

# Nuevos instrumentos para la producción de ciudad: la gestión del urbanismo en la escala intermedia

## La experiencia de la legislación valenciana

Gerardo Roger Fernández Fernández

Arquitecto, Urbanista y Diplomado en Ordenación del Territorio. Desarrolla el ejercicio libre de la profesión de 1973 a 1982 en Almería y Madrid. Director del Servicio de Urbanismo del Ayuntamiento de Almería de 1982 a 1989. Director General de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Generalitat Valenciana de 1990 a 1995. Profesor Asociado de Urbanística de la Universidad Politécnica de Valencia. Especializado en planeamiento, gestión y desarrollo legislativo urbanístico.

Within the traditional Spanish legal framework, mid-sized urban development has always been left up to two operators: the Government, for development aimed at public use, and property owners, for development aimed at private use. Despite this, the system has not been at all effective: land for development has failed to be developed satisfactorily, developed land have become denser and more congested, the countryside has been indiscriminately occupied and the problems of housing have not been resolved. There are a number of regional laws that now promote developing new legal frameworks to try to address these problems. The Valencian Act of 1994 was the first to create such a model. The model is based on it being a public duty to create urban infrastructure in the public domain and for public use. Development should be carried out either by the Government, who would be directly responsible for its management, or by an individual (possibly but not necessarily the owner of the land to be developed) in a competitive environment with indirect management. This would break the oligopolistic hold that blocks the building-land market and open it up to competition, under public control, in a way that intelligently combines business activities with public duties. These new models are appearing in various regional laws and the hands-on experience gained from their application is generally considered positive, even though they still need to be perfected over time.

Le ejecución del urbanismo en la escala intermedia, en el marco jurídico tradicional español, se confía a dos operadores exclusivos: a la Administración para actuaciones de utilidad pública y a los propietarios del suelo para las de utilidad privada. A pesar de ello, la eficacia del sistema ha resultado totalmente insatisfactoria: el suelo urbanizable no se urbaniza adecuadamente, el urbano se densifica y congestiona, el rústico se ocupa indiscriminadamente y el problema de la vivienda no se resuelve. Diversas legislaciones autonómicas están promoviendo nuevos marcos jurídicos que pretenden dar respuesta a los problemas señalados. En concreto, la Ley Valenciana de 1994 ha sido la primera en la creación del nuevo modelo. El sistema se basa en la consideración como función pública que caracteriza a la actividad de crear infraestructuras urbanas de uso y dominio públicos, es decir, de la actividad de urbanizar. De acuerdo con ello, su ejecución deberá ser realizada bien por la Administración por gestión directa, bien por un particular, propietario o no de los suelos a urbanizar, en régimen de concurrencia por gestión indirecta. De esta forma, se quiebra el bloqueo oligopolista que blindaba el mercado de suelo urbanizable abriéndolo a la concurrencia, a la competencia, bajo control público, compaginando de manera inteligente la actividad empresarial con la función pública. Estos son los nuevos modelos que se están recogiendo en diversas legislaciones autonómicas y cuya experiencia aplicativa viene siendo valorada globalmente como positiva, sin perjuicio de su necesaria perfectabilidad en el tiempo.

### INTRODUCCIÓN.

#### CONSTANTES HISTÓRICAS DEL URBANISMO ESPAÑOL

En España, sorprendente e inexplicablemente para muchos estudiosos de la “cosa urbana”, el urbanismo en la escala intermedia se desarrolla muy escasamente. Es decir, la creación de nuevos suelos urbanizados, la generación de tejidos urbanos que conforman piezas de nueva ciudad que deberían ser soporte de los diferentes productos inmobiliarios que satisfagan las demandas sociales en las áreas urbanas de dinámica económica y urbanística más positiva, aparecen en nuestras ciudades de manera esporádica, dispersa e insuficiente, no sólo en cantidad sino también, en lo que hace referencia a su calidad y a la solvencia de sus servicios y dotaciones urbanas.

El hecho resulta aún más sorprendente si tenemos en cuenta el continuamente reformulado y aparentemente renovado marco jurídico-urbanístico español y los esfuerzos doctrinales y sofisticadas técnicas instrumentales dirigidas a “urbanizar el urbanizable”, sobre todo el de las áreas del periurbano, los denominados “ensanches”, espacios vertebrales y piezas clave en el modelo de ciudad mediterránea que nos caracteriza.

En concreto, el urbanismo histórico español o, si se prefiere, la actividad urbanística española, ha pivotado siempre sobre dos ejes: actuaciones sobre la ciudad existente, rellenando espacios urbanos internos, reestructurando tejidos en declive, sustituyendo edificaciones obsoletas, física o económicamente degradadas, por nuevas construcciones. Alternativa o simultáneamente, la actividad se ha dirigido a realizar actuaciones de creación de nuevos espacios urbanos mediante la transformación de suelos rústicos en urbanizados, principalmente en las periferias de las ciudades.

En otras palabras, desde que a mediados del siglo XIX la dinámica urbana ocasionada por la incipiente industrialización obligó a derribar los corsés amurallados que impedían el desarrollo natural de las viejas ciudades heredadas del antiguo régimen, el urbanismo español siempre ha pivotado entre la reforma interior y el ensanche, entre la actuación urbanística intra-muros y la operación urbanizadora extra-muros.

Por otro lado, la actividad inmobiliaria –en términos de oferta de producto construido y aunque sólo sea a efectos cuantitativos– se ha producido con cierta normalidad. Seguramente, no se han satisfecho las demandas sociales en lo que respecta a tipologías, localizaciones y, sobre todo, a la adecuación de los precios de la vivienda a las rentas familiares pero, ciertamente, el sector ha ejercido su labor, al menos cuantitativamente, sin grandes altibajos.

Sin embargo, se produce la significativa característica española señalada al comienzo. Ciertamente es que durante la segunda mitad de este siglo, se han llevado a cabo intervenciones urbanizadoras, aunque siempre escasas en su número y generalmente bajo titularidad y financiación de las administraciones públicas, realizadas con el perentorio y urgente objetivo de dotar de vivienda a los masivos contingentes sociales que acudían a las nuevas áreas industrializadas y normalmente localizadas en terrenos metropolitanos, inconexos con la propia ciudad y muy a menudo deficitarios en dotaciones y calidad urbana.

Ciertamente, en la más reciente etapa democrática, ayuntamientos y comunidades autónomas cambiaron aquel modelo deficitario por actuaciones completas y bien dotadas, aunque han continuado siendo cuantitativamente poco relevantes. De hecho, la intervención pública más significativa de los años ochenta y noventa se realiza dentro de la ciudad consolidada, con actuaciones de reequipamiento y reurbanización, precisamente para absorber los déficits generados en las etapas anteriores, acompañadas de intencionadas y esforzadas medidas de apoyo a la vivienda, para facilitar su acceso a las clases sociales de rentas más bajas.

Así mismo, también es cierto que se ha producido otro tipo de urbanización, en este caso de iniciativa privada, igualmente en número limitado, normalmente destinada a segunda residencia, en áreas alejadas a la ciudad (aunque en este caso por motivos diferentes al anterior), y generalmente creada sobre terrenos de propietario único.

Pero, sin embargo, resulta absolutamente patente que la mayor parte de la producción inmobiliaria, sobre todo en esta segunda mitad de siglo, se ha desarrollado sobre la propia ciudad existente, sustituyendo los viejos contenedores edificados por nuevas construcciones de mayor superficie construible y, por lo tanto, con mayor capacidad física para absorber, no sólo las demandas de modernas tipologías de hábitat, sino los incrementos de crecimiento urbano, en un absurdo y obsesivo proceso de reedificación y sobreedificación más allá de lo que pudiera considerarse como una saturación razonable, con las consecuencias derivadas de sobre-densificación urbana, sobre-explotación de los servicios urbanísticos y merma, al fin y al cabo, de calidad de vida social y urbana.

Como resumen muy sintético de la actividad urbanístico-inmobiliaria de la historia contemporánea española y dicho en “frase gráfica”, en España se edifica mucho y se urbaniza poco, y lo poco que se urbaniza no siempre resiste un mínimo test de calidad urbana y ambiental.

#### **UNA APARENTE EXPLICACIÓN A LOS PROBLEMAS**

Indudablemente, semejante “hecho diferencial” español ha preocupado y preocupa a los estudiosos, profesionales y responsables del urbanismo patrio. ¿Por qué ocurre esto?

Una primera respuesta, defendida con entusiasmo por el Tribunal de Defensa de la Competencia y que, no tan sorprendentemente, ha llegado a convencer a algunas personalidades públicas de diferentes adscripciones partidistas, parte de la consideración de que los planes de urbanismo vigentes presentan una presumible escasez de suelo urbanizable y que, como consecuencia de ello, la urbanización resultante del proceso de su producción resulta, lógicamente, aún menor que la clasificada en el planeamiento.

