

# Ley de Suelo y mercado de vivienda

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Doctor en CC. Economicas. Gerente de la Universidad de Alcalá

**RESUMEN:** La ley 8/2007 de 28 de mayo, de Suelo, supone un cambio sustancial en la orientación de la política de suelo. La normativa hasta ahora vigente (leyes 6/1998 y 10/2003) se basaba en el supuesto de que los altos precios de la vivienda en España se derivan de la presencia de restricciones políticas en la oferta de suelo. Según la teoría subyacente citada bastaría con calificar la mayor cantidad de suelo posible para provocar un aumento de la oferta de suelo y de vivienda, con lo que bajarían los precios de las viviendas. La evolución del mercado de vivienda en España en la etapa 1998-2006, en la que se han construido casi 5,5 millones de viviendas y los precios de estas crecieron en un 185%, supone una evidente refutación empírica del supuesto subyacente en cuestión. La nueva Ley de Suelo intenta racionalizar el proceso urbanizador. Dicha ley pretende que el uso del suelo atienda al interés general e impulse la construcción de más viviendas protegidas, impulsando una mayor participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de los desarrollos urbanísticos.

**DESCRIPTORES:** Ley de Suelo. Mercado de vivienda.

## I. INTRODUCCIÓN

La nueva normativa estatal sobre suelo vigente en España desde el 1.º de julio de 2007 implica un cambio sustancial de filosofía en la política urbanística. Frente a la búsqueda de un aumento a toda costa de la oferta de suelo, la nueva norma defiende un uso racional de los recursos naturales. Lo sucedido en España en los últimos diez años ha llevado a poner en cuestión el modelo de política urbanística según el cual el aumento del suelo edificable conduce a un descenso en el coste del suelo y en el precio de la vivienda.

En el primero de los tres apartados de este trabajo se resumen los aspectos de mayor alcance económico de la nueva normativa.

Entre estos destaca la consideración de que el proceso urbanizador debe adaptarse a las necesidades reales. Resulta importante la vinculación del urbanismo con la política de vivienda que supone la reserva de edificabilidad para aumentar la oferta de viviendas protegidas, así como la obligación de cesión de una proporción de la nueva edificabilidad con destino a la creación de patrimonios públicos de suelo.

En el segundo apartado se resumen los aspectos más destacados del intenso proceso de urbanización desarrollado en España entre 1997 y 2006. Se subraya sobre todo el intenso uso que se ha hecho del suelo con destino a la construcción residencial. Se ha construido muy por encima de las necesidades demográficas, alcanzando un

peso relevante la demanda de vivienda con fines de inversión.

Como consecuencia de este proceso, el sector de la construcción ha alcanzado en España un peso especialmente elevado en la actividad productiva y en el empleo, descendiendo sustancialmente la participación del resto de la producción de mercancías. La necesidad de reforzar la competitividad de la economía española obligará a efectuar los necesarios procesos de ajuste, que se verán facilitados por la aplicación del contenido de la nueva normativa urbanística.

En el tercer apartado se analiza la incidencia de la nueva ley de suelo sobre el mercado de vivienda. Dicha norma aparece en un momento en el que el ciclo de la vivienda está cambiando de signo. Los más altos tipos de interés y la sobreoferta de vivienda van a dar lugar a una desaceleración acusada del precio de la vivienda, a un retroceso en las ventas y a una disminución de las viviendas iniciadas y de la actividad constructora. La nueva normativa puede contribuir a reducir las tensiones especulativas y a ligar más la producción de nuevas viviendas a las demandas reales de la economía. Sin embargo dicha influencia positiva tardará en dejarse sentir, tanto por las demoras legales contempladas para su implantación como por su relación de largo plazo con los fundamentos del mercado de vivienda.

## 2. LEY DE SUELO 2007. ASPECTOS ECONÓMICOS DESTACABLES

La nueva Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo, BOE de 29.5.2007) supone un enfoque urbanístico diferente del que subyacía en la normativa hasta ahora vigente (Ley de Suelo 6/1998 y Ley de Reforma 10/2003). Según esta última, la aplicación del principio de que todo suelo es en principio urbanizable produciría un aumento sustancial de la oferta de suelo urbanizable. Ello redundaría en una mayor oferta de viviendas y en una estabilización o descenso del precio de estas últimas. La supuesta escasez de suelo urbanizable provocaba una obsesión por aumentar la

