliminación de estas restricciones deben adecuarse a la demanda y siempre tener en cuenta el stock actual, tanto de viviendas como de suelo.

En primer lugar, si la propia intervención de la Administración, introduce barreras de entrada y protege a los propietarios a través del control del suelo, inicialmente, es el que puede alimentar y favorecer los fenómenos de retención, generando un efecto contrario al mandato constitucional, en segundo lugar, si la desmesurada clasificación deja libre un mercado, se suscita su propia especulación, al producirse una retención de los suelos que fácilmente han sido clasificados y a la espera de un mercado más lucrativo.

555

Por otro lado, la eliminación de la “frontera urbanística” (todo el suelo es urbanizable) no es condición suficiente para estabilizar el precio del suelo, sabemos que este se forma usualmente desde el centro a la periferia de las ciudades y depende profundamente de las expectativas de aumento de los precios de las viviendas, por lo tanto el suelo si se elimina la frontera, posiblemente se puede adecuar la demanda al stock y si se fiscaliza su gestión y retención, de la misma manera no se puede asegurar que se genere una especulación, que con ello se favorezca una correcta regulación del mercado. Pero sí incentivaremos la oferta y la demanda.

La Administración como regulador en este mercado, es el principal propietario de suelo urbano no edificado en muchas de las principales áreas urbanas de España, puede, por otro lado, utilizar de forma estratégica, la oferta de suelo de la que dispone para crear una estructura de incentivos para restringir la oferta de suelo y estabilizarla con respecto a la demanda. No se puede diseñar una regulación urbanística teniendo en cuenta los futuros ingresos fiscales y defendiendo, según la ideología de algunos políticos, que es la base del bienestar social.

**VIGESIMONOVENA. LOS PRECIOS.** Intentar contener el precio de la vivienda a base de modificaciones en la regulación del suelo es una empresa que hasta el momento ha fracasado.

La política de vivienda de precios asequibles sólo es posible con reservas específicas de suelo residencial por el planeamiento urbanístico.

El valor residual mínimo del suelo antes de urbanizar es más un concepto social que económico-urbanístico, por lo tanto es conocido y se puede fiscalizar. Las políticas fiscalizadoras no han sido lo suficientemente concretas para poder regular el mercado desde el ámbito de la vivienda social.

Nos hemos encontrado con una crisis financiera que viene de un boom financiero, por lo tanto no se puede justificar el crecimiento de los precios de vivienda y suelo, que se ha observado durante los últimos años, de la evolución esperada en demografía, tipos de interés, crecimiento de la renta per cápita, costes de la construcción o nivel de desempleo, las expectativas de mantener esas rentabilidades adquiridas, superiores al 60 %, con un alto grado de apalancamiento, son el principal aliento al crecimiento de los precios.

**VIGESIMODÉCIMA. POLÍTICA DE VIVIENDAS.** Las preferencias de los españoles por la compra respecto al alquiler es algo cultural. La expectativa de revalorización de la vivienda y valor expectante como inversión de ésta, por consecuencia de la potenciación, durante los últimos años, de la *vivienda-inversión* ha dado como resultado esta situación, con más de 3 millones de viviendas vacías en España (15,70 % en el año 2011) y menos de un 7% de viviendas en alquiler. Situación que se agrava en la Comunidad Valenciana, donde el stock de viviendas vacías sobre el total del territorio nacional supone el 19,30 %.

556

Por otro lado, la diferencia entre vivienda libre y de protección, vivienda social, la encontramos en que los valores de los módulos de precio de venta y los precios de construcción son muy diferentes en cada comunidad, pero también es cierto que la producción de vivienda de protección pública para su venta es perfectamente viable incluso comprando el suelo en el mercado, a su precio máximo legal. El problema para muchos promotores, y por lo que lo achacan de inversión *ruinosa* o *deficitaria* la promoción de vivienda protegida es porque el margen de negocio de este producto no suele superar el 10% respecto a las ventas, y es claramente inferior al habitual en promociones libres. Pero sin embargo no hay que dejar de analizar que con este margen comercial, muchas actividades productivas, en sectores industriales con bastante más riesgo de colocación del producto terminado, que la vivienda protegida, de casi ilimitada demanda y reducidísima oferta, se darían por satisfechas.

El problema lo podemos desplazar, no a los precios, sino a los beneficios. No sería descabellado fijar unos precios en cualquier tipo de promoción, pero a través de la fiscalización o impuestos que gravasen el producto inmobiliario antes de su puesta en el mercado, con ello la expectativa del beneficio por el margen empresarial quedaría más acotada, intervenida indirectamente por la Administración y los precios no desembocarían en la especulación.

Uno de los aspectos más claramente diferenciadores de la situación de España con respecto a otros países europeos es la carencia de un parque de vivienda en alquiler.



Mientras que en los países considerados en este estudio se mantiene un predominio del alquiler, en España, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, esta forma de ocupación de la vivienda se convierte en práctica excepcional. La inexistencia de una oferta diversa y asequible de vivienda en alquiler es un factor de rigidez del mercado que, al reducir prácticamente la oferta a la compra, endurece enormemente las condiciones de acceso a la primera vivienda de los jóvenes y en los casos de rupturas de hogares, a la vez que presiona el mercado limitando la oferta a la demanda y generando una especulación basada en la retención del suelo y del producto inmobiliario con el fin de cumplir las expectativas de un beneficio rápido y fácil.

La promoción de vivienda social con carácter de utilidad pública y en ausencia de topes de ingresos para acceder al parque de viviendas sociales, sin menoscabo de la definición de ciertos criterios de prioridad, asignación o localización, como surgió en Holanda hasta los noventa (y en otros países europeos como Dinamarca, Suecia o Irlanda), sería una respuesta para liberalizar el mercado de la vivienda donde con una fiscalización adecuada y una oferta más amplia del mercado de la vivienda, no limitándose solo a la vivienda libre como objetivo último y prioritario de las familias, podría ser la base del control de los precios del suelo y por lo tanto una forma más de acceder a una vivienda sin el temor de los precios de la vivienda libre por la imposibilidad de acceso a una vivienda social. Pero la política de vivienda tiene como elemento común la adscripción de recursos económicos a cargo del erario público. La intensidad del esfuerzo, a través de la proporción del PIB y la inversión dedicada a vivienda social. En casos como Holanda, la proporción de la vivienda en el PIB supone el 6,3%; Francia, 4,6%; Alemania, 5,2% y en cambio España 8,8%. Y en contra de estos porcentajes la inversión pública desciende de manera considerable siendo en España del 0,98 % frente al 3,20 % de países como Holanda. Esta síntesis en la voluntad política y, al margen de los juicios que puedan hacerse sobre la eficiencia de los procedimientos en cada caso, ponen de manifiesto la poca distribución de la partida en el caso español y la gran influencia que el mercado de viviendas tiene sobre el PIB.

Modificando los aspectos económicos y fiscalizadores, y con la distribución de los fondos públicos destinados a la vivienda social, se puede llegar a propuestas como la promoción y construcción que permita perfilar los diferentes tipos de políticas.

No es del todo desproporcionado, que mediante la construcción directa de viviendas por los poderes públicos o destinarse a subvencionar la construcción efectuada por entidades privadas (políticas de “ayudas a la construcción”), con ello, nos aproximamos a un mercado más libre y con mayor eficacia de la oferta y la demanda.

**TRIGÉSIMA. CAMBIO DEL MODELO DE URBANÍSTICO.** El análisis realizado pone de relieve elementos en relación con los cuales existe claramente margen de mejora dentro de la configuración actual del urbanismo, y sobre los que debería actuarse en el corto plazo con la finalidad de fomentar la competencia y la productividad de la

economía española, aumentar su competitividad, e impulsar un cambio del modelo en la política sobre urbanismo, vivienda e incluso política económica.

Algunas de las liberalizaciones e incluso restricciones o descontrol que la legislación tiene en materia de urbanismo y suelo, y que han sido puestas de manifiesto en el análisis, justifican la necesidad de impulsar un debate más profundo sobre el papel que desempeñan las herramientas de intervención urbanística utilizadas en la actualidad, en el que se examinen su necesidad y adecuación a los objetivos perseguidos y los costes que generan sobre la eficiencia del mercado.

**TRIGESIMOPRIMERA. LOS MECANISMOS IMPOSITIVOS PARA EL URBANISMO.** Las propuestas para los mecanismos actuales de intervención pública, supondrían una profunda revisión de éstos, y que deberían ser objeto de una inaplazable intervención y un análisis detallado, se deberían vincular mediante la fiscalización de las actuaciones urbanas, mecanismos impositivos que desembocarían en el precio del suelo:

- **El precio.** Los mecanismos de precio, basados en tasas y peajes, son igual de eficaces que la frontera urbanística, su eficiencia estriba en que atacan directamente los fallos de mercado, permiten internalizar las externalidades y minimizan las distorsiones.

- **Las delimitaciones de fronteras** y establecimiento de derechos de urbanización en lugar de la delimitación de la frontera urbanística, convirtiendo en suelo apto para ser urbanizado todo el suelo que no deba estar protegido por motivos de interés público convenientemente justificados. Pero estableciendo una fiscalidad y nuevas cargas. Incluso otras soluciones como la asignación de derechos basada en estándares según fronteras urbanísticas.

Todos los estudios expuestos y analizados indican que la intervención urbanística en España configura una oferta de suelo más rígida que en otros países, que puede haber contribuido a intensificar el mayor crecimiento de precios registrado en España en las últimas décadas.

España tiene una oferta de vivienda a largo plazo inelástica y relativamente rígida en comparación con otros países (solo disponemos oferta sobre-dimensionada de vivienda libre). Esta rigidez, aparentemente originada en la rigidez de la oferta de suelo, exaspera el ciclo inmobiliario de la economía española y favorece un mayor crecimiento de los precios, eleva la inestabilidad macroeconómica e incrementa el riesgo en el sector financiero. El buen funcionamiento de los mercados del suelo es esencial para asegurar el funcionamiento eficiente y competitivo de muchas otras actividades económicas. Los fallos en el mercado justifican que existan también fallos en intervención pública sobre el sector del suelo.

La zonificación característica del urbanismo español, muy detallada, de carácter intervencionista, y fundamentalmente provisto de excesivas reglas y estándares que sirven para corregir ciertas externalidades, posibilita que el uso del suelo, elemento esencial del proceso urbanizador y de interés público, se determine, en gran medida, a través del mercado y no a través del planeamiento urbanístico.

- **Los usos delimitados por la clasificación no sean innecesariamente detallados y pormenorizados**, con la finalidad de aumentar la flexibilidad, reducir la segmentación y favorecer la competencia en la asignación del suelo. Pero al mismo tiempo introducir obligaciones en los planes.

Hemos comprobado en estas últimas décadas que una calificación del suelo muy detallada puede mermar ciertas actuaciones urbanísticas y repercutir en el mercado. Más determinante sería la actuación y decisión de la autoridad municipal en el mercado mediante la determinación de la cantidad y localización de las actividades económicas que produce la economía municipal, planificada en lugar de una economía de mercado libre en exceso o muy detallada que posiblemente distorsione la oferta y la demanda, limitando injustificadamente la oferta a ciertas actividades económicas, lo que limita la competencia y en ocasiones es uno de los causante de la elevación el precio del suelo y consecuentemente del producto inmobiliario final.

- **Los instrumentos de ordenación urbana apoyados con la fiscalización y el estudio económico**, como realmente se puede y debe impulsar determinadas medidas, tanto en el ámbito del planeamiento como de la gestión urbanística, para conducir a un funcionamiento menos ineficiente del mercado del suelo, estas medidas y propuestas pueden favorecer una mayor flexibilidad de la oferta de suelo, con la consiguiente reducción de costes para particulares y empresas

559

Con un sistema complejísimo y contradictorio de legislación y planeamiento, que retrasa notablemente la producción de suelo tanto para la actividad residencial como para otro tipo de actividad económica, limita considerablemente la competencia en el mercado del suelo y en otros mercados de la economía, reduce la elasticidad de la oferta, y favorece alzas considerables en los precios.

La intervención urbanística actual no hace sino agravar el problema que quiere solucionar, al favorecer la rigidez de oferta y alimentar las prácticas denominadas de “especulación y retención” en fases alcistas, generando un efecto no solo contrario al mandato constitucional, sino que merma las posibilidades de mejorar el bienestar social. Es preciso asegurar los procesos de elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento y convenios. Es preciso gestionar y fiscalizar.

El planeamiento, la legislación urbanística y la economía deben estar íntimamente cohesionadas, adoptando las medidas de ordenación territorial, urbanísticas, jurídicas y económicas que proceda para asegurar un resultado equilibrado y un urbanismo sostenible.

**TRIGESIMOSEGUNDA. ESPECULACIÓN.** El estudio realizado a pesar de la coyuntura de crisis económica, consideramos que lo que hemos llamado *urbanismo inmobiliario*, se seguirá imponiendo en la segregación espacial y residencial, en el futuro de nuestras ciudades y en la forma de desarrollar nuevas formas de vida o convivencia, como ha

ocurrido a lo largo de toda la historia. El urbanismo ha sido en estos días una herramienta con que materializar el “proyecto de una ciudad”, pero los instrumentos de planificación y planeamiento con los que se ha contado no han demostrado ser suficientemente eficaces en la aplicación, y por consiguiente su finalidad la han hecho de manera funcional y hacia un desarrollo urbano seguido por el ritmo del mercado y que en múltiples ocasiones apostando por incentivar la compra subsidiando la demanda, y con medidas anti-cíclicas para reactivar los momentos bajos del mercado de inmuebles.

Así, de esta forma se han generado desigualdades entre los diferentes espacios sociales. Las políticas urbanas han propiciado un modelo de desarrollo urbano que fomenta el principal agente de desarrollo urbano en la ciudad, produciendo y orientando la demanda de manera independiente a las necesidades reales.