Si la premisa fuera cierta, la solución o, al menos la parte básica de ella, sería bien sencilla: aumentese la oferta de suelo susceptible de ser urbanizado y se acabarán los problemas.

En concreto, en su *Informe sobre Competencia en el Mercado de Suelo Urbano*, el citado Tribunal recomienda que deben definirse “las zonas del territorio nacional no urbanizables de acuerdo con un plan de prioridades públicas en función de valores medioambientales, paisajísticos y ecológicos. El resto del territorio debe ser, en principio, urbanizable”. De hecho, la Ley de Régimen de Suelo y Valoraciones 6 / 98 y el Real Decreto 4.2000 autodenominado de *Medidas Liberalizadoras*, se inscriben en esta línea de pensamiento.

En cualquier caso, ¿es cierto el dato de origen sobre la escasez de suelo urbanizable en la que se basa la tesis enunciada?

Debemos afirmar con toda rotundidad que no es cierta. En el informe elaborado para la Comisión de Expertos en Urbanismo (creada por el Ministerio de Obras Públicas en 1993) sobre “Disponibilidad de Suelo Urbanizable en los Municipios de más de 20.000 habitantes” (Diciembre, 1995), se señala que en el planeamiento vigente de esos 589 municipios (los más dinámicos del Estado: absorben los 2 / 3 de la población total española) existe suelo susceptible de ser urbanizado en una cantidad total de 185.000 ha, lo que supone el 70% de la superficie actualmente urbanizada en esas ciudades españolas (255.000 ha aproximadamente).

En otras palabras, en España existe una oferta de suelo clasificada y calificada suficiente para urbanizar una superficie equivalente a las dos terceras partes de todo lo que se ha urbanizado “desde los romanos hasta nuestros días”.

Pongamos un ejemplo regional. En la Comunidad Valenciana, los 540 Planes de Urbanismo correspondientes a los 540 municipios que la integran, todos ellos redactados y aprobados en los años ochenta por sus corporaciones democráticas, clasifican en “números redondos”, 75.000 ha de suelo susceptible de ser urbanizado (urbanizable y apto para urbanizar), equivalente en este caso, en la práctica, a otras tantas hectáreas de suelo que los mismos planes clasifican como urbano. Es decir, en el país valenciano, la oferta se iguala a la superficie urbanizada a lo largo de toda su historia urbana. La mera constatación de estos datos demuestra sin más el error de partida de la tesis desarrollista apuntada.

“... en España existe una oferta de suelo clasificada y calificada suficiente para urbanizar una superficie equivalente a las dos terceras partes de todo lo que se ha urbanizado desde los romanos hasta nuestros días.”

#### **EFFECTOS PERVERSOS DERIVADOS DE UNA RECLASIFICACION INDISCRIMINADA**

Porque si la oferta de urbanizable se extralimita masiva e indiscriminadamente, no es que suponga un cierto e inocuo placebo que, en el peor de los casos, no solucionaría el problema de escasez de suelo urbanizado existente, sino que, lo que es más grave, conllevaría efectos enormemente negativos e indeseables para el desarrollo urbanístico y socio-económico de nuestro territorio.

De hecho, quebraría el modelo histórico de ciudad mediterránea, continua, integrada y sostenible. Potenciaría un modelo disperso, discontinuo y difuso, dependiente indisolublemente del automóvil para su conectividad, disgregador de su cohesión social y, desde la mera óptica economicista, generador de altísimos costos infraestructurales, difícilmente asumibles por los operadores privados y, por lo tanto, acabarían trasladándose bien al precio final del producto (con lo que no se reducirían los costos) o, en muchos casos, a la comunidad (de acuerdo al viejo método de socializar las cargas y privatizar los beneficios). El círculo se cerraría con el inconveniente añadido de su degradación progresiva, dado el difícilmente soportable mantenimiento posterior por los ayuntamientos.

Por otro lado, generaría fuertes tensiones alcistas en el valor de la totalidad del suelo reclasificado aumentando, aún más, las expectativas especulativas de los suelos localizados en la primera corona periurbana (los “ensanches”), lo que potenciaría, aún más, su retención ociosa en función del “valor de espera” sobrevenido.

Finalmente, debe señalarse que éste no es un modelo teórico que pudiera ser oportuno o razonable ensayar. Desgraciadamente, es un modelo ya conocido y ha sido experimentado en España en los años sesenta y setenta llamados del “desarrollismo” (recordemos los Decretos de Liberalización Industrial, la Ley de Centros y Zonas y demás medidas de potenciación de la actividad inmobiliaria al margen del planeamiento) con las lamentables consecuencias sociales, urbanas y económicas de todos conocidas y que aún, en muchos casos, se están intentando paliar.

#### **HACIA UN MODELO DE DESARROLLO URBANO DESEABLE Y SOSTENIBLE**

Consecuencia de lo señalado, parece razonable abandonar teorías simplistas que pretenden solventar problemas muy complejos de manera casi mágica y disponerse a analizar, con el rigor que el conocimiento y la experiencia procuran, las auténticas causas que explican que la actividad urbanizadora en España, en la escala intermedia, no se produzca de manera racional. Pero es que, además, como se deduce de lo hasta ahora expuesto, el problema no sólo está en que se genere suficiente suelo urbanizado –que también–, sino que se produzca en las localizaciones idóneas desde la óptica de la racionalidad territorial, de la eficacia económica y de la tradición urbanística mediterránea y que, simultáneamente, responda satisfactoriamente a las demandas sociales en lo que se refiere a tipologías, calidad ambiental y precio final del producto.

De hecho, la práctica totalidad de los planes de urbanismo españoles vigentes, recogiendo las indudables demandas históricas anteriores que ya se encuentran afortunadamente cristalizadas en la denominada “cultura del plan”, localizan la mayor parte de sus suelos urbanizables en las áreas contiguas a la ciudad consolidada existente, en sus “ensanches”, a la vez que plantean reestructuraciones urbanas en áreas internas a la misma que permanecen ociosas y han devenido económica o urbanísticamente obsoletas (viejas instalaciones militares, tejidos industriales en declive...), sin perjuicio de eventuales actuaciones aisladas, siempre de marcado carácter singular.

La finalidad es clara: completar la ciudad desde la escala intermedia, recomponer su tejido urbano, aprovechar las sinergias que la “vieja ciudad” ha creado y, complementariamente, mejorar de manera intencionada, mediante el reequipamiento y la recualificación espacial y social, la rica y poderosa estructura urbana preexistente. En el fondo, responden al viejo paradigma que debe presidir cualquier modelo que se precie de desarrollo sostenible, “crecer para mejorar”.

Ahora bien, ¿cómo operar en una economía social de mercado (la Constitución *dixit*), para movilizar hacia la urbanización éstas áreas de suelo acotadas, donde convergen todas las demandas y se confrontan todos los intereses? ¿por qué ha sido tan difícil –cuando no imposible– urbanizar correcta y ordenadamente esos suelos en los últimos cincuenta años?

#### **EL ORIGEN DE LOS PROBLEMAS.**

##### **EL PROPIETARIO DE SUELO COMO HEGEMÓNICO AGENTE URBANIZADOR**

La primera razón se encuentra en las características propias que definen el mercado de suelo urbano. De todos es conocido (aunque no parece que por todos entendido, como la experiencia nos enseña) las características monopolísticas que singularizan al mercado de suelo y que lo diferencia de otros mercados de bienes y productos de la actividad económica occidental. Las peculiaridades del suelo urbano, su localización fija, inmóvil e irreplicable, su capacidad para apropiarse de cuantas plusvalías se generen en su entorno por decisiones ajenas, su tendencia a la opacidad etc., son características intrínsecas al mercado (o, más propiamente, a los segmentados mercados) de suelo urbano, que le confieren un concreto estatuto de claras tendencias inflacionistas y marcado sentido monopolizador que explican, en gran medida, no sólo las enormes dificultades históricas que siempre han existido para su movilización (en razón de su función social), sino la obsoleta y rancia concreción del concepto de propiedad urbana que en ciertos círculos aún subsiste en nuestro país.

Actuación urbanizadora privada.  
Urbanizador: Lubaza,  
Benicassim, Castellón.



Pero si ésta es una razón intrínseca al propio sistema urbano, existe una segunda razón menos “esencial” pero más operativa y eficaz, que viene a explicar la falta de actividad urbanizadora española: el otorgamiento de la facultad de urbanizar a los propietarios de suelo.

El problema viene derivado de una vieja confusión entre el “derecho a edificar” y el “derecho a urbanizar”, cuyo origen habría que buscarlo a mediados del siglo pasado ante las circunstancias históricas, políticas y socio-económicas acaecidas en la España isabelina. De hecho, la primera Ley de Ensanche de 1864, con el objeto de resolver la ejecución de la nueva ciudad ante la crisis fiscal española de la época y el fracaso consiguiente de la gestión pública en la creación de las infraestructuras y servicios urbanos que los ensanches conllevaban, procede a privatizar la ejecución y financiación de las mismas y para ello adopta una decisión de enorme trascendencia para el futuro de nuestro urbanismo: identifica al propietario de terrenos como agente urbanizador, protagonista a partir de ese momento, con carácter de práctica exclusividad, del proceso de producción de la nueva ciudad.

