

Resumen

La financiación del urbanismo español siempre ha adolecido de graves dificultades. La debilidad ya casi "consustancial" a las haciendas locales y la complejidad instrumental y profesional que comporta la producción urbana constituyen las causas globales originarias del problema señalado. Esa insatisfactoria situación viene a explicar el largo y proceloso proceso histórico que caracteriza el marco legislativo urbanístico español que, a lo largo de más de 150 años, ha venido reajustándose exasperadamente hasta cristalizarse en la última y esperanzadora Ley de Suelo 8/2007. Sobre todo este proceso se desarrolla el contenido de este artículo explicado, intencionada y pretendidamente, en términos asequibles para todo estudioso del urbanismo español.

Palabras clave: financiación del urbanismo, marco legislativo urbanístico, Ley del Suelo 8/2007.

Abstract

The financing of Spanish urban development has always suffered from serious difficulties. The weakness now practically "consustancial" to local government finances and the instrumental and professional complexity entailed in urban production are the overall causes giving rise to the afore-mentioned problem. This unsatisfactory situation helps to explain the lengthy and historically turbulent process that characterises the Spanish urban planning legislative framework, which has been undergoing exasperating modifications over a period of more than 150 years until finally crystallizing in the latest and encouraging Land Act 8/2007. First and foremost, this process is developed by the content of this article, explained, intentionally and supposedly, in terms accessible to every student of Spanish urban development.

Key words: urban development financing, urban planning legislative framework, Land Act 8/2007.

JEL classification: H79, K23, R00.

URBANISMO Y FINANCIACIÓN LOCAL

Gerardo Roger FERNÁNDEZ

*Instituto Pascual Madoz
Universidad Carlos III*

I. INTRODUCCIÓN GENERAL: LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA EN ESPAÑA

1. Un problema estructural del urbanismo español

EL desarrollo del urbanismo español siempre ha adolecido de insuficiencia financiera. De hecho, la ancestral debilidad de las haciendas locales y la obligada asunción por los ayuntamientos del protagonismo y la responsabilidad directa en el proceso de producción de ciudad ha generado la singularidad del sistema urbanístico español, sistema que, apoyado en la iniciativa privada, pero fundamentalmente (cuando no exclusivamente) en la propiedad del suelo, busca una alternativa posibilista a la producción pública del espacio urbano, alternativa que viene perfeccionándose continuamente, con avances y retrocesos, desde hace más de ciento cincuenta años.

En el amplio recorrido histórico que ha experimentado el sistema urbanístico español, de sus características específicas, de su siempre escasa suficiencia financiera y de su eventual y controvertida eficacia, trata este artículo, en la esperanza de que permita hacer comprender sus bases generadoras a una gran mayoría de ciudadanos y profesionales de la economía urbana, y así poder aproximarse, con mayor lucidez, a la mejora de sus todavía insuficientes determinaciones jurídico-normativas.

2. El escenario urbanístico español hasta finales del siglo XX

El urbanismo histórico español o, si se prefiere, la actividad urbanística española y su componente económico-financiero han pivotado siempre sobre dos ejes: actuaciones sobre la ciudad existente, es decir, rellenando espacios urbanos internos, reestructurando tejidos en declive y 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 en contigüidad de las viejas ciudades herederas 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, a pesar del elevado esfuerzo financiero que comporta en términos de oferta de producto construido, y aunque sólo sea a efectos cuantitativos, se ha producido con cierta normalidad. Se-

guramente no se han satisfecho las demandas sociales en lo que respecta a tipologías, localizaciones y, sobre todo, la adecuación de los precios de la vivienda a la mayoría de las rentas familiares, pero ciertamente el sector ha ejercido su labor, al menos cuantitativamente, sin grandes altibajos.

Sin embargo, hasta hace muy pocos años se ha venido produciendo una significativa característica española: una aparente dificultad para desarrollar, de manera eficiente, la ejecución de nuevo suelo urbanizado. Ciertamente es que desde la segunda mitad del siglo XX hasta mediados de los años noventa, se han llevado a cabo intervenciones urbanizadoras, aunque siempre escasas en 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 primera etapa democrática (década de los ochenta), ayuntamientos y comunidades autónomas cambiaron aquel modelo deficitario por actuaciones completas y bien dotadas, aunque continuaron siendo cuantitativamente poco relevantes.

De hecho, la intervención pública más significativa de los años ochenta se realiza dentro de la ciudad consolidada, con actuaciones de reequipamiento y reurbanización tras grandes esfuerzos financieros públicos, precisamente para absorber los déficit generados en las etapas anteriores, acompañadas de intencionadas y esforzadas medidas de apoyo a la vivienda para facilitar su acceso a ella a las clases sociales de rentas más bajas.

Asimismo, también es cierto que se había producido otro tipo de urbanización, en este caso de iniciativa privada, igualmente en número limitado y normalmente destinada a segunda residencia, en áreas alejadas de 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 la segunda mitad del siglo XX, se ha desarrollado sobre la propia ciudad existente, a causa de la insuficiencia de capital para atender las inversiones financieras que reclamaban las nuevas actuaciones de creación de suelo, 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 sobreedensificación urbana, sobreexplotación de los servicios urbanísticos y merma, al fin y al cabo, de calidad de vida social, y con la lamentable y adicional consecuencia de un incremento desaforado de los precios de la vivienda derivados del crecimiento especulativo del suelo ante su mayor edificabilidad potencial y su forzada escasez en el mercado urbano.

Como resumen muy sintético de la actividad urbanístico-inmobiliaria de la historia contemporánea española, y dicho en «frase gráfica», en España «se edificaba mucho y se urbanizaba poco», y lo poco que se urbanizaba no

siempre resistía un mínimo test de calidad urbana y ambiental. Sin duda, en las dificultades financieras que comporta la producción sistemática de ciudad se encuentran parte de las explicaciones a esta insuficiencia, como más adelante veremos.

Finalmente, el escenario de restringido oligopolio de la oferta conllevaba alzas desmesuradas de los precios, lo que venía a cerrar un marco de absoluta ineficiencia social y económica en el mercado inmobiliario español.