Este modelo, donde el mercado inmobiliario, es el único motor para la satisfacción y necesidad de una vivienda. Ha tenido consecuencias directas en la producción de un mercado especulativo, de forma rápida y sencilla, sin ser consecuentes con los resultados que hemos provocado. Esta retención especulativa de suelo, ha propiciado un mercado cuyas peculiaridades hacen que incumpla todas las reglas de oferta y demanda, ya que el precio de la oferta no existe, una grave crisis habitacional, y un espacio social cada vez más segregado y estratificado.

**TRIGESIMOTERCERA. SITUACIÓN DEL SUELO VACANTE.** La teneduría o el control de un bien cualquiera, en mano única, explica la forma en que se producen los monopolios y los oligopolios en los mercados. La situación fáctica, muestra que la propiedad de la mayor parte de suelo vacante (apto para su urbanización o de inmediata edificación), es de titularidad pública.

**TRIGESIMOCUARTA. EL ESTÍMULO PARA LAS BOLSAS DE SUELO.** La legislación urbanística, que cuando ha adoptado medidas tendentes a regular esos patrimonios públicos, lo ha realizado primando siempre las medidas de mera acumulación frente a las de dinamización.

Esa falta de medidas legislativas, curiosamente ha permanecido incólume en los procesos más graves de la presente crisis. El mismo acaparamiento de suelo vacuo, en los tres últimos años, por la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb), el llamado “banco malo”, no demuestra, sino que los poderes públicos, no parece que hayan entendido el problema del suelo en España, lo que ha conducido a arbitrar escasas medidas imaginativas para que su solución llevase aparejada un retorno de ese suelo al conjunto de la sociedad.

**TRIGÉSIMOQUINTA. LOS REMEDIOS QUE LAS LEYES DEBIERAN CONTENER.** Se hace necesario abordar medidas legales que incentiven la puesta en el mercado de suelo público, desde fines regulatorios y no meramente fiscales o de ingresos, como lo ha sido hasta ahora. Una legislación, ahogada, con estrechas miras de competencias, y con enfoques municipalistas, ha propiciado escasa oferta de ese suelo, favoreciendo la

inflación de precios cuando ha salido al mercado, ha introducido en el mercado muchas operaciones de suelo (vgr. Chamartín y Carabanchel en Madrid, Parque Central en Valencia, Fórum en Barcelona, ect..), sin una justa correspondencia con los fines públicos, reflejándose tan solo en la cuenta de resultados de las empresas públicas ofertantes y que han servido para sanear sus balances económicos.

Por ello el suelo público, con independencia de su origen o función, debe servir fundamentalmente para equilibrar el mercado, y atendiendo las necesidades allí donde existan, esa debe ser su función social. Esto se traduciría en la posibilidad de que el suelo público fuese apto para cualquier tipo de producto y no solamente el teledirigido por el propio legislador.

**TRIGESIMOSEXTA. INDEPENDENCIA.** El producto final debe amoldarse, como se hace en suelo privado, a las propias exigencias del mercado, incluso en derechos distintos a los dominicales, como ocurre en la mayor parte de países europeos. No se trata de propiciar desde la administración la propiedad o el arrendamiento, sino ofrecer suelo, en condiciones que equilibren los tiempos de producción de la empresa urbanística (que son exasperadamente largos, en relación con otros mercados, precisamente por la intervención), y que el producto final se amolde a los momentos sociales. Lo contrario, es persistir en la propiedad de grandes bolsas de suelo, improductivas, esperando su mejor momento especulativo o a veces meramente de necesidad presupuestaria de las administraciones, frente a grandes propietarios, que siguen manteniendo suelo, a la espera de que la acción urbanística de las administraciones le otorguen un mayor plusvalor, o frente a un banco malo, cuya finalidad es deshacerse de sus activos, sin importar otras circunstancias ajenas al mercado diario, y por supuesto también ajenas a la función social que consagra la CE.

561

**TRIGESIMOSÉPTIMA. CAPACITACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN.** La administración local debería adquirir, la suficiencia presupuestaria, que no la hagan depender siempre de la actividad urbanística, y el resto de administraciones tomar conciencia de que el suelo vacante que tienen inventariado en su patrimonio, no es un activo especulativo, sino una ordenación de redistribución de la riqueza social.

---

*“El planteamiento de ciudad como asentamiento de población ha ido cambiando a lo largo de los siglos, siempre en función de la cultura y de la sociedad a quien sirve. Pero como rasgo común a todas las épocas, se encuentra la capacidad indiscutible de organizar un territorio en torno a sí, ejerciendo su labor como instrumento de transformación y colonización”. Ortega y Gasset.*

## 2. FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

### 2.1 FACTORES EXTERNOS A LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA QUE INFLUYEN EN LA ALTERACIÓN DEL VALOR DEL SUELO.

Antes de la Ley de Suelo de 2007 y su Texto Refundido, en la Ley 6/1998 el Estado se limitó a regular el derecho de propiedad del suelo a efectos de garantizar las condiciones básicas de su ejercicio en todo el territorio nacional. Se redujo a un máximo del 10% la cesión de aprovechamiento a los Ayuntamientos. La norma potenció el papel de los propietarios, otorgándoles el derecho a promover.

Pero todos estos cambios en la legislación sobre el suelo, deberían haber servido de base a la superación del mito del crecimiento de la construcción y la urbanización como algo natural, deseable y rentable. Todo ello requiere también dar un giro tanto en la política de vivienda como a los instrumentos económico-financieros a ella vinculados.

Un nuevo camino abierto, estaría representado por el estudio de la fiscalidad y una política de vivienda, a través de la rehabilitación y la reutilización del patrimonio ya construido en vez de la construcción de obra nueva y las políticas de apoyo a la función utilitaria y residencial propia de la vivienda en vez de su papel como inversión financiera.

De alguna manera una forma de encauzar el problema planteado en este estudio, será a través de futuras investigaciones para el desarrollo de una política que apoye la mayor flexibilidad y eficiencia en el uso del parque de viviendas, potenciando el alquiler, como régimen de tenencia, frente a la propiedad, y también la **vivienda social** de promoción pública frente al exclusivo predominio actual de la **vivienda libre**. Un régimen fiscal de los Ayuntamientos que no haga depender su financiación de la ejecución de un planeamiento y de la transformación masiva del suelo. Y una política fiscal que, a diferencia de la actual, penalice las plusvalías derivadas de las compraventas especulativas y privilegie los ingresos derivados de los alquileres, es algo que parece razonable reclamar y que actualmente ya hay algunos indicios de regulación a través del Real Decreto 233/2013 de 5 de abril por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.

Invertir la política de congelación de alquileres, iniciada durante la postguerra y de privilegio de la construcción para la venta, que llevó a reducir a la mínima expresión actual las viviendas en alquiler antes mayoritarias. Incentivar el desarrollo inmobiliario cuando realmente se necesite, para fomentar la vivienda si se percibe la necesidad social y no tratarla como activo financiero.<sup>25</sup> El uso más flexible y adaptado a las necesidades del patrimonio construido derivado de estas medidas, unido al mayor

---

<sup>25</sup> La política tributaria se fue haciendo más condescendiente con los ingresos derivados de las compraventas especulativas. Por ejemplo, en el ejercicio fiscal del 2000, se rebajó de dos a un año el periodo que debe mediar entre la compra y la venta de una vivienda para que la ganancia obtenida tribute por un tipo fijo del 18 % cualquiera que sea su importe.

---

apoyo a la conservación (y no a la construcción), redundarían inequívocamente en favor de una mayor sostenibilidad de los sistemas urbanos, por ello cabe la posibilidad de iniciar nuevos estudios en materia de fiscalización, no solo en el suelo y en la forma de legislar, sino en el resultado del producto inmobiliario afectado por cualquier cambio del entorno general que afectan a las estrategias políticas, económicas, sociales, tecnológicas, medio-ambientales, y legales.

Como muestra clarificadora traemos a colación el siguiente dato: en el año 1950 el porcentaje de vivienda ocupada en régimen de alquiler era el inverso al actual, de un 85%, respecto a un 15% de vivienda en propiedad. Lo que han cambiado son las circunstancias de renta disponible, tipos de interés, relación entre precio de compra y alquiler, expectativa de revalorización de la vivienda y valor expectante como inversión de ésta, por consecuencia. La potenciación, durante los últimos años, de la *vivienda-inversión* ha dado como resultado esta situación, con más de 3 millones de viviendas vacías en España, más de un 93 % del censo, son viviendas en propiedad y menos de un 7% de viviendas en alquiler.

La estrategia es incluir cambios en el marco institucional y en las políticas relativas al suelo, cambios que son materia de otros estudios, no solo en el suelo sino para la vivienda y a los instrumentos económicos y financieros a ellos vinculados. Los cambios deben ser analizados en futuras investigaciones, ya que no podemos limitar los estudios a los aspectos de la legislación urbanística, a través de los reglamentos y ordenanzas, el planeamiento alcanza más allá del urbanismo, es la vinculación del proceso demográfico, económico, fiscalizador y político y que son las posibles directrices de nuevas investigaciones.

## 2.2. LA VIVIENDA COMO FACTOR DE CONTROL A LA ESPECULACIÓN DEL SUELO.

Hay un ejemplo claro del problema actual, el promotor de vivienda libre en ciertas circunstancias quiere *resarcirse* de la carga que para su negocio supone promover un producto tan poco rentable -en comparación con la vivienda libre- como la VPP, lo que hace es traspasar todo el beneficio que le gustaría obtener en el conjunto de la promoción hacia la vivienda libre. Ese encarecimiento artificial y antinatural no es achacable, a la VPP, sino a cálculos especulativos de previsión de un beneficio esperado y que no se corresponde con la realidad, es consecuencia de una falta de fiscalización tanto para la vivienda de VPP como libre y al propio suelo. El sistema de valoración del suelo, tanto en el ámbito legal como en el empresarial de la promoción inmobiliaria, siempre se ha basado en deducir del precio de venta de lo que se puede construir y los costes de producción, así como el beneficio esperado o expectante. Si lo que se construye sobre el suelo es un producto más caro --vivienda libre-- con un coste de producción parecido al de la vivienda protegida, el resto o valor residual es, necesariamente, mayor que si se construyera Vivienda de Protección Pública (VPP). Por

el contrario, si lo que se construye tiene un precio de venta al público controlado, el precio del suelo se reduce.

El problema surge cuando sobre el mismo suelo en vez de calcular lo que realmente se puede construir por ley, con las reservas legales de vivienda protegida que sean de aplicación, se hace la cuenta de lo que podría llegar a valer el suelo si todo el producto final fuera precio libre, y una vez obtenido ese “precio-apetecible”, se pretende mantener a pesar de que parte del producto inmobiliario está regulado y es de precio limitado. La plusvalía que no se obtiene de la vivienda protegida se pretende obtener de un exceso de carga de coste de suelo repercutido sobre la vivienda libre.

De hecho, cuanta más vivienda protegida se imponga que ha de acoger un suelo, progresivamente el precio del suelo bruto es más barato, puesto que objetivamente el producto de la promoción de ese suelo tiene menor margen de ganancia, menor *residuo*, llegando al límite de los suelos aptos para desarrollar polígonos de vivienda protegida al 100%, los suelos más baratos del mercado (más baratos, incluso, que el suelo para industria).

Se considera, asimismo, que la eficacia de la política de vivienda resulta tanto mayor cuanto más se adapte a las condiciones del mercado, por lo que los componentes de dicha política variarán entre una y otra área metropolitana, la falta de un estudio pormenorizado para cada área metropolitana ha llevado a crear una política de urbanismo repetitiva en todos los ámbitos y territorios, ya sea viviendas de primera residencia, de segunda residencia, en el centro urbano, en los bordes de la ciudad, en la costa o en el ámbito rural. Por tanto cabe una futura investigación, a través del estudio de las distintas áreas metropolitanas, factores que pueden intervenir y pueden condicionar el mercado, como se ha programado, y de qué forma la composición de los hogares futuros estimados y las proyecciones en edad han afectado a este desarrollo metropolitano. Cómo podemos vincular todo el proceso de construcción de las viviendas de VPP y libres al control del suelo.

Existe también un número de hogares que disponen de segunda residencia en cada CC.AA donde se distribuye el parque de viviendas secundarias. También los resultados confirman la elevada presencia de la demanda de vivienda secundaria por parte de no residentes en la misma CC.AA y sobre todo en las provincias del Mediterráneo, mientras que en el norte de España un elevado porcentaje del parque de viviendas secundarias es propiedad de los residentes en las propias Comunidades.

Corresponde proseguir con estos estudios para poder obtener resultados más concluyentes sobre las formas de poder instaurar políticas de viviendas sociales o de alquiler..., también en el sector de segunda residencia, porque el suelo no sólo es especulativo e inmovilizado por promotores y administración en un mercado de vivienda libre, está presente en la vivienda social, vivienda de alquiler y la vivienda de segunda residencia. Controlar el suelo y su expectativa de cambio debe provenir de futuros estudios que lo puedan interrelacionar con la vivienda.



## 2.3. EL LIBRE MERCADO: ¿CÓMO CONTROLAR EL PLUSVALOR GENERADO EN EL SUELO.

Pese a que el carácter especulativo en la inversión del mercado del suelo no parece ser detonante del alza de precios, sí que es intuitivo apreciar que actúa como un amplificador. Si esto es así, las consecuencias son muy serias, pues un elemento amplificador en el movimiento de los precios debe serlo tanto hacia arriba como hacia abajo, y en la actualidad solo fluye hacia arriba.

El origen de la especulación se encuentra en la expectativa futura del cambio de precio del bien. Sin esta expectativa de cambio, no se produce ni ganancia ni beneficio, por tanto, nos debemos centrar en el análisis de la especulación del precio del suelo y aún más de la vivienda. Se deben plantear las causas que inician esta creencia de cambio de precio.

En cuanto a las condiciones de oferta en el mercado inmobiliario, su característica principal es una oferta inelástica, ya que el número de viviendas disponibles a corto plazo está fijado. Esto sugiere que el cambio en el precio, y por tanto también las expectativas de cambio futuras, yacen en las condiciones de demanda, por lo que las fluctuaciones del precio real de la vivienda están causadas por la volatilidad de las condiciones de demanda y si el plazo de construcción de las viviendas es conocido por el promotor-constructor, (se estima en dos años) y podemos saber cuándo una nueva vivienda sale al mercado para su venta, y cómo el mercado ha podido cambiar con respecto del momento del inicio de esta, en definitiva, hay medios para controlar la oferta y la demanda, hay medios para controlar la especulación.