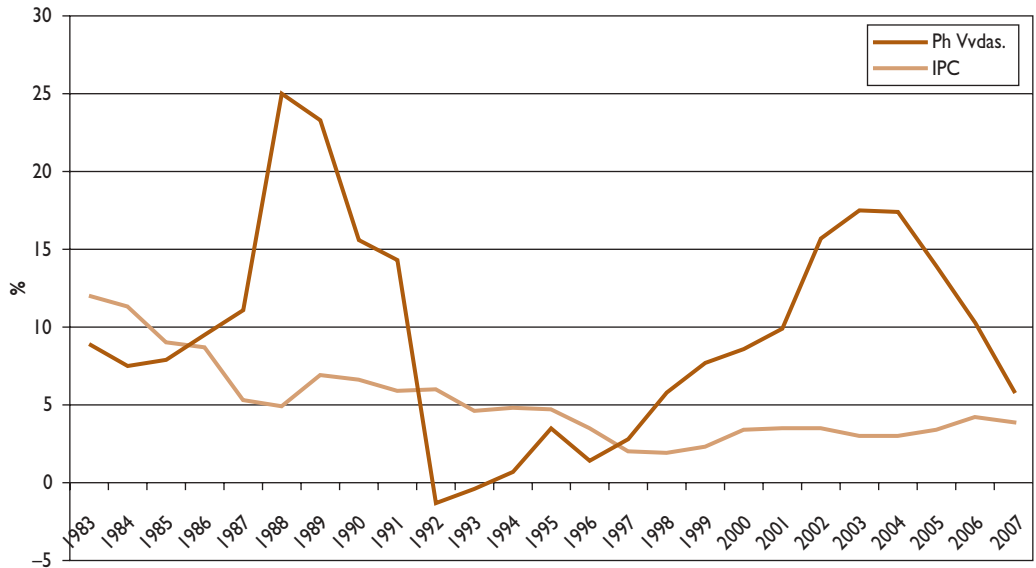
superficie de suelo calificado, bajo el supuesto “piadoso” de que ello conduciría a un descenso del coste del suelo y de la vivienda (GAGO, 2006).

Sin embargo, el intenso proceso urbanizador desarrollado en España en el período 1998-2006 y la construcción realizada durante el mismo de un volumen sustancial de nuevas viviendas no han conducido precisamente a una estabilización de los precios (FIG. 1) y a una reducción del esfuerzo de acceso a la vivienda. Dicho proceso urbanizador, al permitir la construcción de un volumen sustancial de nuevas viviendas (FIG. 2), ha favorecido un mayor crecimiento. Se ha reforzado el papel de la construcción residencial en el PIB, el endeudamiento de los hogares ha registrado un aumento espectacular y han tenido lugar cambios significativos en la composición de la oferta productiva de economía española.

Los casi 5,5 millones de viviendas iniciadas en el período 1998-2006 indican que durante el período de auge inmobiliario citado no ha habido restricciones significativas a la construcción de nuevas viviendas desde el lado de la oferta de suelo. Dicha circunstancia ha impulsado, pues, el crecimiento, pero no ha conducido precisamente a un desarrollo equilibrado de la economía ni tampoco ha facilitado un uso racional del territorio.

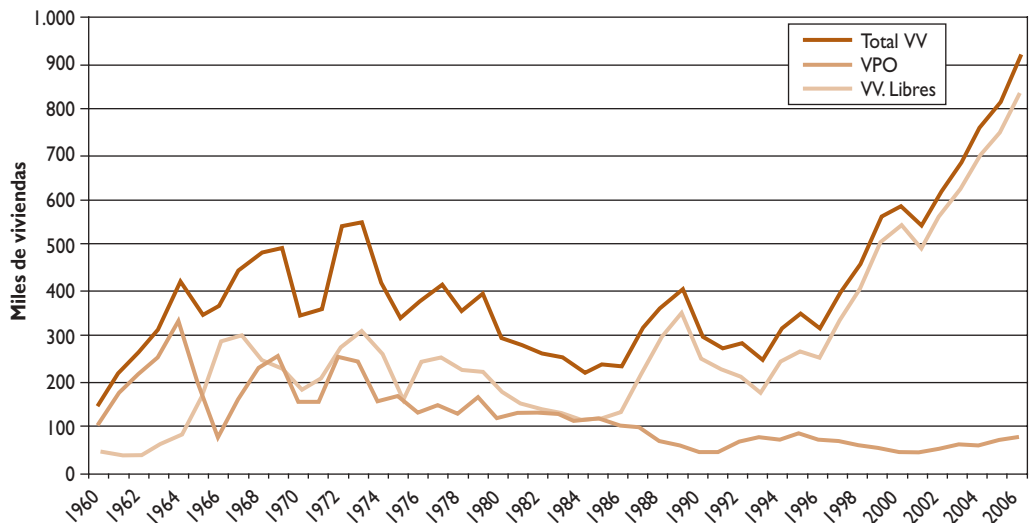
Frente al carácter impulsor de la calificación de la normativa hasta ahora vigente, la nueva Ley de Suelo implica una exigencia de racionalización del proceso urbanizador, y ello dentro del limitado marco competencial del gobierno central en materia de urbanismo y gobierno del suelo. Así, en su exposición de motivos, la Ley 8/2007 considera que “el urbanismo debe de responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, apostando por la regeneración de la ciudad existente”. El suelo es un recurso económico, pero es asimismo un “recurso natural, escaso y no renovable”.

