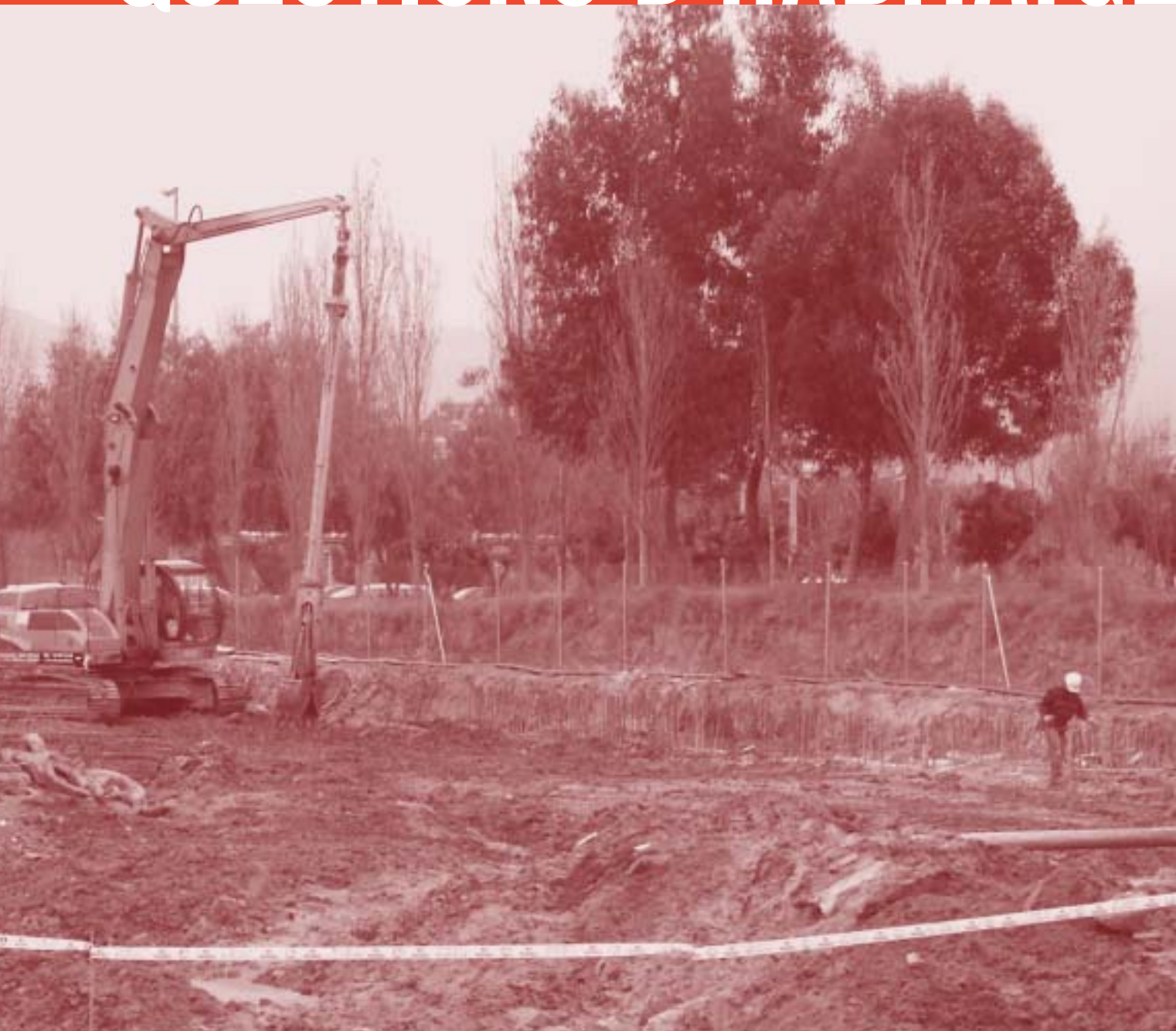


març 2003

Dolors Clavell Nadal

INSTRUMENTS URBANÍSTICS PER A UNA POLÍTICA DE SÒL I HABITATGE A CATALUNYA

QÜESTIONS D'HABITATGE



presentació



El present treball s'elabora amb la pretensió de contribuir a la reflexió en un tema d'actualitat com és la dificultat d'accés a un habitatge digne per a gran part de la població.

La resolució d'aquest greu problema requereix un esforç multidisciplinari, que hauria d'anar dirigit a la recuperació del temps perdut que ha caracteritzat la política espanyola i catalana en matèria d'habitatge i intervenció en el mercat immobiliari, qualificable com la més oblidada de les polítiques públiques en el període democràtic.

D'entrada, es pot afirmar que les polítiques públiques des de les quals s'adopten decisions en la matèria es produeixen en dos àmbits diferenciats. Per una banda, a través de la *política sectorial d'habitatge* (competència autonòmica), dirigida a posar en el mercat habitatges que satisfacin la demanda dels més necessitats (construcció d'habitatge públic), així com garantir que, des del mateix mercat privat, s'atengui una part d'aquesta demanda (construcció d'habitatge protegit-plans d'habitatge). Per altra banda, des de la *política urbanística* —essencialment municipal— les administracions poden jugar un paper important, gestionant amb criteris públics el patrimoni que deriva de les operacions urbanístiques i, també, utilitzant tècniques d'intervenció en el mercat privat.

És aquest segon tipus de política —la urbanística— la que és objecte del present estudi. Es parteix de la constatació que no hi ha tradició entre els professionals i polítics dedicats a l'urbanisme, en el sentit d'acceptar que la gestió urbanística també abasta decisions que poden facilitar la creació d'habitatge assequible i influir en l'evolució del mercat immobiliari. Aquesta manca de tradició ens diferencia d'altres països del nostre entorn europeu, en els qual sí que s'ha reconegut que la política urbanística pot tenir incidència en el mercat i facilitar un accés generalitzat a l'habitatge. Malgrat això, a Europa ja s'estan debatent les negatives conseqüències del retrocés que pateixen les polítiques públiques des dels anys 80, sobrepassades per criteris d'estricta rendibilitat econòmica i reducció del dèficit.

Comparativament, la situació d'Espanya i Catalunya és més preocupant que l'europea en general, ja que partim d'un nivell de benestar molt inferior al dels països de la Unió. D'aquesta

Tenint en compte l'entrada en vigor de la nova Llei 2/2002, d'urbanisme de Catalunya, sembla un moment oportú per fer un repàs de quins són els instruments que el legislador urbanístic ha previst per facilitar l'adopció de polítiques de sòl i habitatge.

forma, és previsible que els efectes de les polítiques economicistes i neoliberals seran molt pitjors en el nostre país, atesa la manca d'estructures de suport per atendre les necessitats socials de la població, i entre elles l'habitatge.

Avui, en atenció a la situació descrita i tenint en compte l'entrada en vigor de la nova Llei 2/2002, d'urbanisme de Catalunya, sembla un moment oportú per fer un repàs de quins són els instruments que el legislador urbanístic ha previst per facilitar l'adopció de polítiques de sòl i habitatge. En aquest punt interessa comentar que la nova Llei d'urbanisme conté imprecisions i dèficits de regulació importants, que estan generant dificultats en la seva aplicació. Malgrat això, l'actitud que es defensa en el present treball és que la Llei no pot ésser ignorada pels diferents agents urbanístics, sinó que l'opció adequada és el seu estudi i el debat entorn de les seves previsions.

La Llei ha optat per relacionar directament les polítiques urbanístiques amb les d'habitatge, obligant d'aquesta forma que totes les administracions facin un esforç de concertació en la matèria.

Malgrat que els efectes pràctics de l'opció anterior estan per determinar, la nova regulació legal obliga els urbanistes a superar un desconeixement generalitzat i desinterès per la matèria de l'habitatge i el mercat immobiliari.

En definitiva, en el present estudi es pretén analitzar quins són els mecanismes i instruments que la legislació urbanística atorga als poders públics per poder elaborar una política de sòl i d'habitatge; i quina és la lògica en la qual es fonamenten.

Prèviament, ha interessat fer una referència a la relació entre mercat immobiliari i urbanisme per tal d'incidir en l'abast limitat de les mesures estrictament urbanístiques com a fre de l'augment descontrolat dels preus en el mercat. Tanmateix, l'experiència acredita que determinades decisions urbanístiques (accions i omissions) sí que poden agreujar les disfuncions d'un sistema de mercat imperfecte. És a dir, tot i considerant que l'augment de preus en el mercat té causes essencialment extraurbanístiques, cal reconèixer alhora que molt sovint les administracions urbanístiques han actuat sense consciència de les distorsions que les seves decisions generaven en aquest mercat.

Mercat immobiliari i urbanisme

Avui resulta un fet indiscutible que un dels problemes més greus que tenen Espanya i Catalunya és el molt elevat preu del sòl i dels habitatges. Aquest fet provoca conseqüències socials i econòmiques molt importants, que poden resumir-se en l'exclusió social d'un nombre cada cop més gran de població i la generació d'importants des economies en el sistema, atesa la dificultat de mobilitat dels treballadors i les persones en general, agreujada per una política de transport públic deficient.

Així, mentre hi ha una forta demanda d'habitatge per part de persones autènticament necessitades d'un espai on satisfer les seves necessitats de vida, l'oferta residencial del mercat s'està dirigint a sectors que poc tenen a veure amb aquesta demanda: empreses, entitats financeres i persones que aposten pel mercat immobiliari davant la frustració d'expectatives en el mercat borsari; adquirents de segones residències; famílies que ja disposen d'un habitatge i se'l poden vendre —també a preus elevadíssims— per comprar-ne un altre, etc.

D'aquesta forma, cada cop hi ha més persones i llars sense possibilitats d'accés a un habitatge que, senzillament, satisfaci la seva necessitat de residència.

Hi ha elements suficients per concloure que les causes de l'augment de preus del sòl i de l'habitatge són essencialment extraurbanístiques, i la prova més evident d'aquesta afirmació és que, sigui quina sigui la regulació urbanística vigent, els preus continuen patint augments excessius en determinats períodes.

És revelador comprovar com totes les diferents lleis reguladores del règim del sòl aprovades a Espanya des de 1956 es refereixen al problema del descontrol de preus del sòl i de l'habitatge. Com a exemple:

- La Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 12 de maig de 1956 (exposició de motius), que constitueix la primera legislació urbanística espanyola, es preocupa del fenomen de l'especulació amb el sòl inicialment rústic i les expectatives que genera la seva transformació:

...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 o se 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 y que repercute en perjuicio de la comunidad.