De la misma manera la transformación del suelo también precisa un periodo alrededor de tres años, (al margen de la tramitación administrativa) para su transformación, y por otro lado, como se ha señalado con anterioridad los precios de la vivienda también se calculan trimestralmente. Sin embargo las políticas urbanas no se han percatado de esta situación, donde el mercado, sin más, puede cambiar en periodos que oscilan entre los 2-5 años, y no se han puesto en alerta cuando se ha comprobado a lo largo de los periodos legislativos que abarcan desde 1994-2007, en primer lugar el auge inmobiliario que ha generado una especulación que no beneficia si atendemos a las expectativas futuras en el mercado de la vivienda, y posteriormente la gran recesión y el desfase entre stock y precios. Por lo contrario han fomentado políticas de vivienda en un contexto de exceso de oferta y sin estudiar a fondo la demanda.

Expuesta, a manera de conclusión, la situación real del mercado, está claramente evidenciada la necesidad de una nueva línea de investigación que dé mayor convicción a las conclusiones y resultados obtenidos en esta tesis y que puede ser llevada a través de el estudio de la oscilación del mercado de precios en periodos de 2 años, además estos estudios se suplementan con las anteriores directrices expuestas: vivienda y factores externos del territorio.

#### 2.4. EL PATRIMONIO PÚBLICO DE SUELO COMO FACTOR MODERADOR DEL PLUSVALOR EN EL MERCADO DEL SUELO.

Por último hay que hacer alusión a los patrimonios públicos de suelo (PPS), que no han constituido las medidas más adecuadas para el control del suelo como objetivo último.

Si el mercado del suelo fuese un mercado competitivo, la mejor forma de garantizar un funcionamiento eficiente del mercado es permitir el libre juego de la oferta y la demanda. En este caso, la especulación no sería negativa, una oferta más elástica, produce una evolución de los precios más estable a lo largo del tiempo. La Administración también puede regular en este mercado a través de su PPS.

Pero no hay que olvidar, que los PPS pueden ser utilizados para obtener financiación municipal y los Ayuntamientos pueden llegar a diseñar su regulación urbanística teniendo en cuenta sus ingresos fiscales, y no únicamente el bienestar general. Así, se generan incentivos para restringir la oferta de suelo y obtener más ingresos mediante transacciones directas con los PPS o para obtener más dinero en metálico, en sustitución del suelo, en la parte de la cesión.

También en algunas ocasiones ha utilizado de forma estratégica la oferta de suelo de la que disponen, que es considerable, (la Administración es el principal propietario de suelo urbano no edificado en muchas de las principales áreas urbanas de España, con una posición significativa en el total de la oferta), y que de esta forma alimentar y favorecer los fenómenos de retención, generando un efecto contrario al bienestar social y al mandato constitucional.

566

Concluyendo, el suelo no está sujeto al mercado sino que, constitucional y básicamente está sometido a la intervención pública en su producción, gestión y puesta en carga. De hecho, la única especulación expresamente prohibida en la *Constitución de 1978* es la que tenga por objeto el suelo con destino a vivienda.

Es ineludible que nuevas investigaciones pueden estar enfocadas hacia el estudio pormenorizado de los PPS, de los procesos inmobiliarios, en valor y tiempo y de las posibles soluciones en función de su determinada vinculación de lo privado y lo público. Consistirá en analizar el papel de intervención directa de la Administración y como se ha desarrollado en los últimos periodos, orientando las nuevas investigaciones hacia la forma de eliminar las restricciones a la entrada de tramitación y gestión del suelo público, favoreciendo un régimen de libre competencia en el mercado del suelo y una fiscalización en tiempo y valor, que originaría una manera de poder colocar las bolsas de suelo público al servicio de los ciudadanos.

Con todo lo expuesto en esta tesis y los planteamientos para futuras investigaciones, podemos concluir con propuestas de nuevos modelos de intervención fundados con los datos obtenidos y con modelos econométricos, que puedan ayudar a tomar decisiones favorables tanto para la administración como para la iniciativa privada.

El resultado de las futuras investigaciones deben estar encaminadas a identificar las variables que fundamentalmente influyen sobre el aspecto tratado, formular una relación o forma funcional concreta entre el conjunto de variables (aquellas que ya se

han explicado y considerado como influyentes) e introducir un término denominado “perturbación aleatoria” que permita razonar en términos probables y no exactos, es decir que hay datos que pueden ser observacionales (no experimentales), y también son parte de la investigación y de los procesos de obtención de resultados.

Variables, (factores que actúan en el fenómeno desde el punto de vista cuantitativo), parámetros (magnitudes que permanecen constantes en el estudio concreto) y relaciones (los mecanismos que accionan y modifican el estudio concreto), serán los tres factores que nos aportaran en las futuras investigaciones, **el análisis estructural del estudio, la predicción de posibles cambios y la simulación o evaluación de políticas futuras.**

---

*“Se ha observado bien que un especulador que, sin manipular precios por falsa información o de otra manera, anticipa el futuro correctamente y hace sus ganancias con hábiles compras y ventas en el Mercado de Valores o de Productos, generalmente rinde un servicio público moviendo la producción donde es demandada, y reprimiéndola donde no. Pero un especulador de la tierra en una nación antigua no puede rendir ningún servicio público, al ser el stock de tierra fijo”.*

*Alfred Marshall. Principles of Economics, 1890*



## BIBLIOGRAFIA

### 1.- BASE JURÍDICA.

#### ESTATAL

PROYECTO DE LEY SOBRE LA FISCALIDAD ESPECIAL DEL SUELO 1.968. (Boletín de las Cortes de 19 de febrero de 1968).

LEY 12 DE MAYO DE 1956. JEFATURA DEL ESTADO. RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA. \*Derogada por Real Decreto 1346/1976, de 9 abril, texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Boletín Oficial del Estado 14 mayo 1956.

LEY 19/1975, DE 2 DE MAYO, DE REFORMA DE LA LEY SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA. JEFATURA DEL ESTADO. Boletín Oficial del Estado Núm. 107, 5 mayo 1975.

REAL DECRETO 1346/1976, DE 9 DE ABRIL. TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY SOBRE EL RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA. Boletín Oficial del Estado Núm. 144, 16 junio 1976.

REAL DECRETO 2159/1978. 23 JUNIO 1978. MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS. REGLAMENTO DE PLANEAMIENTO PARA DESARROLLO DE LA LEY SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA. \*Derogado parcialmente por Real Decreto 304/1993, Tabla de Vigencias de los Reglamentos de la Ley. Boletín Oficial del Estado 15 septiembre 1978.

#### Modificaciones:

REAL DECRETO 2472/1978. 14 OCTUBRE 1978. MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS. Queda suspendida la vigencia de determinados artículos del Reglamento de Disciplina Urbanística. \*Suspende los artículos del 12 al 17. Boletín Oficial del Estado 23 octubre 1978.

REAL DECRETO 3288/1978. 25 AGOSTO 1978. MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS.

REGLAMENTO DE GESTIÓN URBANÍSTICA PARA EL DESARROLLO Y APLICACIÓN DE LA LEY SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA. \*Derogado parcialmente por Real Decreto 304/1993, Tabla de Vigencias de los Reglamentos de la Ley. Boletín Oficial del Estado 31 enero 1979.

**LEY 8/1990, DE 25 DE MAYO, SOBRE REFORMA DEL RÉGIMEN URBANÍSTICO Y VALORACIONES DEL SUELO. JEFATURA DEL ESTADO. Boletín Oficial del Estado Núm. 17, 27 julio 1990**

**REAL DECRETO LEY 1/1992. 26 JUNIO 1992. MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS. TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY SOBRE EL RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA.**  
\*Derogado por R.D.L. 2/2008 \*Derogado parcialmente por la Ley 6/1998, de 13 abril.  
\*Anulados determinados arts. por: Sentencia 61/1997, de 20 marzo y Sentencia de 25 junio 1997 Boletín Oficial del Estado 30 junio 1992

**REAL DECRETO 304/1993. 26 FEBRERO 1993. MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS.** Tabla de vigencias de los Reglamentos de Planeamiento, gestión urbanística, disciplina urbanística, edificación forzosa y registro municipal de solares, y reparcelaciones, en ejecución de la Disp. Final única del R.D.L.1/1992. Boletín Oficial del Estado 18 marzo 1993.

**REAL DECRETO 304/1993. 26 FEBRERO 1993. MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS.** Tabla de vigencias de los Reglamentos de Planeamiento, gestión urbanística, disciplina urbanística, edificación forzosa y registro municipal de solares, y reparcelaciones, en ejecución de la disp. final única del r.d.l.1/1992. Boletín Oficial del Estado 18 marzo 1993.

**LEY 6/1998. 13 ABRIL 1998. JEFATURA DEL ESTADO. LEY SOBRE RÉGIMEN DE SUELO Y VALORACIONES** \*Derogada por Ley 8/2007 (en vigor desde 1-7-07) \*Modificada por el Real Decreto-Ley 4/2000.\*Aclaración sobre IVA en reparcelaciones en Resolución 2/2000. \*Modificado art.25 por la Ley 53/2002 Boletín Oficial del Estado 14 abril 1998.

#### Modificaciones

**REAL DECRETO LEY 4/2000. 23 JUNIO 2000. JEFATURA DEL ESTADO. MEDIDAS URGENTES DE LIBERALIZACIÓN EN EL SECTOR INMOBILIARIO Y TRANSPORTES** Boletín Oficial del Estado 24 junio 2000

**RESOLUCION 2/2000. 22 DICIEMBRE 2000. DIRECCIÓN GENERAL DE TRIBUTOS.** Relativa a las cesiones obligatorias de terrenos a los Ayuntamientos efectuadas en virtud de los artículos 14 y 18 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen de suelo y valoraciones, y a las transmisiones de terrenos por parte de los mismos (Aclaración sobre el IVA en reparcelaciones.) Boletín Oficial del Estado 6 enero 2001

**LEY 2/1998 DE 4 DE JUNIO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y ACTIVIDAD URBANÍSTICA DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA LA MANCHA.**

**LEY 10/2003. 20 MAYO 2003. DIRECCIÓN GENERAL DE ARQUITECTURA Y VIVIENDA. MEDIDAS URGENTES DE LIBERALIZACIÓN EN EL SECTOR INMOBILIARIO Y TRANSPORTES** \*Modifica la Ley 6/98, de 13 de abril, del Suelo y Valoraciones. Boletín Oficial del Estado 21 mayo 2003.

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

**LEY 8/2007. LEY DE SUELO 28 MAYO 2007. JEFATURA DEL ESTADO** \*Derogada por R.D.L. 2/2008. \*Deroga: Ley 6/1998, algunos artículos del R.D.L. 1/1992, arts. 38 y 39 de la Ley de Expropiación Forzosa (16-12-54) Boletín Oficial del Estado 29 mayo 2007.

**REAL DECRETO LEY 2/2008. MINISTERIO DE LA VIVIENDA. TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO. 20 JUNIO 2008.** \*Desarrollada por la Real Decreto 1492/2011, reglamento de valoraciones. \*Deroga la Ley 8/2007 y el Real Decreto Legislativo 1/1992. \*Modificada por Ley 2/2008, R.D.L 6/2010 y R.D.L. 8/2011. Boletín Oficial del Estado 26 junio 2008.

## Modificaciones

**LEY 2/2008. 23 DICIEMBRE 2008. JEFATURA DEL ESTADO.** Presupuestos Generales del Estado para el año 2009. Disposición final decimosexta: Modificación del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (Modifica el apartado 1 de la Disposición adicional séptima.) Boletín Oficial del Estado 24 diciembre 2008

**REAL DECRETO LEY 6/2010. 09 ABRIL 2010. JEFATURA DEL ESTADO. MEDIDAS PARA EL IMPULSO DE LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA Y EL EMPLEO.**\*Contiene, entre otras, medidas en materia de rehabilitación de viviendas, modificaciones al texto refundido de la Ley del Suelo (R.D.L. 2/2008), medidas de apoyo a las PYMES, etc.. \*Derogado su Art. 15 por R.D.L. 8/2011. Boletín Oficial del Estado 13 abril 2010 corrección errores BOE 13-4-10 / Corrección de errores BOE 20-4-10.

**DECRETO 1492/2011. 24 OCTUBRE 2011. MINISTERIO DE FOMENTO. REGLAMENTO DE VALORACIONES DE LA LEY DE SUELO.** \*Desarrolla la Ley 2/2008, de Suelo. Boletín Oficial del Estado 9 noviembre 2011.

**REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA.** Boletín Oficial del Estado Núm. 261. 31 octubre 2015.

## AUTONÓMICA

---

### \* Comunidad Valenciana

**LEY 6/1994. 15/11/1994. PRESIDENCIA DE LA GENERALITAT VALENCIANA. LA LEY REGULADORA DE LA ACTUVIDAD URBANISTIC (LRAU)\*Derogada por la LUV (Ley 16/2005) \*Modificada por: Ley 14/97 de la G.V.; Ley 10/98 de la G.V.; Ley 16/03 de la G.V. Diario Oficial de la Generalitat Valenciana 24 noviembre 1994**

#### Modificaciones

**LEY 14/1997. 26 DICIEMBRE 1997. Generalitat Valenciana. MEDIDAS DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA Y DE ORGANIZACIÓN DE LA GENERALITAT VALENCIANA \*Modifica, entre otras, la Ley 6/1994. (ver artículo 19: del aprovechamiento urbanístico subjetivo o aprovechamiento susceptible de apropiación.) Diario Oficial de la Generalitat Valenciana 31 diciembre 1997**

**LEY 10/1998. 28 DICIEMBRE 1998. Generalitat Valenciana MEDIDAS FISCALES, DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA Y DE ORGANIZACIÓN DE LA GENERALITAT VALENCIANA. \*Añade una disposición adicional a la Ley 6/1994, Reguladora de la Actividad Urbanística. (Artículo 33: Añade disposición adicional undécima a la Ley 6/1994.) Diario Oficial de la Generalitat Valenciana 31 diciembre 1998.**

**LEY 16/2003. 17 DICIEMBRE 2003. Generalitat Valenciana. MEDIDAS FISCALES, DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA Y DE ORGANIZACIÓN DE LA GENERALITAT VALENCIANA. (Ver capítulo IX: Modifica y añade artículos a la Ley 6/1994. Ver también la Disposición transitoria primera) Diario Oficial de la Generalitat Valenciana 19 diciembre 2003.**

**ORDEN 29/03/1996. Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte. INSTRUCCIÓN DE PLANEAMIENTO 1/1996, DE 23 DE ENERO, SOBRE HOMOLOGACIÓN DE PLANES DE URBANISMO A LA LEY REGULADORA DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA. Diario Oficial de la Generalitat Valenciana 22 abril 1996**

**DECRETO 201/1998. 15 DICIEMBRE 1998. Gobierno Valenciano. REGLAMENTO DE PLANEAMIENTO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA\*Derogado por el Decreto 67/2006. Diario Oficial de la Generalitat Valenciana 29 enero 1999.**

**ORDEN 26/04/1999. Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte. REGLAMENTO DE ZONAS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA. Diario Oficial de la Generalitat Valenciana 5 mayo 1999.**

**LEY 2/2001. 11 MAYO2001. Presidencia de la Generalidad Valenciana. CREACIÓN Y GESTIÓN DE ÁREAS METROPOLITANAS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA. \*Modificada por Ley 5/2004, de 13 julio. \*Derogada por la Ley 8/2010, salvo las disposiciones adicionales 1, 2 y 3 y su disposición derogatoria. Diario Oficial de la Generalitat Valenciana 17 mayo 2001.**



**LEY 16/2005. 30 DICIEMBRE 2005.** Presidencia de la Generalidad Valenciana. **LEY URBANÍSTICA VALENCIANA. (LUV)** \*Desarrollada por Decreto 67/2006: ROGTU. \*Modificada por: Ley 14/2007, Decreto-Ley 1/2008, Ley 16/2008 (Cap.XVIII); Ley 12/2010; Ley 16/2010 (Cap.XXVII); Decreto-Ley 2/2011; Ley 9/2011; y Decreto Ley 2/2012. Diario Oficial de la Generalitat Valenciana 31 diciembre 1995.

**DECRETO 67/2006. 12/05/2006.** Consellería de Territorio y Vivienda. **REGLAMENTO DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA.** \*Desarrolla la Ley 16/2005, LUV. \*Modificado por: Decreto 36/2007 y 46/2000. \*Derogado su art. 544 por el Decreto-Ley 1/2008. \*Derogados varios arts. por Ley 12/2010. \*Derogado art. 436 por Decreto LEY 2/2011 y Ley 1/2012. Diario Oficial de la Generalitat Valenciana 23 mayo 2006.

## Modificaciones

**DECRETO 36/2007. 13/04/2007.** Consellería de Territorio y Vivienda. Modifica el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística.

**DECRETO 46/2008. 11/04/2008.** Consellería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda. Modifica el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, por el que se aprobó el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística. Diario Oficial de la Generalitat Valenciana 15 abril 2008.

**DECRETO LEY 1/2008. 27/06/2008.** Consellería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda. **MEDIDAS URGENTES PARA EL FOMENTO DE LA VIVIENDA Y EL SUELO.** \*Modifica: Ley 16/2005 (LUV); Decreto 67/2006 (ROGTU); Decreto 75/2007, Reglamento de Protección Pública de la Vivienda. \*Modificado por Ley 12/2009 y Ley 9/2011. (Deroga el Artículo 544 del ROGTU) Diario Oficial de la Generalitat Valenciana 30 junio 2008.

**DECRETO 75/2007. 18 de MAYO 2007.** Consellería de Territorio y Vivienda. **REGLAMENTO DE PROTECCIÓN PÚBLICA A LA VIVIENDA.** \*Derogado por Decreto 90/2009, (salvo el Tit. III y las disposiciones adicionales, transitorias y finales). \*Desarrolla, en parte, la Ley 8/2004 de la Vivienda. \*Modificado por Decreto 82/2008. \*Derogado su Título VI por el Decreto-Ley 1/2008. Diario Oficial de la Comunidad Valenciana 22 mayo 2007.

**DECRETO 90/2009. 26 MAYO 2009.** Consellería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda. **REGLAMENTO DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA** \*Deroga el Decreto 75/2007 (salvo el Tit. III y las disposiciones adicionales, transitorias y finales). \*Modificado por Decreto 105/2010. Diario Oficial de la Comunidad Valenciana 1 julio 2009.

### Modificaciones

**DECRETO 105/2010. 25 JUNIO 2010. Consellería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda.** Modifica los Decretos 90/2009, 189/2009 y 66/2009, por los que se aprueban: el Reglamento de viviendas de Protección Pública, el Reglamento de Rehabilitación de Edificios y Viviendas y el Plan de vivienda y Suelo De La Comunidad Valenciana 2009-2012 (Modifica los arts. 10.2, 35.1 y 40.12 b) y las disposiciones adicionales 2ª y 3ª.) Diario Oficial de la Comunidad Valenciana 1 julio 2010

**DECRETO 1/2011. 13 ENERO 2011. Consellería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda.** Se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana. \*Modificada por el Decreto 166/2011 Diario Oficial de la Comunidad Valenciana 19 enero 2011.

### Modificaciones

**DECRETO 166/2011. 04 NOVIEMBRE 2011.**  
**Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente.** Por el que se modifica el Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprobó la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. \*Modifica el Decreto 1/2011 por el que se aprobó la Estrategia Territorial. Diario Oficial de la Comunidad Valenciana 7 noviembre 2011.

574

**DECRETO LEY 2/2011. 04 NOVIEMBRE 2011. MEDIDAS URGENTES DE IMPULSO A LA IMPLANTACIÓN DE ACTUACIONES TERRITORIALES ESTRATÉGICAS.** Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente. \*Modifica la Ley 8/2004, Vivienda de la Comunidad Valenciana. \*Modifica la Ley 16/2005, LUV. \*Modifica el ROGTU. \*Validada por la Resolución 37/VIII. Diario Oficial de la Comunidad Valenciana 7 noviembre 2011.

### \* Otras Comunidades Autónomas

**LEY 2/1998 DE 4 DE JUNIO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y ACTIVIDAD URBANÍSTICA DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA LA MANCHA.** Diario Oficial de Castilla La Mancha Núm. 28 del 19 de junio. Boletín Oficial del Estado Núm. 180 de 29 de julio. \*Derogada por el Decreto Legislativo 1/2010 18 de mayo que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

**LEY 10/1998 DE 2 DE JULIO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO DE LA RIOJA.** Boletín Oficial de la Rioja Núm. 80 del 4 de julio. \*Derogada por La Ley 5/2006 2 de mayo de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Rioja.

**LEY 5/1999 DE 25 DE MARZO URBANÍSTICA DE LA COMUNIDAD DE ARAGÓN.** Boletín Oficial de Aragón Núm. 39 del 6 de abril \*Derogada por La Ley 3/2009 17 de Junio de Urbanismo de Aragón y La Ley 4/2009 22 de Junio de Ordenación del territorio.

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

**LEY 5/1999 DE 8 DE ABRIL DE URBANISMO DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA-LEÓN.** Boletín Oficial de Castilla y León Núm. 70 del 15 de abril.\*Derogada por La Ley 4/2008 22 de Septiembre de Medidas sobre urbanismo y suelo.

**LA LEY 1/2001, DE 24 DE ABRIL, DEL SUELO DE LA REGIÓN DE MURCIA.** Boletín Oficial de Murcia Núm. 113 del 17 de mayo. \*Derogada por el Decreto Legislativo 1/2005 del 10 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia.

**LA LEY 2/2001, DE 25 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y RÉGIMEN URBANÍSTICO, DE CANTABRIA.** Boletín Oficial de Cantabria Núm. 128 del 4 de julio.

**LA LEY 9/2001, DE 17 DE JULIO, DEL SUELO DE LA COMUNIDAD DE MADRID.** Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid Núm. 177 del 27 de julio.

**LA LEY 15/2001, DE 14 DE DICIEMBRE, DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA.** Boletín Oficial de Extremadura Núm. 1 del 3 de enero 2002.

**LA LEY 2/2002 DE 14 DE MARZO DE URBANISMO DE CATALUÑA.** Diario Oficial de la Generalitat Catalana Núm. 3600 del 21 de marzo. \*Derogada por el Decreto Legislativo 1/2010 del 3 de agosto por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo.

**LA LEY 3/2002, DE 19 DE ABRIL, DE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANÍSTICA, PROMULGADA EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.** Boletín Oficial del Principado de Asturias Núm. 102 del 4 de mayo \*Derogada por el Decreto Legislativo 1/2004 del 22 de abril por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.

**LA LEY 7/2002, DE 17 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA.** Boletín Oficial de la Junta de Andalucía Núm. 154 del 31 de diciembre

**LA LEY FORAL 35/2002, DE 20 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA.** Boletín Oficial de la Comunidad Foral de Navarra Núm. 156 del 27 de diciembre

**LA LEY 9/2002, DE 30 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y PROTECCIÓN DEL MEDIO RURAL DE GALICIA.** Diario Oficial de Galicia Núm. 252 del 31 de diciembre.

## **NORMATIVA TÉCNICA. VALORACIONES**

---

**LEY HIPOTECARIA. Texto Refundido según Decreto de 8 de febrero 1946** \*BOE nº 58, 27 de febrero de 1946; rectificación BOE nº 73, 14 de marzo de 1946) Modificada por las Leyes: 7/1998 (BOE nº 89, 14-04-1998), 1/2000 (BOE nº 7, 8-01-2000), 24/2001 (BOE nº 313, de-12-2001), 53/2002 (BOE nº 313, 31-12-2001), 7/2003 (BOE nº 79, 2-04-2003), 22/2003 (BOE nº 164, 10-07-2003), 62/2003 (BOE nº 313, 31-12-2003) y por Ley Orgánica 15/2003 (BOE nº 283, 26-11-2003)

**REAL DECRETO 1020/1993, NORMAS TÉCNICAS DE VALORACIÓN CATASTRAL DE 25 DE JUNIO.** Boletín Oficial del Estado Núm. 107 22 de Julio. \*Por el que se aprueban las Normas Técnicas de Valoración y el Cuadro Marco de Valores del Suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana.

**LEY 6/1.998, 13 DE ABRIL, SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES.** Boletín Oficial del Estado Núm. 89 del 14 abril. \*Derogado por el Real Decreto 1492/2011, Reglamento de Valoraciones, de todo tipo de suelo.

**REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2004, DE 5 DE MARZO.** Boletín Oficial del Estado Núm. 58 del 8 de marzo. \*Por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario

**ORDEN EHA/1213/2005, DE 26 DE ABRIL.** Boletín Oficial del Estado Núm. 107 del 25 de mayo. \*Por el que se aprueba el modulo de valor M para la determinación de los valores de suelo y construcción de los bienes inmuebles de naturaleza urbana en las valoraciones catastrales

**ORDEN EHA/3011/2007, DE 4 DE OCTUBRE.** Boletín Oficial del Estado Núm. 249 27 de octubre. \*Por el que se modifica la Orden ECO/805/2003, 27 de marzo, valoración de bienes inmuebles y determinados derechos para ciertas finalidades financieras.

**REAL DECRETO 1464/2007, DE 2 DE NOVIEMBRE,** Boletín Oficial del Estado Núm. 278 del 20 de noviembre. \*Por el que se aprueban las normas técnicas de valoración catastral de los bienes inmuebles de características especiales.

**ORDEN EHA/564/2008, DE 28 DE FEBRERO.** Boletín Oficial del Estado Núm. 56 del 25 de marzo. \*Por la que se modifica la orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras.

**REAL DECRETO 1492/2011, REGLAMENTO DE VALORACIONES, DE TODO TIPO DE SUELO, SEGÚN EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO DE 2008** Boletín Oficial del Estado Núm. 270 del 9 de Noviembre.

**ORDEN ECC/371/2013, DE 4 DE MARZO.** Boletín Oficial del Estado Núm. 58 del 8 de marzo. \*Por la que se modifica la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras.

## 2.-PUBLICACIONES.

**ABAD MELIS, ANGEL y Otros.** “Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje” Edit. Tirant lo Blanc. Valencia 2012.

**AGUADO CABEZAS, ELENA.** “Desamortización de Mendizábal y Espartero en la provincia de León (1836-1851), Edit. Universidad de León, 2002.

**ALBERTOS PUEBLA, JUAN MIGUEL - NOGUERA, J. - PITARCH GARRIDO, M<sup>a</sup> DOLORES - SALOM CARRASCO, JULIA.** “La movilidad diaria obligada en la Comunidad Valenciana entre 1991 y 2001: cambio territorial y nuevos procesos”, Cuadernos de Geografía, núm 81-82, pp. 93-118. Valencia 2007.

**ALONSO MAS, JOSÉ MARÍA.** “El nuevo derecho urbanístico Valenciano, dos estudios.” Edit. Tirant Lo Blanch. Valencia 2006.

**ALVAREZ MORA, ALFONSO.** “El stock de viviendas vacías como resultado de un proceso de producción espacial vinculado al “modelo urbano de la renta del suelo”. Papeles de relaciones eco-sociales y cambio global, Edit. FUHEM Eco-social Madrid 2012.

**AZAGRA ROS, JOAQUÍN.** “Propiedad Inmueble y crecimiento urbano: Valencia 1800-1931” Ed. Síntesis S.A. Madrid 1993. 1<sup>o</sup> Edición.

