

REIVINDICACIÓN DEL URBANISMO.

Gerardo Roger Fernández. Arquitecto y urbanista.

RESUMEN.

Los lamentables procesos de especulación y de corrupción urbanística acaecidos durante los años del desarrollismo desde la década de los 60 del siglo XX, junto al incumplimiento del derecho constitucional a la vivienda, han generado una mala imagen social y una mala reputación al Urbanismo español expuesta de manera más acusada, obviamente, en este período democrático, que viene a deslegitimar injustamente y de manera globalizada la vieja y noble actividad pública y profesional del planeamiento y de su ordenación urbanística, actividad que viene ejercitándose históricamente desde los orígenes de la ciudad y sistematizada contemporáneamente desde mediados del XIX.

Afortunadamente la nueva y vigente legislación Estatal, recogida y desarrollada inteligentemente, en su caso, por las legislaciones autonómicas, dispone de técnicas y procedimientos jurídico-urbanísticos eficaces y solventes para reconducir el lamentable escenario señalado y recuperar el prestigio y positiva valoración social que el Urbanismo patrio nunca debió perder.

PALABARAS CLAVE.

Régimen de monopolio, régimen de libre empresa, plusvalías generadas por el planeamiento, reparto público-privado de las mismas, especulación y corrupción urbanísticas, transparencia en los procesos de reclasificación y/o recalificación de suelo.

1. LA MALA REPUTACIÓN DEL URBANISMO ESPAÑOL.

De manera lamentable para la imagen social de nuestras instituciones públicas y privadas, **la mala reputación del Urbanismo patrio está ampliamente reconocida** por la ciudadanía con un nivel de desprestigio **sin parangón entre los Urbanismos occidentales comparados.**

Un análisis de sus bases estructurales permite apuntar **3 razones globales explicativas de esta diferenciada situación** (“Spain is different”, M. Fraga dixit):

PRIMERA. Las bases de nuestro Urbanismo se remontan a la **Ley de Ensanche de Poblaciones de 1.864** creadora del principio fundamental aplicable a la

producción de ciudad española: otorgamiento de los derechos edificables lucrativos a los propietarios del suelo que el planeamiento reclasifica/recalifica, a cambio de entregar a la Administración, libres de cargas, los suelos urbanizados correspondientes al viario, jardines y equipamientos públicos que los nuevos usos demandan (Viviendas, Terciarios etc.), es decir, el conocido **principio de reparto de cargas y beneficios**.

En resumen, el viejo Sistema Urbanístico Español (en adelante SUE) considera al **titular del suelo como genuino protagonista del proceso de producción urbana, receptor monopolístico de los derechos edificables que, sin embargo, corresponden a una facultad conceptualmente pública** (ámbitos de crecimiento, y usos y edificabilidad aplicables) desde la concepción del Urbanismo como una función pública sometida al interés general.

SEGUNDA. La progresiva promulgación de **legislaciones urbanísticas** incluyentes de algunas **determinaciones jurídico-urbanísticas “impropias”**, vinieron a agravar la “diferencia española” lo que contribuyó a la mala reputación que nuestro Urbanismo alcanzó, sobre todo en los períodos desarrollistas 62-75 y 98-2007.

TERCERA. La **ausencia de transparencia en los procedimientos de participación pública del planeamiento**, pues los datos que se someten al escrutinio ciudadano responden a un **lenguaje técnico y crítico** (v. gr. los derechos edificables -el aprovechamiento- identificados mediante un índice unitario dotado de muchos decimales y medido en “unidades de aprovechamiento”) que resultan **ininteligibles para “la mayoría de los mortales”**.

2. APLICACIÓN HISTÓRICA DEL URBANISMO ESPAÑOL.

2.1. El Propietario de Suelo Reclasificado/Recalificado como excepcional “protagonista” de la Producción de Ciudad.

De acuerdo a lo señalado, el propietario de suelo “recibe” en régimen de monopolio los derechos edificables garantizados por Ley a cambio de asumir los costes de producción que comporta la transformación de sus suelos originarios en solares urbanizados donde poder materializar los derechos atribuidos.

Asimismo, **si lo normal es que los costes de producción sean bastante inferiores a los precios de los productos finales**, se deduce el sustancial margen de beneficio que obtiene el “afortunado” propietario/promotor de la actuación.

Además, **en la mayoría de los casos el propietario originario no es un profesional del sector** (v.gr. los titulares-agricultores del suelo Rústico), por lo que el sistema ha venido operando mediante la **adquisición del suelo por un promotor externo** que lo desarrollaba cuando el mercado se lo aconsejara.