- La posterior Ley de reforma de la ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, de 2 de mayo de 1975, després objecte de refosa mitjançant Real decreto 1346/1976 de 9 de abril (exposició de motius), manifesta la frustració per la manca d'aplicació dels principis de la Llei de 1956. I argumenta que el problema essencial seria la manca de sòl urbanitzat:

...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

Hi ha elements suficients per concloure que les causes de l'augment de preus del sòl i de l'habitatge són essencialment extraurbanístiques. És revelador comprovar com totes les diferents lleis reguladores del règim del sòl aprovades a Espanya des de 1956 es refereixen al problema del descontrol de preus del sòl i de l'habitatge.

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.

...

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 distància permet afirmar que l'increment de preus que va voler frenar la Llei 8/1990, produït entre els anys 1987-1991, era causat, essencialment, per la recuperació econòmica de l'any 1987, que va representar la sortida de la crisi dels anys 1975-1986. També tingueren influència mesures més específiques, que contribuïren a un refugi de capitals en el mercat immobiliari.

En la legislació més recent, podem comprovar que la Ley 8/1990 sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprovada pel govern socialista i després refosa en el Texto refundido aprovat per Real Decreto Legislativo 1/1992, va aparèixer com una reacció política davant un desorbitat increment dels preus del sòl i l'habitatge:

El fuerte incremento del precio del suelo, que excede de cualquier límite razonable en muchos lugares, y su repercusión en los precios finales de las viviendas y, en general, en los costes de implantación de actividades económicas, es hoy motivo de seria preocupación para los poderes públicos, que deben promover las condiciones necesarias para conseguir una utilización del suelo de acuerdo con el interés general e impedir la especulación.

Però la distància permet afirmar que l'increment de preus que va voler frenar la Llei 8/1990, produït entre els anys 1987-1991, era causat, essencialment, per la recuperació econòmica de l'any 1987, que va representar la sortida de la crisi dels anys 1975-1986. També tingueren influència mesures més específiques, que contribuïren a un refugi de capitals en el mercat immobiliari: l'aprovació de la Ley de activos financieros de 1985, que va fer aflorar de cop milers de milions de pessetes que s'havien refugiat en productes financers fiscalment opacs; o la decisió de l'ingrés d'Espanya en la Comunitat Econòmica Europea, que semblava que havia d'implicar posar fi al diner negre i, per tant, també va provocar que molts diners aflorats es dirigissin al mercat immobiliari.

Ja en referència a la legislació vigent en l'actualitat, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, recollint mesures lliberalitzadores anteriors —adoptades des de 1996, en què pujà al poder el Partido Popular—, també va aprovar-se mencionant el fenomen de l'augment de preus (en aquest cas atribuït a les dificultats que l'intervencionisme suposa per a l'activitat urbanitzadora):

Las sucesivas reformas de nuestra legislación urbanística han ido incrementando la complejidad de este sector del ordenamiento jurídico al multiplicar, a veces innecesariamente, las intervenciones administrativas en las distintas fases de los procesos de desarrollo urbano, lo que, unido a la limitación de la oferta de suelo, ha contribuido decisivamente a demorar hasta extremos irrazonables la conclusión de las operaciones de urbanización y ulterior edificación, haciendo imprevisible su coste y dificultando una adecuada programación

de las correspondientes actividades empresariales, con el consiguiente encarecimiento del producto final.

També la recent Llei d'urbanisme de Catalunya 2/2002 fa menció a la problemàtica de la manca de sòl assequible en els termes següents:

En tercer lloc, aquesta Llei modifica, actualitza i simplifica procediments amb l'objectiu d'imprimir-los celeritat i eficàcia per disposar en tot moment de sòl degudament urbanitzat, com a mètode per lluitar contra les distorsions del mercat i contra l'especulació, amb la convicció que no és el sòl urbanitzable simplement, sinó el sòl urbanitzable necessari i, sobre tot, l'urbanitzat a l'avançada, el que evita situacions de tensió en la demanda i les repercussions consegüents en el preu final dels productes immobiliaris.

Tanmateix, essent les previsions legals urbanístiques les esmentades, no es pot desconèixer que —des de 1997— ha estat la baixada dels tipus d'interès el veritable detonant de l'explosió de la demanda i consegüent augment desorbitat de preus dels últims anys, augment que precisament ha absorbit els beneficis que la reducció dels tipus hagués generat al consumidor. I s'hi han afegit causes, com l'efectiva arribada de l'euro i la crisi borsària, que han fet augmentar encara més el refugi del capital en el mercat immobiliari.

És a dir, el legislador urbanístic sempre s'ha mostrat coneixedor del fenomen de l'augment desproporcionat dels preus que genera el mercat en determinades situacions. Però l'experiència ens mostra que aquest fenomen no s'ha pogut resoldre amb canvis en la matèria urbanística o en el règim del sòl.

I és que difícilment l'urbanisme pot resoldre per si sol les greus disfuncions que provoca el sistema de mercat en el camp immobiliari, que en tot cas mereixerien actuacions en matèria de fiscalitat, de política monetària, econòmica, de control de plusvàlues especulatives.

Amb l'anàlisi anterior, l'autora del present treball es posiciona en la idea que la resolució del problema no hauria de passar per una modificació de l'actual legislació estatal sobre el règim del sol. L'únic aspecte la modificació del qual podria tenir alguna incidència seria el dels criteris de valoració del sòl continguts en la Ley 6/98, recuperant la idea que la valoració no pot incorporar les expectatives i plusvàlues que no derivin de l'actuació del propietari. Més enllà d'això, no es confia que una hipotètica modificació legislativa aporti cap novetat significativa.

Establerta la conclusió que la legislació urbanística o del règim del sòl no és una via suficient per posar fre a les tendències del mercat, sobretot en èpoques d'expansió, d'aquest plantejament no pot extraure's la idea que l'acció urbanística ha de seguir vivint d'esquena al problema. En absolut. Des de la política urbanística es poden adoptar decisions que, junt amb altres mesures, contribueixin a la satisfacció de les necessitats d'habitatge de la població. Aquestes decisions passen, en primer lloc, per gestionar els patrimonis públics amb criteris més amplis que la simple rendibilitat econòmica. I, paral·lelament, per adoptar criteris d'intervenció en el mercat immobiliari privat, quan aquest generi situacions desfavorables per al conjunt de la població.

Per desenvolupar quin pot ésser l'abast de les decisions esmentades, seguidament s'analitza com, des de mitjans del s. XX i fins avui, s'ha plantejat a Espanya i a Catalunya la intervenció pública urbanística en el mercat del sòl i de l'habitatge. Posteriorment es reflectirà quina és la situació actual, derivada de les previsions de la nova Llei d'urbanisme de Catalunya.

Establerta la conclusió que la legislació urbanística o del règim del sòl no és una via suficient per posar fre a les tendències del mercat, sobretot en èpoques d'expansió, d'aquest plantejament no pot extraure's la idea que l'acció urbanística ha de seguir vivint d'esquena al problema. En absolut. Des de la política urbanística es poden adoptar decisions que, junt amb altres mesures, contribueixin a la satisfacció de les necessitats d'habitatge de la població.

Instruments

1. Els patrimonis públics de sòl i d'habitatge

En general, la constitució de patrimonis públics ha estat un instrument molt oblidat per les administracions, per la qual cosa es considera interessant fer un repàs de la lògica sobre la qual es basà el legislador per adoptar aquesta figura en l'ordenament juridicourbanístic espanyol.

La previsió legal d'aquest instrument parteix de la base que l'Administració pot i ha d'adquirir béns en el mercat i, amb aquesta propietat, ha d'actuar i incidir en el creixement de la ciutat i en el mercat immobiliari. És a dir, les administracions públiques han de tenir sòl per fer política urbanística.

Es tracta d'un instrument l'objectiu del qual no és la directa intervenció de l'Administració en el mercat privat, sinó la creació d'un conjunt de béns que garanteixi que no tota la gestió urbanística de la ciutat es regirà per criteris d'estricta rendibilitat econòmica. Així, el fet que l'Administració gaudeixi de la titularitat d'una part del patrimoni immobiliari ha de permetre a la comunitat participar en el desenvolupament urbanístic i, alhora, excloure la gestió d'aquest patrimoni de les estrictes lleis del mercat.

D'aquesta forma, les concretes finalitats que tradicionalment han justificat l'instrument dels patrimonis són:

1. Facilitar l'execució del planejament, evitant que determinats interessos de la iniciativa privada, si no són coincidents amb l'interès públic, puguin dificultar la realització del model de ciutat i desenvolupament urbà determinat en el planejament.
2. Recuperar per a la comunitat part de les plusvàlues derivades de l'acció urbanística: adquirint sòl i posant-lo en el mercat la comunitat recupera una part de la plusvàlua generada per ella mateixa a través del planejament.
3. Controlar l'oferta satisfent la demanda: regular el mercat amb la possibilitat de col·locar estratègicament al mercat els terrenys públics necessaris per completar en cada moment una oferta insuficient per fer front a la demanda.

La pràctica ha demostrat que, en el nostre país, els patrimonis públics no han estat gestionats amb subjecció als criteris i finalitats anteriors. Per aquest motiu, es considera d'interès fer una anàlisi més acurada de la lògica i principis en què es fonamenta aquest instrument.

1.1. Antecedents i evolució històrica

a) *Els patrimonis municipals del sòl*

Des d'un punt de vista històric, el plantejament teòric urbanístic que les administracions han de tenir béns patrimonials per incidir en el mercat apareix als anys 50, essencialment amb la Llei del sòl de 1956. (Un any abans, el Reglamento de bienes de las corporaciones locales de 1955 ja feia referència al patrimoni municipal del sòl.)

En la Llei de 1956 ja es partia de la realitat indiscutible que l'ideal, des d'un punt de vista estrictament urbanístic, seria que el sòl d'expansió fos públic. Tanmateix, considerant inoportú un plantejament d'aquest tipus, l'alternativa consistí a establir mecanismes per contrarestar els inconvenients

Les administracions públiques han de tenir sòl per fer política urbanística. En la Llei de 1956 ja es partia de la realitat indiscutible que l'ideal, des d'un punt de vista estrictament urbanístic, seria que el sòl d'expansió fos públic.

que provoca la titularitat privada dels terrenys. En aquest sentit, és força interessant la lectura —novament— del paràgraf següent de l'exposició de motius de la Llei:

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 privada.