Alejándose ya, desde entonces, de los modelos europeos de ejecución pública del urbanismo (ley francesa de 1841, por ejemplo), el legislador español plantea el otorgamiento de la facultad de urbanizar a los propietarios del ensanche, incentivándoles para ello con la atribución anticipada (cuando aún los terrenos no están urbanizados) del derecho a edificar en los solares resultantes.

En virtud de esta doble facultad (urbanizar-edificar) y desde la óptica del propietario, la urbanización pasa a ser una actuación accesoria de la edificación que el titular de la facultad se ve obligado a realizar para poder extraer las plusvalías que le rentabilizarán la operación inmobiliaria. Es decir, la urbanización se perfila ya como carga y la edificación como el beneficio. Dicho de otra manera, la urbanización, las infraestructuras urbanas que conforman el espacio público de nuestras ciudades, sus calles, plazas, jardines, etc. pierden su sustantividad colectiva propia, convirtiéndose en una carga necesaria y accesoria para la edificación lucrativa, transmutándose, de esta sutil forma, lo público en subsidiario de lo privado.

Esta concepción del proceso urbanizador, quizás apropiada para una sociedad escasamente industrializada como era la española de mediados del XIX, en la que la tierra constituía un

“... la propia lógica del sistema exige, como condición básica y previa, la obligación de la totalidad de los propietarios afectados por la actuación urbanizadora a integrarse en una fórmula societaria empresarial (Junta de Compensación).”

bien básico en la producción económica, fue cristalizando aún más en las siguientes legislaciones que regularon los Ensanches y posteriormente se perfeccionó en la Ley del Suelo de 1956 y sus ulteriores reformas hasta nuestros días, sin apenas alteraciones (sólo quebrada por el escasamente utilizado urbanizable no programado), constituyendo una extraña singularidad en nuestro entorno europeo. Singularidad que se refuerza aún más, cuando se introduce el deber de urbanizar en plazo, como medida compensatoria al otorgamiento hegemónico del derecho a urbanizar que se ha dado a los propietarios, con la finalidad de impedir eventuales retenciones especulativas de suelo.

Como consecuencia de la concepción del modelo diseñado aparece, en primer lugar, el derecho-deber de los propietarios a urbanizar, lo que obliga a desarrollar técnicas jurídico-urbanísticas complejas y sofisticadas que regulen su ejecución.

Complejas porque cualquier actuación urbanizadora que pretenda desarrollar una “unidad residencial” media que permita una mínima convivencia social y urbana (300-500 viviendas), necesita una superficie de desarrollo normal de 5-10 hectáreas, lo que supone la inclusión de numerosos propietarios, sobre todo en las áreas periurbanas (los ensanches), dada la atomización histórica a la que este territorio se ha visto sometido. Pero, si el modelo adoptado ha decidido que son los propietarios quienes deben realizar la urbanización, la propia lógica del sistema exige, como condición básica y previa, la obligación de la totalidad de los propietarios afectados por la actuación urbanizadora a integrarse en una fórmula societaria empresarial (Junta de Compensación). Esta opción exige que nadie pueda impedir la actuación urbanizadora, por lo tanto la adscripción se garantiza bajo amenaza de expropiación. Pero además, las técnicas jurídico-urbanísticas que deben regular el nuevo proceso de producción de ciudad alcanzan obligadamente un alto grado de sofisticación. Si se quiere garantizar una razonable “paz social” dentro de esa “comunidad forzosa” que es la Junta de Compensación, habrá que desarrollar una instrumentalización “justa y equitativa” que reparta las cargas y los beneficios que la actuación ejecutiva conlleva, redistribución del suelo a través de la reparcelación, regulación de los pagos de la obra urbanizadora, apropiación proporcional por cada propietario de los nuevos aprovechamientos urbanísticos que el Plan les otorga, etc., y siempre bajo la “garantía expropiatoria” del disidente que no acepte voluntariamente el obligado papel societario-empresarial a que el singular sistema creado implacablemente le conduce.

En segundo lugar, si afortunadamente los propietarios supervivientes del proceloso proceso de transformación del suelo urbanizable, tras lograr salvar todos los obstáculos y problemas que la ejecución urbanizadora conlleva, tras haberse convertido en ejemplares empresarios inmobiliarios, haber gestionado correctamente la actuación, haberla financiado solventemente y haber tenido, segura y lamentablemente, que “fagocitar” (expropiar) a algún compañero que desfalleció en el intento, llegan a concluir la aventura-urbanización proyectada, los ahora propietarios de solares se encuentran con un nuevo derecho-deber: el de edificar en plazo concreto, de nuevo bajo riesgo de expropiación, las edificaciones que el Plan les ha otorgado. Tras haber llegado a ser expertos urbanizadores, deben reconvertirse de nuevo y pasar a ser eficaces promotores-constructores de edificios. Con ello, se cierra el círculo que el sistema conlleva: la producción de nueva ciudad deberán llevarla a cabo los propietarios de su suelo, primero ejecutando su urbanización y, posteriormente, edificando los solares resultantes.

Pues bien. Esta dualidad instrumental, derecho a urbanizar-derecho a edificar (entrecruzado con el deber de ejecutarlo en plazo) que el largo, sofisticado y complejísimo procedimiento que la singularidad del urbanismo hispano mantiene casi inalterado desde el XIX, es el que conduce, seguramente, a la confusión de muchos profesionales del tema que acaban entendiendo que no existen dos derechos independientes, sino que conforman uno solo que se cristaliza en el que denominan “derecho a la propiedad urbana”.

Sin embargo, aunque de manera un tanto bochornosa a estas alturas de la historia, parece necesario exponer una aparente “perogrullada”: que edificar y urbanizar son dos actividades

distintas, no sólo desde la mera y obvia diferenciación de su materialización constructiva, sino desde sus especiales condiciones y características jurídico-urbanísticas. Veámoslo.

#### **LAS FACULTADES DE URBANIZAR Y EDIFICAR**

Partamos de la pregunta más simple: ¿qué es urbanizar? Urbanizar –en nuestro caso el suelo urbanizable que los planes clasifican como tal– no es otra cosa que crear infraestructuras de uso y dominio público. Es crear y construir calles, avenidas urbanas y sus espacios públicos, es disponer las redes de abastecimiento, saneamiento, alumbrado y demás servicios públicos, es ajardinar los parques y tratar los espacios libres de la ciudad. Es, al fin y al cabo, crear espacios dotacionales de carácter público, que jurídicamente responden a un interés general y colectivo (Artículo 47 de la Constitución Española) y que físicamente superan y trascienden, normalmente, el tamaño de la trama catastral privada.

Otra cosa es edificar las parcelas colindantes a las nuevas calles creadas, construir en los “solares” resultantes de la acción de urbanizar. Qué duda cabe que llevar a cabo la edificación permitida en una parcela urbana concreta, siempre que lo haga de acuerdo a las prescripciones urbanísticas que el Plan establezca, es una facultad que forma parte de la esfera privada, bien del propietario o bien de un tercero con el permiso de éste.

Pero construir infraestructuras de uso y dominio públicos no es tarea natural del dueño del terreno en que se van a implantar. ¿Se construirían suficientes carreteras, aún de peaje, si responsabilizáramos de ello a los titulares de los campos afectados?

La urbanización “urbana” es una clara función pública que se conforma como servicio público y que goza de la misma naturaleza jurídica que la ejecución de cualquier otra infraestructura de uso y dominio público (carreteras, ferrocarriles, etc.), y que, en consecuencia, no constituye una característica immanente a la propiedad del suelo.

Pues bien, a pesar de las sustanciales diferencias señaladas, tanto funcionales como jurídicas, la legislación histórica española, tal como ya hemos visto (y dejando al margen la excepción singular del urbanizable no programado) viene considerando a la urbanización como una facultad privada, y sobre esta base reguladora y sin perjuicio de la actuación administrativa por razón de utilidad pública, la actuación urbanizadora de iniciativa privada, en la práctica, sólo puede ser desarrollada por los titulares del suelo.

¿Qué consecuencias para el desarrollo urbano, para la “producción de ciudad” en su escala intermedia conlleva este sistema?

#### **LA INEFICIENCIA DEL SISTEMA TRADICIONAL**

Como es normal, los propietarios de suelo urbanizable no son (no tienen por qué ser) empresarios inmobiliarios, por lo que su tendencia natural consistirá en mantener ociosos sus terrenos o a solicitar por ellos, si se encuentran en localizaciones urbanas demandadas sectorialmente (los ensanches, por ejemplo) los precios inflacionados que consideren adecuados a las expectativas generadas.