**AZPILCUETA, MARTÍN DE.** “Comentario resolutorio de cambios” Edit. Consejo Superior de Investigación Científica. Madrid 1965

**BAHAMONDE MAGRO, ÁNGEL Y TORO MÉRIDA, JULIÁN** “Burguesía, especulación y cuestión social en el Madrid del Siglo XIX. Ed. Siglo XXI Editores de España SA. Madrid 1978. 1<sup>o</sup> Edición.

- “Pascual Madoz y la modernización de la ciudad de Madrid La peninsular, empresa inmobiliaria, 1861-1883”. Las ciudades en la modernización de España: Los decenios inter-seculares: VII Coloquio de Historias contemporáneas de España (1991). / Coord. por José Luis García Delgado, Edit. Siglo XXI de España Editores .Cuenca 1992.

**BALLESTERO, E. Y RODRÍGUEZ, J.A.** “El precio de los inmuebles urbanos.” Edit. Dossat 2.000. Segunda edición 1999

**BARKER, KATHARINE.** “Review of Housing Suply. Delivering Stability: Securing our Future Housing Needs.” HM Treasury. Reseña de Berges Lobera, Ángel.-Ontiveros Baeza, Emilio “La nueva Ley de Suelo desde la perspectiva económica. Sostenibilidad

y eficiencia en los Mercados del Suelo” Ciudad y Territorio estudios territoriales, XXIX pp 152-153. Madrid 2007.

**BARREIRO PEREIRA, PALOMA.** “Casas baratas. La vivienda social en Madrid 1900-1939. Madrid” Ed. Colegio Oficial de Arquitectos, Madrid 1991

**BASSOLS COMA, MARTÍN.** “Génesis y evolución del derecho Urbanístico Español 1812-1956” Edit. Montecrovo. Madrid 1976.

**BASSOLS COMA, MARTÍN.** “La ordenación territorial y urbanística en el Texto refundido de la Ley del Suelo de 2008” Edit. Aranzadi SA. Revista Aranzadi Urbanismo y Edificación Núm. 19. Cizur Menor (Navarra) 2009.

**BASSOLS COMA, MARTÍN.** “Limitaciones del dominio desde la perspectiva del Derecho Público», en DE DIOS S. (Coord.) y otros, «Historia de la propiedad Servidumbres y limitaciones de dominio”, Encuentro interdisciplinar sobre la historia del derecho de propiedad facultad de Derecho Universidad de Salamanca. (17-19 septiembre 2008) Edit. Colegio de Registradores de España, Madrid 2009.

**BASSOLS COMA, MARTÍN.** “La Influencia de Idelfonso Cerdá en la fundamentación Jurídica de la urbanización”. Revista ciudad y Territorio Estudios Territoriales Edit. Ministerio de la Vivienda, Madrid 1999.

- “Génesis y evolución del derecho urbanístico Español.”Edit. Montecorvo. Madrid 1973.
- “Limitaciones del dominio desde la perspectiva del Derecho”. Revista de Administración Pública, nº 38/1962.

**BEJARANO ROBLES, F.** “Las calles de Málaga. De su Historia y ambiente, Málaga”. Edit. Arguval, 1985. 2 vols.

**BELLAMY FOSTER, JOHN** “Materialismo de Marx: Materialismo y naturaleza” Ed. El viejo Topo, Madrid 2004

**BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, MANUEL.** “La ordenación del territorio en España: evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX” Edit. Universidad de Sevilla, 2006.

**BERGES LOBERA, ANGEL. ONTIVEROS BAEZA, EMILIO.** “La nueva Ley de Suelo desde la perspectiva económica. Sostenibilidad y eficiencia en los Mercados del Suelo” Ciudad y Territorio estudios territoriales, XXIX . Madrid 2007.

**BIDAGOR LASARTE, PEDRO.** “Situación general del Urbanismo en España (1939-1967)” Revista de derecho Urbanístico num. 4. Ed RDU. Madrid 1967.

**BIDAGOR LASARTE, PEDRO.** “Circunstancias históricas en la gestación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956”, Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, vol. XXVIII, nº 107-108, pp 91-100. Madrid 1996.

**BOIS GUY.** “La gran depresión medieval: siglos XIV-XV: el precedente de una crisis sistémica” Edit. Biblioteca Nueva. 2009.

**BRUNI, L.** “L’ethos del mercado. Un’introduzione ai fondamenti antropologie e relazionali dell’ economía” Edit. Dietricee. Carol, A. (2000). Bologna 2012

**BURGOS MADROÑERO, M.** “Málaga, estudio de Geografía Urbana. Universidad de Málaga”. Edit. Escuela Universitaria de Formación del Profesorado, Málaga, 1979.

**BUSTILLO BOLADO, ROBERTO - CUERNO LLATA, JOSÉ RAMÓN.** “Los convenios urbanísticos entre las Administraciones Locales y los particulares” Edit. Aranzadi, Pamplona 2001.

**CABRERA CALVO-SOTELO, MERCEDES.,** “Maura y el regeneracionismo conservador”, en Una polémica y una generación. Razón histórica de 1898”. Coordinado por Salvador RUS RUFINO y Javier ZAMORA BONILLA, Universidad de León, León, 1998,

**CANO MURCIA, ANTONIO.** “Teoría y práctica convenio urbanístico” Edit. Aranzadi. Málaga, (6ª Ed.) Madrid 2014.

**CAPEL SÁEZ, HORACIO.** “La morfología de las ciudades”. Tomo III. Ediciones Serbal. Primera edición Barcelona 2013. Texto de la Memoria del “Proyecto de Contrato con el Banco Hispano-Colonia”

**CARRIÓN CARRIÓN, PASCUAL.** “La reforma agraria de la II República y la situación actual de la agricultura Española”, Edit. Ariel, Barcelona. 1973.

**CARRERO DE ROA, MANUEL.** “Fundamentos de urbanismo: una perspectiva sostenible” Edit. Ojo x hoja Oviedo, 2010.

**CASARES MARCOS, ANA BELÉN.** “ El resurgir jurídico de la concesión de obras públicas a iniciativa particular” Revista Electrónica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada Junio de 2007. (Síntesis del trabajo de investigación convocatoria 2006, por la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada proyecto de investigación SEJ2004-06024/JURI del Ministerio de Educación y Ciencia)

**CASTRILLO RAMÓN, MARÍA A .** “Influencias Europeas sobre la “Ley de Casas Baratas” de 1911: el referente de la “Loi des Habitations à BonMarché” de 1894. Trabajo tutorado por el profesor Roger-Henri Guerrand. Universidad de Valladolid (septiembre y octubre de 1999). Edit. Cuadernos de Investigación Urbanística. Maireia Libros. Madrid 2003

**CERDÁ I SUÑER, ILDEFONSO**, "Teoría general de la urbanización, y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona. Edit. Instituto de estudios fiscales, Madrid, 1968 (tomos I y II), 1971 (tomo III).

— "Teoría de la construcción de las ciudades. Cerdà y Barcelona. Ed. Ministerio de Administraciones Públicas–Ayuntamiento de Barcelona, Madrid, 1991.

— "Teoría de la viabilidad urbana. Cerdá y Madrid. Edit. Ministerio de Administraciones Públicas–Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 1991

— "Teoría General de la Urbanización. Aplicación de sus principios y doctrinas a la Reforma y Ensanche de Barcelona Tomo I Edit. Imprenta Española. Madrid 1876

**CÉSPEDES, GUILLERMO**, "Vecinos, magnates, cabildos y Cabildantes en la América Española. La cultura hispanoamericana". Edit. Cehopu, MOPU, Madrid, 1989.

**COLMENARES, GERMAN. - MELO, JORGE ORLANDO**. "Lecturas de Historia Colonial I. Descubrimiento del Nuevo Reino de Granada (1492-1542)". Edit. Universidad de los Andes 1967. Fuente: Fernández de Navarrete, Martín. (1765-1844) Colección de los viajes y descubrimientos que hicieron por mar los españoles desde fines del siglo VX. 5 Vols. (Biblioteca autores Españoles. Madrid 1939-1948)

**COMÍN COMÍN, FRANCISCO-HERNÁNDEZ BENÍTEZ, MAURO**. "Crisis económicas en España, 1300-2012. Lecciones de la historia". Edit. Alianza, Madrid, 2013.

580

**CORCHERO, MIGUEL**. "El Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha tras la reforma operada por la Ley 2/2009 de 14 de mayo, de Medidas Urgentes en materia de Vivienda y Suelo" Edit. Aranzadi SA. Revista Aranzadi Urbanismo y Edificación Num. 19. Cizur Menor (Navarra) 2009.

**COSTAS COMESAÑA, ANTON**. "Industrialización y cuestión arancelaria en España. Reflexiones en torno al liberalismo de Laureano Figuerola, en Economía y economistas españoles". Tomo 4, Edit. Galaxia Gutemberg. Barcelona, 2000.

**CRIADO SÁNCHEZ ALEJANDRO JAVIER** "El agente urbanizador en el derecho urbanístico Español" Edit. Reus SA. Madrid 2005.

**CHAMPENSS, PETER**. "Normas Europeas aprobadas sobre la tasación de bienes inmuebles. Edit. CSACE .Edición Española Madrid 1998

**CHAFUÉN, ALEJANDRO**. "Raíces cristianas de la economía de libre mercado", publicado originalmente en inglés en 1986. Reeditado en español por la Edit. Ediciones Rialhp. Madrid 1991.

**CHUECA GOITIA, FERNANDO**. "Breve Historia del Urbanismo". Edit. Alianza. Madrid 1989.



**DE LA CRUZ MERA, ÁNGELA** “La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo: Necesidad y oportunidad de una reforma2. Artículo de opinión. Edit. internet. Madrid. 2007.

**DE VICENTE DOMINGO, RICARDO.** “Los planes de reforma interior: evolución histórica y regulación en el derecho Urbanístico Valenciano” Edit. La Ley, Madrid 2010.

**ENERIZ OLAECHEA, FRANCISCO. BELTRAN AGUIRRE, JUAN L. Y OTROS** “Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones Ley 6/1998 “. Edit. Aranzadi Pamplona 1998.

**ENGELS FRIEDICH.** “Contribución al problema de la vivienda” (nota a la segunda edición 1887) Tomo 3-

**ESCUADERO MUSOLAS, ANTONIO.** “Estudio del mercado inmobiliario Español. Evolución, análisis y tendencias (1974-1996) Edit. CISS, S.A. Valencia 1996.

— “La relación entre el precio de la vivienda nueva y la tensión entre oferta y demanda” . Seminaris Urbans (II): “*El precio de la vivienda y la formación de hogar. Col. “Urbanitats”, 6.* Edit. Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, pp. 23-31. Barcelona 1998.

581

**ESTAPÉ RODRÍGUEZ, FABIÁN.** “Revalorización de la escolástica en la formación del pensamiento económico” Ponencias 1995. Versión castellana del Fondo de Cultura Económica. Historia del Análisis Económico.

**EXIMENES, MESTRE FRANCESCH.** “Dotzè del Crestià” (edición facsímil a cargo de Curt Wittlin, Arseni Pacheco, Jill Webster, Josep Maria Pujol, Josefina Fíguls, Bernat Joan y August Bover). Gerona. 1986.

**FABRA RIVAS, ANTONIO.** “El problema de la Vivienda”; El Constructor, año III, junio, Madrid 1925.

**FARIÑA TOJO, JOSÉ.** “Las nuevas bases ambientales de la sostenibilidad en la ordenación y utilización del suelo”. Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, vol. XXXIX, nº 152-153, pp 291-300. Madrid 2007.

**FERNÁNDEZ DE LOS RÍOS, ANGEL.** “Guía de Madrid. Manual del Madrileño y del forastero. Madrid: La Ilustración Española y Americana, 1876; facsímil en Madrid, Ediciones Monterrey, 1982.

- “Circunstancias históricas en la gestación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956”, Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, vol. XXVIII, nº 107-108, Madrid 1996.

**FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, GERARDO.** "Un nuevo modelo de la gestión urbanística. La experiencia de la Legislación Valenciana" Revista de Derecho Urbanístico, nº 166 Diciembre. Madrid, 1998.

**FERNÁNDEZ PÉREZ, GUSTAVO.** "La lógica de la oposición en la física de entre Anaximandro, Pitágoras y Heráclito" Revista de filosofía Thémata, Núm. 44. Edit. Latindex, Madrid 2011.

**FERNANDEZ PIRLA, SANTIAGO.** "Arquitectura Legal y Tasaciones Inmobiliarias" Edit. Rueda, Madrid 1993 (3ª edición).

**FERRANDO CORELL, JOSE VTE.** "Valoración de bienes inmuebles de naturaleza urbana." Edit. Universidad Politécnica de Valencia, Valencia 2012 (5ª edición).

**FERRANDO CORELL, JOSE VTE.- FERRANDO ORTIZ, ADELA.** "Un Análisis de los fundamentos del valor y de la valoración urbanística del suelo en situación básica rural." Edit. Revista de derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Núm. 294 pp.53-94. Edit. Montecorvo, S.A. Madrid 2014.

**FURIÓ DIEGO, ANTONI.** "La ciudad y el Reino de Valencia en la baja Edad Media", Edit. Fundación Caja Madrid. Madrid 2007

**GAGO DÁVILA, JESÚS.** «Diez años de nueva gestión urbanística. Balance y perspectivas », en VV. AA., 1979-1989: 10 años de planeamiento urbanístico en España. Madrid, MOPU, Instituto del Territorio y Urbanismo. Madrid 1990.

**GAJA I DÍAZ, FERNANDO** "El suelo como excusa: el desarrollismo rampante". Boletín CF+S, (Ciudades para el Futuro más sostenible) nº 29/30. Madrid 2003.

— "La producción de suelo urbanizado como objetivo de la actuación urbanística" Artículo. Valencia 1999.

**GALBRAITH, J. KENNETH** "Historia de la economía" Edit. Ariel. Madrid 1989.

**GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, JAVIER,** "Cerdá y su influjo en los ensanches de poblaciones". Edit. Ministerio de Fomento, Madrid, 2004

— "J. Ildefonso Cerdá y el nacimiento de la Urbanística: la primera propuesta disciplinar de su estructura profunda". Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Vol. IV. nº 61, Edit. Universidad de Barcelona. Barcelona 2000.

