

Incidencia del Artículo 47 de la Constitución Española de 1978 en la Ley del Suelo y los Decretos de Vivienda Protegida de Extremadura

MOISÉS CAYETANO ROSADO
Doctor en Geografía e Historia

RESUMEN

La Constitución española de 1978 es un texto consensuado por la inmensa mayoría de las fuerzas políticas españolas de la transición, que presenta una apuesta decidida por un estado social y de derecho. En este sentido, el artículo 47 es crucial para impulsar una política favorable a la consecución de un derecho primordial: el que todos tenemos a una vivienda digna y a que ésta y el suelo no sean materia de especulación lucrativa. La Comunidad extremeña, fiel a este mandato, elabora una Ley del Suelo y Ordenación Territorial, al tener competencias para ello, en 2001, así como unos decreto de vivienda protegida que perfilan y velan escrupulosamente por el cumplimiento de estos mandatos. Impulsa la vivienda de protección oficial y obstaculiza la especulación con el suelo en general y los solares urbanos en particular; conformando una respuesta comprometida, progresista y ejemplar a favor de los más necesitados y en contra del descarado descontrol inmobiliario que se ha ido haciendo fuerte en nuestra sociedad.

La Constitución española de 1978, a diferencia de las precedentes del siglo XIX y la republicana de 1931, es fruto de un amplio consenso entre la inmensa mayoría de las fuerzas políticas españolas de la transición. Como tal, es ambigua en gran parte de sus planteamientos ideológicos, sumaria en los derechos fundamentales, generalista en la exposición de deberes ciudadanos y contemporalizadora en la explicitación de los principios rectores de la política social y económica, aparte de prudente hasta la saciedad en lo tocante a la organización política y territorial del Estado.

Sin embargo, hay algunos aspectos en los que se abordan, con valentía, espíritu social y de progreso, problemáticas que estaban y están condicionando la vida ciudadana, al constituir una gran preocupación y una carga económica que graba costosamente a las familias, como es el caso de la vivienda.

Si ya en el artículo 35.1 se señala que *Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo* y antes, en el artículo 27 se garantizaba el *derecho a la educación*, para más adelante, en el artículo 43 reconocer el *derecho a la protección de la salud*, se dará un paso más contundente en el artículo 47 con respecto al *derecho a la vivienda y la regulación de la utilización del suelo*.

VIVIENDA Y SUELO EN LA CONSTITUCIÓN

En efecto, el artículo 47 de la Constitución española señala lo siguiente: *Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.*

No se nos escapa que la preocupación por la vivienda y las medidas para proporcionar un techo mínimo y digno a los más necesitados viene de mucho más atrás- Incluso a finales del siglo XVIII ya hizo una propuesta en este sentido Gaspar Melchor de Jovellanos, ligando a la vivienda la problemática del encarecimiento de los suelos urbanizables, proyectando la compra de éstos para incidir en un mercado siempre especulativo, que había de ser contrarrestado con suelo público que posteriormente se cediera a los grupos demandantes necesitados. En el siglo XX, diversas leyes han ido afrontando el tema, sobre todo para facilitar vivienda protegida y pública a las clases trabajadoras; así, tenemos incluso antes de la II República tres leyes sucesivas para la construcción de Casas Baratas, una en cada década: 1908, 1911 y 1921. Con la II República las actuaciones se redoblan, siendo especial preocupación, junto a la consecución de un trabajo digno y el reparto de la riqueza por medio de nacionalizaciones y de la Reforma Agraria, para los gobiernos progresistas de la época. Una vez acabada la Guerra Civil, también los sucesivos gobiernos franquistas ela-

borarán proyectos y ejecutarán planes de viviendas protegidas, que surgen con la Ley de 19 de abril de 1939, renovada en 1954 y perfeccionada en 1957, cuando además se crea un Ministerio de la Vivienda; sobre todo incidirán en las medianas y grandes ciudades, a donde llega un enorme flujo migratorio, el mayor de nuestra historia, especialmente en las décadas de los años sesenta y setenta.