No obstante, si la adquisición de la totalidad de las superficies afectadas por el planeamiento escapa a los medios económicos del Estado, de los municipios y de las provincias, e incluso determinaría otros efectos perjudiciales, es, en cambio, asequible a las corporaciones locales adquirir paulatinamente terrenos que puedan servir como reguladores de precio, en el mercado de solares. Considerándolo así, la Ley prevé la constitución de (patrimonios municipales del suelo), con carácter obligatorio para los municipios de población superior a 50.000 habitantes.

Els peatges d'aquesta manca de reconeixement de l'instrument, que no s'han tingut en consideració al llarg del temps, han estat la pèrdua de la capacitat d'incidir en el creixement de la ciutat i la inexistència d'immobles exclosos del mercat privat destinats a atendre la demanda que aquest no satisfà.

El plantejament legal s'explica en el context històric en què es va elaborar la Llei, ja que després de la 2a guerra mundial tots els països del nostre entorn europeu estaven fent polítiques massives d'adquisició de sòl per atendre les necessitats de la població.

Per tant, ja des de 1956 el legislador urbanístic parteix de la idea que, acceptant que estem en un sistema de mercat, les administracions —i en concret els ajuntaments— han de jugar un paper en aquest mercat, han de ser un agent que eviti les distorsions que la propietat privada genera en la gestió de l'urbanisme. La idea és també que no és possible dirigir el desenvolupament de la ciutat segons l'interès general sense tenir la propietat pública d'una part del sòl en el qual s'ha de produir aquest desenvolupament.

Amb coherència amb aquesta idea, la Llei 1956 va preveure que els ajuntaments capitals de província i els de més de 50.000 habitants havien de constituir obligatòriament l'anomenat patrimoni municipal del sòl, és a dir, havien de tenir béns en el mercat. I que, com a mínim, havien de destinar un 5 % del seu pressupost a aquesta finalitat.

Així, doncs, l'instrument urbanístic del patrimoni municipal del sòl existeix legalment des de la 1a Llei de 1956, tot i que cal reconèixer que ha estat obviat per la majoria dels ajuntaments, primer perquè en l'etapa franquista es va fer cas omís de la previsió legal i després, ja en democràcia, per diverses raons: l'endèmica manca de finançament dels ajuntaments ha provocat que utilitzessin els seus béns més com a forma de tenir ingressos per satisfer altres necessitats que de fer polítiques de sòl i habitatge; ha existit una voluntat de prioritzar les polítiques electorals a curt termini, enfront de l'adopció de mesures apreciables més a mitjà o llarg termini; en el cas concret de Catalunya no s'han desllinat clarament les responsabilitats entre ajuntaments i Generalitat. Hem de saber, però, que els peatges d'aquesta manca de reconeixement de l'instrument, que no s'han tingut en consideració al llarg del temps, han estat la pèrdua de la capacitat d'incidir en el creixement de la ciutat i la inexistència d'immobles exclosos del mercat privat destinats a atendre la demanda que aquest no satisfà.

b) *La concepció dels patrimonis públics en la nova Llei d'urbanisme de Catalunya*

La nova Llei 2/2002, d'urbanisme de Catalunya, manté l'instrument dels patrimonis municipals del sòl i amplia la seva concepció, ja que es refereix als patrimonis *públics* de *sòl i d'habitatge*, tant dels ajuntaments com de la Generalitat, i fins i tot de les comarques (art. 151).

Respecte a les finalitats a les quals s'han de destinar els béns d'aquest patrimonis públics, són les següents (art. 153.4):

- a) Actuar en el procés d'expansió de les poblacions i millorar la qualitat de vida.
- b) Fer efectiu el dret dels ciutadans a accedir a un habitatge digne i adequat.
- c) Intervenir en el mercat immobiliari per abaratir el preu del sòl urbanitzat.
- d) Adquirir sistemes (carrers, zones verdes, equipaments...).
- e) Formar reserves per protegir el sòl no urbanitzable.

Com pot observar-se, les finalitats són força àmplies i respecten la concepció tradicional, en el sentit que el patrimoni públic ha de gestionar-se amb criteris urbanístics i no estrictament econòmics. Interessa assenyalar que, entre els criteris urbanístics a adoptar en la gestió del patrimoni públic, és legítim que la transmissió de determinats béns generi una plusvàlua important que permeti la reinversió en zones degradades, abandonades pel mercat immobiliari privat. En tot cas, s'haurà d'evitar que l'obtenció d'aquesta plusvàlua contribueixi a un augment excessiu de preus en l'entorn de l'operació.

Per altra banda, de totes les finalitats, l'autènticament i concretament relacionada amb l'habitatge és només la *b)*, ja que la resta són referides a política general de sòl o urbanística, que té incidència en l'habitatge però de forma indirecta.

La Llei d'urbanisme ja no exigeix a tots els ajuntaments de més 50.000 hab. i capitals de província que constitueixin patrimoni municipal del sòl i d'habitatge, sinó que només fa referència als ajuntaments que tinguin programa d'actuació urbanística municipal o ho decideixin voluntàriament (art. 156.1). Atès que el programa és un instrument opcional per a l'Ajuntament, la conclusió inicial podria ser que, avui, constituir patrimoni queda a la lliure elecció de l'Ajuntament.

Igualment, la Llei d'urbanisme ja no imposa destinar el 5 % del pressupost a patrimoni municipal del sòl i d'habitatge, sinó que preveu que el seu volum s'ajusti a les necessitats i mitjans de cada ajuntament, sense imposar-se uns mínims (art. 156.4).

Tanmateix, cal superar la primera impressió que la nova Llei d'urbanisme ha reduït exigències respecte a l'obligació dels ajuntaments de constituir patrimoni municipal del sòl, ja que la pròpia Llei preveu uns supòsits en què no es deixa cap marge de llibertat als ajuntaments i se'ls imposa que destinin determinats béns a patrimoni (municipal o de la Generalitat). Els veiem seguidament.

Cal superar la primera impressió que la nova Llei d'urbanisme ha reduït exigències respecte a l'obligació dels ajuntaments de constituir patrimoni municipal del sòl, ja que la pròpia Llei preveu uns supòsits en què no es deixa cap marge de llibertat als ajuntaments i se'ls imposa que destinin determinats béns a patrimoni (municipal o de la Generalitat).

1.2. Béns legalment vinculats a les finalitats dels patrimonis públics de sòl i d'habitatge

a) *El sòl derivat de les cessions d'aprofitament*

La Llei d'urbanisme amplia els supòsits en què és procedent el deure de cessió d'aprofitament, de forma que ara no només és exigible en operacions de sòl urbanitzable (nou sòl d'expansió de la ciutat) sinó en el propi sòl urbà, quan l'operació urbanística generi plusvàlua que faci viable exigir aquesta cessió. Per tant, la llei obra la possibilitat que els ajuntaments rebin més terrenys per aquest concepte.

Respecte al destí d'aquests terrenys, la Llei imposa que tots ells *s'incorporin al patrimoni públic de sòl i d'habitatge* i es destinin a les finalitats específiques d'aquests patrimonis (analitzades anteriorment). A més, si els terrenys són d'ús residencial, s'han de destinar a *fer efectiu el dret a l'habitatge en règim de protecció pública* i no a les altres finalitats que també caracteritzen els patrimonis públics (art. 156.2 i 156.5).

Aquí el legislador urbanístic català ha fet l'opció d'interrelacionar la política urbanística amb la d'habitatge, obligant que els sòls que la comunitat obté com a conseqüència d'una determinada operació urbanística passin a subjectar-se a la normativa continguda en els plans d'habitatge. D'aquesta forma, els ajuntaments perden la capacitat per decidir a quina de les finalitats legals urbanístiques destinen aquests sòls i resten obligats a destinar-los a la construcció d'habitatge protegit.

La previsió legal significa posar en qüestió una pràctica molt estesa dels nostres ajuntaments, que tradicionalment han transmès aquests sòls mitjançant subhasta (al millor postor), aconseguint així uns recursos que els han permès resoldre finalitats legítimes però totalment allunyades del que és una política urbanística i d'habitatge. Com s'assenyalava al final de l'anterior apartat 1.1. a), cal ser conscients que aquesta opció, més enllà de si hi ha causes que la justifiquen, ha contribuït a agreujar el problema de la manca de sòls exclosos de les lleis del mercat i l'augment de preus del sector.

Per tal de facilitar no només la construcció d'habitatge protegit, sinó que aquest es produeixi en terrenys de titularitat pública, la Llei d'urbanisme preveu que, si l'Administració decideix mantenir la propietat dels terrenys, destinant els habitatges al lloguer o cessions d'ús que no comportin transmissió de propietat, i manté aquesta situació un mínim de 30 anys, quedarà alliberada de costejar la part de les despeses d'urbanització que corresponguin a l'aprofitament obtingut (art. 46).

A banda de les cessions d'aprofitament, la Llei d'urbanisme preveu que passin a formar part —obligatòriament— del patrimoni públic de sòl i d'habitatge:

b) *Les finques expropiades per incompliment de la funció social de la propietat, en el concret supòsit de comissió d'infraccions urbanístiques molt greus en matèria de parcel·lació, ús del sòl i edificació (art. 104.2, en relació amb art. 104.1.e). Primer).*

El supòsit es refereix a les infraccions comeses en sòl no urbanitzable objecte d'algun règim de protecció especial, així com als terrenys reservats a sistemes generals o bé a zones verdes, espais lliures i zones esportives públiques (art. 205. a)). Quan un particular realitzi qualsevol acte de parcel·lació, ús del sòl o edificació sobre aquests terrenys, l'Administració, més enllà de les sancions imposables i de les mesures de restauració de la legalitat que pugui adoptar, es troba facultada per expropiar el propietari infractor.

La Llei imposa que tots ells s'incorporin al patrimoni públic de sòl i d'habitatge i es destinin a les finalitats específiques d'aquests patrimonis. Si els terrenys són d'ús residencial, s'han de destinar a fer efectiu el dret a l'habitatge en règim de protecció pública i no a les altres finalitats que també caracteritzen els patrimonis públics.

En aquest cas, el bé adquirit per la via expropiatòria s'incorporarà al patrimoni municipal del sòl i s'haurà de destinar a qualsevol de les finalitats establerts en l'art. 153.4.

c) *L'import dels diferencials de preu/valor en les transmissions de finques del Registre de solars*

Aquest supòsit, establert en l'art. 177 de la Llei, s'analitza amb detall en l'apartat La tècnica del registre de solars.