3. Escenario urbanístico en la actualidad

A partir de los primeros años noventa, la situación inmobiliaria cambió sustancialmente en España.

La entrada en vigor del euro, los bajos tipos de interés que el Banco Central Europeo dispuso (para impulsar las economías alemana y francesa, sobre todo) que llegó a conformar intereses reales negativos, el impulso a la demanda, tanto de primera como de segunda residencia y de bienes de inversión, hicieron que el sector inmobiliario experimentara un crecimiento, seguramente desproporcionado, en el tiempo.

Así, en el período 1998-2005 se construyeron en España una media de 600.000 viviendas/año, con «picos» de 750-800.000 viviendas/año (2006), cuando la demanda endógena (de formación de hogares) se suele estimar en las 7-8 viviendas/1.000 habitantes/año (350.000 viviendas/año).

Pues bien, a pesar de semejante desarrollo, en la práctica ejecutado por la iniciativa privada al socaire de la demanda de crédito facilitada por el escenario «macro» señalado, los precios de los

bienes inmobiliarios sufrieron alzas también desproporcionadas. Así, en el período señalado 1998-2005, la vivienda subió en un 150 por 100 y el suelo en un 500 por 100, a causa de la «espiral especulativa» que comporta este tipo de ciclos alcistas impulsados por una demanda escasamente racionalizada.

Obviamente, un escenario tan desequilibrado e inestable no podía durar eternamente. El cambio de signo con la subida de los tipos de interés europeos, el agotamiento de la demanda ante los inalcanzables precios de la vivienda y la influencia de las crisis hipotecarias externas, sobre todo las *subprime* norteamericanas, produjeron una caída acelerada del sector inmobiliario, encontrándose en la actualidad (finales de 2007, principios de 2008) en una situación de grave incertidumbre. De hecho, con respecto a la producción de residencial, se empieza a demandar una oferta deseable de alrededor de las 400-450.000 viviendas/año, en la que se apuesta por la vivienda protegida, como bien de demanda asegurado, y precio tasado. Todo ello conlleva que, de nuevo, será necesaria una mayor financiación pública para paliar, de manera keynesiana, la desaceleración en que el mercado desregulado anterior nos ha abocado.

Sobre este tema, volveremos al final de este artículo.

II. UNA APARENTE EXPLICACIÓN A LOS PROBLEMAS

Indudablemente, el singular comportamiento inmobiliario español preocupó a los estudiosos, profesionales y responsables del urbanismo patrio. ¿Por qué ocurrió esto?

Una primera respuesta, defendida con entusiasmo por el Tribunal de Defensa de la Competencia (1) en el año 1994 (y que, no tan sorprendentemente, ha llegado a convencer a algunas personalidades y responsables públicos de diferentes adscripciones partidistas), parte de la hipótesis de que los planes de ordenación urbana municipal presentan una presumible escasez de oferta 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, con las nefastas consecuencias para la oferta de suelo y para el incremento de los precios de la vivienda.

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 recomendaba que debían 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, estas medidas fueron recogidas en la última Ley del Suelo vigente hasta julio de 2007 pasado (Ley 6/98 y Real Decreto 4/2000 de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario).

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 lo es.

En el informe elaborado para la Comisión de Expertos (2) en

Urbanismo (creada por el ministro de Obras Públicas Josep Borrell en 1993) sobre «Disponibilidad de Suelo Urbanizable en los Municipios de más de 20.000 habitantes» (diciembre 1995) se señalaba que en el planeamiento vigente de esos 589 municipios (los más dinámicos del Estado: absorben los 2/3 de la población total española) existía suelo susceptible de ser urbanizado en una cantidad total de 185.000 Ha., lo que supone el 70 por 100 de la superficie actualmente urbanizada en esas ciudades españolas (255.000 Ha. aproximadamente).

En otras palabras, en España existía en la primera mitad de los noventa 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 (3), los 542 planes de urbanismo correspondientes a los municipios que la integran, todos ellos redactados y aprobados en los años ochenta por sus corporaciones democráticas, clasificaban, en «números redondos», 75.000 Ha. de suelo susceptible de ser urbanizado (urbanizable programado y no programado 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 propia experiencia del «desaforado» desarrollo inmobiliario a partir de mediados de los noventa nos lo demuestra con toda claridad. No obstante, algunos «inasequibles al desaliento» siguen

apostando por la medida, entiendo que ni fue aplicada con rigor ni tuvo tiempo para poder manifestar sus virtualidades.

En cualquier caso, la mera constatación de los datos expresados demuestra, sin más, el error de partida de la tesis desarrollista apuntada. No parece, por tanto, que la escasez de suelo urbanizable sea el verdadero problema que justifique la ineficiencia del sistema urbanístico en España. El origen de los problemas habrá que buscarlo en otras causas.

III. LA NECESIDAD DE DISPONER DE UN MODELO DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

1. Las dificultades intrínsecas en la producción de ciudad

Pero el problema no está tanto en que se produzca suficiente suelo urbanizado, que también, sino en 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 vigentes planes de urbanismo españoles, 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, recomponer su tejido urbano, aprovechar las sinergias que la «vieja ciudad» ha creado y, complementariamente, mejorar de manera intencionada, mediante el reequipamiento y la requalificación 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».

Pero, sin embargo, las dificultades del sistema urbanístico español se manifiestan en nuevas áreas territoriales, en las cuales hay que disponer de la totalidad de los servicios, incluso llevarlos hasta allí, suponiendo, por tanto, una mucho mayor inversión productiva que en los casos en que ya el suelo está integrado por la ciudad preexistente. Pero esta mayor necesidad de recursos se ve agravada por una nueva dificultad: la conformación, normalmente, de una estructura de la propiedad poco profesional y muy atomizada, sobre todo en las localizaciones del periurbano, donde se cristalizan las necesidades connaturales de crecimiento urbano.

Ahora bien, ¿cómo operar en una economía social de mercado para movilizar hacia la urbanización estas áreas de suelo acotadas donde convergen todas las demandas?