Ciudades como Madrid, Barcelona, Bilbao, Valencia, Zaragoza... pero también la mayoría de las capitales de provincia y los territorios más industrializados y luego los turísticos, se llenan en sus extrarradios de barracas, chabolas, barrios espontáneos e incontrolados, contra los que los poderes públicos apenas pueden actuar, pues la cantidad les desborda. Las medidas se harán urgentes, necesarias, masivas. Y nacen los «cinturones» periurbanos de ciudades-dormitorios, los barrios obreros de autoconstrucción, los «poblados-colmenas», en una acción urbanística improvisada o planificada de urgencia, con medidas sobre la marcha, en las que la protección oficial, el control de precios y el atajo a la especulación dependía más de la voluntad política local que de los programas, directrices y normas estatales. En cualquier caso, el bajísimo poder adquisitivo de la inmensa mayoría de los ciudadanos no daba para muchas operaciones inmobiliarias de amplio calado, excepto en las florecientes regiones turísticas, donde se centró el negocio especulativo de suelo y construcciones. La vida de arriendos, subarriendos, viviendas compartidas, pisos increíbles por lo pequeño y pésimos, era lo corriente en las grandes zonas de atracción poblacional; el abandono y ruina en las zonas de emisión de emigrantes, donde ni se soñaba con la recuperación y rehabilitación de inmuebles, se conjugaba con algunas operaciones de vivienda protegida en las agro-ciudades y ciudades medias de servicios del centro y sur peninsular.

En este contexto surge la Constitución de 1978 y este artículo 47 que comentamos. *Vivienda digna y adecuada* donde o no se tienen más que estrecheces o viejos inmuebles sin mínimas condiciones de salubridad por parte de la abrumadora mayoría de ciudadanas. *Regulación de la utilización del suelo* donde la especulación se estaba enseñoreando del patrimonio general, acaparándolo como terratenientes urbanos o urbanizables, en connivencia con los poderes públicos competentes en la materia. Lo indica claramente el artículo 47: *para impedir la especulación*; o sea, promover condiciones y establecer normas con el objetivo de proporcionar a todos vivienda digna y adecuada, impidiendo la especulación, el lucro de unos pocos a costa del esfuerzo de los demás.

Remata el artículo su posición social, protectora del bien común, recalando que *la comunidad participará en las plusvalías*. Los ciudadanos se beneficiarán de la acción urbanística, de la gestión de los entes públicos en materia de suelo, planificación, ordenación urbana y vivienda. Y a partir de ese momento, y hasta que la Ley 15/2001 de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (D.O.E: del 3 de enero de 2002), no da pleno contenido a la competencia correspondiente a la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de *ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*, es el Gobierno central el encargado de velar, cumplir y hacer cumplir íntegramente el precepto constitucional, con variada voluntariedad y fortuna.

LEY DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA

Introducción

Evidentemente, el amplio margen de maniobra que da el artículo 47 de la Constitución ha llevado a diferentes actuaciones en materia de ordenación del territorio, suelo y vivienda, según «el color» del gobierno salido de cada consulta electoral general. De los primeros decretos, continuistas, de los gobiernos de UCD se pasó a leyes contestadas e impugnadas, atrevidas, voluntaristas y a la postre con escasa proyección real de los gobiernos del PSOE, que hubo de enfrentarse a la dura presión de las inmobiliarias privadas. Cuando a éste le releve el PP, habrá un notable retroceso que incluso acorta los progresos de las primeras actuaciones de los gobiernos de Adolfo Suárez a finales de los años setenta.

En todo momento, la inversión en suelo con expectativas de reclasificación, en urbanizaciones e inmuebles para reventa y alquiler, se disparan de continuo. La propia inseguridad bursátil desde la crisis económica mundial de 1973, reforzada con la subida sin cesar de los precios del petróleo, la inflación y la irregularidad del beneficio en otras inversiones, decantan a los especuladores por el negocio inmobiliario, que cobra cada vez mayor protagonismo, hasta hacerse escandaloso en los años noventa. La bajada del precio del dinero, de los intereses bancarios, invitaban e invitan a colocar excedentes en suelo y vivienda, e incluso es rentable el endeudamiento para acometer negocios en este campo: si la Bolsa se constituyó en una inversión de ruina, el inmovilizado bancario en cobro de intereses testimoniales (2, 4% anual), comprar suelo, casas, pisos, está suponiendo duplicar el patrimonio económico cada cuatro o cinco años: 20, 25% de revalorización anual, o más.