Si complementariamente consideramos que **la “vida media” de un plan municipal alcanza los 20 años** y las consecuentes variaciones de las condiciones de mercado, surgirán numerosas **modificaciones puntuales recalificadoras de las previsiones originarias del plan** y conociendo que **el valor del suelo depende del uso y edificabilidad atribuidos**, se ponen de manifiesto los **“beneficios adicionales”** que comportan esas recalificaciones de suelo.

Veamos un **ejemplo**: Si una promoción destinada al 100 % de Vivienda Protegida localizada en un suelo Rústico (cuyo “valor originario agrario” alcanza los 5 €/m²s), se recalificara a otra de 100 % Vivienda Libre de “alto standing”, el valor residual del suelo **en la reclasificación del Rústico a Urbanizable pasaría de 5 €/m²s a otro estimado** (restando del valor en venta de “los pisos” los costes de producción) **de 100 €/m²s** (20 veces superior) **y en la recalificación de Vivienda Protegida a Libre de lujo, a un valor estimado de 1.000 €/m²s** (200 veces superior al valor en origen) y sin que el afortunado propietario de suelo reclasificado/recalificado **haya hecho “nada confesable para merecerlo”**, justificándose así el **cínico aforismo “la tierra para el que la recalifica”**.

El explícito **análisis realizado desvela las patologías que el SUE genera** al atribuir ex novo los derechos edificables a los propietarios: **hiper-inflaciona el valor del suelo desde su origen y propicia la especulación indiscriminada del mismo**, circunstancia prohibida expresamente por el artículo 47 de la Constitución y, lo que es peor, **fomenta indeseables prácticas de corrupción mediante espurios procesos de “reparto público-privado” de las plusvalías generadas**, patologías que son la base de la mala reputación adquirida por nuestro Urbanismo.

Finalmente, tal como hemos señalado anteriormente, estos procesos de reclasificación/recalificación de suelo se ven “amparados” por **la opacidad que comportan los procedimientos de información pública** a los que se someten.

2.2. Evolución de la Legislación Urbanística como “detonadora” del Proceso.

La continuada promulgación de leyes urbanísticas (anteriores a la vigente), desde la originaria Ley del Suelo de 1.956 (LS/56), la Reforma del 75 y su Texto

Refundido del 76 (TRLS/76), la del 90 y su Texto Refundido del 92 (TRLS/92) y la Ley del Suelo 6/98 (LS 6/98), mantenían entre sus **determinaciones, cuando no agravaban, las patologías que el SUE arrastraba desde su origen.**

Como determinaciones básicas más “detonantes” procede señalar las siguientes:

1ª). Establecimiento en el **TRLS/76** de un aprovechamiento igualitario (un mismo valor del suelo) para suelos diferentes ubicados en localizaciones urbanas diversas (v.gr. en primera línea de costa o en el interior), con usos y edificabilidades diferentes (v.gr., actuaciones Residenciales o Industriales).

Es decir, la determinación del “**aprovechamiento medio**” aplicable a diferentes actuaciones de valores de suelo diferentes (v.gr. Sectores de suelo Urbanizable), comportaba que el propietario que dispusiera de un valor de suelo superior “al medio” (por su localización, uso y edificabilidad atribuidas) debería compensar a aquellos otros que dispusieran de un valor de suelo inferior.

Sin perjuicio de la **sorprendente aplicación de una concepción ideológica estatista impropia de una economía social de mercado**, desde la óptica que nos ocupa resulta aún más preocupante, pues **propicia la aparición de procesos especulativos** (y de corrupción) mediante **la disposición de “información privilegiada”** a obtener subrepticamente durante la redacción del Plan.

La “mala práctica” es conocida: una vez “descubierto” que un suelo concreto (v.gr. un uso Industrial localizado en un ámbito periurbano) va a incorporarse al Plan como Urbanizable, se procede a adquirirlo anticipadamente a su aprobación a valor de Rústico, valor que obtendrá un pingüe incremento tras su reclasificación definitiva de Rústico a Urbanizable.

2ª). Si, además, mediante **la aplicación del “aprovechamiento medio”** esos suelos industriales se agrupan con otros de uso Residencial o Terciario de valor residual de suelo muy superior (por su localización urbana y usos y edificabilidad atribuidas), **vuelven a revalorizarse de manera más propia de “la alquimia”** (pasan de “plomo a oro”), al adquirir el valor medio del conjunto y todo ello, además, cumpliendo las disposiciones legales. Si se me permite la boutade, **estas disposiciones más que a impedir la especulación** (artículo 47 de la Constitución) **tienden a propiciar contradictoriamente “el derecho a especular”**. No cabe mayor desatino en una disposición legal.