Respecte al que interessa en el present apartat, només cal esmentar que els escreixos obtinguts per l'Administració en les licitacions públiques de béns inscrits en el Registre de solars s'han de destinar a qualsevol de les àmplies finalitats del patrimoni municipal del sòl i de l'habitatge, relacionades en l'art. 153.4.

d) *L'import de les sancions urbanístiques*

L'art. 215 de la Llei imposa que la recaptació derivada de la imposició de sancions urbanístiques ha d'anar específicament destinada al Patrimoni públic de sòl i d'habitatge. Per tant, els diners obtinguts per aquesta via són un patrimoni que, tot i no tenir el caràcter de bé immoble, s'incorpora igualment al patrimoni i ha de destinar-se a alguna de les finalitats de l'art. 153.4. (Amb això es demostra que els patrimonis públics de sòl i d'habitatge poden estar formats per immobles, però també per diners en metàl·lic i altres drets.)

Els béns relacionats són els que obligatòriament han de passar a formar part dels patrimonis públics de sòl i d'habitatge, encara que l'Ajuntament no hagi tingut voluntat de constituir-lo, bé directament bé a través de l'acte d'aprovació del seu Programa d'Actuació Urbanística Municipal.

1.3. Constitució i gestió dels patrimonis municipals del sòl i d'habitatge

L'art. 157 de la Llei d'urbanisme imposa, com ja tradicionalment estava establert, que els béns vinculats a les finalitats del patrimoni municipal del sòl i de l'habitatge es gestionin de forma diferenciada de la resta de béns municipals.

La Llei només imposa la gestió separada dels béns dels patrimonis de sòl i habitatge *municipals*, obviant qualsevol menció als constituïts per altres administracions (art. 157.1). Cal ser crítics amb aquest plantejament, ja que l'obligació de gestió separada hauria d'abastar tots els patrimonis de sòl i habitatge, sigui quina sigui la seva titularitat.

En tot cas, el fet que el patrimoni municipal del sòl i de l'habitatge sigui un patrimoni separat de la resta del patrimoni ordinari de l'Ajuntament, es justifica en la necessitat d'evitar que els ingressos obtinguts de la gestió del primer es converteixin en una font anòmala de finançament municipal, de manera que els ingressos obtinguts per les alienacions s'han de reinvertir en el propi patrimoni de sòl i habitatge. Així ha estat analitzat per la jurisprudència, i entre altres, en la Sentència del Tribunal Suprem de 2 de novembre de 1995 - Aranzadi 8060/95, on s'assenyala:

La Ley no autoriza la venta de suelo para aplicar el producto a las necesidades generales del Municipio. Aún en el supuesto de que no existiera «expansión» que prevenir, encauzar y desarrollar, los bienes que integran el Patrimonio Municipal del Suelo no quedan desprovistos de su finalidad legal, pues en ese caso servirían de garantía en operaciones crediticias para obtener fondos que invertir en la política del suelo, o podrían

L'art. 157 de la Llei d'urbanisme imposa, com ja tradicionalment estava establert, que els béns vinculats a les finalitats del patrimoni municipal del sòl i de l'habitatge es gestionin de forma diferenciada de la resta de béns municipals.

ser utilizados para usos provisionales y conforme al Plan (incluso mediante cesión por precio a particulares, o mediante la constitución de derechos de superficie, etc.) hasta tanto los terrenos fueran precisos para su fin propio.

Aquesta imposició de reinversió, reiteradament incomplerta per la major part de les administracions locals, condueix a suggerir que els ajuntaments dictin resolucions expresses de constitució dels seus patrimonis municipals del sòl i de l'habitatge, fent adscripció a aquests patrimonis de tots aquells béns vinculats a les seves finalitats.

El criteri és que només amb una gestió efectivament diferenciada del patrimoni del sòl i habitatge, respecte de la resta dels béns que formen part de l'Inventari municipal, poden arribar a complir-se les previsions legals. En aquest sentit, es suggereix, fins i tot, que es diferenciïn els òrgans o personal que gestiona uns i altres béns, ja que els principis que han de regir la gestió dels patrimonis públics de sòl i d'habitatge res tenen a veure amb els criteris comuns aplicables a la resta del patrimoni (la gestió del patrimoni de sòl i habitatge ha de fer-se amb criteris urbanístics, no només econòmics).

Es conclou amb la procedència que els ajuntaments constitueixin formalment el seu patrimoni municipal del sòl i de l'habitatge. En aquest acte l'Ajuntament haurà de decidir justificadament quins béns s'integren en aquest patrimoni i quins no, i gestionar-los efectivament com a separats de la resta i amb criteris urbanístics.

Per altra banda, existeix un altre motiu transcendental que condueix a recomanar que els ajuntaments emetin actes expressos de constitució del seu patrimoni municipal del sòl i de l'habitatge. En efecte, cal tenir en consideració que el Tribunal Constitucional, a través de la Sentència 166/98 de 15 de juliol, va establir que, amb caràcter general, els béns patrimonials de les administracions són embargables. Però s'exclouen d'aquesta consideració, específicament, els béns vinculats a la legislació especial que regula els patrimonis de sòl des d'un punt de vista urbanístic. D'aquesta forma, el Tribunal Constitucional ha equiparat els béns de domini públic (també inembargables), dels quals la comunitat no pot prescindir encara que hi hagi un deutor de l'Administració que no percep el deute, i els béns destinats a patrimonis de sòl. És a dir, la finalitat que justifica l'existència d'un patrimoni de sòl i habitatge és equiparable a la d'un bé de domini públic, de forma que ambdós destins permeten exceptuar aquests béns d'un embargament.

La doctrina anterior comporta que resulti especialment transcendent la consideració d'un determinat bé com a vinculat o no al patrimoni municipal del sòl i de l'habitatge. I la forma més adequada de realitzar aquesta consideració és amb un acte exprés i formal previ d'inclusió del bé dins el patrimoni separat que conforma aquest patrimoni.

En definitiva, a la vista del caràcter que la Llei d'urbanisme de Catalunya atorga als patrimonis municipals del sòl i habitatge, respectant la imposició que conformen un patrimoni separat de la resta de béns municipals, i tenint en consideració la doctrina constitucional referida a l'embargabilitat dels béns, es conclou amb la procedència que els ajuntaments constitueixin formalment el seu patrimoni municipal del sòl i de l'habitatge. En aquest acte l'Ajuntament haurà de decidir justificadament quins béns s'integren en aquest patrimoni i quins no, i gestionar-los efectivament com a separats de la resta i amb criteris urbanístics.

1.4. Alienació dels béns dels patrimonis públics de sòl i d'habitatge

La possibilitat d'alienar els béns dels patrimonis públics de sòl i d'habitatge, retornant-los al mercat privat quan les circumstàncies ho facin considerar oportú, és una circumstància intrínseca en la pròpia caracterització dels béns dels patrimonis.

Aquest fet ha donat lloc a una pràctica certament abusiva per part d'algunes administracions, que han trobat en l'alienació de béns dels patrimonis de sòl una via extraordinària de finançament per a les seves activitats. Certament, l'abandó que el problema del finançament municipal ha patit en el nostre país pot justificar en part la pràctica esmentada. Tanmateix, el cert és que ajuntaments ja sanejats han seguit gestionant el patrimoni amb criteris simplement economicistes, la qual cosa porta a considerar que, senzillament, s'ha produït un oblit —interessat o no— dels fonaments i principis que legitimen l'existència dels patrimonis de sòl.

La Llei d'urbanisme regula les diferents formes de transmissió i els principis essencials en què s'ha de produir l'alienació. Així, les transmissions de béns dels patrimonis públics de sòl i d'habitatge han de ser, com a principi, al seu preu de mercat. Però, excepcionalment, es poden admetre cessions *gratuïtes* o *per preu polític* (art. 160.2, en relació amb art. 159.1):

- Per atendre necessitats d'habitatge de caràcter social.
- Per atendre finalitats d'equipament comunitari.
- Per generar activitat econòmica en àrees deprimides.
- Per gestionar reserves en sòl no urbanitzable.

Per altra banda, les alienacions dels béns han de fer-se avui per *concurso públic*, ja que la Llei d'urbanisme ha deixat de mencionar la subhasta com a modalitat general de transmissió. El mecanisme del concurs permet tenir en compte, a l'hora d'adjudicar la transmissió, altres criteris més enllà del preu: qualitats dels edificis a construir, preus de venda, condicions dels adjudicataris, etc. Per aquest motiu la previsió del concurs sembla molt més adequada que l'antiga subhasta.

En tot cas, hi ha diversos supòsits en que l'Administració pot alienar els béns directament, sense necessitat de concurs (art. 161):

- A favor d'una entitat urbanística especial (INCASOL, consorci o societat enterament pública).
- A favor d'entitats de caràcter benèfic i social i promotors públics, per construir habitatges protegits.
- En el cas que el bé transmès es destini a persones amb nivells baixos d'ingressos en aportacions de conjunt aprovades per l'Administració (operacions finalistes).
- En el supòsit que una licitació pública prèvia hagi quedat deserta o fallida per incompliment.

a) *Referència al dret de superfície*

L'art. 162 de la Llei d'urbanisme segueix regulant la previsió d'una forma de transmissió que, tot i haver estat legalment prevista en el nostre ordenament, no ha estat gairebé utilitzada per les administracions en el nostre país.

Es tracta del dret de superfície, que permet que l'Administració titular del terreny mantingui aquesta titularitat, concedint únicament el dret a construir i explotar l'edificació. El titular del nou dret s'anomena superficiari i el dret es constitueix per un termini prefixat.

El principal avantatge de la figura del dret de superfície és que no implica una despatrimonialització de l'Administració i, per altra banda, el superficiari pot actuar sense haver d'abonar l'elevat cost del sòl.

El principal avantatge de la figura del dret de superfície és que no implica una despatrimonialització de l'Administració i, per altra banda, el superficiari pot actuar sense haver d'abonar l'elevat cost del sòl.

A Catalunya, l'actual regulació civil del dret de superfície es conté en la Llei 22/2001, de 31 de desembre, de regulació dels drets de superfície, de servitud i d'adquisició voluntària o preferent. En aquesta Llei es fan unes previsions de mínims i ens remet a la voluntat de les parts la fixació de gairebé tots els aspectes a tractar. S'aplica, doncs, el principi de la lliure autonomia de les parts en fixar les condicions d'aplicació del dret.

