

HACIA UNA RENOVACION DE LA RACIONALIDAD URBANISTICA

Javier García-Bellido

Tras más de treinta y tres años de ejercicios con el moderno modelo urbanístico español (1956/76) se hace inaplazable replantearse la totalidad del mismo para superar las innumerables contradicciones y compartimentos estancos que lo rigidizan y desacreditan, no siendo posible añadirle más reformas puntuales y parcheos ingeniosos. Para ello se propone un *regressus* epistemológico hacia la búsqueda de las configuraciones, relaciones y reglas de transformación más elementales que organizan la estructura lógica de la disciplina urbanística, intentando elevarla hacia un conocimiento nomotético que supere sus fuertes localismos idiográficos (incluso expresando su aparato conceptual mediante necesarios neologismos universalizadores). En el marco del paradigma cultural constitucional español, se proponen y desarrollan sendos nuevos modelos alternativos que profundizan en las raíces de la lógica socio-económica del vigente paradigma constitucional. La simplificación conceptual e instrumental, la agilidad de gestión y la justicia distributiva de los modelos propuestos se basan en la modulación normalizada del contenido normal de la propiedad, según principios, elementos y relaciones muy simples, llevando hasta sus raíces la estructura del paradigma constitucional de referencia.

Towards a re-enlivening of an urbanistic rational

Thirty-three years of practice with the modern Spanish planning model (1956/76) have led to a crying need to reconsider this from the bottom up in order to overcome the innumerable contradictions and dead ends that so discredit it and make it so intractable, it being no longer possible to patch it nor mend it, thought it be a master who tries. An epistemological boiling down to the root-meanings of those elements, configurations, rules and relations that structure the logic proper to a town planning discipline, is attempted to the end of founding a universal *nomothetic* knowledge up to overcoming any *idiographic* particularities (even going so far were it to be necessary as inventing new terms to make this knowledge more readily identifiable). Within the framework of the present Spanish Constitution new and alternative models are proposed that would deepen the socio-economic logic that underlies that constitutional cultural paradigm. The conceptual and expeditive simplification, the procedural ease and egalitarianism of the models put forward could all stem from the standardization of that part of their material and limited ownership basis that could be aduced for their principals, elements and basic interrelations there then serving to deepen our understanding of the Constitutional paradigm it self.

1. CRITICA DEL ACTUAL MODELO URBANISTICO

1.1. INTRODUCCIÓN. PARADIGMAS CULTURALES Y MODELOS URBANÍSTICOS

§ 1. A estas alturas de la última década del siglo XX —tras un siglo y un tercio desde el inicio de la consolidación de la moderna disciplina de la "Urbanización", como la acuñara Cerdá en 1860— puede parecer una exageración afirmar

que demasiadas cosas han cambiado y muy velozmente para que sobreviva casi incólume un «paradigma cultural» —tan sensible a las mutaciones políticas, sociales y económicas—, como el de la Urbanística. Especialmente, cuando su ambición totalizadora y omnicompreensiva para tratar los fenómenos políticos en el espacio le confiere una naturaleza de disciplina sintética y general, globalizadora, abierta a otras disciplinas y en continua expansión, que pretende diseccionar un excesivamente amplio espectro de fenómenos y lógicas dis-

Javier García-Bellido es arquitecto-urbanista, Director del Centro de Estudios para la Administración Local del Instituto Nacional de Administración Pública.

Este trabajo es un resumen basado en un largo proceso de reflexión crítica, conferencias, seminarios y escritos elaborados durante diez interrumpidos años. De alguno de estos escritos inéditos ya ha dado somera noticia J. L. González Be-

renguer en su último libro (1986, pp. 15-18). Agradezco a cuantos en este dilatado lapso han cooperado en el proceso de elaboración de estas propuestas, muy especialmente a Ricardo Santos Díez y al profesor Luciano Parejo Alfonso, por sus observaciones y apoyo constantes, durante los últimos siete años.

pares. De ahí su miseria cognitiva y también su grandeza, como conocimiento sintético.