En estas circunstancias nace la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, bajo gobierno autonómico del PSOE y gobierno central del PP. Éste último impugnó de inmediato la Ley al considerar que se atribuía competencias no transferidas, con lo que el Tribunal Constitucional decidió su suspensión cautelar, que no se levantó hasta octubre de 2002, con lo que el desarrollo legislativo y su puesta en práctica se demora hasta el año 2003.

Articulado fundamental de la Ley

Desde el punto de vista de lo que aquí tratamos, el contenido del artículo 47 de la Constitución y su aplicación en la práctica del desarrollo legislativo concreto, caben destacar las siguientes precisiones articuladas en la Ley del Suelo extremeña:

De sus cinco grandes objetivos, el 1º: *Racionalización del sistema de planeamiento*, que evite arbitrariedades, actuaciones imprecisas y difusas de entidades locales o adquisición de derechos particulares inadecuados; el 3º: *Gestión eficaz de la producción de ciudad*, basada en la concepción de la urbanización como servicio público, evitando el monopolio e incluso el oligopolio del mercado del suelo y potenciando a la vez que la edificación la rehabilitación, y el 4º: *Intervención pública activa en el mercado de suelo y vivienda*, con la constitución de empresas públicas y la intervención planificadora para vivienda protegida y otros usos de interés social.

En cuanto a su articulado específico, sintetizando lo más posible, dentro de la amplitud del mismo (216 artículos, dos disposiciones adicionales, nueve transitorias, una derogatoria y otra final), hay que destacar:

Artículo 31.2.a, b y c: se establecen las cesiones de los particulares a la Administración para los servicios y usos públicos del suelo necesario, así como el 10% del suelo libre de cargas de urbanización, como participación de la sociedad en las plusvalías generadas. Artículo necesariamente muy ajustado a la legislación estatal, que no permite ir más allá de ese 10%, como margen para incidir en la especulación del suelo libre, bajando precios al ponerlo a oferta pública competitiva.

Artículo 60.2.b, en que, dentro de los *Proyectos de Interés Regional* (que la Junta de Extremadura puede aprobar en cualquier municipio, al margen de la política urbanística concreta del mismo, y a instancia propia o de algún otro agente urbanizador que lo solicite y sea admitido), se detallan los que se programan *en materia de viviendas sujetas a algún régimen de protección públi-*

ca. Artículo crucial para evitar «la dictadura» de las grandes inmobiliarias, que acaparando el 90% del aprovechamiento del suelo (el otro 10% queda como propiedad de la comunidad, a través de los municipios, según el artículo 31 antes visto), o de los propietarios del mismo: se puede plantear una clasificación de suelo rústico común a urbanizable de inmediato en otro lugar, desmontando las expectativas anteriores por parte de monopolizadores y acaparadores de suelo ya anteriormente urbanizable.

Artículo 62.1.a y b: especifica cómo elaborar Proyectos de Interés Regional, que puede ser tanto por iniciativa propia, otras Administraciones Públicas y sus Organismos Autónomos e incluso personas privadas, físicas o jurídicas. Es la Junta, siempre, quien declara el interés regional, y ahí radica su poder para desbaratar políticas urbanísticas especulativas favorecedoras de intereses inconfesables o grupos de presión locales, que tanto han encarecido tradicionalmente el mercado de la vivienda. Téngase en cuenta que estos Planes, en materia de vivienda, sólo pueden hacerse para régimen de protección pública, con precios limitados y para rentas familiares limitadas.