Mientras que en 1995 el objetivo de cualquier política de vivienda que se preciase era el de lograr una mayor flexibilización y liberalización del suelo, en 2007 parece imponerse la intervención en el proceso urbanístico y el control o reducción del suelo urbanizable (MODREGO, 2007).



**FIG. 1. Precios de las viviendas e índice de precios de consumo. Variaciones medias anuales, 1983-2007**

(\*) Datos del IPC hasta junio en 2007 y del IPV hasta el 2.º trimestre  
Fuente: Ministerio de Vivienda e INE



**FIG. 2. Viviendas: proyectos visados por CC. de Arquitectos. Totales anuales, 1960-2006**

Fuente: CSCCAE

Dentro de la nueva ley se considera que el uso del suelo atenderá al interés general y al desarrollo sostenible (art. 2.1). El suelo destinado a uso residencial está al servicio del derecho a una vivienda digna. La legislación urbanística garantizará la participación de la comunidad en las

plusvalías generadas por la acción de los entes públicos (art. 3.b).

Destaca el énfasis que la Ley 8/2007 pone en el empleo racional de los recursos naturales y culturales (art. 10). Se aboga en la misma por la contención de la expansión inmobiliaria, puesto que el suelo a urbanizar

debe de ser “el preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con el y preservar de la urbanización al resto del suelo rural” (art. 10.a). Se debe de “destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial” (art. 10.b), lo que supone una voluntad de control que deberá de apoyarse en criterios objetivos (ASPRIMA, 2007).

La nueva ley introduce la obligación de reservar, en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística (autonomías y ayuntamientos), una superficie de suelo que permita realizar un mínimo del 30% de la edificabilidad residencial prevista en viviendas protegidas o equivalentes (“vivienda sujeta a un régimen de protección pública”) en el suelo a incluir en actuaciones de urbanización (art. 10.b). Dicha restricción puede facilitar la construcción de viviendas de precio de venta inferior al precio de mercado.

Una novedad de la ley es la exigencia de cumplimiento del trámite de información pública para los Convenios a suscribir por la Administración competente, al igual que todos los instrumentos de ordenación territorial y ejecución urbanística (art. 11.1). El suelo pasa a clasificarse según su función básica en suelo rural y suelo urbanizado, que es el integrado en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población (art. 12).

Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística estarán sometidos a evaluación ambiental (art. 15.1) y también se recabarán en la fase de consultas los informes de las Administraciones Hidrológicas, de Costas y de Carreteras y demás infraestructuras afectadas. Estos informes serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental (art. 15.3). Se exigirá a las Administraciones competentes en materia de ordenación y ejecución urbanística un “informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas..., así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos” (art. 15.5).

La ley 8/2007 impone obligaciones significativas a los promotores en las operaciones de transformación urbanística.

Entre los deberes legales destaca el relativo a la entrega a la administración del suelo dotacional (viales, espacios libres, zonas verdes) (art. 16.1.a). Una obligación significativa viene a serlo la entrega, con destino a patrimonio público de suelo, de un porcentaje situado entre el 5% y el 15% de la edificabilidad media ponderada de la actuación, libre de cargas de urbanización, sustituible por otras “formas de cumplimiento del deber” (art. 16.1.b).

El promotor costeará las obras de urbanización previstas, las infraestructuras de conexión, incluido el suministro y depuración de agua, así como las infraestructuras de transporte público (art. 16.1.c y e). Los convenios promotor-Administración no podrán establecer obligaciones más gravosas que las legales en perjuicio de los propietarios afectados (art. 16.3). Destaca la obligación de hacer constar en los títulos de enajenación de los terrenos la situación urbanística de los mismos (art. 18.2.a).

Un aspecto relevante de la nueva normativa es el correspondiente a la modificación del sistema de valoración de los terrenos en caso de reparto de beneficios y de cargas, justiprecio en la expropiación y otros (arts. 20 a 27). Se emplearán con dicho propósito métodos objetivos, en lugar de apoyar dicha valoración en las expectativas de desarrollo urbanístico de los terrenos en cuestión. Los suelos rurales adquiridos a precios inspirados en las expectativas de uso urbanístico perderán valor transaccional, salvo cuando hayan sido efectivamente desarrollados.

