

## A modo de presentación...

Durante los días 4 y 11 de diciembre de 1996 el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio organizó en la Escuela de Arquitectura de Madrid sendos debates en torno a la reforma de la Ley de Suelo en marcha. En este momento estaba ya adelantada la redacción de un borrador para un nuevo texto legal a nivel estatal pero aún no se había producido la sentencia del Tribunal Constitucional que ha anulado buena parte del texto de la Ley de 1990 y del refundido de 1992.

Los debates se organizaron en base a una intervención previa de Ramón Lopez de Lucio -resumida en un texto único para la publicación en la revista- seguido de ponencias cortas a cargo de los cinco invitados: una economista especializada en temas urbanos, Carmen Díaz, dos arquitectos-urbanistas- Jesús Gago y Fernando Nasarre (este último en su carácter de Director General de Urbanismo del Ministerio de Fomento y miembro de la ponencia que redacta el nuevo texto legal), y dos juristas; Francisco Perales y José Eugenio Soriano, ambos miembros de la ponencia y el último con un destacado papel dentro del Tribunal de Defensa de la Competencia que redactó un influyente informe tendente a la liberalización de los mercados de suelo.

El foco del debate se intentó centrar en la polémica entre los papeles respectivos que deben cumplir el planeamiento urbanístico como instrumento público y el mercado del suelo como sistema de regulación espontáneo a la hora de conseguir dos objetivos no siempre fácilmente conciliables; la racionalidad en la ordenación del territorio de acuerdo con unas pautas políticas y económico/ecológicas predeterminadas y la producción de mercancías inmobiliarias (suelo, vivienda,...) en condiciones de precio y calidad satisfactorias.

A continuación se transcriben las intervenciones de Ramón López de Lucio, Carmen Díaz, Fernando Nasarre, Francisco Perales y José Eugenio Soriano seguidas de unos sucintos resúmenes de los debates entre los asistentes y aquellos, con los que se cerraron los actos. A estos estaban invitados los profesores del departamento así como los alumnos de doctorado y un escogido grupo de profesionales del urbanismo.

## Introduction

On the 4th and 11th of December 1996, the Department of Urban Planning and Territorial Zoning organised various debates in the Madrid School of Architecture on suggested reforms to the current Land Law. At the time, a draft had already been drawn up for a new bill to be passed at national level, but the Constitutional Court ruling had not yet been announced that subsequently declared much of the 1990 Law and its re-worked text of 1992 to be null and void.

The debates were organised around keynote addresses given by Ramon Lopez de Lucio, which are summed up as a single article in this publication, followed by short papers presented by the five guest speakers: an economist specialising in urban issues, Carmen Díaz; two urban planners and architects, Jesus Gago and Fernando Nasarre (who is also Director General for Urban Planning in the Ministry of Public Works and a member of the board drawing up the new bill); and two legal experts, also members of the board for the new bill, Francisco Perales and Jose Eugenio Soriano, the latter also playing an important role at the Court for the Defence of Competition, which published an influential report in favour of deregulating land markets.

The discussion was focussed around the roles of urban planning as a public instrument and the land market as a system of spontaneous regulation in order to achieve two objectives that are not always easy to reconcile: 1) rationality in developing the territory in accordance with certain predetermined environmental, economic and political guidelines and 2) the production of real estate goods (land, housing, etc.) that meet satisfactory price and quality conditions.

This publication provides a transcription and translation of the presentations given by Ramon Lopez de Lucio, Carmen Diaz, Fernando Nassare, Francisco Perales and Jose Eugenio Soriano, followed by a brief summary of the debates that their presentations triggered off. The audience consisted of professors from the School of Architecture who had been invited, along with their PhD students and a carefully selected group of professional urban planners and urbanists.

# Planeamiento Urbanístico, Mercado de Suelo y Políticas de Suelo.

## Bases para el debate sobre la reforma de la legislación urbanística en España

Ramón López de Lucio

### Urban Planning, the Land Market and Land Policy: Foundations for the Debate on Reforming Urban Legislation in Spain

#### 1. Is Spanish land law about to be overhauled?

Royal Decree Law 5/1996 on Measures to Deregulate Land and Professional Associations (published in Boletín Oficial del Estado [Official State Gazette] 8-6-1996) seems to announce a thorough-going reform of the State land law. This legislation was already excellently re-written as recently as 1992, albeit perhaps in excessively complicated terms, in such a way as to further develop the legislative tradition established in 1956 and 1975.

The fundamental objectives of this tradition were to regulate publicly managed urban development, described in official plans, to recover capital gains and combat land speculation. However, the only objective made explicit in 1996 is to *increase the supply of land* in order to *lower its price* and thus the price of the related real estate products, especially housing. The change of perspective is notable. It marks the introduction of *market criteria*, limiting and adapting the scope of public intervention over the territory. Underlying this Decree (and very probably representing the mood of a significant number of the Administration's new town planners) are the numerous arguments that over the last 3 or 4 years have blamed urbanism and the plans for all the evils that plague Spanish cities. Especially vilified is the high price of real estate products, which - it is argued - has been caused by artificially limiting the extension of urbanisable land (classification) and by segmenting the land market (use zoning).

The plans are labelled "discretionary", without stopping to think that any strategic and medium-term projects will be done on a discretionary basis (as a way of allocating limited resources to duly chosen objectives), including the municipalities' irregular financing instruments, where discretion borders on out-and-out corruption. Finally, it is suggested that urbanism is an outdated activity, a hangover from the interventionist utopias rooted in old-style socialism or Franco-style authoritarianism, without parallel in neighbouring European countries.

Given such serious accusations and their possible consequences to the new State and autonomous-community legislative framework, we must all

#### 1. ¿En vísperas de una reforma profunda de la legislación del suelo?

El Real Decreto Ley 5/1996 sobre Medidas Liberalizadoras en materia de suelo y Colegios Profesionales (aparecido en el BOE de 8-6-1996) parece ser el anuncio de una reforma en profundidad de la Ley del Suelo estatal, cuyo texto refundido data tan solo de 1992 y no deja de constituir una reconsideración virtuosista, probablemente de excesiva complejidad, de la tradición legislativa de 1956 y 1975.

Frente a los objetivos fundamentales de esta tradición -la ordenación del desarrollo urbano gestionada y expresada públicamente a través de los Planes, la recuperación de plusvalías y la lucha contra la especulación del suelo- la finalidad única que se explicita en 1996 es el *incremento de la oferta de suelo* con la finalidad de *abaratar su precio* así como el de los productos inmobiliarios derivados, especialmente la vivienda. El cambio de perspectiva es notable. Se trata de introducir *criterios de mercado*, limitando o «flexibilizando» la extensión de la intervención pública sobre el territorio. Detrás de este Decreto -y muy probablemente del talante de una parte significativa de los nuevos responsables urbanísticos de la Administración- laten las numerosas voces que durante los últimos 3/4 años vienen recriminando al planeamiento urbanístico y a los Planes *todos los males* que aquejan a las ciudades españolas. En particular el de la *carestía* de

los productos inmobiliarios originada en buena medida, se argumenta, por la artificial limitación de la extensión del suelo urbanizable (clasificación) y por la ulterior segmentación del mercado del suelo (zonificación de usos).

Se tilda a los Planes de «discrecionales» -sin reparar que todo proyecto estratégico a medio plazo lo es, como arte de asignar recursos limitados a unos objetivos mayoritariamente elegidos- e incluso de instrumentos irregulares de financiación de los municipios, rayanos en la pura y simple corrupción. Se sugiere, finalmente, que el planeamiento urbanístico es una actividad obsoleta, un residuo de las utopías intervencionistas de raíz socializante o -alternativamente- del autoritarismo franquista, sin paralelo en los países de nuestro entorno.

Ante tales graves imputaciones y las consecuencias que puedan acarrear de cara al nuevo marco legislativo estatal y de las Comunidades Autónomas, urge una reflexión en profundidad, en particular por parte de los que nos dedicamos profesional e intelectualmente a estas labores.

Esto es lo que se ha tratado de hacer en las sesiones, críticas organizadas por el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (DUOT) de la Escuela de Arquitectura de Madrid en noviembre/diciembre de 1996 y por este texto, que es una reelaboración de las intervenciones introductorias del autor en dichos seminarios.

begin to think more deeply, particularly those of us who exercise our professional and intellectual skills in this field.

That was the object of these sessions, organised by the Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (DUOT) (Department of Town Planning and Territorial Management) of the Escuela de Arquitectura de Madrid (Madrid School of Architecture) in November/December 1996 and by this article, which is an expanded version of this author's introductory presentations to the seminars.

## 2. Origins and Historical Role of Town Planning

In Spain, the origin of urbanistic activity is not the land law of 1956, as many have wrongly affirmed. It was much earlier. Martín Bassols describes in his 1974 classic text, that urbanism provides the unbroken thread connecting the 1924 Estatuto Municipal (Municipal Charter) back to the 1864 and 1876 legislation on city expansion, the Reforma Interior (internal reform) of 1895 and the expropriation rulings of 1836. Similarly, he argues, these were closely linked to the first codifications on Alignment in 1846 and the earlier tradition of municipal ordinances, which also led to the first "Modernist" treatise in the second half of the past century.