¿Por qué ha sido tan difícil, junto a las exigencias de mayor financiación y de gestión con la propiedad, urbanizar correcta y

ordenadamente esos suelos en los últimos cincuenta años?

La primera razón se encuentra en las características propias que definen el mercado de suelo urbano, cuyas características monopolísticas singularizan este tipo de mercado y lo diferencian de otros bienes y productos de la actividad económica occidental. Las peculiaridades del suelo urbano, su localización fija, inmóvil e irrepetible, 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 explica, 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.

2. Las dificultades adicionales del sistema urbanístico español

Pero si ésta es una razón intrínseca al propio mercado del suelo 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 hacia mediados del siglo pasado, en las circunstancias

históricas, políticas y socio-económicas acaecidas en la España isabelina (4). 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 genuino «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 exención del abono de las contribuciones y recargos que el sistema obligaba para los casos de ejecución pública y otorgándoles la facultad de 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 accesorio 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 sus-

tantividad colectiva propia, convirtiéndose en una carga necesaria y accesorio para la edificación lucrativa, transmutándose, de esta sutil forma, lo público en subsidiario de lo privado.

Esta singular concepción privatista del proceso urbanizador, quizás apropiada para una sociedad escasamente industrializada como era la española de mediados del XIX, en la que la Administración pública no disponía de capacidad suficiente para ejecutar la producción de ciudad y en la que se confiaba en el propietario de la tierra, considerando que ésta constituía un bien básico en la producción económica y por lo tanto en el «motor» de la financiación de la misma, fue cristalizando, aún más, en las siguientes legislaciones que regularon los ensanches y posteriormente pervivió 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), constituyéndose en una extraña singularidad jurídica 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 (5).

De hecho, la Ley del Suelo de 1956, primer código urbanístico español completo y moderno regulador del proceso de producción de ciudad, vino a perfeccionar las insuficiencias que comportaba la originaria atribución de la facultad de urbanizar a los titulares de suelo.

En concreto, no sólo se trataba de solventar la tradicional insuficiencia pública para producir la ciudad (origen básico del mo-

delo), sino también de suprimir las dificultades que la experiencia aplicativa de la gestión privada por los titulares de suelo comportaba, y entre las que se manifestaba como más importante la siempre dificultosa financiación de las obras de urbanización.

La respuesta jurídico-económica pergeñada fue, sin duda, ingeniosa: atribuir al suelo objeto de transformación urbana, por Ley, un valor equivalente al que obtendría cuando se completara la urbanización. Se trata, por tanto, de dar anticipadamente un valor «ficticio» a un suelo rústico que equivalga al beneficio potencial del eventual y futuro negocio inmobiliario. Obviamente, esta valoración económica, garantizada por Ley, permitirá avalar la solvencia de los propietarios-productores de ciudad, permitiéndoles acceder al mercado financiero ya sin problemas sobre la base de un bien propio, sus terrenos objeto de la actuación, cuyo valor legal ya permite cubrir cualquier eventualidad en el proceso productivo, y ello sin que la Administración local invierta un euro en la creación de los nuevos servicios urbanos.

¿Y cómo se articuló jurídicamente esta valoración virtual? Pues mediante la atribución al titular del suelo del aprovechamiento urbanístico potencial que el planeamiento municipal considera oportuno para satisfacer las demandas de desarrollo urbano desde el interés general, que es el que debe presidir el urbanismo. Es decir, a partir de la aprobación del Plan Municipal, el propietario de un terreno rústico sobre el cual la colectividad, a través del planeamiento, considerase que debe desarrollarse la ciudad para absorber las demandas de crecimiento urbano pasa a incrementar legalmente su patrimonio real

agropecuario con el valor económico derivado del proceso de urbanización futuro. En términos económicos, pasa («blindado» por Ley) del valor rústico al valor residual derivado del eventual negocio inmobiliario producible por la materialización del aprovechamiento urbanístico atribuido, y ello desde el principio y sin que asuma compromiso ni invierta nada en el proceso.

Se resuelve, de esta ingeniosa forma, el trascendental y limitador problema financiero de la actividad económica en el proceso de transformación del suelo por sus propios propietarios. Así, ya la financiación de la urbanización la realizarán los propietarios del suelo reclasificado con cargo a los beneficios atribuidos anticipadamente, y la Administración «no invierte un euro» en la producción de ciudad. Pero esta ingeniosa atribución de la producción y financiación de la nueva ciudad a los propietarios comporta una nueva dificultad: se manifiesta la necesidad de articular un procedimiento sistemático que permita e impulse a los propietarios a ejecutar la actividad material de 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 comunitaria y solidariamente en una fórmula societaria empresarial de derecho público denominada Junta de Compensación. Esta opción exige que ninguno de sus titulares afectados pueda impedir la actuación urbanizadora, por lo tanto la adscripción se garantiza bajo amenaza de expropiación.

Pero, además, estas técnicas jurídico-urbanísticas reguladoras del 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 instrumentación «justa y equitativa» que reparta las cargas y los beneficios que la actuación ejecutiva conlleva, redistribución que afectará al suelo a través de la reparcelación, a la regulación de los pagos de la obra urbanizadora, a la 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.

Se trata de que la distribución de usos y cantidades de uso (edificabilidades) que comporta el urbanismo no produzca desigualdades entre los diferentes propietarios beneficiarios de la actuación. Que aquel al que «le cae» la zona verde sobre sus terrenos no se vea perjudicado frente a su vecino al que «le caen» las viviendas u otros usos lucrativos. Para ello, sus pro-

piedades pasan a convertirse en cuotas-derechos, y todos los afectados deberán asumir solidariamente las cargas (reservas de suelo para dotaciones y espacios públicos y asunción de los costes de urbanización) y repartirse proporcionalmente los beneficios de la actuación (las parcelas edificables donde materializar el aprovechamiento urbanístico atribuido), mediante la adjudicación de nuevos suelos en caso necesario.