Los suelos que adquieran las administraciones en virtud del deber establecido en el artículo 16.1.b integran los denominados “patrimonios públicos de suelo” (art. 33.1). Los ingresos derivados de la enajenación de los mismos deberán destinarse a la conservación, administración y ampliación de dicho patrimonio (art.33.2). Los bienes y recursos que integran tales patrimonios públicos deberán destinarse a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social (art. 34.1).

Otros aspectos de interés son los relativos a la formación de un sistema publico e

integrado de información sobre suelo y urbanismo, compatible con el Catastro Inmobiliario (D.A.1ª) y la posibilidad de participación de la Administración General del Estado en los procedimientos de ordenación territorial y urbanística (D.A. 8ª). Se exigirá una nueva ordenación territorial y urbanística si una actuación conlleva un incremento superior al 20% de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio (D.T. 4ª).

La ley contempla la exigencia de un desarrollo reglamentario de lo dispuesto sobre criterios de valoración (D.T.3ª.3). El gobierno deberá dictar en un año un Real Decreto Legislativo que refunda el texto de la Ley de 2007 y los preceptos vigentes del RD Legislativo 1/1992, de 26 de junio (D. Final 2ª).

### 3. URBANISMO Y AUJE INMOBILIARIO, 1998-2006

Del resumen del contenido económico de la Ley 8/2007 se deduce que la misma tiene un carácter más bien racionalizador respecto de los excesos derivables del proceso de

desarrollo urbanístico. Se trata de urbanizar en función de las necesidades. La defensa del paisaje, la calidad medioambiental, la posibilidad de que exista suelo disponible para desarrollar actividades productivas, resultan tan necesarios como la garantía del derecho a la vivienda. La exigencia de disponer de suelo calificado y adecuado para usos productivos parece querer equilibrar las actuaciones de urbanización para usos residenciales con los usos generadores de actividad productiva y empleo (ASPRIMA, 2006).

La Ley 8/2007 es, pues, heredera de la prolongada etapa de auge inmobiliario por la que ha atravesado la economía española entre 1997 y 2006. Durante esta etapa, como se indicó antes, la economía española creció por encima del conjunto de la eurozona (FIG. 3), convergiendo rápidamente hacia el nivel medio de PIB por habitante de esta última. El proceso de creación de nuevos puestos de trabajo ha sido asimismo intenso, reduciéndose la tasa de desempleo hasta situarse en el entorno del 8% de los activos. El aumento de la productividad del trabajo ha sido muy moderado, consecuencia sobre todo del tipo de empleo asociado con la nueva composición de la oferta productiva.

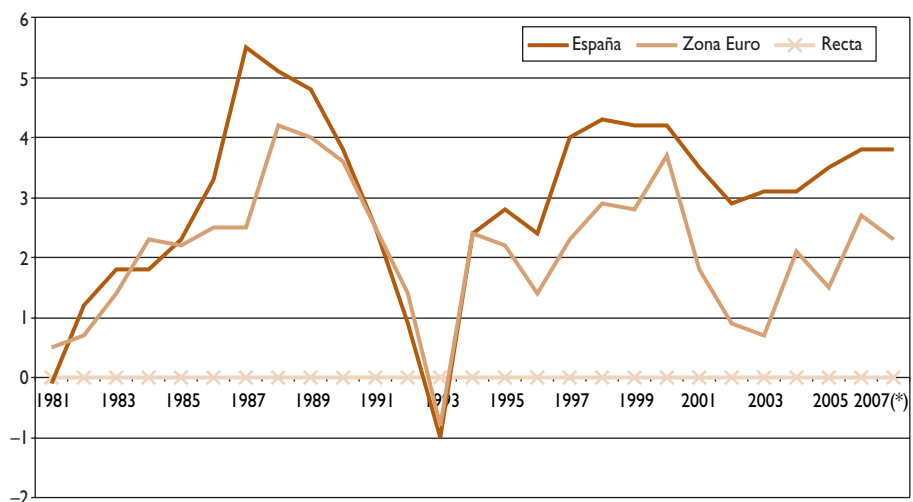


FIG. 3. Crecimiento PIB España-Eurozona, 1981-2007

(\*) Previsión  
Fuente: INE, Funcas, BdE y BCE

El número de viviendas construidas en 1998-2006 ha sido de 5.426.400, un 56,2%

superior a la variación neta del número de hogares en el mismo período de tiempo (FIG. 4).