Without going back any further, then, we have a century and a half during which the discipline has matured. Although if we wish to take the argument further, we could affirm that the techniques of intentionally managing human surroundings are as old as the grand civilisations that appear in the history of our species.

The historical role of urban planning has been (and still is) to regulate growth and the urban transformations in accordance with rational guidelines of location, land use, distribution of activities, infrastructure design and achieving ideal levels of density and development. This is why the *continuity* and relative *complexity* of the urban factory has always been imposed as a way of ensuring accessibility, supply of services and efficient use of limited public and private resources. Because although it is so elementary that it is sometimes overlooked, the raw material of the city is not just raw land, but *urbanised* land, i.e. land whose original rural division by plots and communication lines has been transformed, and which has been provided with urban infrastructures as a result of public and private projects and investments. The necessary "constraints" (regardless of their ideal intensity) on land classified as "urbanisable" by planning, simply underlines the essential difference between raw land and the land that can and should be urbanised, taking into account its needs and the budgetary limitations involved (including future costs for managing and conserving the

## 2. Orígenes y función histórica del planeamiento urbanístico

En España el origen de la actividad urbanística no es la Ley del Suelo de 1956 como con amplio desconocimiento sobre la materia se viene afirmando. Es muy anterior y conecta sin discontinuidad -como ha descrito magistralmente Martín Bassols en su texto ya clásico de 1973- con el Estatuto Municipal de 1924 que a su vez recoge la legislación de Enanche de 1864 y 1876, la de Reforma Interior de 1895 y la de Expropiación de 1836; de la misma manera que aquellas se basaron en las primeras codificaciones sobre Alineaciones (1846) y en la muy anterior tradición ordenancística municipal, que también construye sus primeros tratados «modernos» en la segunda mitad del siglo pasado.

Es decir, sin extendernos demasiado, estamos ante *siglo y medio* de maduración disciplinar (aunque bien se podría afirmar que las técnicas de ordenación voluntaria de los entornos humanos son tan antiguas como las propias grandes civilizaciones que jalonan la historia de nuestra especie).

La función histórica del planeamiento urbanístico ha sido (y es) la ordenación anticipada del crecimiento y las transformaciones urbanas de acuerdo con *pautas racionales* de localización, empleo del suelo, distribución de actividades, diseño de infraestructuras y consecución de niveles idóneos de densidad y equipamientos. De ahí que la *continuidad* y una relativa *complejidad* de la fábrica urbana se hayan impuesto siempre como forma de asegurar la accesibilidad, el suministro de servicios y la eficacia en el empleo de recursos (públicos y privados) limitados. Porque la materia base de la ciudad -verdad elemental que parece olvidarse

a menudo- no es el suelo bruto sino el *suelo urbanizado*; es decir, un suelo que ha transformado su lógica parcelatoria y viaria original, de tipo rústico, en una lógica urbana, que se le ha dotado de infraestructuras de urbanización a través de los correspondientes proyectos e inversiones públicos y privados, que cuenta con los imprescindibles equipamientos, etc. La necesaria «limitación» -con independencia de cual sean las magnitudes recomendables- del suelo clasificado como «urbanizable» por el planeamiento no hace sino señalar la diferencia esencial entre el suelo bruto y el suelo que realmente puede y debe urbanizarse, habida cuenta de las necesidades y de los límites presupuestarios que tal operación conlleva (así como de los posteriores costes de gestión y conservación del sistema urbano).

Si esta es la razón tradicional que explica la existencia del planeamiento urbano, no podemos dejar de subrayar la *nueva relevancia del proyecto urbano estratégico* -y de la concreta calidad ambiental de las ciudades- dentro del nuevo marco de globalización económica que hace de las regiones urbanas el principal protagonista en la configuración del destino (prosperidad, estancamiento o declive) de las colectividades humanas, con frecuencia por encima de los estados nacionales o de otras delimitaciones administrativas. La urgencia de poner en valor las ventajas comparativas de cada región urbana exige la existencia de diagnósticos y proyectos precisos así como la unidad de acción (e inversión) entre los distintos agentes públicos y privados con intereses relevantes en el área.

Ramón López de Lucio

urban system). If these are the traditional arguments behind urban planning, we cannot but emphasise the *new relevance of strategic urban planning* and of the environmental quality of towns, within the new framework of economic globalization, in which urban regions play a key role in forming the destiny (prosperity, stagnation or decline) of human groups. Indeed, this role is often more important than that of the nation States or other government authorities. The urgency with which each urban region needs to lever its comparative advantages requires precise diagnoses and projects, linked to action (and investment) amongst public and private agents.

### 3. The reality of today's Spanish towns

We cannot expect to describe urban reality in a few lines, but we can give a few words of warning against the often heard clichés of "general disaster" in today's towns.

Spanish towns are characterised by their *density* and *compactness*, which are higher than in Central and Northern European countries. They show a preponderance of collective housing units. In 1991, in the urban region of Madrid, 87% of the primary and secondary housing stock was for apartment blocks, and this rose to 94% in the "metropolitan polynuclear urban system" and still reached 59% in the "suburban system", according to R. Lopez de Lucio, 1995. However, this does not negate the fact that:

- The levels of urbanisation and infrastructure are very acceptable, especially following the intense involvement of local democratic councils in the Eighties.
- The average quality of construction is high (except for certain parts of the old town centres and some public and private industrial estates built in the Forties and Fifties).
- The public transport *services*, much more efficient in densely populated urban areas, often provide excellent communications between most of the residential areas and centres of urban activity.
- The closeness to green zones, basic urban infrastructure (including shops, etc.) and services is a good that should be noted.

To sum up, the average quality of our towns is in keeping with our economic development and the time span of our relative collective wealth. The quality of our nineteenth-century city expansions, and the planned outer city development of the beginning of this century and the suburban development of the post-war period according to the hierarchical principles of the planning system designed in 1956 are incomparably better than those produced by the "free market" without or contrary to planning (substandard enclosure of outlying, extra-radial and suburban areas between 1870 and 1950, and the later illegal division of

### 3. La realidad de la ciudad española actual

No podemos realizar en estas breves líneas una descripción de nuestra realidad urbana pero sí prevenir contra el extendido *tópico* del «desastre» generalizado de la ciudad española contemporánea. Efectivamente, esta se caracteriza por su *densidad y compactad*, relativamente elevadas en comparación con las de otros países centro o noreuropeos, como corresponde al mercado predominio de la vivienda colectiva como forma de habitar (por ejemplo, en la región urbana de Madrid, en 1991, el 87% del parque de vivienda -incluidas las de carácter secundario- es de tipo colectivo; porcentaje que se eleva al 94% en el «sistema urbano polinuclear metropolitano») y que incluso alcanza el 59% en el «sistema suburbano» del noroeste; ver R. Lopez de Lucio, 1995). Sin embargo, esto no es obstáculo para que:

- Los niveles de urbanización y equipamiento sean muy aceptables, sobre todo después de la intensa intervención de los Ayuntamientos democráticos en la década de los 80.
- La calidad constructiva media (a excepción de ciertas secciones de los cascos antiguos o de algunos polígonos de iniciativa pública o privada construidas en los 40 ó 50) es buena.
- Los servicios de transporte público, mucho más eficaces en medios urbanos densos, proporcionan una accesibilidad que con frecuencia se puede calificar de excelente a la mayor parte de los barrios residenciales y centros de actividad urbana.
- La proximidad a las zonas verdes, equipamientos básicos (incluido el comercial) y servicios urbanos es un valor que debe subrayarse.

En resumen, la calidad media de nuestras ciudades es la que nos corresponde

en relación con nuestro nivel de desarrollo económico y la proximidad temporal de nuestra relativa riqueza colectiva. Y, en todo caso, los niveles de calidad de nuestros ensanches decimonónicos, extensiones planeadas de principios de siglo y periferias ejecutadas en la posguerra de acuerdo con la lógica jerarquizada del sistema de planeamiento diseñado en 1956 son incomparablemente superiores a los producidos por el «mercado» en prácticas ajenas al planeamiento o contrarias a sus determinaciones (parcelaciones periféricas, extrarradios o suburbios substandard aparecidos entre 1870 y 1950, parcelaciones ilegales en las periferias urbanas o desarrollos costeros «salvajes» posteriores a 1960).