— "Madoz y Cerdà en los inicios del Eixample de Barcelona: una convergència històrica. In Pascual Madoz i la seva contribució a la construcció de l'eixample de Barcelona." Barcelona: Aula Barcelona- Fundació CIDOB, 2004.

— "Madoz en los albores de la política urbanísticas y territorial del XIX." Ed. Universidad Carlos III de Madrid/Instituto Pascual Madoz del Territorio y

Medio Ambiente. Madrid. 2005 pp.17-50 Publicado en: en MORALES MATOS, G., GARCÍA-BELLIOD, J. y ASÍS, A. de (Ed.): Pascual Madoz (1805-1870). Un político transformador del territorio. Homenajeen el bicentenario de su nacimiento.

— “Pascual Madoz y el derribo de las murallas en el inicio del Eixample de Barcelona. A: El tombant de 1868-1874. Edit. Ajuntament de Barcelona, Barcelona 2005.

— “Hacia una renovación de la racionalidad urbanística”. Ciudad y Territorio, 81-82, 3-4/89, pp 167-222. Madrid 1989.

— “Las Transferencias del Aprovechamiento Urbanístico. Antecedentes y cálculo”, en las Jornadas sobre la Ley de la Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo Ley 25 de Julio de 1990. pp 61-118, Col Of. Arq. Catalunya. Barcelona, 1992.

— “Número monográfico sobre La ordenación urbanística del subsuelo (conf. en CPSV-UPC, Barcelona, febrero de 1994), Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, XXVIII: 109, pp 359-458, Madrid 1996.

— “La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo”. Documentación Administrativa (DA). Núm. 252-253, pp 11-85. Núm. monográfico sobre “El nuevo marco legal del urbanismo. La Ley 6/1998 de 13 de abril de Régimen del Suelo y Valoraciones”, septiembre 1998-abril 1999.

— “Siglo y medio de singularidades en el urbanismo español”, Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, vol. XXVIII, nº 107-108, Madrid 1996.

— “La nueva Ley Estatal del suelo como culminación de una primera fase: hacia la oscilante convergencia interna del urbanismo español”, Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, vol. XXIX, nº 113-114, Madrid 1997.

— “Configuración de la ‘propiedad desagregada’: Dualidad de derechos en la propiedad inmobiliaria”, parte II, Revista de Derecho Urbanístico, nº 138, Madrid 1997.

**GARCÍA-BELLIDO, JAVIER.- ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, L.** “Transferencia del Aprovechamiento Urbanístico: Fundamentos Jurídicos de una nueva técnica de gestión”. Revista de Derecho Urbanístico Núm. 65. pp 39-87. Madrid 1979.

**GARCÍA DE ENTERRIA, EDUARDO.- PAREJO ALFONSO, LUCIANO.** “Lecciones de Derecho Urbanístico Español” Edit. Madrid 1981. pp 92-93: Madrid 1981.

**GARCÍA ERVITI, FEDERICO - ARMENGOT DE PEDRO, ANTONIO.** “Las valoraciones en la legislación autonómica después de la aprobación de la Ley 6/1998, de 13 de Abril”. Revista de estudios Locales. Cunal. Número extra 1. pp. 163-182. Edit. Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local. Madrid 1.999.

**GARCÍA ERVITI, FEDERICO** “El Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo: una visión general” Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, Nº 279, 2013, pp. 63-84. Edit. Montecorvo, S.A. Madrid 2013

— “La práctica de las valoraciones en la Ley 8/2007, de Suelo” Edit. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, Nº 237, 2007, pp. 119-134. Edit. Montecorvo, S.A. Madrid 2007

**GARCÍA MONTALVO, JOSÉ.- MÁS IVARS, MATILDE.** “La vivienda y el sector de la construcción en España, I.V.I.E. Edit. CAM 2000. Valencia 2000.

**GARCÍA MONTALVO, JOSÉ.** "El preu del sol: la polémica interminable". Nota d'Economia, Setembre-Diciembre. Artículo preparado para la Segunda Jornada sobre. “Nuevas Fronteras de la Política Económica” organizada por el Centre de Recerca en Economia Internacional y La Vanguardia. 1999.- V 15/7/1999.

—“La vivienda en España: desgravaciones, burbujas y otras historias, Perspectivas del Sistema Financiero” Edit. IVIE y Universitat Pompeu Fabra. Madrid 2003.

584

**GOMEZ MANSERA, FUENSANTA.** “Urbanismo y contratación pública” El problema de la valoración del suelo: El modelo Inglés”. Edit. Aranzadi SA. Revista Aranzadi Urbanismo y edificación. Num. 23 Cizur Menor (Navarra) 2010.

**GARCÍA MONTORO, C. y ARCAS CUBERO, F.** “Historia de Málaga el siglo XIX”. Edit. Anel Granada 1984.

**GOMEZ MANRESA, MARIA FUENSANTA.** “Urbanismo y Contratación Pública.” Edit. Aranzadi SA. Revista Aranzadi Urbanismo y edificación. Núm. 23. Edit. Cizur Menor (Navarra) 2010.

**GOMEZ NEBREA, PERE.- TURMO DE PADURA, JULIO.- VILLARONGA SANCHEZ, EULALIA.** “Valoraciones Inmobiliarias. Teoría y Práctica.” Edit. La Ley. Madrid 2006 2010

**GONZÁLEZ -BERENGUER URRUTIA, JOSE LUIS.** “El proyecto de ley fiscalidad del suelo de Don Luis Valero Bermejo”. Revista Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 185 -, Ed. Montecorvo SA, Madrid, 2001, págs. 11-18.

—“La financiación del urbanismo y el precio de los terrenos”. Edit. Montecorvo SA. Madrid, 1997.

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

— “Reflexiones sobre el urbanismo y la ciencia, a política, la ética, el tiempo, el dinero”. Edit. El consultor de los Ayuntamientos y juzgados. Madrid, 2001.

— “Integración de los Patrimonios públicos de suelo”. Publicado en Revista de Derecho Administrativo num. 16. Madrid 1978.

**GONZÁLEZ DE BUITRAGO DÍAZ, VICTOR** “Promoción y Valoración inmobiliarias.” Edit. Montecorvo, S.A. Madrid 2002.

**GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, SANTIAGO.** “Comentarios a la Legislación Urbanística Valenciana” Edit. Aranzadi SA. Cizur Menor (Navarra) 2007.

“El Agente rehabilitador. Notas sobre gestión en el suelo urbano consolidado” Edit. Aranzadi SA. Revista Aranzadi Urbanismo y edificación. Núm. 12 Cizur Menor (Navarra) 2005.

**GONZALÉZ MORENO, MIGUEL.** “Temas de economía española” Edit. Tirant lo Blanc Valencia 1998.

**GRAHAM BENJAMIN.** “The Intelligent Investor”, 1949 Edit. Harpercollins pub., 2003.

**GUIMET PEREÑA, JORDI.** “Valoración catastral de inmuebles urbanos” Edicions UPC, Barcelona 2003.

**HARDOY, JORGE ENRIQUE.** “El modelo clásico de la ciudad colonial hispanoamericana” Actas del XXXVIII Congreso Internacional de Americanistas. Stuttgart: 1968. Boletín Bibliográfico de Antropología Americana (Vol 36-41) 1946-1972 Edit. Pan American Institute of Geography and History.

**HARVEY, DAVID.** “Urbanismo y desigualdad social”. Edit. Siglo XXI. Madrid 1992.

- “El nuevo imperialismo” Edit. Akal, Madrid 2004.

**HERNÁNDEZ AJA, AGUSTÍN.** “Evolución de la regulación urbanística.” Revista: El ecologista, Núm 34, pp 19-21 Madrid 2002.

**HUERGO LORA, ALEJANDRO.** “Sanciones urbanísticas” Edit. Aranzadi SA. Revista Aranzadi Urbanismo y Edificación Núm. 19. Edit. Cizur Menor (Navarra) 2009.

**HUMERO MARTÍN, ANTONIO EDUARDO.** “Tratado técnico-jurídico de la edificación y del urbanismo: Tomo V: Valoraciones inmobiliarias” Edit. Aranzadi. Cizur Menor, 2010.

**HURTADO ORTS, FRANCISCO.** “Las cuotas de sostenibilidad en la Ley 4/2004 de 30 de junio, de la Generalitat Valenciana, de ordenación del territorio y protección del

paisaje” Edit. Aranzadi SA. Revista Aranzadi Urbanismo y Edificación Núm. 13. Cizur Menor (Navarra) 2006.

**IGLESIAS GONZALEZ, FELIPE.** “El nuevo Plan de Vivienda 2009-2012 y sus efectos en urbanismo; en especial, las reservas de suelo para vivienda protegida” Edit. Aranzadi SA. Revista Aranzadi Urbanismo y Edificación Núm. 19. Cizur Menor (Navarra) 2009.

**ITALO CALVINO.** “La Especulación Inmobiliaria”. Edit.Bruguera. Barcelona, 1981.

**IVARS BAÑULS, JOSÉ ANTONIO.** “El fomento del mercado del suelo para la promoción social del mismo en la Ley Urbanística Valenciana” Edit. Aranzadi SA. Revista Aranzadi Urbanismo y Edificación Núm. 13. Cizur Menor (Navarra) 2006.

**JORDANO FRAGA, JESÚS.** “La reclasificación del suelo no urbanizable”. Edit. Aranzadi. Navarra 2009.

**JOVER, AGUSTÍ - MORELL MIQUEL** Memoria sobre el informe “problemas de competencia en el mercado del suelo en España” Edit. Comisión Nacional de la Competencia. Madrid 2013.

**KEYNES, JOHN MAYNARD .** “La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero”, Edit. Fondo de cultura económica de España S.L. Madrid 2006.

586

**KOSTOFF, SPIRO.** “The City Shaped,Urban Patters end Meanings through History”. Edit. Thamee and Hudaon, London 1991

**LANAS HIDALGO, SALVADOR.** “La economía en Tomás de Aquino de Odd Langholm” Observaciones filosóficas, Nº 5 Editor. Adolfo Vásquez Rocca. Madrid 2007.

**LIPIETZ, A.** “Hacia un Nuevo Orden Económico: Post-fordismo, Ecología, Democracia” (Oxford University Press, 1989).

**LLANO ELCID, ANTONIO.** “Valoraciones Inmobiliarias. Fundamentos Teóricos y Manual Práctico”. Ed Llano.- 7ª Edición. Vizcaya 2007

**LLEAL GRAU, MARIONA.** “La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por alteración de la ordenación territorial y urbanística” Edit. Aranzadi SA. Revista Aranzadi Urbanismo y Edificación Núm. 19. Cizur Menor (Navarra) 2009

**LORA-TAMAYO VALLVÉ, MARTA.** “Historia de la Legislación Urbanística” Edit. Lustel. Ministerio de la Vivienda. Madrid 2007.

—“El agente urbanizador”. Revista CERCHA, nº 67, Consejo General de Arquitectura Técnica de España. Diciembre, 2002. Edición internet.

**LOWRY, S.TODD** “The Classical Greek natural Resoucer Ecnomics” Edit.Land Economics V,41 -1965

**LLISET BORRELL, FRANCESC.** "El sistema urbanístico Español después de la Ley 6/1998". Edit. Batyer Hermanos SA, Barcelona 1998.

**MARCO TOBARRA, JOSÉ MARIA.** "Maura, la política pura", Edit. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES). Madrid 2013. 1ª Edición.

**MARITIAN, JACQUES.** "Lecturas Escogidas de Jacques Maritain. Visión general de su filosofía Aristotélico-Tomista". Ediciones Humanismo integral. Edit. Angel C. Correa

**MARTIN FERNANDEZ, JAVIER Y RODRIGUEZ MARQUEZ, JESÚS.** "Las permutas de solar por construcción futura: problemas en el ámbito tributario" Edit. Aranzadi SA. Revista Aranzadi Urbanismo y Edificación Núm. 19. Cizur Menor (Navarra) 2009

**MARTIN MATEO, RAMÓN.** "La gallina de los huevos de cemento" Edit. Thomson Civitas. Madrid 2007

**MARTIN VALDIVIA, SALVADOR M<sup>a</sup>.** "Urbanismo y Especulación. Los patrimonios públicos del suelo. Premio Leandro Alegría de Urbanismo 1997 Edit. Montecorvo SA. Madrid 1998

**MARTÍNEZ DE SIMÓN SANTOS, GUILLERMO.** "Aspectos jurídicos generales del sector de la construcción" Ed. Tornapunta, Madrid 2008.

**MARX, KARL HEINRICH** Tesis Doctoral: Diferencia de la filosofía de la naturaleza en Demócrito y Epicuro. 1841.

"El capital", 1867. libro. 1, sección 5, cap. XIV.

C. Marx & F. Engels, *Correspondencia*, Ediciones Política, La Habana, s.f. Edición: Marxistas Internet Archive, 2011.

**MEDINA JURADO, PURIFICACIÓN.** "El Patrimonio Público de Suelo como instrumento de intervención en el mercado del suelo". Revista electrónica CEMCI. Núm. 2 Enero-Marzo. 2009."

**MENÉNDEZ REXACH, ÁNGEL** "Constitución y democracia 1976-1996: La segunda reforma de la Ley del Suelo". Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, vol. XXVII, nº 107-108. Madrid 1996.

—"La propiedad en la nueva Ley del Suelo". Revista Derecho Privado y Constitución, núm. 3. Mayo-Agosto. 1994.

**MELIAN MARRERO, G.** "Estudio jurídico y económico comparativo de la Ley 8/2007 de 28 de mayo con la Ley del suelo 6/1998 de 13 de abril." Universidad SEK Segovia 2007.