En segundo lugar, si los propietarios promotores del proceso de transformación del suelo urbanizable, tras lograr salvar todos los obstáculos y problemas que la ejecución urbanizadora conlleva, y tras haberse convertido por imperio de la Ley en ejemplares empresarios inmobiliarios, llegan a concluir la urbanización proyectada convirtiéndose ahora en 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 con la finalidad, pública y obvia, de evitar la retención especulativa de los mismos, tal como se deriva de la función social de la propiedad establecida en el artículo 33 de la Constitución de 1978. Es decir, 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 Administración «renuncia» a la producción y financiación de nueva ciudad, debiendo llevarla a cabo exclusivamente los propietarios de su suelo, primero ejecutando su urbanización financiándola con cargo al aprovechamiento anticipado, y posteriormente patrimonializando los beneficios mediante el proceso de edificación de los solares resultantes, para lo cual, el marco jurídico-urbanístico se pone a su disposición y termina de

conformarse el principio general que singulariza al urbanismo español: *el principio de reparto en beneficios y cargas, o de equidistribución*.

Pues bien. Esa dualidad instrumental, derecho a urbanizar-derecho a edificar (entrecruzado con el deber de ejecutarlo en plazo), que el largo y sofisticado 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 sólo 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 urbana, 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.

3. La facultad de urbanizar y la de 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 con destino al uso y dominio públicos una vez terminadas y recibidas por la Administración. 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 par-

ques 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 (art. 47 CE) 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 se haga de acuerdo a las prescripciones urbanísticas que el Plan establezca, es una facultad que forma parte de la esfera privada, bien del propietario (público o privado) o bien de un tercero con el permiso de éste.

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

La urbanización «urbana» es una clara función pública que goza de la misma naturaleza jurídica que la ejecución de cualquier otra infraestructura de destino al uso y dominio públicos (carreteras, ferrocarriles, etc.), y que, en consecuencia, no constituye una característica inmanente a la propiedad del suelo.

Pues bien. A pesar de las sustanciales diferencias señaladas, tanto funcionales como jurídicas, acaso su no excesiva clarificación por parte de la legislación histórica española ha posibilitado que variados exégetas de la misma se hayan empeñado en forzar la interpretación que ha permitido confundir-

los en uno sólo, el derecho de propiedad, y otorgarlos directamente y con carácter de práctica exclusividad al propietario del suelo.

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», conlleva este sistema?

4. Ineficiencia del sistema

Como es normal, los propietarios de suelo urbanizable no son (no tienen por qué ser) empresarios inmobiliarios, por lo que su tendencia natural será a 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 y al valor legal que el sorprendente código jurídico-urbanístico español les garantiza.

Por otro lado, el empresario urbanizador que quiera ejercer su actividad profesional deberá previamente convertirse en propietario, bien mediante la asociación voluntaria con la totalidad de los propietarios de la actuación urbanizadora señalada en el Plan o bien 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 la mayoría de la superficie, pero el sistema obliga a la disposición final de la totalidad de ésta. Como ya hemos visto, 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 de 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 alcance los tres-cuatro años. Si a ello le añadimos los plazos previos para la obtención de la mayoría de la propiedad (otros tres o cuatro años) y los de ejecución urbanizadora completa, junto al inevitable proceso expropiatorio de los minoritarios, se obtiene un período total para la obtención de suelo urbanizado-edificable de 10-12 años, plazo inasumible, tanto desde la óptica financiera como desde la 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, 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 el recurso al urbano para edificar directamente. En cualquier caso, la ineficiencia económica del sistema.

IV. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA URBANÍSTICO TRADICIONAL HASTA LA ACTUALIDAD

1. Las sucesivas legislaciones urbanísticas

Como hemos visto en el apartado anterior, fue la Ley del Sue-

lo de 1956 la que vino a definir de manera cerrada y completa el singular sistema urbanístico español, estableciéndolo sobre la «piedra angular» del Principio General de Reparto de Beneficios y Cargas a través de la atribución del aprovechamiento urbanístico a los propietarios del suelo reclasificado para que, con la rentabilidad económica que extraigan del valor derivado del beneficio empresarial anticipado, asuman solidariamente todos los costes que comporta la transformación del suelo rústico en urbano, y ello, obviamente, bajo el control público.

De hecho, el legislador estatal confiaba en que esta sobrevaloración anticipada que se otorgaba a los propietarios de suelos, junto a la atribución monopolista a ellos mismos de la facultad de urbanizarlos, serían suficiente impulso para financiar la actividad urbanizadora. Sin embargo, la realidad demostró que no era así.

Recuérdese que el nuevo sistema urbanístico tuvo la posibilidad de demostrar su eficacia en los años sesenta y setenta, los años del «desarrollismo», en los que se «produjo más ciudad» que en ninguna otra época, y sin embargo la asunción por los propietarios de la urbanización sistemática a través de las juntas de compensación «brilló por su ausencia». La ciudad creció en «mancha de aceite» mediante la edificación de los terrenos colindantes al urbano, sin proceder previamente a la ejecución sistemática de la red viaria, de infraestructuras y de dotaciones que la urbanística racional obligaba, a la vez que crecía «intra-muros» sustituyendo el patrimonio preexistente por nuevas edificaciones de mayor capacidad, sobredensificando y explotando la ciudad heredada y produciendo ciudad, en fin, de manera asiste-

mática, infradotada de dotaciones y desordenada urbanísticamente.

Este fracaso aplicativo de la legislación de 1956 propició su reforma mediante la promulgación de la Ley del Suelo de 1975.

Para ello, el legislador estatal procedió a adoptar medidas coercitivas que impulsaran la movilización de los titulares del suelo urbanizable.

En este sentido, dispuso que la atribución del aprovechamiento a los propietarios sólo se realizaría si se vinculaba al establecimiento de un plazo preclusivo para su desarrollo, instaurando el deber de urbanizar en un tiempo predeterminado. Así, se dispone el urbanizable «programado» a cuatro u ocho años vista, cuyo régimen urbanístico comportaba que sólo se otorgaría el aprovechamiento a aquellos suelos para los que se establece el deber de su desarrollo en esos plazos, y en el caso de que se incumpliera ese deber, deberían ser expropiados por la Administración para que ella procediera a su puesta en el mercado.