Artículo 70.1.1.k: tratando de los Planes Generales Municipales, obliga a que los ayuntamientos destinen a la construcción de viviendas de protección pública *el suelo suficiente para cubrir las necesidades previsibles*. Después, el artículo 74.3 lo acota en el suelo urbanizable con toda precisión: primero, para evitar la «sobreconstrucción», el «efecto colmena», limita la edificabilidad a un máximo de 65 viviendas por hectárea y la densidad a 0'90 metros cuadrados por metro cuadrado en los municipios de más de 25.000 habitantes (bajando notablemente esta edificabilidad y densidad a los menores: casi la mitad en los de menos de 2.000 habitantes) y luego obligando a que se destine a vivienda protegida *como mínimo el 25% del aprovechamiento objetivo para uso residencial materializable en cada unidad de actuación*. O sea, no podrá haber «barrios colmatados de viviendas» ni segregación por categorías económicas: cada unidad de actuación debe llevar al menos un 25% de vivienda sujeta a un régimen de protección pública (con precio limitado y para familias de renta baja y media), por muy alta calidad y precio que tenga el lugar o barriada.

Artículo 86.1.c y d: trata de las *clases y constitución de los patrimonios públicos de suelo* (que obliga a todos los municipios), estableciendo como finalidad de los mismos: *incidir eficazmente en la formación de los precios y garantizar una oferta de suelo suficiente para vivienda protegida*. O sea, entra de lleno en todo el artículo 47 de la Constitución: garantizar el derecho a una vivienda e impedir la especulación. Dicho de forma directa: romper la tendencia especulativa y poner el máximo de vivienda protegida en el mercado, gra-

cias al propio patrimonio de suelo, obtenido con recursos propios y con el 10% de cesión comentada anteriormente.

Artículo 88: incide sobre los patrimonios públicos de suelo de todas las Administraciones, incitando a su constitución y ampliación, recurriendo incluso al endeudamiento, y obligando claramente a que todos los recursos obtenidos por enajenación de terrenos se apliquen a la conservación y ampliación de dichos patrimonios. O sea, prohíbe taxativamente vender suelo público para acometer otras inversiones que no fueran urbanísticas o de vivienda, tentación que tienen muchos ayuntamientos para saldar (fraudentemente) deudas corrientes.

El artículo 92.1.a, b y c; 2 y 3, y el artículo 93: vuelven a abundar y aclarar el *destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo*, recordando su destino a viviendas protegidas, nuevo suelo o gastos de urbanización, admitiendo que pueda ser cedido gratuitamente para fomento de vivienda de protección acometida *por otras Administraciones, entidades cooperativas o de carácter benéfico o social sin ánimo de lucro*. Es decir, se une indisolublemente suelo público a participación de la sociedad en el beneficio (urbanizaciones), con atención a los que más lo necesitan (vivienda con algún grado de protección).

Muy interesante, importante y «espinoso» es el artículo 144, que trata de *los supuestos expropiatorios*. Según el mismo, se puede proceder a la expropiación forzosa de suelos para: servicios públicos, constitución o dotación de patrimonios públicos de suelo e incumplimiento de los deberes urbanísticos (aquellos que demoran la construcción para especular más con el valor de solares, o que los tienen en situación de abandono) fundamentalmente. El destino de estas expropiaciones, nuevamente es para vivienda protegida. O sea, pretende rigurosamente dar cumplimiento al artículo 47 de la Constitución: *impedir la especulación*, pues normalmente para eso se demora la construcción, incumpliendo los plazos que los planes urbanísticos le otorgan a los solares. ¡Y ya vemos cuántas veces en medio del suelo urbano hay un solar «inexplicablemente» abandonado, en muchas ocasiones sin vallar, con pastizales, escombros o restos ruinosos! Esperan, claro, subida de precios en zonas terminadas de urbanizar, con amplia demanda; suelen ser grandes inmobiliarias las que «juegan» así con los intereses vecinales, contribuyendo al afeamiento del espacio, a la insalubridad y a la especulación desmedida.

El artículo 156.2 es muy claro y contundente a este respecto: *Las parcelas y los solares deberán edificarse en los plazos máximos que fije el planeamiento de ordenación territorial urbanística pertinente o, en su defecto,*

el Municipio (...). Dichos plazos no podrán superar los veinticuatro meses desde que fuera posible solicitar la licencia municipal.