**MERCADO, TOMÁS DE.** "Suma de tratos y contratos". Edit. Nacional 1975

**MERLO FUERTES, JOSÉ LUIS.** Tesis Doctoral: “Municipios y planes la práctica urbanística Valenciana en 1956” Directores: Alberto Peñín Ibáñez y Javier Pérez Igualada. UPV. Valencia 2014

**MERELO ABELA, JOSE MANUEL.** “Contenido del alcance de la sentencia 61/1997, TSC sobre la Ley del Suelo. Ed. Praxis SA, Barcelona 1997

**MERELO ABELA, JOSE MANUEL. MELON MUÑOZ, ALFONSO.** “Urbanismo. Régimen del Suelo y Ordenación urbana. Régimen aplicable tras la sentencia del TSC 61 /1997” Edit. Francis Lefebvre SA, Madrid 1997.

**MILL, JOHN STUART.** “Ensayos sobre algunas cuestiones disputadas en economía política.” Edición de Carlos Rodríguez Brau. Alianza Editorial, Col. Humanidades, Madrid, 1997.

**MIRETE NAVARRO, JOSÉ LUIS.** “La filosofía española de los siglos XVI y XVII” Artículo. “El proceso emancipador hispanoamericano: la figura de Francisco Suárez”. Ponencia en el Congreso Internacional de filosofía y política. Edit. Dialnet. Murcia 1986

**MOLINA L. DE.** “La Teoría del Precio Justo”. Edición de Francisco Gómez Camacho. Edit. Maxtor. Valladolid 2011.

**MORALES, GUILLERMO, GARCÍA-BELLIDO, JAVIER. y ASÍS, AGUSTÍN DE.** “Pascual Madoz (1805-1870). Un político transformador del territorio. Homenaje en el bicentenario de su nacimiento”. Madrid: Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente, Edit. Universidad Carlos III, Madrid 2005 Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente.

**MORENO LUZÓN, JAVIER.** “Alfonso XIII, 1902-1931”. Restauración y Dictadura. Vol. 7 Historia de España dirigida por Josep Fontana y Ramón Villares. Barcelona: Crítica/Marcial Pons. Madrid 2009.

**MORENO MOLINA, ANGEL MANUEL.** “La Ley estatal del suelo de 2008 y la evaluación ambiental del planeamiento como técnica de garantía de la sostenibilidad urbanística: algunas consideraciones críticas” Edit. Aranzadi SA. Revista Aranzadi Urbanismo y Edificación Num. 19. Cizur Menor (Navarra) 2009.

**MORTES ALFONSO, VICENTE** “La Vivienda, ideas sobre el problema”. Revista Nacional de Arquitectura., n.º 198, junio 1958, págs. 19-26. Edit. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.

**MUÑOZ GUIJOSA, ASTRID.** “El problema de la valoración del suelo: El Modelo Inglés.” Edit. Aranzadi SA. Revista Aranzadi Urbanismo y edificación. Num. 15 Cizur Menor (Navarra) 2007.

—“Las reforma urbanística en gran Bretaña, planeamiento, control de la ejecución y expropiación urbanística (The planing and compulsory purchase act



2004) Edit. Aranzadi SA. Revista Aranzadi Urbanismo y Edificación Num.13 Cizur Menor (Navarra) 2006.

**MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO.** “El planeamiento urbanístico” Edit. Iustel, Madrid 2009.

**NAREDO PÉREZ, JOSÉ MANUEL - CARPINTERO REDONDO, OSCAR.** “El balance nacional de la economía Española” (1984-2000), Edit. Funcas. Madrid 2002

**NAREDO PÉREZ, JOSÉ MANUEL - CARPINTERO REDONDO, OSCAR - MARCOS GARCÍA, CARMEN.** “Los aspectos patrimoniales en la coyuntura económica actual: nuevos datos e instrumentos de análisis,” Cuadernos de Información Comercial Española, 171, Noviembre-Diciembre. Madrid 2002.

—“El Balance Nacional de la economía española (1994-2000)” Madrid, Edit. Funcas. Madrid 2002.

— “El patrimonio financiero-inmobiliario de los hogares españoles”. Revista de la Bolsa de Madrid, 127, pp. 12-20. Madrid 2004.

— “Boom inmobiliario, ahorro y patrimonio de los hogares: evolución reciente y comparación internacional”. Cuadernos de Información Económica, 200, pp. 71-91. Madrid 2007.

—“Patrimonio en vivienda y ahorro de los hogares en el final del ciclo inmobiliario”, Cuadernos de Información Económica, nº 212, septiembre-octubre de 2009.

**NAREDO PÉREZ, JOSÉ MANUEL** “El patrimonio de los hogares españoles (1984-2002),” Revista de la Bolsa de Madrid, Abril. Madrid 2002.

—“Composición y distribución de la riqueza de los hogares españoles”, en el Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, Madrid, Fundación Argentaria, vol. III, Madrid 1993.

—“La burbuja inmobiliario-financiera en la coyuntura económica reciente (1985-1995)” Siglo XXI. Madrid 1996.

—“Principales cambios observados en la distribución personal de la riqueza”, Cuadernos de Información Económica, 169, pp. 21-29. Madrid 2002.

—“Composición y valor del patrimonio inmobiliario en España (1990-1997), Ministerio de Fomento. Madrid 2000. Actualizaciones por la Subdirección de Estadística y Estudios del Ministerio de Fomento ha actualizado ya para los años 1998, 1999 y 2000.

**NIETO, ALEJANDRO.** “Evolución expansiva del concepto de la Expropiación Forzosa”, *Revista de Administración Pública*, Num. 38. Madrid 1962.

**NÚÑEZ TABALES, JULIA M.** “Propuestas metodológicas para valoración de inmuebles urbanos” Edit. Comares Granada, 2009.

**OLMEDO ALVAREZ., JULIO.** Tesis doctoral. “La iniciativa privada empresarial en la ejecución del planeamiento urbanístico” Estudio sobre la figura agente urbanizador. Edit. Colección de tesis. Castilla La Mancha Marzo 2006.

**ORDUÑA PRADA, MÓNICA.** “Posada Herrera y los Orígenes del derecho administrativo”. Edit. Instituto Nacional de Administración. Ministerio de Administración Pública. Madrid 2001. Ponencia: “Posada Herrera y el proyecto de Ley del Ensanche de 1861”

**PALACIOS CASTELLANOS, JULIO.** “Impuesto sobre bienes inmuebles.” Editoriales de derecho Reunidas SA (EDERSA). Madrid 1993.

**PALOMO DÍAZ, F.J.** “La sociedad malagueña en el siglo XIX.” Edit. Arguval. Málaga 1983.

**PALLOL TRIGUEROS, RUBÉN.** “El Madrid moderno: Chamberí (el Ensanche Norte), símbolo del nacimiento de una nueva capital, 1860” Tesis Doctoral. Madrid 2011.

**PARADA VAZQUEZ, JOSÉ RAMON.** “La privatización del Urbanismo Español/Reflexión de urgencia de la Ley 6/1998. Revista Documentación Administrativa 1998-1999. Núm. 252-253 Edit. Presidencia del Gobierno: Gabinete técnico para la reforma Administrativa.

**PARDOS MARTÍNEZ, EVA.** “La incidencia de la protección arancelaria en los mercados españoles”. Servicio de Estudios. de historia económica Num.- 37 Edit. Banco de España. Estudios Madrid, 1998.

**PAREJO ALFONSO, LUCIANO.** “El urbanismo, hoy Reflexiones a propósito de la STC 61/1997 y el proyecto de la nueva Ley Estatal. Edit. Instituto Pascual Madoz. Universidad Carlos III. Madrid 1997 1998.

—“Apuntes para una interpretación del sistema legal urbanístico español en clave histórica», *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, vol. XXVIII, nº 107-108, Madrid. 1996.

— “Análisis de la Doctrina Urbanística Contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Legislación del Suelo”, *Ciudad y Territorio*, 112, Madrid 1997.

**PAREJO ALFONSO, LUCIANO. GARCÍA DE ENTERÍA E.** “Lecciones de derecho urbanístico”. Ed. Cívitas. Madrid 1981 2ª Edición.

**PAREJO BARRANCO, ANTONIO.** "Málaga y los Larios: Capitalismo Industrial y Atraso Económico (1875- 1914)" Ed. Arguval. Málaga 1990.

**PERALES MADRUEÑO, FRANCISCO.** "La reforma del régimen urbanístico del suelo y de las valoraciones". Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, vol. XXIX, nº 113-114. Madrid 1997.

—"La Primera Reforma de la Ley del Suelo: 1965-1975", Ciudad y Territorio, 107/108, Madrid 1996.

**PEREZ MARÍN, ANTONIO.** "Lo que queda del derecho Urbanístico Estatal Español" Edit. Aranzadi SA. Revista Aranzadi Urbanismo y Edificación Núm. 20. Cizur Menor (Navarra) 2009.

**PERMANYER, LLUIS.** "L' Eixampla: 150 anys d'Historia" Edit. Viena Barcelona 2009.

**PONS I PONS, ANACLET.** "La propietat a subasta. La desamortizació i els seus beneficiaris: inversió i mercat" (Valencia, 1855-1867), Edit. Departament d'Història Contemporànea. Valencia, 1991.

— "Desamortización de Propios en las comarcas centrales del País Valenciá" (1855-1867) En Desamortización y Hacienda Pública, II. Ministerio de Hacienda, Madrid 1986, p.217-231. Tesis, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valencia" (1988).

**PONS I PONS, ANACLET.-SERNA ALONSO, JUSTO.** "La ciudad extensa. La burguesía comercial-financiera en la Valencia de mediados del siglo XIX". Edit. Diputación de Valencia, Valencia 1992.

—"Propiedad urbana y crecimiento de la ciudad. Seminario celebrado 4-5 febrero 2002/ Coord. Philippe Lavastre, Rafael Más Hernández. Universidad Autónoma de Madrid. Servicio de Publicaciones Edit. Casa de Velazquez Madrid 2005 Madrid 2005 .

**QUESADA POLO, JESÚS.** Tesis Doctoral. "El aprovechamiento tipo y la evolución de las transferencias del aprovechamiento" Universidad de Alicante. 2009

**RIERA, PERE.** "Informe para el Banco de España sobre Economía del Urbanismo en España, en Comparación a otros Países. " Universitat Autònoma Barcelona. Madrid 1997.

—"Rentabilidad Social de las Infraestructuras: Las Rondas de Barcelona. Un Análisis Coste-Beneficio." Edit. Cívitas Madrid 1993 .

—“Manual de valoración contingente”. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 1994.

**ROBERTSON, H. M.** “Aspects of the Rise of Economic Individualism: a Criticism of Max Weber and This School” (1933). Edit. Augustus. M. Kelly, Clifton 1973.

**ROCA CLADERA, JOSEP.** “Manual de valoraciones inmobiliarias” Edit. Ariel Economía. Barcelona 1987 (2ª edición).

—“La estructura de valores urbanos: un análisis teórico – empírico” Edit. Instituto de estudios de Administración Local. Madrid 1988.

—“García-Bellido y la renovación del paradigma urbano” Post-escriptum a la propiedad Desagregada. Artículo en ACE. (Arquitectura ciudad y entorno). Num.3 febrero 2007 Edit. Universidad Politécnica de Cataluña. Barcelona 2007.

**ROCA CLADERA, JOSEP. Y BURNS MALCOM.** “La Liberalización del Mercado del Suelo en España. Reforma de la Legislación Urbanística de 1998” Revista del Catastro, Núm. 33 Madrid Septiembre 1998.

**ROCH, FERNANDO - GAVIRA, MARIO - GUERRA, FELIPE.** “ ¿Especulación del suelo?” Notas para una política del suelo urbano. Nuestra Cultura, DL., Madrid 1979.

**RODÉS PARÉS, LEOPOLDO.** “Valoraciones Hipotecarias” Edit. Arquitasa. Hopitalet de Llobregat, 1993.

592

**ROGER FERNÁNDEZ, GERARDO** “Algunas claves de la corrupción urbanística en España”. Fundación César Manrique-Lanzarote 26-28 Septiembre 2007. Ponencia.- “Las peculiaridades del modelo urbanístico Español: la especulación legalizada del suelo.”

—“La gestión del suelo urbano y urbanizable en la Ley del Suelo de Extremadura” Op. Revista de derecho urbanismo y medio ambiente. Edit. Montecorvo Año 37 Núm. 198 Madrid 2002 Cit.,

**ROMERO SAURA, FERNANDO.-LORENTE TALLADA, JOSE LUIS.** “El Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana LRAU”. Edit. Universidad Politécnica, servicio de publicaciones, Valencia 1996.

**ROMERO SAURA FERNANDO.- ROMERO ALOY, Mª JESÚS** “La Zonificación Urbana” Edit. La Ley. Madrid 2013.

**ROMERO SAURA, FERNANDO.** “La Calificación Urbanística del Suelo (De la Ley 12-V-1956 al régimen de 1975”. Edit. Montecorvo, Madrid 1975.

**SÁENZ DE PIPÁON Y MENGES, JAVIER.** “La Ciudad, objeto de protección penal: acerca del llamado delito urbanístico” Edit. La Ley. Madrid 2009.

**SALGADO TORRES, ENRIQUE.** “Discurso ante las Cortes Españolas en defensa del Plan Nacional de la vivienda, 1961-1976.” Biblioteca Central del Ministerio de la Presidencia. Ministerio de la Vivienda, Madrid 1962.

**SALINAS DAMIÁN, EDUARDO** “Tasación de inmuebles” Edit. UPV, Valencia 2010.

**SAMBRICIO, CARLOS.** “La política urbana de Primo de Rivera del plan regional a la política de casas “baratas Artículo de 1982.

**SAMUELSON, PAUL ANTHONY.** “Curso de economía moderna. Una descripción de la realidad económica.” Edit Aguilar Madrid 1973. Adaptado a la 6ª edición Americana. J.Baringa. Edición original 1948.

**SÁNCHEZ VELASCO, AMAT Y OTROS.** “Estudio Socio-económico de la comarca de l’Horta Nord” Unidad de investigación de economía y política laboral. Ed, Universidad de Valencia. Departamento de economía aplicada. Noviembre 2005

**SANTOS DEL CERRO, JESÚS.** “El pensamiento económico de la Escuela de Salamanca” 6º Congreso de economía Regional de Castilla-León. Zamora. Volumen 3º. Edit. Junta de Castilla y León, Consejería de Economía y Hacienda, Valladolid 1998

**SANZ SERRANO, JOSÉ ANTONIO.** “Esquemas de historia del pensamiento económico.” Edit. Pedro Cid SA, Universidad de Sevilla, Secretariado de publicaciones. Sevilla 2006.