L'escassa regulació legal civil comporta que, si una Administració es planteja la constitució d'un dret de superfície, haurà de fer un esforç important en la fixació de les regles que hauran de regir aquest dret al llarg dels anys en què es mantingui. En aquest punt, cal esmentar que el termini màxim per a la constitució administrativa del dret és el de 75 anys (art. 289.2¹ Real Decreto Legislativo 1/1992, pel qual s'aprova el Texto Refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana).

Per altra banda, la constitució del dret pot subjectar-se a l'aprovació d'un plec de condicions i convocatòria de concurs, de forma que, entre les clàusules reguladores de l'adjudicació, es pot tenir en compte no només el preu de transmissió del dret, sinó preus i característiques dels habitatges resultants, tipologies, utilització de tecnologies netes, imposició del dret de tempteig o condicions resolutòries per a les futures transmissions de pisos, etc. i mantenir el control perquè es compleixin els compromisos adquirits en l'adjudicació.

La contraprestació a fer per part del superficiari pot consistir en el pagament d'una quantitat alçada per la concessió del dret, d'un cànon periòdic, en l'adjudicació o l'arrendament d'habitatges o locals a l'Administració o a uns tercers establerts per l'Administració, etc. Fins i tot poden aplicar-se diverses d'aquestes modalitats de forma conjunta. S'observa, doncs, l'ampli marge de maniobra que suposa la utilització d'aquest mecanisme de transmissió.

Transcorregut el termini prefixat, o bé si el superficiari incompleix les seves obligacions, el dret s'extingeix i l'edificació reverteix a l'Administració titular del sòl, sense indemnització al superficiari. Amb l'extinció del dret de superfície s'extingeixen també altres drets reals o personals que el superficiari hagués imposat.

S'hauria de fer un esforç per començar a aplicar aquesta modalitat de transmissió, sobretot tenint en compte que la nova Llei d'urbanisme estableix determinats beneficis per a aquelles administracions que es comprometin a mantenir la titularitat pública del sòl durant un mínim de 30 anys: exempció en l'abonament de les despeses d'urbanització corresponents a les cessions d'aprofitament (art. 46) i possibilitat de delimitació de reserves en sòl no urbanitzable o urbanitzable no delimitat (art. 155.2).

Igualment, la constitució de dret de superfície pot ésser una via que permeti donar resposta a l'acreditada necessitat de posar en el mercat habitatges en règim de lloguer.

b) *La reserva de sòl per a habitatge protegit*

La Llei d'urbanisme conté una nova previsió, en el sentit que tots els plans d'ordenació urbanística municipals, i tots els programes d'actuació urbanística municipals, estan obligats a reservar sòl del municipi on pugui ubicar-se una part del sostre residencial de nova implantació previst per tal de destinar-lo a habitatge protegit (art. 57.3).

¹ El precepte és vigent i aplicable, ja que no es declarà inconstitucional per la sentència del Tribunal Constitucional núm. 61/1997 ni fou derogat per la Ley 6/1998, sobre régimen del suelo y valoraciones.

Tots els plans d'ordenació urbanística municipals, i tots els programes d'actuació urbanística municipals, estan obligats a reservar sòl del municipi on pugui ubicar-se una part del sostre residencial de nova implantació previst per tal de destinar-lo a habitatge protegit.

Aquí, novament (a l'igual que amb la vinculació imposada a les cessions d'aprofitament), el legislador opta per dirigir obligatòriament una part de la política urbanística cap al sector de l'habitatge, imposant als plans i programes urbanístics la fixació d'una reserva que se subjectarà a la normativa sectorial dels plans d'habitatge. Òbviament, aquest fet obliga els especialistes en urbanisme a estudiar i conèixer aquesta normativa sectorial per tal de preveure l'abast específic de la nova regulació legal.

El mínim índex en què la Llei d'urbanisme estableix aquesta reserva és el 20 %. Per tant, s'ha de reservar sòl suficient on poder ubicar, com a mínim, un 20 % del nou sostre residencial previst en el planejament.

A proposta municipal, les comissions territorials d'urbanisme poden disminuir la reserva en sectors amb densitats inferiors a 25 habitatges/ha que, per la seva tipologia, no siguin aptes per a la construcció d'habitatge protegit. I, segons la disp. final 3a de la Llei d'urbanisme, tant el percentatge de la reserva del 20 % HP (Habitatge protegit) com la densitat de 25 habitatges/ha poden ésser modificats pel Govern.

La forma en què la Llei ha introduït la reserva (un sol precepte i obert a modificacions futures) evidencia la cautela amb què ha actuat el legislador, dispost a adaptar les previsions normatives en funció de les dificultats pràctiques que generi la mesura².

En tot cas, l'opció legal constitueix un primer pas en la línia de generar una certa conscienciació que, per poder gaudir d'un parc d'habitatges protegits, segurament s'ha d'imposar un percentatge obligatori en tota promoció. D'una altra forma, seguirem mantenint un sistema imperfecte, en el qual els plans d'habitatge serveixen més com a refugi del sector de la construcció en èpoques de crisi que com a via de generació d'habitatges assequibles.

És a dir, la previsió de la Llei d'urbanisme permet que comencem a tractar la possibilitat de les reserves i a intercanviar coneixements entre especialistes en urbanisme i en normativa d'habitatge, detectant els avantatges i inconvenients que pugui generar l'aplicació pràctica del criteri legal. A aquests efectes, pot també aportar informació d'interès l'experiència d'altres comunitats autònomes on igualment s'ha optat per les reserves abans que a Catalunya.

El repartiment del percentatge, tal com es preveu en la llei catalana, és una qüestió que genera molts dubtes interpretatius. El més pràctic és imposar una reserva directa del 20 % en tots els nous plans parcials d'ús residencial. Tanmateix, val a dir que amb aquesta simple regla no es compleix la previsió legal, atès que aquesta imposa que el percentatge abasti tot el sostre residencial de nova implantació, de forma que s'inclou tant el sòl urbanitzable com el sòl urbà.

Les dificultats de càlcul que es generen amb la forma amb què el legislador ha previst la reserva condueixen a la idea que, en un futur, seria més adequada una reserva directa de sostre, no de sòl on ubicar aquest sostre. Aquest plantejament permetria més flexibilitat i resultaria coherent amb les previsions del pla d'habitatge, on ja es permet la possibilitat de qualificació com a habitatge protegit només d'una part de les promocions.

Atès que la Llei d'urbanisme no inclou cap especificació al respecte, cal entendre que el 20 % de la reserva per habitatge protegit inclou les cessions d'aprofitament a l'Administració que també es destinen a aquest tipus d'habitatge.

² La imprecisió legal també s'explica perquè la reserva no es trobava prevista en el Projecte de llei inicial, resultant una mesura sorgida del debat parlamentari posterior.

L'opció legal constitueix un primer pas en la línia de generar una certa conscienciació que, per poder gaudir d'un parc d'habitatges protegits, segurament s'ha d'imposar un percentatge obligatori en tota promoció. D'una altra forma, seguirem mantenint un sistema imperfecte, en el qual els plans d'habitatge serveixen més com a refugi del sector de la construcció en èpoques de crisi que com a via de generació d'habitatges assequibles.

Finalment, interessa comentar que, atès que la reserva del 20 % és un mínim legal, el més adequat seria que, en el marc dels nous plans i programes, l'Administració realitzés una prospecció del mercat del municipi per tal de determinar quin és el percentatge de reserva més adequat, tenint en compte les necessitats d'habitatge previstes.

c) *Les anomenades reserves de sòl*

Segons la Llei d'urbanisme de Catalunya, els programes d'actuació urbanística municipals poden contenir reserves de sòl només amb la finalitat de constituir o ampliar els patrimonis públics de sòl i d'habitatge (art. 151.1).

El conseller de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat també pot delimitar una reserva dins de programes específics destinats a aquesta finalitat (art. 152.1).

Es tracta de reserves de terrenys de possible adquisició per part de l'Administració, de forma que —a banda de les adquisicions lliures que es puguin formalitzar— la Llei preveu l'aprovació de «Projectes de delimitació de sòl per al patrimoni públic» que legitimen una actuació expropiatòria del sòl de l'àmbit inclòs en la delimitació (art. 154.1 i 103.1).

En aquestes delimitacions, cal garantir que es genera una nova oferta d'habitatge protegit que, com a mínim, ha de ser del 25 % del total d'habitatges previstos en l'àmbit (art. 154.3).

La característica més destacada de la regulació legal és que la delimitació pot realitzar-se en qualsevol classe de sòl, fins i tot en el sòl no urbanitzable, sempre que aquest no sigui de protecció especial (art. 151.1 i 155.2).

És a dir, l'Administració està legitimada per adquirir sòl avui no urbanitzable, amb l'expectativa que en un futur s'integrarà en el desenvolupament urbanístic mitjançant la seva inclusió com a sòl urbanitzable. A aquests efectes, la Llei exigeix que la posterior integració dels sòls en el planejament urbanístic tingui en compte el criteri del desenvolupament sostenible.

Aquesta previsió guarda estreta relació amb el plantejament que, a l'inici del present treball (apartat Mercat immobiliari i urbanisme), s'esposava com un dels principis en què es basà la Llei del sòl de 1956. Allà es comentava que el legislador de l'època considerava com a ideal per a l'empresa urbanitzadora que el sòl d'expansió fos públic per tal d'evitar l'apropiació, per part dels propietaris, de plusvàlues generada per la comunitat a través del planejament.

Per altra banda, és cert que en els països europeus l'adquisició de sòl rústic per part de l'Administració, amb l'expectativa de transformació futura, ha estat un mecanisme utilitzat de forma generalitzada i amb èxit.

Tanmateix, la utilització d'aquest instrument hauria de fer-se amb extrema prudència, per no contribuir a una certa deslegitimació de les determinacions del planejament urbanístic.

En tot cas, segurament per evitar situacions abusives, la Llei imposa que, si la delimitació i consegüent expropiació es fan en sòl no urbanitzable o sòl urbanitzable no delimitat, caldrà que l'Administració mantingui la titularitat del sòl com a mínim 30 anys, podent cedir-lo només en règim de lloguer o qualsevol altra fórmula que no impliqui la pèrdua de propietat (entre les quals, la constitució del dret de superfície) (art. 155.2).