Y, por último, el artículo 158.1 y 5 establece con rigor que *el incumplimiento del deber de edificar habilitará a la Administración actuante para expropiar la parcela o el solar o proceder a la ejecución del planeamiento mediante sustitución del propietario* (artículo 158.1). Pero como algunos ayuntamientos pueden hacer caso omiso de lo legislado, en el apartado 5 del artículo indica: *En caso de inactividad de la Administración municipal, la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística declarará la situación de ejecución por sustitución, previo requerimiento al Municipio y en el plazo máximo de un mes desde que el requerimiento practicado resultara desatendido.*

Esto último es crucial. No sólo trata de evitar las «islas de solares» en medio de lo urbano, tan feas, desestructurantes, insalubres, etc. además de especulativas, sino previene contra las recalificaciones abusivas de terrenos rústicos como urbanizables con condiciones, o programados (que llevan consigo tiempo máximo de ejecución), pues de no edificarse el lugar en tiempo y forma pueden ser expropiados no ya por el ayuntamiento que reclasifica sino por la propia Junta, que así evita la propagación de solares y el negocio descarado, tan contrario a la propia Constitución española.

Conclusiones sobre la Ley del Suelo

En resumen, la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura de 2001 no es más, ni menos, que un desarrollo pormenorizado del artículo 47 de la Constitución española de 1978. Atenta a una planificación racional y justa del territorio, vigilante contra la especulación del suelo, impulsora de la vivienda a precio justo y de la intervención de las Administraciones públicas en el mercado de la vivienda y el suelo para evitar la especulación; tajante en la observancia de los compromisos edificatorios y valiente en cuanto a los recursos de que se dota para irrumpir en el mercado inmobiliario cuando otras administraciones se inhiben: de ahí esa figura de los Planes de Interés Regional, que a algunos puede parecer que vulnera la autonomía municipal en materia urbanística, pero que no hace otra cosa que asumir hasta las últimas consecuencias el propio artículo 7.2. del Estatuto de Autonomía de Extremadura en cuanto a competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma: *Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*, que dimana de las competencias transferidas a las Comunidades Autónomas por medio del artículo 148 de la Constitución, y en

concreto su apartado 3º, que tiene idéntica redacción que el artículo 7.2 del Estatuto antes transcrito.

PLAN DE VIVIENDA Y SUELO DE EXTREMADURA 2004-2007

Decreto 41/2004. Plan de Vivienda y Suelo 2004-2007

El Decreto 41/2004 de 5 de abril de la Consejería de Fomento establecerá, en consonancia con la Ley del Suelo, una serie de medidas que constituyen el Plan de Vivienda y Suelo de Extremadura 2004-2007.

Previamente, otra serie de normas complementaban los planes nacionales de impulso a la vivienda protegida, colaborando en su consecución, cuando aún no estaba dotada la Comunidad Autónoma de una Ley como la que venimos comentando. Así, surge el Decreto 47/1989 de la Consejería de Obras Públicas de ayudas a la adquisición de viviendas, y los Planes de Vivienda de 1992-1995, 1996-1999 y 1999-2003. También la Ley 3/2001 de 26 de abril, de Calidad, Promoción y Acceso a la Vivienda en Extremadura y, ya con la Ley publicada -aunque suspendida cautelarmente- la Ley 6/2002 de 27 de junio de medidas de apoyo en autopromoción, que también contaba con antecedentes.

Perfeccionando todos sus precedentes, el Decreto 41/2004 es un conjunto de medidas precisas y contundentes que apuestan por el *fomento público de la vivienda y promoción pública de suelo* (artículo 1). Y establece las siguientes modalidades de vivienda protegida (artículo 2):

Viviendas del Programa Especial.

Viviendas Medias.

Viviendas del Régimen General y Especial.

Vivienda de Autopromoción.

Vivienda de Promoción Pública.

Rehabilitación.

Arrendamiento.

Suelo.

Pormenoriza los destinatarios (artículo 4) y los tipos de ayuda en suelo, urbanización, exenciones, préstamos, subvenciones, ayudas, etc. (artículo 6), las condiciones de acceso a las mismas por niveles de renta familiar (artículo 8), y después por capítulos va detallando las condiciones de precio y ayudas a

cada una de las modalidades de vivienda protegida, a lo largo de 65 extensos artículos, siete detalladas disposiciones adicionales, tres transitorias, dos derogatorias y dos finales.