**SAY, JEAN BATIPSTE.** “Traité d’économie politique, ou simple exposition de la manière dont se forment, se distribuent, et se composent les richesses». (1803).

**SEVILLA GUZMAN, EDUARDO.** “La evolución del campesino en España” Edit. Península. Barcelona 1979.

**SERRANO MARTINEZ, Mª JOSÉ.** “Mayores aglomeraciones urbanas españolas: incremento de los flujos de tráfico y necesaria movilidad sostenible”. Cuadernos de Geografía núm.85. pp.3-24. Valencia 2009.

**SERRANO RODRÍGUEZ, A.** “El modelo territorial Europeo. Tendencias para el siglo XXI y sus implicaciones para el modelo territorial Español.” URBAN Núm 8. Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.

**SILVÁN MARTINEZ, JOSE LUIS.** “Tasaciones mercantiles, hipotecarias, catastrales y de mercado. Edit. Dykinson. 4ª Edición actualizada, Madrid 2006.”

**SMART, JOHN JAMIESON CARSWELL** "Utilitarismo extremo y restringido, en Ph. Foot, teorías sobre la ética". Madrid F.C.E., 1974. The Philosophical Quarterly, October de 1956.

**SMITH, ADAM.** "La riqueza de las Naciones" (1776) Libro IV, Cap.2.

**SORIA Y PUIG, ARTURO** "Cerdá. La cinco bases de la teoría general de la urbanización". Edit. Electa, Madrid, 1996.

— "Hacia una teoría general de la urbanización: introducción a la obra teórica de Ildefonso Cerdá (1815-1876)", Edit. Turner. D.L. 1979.

**SORIANO GARCÍA, JOSÉ EUGENIO.** "Hacia la tercera desamortización (por la reforma de la Ley del Suelo)" Edit. Marcial-Pons Instituto de estudios del Libre Comercio. Madrid 1995.

— "Urbanismo y Economía: desregulación urbanística", Edit en Consejo Económico y Social de Madrid. Suelo y Precio de la Vivienda. Madrid 1995

**SORRIBES MONRABAL, JOSEP.** "Comprendre i gestionar la ciutat: un assaig d'economía i política urbana, Edit. Universitat de Valencia, Valencia, 1997.

**SPENCER, MILTON .H.** "Economía contemporánea". Edit. Reverter S,.A. Barcelona 1993.

594

**SUAREZ, FRANCISCO.** "La comunidad no empezó por la creación de Adán o por su voluntad. La comunidad se junta por medio del consentimiento y voluntad de los individuos" De Legibus, Lib. III, cap. 11.1. La edición empleada es la del Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966.

**SUÁREZ CORTINA, MANUEL.** "La España Liberal (1868-1917). Política y sociedad. Madrid: Síntesis." Madrid 2006.

**TABERNER PASTOR, FRANCISCO** "Valencia entre el ensanche y la reforma Valencia entre el ensanche y la reforma interior interior", Edit. de Edicions Alfons El Magnànim y el Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana. Valencia 1987.

**TEIXEDOR, MARIA JESÚS.** "Cementerios y Conventos. Transformaciones decimonónicas en el antiguo Raval de la Boatella (Valencia)". Cuadernos de geografía Núm. 79. Valencia 2006.

**TARDIO PATO, JOSÉ ANTONIO.** "La gestión urbanística en el derecho de la Unión europea, del Estado español y de la Comunidad Valenciana" Edit. Aranzadi SA. Revista Aranzadi Urbanismo y Edificación Núm. 17. Cizur Menor (Navarra) 2007 .

**TERAN TROYANO, FERNANDO.** "Planeamiento urbano en la España contemporánea 1900/1980" Edit. Alianza Universidad. Madrid 1982.

— “Historia del Urbanismo en España. III Siglo XIX y XX”. Cátedra. Madrid 1999.

**TERMES, RAFAEL.** Prólogo para la obra Economía y ética. “Raíces cristianas de la economía de libre mercado” de Alejandro Chafuen Ediciones Rialp, Madrid, 1991.

**THOMAS, LOUIS-VICENT.** “Antropología de la muerte”. Fondo de Cultura Económica. México 1983.

**TOMÁS I VALIENTE, FRANCISCO.** “Planteamientos políticos de la legislación desamortizadora”, Edit. Revista Crítica del Derecho Inmobiliario, Núm. 131. Madrid 1974.

— “Bienes exentos y bienes exceptuados de desamortización (Análisis de la jurisprudencia del Consejo de Estado y del Tribunal Supremo entre 1873 y 1880)”, en Actas del III Simposio de Historia de la Administración, I.E.A., Madrid 1974 Ed. Ministerio de las Administraciones publicas.

— “Jurisprudencia administrativa sobre bienes sujetos a desamortización”, en Actas del III Simposio de Historia de la Administración, I.E.A., Madrid 1974, pp. 25-59.. Ed. Ministerio de las Administraciones publicas.

— “Recientes investigaciones sobre la desamortización: Intento de síntesis”, Ed. Fundación banco Santander Central Hispano BSCH. Revista Moneda y Crédito, Núm. 131 Madrid 1974 pp 95-160.

— “Problemas metodológicos en el estudio de la desamortización en España: El empleo de las fuentes jurídicas”, en Actas de Las I Jornadas de la Metodología aplicada de las ciencias históricas. Ed. Universidad de de Santiago de Compostela, Servicio de Publicaciones, 1975.

**TORRES BALBÁS, LEOPOLDO.** “La Edad Media, en Resumen histórico del urbanismo en España”. Edit. Consejo Superior de Investigaciones Científica, Madrid 1968.

**TROYER, JUAN.** “The Classical Utilitarians: Bentham and Mill”. 1999

**TUSELL, JAVIER.** “Antonio Maura” Edit. Alianza. Madrid 1974.

**TUÑÓN DE LARA, MANUEL.** “La España del siglo XX: La quiebra de una forma de Estado /1898-1931), Edit. Laia. Barcelona 1974.

**ULLASTRES CALVO, ALBERTO.** “Martín de Azpilcueta y su comentario resolutivo de cambios: las ideas económicas de un moralista español del siglo XVI Revista Anales de Economía (1941). Edit. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid 1974-1975.

**WALRAS, LÉON.** “Elements of Pure Economics”. 1874. (August M. Kelley 1977).

**VALLESPÍN, FERNANDO.** “Historia de la teoría política, antigüedad, edad media e islam” Edit. Alianza. Ciencia política Madrid 2002.

**VERGÉS ESCUÍN, RICARDO.** “Series operativas de edificación. 1992-2009. Visados de dirección y certificados de final de obra de aparejadores”. Revista Estadística Española, 53, 176, 5-49. Ed. Instituto Nacional Estadística. Madrid 2011

—“La factura de la burbuja. Observatorio Inmobiliario y de la construcción – Tribuna de Opinión, Madrid 2009.

—“Hipotecas constituidas: una estadística renovable». Revista Estadística Española, 53, 176, 165-186. Madrid 2011.

—“Información asimétrica en el sector inmobiliario español (2). Crisis y stocks”. Observatorio inmobiliario y de la construcción, 48, 52-59. Madrid 2011.

**VILLAR ROJAS, FRANCISCO JOSÉ** “El derecho urbanístico del Siglo XXI. TOMO I Urbanismo y vivienda. Libro homenaje al Profesor MARTÍN BASSOLS COMA” Edit. Reus S.A. Madrid 2008.

**VITORIA, FRANCISCO DE.** “Comentarios inéditos a la II-II de Santo Tomás quaest”. Edit. Publicaciones Asociación F. de Vitoria. Madrid 1934.



**3.- OTROS DOCUMENTOS:  
FUENTES ADMINISTRATIVAS Y EMPRESARIALES.**

**BANCO DE ESPAÑA, MADRID 2002.** Boletín Económico septiembre 2002. Edit. Imprenta del Banco de España

**BANCO CENTRAL EUROPEO.** Boletín Económico de finanzas. (Economic Bulletin (formerly Monthly Bulletin))

**BBVA- IVEI, FUNDACIÓN** “El stock de capital en viviendas en España y su distribución territorial. 1990-2007.- Avance de datos 2008”. Madrid 2008

**BBVA- IVEI, FUNDACIÓN.** “El stock de capital en viviendas en España y su distribución territorial. 1990-2010 y en otras construcciones 1990-2009 en España y su distribución territorial. Madrid 2010.

**BBVA, FUNDACIÓN. BOLETÍN ECONOMICO.** Boletín Económico Núm. 21. Febrero 2010.

**BBVA, FUNDACIÓN. CUADERNOS.** “La población en España 1900-2009”. Cuaderno Núm. 51. Madrid 2009.

Población de Alicante. Cuaderno 27.- Madrid 2007

Población de Castellón. Cuaderno 28.- Madrid 2007

Población de Valencia. Cuaderno 29.- Madrid 2007

**CAJA DE ESPAÑA E INVERSORES, SALAMANCA Y SORIA - CAJA DUERO- .** Secretaría General. Servicio de Estudios. “Datos económicos y sociales de la Comunitat Valenciana. Ficha Autonómica. Febrero 2012.

**CÁMARA DE COMERCIO NAVEGACIÓN E INDUSTRIA DE VALENCIA.**

**CÁMARAS OFICIALES DE COMERCIO DE ESPAÑA EN EL EXTRANJERO (CAMACOES)**

**CATALUNYACAIXA. SERVICIO DE ESTUDIOS.** Informe sobre el sector inmobiliario residencial en España. Análisis territorial para Cataluña, el área de influencia de Madrid, la Comunidad Valenciana y Andalucía. Junio 2011. Colaboración del equipo de Investigación del departamento de economía aplicada de la UA dirigido por el catedrático de economía aplicada Josep Oliver Alonso.

**CONSELLERÍA DE ECONOMÍA HACIENDA Y EMPLEO. DIRECCIÓN GENERAL DE TRIBUTOS. SERVICIO DE VALORACIONES JAVIER CASAÑ FERRER 2005** “Metodología

del estudio de mercado inmobiliario para la determinación de los módulos y valores de suelo aplicables por zonas homogéneas, usos y tipologías.

**CONSELLERÍA DE MEDI AMBIENT, AGUIA, URBANISME I HABITAGE.** Indicadores del OVV. Mercado residencial. Análisis precios vivienda. Informe Núm. 1. Noviembre 2006.

— “Informe sobre el índice de precios de vivienda nueva en la Comunitat Valenciana. Datos año 2009- 2010 y 1T/ 2011.”

**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DIRECTO CONSULTORES.** “Estudio del mercado del suelo en las comunidades autónomas Periodo de análisis: Enero 2007 – Octubre 2007. La presión Compradora” Noviembre 2007.

**EUROPEAN STATISTICAL SYSTEM.** (Sistema Estadístico Europeo. SEE).

**INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA.** INE Base Datos. Datos y demográficos y de población. 1994-2013.

**INSTITUTO VALENCIANO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS.** (Ivie). “El stock de Capital en viviendas y en otras construcciones en España y su distribución territorial” “El stock de capital en viviendas (1990-2010) y en otras construcciones (1990-2009) en España, y su distribución territorial”.

**MINISTERIO DE LA VIVIENDA. GOBIERNO DE ESPAÑA.** Informe sobre la situación del sector de la vivienda en España Consejo de Ministros, 23 de abril de 2010

— “Observatorio de vivienda y suelo.” Boletín Especial. Censo 2011. Parque edificatorio.

— “Observatorio de vivienda y suelo.” Boletín Núm. 5 1er. Trimestre 2013.

**MINISTERIO DE VIVIENDA. SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA. SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS Y ESTADÍSTICA.**

— ALONSO LUENGO, F. (2005). “Estadística de precios de vivienda. Serie homogénea 1995-2004 (base 2005).”

— ALONSO LUENGO, F.Y GÓMEZ CEREZO, M. (2007). “Distribución de la superficie de la vivienda en España.”

**MINISTERIO DE FOMENTO.** Precio medio del m<sup>2</sup> de las viviendas. Datos obtenidos de las tasaciones hipotecarias. Informe anual. DGPEP. 1987 a 2002.

**OBSERVATORIO VALENCIANO DE LA VIVIENDA. GENERALITAT VALENCIANA.**

**SISTEMA DE INFORMACIÓN Y OCUPACIÓN DEL SUELO EN ESPAÑA (SIOSE).** “Datos de ocupación del suelo en las CC.AA”. Instituto Geográfico Nacional. Ministerio de Fomento.

# CONTRIBUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO. CONCRECIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

VICTORIA MARTI SANCHO. Arquitecto

**SECRETARÍA DE ESTADO DE VIVIENDA ACTUACIONES URBANAS. MINISTERIO DE FOMENTO 2007.** “Mapas de precios, evolución del mercado de la vivienda libre 2007”

— “Estudios de transacciones de suelo de vivienda libre y vivienda protegida en las comunidades autónomas 2006-2010.

— “Estudios de mercado precio del suelo de vivienda libre y vivienda protegida de 2007-2010.

**TASACIONES INMOBILIARIAS SA (TINSA).** “Notas de coyuntura del mercado residencial.” 2º trimestre 2012.

**TERRITORIO Y POLÍTICAS SOCIALES. ESTUDIOS E INVESTIGACIONES. UNITAT D'INVESTIGACIÓ ECONOMÍA I POLITICA LABORAL. UNIVERSITAT DE VALENCIA. AMAT SANCHEZ VELASCO.** “Estudio socio-económico de la comarca de L'Horta Nord 2005.”

**UNIVERSIDAD SANTIAGO DE COMPOSTELA.** “Textos legales de las desamortizaciones Eclesiásticas. Las I jornadas de Metodología Aplicada de las Ciencias Históricas, Santiago de Compostela 1975, vol. IV, Edit. Universidad de Santiago de Compostela, Servicio de Publicaciones, 1975. pp. 37-44.