En relación con la pretendida escasez de suelo clasificado como «urbanizable» por el planeamiento en nuestras ciudades, tan sólo recordar algunas cuantificaciones recientes:

- En España, según el Informe sobre Suelo y Urbanismo de la Comisión de Expertos (1994) hay suelo calificado para 8 millones de viviendas, 7 veces las necesidades previstas a 15 años vista.
- En la corona metropolitana de Madrid, en 1981, había capacidad vacante para construir 372.000 viviendas, de las cuales un 27% de tipo unifamiliar. Esta cifra se había reducido en 1993 -después de una década de planes dimensionados de manera más estricta a 224.000 viviendas (un 41% de tipo unifamiliar); que, en todo caso, representaba el total de las necesidades estimadas para *13 años* (Comunidad de Madrid, 1981 y 1993).
- En la región metropolitana de Barcelona en 1993 (Clusa, 1995) hay capacidad vacante en suelo residencial para construir 505.000 viviendas, lo que equivale a las necesidades estimadas para *33 años* (considerando la pro-

peripheral areas and "law-of-the-jungle" development of coastal areas after 1960). Many assert that there is a scarcity of land classified as "urbanisable" in today's town planning. However,

- In Spain, according to the Report on Land and Urbanism put out by the Experts Committee in 1994, there is enough land classified as "urbanisable" for 8 million homes, 7 times the needs predicted for the next 15 years.
- In the metropolitan outskirts of Madrid, in 1981, there was enough land vacant to construct 372,000 homes, 27% of them detached houses. This figure went down in 1993, following a decade of stricter planning, to 224,000 homes (41% detached houses). Even this latter figure would cover the needs estimated for 13 years hence (Community of Madrid, 1981 and 1993).
- In the metropolitan area of Barcelona, in 1993 (Clusa, 1995), there was vacant residential land to construct 505,000 homes, the equivalent of the needs estimated for 33 years (considering the average annual output between 1981 and 1992, 15,420 homes). More than three quarters of this capacity is in the municipalities in the second metropolitan "rim".
- In the Valencian Community (Urbanism Department, Valencian Comm., 1994), there is 400 km<sup>2</sup> of urbanisable land that "would make it possible to double the current built-up area (...) with an additional potential of 1,675,000 homes".

Even allowing for disparities in the data, they all nonetheless, consistently reflect a broad availability of urbanisable land. Below, we shall refer to some of the criteria for estimating the sizes involved, which is something experts do not always agree on. But for the moment, it is sufficient to point to the substantial difference between potentially buildable land and really urbanised and vacant land that can be incorporated in the short term as indispensable raw material for producing housing.

#### 4. The problem of house prices

The biggest problem for Spaniards is clearly the high price of real estate products, especially housing, which is a primary need that is even recognised in the Spanish constitution as a right. In Spain, there have been several booms in house prices over recent decades. The most recent and most pronounced was between 1987 and 1991, when average prices doubled nation-wide (from 53,000 to 108,000 pesetas per square metre). In constant 1987 pesetas (see graphs I and 2), the rise was not so great, but still very significant (an increase of nearly 60% of prices per square metre nation-wide).

Perhaps the most outstanding datum is the one showing the "purchase burden", i.e. the number of years' complete wages required to afford a

ducción media anual entre 1981 y 1992, 15.420 viviendas); más de las 3/4 partes de esta capacidad se localiza en los municipios de la segunda corona metropolitana.

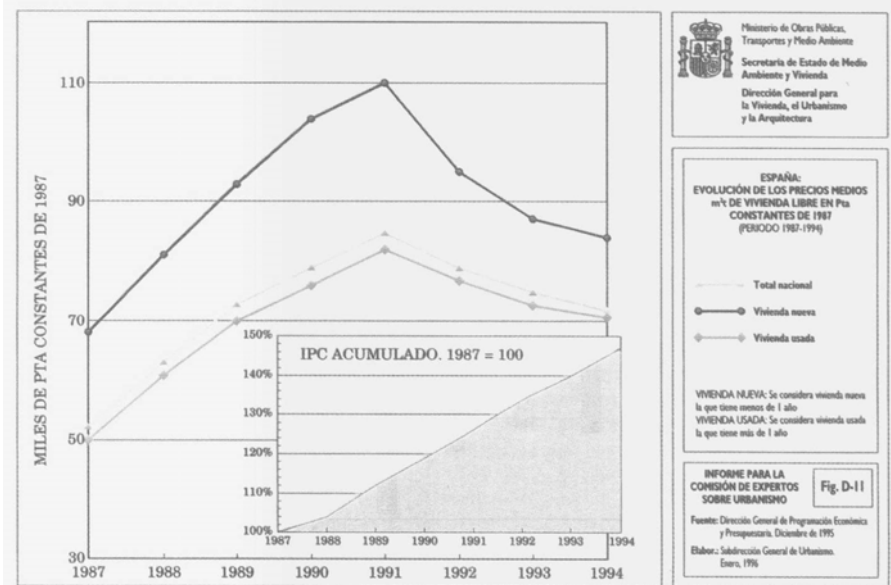
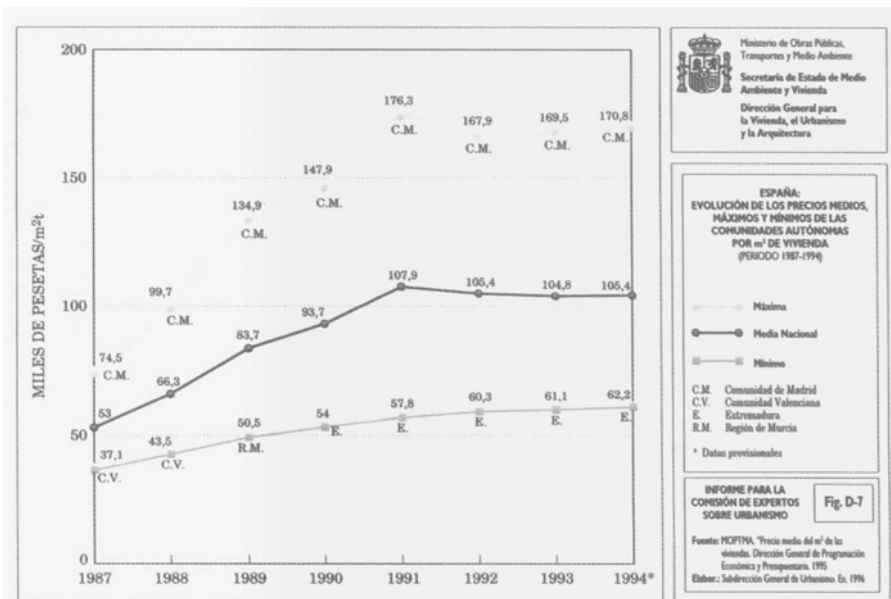
- En la Comunidad Valenciana (D. G. Urbanismo Com. Valenciana, 1994) hay 400 km<sup>2</sup> de suelo urbanizable que «permitiría duplicar la superficie urbanizada actual (...) con un potencial adicional de 1.675.000 viviendas».

Vemos que hay una amplia disparidad de datos que siempre reflejan, no obstante, una amplia disponibilidad de suelo urbanizable; más adelante se dirá algo sobre los criterios de dimensiona-

miento de este suelo, en los que no siempre coinciden los expertos. Valga, por el momento recordar la sustancial diferencia entre el suelo potencialmente edificable y el suelo realmente urbanizado y vacante que se puede incorporar a corto plazo como materia prima indispensable en el proceso de producción de vivienda.

#### 4. El problema de los precios de la vivienda

El mayor problema para los ciudadanos es, indudablemente, el alto precio de los productos inmobiliarios, en particular el de la vivienda siendo como es un bien



de primera necesidad cuyo disfrute incluso se reconoce constitucionalmente como derecho.

En España se han producido varios ciclos alcistas en los precios de la vivienda en las últimas décadas; el último y más pronunciado entre 1987 y 1991, en el que se duplican los precios medios a nivel nacional (desde 53.000 hasta 108.000 ptas. por m<sup>2</sup>). En pesetas constantes de 1987 (ver gráficos 1 y 2) la elevación no fue tan elevada pero sí muy significativa (un incremento de casi el 60% de los precios por m<sup>2</sup> a nivel nacional). Quizás el dato más significativo es el que refleja el llamado «esfuerzo de adquisición» o número de años de salario completo necesarios para acceder a una vivienda. Este ratio fue en 1995, respecto al salario medio, de 6,5 años a nivel nacional (y superior a 8 años en Madrid o Cataluña). Y respecto al salario obrero de 8 años (media nacional) y hasta 10/11 años en Cataluña y Madrid, respectivamente (ver gráfico 3).