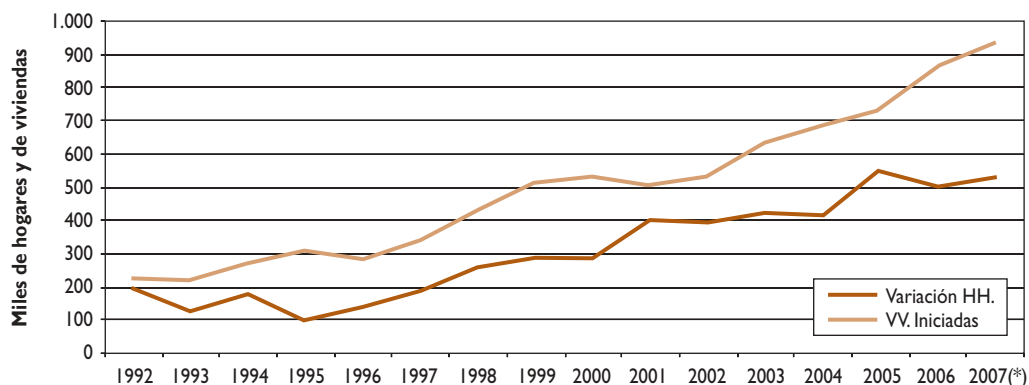


FIG. 4. Viviendas iniciadas y variación neta del número de hogares, 1992-2006. Totales anuales

(\*) Estimación, con datos hasta abril para los visados de dirección de obras y hasta el primer trimestre para los hogares.  
Fuente: Colegio de Aparejadores (Ministerio de Vivienda) e INE

Los intensos aumentos registrados por los precios de las viviendas durante un período prolongado de tiempo estimularon la demanda de vivienda por razones de inversión (viviendas-hucha).

La realidad de la demanda de viviendas secundarias no justifica una diferencia tan sustancial entre el número de viviendas construidas y el aumento del número de hogares. En el período analizado ha tenido lugar un desplazamiento masivo del ahorro depositado en las entidades financieras hacia la adquisición de viviendas como forma de

destino del ahorro. El proceso en cuestión se ha visto facilitado por la presencia de unos tipos de interés especialmente reducidos. Lo sucedido no se explica sin tener en cuenta la presencia, pues, de una intensa demanda de vivienda-activo.

La construcción de un volumen tan destacado de nuevas viviendas ha requerido emplear una superficie considerable de suelo urbanizado. Durante el período 1998-2006 la superficie de viviendas construidas ha sido de 710 millones de metros cuadrados, el 1,4% del territorio nacional (FIG. 5).

FIG. 5. Superficie a construir en vivienda, según Licencias. España y CC. AA., 2000-2006

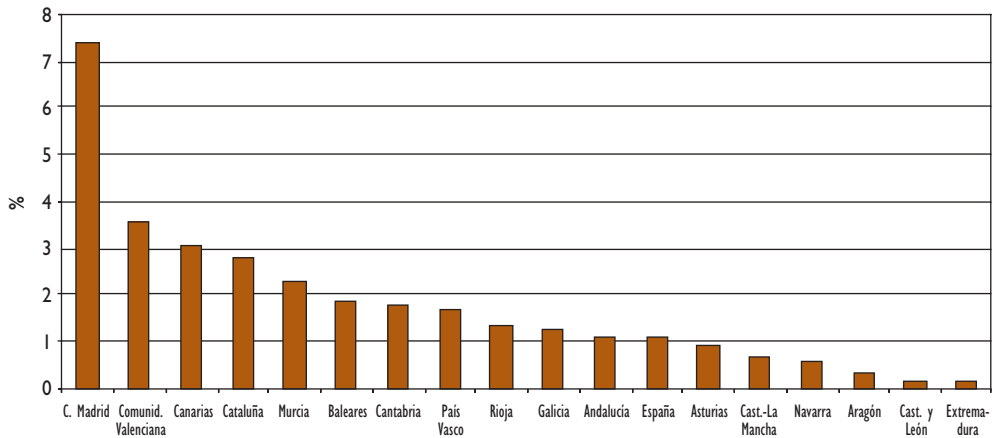
Comunidades Autónomas	Superficie a construir miles m <sup>2</sup>	Superficie total km <sup>2</sup>	Proporción %
Andalucía	101.977	87.598	1,16
Aragón	15.955	47.420	0,34
Asturias	10.566	10.604	1,00
Baleares	9.375	4.992	1,88
Canarias	23.248	7.447	3,12
Cantabria	9.519	5.321	1,79
Castilla-La Mancha	53.545	79.462	0,67
Castilla y León	21.968	94.225	0,23
Cataluña	91.541	32.113	2,85
Comunidad Valenciana	82.980	23.255	3,57
Extremadura	8.122	41.635	0,20
Galicia	38.723	29.574	1,31
C. Madrid	59.885	8.028	7,46
Murcia	26.538	11.313	2,35
Navarra	6.102	10.390	0,59
País Vasco	12.640	7.235	1,75
Rioja	6.818	5.045	1,35
<b>España, 2000-2006</b>	<b>584.593</b>	<b>505.990</b>	<b>1,16</b>
<b>España, 1998-2006</b>	<b>710.040</b>	<b>505.990</b>	<b>1,40</b>