Asimismo, se establece el denominado urbanizable «no programado», constituido por aquellos suelos cuya transformación no se consideraba necesario someter a plazo previo y para los cuales no se les atribuye al aprovechamiento a sus titulares, ni tampoco se les otorga, en consecuencia, la facultad monopolística de su transformación, regulándose un procedimiento, jurídica y técnicamente muy complejo, para su incorporación al proceso urbanizador mediante concurso y posibilidad de intervención de terceros no propietarios.

Pues bien, volviendo al urbanizable programado, ¿tuvo éxito el

procedimiento coercitivo establecido? Lamentablemente, volvió a fracasar la reforma y, si lo analizamos con lucidez, se concluye que no podía haber ocurrido otra cosa. Téngase en cuenta que la amenaza expropiatoria (en caso de incumplimiento), en cuya capacidad incentivadora se confiaba, no ejerció impulso alguno a la actividad de urbanizar, y ello no podía ser de otro modo, pues el valor del justiprecio expropiatorio se determinaba por el equivalente al beneficio empresarial anticipado del proceso de urbanización (metodología residual), y ello sin proceder a realizar actuación ni inversión alguna. Es decir, se les estaba diciendo a los propietarios de suelo urbanizable programado que tenían que proceder a conformarse en Junta de Compensación y dedicarse a la actividad inmobiliaria que el planeamiento preveía, tras la cual, si la operación les salía rentable, obtendría pingües beneficios. Pero, si no lo hacían en el plazo establecido (cuatro u ocho años), deberían ser expropiados por la Administración, pero valorándose su suelo exactamente por el mismo valor del beneficio potencial. Obviamente, difícilmente podremos diseñar una situación más desincentivadora para animar a los titulares de suelo a su ejecución ni para vencer las dificultades que la ejecución del suelo por los propios propietarios comporta.

El fracaso de la reforma de 1975, llevó a que el legislador de 1990 procediera a una nueva reforma, en la que planteó que la expropiación del suelo (en caso del incumplimiento) se realizaría a un valor mucho menor que el residual derivado del aprovechamiento atribuido inicialmente, con la finalidad de producir eficacia en la amenaza coercitiva que comportaba el incumplimiento de urbanizar en plazo. Es decir, el planeamiento

atribuía el aprovechamiento urbanístico a los propietarios del suelo urbanizable programado, pero «condicionado» a que lo desarrollarían en un plazo concreto de 4-8 años; pero si no lo realizaban, se les «retiraba» ese aprovechamiento y se les expropiaba a valor cercano al valor objetivo correspondiente al suelo rústico.

Obviamente, la nueva regulación respondía a una lógica «más inteligente», dentro del marco tradicional español de seguir confiando en el propietario de suelo como protagonista hegemónico del proceso privado de producción de ciudad. Sin embargo, tampoco tuvo éxito el sistema. Si bien es cierto que el Tribunal Constitucional en 1997 anuló estas disposiciones, aunque sólo por razones de falta de competencia estatal para legislar en una materia, como es la urbanística, que la Constitución de 1978 atribuía con carácter exclusivo a las comunidades autónomas, también es cierto que durante los siete años que transcurrieron desde la promulgación de la nueva reforma se mantuvo el escenario de ineficacia transformadora de suelo urbanizable por la iniciativa privada que venía siendo constante desde 1956.

2. El papel de la Administración y del sector empresarial en las reformas de la legislación urbanística española

De la singular característica del sistema tradicional español de identificar al productor privado de ciudad con el propietario de suelo que venimos analizando, sobre la base del principio de reparto de beneficios y cargas, se deduce el papel marginal que en dicho proceso tiene el sector empresarial inmobiliario, tanto público como privado. Dentro de este proceso, «el

empresario como tal no tiene cabida». Sólo a través de su «transformación en propietario» podrá acceder directamente a la actividad económica de producir ciudad, lo cual comporta una gran capacidad financiera para obtener, en primer lugar, el suelo y luego importantes recursos para urbanizarlo y edificarlo, capacidad de la que no dispone la gran mayoría de las empresas inmobiliarias españolas, lo que lleva, como ya hemos señalado con anterioridad, a la ineficacia del sistema.

Excepcionalmente, el sistema posibilitaba la intervención del empresario, sin ser propietario del urbanizable no programado, pero la enorme complejidad de su regulación produjo que, en la práctica, sólo se desarrollasen unas pocas actuaciones singulares a lo largo y ancho del territorio español hasta mediados de los noventa.

Con respecto a la Administración, también su papel se ve merjado ante el protagonismo otorgado a los propietarios de suelo, aunque, en contraprestación, la consecuencia del sistema es la obtención gratuita para la comunidad de los servicios y dotaciones públicas, sin que la Administración tenga que asumir coste económico alguno.

Cierto es que, en lo que respecta a la ordenación urbana, a la formulación de la estructura urbana, edificabilidades y usos globales, la legislación tradicional confiere un papel fundamental a la Administración desde la inalienable consideración del urbanismo como explícita función pública. Pero, sin embargo, también es cierto que el desarrollo de las previsiones del planeamiento general (a través de los planes parciales, estudios de detalle, etc.), se traslada a los propietarios de suelo, ejecutores finales del pro-

ceso de producción en el sistema urbanístico español. Por lo tanto, la responsabilidad del establecimiento de la morfología futura de la ciudad se comparte entre Administración y titulares de suelo: la estructura general y el modelo territorial se adjudica a la Administración y la proposición de la formulación final de la ordenación urbana y tipologías se delega en la propiedad fundiaria, si bien esas propuestas deberán ser aprobadas, obviamente, por la Administración actuante.

No obstante, a partir de 1975 se entiende que la Administración debe quedarse con parte de las plusvalías que se otorgan, desde el principio, al propietario de suelo, para que con ellas pueda promover suelo para usos de vivienda protegida u otros usos de interés público y para, con ello, proceder a regular, aunque sea mínimamente, el mercado de vivienda.