3ª). La determinación **establecida en la LS 6/98** (más conocida por “la ley del todo urbanizable”) de **considerar todo el suelo patrio como Urbanizable, salvo el especialmente protegido** por razones medioambientales, comporta que la valoración del Rústico se determinaba por aplicación del “método de comparación” utilizando como referencia, tal como determinó la jurisprudencia, los suelos Urbanizables del municipio.

Esta disposición comporta que **la práctica totalidad del suelo Rústico no protegido** (los 2/3 aprox. de España) **se valorará aplicando el método Residual** restando del precio potencial de “los pisos” los costes de producción. **Es decir, un suelo Rústico** (un “patatal”) **se valorará administrativamente por “el mayor valor especulativo posible”**: ¿cómo se compadece este procedimiento con el mandado constitucional a impedir la especulación? Ya ni siquiera resultarían necesarias los procesos de reclasificación/recalificación de suelo para inflacionar su valor. **El virus de la especulación ya lo lleva inscrito en su “ADN urbano”**. Lamentablemente, **no cabe mayor legitimidad para propiciar la especulación y su derivada de la corrupción**.

3. REIVINDICACIÓN DEL URBANISMO. ALTERNATIVAS PARA ACABAR DE UNA VEZ POR TODAS CON LAS PATOLOGÍAS URBANÍSTICAS SEÑALADAS.

Afortunadamente, **la nueva Ley de Suelo 8/2007 (LS/07) y su Texto Refundido 7/2015 (TRLR/15)** ofrecen ya determinaciones legislativas precisas en el ámbito Estatal que **suprimen y/o modifican lúcidamente los lamentables escenarios jurídico-urbanísticos que el marco tradicional anterior disponía** y que tan desastrosas consecuencias económicas y reputacionales ha producido en el Urbanismo y en la sociedad española a lo largo de estos años. Veámoslo.

3.1. Con respecto al papel de la Propiedad de Suelo Reclasificado/Recalificado.

Al fin, la vigente legislación Estatal (artículo 9.2 TRLR/15) **suprime el viejo régimen monopolístico que disponía el propietario tradicional** al establecer que la actividad urbanizadora se desarrollará bien por la iniciativa pública, bien por la particular pero abierta al régimen de libre empresa mediante la incorporación de un promotor privado (Urbanizador), disposición adoptada por primera vez en España en la Ley Urbanística Valenciana del 94.

Por tanto, **el suelo ya no podrá “retenerse” por incompetencia profesional de su propietario o por razones especulativas “menos sanctas”**. Ahora, sin

perjuicio de la opción de asumir su ejecución por iniciativa pública de la Administración, tiene el deber de **seleccionar a un promotor-Urbanizador en régimen de transparencia, publicidad y concurrencia** (no propietario), a manera de un **concesionario atípico del servicio público de urbanizar**, para que bajo la dirección pública desarrolle y gestione la actuación para los propietarios originales a cambio de una retribución determinada en el concurso. **Se suprimen, así, las patologías derivadas del anterior régimen de monopolio que disponía la propiedad de suelo reclasificado/recalificado.**

3.2. Carácter Estatutario del Régimen Urbanístico de la Propiedad del Suelo Reclasificado y/o Recalificado.

Por otro lado, los apartados 1 y 2 del artículo 11 del TRLS/15 establecen que **los propietarios de suelo no patrimonializarán los derechos edificables hasta que se hubieran levantado las cargas y cumplido los deberes urbanísticos que el planeamiento tuviera previstos.** Por tanto, queda suprimida, por fin, la **“especulativa disposición anterior”** que patrimonializaba las expectativas urbanísticas que no se derivaban de la inversión fehaciente del propietario. A partir de la LS/07, sólo se considerarán a los efectos de la valoración de un suelo, aquellos factores y atributos que se deriven de la inversión económica llevada a cabo por la propiedad y puedan ser constatados fácticamente.

3.3. Con respecto a la Valoración No Especulativa del Suelo.

Análogamente ocurre con el nuevo régimen de Valoración del suelo. El TRLS/15 adopta como **criterio básico la desconsideración de las expectativas urbanísticas no materializadas.** Los bienes inmuebles se valorarán por su realidad fáctica, por lo que puede ser medido y constatado, es decir, **“por lo que hay”** y no **“por lo que pueda haber en un futuro incierto”**.