Nota: En 2000-2006 se iniciaron 3.585.300 viviendas y en 1998-2006, 4.331.300.

Fuente: Ministerio de Fomento, INE

Se ha dispuesto de datos por comunidades autónomas para el período 2000-2006, en el que la superficie construida en viviendas ha supuesto el 1,16% del territorio nacional.

Correspondió a la Comunidad de Madrid la mayor proporción de suelo ocupado en 2000-2006 por las nuevas construcciones, el 7,46%, mientras que se alcanzó la menor proporción en Extremadura (0,20%) (FIG. 5bis).



**FIG. 5bis. Suelo edificado residencial, según licencias, 2000-2006: proporción sobre la superficie territorial. España y Comunidades Autónomas**

Fuente: Ministerio de Fomento (Licencias Municipales de Obras) e INE

No puede decirse que una ocupación tan significativa del territorio haya contribuido precisamente a resolver el problema de acceso a la vivienda. Resulta tan legítimo invertir en vivienda como en cualquier otro activo, pero las elevadas consecuencias ambientales de dicha inversión suponen, por tanto, unas amplias deseconomías externas.

Tras el auge inmobiliario, el PIB por habitante de la economía española en 2006

(21.834 euros por habitante) superaba en más de un 72% al existente en 1997, inmediatamente antes de iniciarse el período en cuestión. Si se comparan algunos datos de la economía española de 1997 con la de 2006 (FIG. 6), se aprecia como la construcción ha visto crecer su participación en el PIB en casi un 55% por el lado de la demanda, desde el 11,5% de 1997 hasta el 17,8% de 2006.

**FIG. 6. Economía española, 1997-2006**

Porcentajes	1997	2006
1. Construcción. Participación		
1.1. PIB (Demanda)	11,5	17,8
1.2. Empleo	9,5	13,9
2. Construcción. Aportación		
Aumento PIB	6,6	25,9
3. Vivienda /construcción	40,9	52,5
4. Inversión vivienda/PIB	4,7	9,3
5. Crédito inmobiliario/ crédito sector privado	39,9	60,4
6. Crédito promotor/ crédito inmobiliario	12,4	26,2
7. Crédito inmobiliario/PIB	28,4	95,6
8. Viviendas iniciadas	337.700	865.600
9. Sector primario + industria + energía	24,9	18,3
10. Saldo BPC/C/ PIB	2,1	-8,8
11. PIB por habitante euros	12.661	21.834

Fuente: Estimación propia, INE, BDE



Junto a la elevación de los tipos, el mercado de vivienda ha acusado la presencia de una mayor oferta procedente de las nuevas viviendas terminadas, en especial partir de 2006. Esto último ha reforzado la desaceleración del aumento

de los precios de la vivienda (FIG. 1), a la vez que ha provocado un descenso de las ventas en 2006 y primer trimestre de 2007. Las iniciaciones de viviendas descendieron asimismo en el presente ejercicio (FIG. 8).