De hecho, en la Ley de 1956 el total de las plusvalías se entregaba a los propietarios de suelo reclassificado al atribuirles el 100 por 100 del aprovechamiento urbanístico completo. Es a partir de la Ley de 1975, cuando la Administración mantuvo un 10 por 100 del aprovechamiento en el urbanizable y nada en el urbano, para aumentarlo en la Ley de 1990 al 15 por 100, tanto en el urbanizable como en el urbano, y volver a disminuirlo al 10 por 100 en la Ley de 1998, hasta que entra en vigor la reciente Ley 8/07, de Suelo, tal como veremos en el próximo apartado, que viene a incrementarlo hasta el 20 por 100 como máximo. La mera constatación de esta «larga estela» de distribución de plusvalías entre Administración y propietarios expresa, sin más argumentación, el verdadero beneficiario del proceso económico derivado del desarrollo del urbanismo tradicional español.

Otro aspecto fundamental, que pone de manifiesto el papel que la Administración pública debe asumir, es el referente a la calidad ambiental y urbana de la ciudad planificada en el sentido de la regulación proporcional que debe existir entre usos lucrativos privados (viviendas, industrias y terciarios) y espacios públicos de relación (viales, zonas verdes y equipamientos sociales), tal como demandaría un mínimo manual de «buenas prácticas urbanísticas». Pues bien, también en este importante aspecto la legislación española era desigual.

De hecho, la legislación tradicional establecía que la Administración, a través del planeamiento, debía velar por la obligación de proceder a reservar suelo para los citados usos públicos en adecuada proporción a los privados-lucrativos, pero exclusivamente para los nuevos desarrollos, es decir, para el urbanizable. Asimismo, también prescribía un límite máximo indisponible de densidad residencial, fijándolo en 75 vivs./Ha., umbral que no debía superarse.

Sin embargo, para la ciudad consolidada, es decir, para el suelo urbano, las viejas leyes no regulaban nada de lo anterior, posibilitando, por tanto, que los planes de urbanismo, si no se formulaban con voluntarios criterios de sostenibilidad, podían incrementar y sobre-densificar la ciudad heredada hasta límites inasumibles, generando e incrementando déficit infraestructurales y dotacionales de difícil, cuando no imposible, reconducción. Los años sesenta y setenta conforman una época en que el escenario urbano descrito llegó, en muchos casos, al paroxismo.

¿Cuál puede ser la causa de esta reproducible desregulación jurídica del urbano? Con la perspectiva del tiempo y de la expe-

riencia, se manifiestan dos tipos de razones. La primera, la aparente dificultad jurídico-técnica de perfeccionar instrumentos de reparto de cargas y beneficios en un suelo ya muy consolidado por la edificación, y en el que las actuaciones resultan ser, en la mayoría de los casos (e ineludiblemente), aisladas y discontinuas. En segundo lugar, aparece una razón «más posibilista» desde la óptica de la producción de ciudad. Si los responsables del urbanismo, según el sistema tradicional español, eran conscientes de la dificultad de que «el urbanizable se urbanizara», la alternativa para absorber la demanda social de viviendas y del resto de productos inmobiliarios se dirigía, en gran medida, al urbano, sustituyendo edificios existentes por nuevos de mayor capacidad y actuando aisladamente, sin necesidad de tener que aplicar sofisticadas y complejas técnicas reparcelatorias y con el valor añadido de un menor coste financiero.

Afortunadamente, estas razones hoy se encuentran ya superadas, pudiendo ser resueltas sin mayores problemas, siempre que, obviamente, el legislador urbanístico autonómico así lo estime conveniente, como más adelante veremos.

3. El último escenario legislativo: la Ley 6/98

A) No obstante, el largo y proceloso proceso legislativo que se inició en 1956 se culminó en la última ley estatal 6/98 y su reforma 10/2003, reguladoras del régimen del suelo y de valoraciones, y que ha venido a ser sustituida, recientemente, por la Ley de Suelo 8/2007.

Previamente a proceder a su análisis, conviene recordar que en nuestro marco constitucional, las comunidades autónomas tienen atribuida

la competencia legislativa, con carácter exclusivo, en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, según establece el artículo 148 de la Constitución.

No obstante, el Estado, sobre la base de su competencia constitucional (artículo 149) en materia de regulación de las condiciones básicas para garantizar el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales de todos los españoles y del procedimiento para la expropiación forzosa, dispone de una cierta competencia «transversal» o «colateral» al urbanismo, que le permite legislar en esta materia con clara incidencia en la ordenación y ejecución urbanas. Obviamente «las fronteras» nunca han sido pacíficas, y la confrontación entre comunidades autónomas y Estado han sido continuas en el Tribunal Constitucional, manteniéndose un dilatado escenario móvil, nada aconsejable para la seguridad jurídica del sector y del desarrollo urbano.

Señalado, aún someramente, el escenario que define la situación actual, pasemos a analizar el contenido esencial de la legislación estatal vigente.

Debe señalarse, en primer lugar, que las bases conceptuales sobre las que se apoyaba la Ley 6/98 son prácticamente idénticas a las que caracterizan el sistema urbanístico tradicional. De hecho, se seguía otorgando el papel preponderante a la propiedad del suelo, al atribuirle el aprovechamiento urbanístico desde el planeamiento, estableciéndose que como mínimo era del 90 por 100, correspondiéndole a las comunidades autónomas la posibilidad de su incremento, y en consecuencia la disminución del 10 por 100 de participación pública en las plusvalías de la Administración, pudiendo llegar, incluso, a su supresión.

Asimismo, mantenía la hipervaloración del suelo reclasificado, determinándose por el método residual y, en consecuencia, por el valor equivalente al beneficio empresarial anticipado de la virtual actuación no desarrollada. Esta sobrevaloración se llevaba, incluso, al caso de la expropiación de terrenos rústicos o no programados con destino a patrimonios públicos de suelo para acometer una promoción pública de vivienda con destino, por ejemplo, a damnificados de una catástrofe natural.