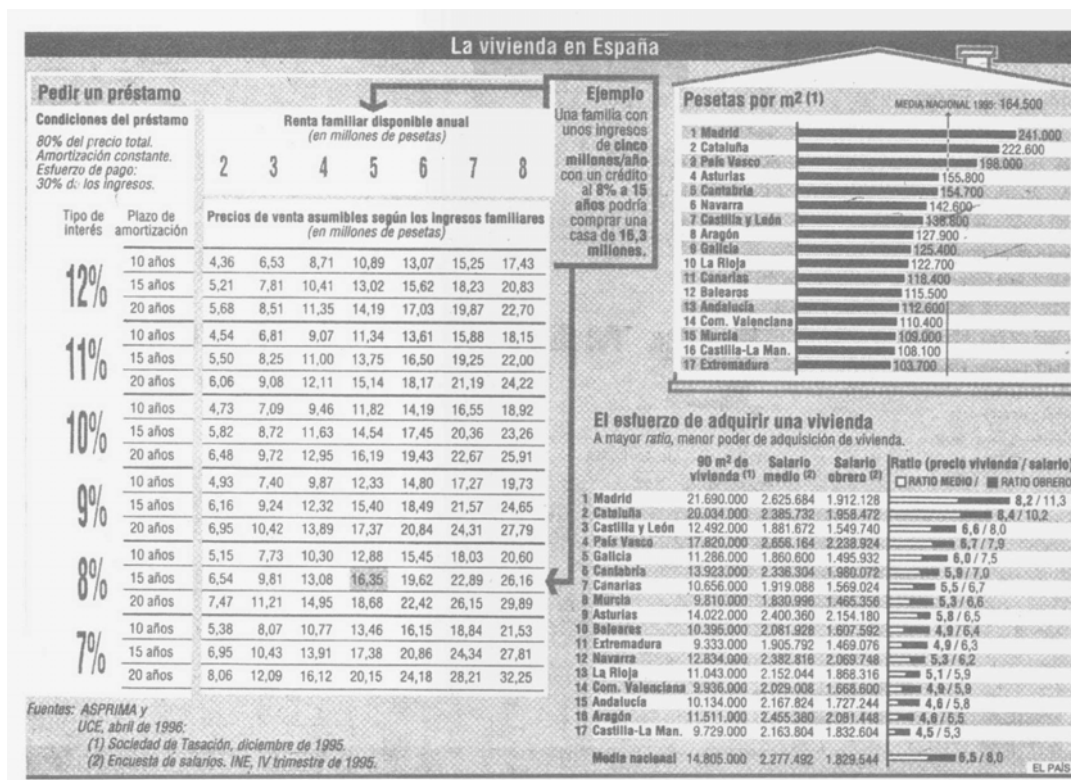
A partir de 1991 se han estabilizado los precios (han descendido en pesetas constantes, hasta una media de 72.000 ptas./m<sup>2</sup> a nivel nacional), pero siempre manteniéndose a niveles sensiblemente más elevados que al inicio del ciclo

alcista (un 36% en el conjunto del Estado).

Una cuestión pertinente a la vista de estos datos sería explicar estos bruscos incrementos seguidos de muy lentas bajadas de precios sin modificaciones ostensibles del marco legal (normativa urbanística y Planes); sobre todo teniendo en cuenta que el mayor número de transacciones se dan en el capítulo de la vivienda usada cuya disponibilidad no guarda relación alguna con la mayor o menor cantidad de suelo urbanizable.

Otro tema para analizar sería la amplia *disparidad de precios* según Comunidades Autónomas (véase gráfico 4). Que no se corresponde directamente con los niveles de desarrollo o las rentas medias regionales. Así los precios medios (1994) oscilan desde las 171.000 ptas./m<sup>2</sup> de Madrid o las 126.000 ptas./m<sup>2</sup> de Cataluña a las 91.000 pts./m<sup>2</sup> de Baleares o las 73.000 pts./m<sup>2</sup> de la Comunidad Valenciana. Con marcos jurídicos e instrumentos de planeamiento muy similares, regiones con parejos niveles de desarrollo y sometidas a ciclos económicos de perfil muy parecido podría suponerse que responderían a patrones de precios bastante homogéneos. Sin embargo, esto

home. In 1995, using the average wage as yardstick, this was 6.5 years nation-wide (and over 8 years in Madrid and Catalonia). And using the blue-collar wage, it was 8 years nation-wide (and up to 10 or 11 years in Catalonia and Madrid, respectively). (See graph 3). Since 1991, prices have stabilised, and even gone down to an average of 72,000 ptas./m<sup>2</sup> in constant pesetas. But they have remained significantly higher than prior to the boom (36% higher nation-wide). We may ask if these data can explain the sudden increases, followed by very slow drops in prices, without any obvious changes in the legal framework (urban regulations and Plans), especially if we take into account that the greatest number of transactions occur in used housing, whose availability does not bear any relation to the amount of urbanisable land. Another question would have to do with the enormous price gaps between Autonomous Communities (see graph 4). These do not correspond directly to the development or average income levels in the regions. Thus, average 1994 prices varied from 171,000 ptas./m<sup>2</sup> in Madrid or 126,000 ptas./m<sup>2</sup> in Catalonia to 91,000 ptas./m<sup>2</sup> in the Balearic Islands or 73,000 ptas./m<sup>2</sup> in the Valencian Community. With very similar planning instruments and legal regulations, regions with similar development levels and economic cycles could be expected to have similar pricing patterns. However, they do not. This would appear to support the argument that it is other specific factors and not land prices (or their effect on real estate products) that explain the differences. Julio Rodriguez (1995) and Felix Arias (1994) remind us that it is the most highly qualified segments of demand that push up prices during boom periods, as well as the widespread preference for home ownership; the search for safe investments and favourable taxation on them; and the possibility of laundering money, which are all present in real estate. These factors and the way they have evolved in each urban region, must be mainly responsible for rising prices and the price levels at any one time or place. Giving a brief analysis of the interior of an urban region in T. J. Clusa's data base (1995) for Barcelona, we can see the *large price difference between free housing and protected housing* in the centres and nearby peripheries of the main metropolitan areas (see table). The relationship between prices is closer between average prices for free housing (i.e. built without special subsidies) and VPT (vivienda de precio tasado - rated price housing) in the second metropolitan "rim" outside the urban region of Barcelona. The minimum prices and the VPO (vivienda de protección oficial - officially



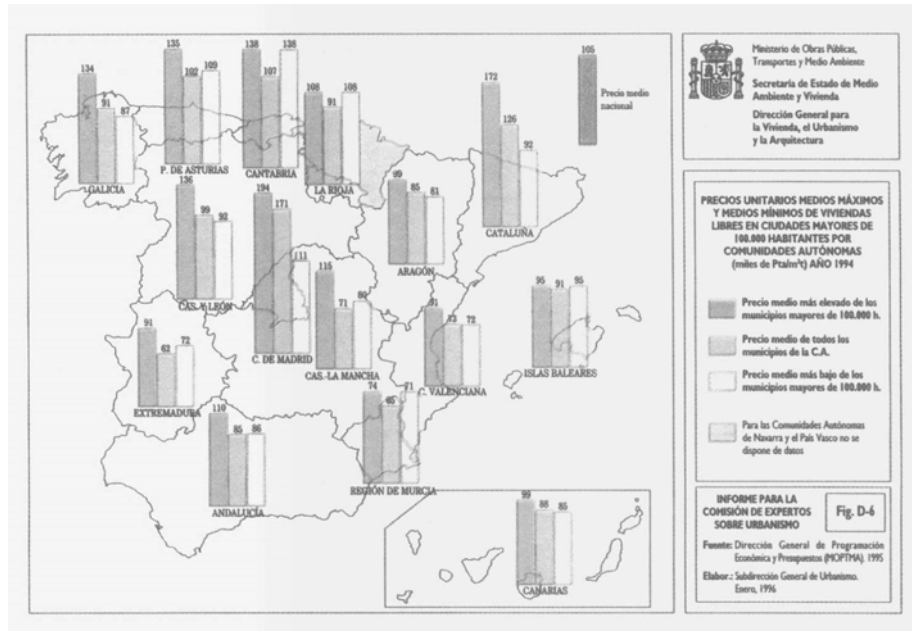
protected housing) are also similar here. In central sites, housing can only be made affordable to the middle and lower middle classes (8.5 to 12 million pesetas per 90 m<sup>2</sup> constructed) by *public housing policies* (VPO and VPT). Free-market housing necessarily shifts these social groups out to the distant urban peripheries (between 20 and 50 km. from the centre in the case of the Barcelona Metropolitan Region) or to the rest of the non-metropolitan urban system. Given the low availability of land in the centre and sub-centre (only 22% of the total urbanisable land of the RMB (Barcelona Metropolitan Network) is in Barcelona City or the first rim), policies to deregulate land (big increase in the amount of land classified) would hardly have any impact on the prices here. Protected housing would still be required in order to satisfy a significant part of the demand that prefers such locations. The market response, as shown by the data given above, relegates less affluent demand to places further from the metropolitan centres where, most of the supply of work and services is located.

### 5. Housing prices and geographical shift

The *impact of urbanised land costs* is disproportionately high in the prices for high-quality, well located free-market-built housing: up to 50% of its total price. This percentage is just 18-19% for VPT and VPO housing in the first rim of the RMB (or for free-market average-quality housing in the second rim of the RMB) according to J. Clusa's 1995 data. Payments for raw land can vary from as high as 55,000 ptas./m<sup>2</sup> (550 million per hectare) in the centre down to 1,300-3,600 ptas./m<sup>2</sup> for VPO and VPT in the first metropolitan rim (values that *are* much higher than the initial value of rustic land (rústico), which ranges from 1-3 million pesetas per hectare compared to the 1-36 million pesetas for urbanisable land).

It seems clear that what public land and housing policies do in semi-central areas is to bring down the percentage of raw land on housing prices, i.e. what is paid to the land owners, thereby making prices more affordable to the urban middle and lower-middle classes, so that they do not have to totally abandon the city.