L'Administració està legitimada per adquirir sòl avui no urbanitzable, amb l'expectativa que en un futur s'integrarà en el desenvolupament urbanístic mitjançant la seva inclusió com a sòl urbanitzable.

d) *L'exercici del dret de tempteig i retracte*

El dret de tempteig i retracte conforma un instrument urbanístic d'intervenció en el mercat del sòl, però diferenciat dels patrimonis públics de sòl. La diferenciació es dona perquè el tempteig i retracte ha de considerar-se un mecanisme l'objectiu del qual pot ser, a banda d'obtenir patrimoni públic, intervenir en aquells casos en què els preus declarats en les transmissions privades són inferiors als efectivament pagats. D'aquesta forma, és un instrument que pot permetre evitar les situacions especulatives o operacions fiscalment opaques.

L'aplicació del dret de tempteig permet obligar que les transmissions privades dels béns se subjectin a l'obligació de comunicar l'operació a l'Ajuntament, perquè aquest pugui substituir el comprador en les mateixes condicions fixades en la transmissió privada.

D'igual forma, el dret de retracte permet a l'Administració que, després de conèixer l'existència d'una transmissió, així com el preu i altres circumstàncies, pugui adquirir el bé en substitució de l'adquirent inicial. En aquest cas es tracta de sancionar la manca d'avís —i consegüent oferiment de tempteig— que s'hagués hagut de produir en la transmissió entre particulars.

La Llei preveu que l'instrument només el puguin utilitzar els ajuntaments que tinguin Programa d'Actuació Urbanística Municipal vigent. Si és així, poden delimitar àrees per a l'utilització d'aquest dret, que podrà exercir-se al llarg d'un termini màxim de 6 anys des de l'aprovació del projecte de delimitació (art. 164.5).

En fer la delimitació, s'ha de concretar el tipus de finques afectades (terrenys sense edificar —solars o no— i terrenys amb edificacions ruïnoses o totalment desocupades). La delimitació de l'àmbit també pot fer-se en sòl no urbanitzable per tal de formar reserves dirigides a protegir i tutelar aquesta classe de sòl.

La regulació de la Llei d'urbanisme no és molt precisa i genera una certa confusió. Així, mentre l'art. 164.1, amb caràcter general, fa referència que el dret pot exercir-se en les transmissions oneroses de TERRENYS o equivalents, a l'exigència de DELIMITACIÓ d'un àmbit físic, i a la fixació d'un TERMINI màxim de 6 anys, més endavant es preveuen altres possibilitats que posen en crisi aquests principis:

- L'art. 164.3 permet que el dret s'exerciti sobre habitatges en construcció o construïts, sempre que els transmissors els hagin adquirit dels promotors i, si són construïts, la transmissió es faci abans d'un any des de l'acabament de l'edifici. Per tant, aquest supòsit no es refereix a terrenys.
- L'art. 164.4 preveu que, si l'àmbit coincideix amb una àrea integrada en un programa de rehabilitació, l'exercici comprèn també les finques edificades. Per tant, en aquest cas tampoc no es tracta d'un dret exercitable només sobre terrenys, sinó que es pot imposar sobre finques edificades.
- Finalment, l'art. 165 fa una previsió general respecte als habitatges protegits, establint la possibilitat d'imposar el dret de tempteig i retracte mentre sigui vigent la qualificació. Aquí es posa en crisi tant que el dret s'exerciti sobre terrenys, com que sigui necessari delimitar un àmbit físic, com que hi hagi un termini límit de 6 anys, que no coincideix amb els períodes de qualificació dels habitatges protegits. Però, a més, el precepte no es refereix només al tempteig i retracte, sinó que inclou altres mecanismes de control, com la carta de gràcia. Aquest fet acredita que, en aquest punt, la Llei d'urbanisme no ha estat especialment rigorosa.

La delimitació de l'àmbit també pot fer-se en sòl no urbanitzable per tal de formar reserves dirigides a protegir i tutelar aquesta classe de sòl.

A la vista de la regulació exposada, pot deduir-se que en un futur caldrà realitzar alguna modificació o precisió normatives que permetin un ús més acurat d'una tècnica que ha demostrat ser útil en altres països.

A banda de l'anterior, l'exercici del dret de tempteig i retracte requereix una certa capacitat de gestió i disposició econòmica per part de l'Administració, aspecte que necessàriament haurà de considerar-se si es pren la decisió d'utilitzar-la.

e) *La tècnica del registre de solars*

La tècnica del registre de solars no és nova (ja existia en la legislació anterior) i no està dirigida a obtenir béns per al patrimoni públic, sinó a intervenir en el mercat per evitar la retenció especulativa de solars, obligant el propietari a executar de forma efectiva el planejament urbanístic. És un instrument només utilitzable per part dels ajuntaments que disposin de Programa d'Actuació Urbanística Municipal (art. 169.1).

La Llei d'urbanisme preveu que els propietaris han d'edificar els solars en els terminis prefixats en el Pla d'Ordenació Urbanística Municipal o el Programa d'Actuació Urbanística Municipal (art. 167 i 168). S'assimilen al concepte «solar sense edificar» aquells terrenys disponibles per edificar on hi hagi construccions paralitzades, ruïnoses, derruïdes o inadequades al lloc on són (art. 167.2).

En atenció a la previsió anterior, la mateixa Llei permet a l'Administració reaccionar en cas d'incompliment dels propietaris del seu deure d'iniciar i acabar l'edificació en termini. Òbviament, en el moment de decidir la utilització d'aquest instrument, caldrà considerar si la no-edificació és realment una responsabilitat del propietari, ja que hi pot haver supòsits en què no hi hagi una voluntat de retenció.

En tot cas, la finalitat de la utilització de l'instrument del Registre de Solars és que efectivament s'edifiqui el terreny, i aquesta edificació la pot assumir la pròpia Administració —adquirint el solar mitjançant la via expropiatòria—, o bé un tercer que se subrogui en la posició del propietari incomplidor i assumeixi ell l'edificació.

El mecanisme funciona amb una declaració d'incompliment de l'obligació d'edificar (art. 170), que suposa la inscripció de la finca en el Registre municipal de solars sense edificar (art. 169), la qual cosa significa que s'inicia un expedient d'alienació forçosa (que una tercera persona adquireixi la finca i compleixi) o d'expropiació (que ho faci la mateixa AP: Administració Pública), i es fixi la valoració de la finca.

Un cop inscrita la finca (amb el seu valor) al Registre, durant DOS ANYS es produeixen els efectes següents (art. 171):

- a) L'Ajuntament pot expropiar d'ofici per edificar el solar.
- b) L'Ajuntament pot expropiar el solar a instància d'entitat urbanística especial (INCASOL, consorci, societat municipal).
- c) L'Ajuntament pot alienar forçosament la finca mitjançant subhasta. Si la subhasta queda deserta, es fa una nova convocatòria al cap de 6 mesos, amb una rebaixa del 25 % sobre el preu de licitació. Si la 2a subhasta també quedés deserta, l'Ajuntament pot adquirir el solar pel preu assenyalat.

La finalitat de la utilització de l'instrument del Registre de Solars és que efectivament s'edifiqui el terreny, i aquesta edificació la pot assumir la pròpia Administració —adquirint el solar mitjançant la via expropiatòria—, o bé un tercer que se subrogui en la posició del propietari incomplidor i assumeixi ell l'edificació.

La Llei estableix que, si en la licitació pública de la finca s'obtingués un preu superior a la valoració consignada en el Registre, la diferència correspondria a l'Ajuntament (no a l'antic propietari), qui l'hauria de destinar obligatòriament a les necessitats del Patrimoni Municipal del Sòl i d'Habitatge (art. 177).

Transcorregut el termini de 2 anys, si l'Administració no ha expropiat ni alienat forçosament el solar, el règim queda en suspens durant un any. Es comprèn que la idea és que, si l'Administració va justificar en un moment donat que iniciava el procediment per passivitat del propietari, no pot restar després passiva ella mateixa. D'aquesta forma, el propietari pot veure alliberada la finca del procediment i té oportunitat de ser ell el qui edifiqui durant aquest any. Però, si transcorregut l'any segueix sense edificar, qualsevol persona podrà demanar a l'Ajuntament l'expropiació de la finca al seu benefici.

La transmissió de la finca a un 3r es produeix amb totes les càrregues vigents que no impedeixin l'edificació (sempre que s'hagin constituït abans de la notificació i anotació registral de la inscripció al Registre de solars). Per tant, si hi ha càrregues que es mantenen, al nou propietari se li han de descomptar del preu a pagar (art. 172.1).

Respecte a les càrregues posteriors o les incompatibles amb l'edificació, queden extingides pel fet de la transmissió (no de la inscripció al Registre), sens perjudici que s'hagi d'indemnitzar aquesta extinció (p.e. una servitud).

Si la finca s'aliena a un tercer, aquest està obligat a edificar i, si no compleix, cal una declaració en aquest sentit que, notificada al propietari anterior, li dóna dret a recuperar la propietat en el termini de tres mesos. En cas que l'antic propietari opti per la recuperació, podrà escollir entre rehabilitar les càrregues i drets cancel·lats, retornant als seus titulars les indemnitzacions, o mantenir-los extingits. Al contrari, si la persona interessada no exerceix el dret de recuperació, la finca queda novament en situació de venda forçosa. (art. 174.2)

Pel que fa als ocupants, el seu dret s'extingeix amb indemnització prèvia i sens perjudici del dret al real·lotjament. Si és el propietari originari qui edifica, és amb l'atorgament de la llicència quan s'extingeixen els contractes d'arrendament, al marge del dret de retorn dels arrendataris. Aquest aspecte ha estat tractat en sentències recents, en les quals el Tribunal Suprem ha declarat de forma rotunda el següent: l'extinció dels arrendaments no es produeix amb la inscripció al Registre de solars sinó amb la concessió de llicència per edificar al propietari o amb la transmissió de la finca a una tercera persona disposada a complir el deure d'edificar (sentències del Tribunal Suprem de 23 de juliol de 2001-El Derecho 32.331 i de 8 de febrer de 2002-Art. 1574).

Per altra banda, en el supòsit que, al llarg de tot el procés, sigui el propietari «incomplidor» qui trobi un comprador, res no impedeix que pugui fer la transmissió del solar, sempre que l'adquirent assumeixi davant l'Ajuntament el compromís d'edificar ajustant-se al pla. En aquest cas se suspendrà el procediment de venda forçosa, però sense cancel·lar la inscripció fins que s'acrediti el compliment (art. 175).

Amb caràcter general, el particular disposat a edificar haurà d'aportar garantia en aquest sentit. La llei deriva la regulació concreta d'aquest aspecte a un posterior reglament (art. 176).