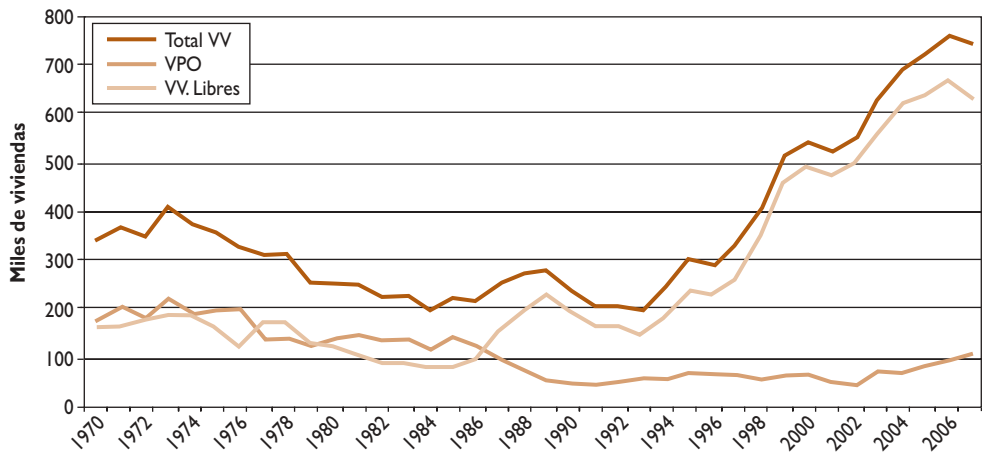


FIG. 8. Vivienda iniciadas. Totales anuales, 1970-2006

(\*) Previsión con datos hasta marzo  
Fuente: Ministerio de Vivienda

El comportamiento del mercado de vivienda confirma la trascendencia de las condiciones financieras sobre dicho mercado. Se alude con frecuencia a la incidencia sobre la demanda de vivienda de otras variables de contenido socioeconómico (PIB por habitante, creación de hogares, empleo, reducción del tamaño de los hogares, inmigrantes). Sin embargo, estas últimas tienen un acusado carácter cíclico, de forma que su evolución dista de ser independiente de la coyuntura económica.

El papel de las condiciones de financiación resulta especialmente relevante, reduciendo con su evolución el papel de las restantes variables citadas (RODRÍGUEZ & FELLINGER, 2007). Hasta que no se establezca el nivel de los tipos de interés y el mercado de vivienda no absorba el excedente de oferta existente persistirá la fase cíclica descendente del mercado de vivienda, que en 2008 puede alcanzar el punto más bajo en España.

La nueva Ley de Suelo entra en vigor, pues, en un momento de cambio en el mercado de vivienda en España, mercado que ha sido por completo determinante de la pasada etapa de alto ritmo de crecimiento de

la economía española. Como se ha apreciado antes, se trata de una ley de objetivo a todas luces racionalizador del proceso de urbanización, en la que es evidente el intento de la misma de lograr que se urbanice lo justificable por las necesidades reales, que se mantenga la necesaria oferta de suelo para actividades productivas alternativas a la construcción residencial y que resulten sostenibles los nuevos desarrollos urbanísticos.

Pero la ley supone una mayor imbricación del urbanismo en la solución al problema de acceso a la vivienda (PAREJO, 2006). La elevación al 30% de la proporción de edificabilidad destinable a viviendas protegidas o equivalentes puede dar lugar a un aumento de la oferta de viviendas protegidas, destinadas a la propiedad o al alquiler. En 2006 creció la participación de las viviendas protegidas dentro del total de viviendas iniciadas (FIG. 9), aunque el número de viviendas protegidas viene a suponer alrededor del 20% de la variación neta anual del número de hogares en España (FIG. 10).

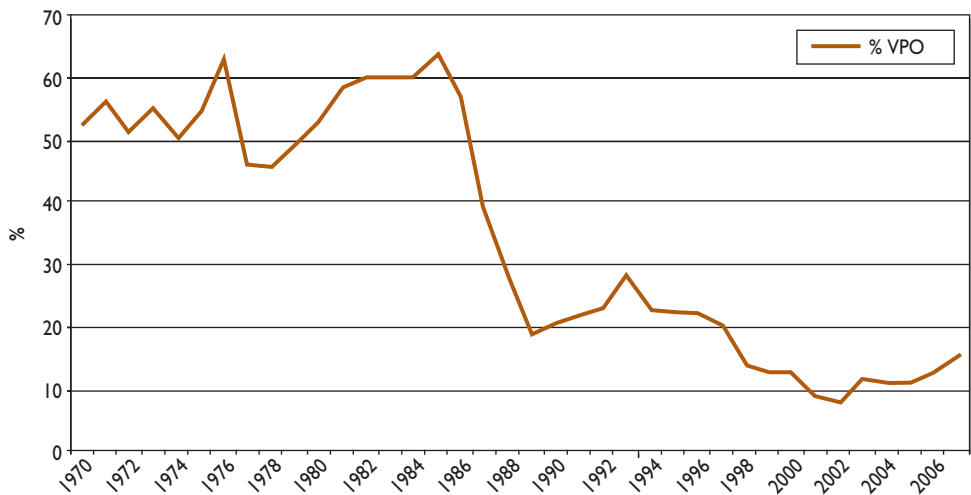


FIG. 9. Viviendas iniciadas: proporción de Viviendas Protegidas. Serie anual, 1970-2006