Por último, la consideración legal de que todo el suelo patrio era susceptible de ser urbanizado (salvo el especialmente protegido), extendió las tensiones especulativas a todo el territorio, produciéndose un «escenario de desregulación» muy propicio al desarrollo ocasionado.

B) Las consecuencias de la aplicación del modelo en estos años ya las hemos apuntado en el apartado I.3 de este artículo. Obviamente, el escenario económico expansivo que caracterizó los últimos diez años en España, junto a las disposiciones legales desreguladoras que comportaba la Ley 6/98, produjo el exacerbado desarrollo de los noventa y primera mitad de los dos mil, con el desproporcionado incremento de los precios acaecido.

Pero ese escenario llegó a producir, lamentablemente, otros efectos indeseables. La desregulación puesta de manifiesto, las tensiones especulativas y las altísimas plusvalías que la producción urbana conllevaba, acabó quebrando algunas barreras de responsabilidad pública, generándose escandalosos escenarios de corrupción, apoyados, en ocasiones, en la aplicación espuria de los denominados «convenios urbanísticos», que vinieron a ocasio-

nar una alarma social de gran calado extendida a través de los medios de comunicación.

De nuevo, la tan demandada financiación local sería el falso reclamo para actuaciones impropias, cuando no explícitamente delictivas, por algunos irresponsables de diversas administraciones locales.

Todo ello, junto al cambio de signo económico establecido por el Banco Central Europeo, vino a poner en crisis el modelo a mediados del año 2007, desvelándose, con explícita urgencia, la necesaria reformulación y regeneración del sistema hasta entonces vigente.

4. El marco legislativo estatal vigente: la Ley de Suelo 8/07

Afortunadamente, la nueva Ley de Suelo, vigente desde el 1 de julio de 2007, viene a reconducir a la racionalidad el viejo e insuficiente sistema urbanístico español desde el estricto cumplimiento de los mandatos constitucionales.

A) Así, con respecto al reparto de plusvalías, la Ley 8/07 se acomoda adecuada y voluntariamente a la realidad del mercado.

Es decir, donde el planeamiento genere sustanciosas plusvalías, el reparto público-privado de éstas puede y debe ser más equilibrado que en donde éstas son escasas o nulas.

Por lo tanto, previa determinación de la rentabilidad de las actuaciones urbanizadoras identificadas por el planeamiento, y de acuerdo con ella, procede la definición con racionalidad del reparto de las plusvalías entre Administración y particulares, debiendo destinarse el aprovechamiento público, como es obvio, a la regula-

ción del mercado inmobiliario, y sobre todo a garantizar el derecho a la vivienda (art. 47 de la Constitución).

En este sentido, se establece la participación de la Administración en una horquilla de un 5-15 por 100 del aprovechamiento urbanístico materializable en parcelas urbanizadas, modulable hasta el 20 por 100 por la legislación autonómica, y acotando el destino de los patrimonios públicos de suelo.

B) Con respecto al protagonismo en la producción de ciudad, la nueva Ley establece con toda claridad la característica de función pública (de servicio público) que constituye la actividad de urbanizar y, en consecuencia, puede asumir la iniciativa en la producción urbana, de manera «catalizadora», mediante la gestión directa a través de entes públicos ad hoc.

De hecho, el poder público ya podrá acometer fácilmente aquellas actuaciones estratégicas necesarias para poner en el mercado suelo productivo, en su caso, y siempre suelo residencial, propiciando la promoción de suficiente número de viviendas a precio tasado para satisfacer las demandas sociales de ciudadanos de rentas familiares medias o bajas, y que ni el mercado libre ni la promoción privada de vivienda protegida es capaz de realizar.

La disposición de suelo para ello vendrá a través de tres sistemas: mediante la participación pública en las plusvalías ya comentada en el párrafo anterior, o mediante la intervención pública «concertada» a través de la asunción de los costes relativos a las obras de urbanización a cambio de la obtención de parcelas urbanizadas de valor equivalente con destino a vivienda protegida, o, para casos singulares de necesidad de obtención de

la totalidad del suelo, mediante la expropiación finalista, para lo cual dispone del nuevo sistema de valoraciones.

C) Pero si la Administración prefiere apoyarse en la iniciativa privada, teniendo en cuenta el carácter de función pública de la actividad y el régimen de libre empresa establecido en el artículo 38 de la Constitución, podrá seleccionar para ello a un particular, propietario o no de los suelos a urbanizar, en régimen de concurrencia (gestión indirecta).

De esta forma, se quiebra el bloqueo oligopolista que «blindaba» el mercado de suelo, abriéndolo a la concurrencia, es decir, a la competencia bajo control público, compaginando de manera inteligente la actividad empresarial más emprendedora con la función pública más inteligente. La Ley no impide que las legislaciones autonómicas prevean regímenes propios para los propietarios si manifiestan fehacientemente su voluntad de asumir la urbanización de los terrenos. Pero si su voluntad es de no actuar, o no saben o no pueden realizarlo, nada debe impedir que un tercero, sin tener la obligación de disponer de la propiedad del suelo en la actuación, pueda resultar adjudicatario de la urbanización mediante designación como delegado público del tipo concesional de la Administración actuante en el concurso precedente.

En este caso, este «urbanizador» ejecutará las obras de urbanización y les trasladará los costes a los propietarios originales, al ser éstos los beneficiarios finales de los solares edificables resultantes de la urbanización. Estos costes podrán materializarse bien en metálico, bien en aprovechamiento (solares edificables) de valor equivalente, mediante la instituciona-

lización de la reparcelación (voluntaria o forzosa, en su caso). Consecuencia de ello, por el primer modo de retribución, el urbanizador habrá obtenido un beneficio empresarial en la gestión de producir el suelo urbanizado, los propietarios habrán costado las obras y obtenido todo el aprovechamiento susceptible de apropiación y la Administración actuante la parte de las plusvalías que le corresponda en el proceso urbanizador, mientras que en el caso del cobro en aprovechamiento, el urbanizador habrá obtenido solares edificables «al coste de los factores», los propietarios, solares disminuidos en la parte que hubieran retribuido al urbanizador y la Administración seguirá recibiendo su cuota parte.