La concertació entre administracions en matèria de sòl i habitatge

Fins aquí s'han analitzat els diferents instruments i mesures que la legislació urbanística regula en matèria de política de sòl i habitatge. Alguns d'ells formen part de la nostra tradició juridicourbanística i han estat reiteradament obviats en la pràctica. Altres són innovadors i podrien també caure en l'oblit i la indiferència.

En tot cas, tots ells van dirigits a permetre l'adopció efectiva de polítiques de sòl i habitatge per part de les administracions. En aquest punt, no pot desconèixer-se que l'Administració competent en matèria d'habitatge és la Generalitat de Catalunya, de forma que, necessàriament, aquesta ha de jugar un paper preponderant a l'hora de concretar les diferents polítiques possibles.

La Llei d'urbanisme de Catalunya ha inclòs una clara referència a la necessitat de concertació entre les administracions municipals i l'autonòmica. La fórmula utilitzada ha estat preveure que els ajuntaments exerciran més competències com més compromisos adquireixin, precisament, en matèria de sòl i habitatge (art. 60.4-79.1).

Es pot entendre que el legislador ha estat conscient que difícilment podran fer-se efectives polítiques d'habitatge per part de l'Administració de la Generalitat, sense la participació dels ajuntaments. I una forma d'aconseguir aquesta participació és formular-la com a condició per obtenir el màxim nivell de competències.

Segons la Llei d'urbanisme, cada ajuntament, potestativament, explicita el seu nivell de previsió i compromís en política de sòl i habitatge a través de la redacció de la figura anomenada programa d'actuació urbanística, complementària del Pla d'Ordenació Urbanística Municipal.

Ara bé, no és suficient que l'Ajuntament tingui voluntat de comprometre una política de sòl i habitatge, sinó que la Llei preveu que aquests compromisos (d'una vigència màxima de 6 anys) han de *concertar-se* entre l'Administració local i l'autonòmica.

Aquesta és la gran novetat aportada per la Llei, de resultats incerts: la concertació, que seria un terme essencialment referit a una negociació voluntària i lliure, s'imposa com a requisit per tal que els ajuntaments puguin gaudir del màxim grau de competències i puguin utilitzar el màxim nombre d'instruments urbanístics. Però a més, el fet que l'aprovació definitiva del Programa d'Actuació Urbanística es prevegi com una competència de la Generalitat (art. 77.1.b) i 78) comporta una evident contradicció amb l'esperit de concertació que inspira la pròpia Llei. L'opció legal ha generat, doncs, un grau important d'incertesa sobre la seva efectivitat pràctica.

En tot cas, l'acompliment dels principis establerts per la Llei hauria de comportar la fixació d'uns criteris per part de l'Administració de la Generalitat, a l'entorn de com es pretén gestionar la seva capacitat de concertació amb tots els ajuntaments de Catalunya.

Però, fins al moment, no sembla que la tasca assenyalada s'estigui assumint, de forma que la previsió legal podria resultar inoperant. En aquest sentit, l'opinió de l'autora és que els ajuntaments haurien d'adoptar una actitud activa i expressar clarament la seva voluntat de formular polítiques de sòl i habitatge, obligant d'alguna forma a l'Administració de la Generalitat a un pronunciament efectiu.

La Llei d'urbanisme de Catalunya ha inclòs una clara referència a la necessitat de concertació entre les administracions municipals i l'autonòmica.

Aquesta és la gran novetat aportada per la Llei, de resultats incerts: la concertació, que seria un terme essencialment referit a una negociació voluntària i lliure, s'imposa com a requisit per tal que els ajuntaments puguin gaudir del màxim grau de competències i puguin utilitzar el màxim nombre d'instruments urbanístics. Però a més, el fet que l'aprovació definitiva del Programa d'Actuació Urbanística es prevegi com una competència de la Generalitat (art. 77.1.b) i 78) comporta una evident contradicció amb l'esperit de concertació que inspira la pròpia Llei. L'opció legal ha generat, doncs, un grau important d'incertesa sobre la seva efectivitat pràctica.

Conclusions resum

1. L'objecte del treball és l'estudi dels mecanismes que tenen avui les administracions per crear les seves polítiques de sòl i habitatge. Entenent que la matèria és complexa i multidisciplinària, l'autora se centra en els instruments establerts en l'actual legislació urbanística. Es parteix de la constatació que no hi ha hagut tradició, entre els professionals i polítics dedicats a l'urbanisme, en el sentit d'acceptar que la gestió urbanística també abasta decisions que poden facilitar la creació d'habitatge assequible i influir en l'evolució del mercat immobiliari.
2. L'experiència mostra que únicament des de l'urbanisme no es poden resoldre el conjunt de disfuncions que el sistema de mercat crea en el camp immobiliari. Per aquest motiu, no es considera oportuna una modificació de la legislació estatal sobre el règim del sòl, més enllà de recuperar la idea que la valoració urbanística no pot incorporar les expectatives que no derivin de l'actuació del propietari.

Tanmateix, des de la política urbanística es poden adoptar decisions que, junt amb altres mesures, contribueixin a la satisfacció de les necessitats d'habitatge de la població. Aquestes decisions passen, en primer lloc, per gestionar els patrimonis públics amb criteris més amplis que la simple rendibilitat econòmica. Paral·lelament, per adoptar criteris d'intervenció en el mercat immobiliari privat, quan aquest generi situacions desfavorables per al conjunt de la població.

3. La nova Llei d'urbanisme de Catalunya, malgrat els dèficits de regulació o imprecisions que pugui contenir, és l'actual marc legislatiu a considerar. Els instruments que en la Llei es preveuen són:
 - a) Els patrimonis públics de sòl i d'habitatge, amb un concepte més ampli que el dels tradicionals patrimonis municipals del sòl. Aquest instrument, tot i formar part de la tradició urbanística espanyola i catalana, ha estat abandonat de forma generalitzada per diverses causes. Aquest abandó ha significat una pèrdua en la capacitat d'incidir en el creixement de la ciutat per part dels ajuntaments, així com la inexistència d'immobles exclosos del mercat privat destinats a atendre la demanda que aquest no satisfà.

La nova Llei estableix l'obligatorietat de vincular determinats béns a les finalitats dels patrimonis públics de sòl i d'habitatge: el sòl derivat de les cessions d'aprofitament; les finques expropiades per incompliment de la funció social de la propietat, en el supòsit de comissió d'infraccions urbanístiques molt greus; els diferencials que s'obtinguin en la transmissió de finques incloses en el Registre de solars i l'import de les sancions urbanístiques.

L'autora entén que, tenint en compte la regulació existent, el més adequat és constituir el patrimoni de sòl i habitatge a través d'un acte exprés, diferenciant els béns que en formen part i la resta del patrimoni. Fins i tot es recomana que la gestió del patrimoni de sòl i d'habitatge l'assumeixin òrgans o personal diferenciat del que gestiona altres béns, facilitant així l'adopció de criteris urbanístics en la presa de decisions.

Les alienacions dels béns dels patrimonis de sòl i d'habitatge han de fer-se a través de concurs públic, com a norma general. La llei regula les excepcions en què la transmissió pugui fer-se de forma directa, així com els supòsits en què pot ser gratuïta o per preu polític.

És criticable que determinats condicionants en la gestió i transmissió dels béns només s'imposin als patrimonis MUNICIPALS i no a la resta dels patrimonis públics.

S'aconsella la utilització del dret de superfície com a alternativa a la transmissió de la propietat dels terrenys públics. Així s'impedeix la despatrimonialització de l'Administració i, per altra banda, el superficiari pot actuar sense haver d'abonar l'elevat cost del sòl.

- b) La Llei d'urbanisme ha introduït una nova previsió, en el sentit que tots els plans d'ordenació urbanística municipal, i tots els programes d'actuació urbanística, estan obligats a reservar sòl del municipi on ubicar una part del sostre residencial de nova implantació previst, per tal de destinar-lo a habitatge protegit. La reserva mínima es fixa en el 20 %, tot i que la regulació és tímida i haurà de patir futures adaptacions.
 - c) Un altre instrument previst per la legislació urbanística és la possibilitat de delimitar les anomenades «reserves de sòl», que permeten l'adquisició pública de terrenys, a l'espera del seu desenvolupament urbanístic futur. Aquesta tècnica ha d'utilitzar-se amb prudència i justificació adequades, però és un mecanisme aplicat de forma generalitzada en altres països europeus. En l'actualitat és l'única via que permet aconseguir que el sòl d'expansió sigui públic.
 - d) L'exercici del dret de tempteig i retracte és un instrument que fins avui no acollia la legislació urbanística catalana. La regulació de la Llei d'urbanisme no és molt precisa en la regulació del dret, tot i que és un mecanisme que, ben utilitzat, pot donar resultats satisfactoris en el control d'algunes transmissions.
 - e) La tècnica del Registre de solars ha existit tradicionalment en la nostra legislació, tot i que no ha estat massa utilitzada. No hi ha motius que justifiquin aquesta passivitat, ja que l'instrument pot donar bons resultats en la gestió del sòl retingut, sempre que aquesta retenció sigui imputable al propietari.
4. La major part dels instruments analitzats només poden utilitzar-se si l'Ajuntament ha aprovat el seu Programa d'Actuació Urbanística Municipal, instrument opcional que pot acompanyar el planejament urbanístic. Aquesta previsió s'explica per la concepció introduïda per la Llei d'urbanisme, en el sentit que les polítiques de sòl i d'habitatge han d'estar concertades entre les administracions autonòmica i local. Tanmateix, el fet que l'aprovació definitiva dels programes d'actuació municipals sigui una competència de la Generalitat, comporta una evident contradicció amb l'esperit de concertació que estableix la mateixa Llei.

En tot cas, l'acompliment dels principis establerts en la Llei hauria de comportar una fixació de criteris per part de la Generalitat a l'entorn de com pretén gestionar la seva capacitat de concertació amb els ajuntaments de Catalunya. A la vista que fins al moment es produeix una certa passivitat en aquest sentit, l'autora entén que els ajuntaments haurien d'adoptar una actitud activa en la matèria, expressant clarament la seva voluntat de formular polítiques de sòl i habitatge i forçant així un efectiu pronunciament de l'Administració de la Generalitat.

Amb el present treball s'ha pretès incidir en el coneixement i la reflexió entorn dels diferents instruments que la legislació urbanística preveu per facilitar que les administracions adoptin les seves polítiques de sòl i habitatge. I, tot i reconeixent la dificultat i complexitat de l'adopció de determinades mesures, alertar sobre el fet que la nova Llei d'urbanisme de Catalunya existeix i que, per tant, les diferents administracions haurien de creure's i aprofitar les previsions que conté.