Así, un **suelo Rústico** (Rural en terminología Estatal) ya no se valorará por el insostenible método de comparación anterior, sino considerando exclusivamente la actividad realmente implantada mediante la capitalización de la renta de la misma o, en su caso, la potencial derivada de aquella otra que pudiera implantarse aplicando medios técnicos normales, valor que se corregirá aplicando Coeficientes de Localización originarios de los viejos métodos

gravitacionales (proporcionalidad directa a la magnitud del centro de referencia e inversa a la distancia).

Asimismo, un **suelo Urbanizable** (Rural sometido a una Actuación de Nueva Urbanización en terminología Estatal) ya no se valorará por el inflacionista método residual, sino como Rústico (lo que realmente es) al que se le debe añadir la indemnización derivada por la Facultad de Participar que el propietario pierde al ser expropiado. Finalmente, un **suelo Urbano** (Urbanizado en terminología Estatal) se valorará por el aprovechamiento que efectivamente tenga atribuido por el planeamiento descontadas las cargas y deberes pendientes de satisfacer, sean estas de cesión de suelo Dotacional o del porcentaje público de plusvalías que se deriven de una Actuación de Dotación o de Renovación Urbana (Unidad de Ejecución en terminología urbanística).

3.4. Incorporación de la Transparencia en los procesos de Reclasificación/Recalificación de Suelo.

Como señalábamos en la razón TERCERA del apartado 1 anterior, **la opacidad social existente en los siempre procelosos procesos de reclasificación/recalificación de suelo** que se someten al escrutinio ciudadano en los procedimientos de exposición pública, **son “la guinda” que viene a completar el escenario de mala imagen que dispone el Urbanismo.**

Pues afortunadamente también la vigente legislación Estatal, junto a la Urbanística, vienen a solventar ese problema a través de la **formulación de la Memoria de Viabilidad Económica**, en adelante MVE (artículo 22.5 del TRLS/15). De hecho, cualquier Actuación de Transformación Urbanística que comporte un incremento de edificabilidad, cambio de uso o de densidad con respecto a la establecida por el planeamiento anterior, deberá formular una **MVE en la que expondrá, “negro sobre blanco”, un riguroso balance comparativo entre los valores del suelo resultante en la situación de origen y la final.**

Es decir, **la MVE desvela las plusvalías que la reclasificación/recalificación generan, y esos resultados, medidos en €, deberán exponerse ante los poderes públicos y la ciudadanía** en los procedimientos de información pública, información que ahora sí es inteligible para todos los interesados en el proceso de crecimiento urbano. Con ello, obviamente **se pondrán de manifiesto las eventuales situaciones de inviabilidad económica** para aquellos casos que los

Costes de Producción son superiores a los Ingresos, lo que implicará el reajuste de los parámetros jurídico-urbanísticos vigentes mediante la **disposición de una Actuación de Dotación** (artículos 7.1.b) y 18.2 del TRLS/15), **y sobre todo, desvelará aquellas otras que comportaran operaciones especulativas** derivadas de obtención de unos Ingresos desproporcionadamente superiores a los Costes, lo que implicaría la procedencia administrativa de reajustar el balance **a umbrales de beneficio razonables** con la finalidad de satisfacer el mandato constitucional a impedir la especulación del suelo.

4. CONCLUSIONES.

A lo largo de este artículo se manifiesta la disposición de **determinaciones jurídicamente solventes** establecidas por **la nueva legislación urbanística para recuperar las buenas prácticas y la reputación que nunca se debieron perder.**

Obviamente, **estas determinaciones necesitan el complemento de otras “más de detalle”** atinentes a la cuantificación de las plusvalías que le corresponden a la Administración, a la reserva de Vivienda Social, a la racionalización de los “infinitos” Informes Sectoriales que recibe el planeamiento, al contenido estructural y detallado de los propios Planes etc, disposiciones **que también se encuentran resueltas en la legislación Estatal vigente y en las autonómicas que inteligentemente la desarrollan, pero su análisis y explicación sería objeto de otro artículo** análogo a este.

Por ahora este artículo se limita a exponer la **disponibilidad de “herramientas” legales básicas y suficientes para acabar razonablemente con la mala reputación que arrastra el Urbanismo español, recuperando así el prestigio de una actividad pública y privada de valor trascendental** aplicada desde los orígenes de la civilización (de “la cívitas”) **y que permitirá reconocer, al fin, la encomiable y ejemplar labor que vienen desarrollando la práctica mayoría de los profesionales públicos y privados y de los políticos honestos y solventes que para nada merecen “cargar con el sambenito” que se les ha achacado.**