Por otro lado, el empresario-urbanizador que quiera ejercer su actividad profesional, deberá previamente convertirse en propietario mediante la asociación voluntaria con la totalidad de los propietarios de la actuación urbanizadora señalada en el Plan o mediante la adquisición, en ese mercado monopolista que es el del suelo, de la totalidad del terreno que conforma la actuación. Bien es cierto que puede iniciar la actuación con el 60% de la superficie, pero como ya hemos visto, el sistema obliga a la disposición final de la totalidad del mismo. El propietario minoritario que se resista deberá ser expropiado a favor del titular mayoritario.

Si a ello le añadimos una enorme burocratización de los procedimientos de tramitación derivados del objetivo fundamental de la legislación histórica española, consistente en

garantizar los derechos “inalienables” de los titulares del suelo frente a la función social del urbanizable, se acaba consiguiendo que el tiempo medio de maduración administrativa de un expediente de urbanización, si es que tiene la fortuna de llegar a término (desde que se inicia la tramitación hasta que las máquinas puedan entrar a urbanizar), alcance normalmente los diez años (cuatro - cinco para el planeamiento y cuatro - cinco para la ejecución), plazo inasumible –tanto desde la óptica financiera como de la certidumbre de la inversión– para la práctica totalidad del sector inmobiliario español.

En cualquier caso, las características señaladas acaban forzando a las empresas al aumento artificial de sus carteras inmobiliarias al tener que adquirir la totalidad del suelo objeto de la actuación y a financiar la totalidad de las obras de urbanización, produciendo como consecuencia, bien la expulsión del mercado de las de menor potencia financiera, bien el abandono de la actividad urbanizadora de producción de suelo y acudir al urbano a edificar directamente; en cualquier caso, la ineficiencia económica del sistema.

Téngase en cuenta que una de las más graves consecuencias de que “no se urbanice el urbanizable” es la intervención masiva y extralimitada sobre la ciudad consolidada, con el objeto de paliar las demandas sociales de productos inmobiliarios, tal como ya hemos comentado al inicio de la ponencia. La desfiguración y sobredensificación que muestran las ciudades españolas frente a las de nuestro entorno europeo aquí tienen su lamentable explicación. Y esto no sólo es pérdida de calidad de vida y de identidad histórica, sino que también supone una extraordinaria ineficiencia económica difícil de cuantificar, dada la enorme repercusión multidireccional y sectorial que ello conlleva.

Otra salida paliativa a la falta de urbanización, también de gravísimos efectos en este caso territoriales, es la que se dirige a la ocupación indiscriminada del no urbanizable. Mediante actuaciones individualizadas realizadas al margen de la legalidad urbanística, amparadas en la falta de control urbanístico (cuando no en cierta connivencia pública basada en un falso concepto de solidaridad mal entendida) o apoyadas en “distraídas” y genéricas medidas normativas de planeamientos escasamente rigurosos (cuando no rayanos en lo fraudulento), se ha ido “urbanizando el no urbanizable” de manera espontánea y caótica, hipotecando su uso o su desarrollo racional y degradando tanto sus valores ecológicos como sus eventuales recursos económicos primarios que deberían ser preservados para garantizar un deseable y necesario desarrollo territorial, equilibrado y sostenible de nuestro medio natural y urbano.

#### **NECESIDAD DE REFORMULAR LA GESTIÓN DE LA URBANIZACIÓN**

Sin embargo, si la ejecución de las infraestructuras urbanas (la urbanización) es, como hemos visto, una función pública que afecta a servicios públicos, la gestión de su desarrollo siempre será pública, pudiendo ejercitarse, bien mediante la modalidad de gestión directa por la propia administración y con cargo a sus presupuestos públicos, bien mediante la modalidad de gestión indirecta, delegando esa facultad pública en un urbanizador privado, propietario o no de los terrenos, elegido de acuerdo a las clásicas condiciones de concurrencia y publicidad exigibles y preceptivas para cualquier modelo con características de concesión administrativa.

Con ello no sólo seremos más respetuosos con las características y contenido jurídico propio de la acción urbanizadora, sino que nos permitirá romper el bloqueo monopolista que domina el mercado de suelo urbanizable, al introducir elementos de competencia en el mismo.

Por otro lado, este modelo de gestión se integra perfectamente en la mejor cultura de la planificación urbanística europea: potencia la actividad urbanizadora y facilita que se realice con las características y en las localizaciones que el Plan haya considerado idóneas para ello (por ejemplo, los ensanches) y posibilita un sistema de gestión concertada administración-urbanizador-propietarios muy acorde, en este caso, a la vieja tradición española del tráfico inmobiliario-mercantil, el llamado “sistema de aportación”.

“Urbanizar –en nuestro caso el suelo urbanizable que los planes clasifican como tal– no es otra cosa que crear infraestructuras de uso y dominio público. (...) Es, al fin y al cabo, crear espacios dotacionales de carácter público, que jurídicamente responden a un interés general y colectivo (Artículo 47 de la Constitución Española) y que físicamente superan y trascienden, normalmente, el tamaño de la trama catastral privada.”

En efecto, el urbanizador, como “delegado público”, será el responsable de ejecutar las infraestructuras y servicios de la actuación urbanizadora en los plazos y con las calidades, costes y demás compromisos que se hayan fijado en la adjudicación en competencia, realizándolas bajo el control público correspondiente, y financiará la actuación mediante el traslado de los costes de la misma a los propietarios de los terrenos, verdaderos y finales beneficiarios del aprovechamiento urbanístico que el Plan hubiera otorgado al suelo. De acuerdo a ello, la retribución que ha de recibir el urbanizador, si bien puede adoptar la modalidad de pago en metálico, la experiencia nos demuestra que se opta por la modalidad de “pago en especie”, es decir, en parcelas edificables (en aprovechamiento) de valor equivalente a las cuotas de urbanización que corresponderían en la opción de pago en metálico.

De esta forma “escasamente traumática” para los intereses en juego, se consigue culminar el proceso concertado de producción de suelo de la siguiente forma: la Administración recibe las infraestructuras, dotaciones públicas y el aprovechamiento que legalmente le corresponda, perfectamente urbanizados, el urbanizador habrá recibido parcelas edificables (cuantificadas en la adjudicación en competencia) para compensar los costes de urbanización asumidos (o la retribución en metálico, si se hubiera optado por esa modalidad) y los propietarios originales del suelo recibirían parcelas edificables, manteniendo la totalidad del aprovechamiento “susceptible de apropiación” que les otorga el Plan si retribuyeron al urbanizador en metálico, o minoradas en la parte proporcional correspondiente si lo realizan en aprovechamiento.

Por otra parte, nada impide que los propietarios “emprendedores” puedan disponer de un régimen preferencial para urbanizar sus terrenos, a manera de “excepción licitatoria”, en determinadas condiciones. Por ejemplo, si manifiestan fehacientemente su voluntad de asumir directamente la actuación en igualdad de condiciones y en plazos más breves.

Lo que se persigue es potenciar la actuación urbanizadora en la escala intermedia de los terrenos social y urbanísticamente adecuados para ello, debidamente definidos en el Plan, adoptándose la decisión de su ejecución (programación) cuando la Administración considere que es oportuno, bien de oficio o a instancia de parte, pero siempre primando la posición más emprendedora y facilitando el desarrollo urbanístico al agente social que toma la iniciativa urbanizadora-inversora dentro del preceptivo procedimiento concurrencial.

En cualquier caso, deberá procurarse una regulación del sistema de adjudicación de la obra urbanizadora de manera que impida posibles tendencias inflacionistas o riesgos de actuaciones impropias para la finalidad que se persigue. En este sentido, los requisitos básicos de adjudicación deben ser de carácter cualitativo, como son, por ejemplo, el menor plazo de ejecución, la oferta económica más barata a igualdad de calidad de urbanización o mayores calidades a igualdad de costos, el acuerdo con mayor número de propietarios, etc. Así mismo, deberán regularse muy cuidadosamente las relaciones jurídico-administrativas entre urbanizador, propietarios y Administración actuante para garantizar la transparencia y seguridad del procedimiento, como son, por ejemplo, la definición de las garantías de la ejecución y de la disposición de las retribuciones y depósitos efectuados mediante actuación fiduciaria de la administración.

#### **PROGRAMACIÓN LÚCIDA DE LA PRODUCCIÓN DE CIUDAD**

Una consecuencia muy importante que se deriva del modelo expuesto es que el sistema permite una programación “inteligente” de la ejecución de la urbanización mediante su adecuación a la realidad cambiante.

“Pero construir infraestructuras de uso y dominio públicos no es tarea natural del dueño del terreno en que se van a implantar. ¿Se construirían suficientes carreteras, aún de peaje, si responsabilizáramos de ello a los titulares de los campos afectados?”

En efecto, frente a la programación rígida y cerrada de la legislación tradicional que preveía a cuatro y ocho años vista la secuencia de la urbanización sin conocer, obviamente, ni las políticas urbanísticas, ni las demandas sociales, ni las condiciones de mercado que pudieran existir en ese horizonte, se contraponen este nuevo modelo de toma de decisiones, tanto por la Administración actuante como por los particulares, que permite llevarlas a cabo en cada momento concreto, sobre bases ciertas de utilidad pública o de viabilidad de mercado.