Como vemos, la aplicación del sistema ofrece muchas posibilidades:

1. La Administración, actuando como urbanizador, puede obtener importantes paquetes de suelo urbanizado para vivienda protegida sin tener que recurrir a la tramitación expropiatoria y, así, aumentar su siempre escaso patrimonio público de suelo.

2. Los propietarios disponen de un operador-gestor que va a transformar su suelo en solares, en el caso en que ellos no quieran o no puedan ejercitar el eventual régimen preferencial que la legislación autonómica haya regulado.

3. Los empresarios pueden desarrollar un nuevo nicho de actividad, la producción de suelo urbanizado, pudiendo ser retribuidos en metálico o en solares edificables en régimen de competencia bajo control público.

Finalmente, como conclusión más importante, se destaca la apertura del procedimiento a la

conurrencia, quebrando criterios monopolísticos hoy totalmente obsoletos y rechazables en una economía social de mercado, como es la española en la actualidad.

D) Por otro lado, desde la competencia constitucional de regular las condiciones básicas del principio de igualdad, el Estado no puede abdicar de la obligación de regular, al menos en términos mínimos, una previsión de suelo para destinarlo a vivienda protegida en todas las actuaciones residenciales previstas por el planeamiento.

Por ello, la Ley establece un umbral mínimo del 30 por 100 de edificabilidad residencial, modulable por las legislaciones autonómicas competentes en la materia en función de sus criterios ideológicos y del análisis de la realidad socio-económica de su territorio.

E) Por último, con respecto al régimen de valoración del suelo, se abandona, al fin, el sorprendente sistema de hiper-valoración anterior. La nueva Ley 8/07 establece que la valoración legal del suelo se lleve a cabo «por lo que es» y no «por lo que pueda ser». Que reconozca, legalmente el valor «fáctico» del suelo, valorando, asimismo, el «lucro cesante» cuando se coarta una actuación empresarial transformadora que se encuentra en marcha en el momento de la valoración, pero nunca considerando valores expectantes no derivados del esfuerzo inversor de su titular.

V. EL URBANISMO Y LA FINANCIACIÓN LOCAL ACTUALMENTE EN ESPAÑA

A través de todo lo expuesto a lo largo de este artículo, queda de manifiesto la histórica dificultad financiera que el sistema urbanís-

tico español ha intentado soslayar con diferentes medidas jurídico-normativas.

Sin embargo, tras más de siglo y medio de tentativas, al fin parece vislumbrarse una solución al viejo problema español a través de la Ley 8/07, de Suelo. Ciertamente es que la nueva Ley mantiene las bases conceptuales del tradicional sistema español, pero es una mera prudencia, adoptada sobre bases de honda raíz sociológica incrustada en el «genoma urbano» de los operadores inmobiliarios, la que aconseja su pervivencia, si bien actualizada y renovada intencionadamente, con la finalidad de conseguir una eficiencia socio-económica de la que nunca debió estar exenta.

Así, la nueva regulación no sólo garantiza que la totalidad de los costes que comporta la producción, tanto de la nueva ciudad (creación de nuevo suelo urbano) como de la intervención en la ciudad consolidada (actuaciones de reforma y renovación urbanas), deben ser asumidos por los particulares beneficiarios de las operaciones urbanísticas, sino que, también, la Administración participa de manera más proporcionada en las plusvalías que ella misma genera a través de las decisiones de planeamiento.

De hecho, este porcentaje público sobre el aprovechamiento se constituye como una aportación financiera adicional con destino al patrimonio público de suelo de gran trascendencia económica. Téngase en cuenta que un 15 por 100, por ejemplo, del aprovechamiento urbanístico libre de cargas de urbanización puede equivaler, normalmente, al 33 por 100 del valor residual total del suelo sin urbanizar (tras proceder a descontarle los normales costes de producción necesarios para su urbanización), es de-

cir, viene a alcanzar un tercio del total de las plusvalías que genera la actuación urbanística.

Si a ello le añadimos la obligación de realizar en todos los planes un informe de sostenibilidad económica que analice el impacto que la creación de nuevas infraestructuras y servicios puedan producir en las haciendas públicas, se constata la disposición de medidas de «lúcida prudencia» que aporta la nueva Ley 8/07 para evitar inasumibles costes de mantenimiento no evaluados correctamente en el momento de su implantación.

Como consecuencia de todo lo expuesto, se puede concluir que, al fin, «el urbanismo financia al urbanismo», e incluso con cierta «holgura pública» para las haciendas locales, por lo que hoy ya no resulta legítimo seguir planteando ni déficit ni insuficiencias jurídico-normativas que dificulten un desarrollo urbanístico racional y sostenible en nuestro país. Otra cosa es la insuficiencia económica para financiar otros servicios públicos asumidos por la Administración local, pero ello no es objeto de este artículo y, en cualquier caso, no deben ser compensados con cargo al urbanismo, que bastantes cargas tiene ya que asumir.

NOTAS

(1) Ver extracto de Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia sobre el Mercado de Suelo Urbano, publicado en la revista *Ciudad y Territorio*, núm. 99, primavera de 1994.

(2) Ver Informe sobre Suelo y Urbanismo en España publicado por el Ministerio de Obras Públicas en 1996, en su serie *Monografías*.

(3) Ver *El Uso del Suelo en la Comunidad Valenciana*, núm. 6 de la colección *Territori*, publicado por la Generalitat Valenciana (Conselleria de Obras Públicas) en 1995.

(4) Ver la revista *Ciudad y Territorio*, número 107-108, primavera-verano de 1996, y sobre todo los artículos de MARTÍN BASSOLS y LUCIANO PAREJO.

(5) Ver revista *Ciudad y Territorio*, número 95-96 de 1993, y en concreto los artículos de Javier GARCÍA BELLIDO, Luciano PAREJO ALFONSO y Gerardo Roger FERNÁNDEZ.