The problem is that, given the availability of public financial resources and land, not enough protected housing is built in the right places in the big Spanish metropolitan areas. As Baralides Alberdi (1995) pointed out: in the Community of Madrid, 80% of the population would theoretically be entitled to a VPO home under the general regime, according to means testing; and 40% to VPO under a special regime. Given that from 1990-1995, only 5,300 such homes were built each year on average, approximately 25% of the total output, it is clear that most of the entitled



no es así; lo que parece avalar que son otros factores específicos y no los precios del suelo (o sus repercusiones sobre los productos inmobiliarios) los que podrían explicar estas divergencia. Habría que recordar con Julio Rodríguez (1995) o Félix Arias (1994) que son los segmentos más calificados de la demanda los que impulsan al alza los precios durante los ciclos alcistas, así como la preferencia generalizada por el régimen de propiedad, la búsqueda de inversiones seguras o de una fiscalidad favorable, la posibilidad de «blanquear» dinero que ofrecen las inversiones inmobiliarias, etc. Estos factores, y su particular historia evolutiva en cada una de las regiones urbanas, serían los responsables principales:

de las alzas de precios y de los niveles de estos en cada momento y lugar. Haciendo un breve análisis al interior de una región urbana en base a los datos de J. Clusa (1995) para Barcelona se puede comprobar el *fuerte diferencial de precios entre la vivienda libre y la vivienda protegida* en los centros y periferias cercanas de las principales áreas metropolitanas (ver cuadro adjunto).

La correspondencia de precios es más cerrada entre los precios medios de la vivienda libre y los de la VPT (precio tasado) en la segunda corona metropolitana fuera de la región urbana de Barcelona (como también son similares en dichos ámbitos los precios mínimos y los de la VPO).

	Precios medios	Oscilación precios		Precios vivienda protegida	
		máximos	mínimos	VPT	VPO
Barcelona ciudad	230,5	551	122	136	100
1ª Corona metropolitana	181,1	244	123	125	92
2ª Corona metropolitana	132,0	224	88	125	92
Resto de Cataluña	103,1	159	80	100	80
<b>Total Cataluña</b>	<b>132,3</b>	<b>225</b>	<b>92</b>	<b>112</b>	<b>86</b>

(Precios para 1994 en miles ptas./m<sup>2</sup>)

Ramón López de Lucio

demand was left out of such programmes. In this situation, the *geographical shift option* (shifting residential locations out to peripheries further from the centre or directly to peri-urban areas) is not only -and perhaps not even mainly- the expression of explicit preferences in demand (single housing units, detached, semi-detached and row houses, close to green countryside, etc.) but an *unavoidable necessity* because of the high prices of free-market housing and insufficient supply of public housing in central areas. This *residential shift* thus provides an alternative mechanism for regulating housing prices in relation to wages. Given the spectacular improvements in roads, the increase of private mobility and the practical independence of the municipalities for town planning (absence or irrelevance of clear, binding regional guidelines), the entire supply of urbanisable land in the tens or hundreds of small municipalities around the big urban regions operates as an expanded, almost free land market, regardless of any amendments to the legal framework.

Finally, the supply of protected housing in central or sub-central areas (or the supply of free-market housing on the metropolitan peripheries) is not sufficiently large to bring down the overall level of prices in these areas. The differences between free-market and protected housing is immediately absorbed in the second transfer of ownership and scarcely has any impact on the market for second-hand homes.

### 6. Positioning; Neoliberalism and the recommendations of the Court for the Defence of Free Competition (1993)

The problems referred to above, and the partial responses that the public and private sector have generated, are seen from very different angles according to easily recognisable doctrinal or ideological standpoints.

From the liberal side, Solchaga (1993), Orgaz (1995), Martí Ferrer (1995) and Soriano (1995), amongst many others, have expressed themselves in favour of a radical change to the current legislation, which they accuse of leading to an artificial scarcity of urbanisable land and thus being the main cause of its high prices and those of derived real estate products.

Perhaps the most clear-cut and most widely known formulation of this stance was the Report from the Court for the Defence of Free Competition in 1993, in its ruling on the land market. Its basic arguments were:

- (implicitly) the *ius aedificandi* is considered to be an essential integral part of property rights. Some general limitations may be acceptable, but not the strict definition of content by urban planning.
- Urban planning is considered as "extreme interventionism". Scarcity is thought to be

En localizaciones centrales sólo se puede hacer vivienda asequible para las clases medias y medias bajas (8,5 a 12 millones de pesetas por 90 m<sup>2</sup> construidos) a través de *políticas públicas* de vivienda (VPO y VPT). La vivienda libre para estos grupos sociales los *expulsa* necesariamente a las periferias urbanas lejanas (entre 20 y 50 km del centro en el caso de la Región Metropolitana de Barcelona) o al resto del sistema urbano no metropolitano.

Dada la escasa disponibilidad de suelo en localizaciones centrales o subcentrales (sólo un 22% del total del suelo urbanizable de la RMB esta en Barcelona-ciudad o en la primera corona) las políticas de liberalización de suelo -fuerte incremento de la cantidad de suelo clasificado- apenas tendrían incidencia sobre los precios en tales localizaciones. Habría que seguir construyendo vivienda protegida si se

quiere responder a una parte significativa de la demanda que prefiere tales emplazamientos. La respuesta del mercado, como demuestran los datos anteriores, relega la demanda menos solvente a las peores localizaciones de los lugares más alejados de los centros metropolitanos, donde, precisamente, se concentra la mayor parte de la oferta de trabajo y de servicios.

### 5. Los precios de la vivienda y la dispersión como alternativa

La *repercusión del suelo* urbanizado es desproporcionadamente alta para la vivienda libre de calidad bien localizada: hasta un 50% de su precio total, cuota que se reduce hasta un 18-19% para la VPT y VPO en la primera corona de la RMB (o para la vivienda libre media en la segunda corona de la RMB; datos de J. Clusa, 1995):

#### Composición del precio del m<sup>2</sup> de vivienda en miles de ptas. (en % entre paréntesis)

##### Tipos de vivienda

	Libre (en zona calidad)	VPT	VPO
Coste total	240 (100%)	125 (100%)	92 (100%)
Construcción	60 (25%)	68 (54%)	48 (52%)
Impuestos honorarios técnicos y beneficios	60 (25%)	33 (26%)	27 (29%)
Suelo urbanizado	120 (50%)	24 (19%)	17 (19%)

#### Valor residual del suelo

Ptas./m <sup>2</sup> suelo	55.000	3.610	1.330
Millones ptas./Ha suelo	550	36	13

Fuentes: J. Clusa, op. cit., 1995 (para RMB, VPT y VPO);

*El País*, 26-11-1996 (para Madrid, vivienda libre).

Planeamiento Urbanístico. Mercado de Suelo y Políticas de Suelo. Bases para el debate sobre la reforma de la legislación urbanística en España



generated by restrictions entailed in classifying land (limiting the extension of urbanisable land) and then qualifying it (segmenting it by allowable use). All of this is aggravated by the slow, complex bureaucracy involved, and by the "third constraint" (Marti Ferrer, 1995), the time constraint, which planning has brought in on the development of urbanisable land.

- The entire system is deemed to be "discretionary"; the plans are considered "capricious" (in their decisions on how much and which land should be developed) and can also be too easily altered, which they often are. From such "randomness" to corruption is a short step, according to this school of thought.
- To combat this discretionality in the plans, a system of general rules is proposed (on height, density, open space, urban furnishings, etc.) which would govern the plans throughout Spain. The owners themselves could decide what the land was to be used for, as long as they obeyed the general rules. Only in those zones defined at national level as natural parks would be excepted from these principles of "freedom" and "equality" for land owners.
- The Administration would merely enforce, regulate and sanction the application of these general rules, but *never* to propose, ban or authorise. The practice of some local authorities that use planning as a mechanism for non-budgetary funding is especially criticised, as this is seen as a way of exercising "local monopolies" or changing the approved budgetary flows.
- Direct Administration intervention in the housing market is also criticised as inefficient (e.g. B. Alberdi, 1995). It is very expensive for the Administration to develop housing directly and very little protected housing can be funded. Alberdi's alternative is drastic: "either intervene on 80% of the land market or deregulate it totally so prices go down". This would seem of dubious efficacy given the data provided by Clusa and discussed above.
- The binding nature of some VPO ratios in the Plans are heavily criticised. Marti Ferrer (1995) calls these ratios "unconstitutional" and equivalent to partial expropriation. Orgaz (1995) puts forward formally irrefragable arguments: these binding ratios "hamper specialisation in production" (i.e. social segregation) and "the levering of comparative advantages" (i.e. maximising profits from any one plot).
- Finally, some authors (e.g. Orgaz, 1995) reject the theory of marginal formation of land prices. He posits that systematic increases in land supply determines the general drop in prices of real estate products in the long run.

La remuneración del suelo bruto puede oscilar entre una cifra tan alta como 55 mil de ptas./m<sup>2</sup>- (550 millones por Ha) en el centro hasta 1.300/3.600 ptas./m<sup>2</sup>--para la VPO y VPT en la primera corona metropolitana (valores en todo caso mucho más elevados que el inicial del suelo rústico: de 1<sup>o</sup> 3 millones ptas./Ha frente a los 13/36 millones de aquéllos).

Parece claro que lo que consiguen las políticas públicas de suelo/vivienda en localizaciones semicentrales es reducir la repercusión del suelo bruto, es decir, la remuneración de los propietarios de suelo, permitiendo así la aparición de una oferta accesible para las clases medias o medias bajas urbanas, alternativas a la expulsión a la periferia.