Fuente: Ministerio de Vivienda

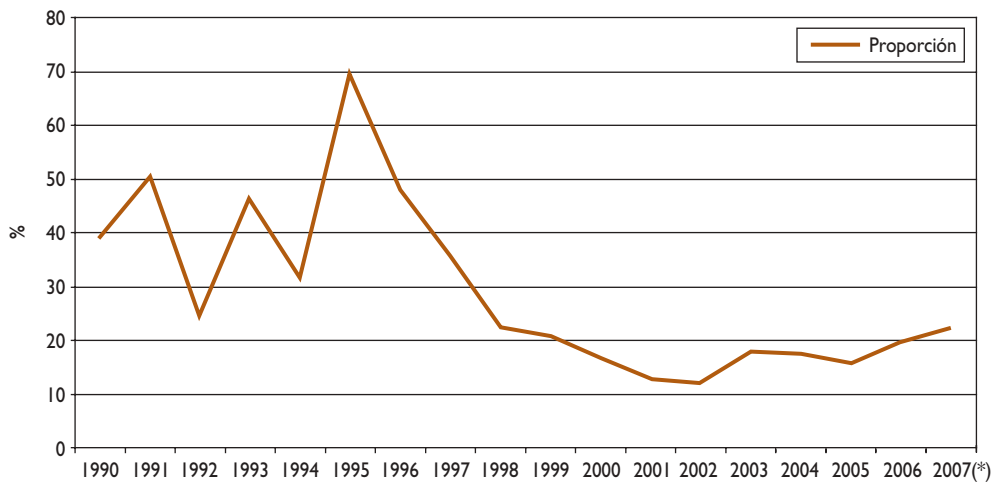


FIG. 10. Viviendas Protegidas. Proporción sobre la variación neta de hogares anual. Serie anual, 1990-2006

(\*) Previsión con datos hasta marzo  
Fuente: Ministerio de Vivienda

El cambio cíclico del mercado de vivienda lo han reforzado las entidades de crédito, que han adoptado en 2007 una línea de actuación sustancialmente más selectiva que lo que ha sido su forma de actuar en el largo período de auge. Se ha indicado que la nueva ley de suelo podría contribuir a reforzar el “*credit crunch*”, por el cambio introducido en el sistema de valoración del suelo.

Conviene recordar que el criterio de valoración recogido en la citada Ley 8/2007 se aplica en casos de expropiación. Una promoción de viviendas dispondrá de financiación crediticia si existen expectativas claras de venta de las viviendas. En todo caso, la ley en cuestión podría afectar a la financiación crediticia cuando se trate de adquirir con crédito

suelos rústicos, no susceptibles de urbanización a corto plazo, lo que, por otra parte, no deja de ser positivo.

Es posible que la nueva ley haya llegado tarde para las ciudades y zonas de costa, en las que el aumento del suelo edificable ha sido desorbitado, muy por encima de lo que resulta justificable, a la vista del aumento efectivo de la población y de un elemental principio de sostenibilidad (RAFOLS, 2007).

En todo caso, los posibles efectos positivos sobre el mercado de vivienda derivados de la implantación de la nueva normativa de suelo tardarán algún tiempo en advertirse. En primer lugar, las autonomías deberán adaptar sus respectivas normativas de suelo

al contenido de la nueva ley. En segundo lugar, la aplicación de la ley dependerá sustancialmente de la voluntad política de autonomías y ayuntamientos. El papel reductor de la especulación que la nueva norma podría frenar algo la demanda de vivienda con fines de inversión. La implantación de la ley 8/2007 puede reforzar la oferta de nuevas viviendas protegidas. Donde también parece claro el efecto positivo potencial de la ley 8/2007 es en su aportación a que los nuevos desarrollos urbanísticos resulten más sostenibles, con lo que contribuirá a facilitar el ajuste de la economía española hacia el logro de mayores niveles de competitividad.

## BIBLIOGRAFÍA

EL MUNDO (2006): *Entrevista a Luciano PAREJO*, 9 de junio

ENGUITA, Abel, (2007): "La incidencia previsible de la futura Ley de Suelo estatal en el urbanismo español" *Revista de la Fundación ASPRIMA*, 1.º trimestre: 8-13.

GAGO DÁVILA, J. (2006): "Nueva ley, viejas creencias". *El País*, 15 de febrero.

MODREGO, F. (2007): "Sobre la nueva Ley de Suelo", *El País de Valencia*, de 12 julio.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. & E. FELLINGER JUSUÉ (2007): *Precios de vivienda en España y el auge inmobiliario*. Universidad de Alcalá (pendiente de publicación).

RAFOLS ESTEVE, J. (2007): "Tarde y mal", *El Periódico de Catalunya*, 15 de mayo.

WOLF, M. (2007): "The pain in Spain Hill follow years of rapid economic gain". *Financial Times*, 29 de marzo.