La idea que la gestió dels patrimonis públics no ha de fer-se amb criteris d'estricta rendibilitat econòmica.

Una hipotètica i simple inaplicació de la Llei, que ja vaticinen alguns sectors, constituiria un abandó de les obligacions de les administracions i també una negació dels drets que la llei reconeix als administrats, destinataris de les polítiques de sòl i habitatge per les quals mostra preocupació el legislador.

Es considera important insistir en la idea que la gestió dels patrimonis públics no ha de fer-se amb criteris d'estricta rendibilitat econòmica, sinó que la lògica que inspira la seva creació és, precisament, evitar els efectes negatius que provoca un mercat regit únicament per la regla del màxim benefici econòmic.

Per altra banda, molts dels instruments legalment previstos necessiten la dotació de fons econòmics i programes específics que permetin la seva utilització. Aquest aspecte ha de formar part de l'àmbit de concertació interadministrativa que estableix la pròpia Llei d'urbanisme. De moment, però, els diferents agents estan a l'espera de conèixer l'efectiva posada en pràctica de les polítiques de sòl i d'habitatge, concertades entre les administracions, que la Llei d'urbanisme preveu.

Finalment, es convida d'altres professionals de diverses matèries que guarden relació amb l'habitatge i el mercat immobiliari (economistes, especialistes en dret civil, fiscalistes, etc.) que, tots plegats, aportem la nostra visió entorn de les mesures utilitzables en cadascuna de les diferents disciplines. La idea és que, només amb aquest enfocament multidisciplinari, podrà donar-se resposta a una necessitat que precisa d'accions diverses i complexes.

Conclusiones

1. El objeto del trabajo es el estudio de los mecanismos que tienen hoy las Administraciones para crear sus políticas de suelo y vivienda. Entendiendo que la materia es compleja y multidisciplinar, la autora se centra en los instrumentos establecidos en la actual legislación urbanística. Se parte de la constatación de que no ha existido tradición entre los profesionales y políticos dedicados al urbanismo, en el sentido de aceptar que la gestión urbanística también comprende decisiones que pueden facilitar la creación de vivienda asequible e influir en la evolución del mercado inmobiliario.
2. La experiencia muestra que únicamente desde el campo del urbanismo no se pueden resolver el conjunto de disfunciones que el sistema de mercado crea en el campo inmobiliario. Por este motivo, no se considera oportuna una modificación de la legislación estatal sobre el régimen del suelo más allá de recuperar la idea de que la valoración urbanística no puede incorporar las expectativas que no deriven de la actuación del propietario.

Sin embargo, desde la política urbanística se pueden adoptar decisiones que, junto con otras medidas, contribuyan a la satisfacción de las necesidades de vivienda de la población. Estas decisiones pasan, en primer lugar, por gestionar los patrimonios públicos con criterios más amplios que la simple rentabilidad económica. Paralelamente, por adoptar criterios de intervención en el mercado inmobiliario privado, cuando éste genere situaciones desfavorables para el conjunto de la población.

3. La nueva Ley de Urbanismo de Cataluña, a pesar de los déficits de regulación o imprecisiones que pueda contener, es el actual marco legislativo a considerar. Los instrumentos que la Ley prevé son:
 - a) Los patrimonios públicos de suelo y de vivienda, con un concepto más amplio que el de los tradicionales patrimonios municipales del suelo. Este instrumento, aunque forma parte de la tradición urbanística española y catalana, ha estado abandonado de forma generalizada por diversas causas. Este abandono ha significado una pérdida en la capacidad de incidir en el crecimiento de la ciudad por parte de los ayuntamientos, así como la inexistencia de inmuebles excluidos del mercado privado, destinados a atender la demanda que éste no satisface.

La nueva Ley establece la obligatoriedad de vincular determinados bienes a las finalidades de los patrimonios públicos de suelo y de vivienda: el suelo derivado de las cesiones de aprovechamiento;

las fincas expropiadas por incumplimiento de la función social de la propiedad, en el supuesto de comisión de infracciones urbanísticas muy graves; los diferenciales que se obtengan en la transmisión de fincas incluidas en el Registro de solares y el importe de las sanciones urbanísticas.

La autora entiende que, teniendo en cuenta la regulación existente, lo más adecuado es constituir el patrimonio de suelo y vivienda a través de un acto expreso, diferenciando los bienes que forman parte del mismo y el resto del patrimonio. Incluso se recomienda que la gestión del patrimonio de suelo y de vivienda se asuma por órganos o personal diferenciado del que gestiona otros bienes, facilitando así la adopción de criterios urbanísticos en la toma de decisiones.

Las alienaciones de los bienes de los patrimonios de suelo y de vivienda deben hacerse a través de concurso público como norma general. La ley regula las excepciones en que la transmisión pueda hacerse de forma directa, así como los supuestos en que puede ser gratuita o por precio político.

Es criticable que determinados condicionantes en la gestión y transmisión de los bienes sólo se impongan a los patrimonios MUNICIPALES y no al resto de los patrimonios públicos.

Se aconseja la utilización del derecho de superficie como alternativa a la transmisión de la propiedad de los terrenos públicos. Así se impide la despatrimonialización de la Administración y, por otro lado, el superficiario puede actuar sin tener que abonar el elevado coste del suelo.

- b) La Ley de Urbanismo ha introducido una nueva previsión, en el sentido de que todos los Planes de Ordenación Urbanística Municipal y todos los Programas de Actuación Urbanística están obligados a reservar suelo del municipio en el cual ubicar una parte del techo residencial previsto de nueva implantación para destinarlo a vivienda protegida. La reserva mínima se fija en el 20 %, aunque la regulación es tímida y deberá sufrir futuras adaptaciones.
- c) Otro instrumento previsto por la legislación urbanística es la posibilidad de delimitar las denominadas «reservas de suelo», que permiten la adquisición pública de terrenos a la espera de su futuro desarrollo urbanístico. Esta técnica ha de utilizarse con prudencia y justificación adecuadas, aunque es un mecanismo aplicado de forma generalizada en otros países europeos. En la actualidad es la única vía que permite conseguir que el suelo de expansión sea público.
- d) El ejercicio del derecho de tanteo y retracto es un instrumento que hasta hoy no acogía la legislación urbanística catalana. La regulación de la Ley de Urbanismo no es muy precisa en la regulación del derecho, aunque es un mecanismo que, bien utilizado, puede dar resultados satisfactorios en el control de algunas transmisiones.
- e) La técnica del registro de solares ha existido tradicionalmente en nuestra legislación, si bien no ha estado demasiado utilizada. No hay motivos que justifiquen esta pasividad, ya que el instrumento puede dar buenos resultados en la gestión del suelo retenido, siempre que esta retención sea imputable al propietario.

4. La mayor parte de los instrumentos analizados sólo pueden utilizarse si el ayuntamiento ha aprobado su Programa de Actuación Urbanística municipal, instrumento opcional que puede acompañar el planeamiento urbanístico. Esta previsión se explica por la concepción introducida por la Ley de Urbanismo en el sentido de que las políticas de suelo y de vivienda han de estar concertadas entre las Administraciones autonómica y local. Sin embargo, el hecho de que la aprobación definitiva de los Programas de Actuación municipales sea una competencia de la Generalitat, comporta una evidente contradicción con el espíritu de concertación que establece la propia Ley.

En todo caso, el cumplimiento de los principios establecidos en la Ley tendría que comportar una fijación de criterios por parte de la Generalitat, acerca de cómo pretende gestionar su capacidad de concertación con los ayuntamientos de Cataluña. A la vista de que hasta el momento se produce una cierta pasividad en este sentido, la autora entiende que los ayuntamientos deberían adoptar una actitud activa en la materia, expresando claramente su voluntad de formular políticas de suelo y de vivienda y forzando así un pronunciamiento efectivo de la Administración de la Generalitat.

Con el presente trabajo se ha pretendido incidir en el conocimiento y la reflexión acerca de los diferentes instrumentos que la legislación urbanística prevé para facilitar que las administraciones adopten sus políticas de suelo y de vivienda. Y, pese a reconocer la dificultad y complejidad de la adopción de determinadas medidas, alertar sobre el hecho de que la nueva Ley de Urbanismo de Cataluña existe y, que, por lo tanto, las diferentes administraciones deberían de creerse y aprovechar las previsiones que contiene.

Una hipotética y simple implicación de la Ley, que ya vaticinan algunos sectores, constituiría un abandono de las obligaciones de las administraciones y también una negación de los derechos que la ley reconoce a los administrados, destinatarios de las políticas de suelo y vivienda por las que muestra preocupación el legislador.

Se considera importante insistir en la idea de que la gestión de los patrimonios públicos no debe hacerse con criterios de estricta rentabilidad económica, sino que la lógica que inspira su creación es, precisamente, evitar los efectos negativos que provoca un mercado regido únicamente por la regla del máximo beneficio económico.

Por otra parte, muchos de los instrumentos legalmente previstos necesitan de la dotación de fondos económicos y programas específicos que permitan su utilización. Este aspecto debe de formar parte del ámbito de concertación interadministrativa que establece la propia Ley de Urbanismo. De momento, los diferentes agentes están a la espera de conocer la efectiva puesta en práctica de las políticas de suelo y de vivienda, concertadas entre las administraciones, que la Ley de Urbanismo prevé.

Finalmente, sería interesante que otros profesionales de diversas materias que guardan relación con la vivienda y el mercado inmobiliario (economistas, especialistas en derecho civil, fiscalistas, etc.) aportaran su visión acerca de las medidas utilizables en cada una de las diferentes disciplinas. La idea es que, sólo con este enfoque multidisciplinario, podrá darse respuesta a una necesidad que precisa de acciones diversas y complejas.

Col·lecció
Qüestions d'habitatge

Textos
Dolors Clavell Nadal

© Ajuntament de Barcelona. Patronat Municipal de l'Habitatge
març 2003
Reservats tots els drets d'edició

Edició a cura de
Patronat Municipal de l'Habitatge

Disseny gràfic de la col·lecció
Claret Serrahima i Associats, s. l.

Fotocomposició i fotomecànica
Baber, s.c.p.

Imprimeix
Gràfiques l'Empordà
Diputació, 49, 08015 Barcelona

Dipòsit Legal B-4847/99