El problema es que -dadas las disponibilidades de suelo y de recursos financieros públicos- no se construye suficiente vivienda protegida en los lugares adecuados de las grandes áreas metropolitanas españolas. Como señalaba Baralides Alberdi (1995) en la Comunidad de Madrid el 80% de la población tendría teóricamente derecho, dado su nivel de ingresos, a una VPO de régimen general; y el 40% a VPO de régimen especial. Puesto que en el quinquenio 1990-1995 sólo se construyó una media de 5.300 viviendas/año, aproximadamente un 25% de la producción total, es obvio que la mayor parte de la demanda cualificada quedó relegada de esos programas.

En esta situación la *opción por la dispersión* (localizaciones residenciales en las periferias más alejadas o directamente en el medio periurbano) no es sólo -ni quizás principalmente- expresión de unas preferencias explícitas de la demanda (vivienda unifamiliar adosada, cercanía del verde, etc.) sino

*necesidad ineludible* ante la carestía de los precios de la vivienda libre e insuficiente cantidad de vivienda pública ofertada en localizaciones centrales. La *dispersión residencial* aparece pues, como un mecanismo alternativo de regulación de los precios de la vivienda en relación con los salarios. Dada la espectacular mejora de las infraestructuras viarias, el incremento de la movilidad privada y la práctica autonomía municipal en materia de urbanismo (ausencia o irrelevancia de directrices regionales claras y vinculantes), el conjunto de la oferta de suelo urbanizable en las decenas (o centenares de pequeños municipios en el entorno de las grandes regiones urbanas funciona como un mercado de suelo ampliado y cuasilibre, con independencia de modificación alguna del marco legal.

Finalmente habría que señalar que la oferta de vivienda protegida en localizaciones centrales o subcentrales (o la oferta de vivienda libre en las periferias metropolitanas) no son de suficiente relevancia como para flexionar hacia abajo el nivel general de precios en aquellos emplazamientos. Los diferenciales entre la vivienda libre y la protegida se absorben de inmediato en las segundas transmisiones y apenas inciden sobre el mercado de la vivienda usada.

## 6. Posicionamientos; neoliberalismo y recomendaciones del Tribunal de Defensa de la Competencia (1993)

Los problemas señalados en los epígrafes anteriores -y las respuestas parciales que tanto agentes públicos como privados han ido generando- se contemplan desde ángulos muy diferentes de acuerdo con posicionamientos ideológicos o doctrinales bien reconocibles. Desde el ángulo liberal voces procedentes de campos diversos como las de

## 7. The recommendations of the Expert Committee (1994): planning as an essential public role and professional urbanisation

The Expert Committee was set up in November 1993 by the Ministry of Public Works and Environment (MOPTMA). It consisted of 36 members and two secretaries, with experts from MOPTMA and other State and Autonomous Administration bodies, mayors, urbanists, professionals and professors in Administrative law, real estate developers, etc. Its "Final Recommendations for Progress in Land Policies and Regulations" were published at the end of 1994 in Salamanca (the MOPTMA edition came out at the beginning of 1996, before the change in government and in the Ministry's name). The majority position was well represented in the preliminary declarations that the Minister, Mr Bore!, made in answer to his fellow MP, Mr Solchaga, in October 1993: "The market, on its own, cannot create a city, understood as *a space* integrating different social groups and organising different functions (...) Land can be bought and sold, but a city *is* not a commodity, but a *politically organised space*."

The basic recommendations are focussed on the following points:

- They start with the conception of the social role of ownership. The *ius aedificandi* is not an essential right inherent to land ownership, but is conferred by urban planning, approved according to exact rules.

- The amount of urbanisable land available "will cover the entire foreseeable demand". according to the Committee. Eva Povedano (representative of the Ministry of Economy and Finance) speaks of "over-sizing", setting the amount of urbanisable land at 3 times the demand foreseeable over the next 10 years. This estimate seems to be shared by technical experts such as J. Clusa and representatives of the real estate business, such as Martí Ferrer. Whatever the case, the argument on the amount of land seems to have varied from the initial position of the TDC. All the land would be urbanisable except the land expressly earmarked as protected natural spaces.

- However, the majority states that the basic problem in Spain *is not the amount of urbanisable land, but of land actually urbanised*, i.e. the problem is carrying out the plans (the figures in part 3 serve to back up this argument). In order to overcome this, three possibilities are presented:

- Direct public enforcement of the plans
- Enforcement by the land owners (they would have priority if they wish to act within reasonable time schedules)
- Enforcement by *public competition between professional urban developers* (who could even be given powers of expropriation). This third

Solchaga (1993). Orgaz (1995), Martí Ferrer (1995) o Soriano (1995), se han expresado a favor de una modificación radical del marco legislativo actual al que se le acusa de originar una artificial escasez de suelo urbanizable y ser, por tanto, responsable principal de la carestía de éste y de los productos inmobiliarios derivados.

Quizás la formulación más contundente y de más amplia repercusión ha sido el Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de 1993 sobre el mercado del suelo. Sus imputaciones básicas serían:

- Como punto de partida (implícito) se considera el «*ius aedificandi*» como parte integrante esencial del derecho de propiedad. Se podría tolerar ciertas limitaciones genéricas pero no la estricta definición de su contenido a través del planeamiento urbanístico.

- A este se le considera como un caso de «intervencionismo extremo». La escasez se generaría a través de las restricciones que implican la clasificación del suelo (limitando la extensión del suelo urbanizable) y la posterior calificación (segmentando los usos). Todo ello agravado por la lentitud y complejidad de la tramitación administrativa y por la «tercera restricción» (Martí Ferrer, 1995), la temporal, introducida por la programación en el desarrollo del suelo urbanizable.

- A todo el sistema se le califica de «discrecional»; los planes se consideran documentos «caprichosos» (en sus decisiones de cuánto y qué suelo se prevé desarrollar) que, además, pueden modificarse -y se modifican- con facilidad. De ahí a la «corrupción» administrativa sólo hay un paso. se afirma.

- Frente a esa discrecionalidad de los Planes se propugna un sistema de *reglas* generales (sobre alturas, densidades, espacios libres, equipamientos, etc.). comunes para todo el territorio. El

destino del suelo debe decidirse el propietario si se compromete a respetar dichas reglas. Sólo algunas zonas definidas a nivel nacional como parques naturales se verían exceptuados de esos principios de «libertad» e «igualdad» en la actuación de la propiedad del suelo.

- La Administración se limitaría a vigilar, controlar y sancionar el cumplimiento de esas reglas generales, *nunca* a proponer, prohibir o autorizar. Se critica especialmente la práctica de algunas administraciones locales que utilizan el urbanismo como mecanismo de financiación extrapresupuestaria (concesión de especie de «monopolios locales» o cambio de contribuciones económicas).

- También se critica como ineficaz (ver, v.g., B. Alberdi, 1995), la intervención directa de la Administración en los mercados de vivienda: es muy caro producirla directamente y muy escasa la cantidad de viviendas protegidas que se pueden financiar. La alternativa de Alberdi es drástica: «o se interviene el 80% del mercado del suelo o se liberaliza por completo para que bajen los precios» (postura dudosa a la vista de los datos aportados por Clusa y comentados más arriba).

- Se arremete contra la fijación vinculante de determinados porcentajes de VPO por los Planes; Martí Ferrer afirma (1995) que es «inconstitucional» por equivaler a una expropiación parcial; Orgaz (1995) aporta argumentos de corrección formal aparentemente irreprochable: dicha determinación «dificulta la especialización productiva» (es decir, la segregación social) así como «el aprovechamiento de las ventajas comparativas» (es decir, la máxima rentabilidad extraíble a cada terreno).

- Finalmente determinados autores (i.e., Orgaz, 1995) niegan la teoría de la formación marginal de los precios del

Planeamiento Urbanístico. Mercado de Suelo y Políticas de Suelo. Bases para el debate sobre la reforma de la legislación urbanística en España

possibility is what the recent Regulatory Law of the Valencian Community has tried to encourage.

- It is proposed that the General Plan and the Pluriannual Action Programme (PPA - Programa Plurianual de Actuación) should be clearly separated. The Plan would define the stable framework for urban development and the Programme the specific commitments to action
- This would mean that the distinction between programmed and unprogrammed urbanisable land (SUP and SUNP) would disappear, although it is recommended that a distinction be made between "preferential" and "optional" development zones which would conserve the spirit of the 1976 Law, but without establishing binding time schedules or programmes. The local council would have discretionary powers to accept urbanisation projects or not in the optional zones.
- The "right to urbanise" would be conferred by a municipal authorisation included in the PPA, "in view of clear, transparent commitments" shown by the applicant to clearly defined deadlines.
- A basic criterion for authorising private initiative to urbanise urbanisable land would be whether or not the project can include the possibility of public transport systems (existing or planned).
- It is proposed that unitary use of all the urbanisable land should be eliminated; the calculation would be particularised for each sector. The overall qualification of urbanisable land would also be simplified (compatible activities, intensity ranges, service requirements, etc.)
- The criteria for *evaluating* non-urbanised land (regardless of its classification as urbanisable or not) would always be the result of calculating the *residual* value of the land in VPO developments of average density.