Como notas más destacadas, hay que resaltar que a las *Viviendas del Programa Especial* (peculiar de la Comunidad Extremeña, pues es la creadora del mismo en todo el Estado) pueden acogerse las familias que no rebasen como ingresos ponderados máximos 3'5 veces el Salario Mínimo Interprofesional; su precio máximo de venta es de 60.000 euros y han de tener una superficie útil mínima de 80 metros cuadrados más garaje. A las *Viviendas Medias* pueden acogerse familias con hasta 6'5 veces el SMI; el precio máximo de venta es de 909 euros por metro cuadrado, con superficie mínima útil de 110 metros cuadrados. Al *Programa del Régimen General y Especial* y de *Autopromoción* se pueden acoger familias con ingresos de hasta 2'5 veces el SMI (con una amplia variedad de subvenciones y ayudas, según sus condicionantes familiares). Todas estas viviendas están sometidas a precio máximo de venta y arriendo, mientras dura la protección, así como a tanteo y retracto, para evitar la especulación con las mismas.

La *Promoción pública de viviendas* tiene como destinatarios a familias de muy escaso o nulo poder adquisitivo, siendo fundamentalmente un «programa social», podríamos decir que de emergencia. La *Rehabilitación* tiene como objetivo el mantenimiento del patrimonio antiguo, evitando su desertización, con amplio tipo de ayudas y protecciones, como ocurre con el *Arrendamiento*, que pretende evitar el amplio número de viviendas vacías de los cascos urbanos esencialmente. En cuanto a *Suelo*, son actuaciones protegidas: su urbanización para proceder a edificación de viviendas del Programa Especial, así como a hacer más dinámico el mercado de vivienda y suelo.

En definitiva, el Decreto da forma a las distintas modalidades de vivienda protegida y sus potenciales adjudicatarios, favoreciendo a los de renta más limitada y familias más numerosas para dar cumplimiento a la propia Ley del Suelo y a la Constitución en cuanto a la garantía de una vivienda digna y adecuada, al tiempo que trata de contrarrestar los precios especulativos de la vivienda libre, poniendo en el mercado el máximo posible de vivienda protegida.

Decreto 186/2004 de Vivienda y Suelo de Extremadura

Como consecuencia del Real Decreto 1721 /2004 de 23 de julio por el que se modifica el Real Decreto 1/2002 de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan

2002-2005, del Estado español, en el que se sustituye la fórmula del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) por el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), surge el Decreto 186/2004 de 14 de diciembre del Plan de Viviendas y Suelo de Extremadura 2004-2007.

En el mismo, no se hace apenas más que adoptar la denominación SMI a la de IPREM, pero que sustancialmente no cambia la filosofía del Decreto anterior, siendo más bien la concreción de formalidades técnicas, anotándose otros datos con respecto a los sistemas de registro de demandantes de viviendas y aclaraciones sobre precio máximos por metro cuadrado, superficies útiles y subvenciones. El Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples sustituye al Salario Mínimo Interprofesional a partir de finales de junio de 2005, al acabar el plazo de la Declaración de la Renta de las Personas Físicas, correspondiente al ejercicio 2004.

CONSIDERACIONES FINALES

En definitiva, la Constitución española de 1978 hace una apuesta decidida, precisa, por la consideración de la vivienda como un derecho ciudadano, detallando que ha de ser *digna y adecuada*; encomendando a los poderes públicos el deber de hacerlo efectivo. Al mismo tiempo, supedita al interés general los beneficios de la utilización del suelo, posicionándose taxativamente contra la especulación. Y, por último, expresa claramente que la sociedad ha de beneficiarse de la acción urbanística, es decir, del proceso que convierte el suelo -sin otro valor que el que por su productividad primaria se obtiene- en generador de riqueza -enorme riqueza muchas veces- por la calificación del mismo en susceptible de urbanizar y convertir en solares de uso residencial, industrial, de servicios, etc.