La flexibilidad y adecuación a la realidad que conlleva este modelo, siempre bajo control público y respeto al planeamiento establecido, permite la quiebra de otra rigidez estructural que encorsetaba, de manera grave, la gestión y la producción de la ciudad.

Obviamente, en el modelo expuesto los Planes deben disponer de un documento que defina la estrategia de crecimiento de la ciudad, que explicita la lógica funcional de ocupación de su territorio, las condiciones objetivas que deben cumplir las eventuales actuaciones urbanizadoras de acuerdo a un modelo establecido para evitar crecimientos discontinuos o inconexos ilógicos en un planeamiento racional. Pero, lo que ya no conllevará esta “estrategia de desarrollo” son las consecuencias jurídico-normativas y, sobre todo, las jurídico-económicas que tanto lastran y perjudican al racional proceso de producción de ciudad. Pasemos a verlo más detenidamente.

“La urbanización ‘urbana’ es una clara función pública que se conforma como servicio público y que goza de la misma naturaleza jurídica que la ejecución de cualquier otra infraestructura de uso y dominio público...”

#### **EFFECTOS JURÍDICO-ECONÓMICOS DE LA RECLASIFICACIÓN DE SUELO EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL**

Un aspecto clave y fundamental de enorme repercusión social es el derivado de las consecuencias económicas que conlleva la reclasificación urbanística del suelo en la legislación histórica española.

En nuestro viejo sistema legal novocentista, tal como ya hemos visto, el otorgamiento de la facultad de urbanizar conlleva la atribución de la de edificar lo que, traducido a la legislación del suelo estatal vigente, significa que la mera reclasificación por un Plan General de un suelo rústico a urbanizable programado (o apto para urbanizar de Normas Subsidiarias) de las leyes de 1975 o de 1990, o del regulado en el Artículo 16-1 de la vigente Ley 6 / 98, conlleva el otorgamiento al titular del suelo del aprovechamiento urbanístico que el Plan prevé, lo que significa que pase automáticamente del valor legal inicial (rústico) a valor legal urbanístico (residual, función de sus expectativas), lo que puede suponer un incremento entre el 1.000 y el 10.000% (de 50 a 5.000 ptas. por cada m<sup>2</sup> de suelo bruto, por ejemplo, en la reclasificación de un baldío de secano a un residencial de VPO de densidad media de 60 vivs./ha).

En otras palabras, la mera decisión administrativa de clasificar unos suelos concretos para que la ciudad se desarrolle por ellos en función del interés general (Art. 47 CE), supone que el propietario de los mismos, sin haber hecho nada para merecerlo (al menos “nada confesable”), recibe unas espectaculares plusvalías, establecidas legalmente, y que no tienen parangón en ninguna otra actividad económica regulada en el derecho comparado. Y esta revalorización permanecerá vigente desde que se aprueba el Plan hasta que se revise (10 - 15 años) y, lo que es aún más sorprendente: en muchos casos, si se revisa “a la baja”, habrá que indemnizar al propietario por ello. En esta sorprendente extravagancia jurídico-económica, radica la principal causa de la “mala reputación” que viene sufriendo el urbanismo español en las últimas décadas.

Si la reclasificación del suelo conlleva los efectos jurídico-económicos apuntados y a ello le añadimos el otorgamiento directo de la facultad de urbanizar a los propietarios del suelo con características de práctica exclusividad, acabamos de crear un mercado perverso, especulativo y opaco, generador de enormes y espurios beneficios, en el que los intermediarios de futuros, mediante la venta-reventa, clasificación-reclasificación, “harán su agosto” a costa del interés

general y de la racionalidad del desarrollo urbano, proceso que, en ocasiones, acaba contaminando, lamentablemente, a las propias instituciones que deberían impedirlo. Termina haciéndose realidad aquel cínico aforismo de “la tierra para el que la reclasifica”.

Pues bien, el nuevo modelo que estamos describiendo en esta ponencia, termina con ese problema. La clasificación como urbanizable no conlleva la artificiosa revalorización legal descrita. Sólo cuando se adjudica la urbanización (cuando “se programa”), tras el procedimiento concurrencial correspondiente, es decir, cuando se asume voluntariamente el compromiso fehaciente, público y personalizado entre el urbanizador privado y la Administración, compromiso cierto de inversión con las garantías pertinentes y las penalizaciones oportunas para el caso de incumplimiento, plazos de ejecución y demás condiciones contractuales, sólo en ese momento se producen los efectos valorativos derivados de la reclasificación. Se pasa del régimen jurídico del Art. 16-2 de la Ley 6 / 98 (valor rústico, Art. 27-2) al del Art. 16-1 (valor residual, Art. 27-1).

Es decir, frente a la concepción “estática” de identificar los “programados” y “no programados” en el Plan desde una incierta visión profética con las perversas consecuencias señaladas, se propone una identificación “dinámica” entre ambos, adquiriéndose la condición de “programado” cuando se asume el compromiso inversor de manera fehaciente.

“... mediante la modalidad de gestión indirecta, delegando esa facultad pública en un urbanizador privado, propietario o no de los terrenos, elegido de acuerdo a las clásicas condiciones de concurrencia y publicidad exigibles y preceptivas para cualquier modelo con características de concesión administrativa.”

En este sentido, debe entenderse más como una “reclasificación personalizada” del adjudicatario de la urbanización, no transferible en principio, frente a la permanencia y transmisibilidad del suelo reclasificado en el procedimiento anterior. Téngase en cuenta que si el urbanizador “reclasificado” incumple las condiciones asumidas en la adjudicación y como resultado se frustra el programa, sin perjuicio de la ejecución de las penalizaciones oportunas, el suelo volverá, en su caso, a la condición originaria de “no programado” y, en consecuencia, al valor inicial que le correspondía.

#### LA NECESARIA REFORMULACIÓN DEL VIEJO SISTEMA LEGAL DE PLANEAMIENTO

Otro aspecto fundamental que afecta sustantivamente al urbanismo de escala intermedia que esta ponencia está analizando, es el derivado del sistema de planeamiento en lo que hace referencia a la forma de entender y expresar la configuración de la ciudad futura.

La legislación estatal prevé el suelo urbanizable como áreas de territorio definidas por parámetros abstractos (densidad residencial, aprovechamiento urbanístico, usos globales...), pero traslada la responsabilidad de la definición de su forma urbana a los propietarios-titulares del suelo, auténticos agentes designados para su desarrollo, como ya hemos tenido ocasión de analizar anteriormente.

Éstos, intentando lógicamente maximizar sus beneficios, plantearán indefectiblemente en sus planes parciales la localización de los usos lucrativos propios en las mejores parcelas, relegando las dotaciones, zonas verdes y viarios a las zonas de peores condiciones topográficas o topológicas. El resultado es tristemente constatable en nuestras periferias urbanas: espacios urbanos amorfos, discontinuos e inconexos, zonas verdes inutilizables por sus exiguas dimensiones, cuando no en barrancos de inaccesibles pendientes o en áreas de protección viaria, dotaciones mal orientadas o lindantes a fuentes de contaminación acústica o atmosférica, etc.

De aquí se deduce la necesidad y la conveniencia de retomar aquella cultura urbanística que caracterizó al mejor urbanismo español del siglo XIX, que anticipaba la forma de ciudad futura, y que muchos planes de la generación de los ochenta adoptaron, aunque ausentes de consecuencias jurídicas al no tener base legal para ello.

En este sentido, parece razonable enfatizar la publicación de la ordenación urbana, determinar legalmente que sean los Planes Generales los que pormenoricen, con el nivel de plan parcial, el suelo urbanizable previsto en ellos y, como mínimo, el prioritario a corto y medio plazo

(los ensanches). Con ello, se conseguirán varios objetivos. En primer lugar, garantizar que el espacio público, su geometría urbana, sea coherente con el territorio por el que discurre y con la ciudad preexistente, al tener que ser definido por los mismos técnicos y políticos que están reflexionando y formalizando la ciudad de manera global en la redacción del Plan General.

En segundo lugar presenta dos objetivos de clara trascendencia práctica para el urbanismo de escala intermedia que estamos contemplando. Por un lado, si se asume el diseño del Plan (aunque pueda proponerse su modificación, obviamente), ya no sería necesaria la redacción ni tramitación de plan parcial alguno, con el ahorro de tiempo y dinero que ello supone. Por otro lado, al tener pormenorizado el diseño (y sobre la base del aprovechamiento tipo como referente de igualación) se posibilita la delimitación en Unidades de Ejecución (ámbitos de gestión) casi tan pequeñas como se quiera adecuando, de esta forma, el tamaño de las operaciones urbanizadoras a la dimensión financiera del tejido empresarial inmobiliario español, fundamentalmente conformado por pequeñas y medianas empresas constructoras y / o promotoras, propiciándose, de esta forma, la posibilidad de intervención en el proceso de producción de suelo urbanizado (al competir en mejores condiciones) a unas empresas que hasta ahora tenían vedado este campo de actividad, obviándose, de esta manera, el posible riesgo oligopolista que pudieran ejercer las grandes empresas urbanizadoras en el caso de que sólo existieran escasas actuaciones de grandes dimensiones (a la manera de los PAUs de la legislación estatal).