#### **8. Advanced Positions: Towards the complete separation of land ownership and urban development activities**

The majority position of the Expert Committee, which was behind the recommendations given in point 7 above, would seem to be a compromise between the position represented by the TDC and some territorial representatives (e.g. J. Mendez and P. Morillas, mayor and director of the Department for Urbanism in Murcia, respectively) or academics (e.g. L. Parejo and J. Garcí-Bellido) or also, some professionals (e.g. J. Gago Davila):

- The anti-TDC lobby arguments are based on total separation between the rights of ownership and the allocation of rights to urbanise, which would not belong to the land owner but to the community generating the urbanisation.
- They especially emphasise that "what makes the land costs go down as a proportion of real estate prices is not having lots of qualified land, but

suelo; desde su punto de vista, incrementos sistemáticos en la oferta de suelo determinarían a largo plazo la disminución general de precios de los productos inmobiliarios.

#### **7. Las recomendaciones de la Comisión de Expertos (1994): el planeamiento como función pública esencial y la promoción de la urbanización profesional**

La Comisión de Expertos se constituye en noviembre de 1993 por Orden del MOPTMA; formada por 36 miembros más dos relatores, en su composición aparecen técnicos del propio MOPTMA y de otros órganos de la Administración del Estado y de las Autonomías, alcaldes, urbanistas, profesionales y catedráticos de derecho administrativo, promotores inmobiliarios, etc. Unas «Recomendaciones finales de avance normativo y políticas de suelo» se hacen públicas a fines de 1994 en Salamanca (la edición del propio MOPTMA aparece a principios de 1996, antes del cambio de gobierno y de denominación del Ministerio).

La postura mayoritaria esta bien representada en las declaraciones previas en las que el ministro Borrell contestaba a su colega parlamentario, Sr. Solchaga, en octubre de 1993: «El mercado, por sí solo, es incapaz de crear ciudad, entendida como un *espacio* donde se integran los grupos sociales y se organizan las distintas funciones (...) el suelo se compra y se vende pero la ciudad no es una mercancía sino un *espacio políticamente organizado*».

Las recomendaciones básicas de la Comisión se centran en los puntos siguientes:

- Se parte de la concepción de la función social de la propiedad. El «ius aedificandi» no es un derecho esencial

e inmanente de la propiedad del suelo, sino que lo confiere el planeamiento urbanístico aprobado de acuerdo con unas reglas precisas.

- El dimensionamiento del suelo urbanizable «dará respuesta a la totalidad de las demandas previsibles», reza el texto consensuado. Eva Povedano (representante del Ministerio de Economía y Hacienda) reclama un «sobredimensionamiento» que cifra en 3 veces la demanda previsible en 10 años; esta posición parece avalada por técnicos como J. Clusa o representantes del negocio inmobiliario como Martí Ferrer. En todo caso, parece muy distinta la discusión sobre este dimensionamiento de la postura inicial del TDC; todo el suelo sería urbanizable excepto el expresamente delimitado como espacios naturales protegidos.
- Sin embargo, la mayoría afirma que el problema básico en España *no es de «cantidad»* de suelo urbanizable sino de suelo efectivamente urbanizado, es decir, de *ejecución* del planeamiento (las cifras reflejadas en el epígrafe 3 avalarían esta posición).

Para conseguir este objetivo se plantean 3 posibilidades:

- Ejecución pública directa.
- Ejecución por parte de los propietarios del suelo (tendrían prioridad si quieren actuar en plazos razonables).
- Ejecución mediante *concursos públicos entre urbanizadores* profesionales (estos incluso podrían beneficiarse de la capacidad de expropiar). Esta tercera posibilidad es la que ha tratado de potenciar la reciente Ley Reguladora de la Comunidad Valenciana.
- Se propone (y esta sería la principal modificación instrumental) la separación del Plan General y el *Programa Plurianual de Actuación* (PPA, aquel definiría el marco estable del desarrollo urbano y este los compromisos concretos de actuación).

*sufficient ordered, managed, urbanised land*", which *is* what the majority in the Committee also believe.

- They postulate (unlike the Committee majority) that land urbanisation should *always* be done directly by the Administration or put out to public tender amongst urban development companies. They insist on the importance of free competition between professionals (land owners are not usually professionals) as a key element in the system they propose.

- Expropriations would always be made at the initial or current value of rustic land (corrected, perhaps, by a "position factor"). Gago Davila (1995) insists that expropriation *is* a method of *standardised* action to respond to all the needs not covered by the market (affordable housing, etc.) and that evaluations clearly lower than market evaluations are required. He points out the problems of the Provincial Expropriation Juries (Jurados Provinciales de Expropiación). The representative on the Committee from the Catastral Administration, Ms M.J. Llombart, however, fiercely defended the need to *unify* catastral, tax and urbanistic criteria when evaluating land. From her viewpoint, the common point of reference is always the market.

### 9. Epilogue. Town or land market: the limits of economics

Above, we have attempted to summarise the problems and the basic arguments relating to contemporary Spanish towns and the urban planning rules aimed at controlling their development and transformation. Nobody would seem to deny the need for some levels of public management in these processes, especially in consolidated or semi-consolidated urban zones. The debate becomes particularly heated, however, when it *is* focussed on new urbanisable land, its location, size, the prior allocation by use, management mechanisms and possibilities or public or concerted action on the land, including the procedures for expropriation and evaluations connected to it.

The liberal, economics-oriented position *is* based on the classical free-market model: when there *is* a scarcity of real estate products, we should increase the supply of the basic raw material, land, and free it from regulations and controls. To which the majority of professionals and town planners reply that the town *is* the framework of most peoples' everyday life and the place where nearly all social and labour activities are carried out, except farming, and therefore urban development and building cannot be taken away from the public and political control. The town, they continue, *is* not a simple consumer good, but a highly complex cultural product and a space organised according to a set of criteria and values reached by democratic agreement.

- Lo anterior significaría la desaparición en los Planes de la diferenciación entre suelo urbanizable programado (SUP) y no programado (SUNP), aunque se recomienda mantener una distinción entre «zonas de desarrollo *preferente*» y «zonas de desarrollo opcional» que conservaría el espíritu de la Ley de 1976 pero sin establecimiento de plazos vinculantes ni programas concretos. En las zonas opcionales sería discrecional por parte del Ayuntamiento la admisión o no de iniciativas de urbanización.

- El «derecho a urbanizar» lo conferiría una autorización municipal incluida en el PPA «a la vista de unos compromisos claros y transparentes», con plazos bien determinados, por parte del petionario.

- Un criterio básico para autorizar una iniciativa privada de urbanización sobre suelo urbanizable sería la posibilidad de contar con un sistema público de transporte (existente o previsto).

- Se propone eliminar el aprovechamiento tipo unitario para todo el suelo urbanizable; el cálculo se particularizaría para cada sector. Asimismo se simplificaría la calificación global del suelo urbanizable (actividades compatibles, horquillas de intensidad, requisitos de servicio, etc.).

- Los criterios de *valoración* en suelos no urbanizados (con independencia de su clasificación como suelo urbano o urbanizable) sería siempre el resultante de calcular el valor *residual* del suelo en promociones de VPO de densidad media.

### 8. Las posiciones avanzadas: Hacia la separación completa de la propiedad del suelo y la actividad urbanizadora

La posición mayoritaria de la Comisión de Expertos, que inspiró el carácter de las recomendaciones reseñadas en el

punto anterior, parece situarse en una posición intermedia entre la representada por el TDC y la de algunos representantes territoriales (como J. Mendez y P. Morillas, alcalde y director de la Gerencia de Urbanismo de Murcia, respectivamente) o académicos (como L. Parejo o J. García-Bellido), también, en cierto sentido, con la de algunos profesionales como J. Gago Davila:

- El supuesto básico de estos últimos es la separación total del derecho de propiedad y la atribución de aprovechamientos urbanísticos; estos no pertenecen al propietario sino a la comunidad que genera el hecho urbano.
- Subrayar en especial que «lo que hace bajar la repercusión del suelo no es disponer de mucho suelo calificado, sino del *suficiente suelo ordenado, gestionado y urbanizado*», posición en la que concuerdan con la mayoría de la Comisión.

- Postulan -y aquí se separan de esa- que la urbanización del suelo la debe realizar *siempre* directamente la Administración o bien someterla a licitación pública mediante concurso entre empresas urbanizadoras: insisten en la virtualidad de la libre concurrencia empresarial entre profesionales (los propietarios del suelo no suelen serlo) como elemento clave del sistema propuesto.