Consecuente con estos mandatos, la Comunidad Autónoma de Extremadura se ha dotado de una Ley del Suelo y Ordenación Territorial de meticulosa precisión en cuanto a la salvaguarda de los derechos aludidos a la vivienda digna y adecuada, estableciendo reserva mínima del 25% del total de cada área de actuación para vivienda protegida y creando los Planes de Interés Regional para poder aumentar el número de viviendas de protección donde sea pertinente; ello se complementa con los decretos del Plan de Vivienda, que amplía las modalidades tradicionales (Vivienda Media, Vivienda de Régimen General y Especial, Autopromoción, Promoción Pública, Rehabilitación y Arrendamiento) añadiendo *Viviendas del Programa Especial*, con un precio ajustado y tope, máximo de 60.000 euros, con lo que solucionar este problema tan pre-

sente en nuestra historia y agudizado conforme la inversión en inmuebles se hace cada vez más un mero bien de cambio que no de uso.

La lucha contra la especulación es una constante en la Ley, no sólo con lo anteriormente comentado, sino gracias a la obligación de que los poderes públicos constituyan patrimonios públicos de suelo para *garantizar una oferta de suelo suficiente* para vivienda protegida, prohibiendo terminantemente que pueda destinarse a otro fin que no sea el urbanístico o de vivienda de esta modalidad.

Pero, además, se legisla claramente en contra de la «retención de solares» que tradicionalmente ha tenido fines especulativos, dictaminando su expropiación en caso de no cumplir en tiempo y forma con sus deberes urbanísticos. E incluso precisando que si los ayuntamientos no cumplen con el deber de acometer esta expropiación, el propio Gobierno regional lo hará de forma sustitutoria.

Por último, establece en un 10% (máximo permitido por la Ley del Suelo estatal, competente a este respecto) de suelo libre de cargas de urbanización el que corresponde de cesión de los particulares en cada actuación urbanística, como medio de participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística. Porcentaje pequeño, sobre todo en calificaciones de suelo privilegiado por su situación estratégica, de comunicaciones, servicios generales o expectativas de compra, pero factible de ampliación por negociación con los propietarios, si se buscan fórmulas adecuadas, aunque a veces puedan resultar difíciles, al no tener una clara apoyatura legal. Aunque siempre podríamos acogernos a lo que dispone el artículo 144.f de la Ley del Suelo extremeña que expresa, con respecto a los supuestos expropiatorios: *La obtención de terrenos destinados en el planeamiento de ordenación territorial y urbanística a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, así como a usos declarados de interés social.*

En cualquier caso, lo ideal sería que la legislación estatal fuera flexible para posibilitar un porcentaje más acorde con la participación de la comunidad en las plusvalías, atendiendo a las peculiaridades de cada acción urbanística, señalando para ello un “mínimo” de cesión en lugar de un “máximo”. En tanto, la negociación previa a las reclasificaciones con los propietarios de suelos rústicos, así como la recurrencia a los Planes de Interés Regional son “las herramientas políticas” que las Administraciones Públicas -especialmente las municipales- deben utilizar para paliar los efectos de la especulación en materia de vivienda y suelo. La Constitución lo propicia y la Ley del Suelo extremeña intencionadamente lo articula.

LEGISLACIÓN BÁSICA

- *Constitución Española de 1978*. 6 de diciembre de 1978.
- *Estatuto de Autonomía de Extremadura*. Ley Orgánica 1/83. 25 de febrero de 1983.
- *Modificación del Estatuto de Autonomía de Extremadura*. Ley Orgánica 5/91 de 13 de marzo. Ley Orgánica 8/94 de 24 de marzo. Ley Orgánica 12/99 de 6 de mayo.
- Ley 6/1988 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. 13 de abril de 1998.
- Ley 15/2001 del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. 14 de diciembre de 2001.
- Decreto 41/2004 de Plan de Vivienda y Suelo de Extremadura 2004-2007. 5 de abril de 2004.
- Real Decreto 1721/2004 de Medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de Vivienda y Suelo. 23 de julio de 2004.
- Decreto 186/2004 de Vivienda y Suelo de Extremadura. 14 de diciembre de 2004.

BLANCA