Otro aspecto fundamental que no debe dejar pasar la necesaria reformulación del sistema de planeamiento, es el que hace referencia a las determinaciones jurídico-normativas del Plan General.

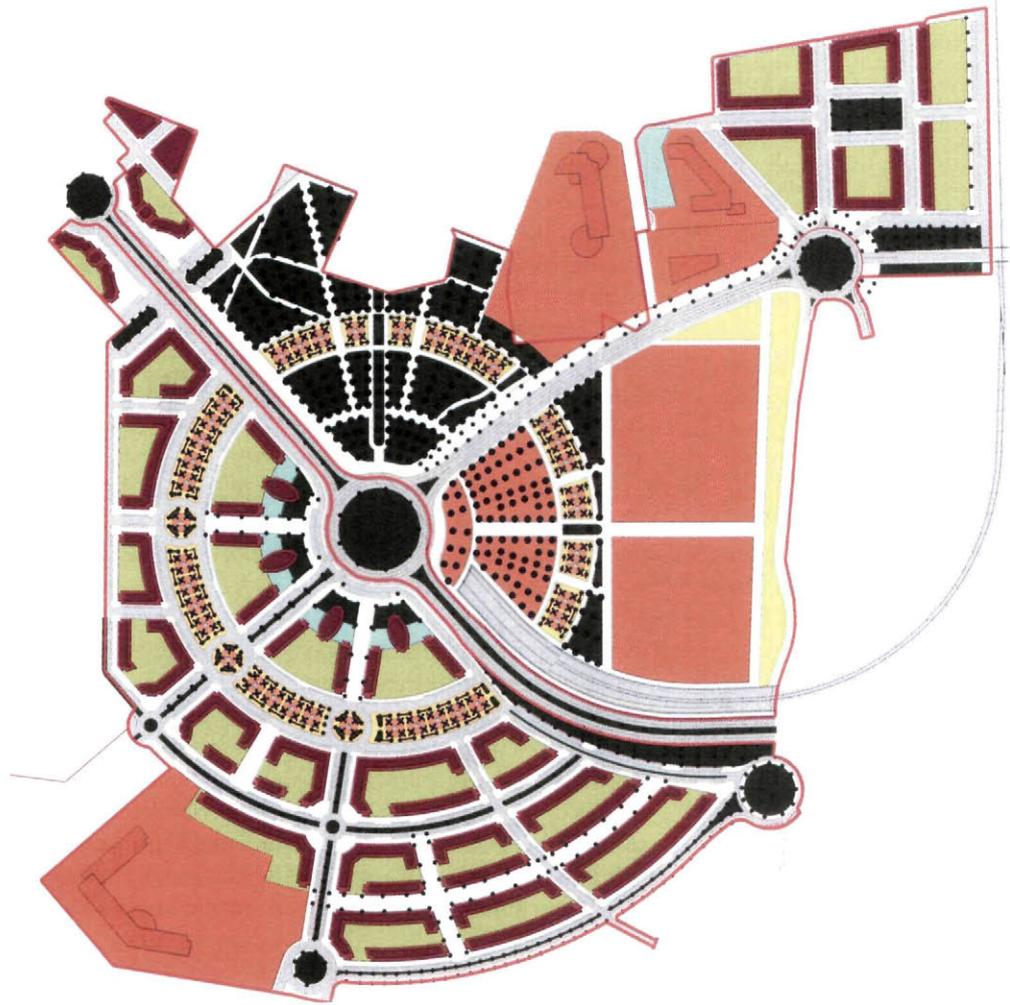
Los diferentes niveles de decisiones que los planes conllevan y el nuevo marco constitucional que orienta las competencias urbanísticas entre ayuntamientos y comunidades autónomas, aconsejan desagregar las determinaciones del Plan en dos categorías, como mínimo: las que constituyen la estructura identificatoria del Plan de aquellas que suponen un desarrollo pormenorizado de las mismas. Es decir, aquellas infraestructuras y dotaciones que definen el “esqueleto” del modelo territorial físico a nivel “ciudad” (de cualquier titularidad) así como las determinaciones jurídicas globales que les dan contenido (la clasificación, los usos globales, las densidades y los aprovechamientos tipo, etc.) conformarían la “ordenación estructural” del Plan, mientras que las infraestructuras y dotaciones de nivel “local”, así como las determinaciones que configuran la forma de ciudad y los usos pormenorizados (ordenanzas urbanísticas y de usos compatibles, etc.), conformarían la “ordenación pormenorizada” del Plan.

De acuerdo a ello, se podría realizar una redistribución competencial, correspondiendo a la comunidad autónoma la aprobación de las determinaciones de la “ordenación estructural” mientras que a los ayuntamientos les correspondería las de la “ordenación pormenorizada”. Con ello, no sólo se satisfaría una vieja aspiración municipal de asunción de competencias sobre la base del principio de subsidiariedad, sino que se otorgaría una agilidad insospechada a la tramitación burocrática del planeamiento de escala intermedia. Téngase en cuenta que sobre la base de concertación que supondría el nuevo modelo de Plan General, la decisión para la aprobación de cualquier expediente urbanizador, en tanto no se modifique la “ordenación estructural”, correspondería exclusivamente al ayuntamiento y nada impide que todo el proceso pueda llevarse a cabo en un solo acuerdo plenario.

“... los requisitos básicos de adjudicación deben ser de carácter cualitativo, como son, por ejemplo, el menor plazo de ejecución, la oferta económica más barata a igualdad de calidad de urbanización o mayores calidades a igualdad de costos, el acuerdo con mayor número de propietarios, etc.”

#### **LA EXTENSIÓN DEL MODELO A LA CIUDAD CONSOLIDADA. EL PAPEL DEL EDIFICADOR Y DEL REHABILITADOR**

Hasta aquí la explicación del modelo que permite la producción de nuevo suelo urbanizado compaginando de manera concertada e inteligente la función pública del urbanismo que la actividad urbanística comporta, con la actividad empresarial más emprendedora, coincidente o no con la propiedad del suelo susceptible de ser urbanizado. Pero, mientras tanto, la ciudad



preexistente, el suelo urbano de los planes vigentes, permanece casi abandonado a su suerte. ¿Qué puede innovarse para paliar los desalentadores procesos de intervención en la ciudad consolidada?

Por todos es sabido que el desarrollo y gestión en el suelo urbano, bien mediante actuaciones aisladas derivadas de la edificación de los solares o de la rehabilitación de los edificios de interés singular, bien mediante operaciones más complejas y amplias conformadas en actuaciones de reforma interior, se encuentran enormemente dificultadas por la escasez e ineficiencia del instrumental jurídico-urbanístico tradicional.

Ya hemos puesto de manifiesto en esta ponencia que la facultad de edificar los solares (y rehabilitar los edificios) es un derecho de los titulares de las fincas correspondientes. En consecuencia, ese derecho sólo puede ser revocado en razón del incumplimiento de la función social que la propiedad urbana comporta y que, en este caso, resultaría del transcurso injustificado del plazo establecido para ejercerlo.

Hasta ahora, la reacción administrativa tradicional establecida en la legislación urbanística española consistía en la expropiación o en la venta forzosa, con el objetivo de que el nuevo propietario procediera a edificar el solar (o rehabilitar la finca) en los plazos inmediatos a su obtención. Sin duda, el carácter extremadamente taxativo de este procedimiento y su “activación ciega” al operar generalizada e indiscriminadamente por el mero transcurso del plazo establecido, ha ocasionado su absoluta falta de aplicación a lo largo y ancho del suelo patrio. Sin embargo, ¿qué impide regular legalmente sistemas de concertación empresario-

propietarios-administración, bajo régimen concursal, análogos a los de urbanización, para edificar o rehabilitar en este caso las fincas urbanas?

Manteniendo, si se quiere, los drásticos procedimientos tradicionales señalados, nada impide que adicionalmente se regule un nuevo procedimiento de “ejecución sustitutoria” del propietario incumplidor que, mediante un procedimiento concursal, proceda a adjudicar la edificación o la rehabilitación a uno de los oferentes que presenten voluntaria y libremente (“edificadores” o “rehabilitadores”) propuestas edificatorias mediante Proyectos Básicos de Edificación (o de Rehabilitación) acompañados, en el momento procedimental oportuno, de la correspondiente plica jurídico-económica. En ésta se establecería la propuesta de financiación de la actuación edificatoria (o rehabilitadora) mediante la retribución en parte de la obra edificada, institucionalizándose, de esta forma, el tradicional sistema inmobiliario español de aportación y que se materializaría jurídicamente mediante el sistema de reparcelación en régimen de propiedad horizontal.