- Las expropiaciones se harían siempre al valor inicial o actual de los terrenos rústicos (corregidos, si se quiere, por un «factor posicional») Gago Davila (1995) insiste en la expropiación como método de actuación *normalizado* para responder a la totalidad de las necesidades que no cubre el mercado (vivienda accesible...) y en la necesidad de efectuar valoraciones claramente inferiores a las del mercado, señalando la dificultad que ahora suponen los Jurados Provinciales de Expropiación (por cierto, la representante en la Comisión

Finally, we should like to end with some *questions* to which the radical economics-oriented arguments give dubious answers:

- The problem of externalities: one could admit that nearly total deregulation of building rights on land could lead to a drop in land prices and housing on the distant peripheries of towns. But what would be the cost of the side-effects of indiscriminate building in terms of needs for infrastructure, management and conservation of minimum levels of urban facilities, traffic and overcrowding costs and journeying times, etc.?
- At a time when the international scientific community and much of the European community of politicians and professionals (Allborg Charter, the Europe 2000 Document, etc.) are discussing the idea of the *sustainable town* (a relatively dense, compact town, with public transport, mixed use of land to limit distances between activities), the deregulation of land and the centripetal shift of housing development would be a step in totally the opposite direction.
- What *criteria* would be used to plan the large territorial infrastructure works that are the necessary basis for any urban development? (This means roads, railways, water, sewage, etc.) What loopholes would be opened up for a new kind of corruption based on possible private influence over the different Public Administrations' decisions to locate and programme such infrastructure?
- In Spanish (and European) towns currently, the existing urban conglomerates (consolidated zones and semi-consolidated peripheries closer to the centre or with serious problems of obsolescence and requalification) already demand high-level investment and important measures. These entail the concentration of public and private efforts to re-model, revitalise and refurbish these areas. Would such activities be compatible with a free-for-all downloading of development towards virgin territories that are increasingly widespread and distant from the urban centres? What would the economic, social and political costs and consequences be of the risk that these efforts would be abandoned?
- What would be the political consequences (risks of stigmatisation or polarisation) of increasingly fragmented urban spaces? Or the socio-psychological incidence of a growing compartmentalisation and physical distancing between different social groups?

RLdL

Trad.: VH

de la Administración catastral D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> J. Llombart, defendió con ahínco la conveniencia de *unificar* criterios -catastrales, fiscales y urbanísticos- a la hora de hacer valoraciones de suelo; desde su punto de vista la referencia común sería siempre la del mercado).

## 9. Epílogo. Ciudad o mercado del suelo; los límites del economicismo

En las páginas anteriores se han intentado sintetizar los problemas y los posicionamientos básicos que se abren en torno a la ciudad española contemporánea y la normativa urbanística que intenta controlar su desarrollo y transformación. Nadie parece negar la procedencia de ciertos niveles de dirección pública de tales procesos, en particular en las zonas urbanas consolidadas o semiconsolidadas. El debate se abre con particular virulencia en torno al nuevo suelo urbanizable, su situación dimensionamiento, asignación previa de usos, mecanismos de gestión y posibilidades de actuación pública o concertada sobre él, incluyendo los mecanismos expropiatorios y valoraciones conexas.

La posición liberal-economicista basa su argumentación en el clásico esquema de mercado: frente a una carestía de los productos inmobiliarios ampliemos la oferta de la materia prima básica, el suelo, y liberémoslo de determinaciones y controles.

A este aserto responde la mayoría de la opinión profesional y de los gerentes urbanos que la ciudad, como marco de vida cotidiano de la mayoría de la población y de realización de la práctica totalidad de las actividades salvo las agrícolas, no puede sustraerse al control político y público de las actuaciones de urbanización y edificación que en ella se desarrollan. Que la ciudad no es una simple mercancía, sino

un producto cultural complejísimo y un espacio organizado de acuerdo con una serie de criterios y valores acordados democráticamente.

Para acabar esta exposición quisiera plantear algunas de las *cuestiones* para las que las posturas economicistas radicales tienen dudosas respuestas:

- El problema de las « externalidades »; se podría admitir que una cuasi total liberalización de las posibilidades de edificar el suelo podría suponer una disminución de su precio y el de la vivienda en las periferias lejanas de las ciudades. Pero, ¿cuál sería el coste de los efectos secundarios de esta urbanización indiscriminada en términos de necesidades infraestructurales, gestión y conservación de los equipamientos mínimos, costes de congestión y tiempos de desplazamiento, etc.?
- En un momento en que la comunidad científica internacional y buena parte de la comunidad profesional y política europea (Carta de Allborg, Documento Europa 2000 +, etc.) se están planteando el tema de la *ciudad sostenible* - ciudad relativamente densa y compacta, con transporte público, usos mixtos que limiten las distancias a recorrer entre actividades-, la liberalización del suelo, que implica más dispersión, va en la dirección exactamente opuesta.
- ¿En función de qué *criterios* se planificarían las grandes infraestructuras territoriales que son la base imprescindible para los procesos de urbanización? (infraestructura viaria, ferroviaria, suministros de agua y depuración, etc.) ¿Cuáles serían las bazas abiertas para una corrupción de nuevo sesgo a partir de la posible influencia privada sobre las decisiones de localización y programación por parte de las distintas Administraciones públicas de tales infraestructuras?
- En la ciudad española (y europea) actual los conglomerados urbanos *exis-*

*Lentes* (las zonas consolidadas y las periferias próximas semiconsolidadas o con graves problemas de obsolescencia y recualificación) plantean necesidades de actuación e inversión muy importantes. Que implican concentración de esfuerzos, públicos y privados, en su remodelación, revitalización y acondicionamiento. ¿Serían compatibles tales actuaciones con una libre dispersión de estas hacia territorios vírgenes cada vez más amplios y alejados? ¿Cuáles serían los costes y las consecuencias -económicas, sociales y políticas- de tales riesgos de abandono'?

• ¿Cuáles serían las consecuencias políticas -riesgos de marginación y dualización- de unos espacios urbanos crecientemente fragmentados? ¿O la incidencia sociopsicológica de una creciente compartimentación y distanciamiento físico de los distintos grupos sociales?

RLdL/1.97

### Referencias bibliográficas

Alberdi, Baralizes: *Diagnóstico y perspectivas del sector inmobiliario residencial en Madrid*. «Economía y Sociedad», n.º 12. 1995. págs. 123-132.

Arias, Félix: *El mercado del suelo*, documentos internos por la Comisión de Expertos, marzo y junio 1994, en *Informe sobre suelo y urbanismo en España*, Madrid, 1996, págs. 64-65.

Bassols Coma, Martín: *Génesis y evolución del derecho urbanístico español (18/2-1956)*, Madrid, 1975.

Borrell, José: *Planeamiento urbanístico: El interés general v los particulares*, «El País», 20 y 21 de octubre, 1993.

Clusa, Joaquín: *Argumentos alternativos sobre el dimensionamiento del suelo urbanizable y el contenido económico de la propiedad del suelo*, «Ciudad y Territorio», 103/1995, págs. 133-153.

Comunidad de Madrid: *Compromisos de suelo residencial en la corona metropolitana de Madrid*, Madrid, 1981.

Comunidad de Madrid: *Atlas de Planeamientos Urbanísticos*, Madrid, 1995.

Gago Davila, Jesús: *Reforma de la reforma v contrarreforma, ¿una nueva ocasión perdida.?* «Ciudad y Territorio», n.º 103. 1995. págs. 43-52.

Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas/D. G. Urbanismo Comunidad Valenciana: *Informe interno sobre evaluación del Impacto Económico de la Ley Reguladora de la Actividad Económica*. Valencia. 1994; en MOPTMA, *Informe sobre suelo v urbanismo en España*. Madrid. 1996. págs. 73-75.

Lopez de Lucio, Ramón: «La tendencia hacia la dispersión/fragmentación de los territorios urbanos». Notas sobre la estructura espacial de la región urbana de Madrid, «Economía y Sociedad». n.º 12, 1995, págs. 45-57.

Martí Ferrer, Manuel: *En busca de la aguja que pinche la burbuja*, «Ciudad y Territorio», n.º 103. 1995, págs. 91-98.

Mendez Espino, José y Morillas Sanchez, Pedro: *La gestión urbanístico, un problema de igualdad y eficacia*, «Ciudad y Territorio», n.º 103, 1995, págs. 99-103.

MOPTMA/D.G.V.V.A (Comisión de Expertos): *Informe sobre suelo y urbanismo en España*. Madrid. 1996.

Orgaz, Luis: *Algunas reflexiones críticas sobre las recomendaciones de la Comisión de Expertos de Urbanismo*, «Ciudad y Territorio», n.º 103, 1995, págs. 105-109.

Parejo, Luciano: *La urbanización, la edificación y el urbanismo. De la ciudad corporación de propietarios a la ciudad como complejo de actividades sociales*, «Ciudad y Territorio», n.º 103. 1995, págs. 111-116.

Rodriguez, Julio: *El problema de la vivienda y el suelo. Reflexiones sobre /aa propuesta de la Comisión de Expertos*. «Ciudad y Territorio». n.º 103/1995, págs. 117-120.

Solchaga, Carlos: *El mercado del suelo*, «El País», 7-10-1993.

Soriano, José Eugenio: *Hacia la tercera desamortización (por la reforma de la Ley del Suelo)*, Madrid, 1995.

Tribunal de Defensa de la Competencia: *Informe sobre el mercado del suelo urbano*, mayo 1993 (reproducido en «Ciudad y Territorio», n.º 99. 1994. págs. 155-162).

Planeamiento Urbanístico. Mercado de Suelo y Políticas de Suelo. Bases para el debate sobre la reforma de la legislación urbanística en España