“... un mercado perverso, especulativo y opaco, generador de enormes y espurios beneficios, en el que los intermediarios de futuribles, mediante la venta-reventa, clasificación-reclasificación, ‘harán su agosto’ a costa del interés general y de la racionalidad del desarrollo urbano...”

De esta manera escasamente dramática para los intereses en juego, a través de los que podríamos llamar Programas de Actuación Edificatoria o Rehabilitadora se procedería a edificar los solares vacíos o a rehabilitar las fincas catalogadas de manera concertada entre promotor, propietarios y administración (llegando, en su caso, a la reparcelación forzosa en régimen de propiedad horizontal), introduciendo elementos de competencia en el proceso de adjudicación de la edificación o rehabilitación sustitutoria bajo control público y abriendo un nuevo campo de intervención en la ciudad consolidada a la actividad empresarial inmobiliaria más emprendedora, sin tener, como hasta ahora, la obligación de adquirir previamente la titularidad del suelo con los problemas financieros, fiscales e inflacionistas que ello conlleva.

Así mismo, estos procedimientos aplicables fundamentalmente a actuaciones aisladas, pueden extenderse a ámbitos espaciales más amplios, objeto de operaciones de reforma interior, bien en centros históricos o en áreas urbanísticas socialmente degradadas, mediante la regulación de “Áreas de Rehabilitación Preferente” que posibiliten la intervención de manera global e integrada, poniéndose en servicio toda la panoplia instrumental hasta aquí señalada, como son los Programas de Actuación Urbanística, los de Actuación Edificatoria y los de Actuación Rehabilitadora, formulados por la iniciativa privada, o por la iniciativa pública, o bien de manera concertada entre ambos sectores, ofreciéndose, al fin, procedimientos urbanísticos acordes con el marco de economía social de mercado en el que nos encontramos y de los que cabe esperar, razonablemente, mayor solvencia y resultados que los que hasta ahora nos ofrecía la legislación tradicional para intervenir eficazmente en la ciudad consolidada.

#### **ADECUACIÓN DEL MODELO PROPUESTO AL MARCO CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y COMPATIBILIDAD CON LA LEY ESTATAL 6 / 98.**

Con referencia a la adecuación al marco constitucional del modelo propuesto, la sentencia de 20 de marzo de 1997 del Tribunal Constitucional ha venido a despejar cualquier duda que pudiera cuestionarse.

En este sentido, aunque el alto Tribunal establece de manera un tanto sorprendente un cierto ámbito competencial en materia urbanística de carácter básico al Gobierno del Estado, plantea, a su vez, una ampliación del marco legislativo propio de las comunidades autónomas e, incluso, viene a anticipar criterios que revalidan con absoluta claridad el modelo legislativo que venimos exponiendo. Así, en su fundamento jurídico 14-c expresa lo siguiente: “la dirección y control de la ejecución (de la urbanización) es siempre pues una actividad pública, dado que la transformación del suelo a través de la urbanización se configura como

“... frente a la concepción ‘estática’ de identificar los ‘programados’ y ‘no programados’ en el Plan desde una incierta visión profética con las perversas consecuencias señaladas, se propone una identificación ‘dinámica’ entre ambos, adquiriéndose la condición de ‘programado’ cuando se asume el compromiso inversor de manera fehaciente.”

una obra pública, sin perjuicio de que, como establece el art. 4.2 (del Texto Refundido de 1992), dicha gestión pueda ser asumida directamente por la propia Administración o encomendada a la iniciativa privada o a entidades mixtas”.

Así mismo, en el fundamento jurídico 15-a, cuando analiza el deber de los propietarios de suelo a incorporarse al proceso urbanizador que establecía el artículo 19 del Texto Refundido de 1992, señala lo siguiente: “este precepto no excluye que las Comunidades Autónomas, dentro de su competencia, regulen el deber que los propietarios tienen de incorporarse al proceso urbanizador o edificatorio, incluso yendo más allá de fijar condiciones y plazos, puesto que el objeto de este inciso no es otro que el de reenviar al resto del texto legal el citado deber que pesa sobre los propietarios”.

Argumentación que el Tribunal completa con la siguiente letra b de manera concluyente: “En tanto en cuanto el logro de la finalidad esencial e inspiradora de toda la regulación del estatuto de propiedad urbana (conforme al título competencial del art. 149.1.1º) de incorporar a los propietarios de suelo al proceso urbanizador y al subsiguiente edificatorio, pueda obtenerse por diversas vías de reacción jurídica, no cabe que el Estado opte con carácter exclusivo por una de las posibles, la medida expropiatoria (o la alternativa de la venta forzosa), imponiéndola como la única procedente al legislador autonómico y a las Administraciones urbanísticas actuantes, que no pueden sino apartar, constatado el incumplimiento, a los propietarios de su incorporación al proceso de urbanización o de edificación, para ser sustituidos por la Administración gestora o por beneficiarios particulares, con la consiguiente doble carga de complejidad técnica y de onerosidad financiera.

En conclusión, al imponer como única la reacción jurídica de la potestad expropiatoria, al menos para determinados ámbitos territoriales, se impide que el legislador autonómico pueda, en ejercicio de su competencia exclusiva sobre urbanismo, y ponderando las circunstancias y factores diversos de toda índole, acudir a eventuales técnicas urbanísticas diversas (multas coercitivas, *ad exemplum*), por lo que se invade esta competencia exclusiva, más allá del título competencial de regulación de las condiciones básicas (art. 149.1.1º) y de la legislación sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18º CE)”.

De estas argumentaciones del Tribunal, como de otras de análogo criterio que se muestran a lo largo de la Sentencia, se deduce una clara reafirmación del modelo que se viene exponiendo. Otro aspecto que debe analizarse es la compatibilidad con la nueva Ley 6 / 98 de Régimen de Suelo y Valoraciones (BOE 14 abril 1998).

Es sabido que en la misma subyace una concreta concepción del régimen de propiedad, que concluye en el reforzamiento de la actual posición legal del propietario de suelo y, como consecuencia, debilita la de la administración y, al menos colateralmente, la del empresario-urbanizador, público o privado, verdadero “productor” de ciudad, tal como hemos venido exponiendo. Esta concepción se desarrolla simultáneamente desde tres flancos y sobre bases de muy cuestionable constitucionalidad: en primer lugar, se pretenden reglar los criterios de clasificación del suelo (ahorrando el no urbanizable y definiendo dos tipos de urbano, quedando como residual el urbanizable, determinándose también para éste dos “subclases” de suelo). En segundo lugar se otorga con carácter genérico (y normalmente sin compromisos garantes de su ejecución) el derecho a “promover la transformación” del urbanizable a los propietarios del suelo. Por último, mediante el nuevo régimen de valoraciones, se posibilita la atribución de las virtuales (no ejecutadas) expectativas urbanísticas que el Plan prevé (en aras del interés general), sin contraprestación previa alguna, a los titulares del suelo.

En este sentido resulta conveniente recordar lo señalado en la referida Sentencia del Tribunal Constitucional cuando en el fundamento jurídico que analiza los artículos 60 y 61 del Texto Refundido del 92 establece lo siguiente: “En el presente caso, dada la naturaleza artificial de la propiedad urbana, parece claro que la legislación del Estado no puede predeterminar el modelo urbanístico por la vía de introducir especies o supuestos estrictamente urbanísticos a

“... parece razonable enfatizar la publicación de la ordenación urbana, determinar legalmente que sean los Planes Generales los que pormenoricen, con el nivel de plan parcial, el suelo urbanizable previsto en ellos y, como mínimo, el prioritario a corto y medio plazo (los ensanches).”

los que anudar determinadas consecuencias jurídicas, incluyendo las técnicas de calificación y clasificación, los instrumentos de planeamiento, etc., porque tal interpretación de la competencia estatal vaciaría de contenido, al menos potencialmente, la competencia urbanística autonómica (art. 148.1.3º C. E.). Y ello es lo que sucede en el supuesto enjuiciado, en el que, su pretexto de establecer la valoración de los terrenos a obtener por expropiación, en concreto del suelo urbanizable programado y de terrenos destinados al Patrimonio Municipal del Suelo y otros fines de interés social, se fijan con carácter “pleno” tanto el porcentaje correspondiente, como, a su través, referencias a clases de suelo y técnicas de ejecución, que no compete al Estado establecer. En consecuencia, y en coherencia con lo que hemos afirmado respecto de los arts. 27 y siguientes del T. R. L. S., ha de declararse la inconstitucionalidad de los arts. 60 y 61 T. R. L. S.”.

De todo lo anterior, se deduce la explícita adecuación del nuevo modelo de gestión expresado a los criterios constitucionales. Sin embargo, ¿hasta qué punto las nuevas regulaciones legislativas estatales son respetuosas con la Sentencia del Tribunal? La sola lectura del criterio constitucional resulta suficientemente explícita de la debilidad competencial que comporta la clasificación de suelo (y sobre todo la subclasificación) que establece la vigente Ley estatal 6 / 98 y el R. D. 4 / 2000, así como las consecuencias jurídico-económicas que ello conlleva.

Es importante señalar que, estas medidas, junto a otras de análoga trascendencia, podrían condicionar el modelo alternativo que hasta aquí hemos comentado, si no se adoptan las disposiciones oportunas para reconducir el modelo tendencial que aparentemente subyace en el texto estatal.

En este sentido, la competencia exclusiva e irrenunciable que disponen las comunidades autónomas para regular la ordenación y gestión del suelo desde su régimen urbanístico, apoyada en los estrictos mandatos recogidos en nuestra Carta Magna y concretados específicamente en la Sentencia del Constitucional de 20 de marzo, 1997, tantas veces referida, así como el carácter básico de muchos de los preceptos estatales (cuyo desarrollo corresponde a la legislación urbanística autonómica), permite mantener, si así lo decide el legislador autonómico, los aspectos sustantivos y fundamentales del modelo expuesto sin confrontación directa en lo que afecta al régimen de gestión con el texto estatal, pudiendo establecerse, de esta forma, un intencionado régimen de “cohabitación legislativa”.

#### CONCLUSIONES APLICATIVAS DEL MODELO

Hasta aquí la definición de un modelo de producción de ciudad que conlleva la instrumentación de nuevos mecanismos jurídico-urbanísticos basados en la compaginación inteligente de la función pública del urbanismo con la actividad empresarial más emprendedora, concretada en los nuevos agentes públicos delegados que hemos dado en denominar el “urbanizador” en la producción de suelo urbanizado y el “edificador” y el “rehabilitador” en la intervención en la ciudad consolidada.

Este modelo, iniciado por la Comunidad Valenciana con la Ley 6 / 94 Reguladora de la Actividad Urbanística, fue continuado y ampliado por Castilla-La Mancha en la Ley 2 / 98 de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística y recogido, al menos en sus aspectos instrumentales básicos, en la Ley 5 / 99 de Urbanismo de Castilla y León y en la Ley 9 / 99 de Ordenación del Territorio de Canarias. Así mismo, se desarrolla en profundidad en el Anteproyecto de Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, actualmente en tramitación parlamentaria, y se anuncia en otras legislaciones autonómicas en redacción (Andalucía, País Vasco, reforma de la de la Comunidad autónoma de Madrid, etc.).

“... se podría realizar una redistribución competencial, correspondiendo a la comunidad autónoma la aprobación de las determinaciones de la ordenación estructural mientras que a los ayuntamientos les correspondería las de la ordenación pormenorizada.”

Con referencia a los resultados prácticos de su aplicación, la única experiencia significativa vendría dada por la ley valenciana, dado su mayor tiempo de vigencia. En este sentido, el balance realizado por la Subsecretaría de Urbanismo de la Generalitat Valenciana a los cuarenta meses de la entrada en vigor de la Ley (desde noviembre de 1994 a abril de 1998) es suficientemente esclarecedor sobre la solvencia instrumental de la misma.

Como resumen cualitativo de ese balance, debe apuntarse que en la actualidad se están programando la mayoría de los suelos urbanizables que los planes de los ochenta tenían previsto. Como datos más significativos, cabría señalar que se vienen aprobando una media de 150 programas por año, con techo potencial de 50.000 viviendas (en la Comunidad Valenciana vienen edificándose en estos últimos años unas 50.000-60.000 viviendas / año) que, en su inmensa totalidad, desarrollan respetuosamente las previsiones de los planes (sólo el 7% han propuesto modificaciones estructurales) y que los plazos medios totales de producción del suelo urbanizado oscila entre los 4-5 años desde que se inicia la tramitación del programa.

No obstante, no podemos olvidar que este modelo legal, que refuerza muy potentemente la facultad pública del urbanismo, no deja de ser un instrumento aplicable por la administración sobre la base de sus concepciones ideológicas. En concreto, hay ayuntamientos que confían todo su desarrollo sobre las propuestas privadas, mientras que otros asumen el papel de urbanizador público o bien formulan el planeamiento y explicitan las estrategias temporales y espaciales de su desarrollo urbano.

Por otro lado, últimamente se vienen oyendo algunas manifestaciones relativas a los eventuales riesgos de oligopolio que la introducción del urbanizador puede comportar o a la posibilidad de una sobre-oferta de suelo. Con respecto a la primera cuestión, deben significarse los controles que el modelo dispone para desactivar esa eventualidad: la elevada competencia que se produce en los suelos de mayor demanda, el reparto del mismo que se realiza entre los tres agentes intervinientes y, por último, el reforzado poder decisional de la administración con la aplicación final del mecanismo de concurso para edificar los solares, en el caso de que se produjera una retención de los mismos.

“Para que su eficacia social y urbanística sea completa, se necesita mantener un papel activo de la administración, bien a través de intencionadas actuaciones por gestión directa a través de urbanizadores públicos, bien regulando el mercado mediante la calificación de porcentajes mínimos de vivienda destinados a protección pública, control de los adjudicatarios privados.”

Con respecto a la segunda cuestión, relativa a la sobreproducción de solares, sólo cabe señalar que los suelos programados son los previstos en el planeamiento y que su “puesta en carga” se acomoda a los acompasados plazos establecidos en las adjudicaciones. En cualquier caso, téngase en cuenta que si llegara a producirse una puntual sobre-oferta, sus consecuencias serían la bajada de los precios del suelo. Y hablando de precios, ¿la experiencia valenciana está suponiendo una bajada de los precios de la vivienda?

Sobre este aspecto sólo podemos contar con los datos ofrecidos por las sociedades de tasación. Éstas señalan que a lo largo de 1999 el precio medio de la vivienda subió en España un 11% mientras que en la Comunidad Valenciana lo hizo en un 9% y, en el 2000, un 12,5% en España y un 8,2% en Valencia. Esto quiere decir que, cuando la vivienda sube mucho en España, en la Comunidad Valenciana sube menos (un 20% aproximadamente), cuando por sus características sociales y económicas era esperable que subiera por encima de la media, de manera análoga al resto de comunidades de dinámica socio-económica similar. Seguramente en esta disminución, la potenciada producción de suelo urbanizado habrá jugado un papel relevante.

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que si bien en la Comunidad Valenciana era tradicional la producción de viviendas libres y protegidas en proporciones semejantes, en los dos años señalados la VPO cayó al 17% del total. Obviamente, si se hubiera mantenido el *ratio* anterior, los precios medios habrían subido aún menos, acercándose más a la deseable del IPC. De aquí se deduce que el modelo no es un redivivo “bálsamo de Fierabrás” que venga a solventar, por sí solo, todos los problemas. Para que su eficacia social y urbanística sea completa, se necesita mantener un papel activo de la administración, bien a través de intencionadas actuaciones por gestión directa a través de urbanizadores públicos, bien regulando el mercado mediante la calificación de porcentajes mínimos de vivienda destinados a protección pública, control de los adjudicatarios privados, etc. Es decir, aunque el mero sistema ha demostrado su eficacia cuantitativa, la aparición del urbanizador privado es “condición necesaria pero no suficiente” para poder garantizar su solvencia social. Como siempre, sigue siendo necesaria una intervención pública activa e intencionada si se quiere extraer del proceso todas las posibilidades de lo que es capaz.

“... hay ayuntamientos que confían todo su desarrollo sobre las propuestas privadas, mientras que otros asumen el papel de urbanizador público o bien formulan el planeamiento y explicitan las estrategias temporales y espaciales de su desarrollo urbano.”

Como recomendación final y apoyada en la justificación argumental expuesta y en la experiencia aplicativa apuntada, cabe terminar esta ponencia con las siguientes reflexiones a “quien corresponda”.

- Poténciese la función urbanizadora, apoyándose en el empresario urbanizador, público o privado, verdadero operador de la producción de ciudad, sobre la base de una clara afirmación del planeamiento como garante de la calidad de vida de los ciudadanos.
- Sustitúyase una programación sin credibilidad por una programación realista, basada en fehacientes compromisos de inversión voluntariamente asumidos.
- Suprímase la posibilidad de que el Plan otorgue derechos a desarrollar actuaciones urbanizadoras y valores de suelo expectantes a quien, al menos, no se haya comprometido a invertir en ellas. Foméntense las relaciones de concertación empresarios-propietarios bajo control público y sobre la base del respeto al Plan.
- Apuéstese por un modelo de economía productiva, abandonando rancias concepciones de raíz fisiocrática, más propias de sociedades de mayor componente ruralista que de la actual dinámica socio-económica española.
- Supérese la supuesta dicotomía Plan-Mercado y afróntense con lucidez las tensiones estructurales derivadas de la rigidez de la oferta de suelo urbanizado.