§ 2. El descontento o frustración general ante los resultados obtenidos con la planificación urbanística durante las décadas pasadas no puede pensarse, obviamente, que tenga su única o última causa en la disciplina en sí de la Urbanística ni en sus métodos ni técnicas aplicadas (cf. PAREJO, 1984). Más bien habría que situar la parte sustantiva o determinante de su declinar en el descrédito general de toda suerte de 'planificación' en una sociedad en constantes crisis cíclicas económicas y sociales, donde la incertidumbre es consustancial con su modo de producción y donde ahora los ansiados objetivos neoliberales y postmodernos de la 'desregulación', la flexibilidad coyuntural-incrementalista, la agresividad en la iniciativa privada, el repliegue del Estado interventor o del bienestar, la productividad, el enriquecimiento personal y la competitividad económicas, como última *ratio*, no propician la sosegada reflexión y la racionalidad requeridas para poder pensar sobre los procesos de predicción y prescripción normativas ni en la planificación programática de un futuro deseable. Futuro, en todo caso, siempre incierto, inseguro, impredecible. Pero esta cuestión —con todo y ser crucial para poder entender el descrédito de la Urbanística en su verdadero contexto pragmático, institucional y socio-histórico— no voy a desarrollarla aquí; baste dejar constancia de su relevancia en las crisis propias de la planificación en general (1).

§ 3. Desde una perspectiva regional europea, la crisis de identidad que padece la planificación y, en concreto, la urbanística, está siendo sometida a un duro reto que la obligará a resurgir de su decadencia actual, gracias a la presunta racionalidad, objetivación y comparabilidad técnica y política que exigen las decisiones internacionales en sus contextos pragmático-institucionales inmersos en vastos mercados y comunidades, como la de la CEE. En este marco la necesidad de una **homogeneización básica** de los principios, de las políticas de actuación y de las técnicas de intervención está induciendo procesos de convergencia política y técnica antes impensables.

La «Gran Unificación» (el Mercado Único Europeo) de los aparatos jurídicos, económicos y de control social (y aún militar y policial) en Europa determina un proceso irreversible de acercamientos institucionales entre las diversas culturas y formaciones políticas y sociales que integran el mosaico europeo, en el que no puede pensarse vaya a quedar ajena la cultura y las instituciones urbanísticas que hoy nutren la práctica y la teoría de las intervenciones en el territorio en todos los países del entorno. La Carta Europea de Ordenación

del Territorio de 1987 es el primer paso. Los fundamentos jurídicos, fiscales y económicos, las obligaciones y derechos de los ciudadanos ante el territorio y el medioambiente, la inevitable tendencia a un "mercado único" también de precios de suelo y viviendas (no sólo de capital y trabajo móviles), etc., en todo el Continente van a originar un necesario proceso de convergencia de normas y políticas urbanísticas y de ordenación del territorio que —aunque no estén explícitamente implicadas en el Tratado de Roma ni en el Acta Única— irán interpenetrándose en las formas de conocimiento y prácticas culturales y legislativas de todos los países. La tendencia al aumento del desorden entrópico en las interacciones espaciales en un sistema abierto, interdependiente y en expansión, como el comunitario europeo, propiciarán las reacciones político-intervencionistas para volver a cerrar el sistema en sí mismo, introduciendo, además de las ya fuertes interconexiones vinculares de carácter económico, nuevas políticas de homogeneización cultural, sociológica y normativa que establezcan el conjunto en un renovado equilibrio.

§ 4. En este contexto universalizador y *nomotético* —tendente a superar las diferencias *idiográficas* locales sustantivas, aunque se mantengan las características nacionales y regionales de valor cultural y adjetivo—, se hace necesario intentar indagar cuáles sean las **estructuras básicas** y los **elementos comunes** más simples del «paradigma cultural» de la Urbanística en los países europeos y afines, con la intención de poder llegar a proponer **construcciones comunes** que propicien ese entendimiento compartido, en principio sólo en la comunidad científica, de lo que pueda llegar a ser el "gobierno del territorio" en el seno de la "Casa Común Europea".

En esta ambiciosa y utópica idea como marco final, pero empezando por la reflexión de "lo que es" y de "lo que puede llegar a ser" el «paradigma cultural del Urbanismo y la Ordenación del territorio» españoles, incluso mostrando sus valores ejemplarizantes y paradigmáticos para otras culturas, se pretenden insertar estas líneas.

§ 5. Antes de proseguir, en todo este trabajo se va a denotar con la idea de «**paradigma cultural**», en este caso de las ciencias sociales y políticas, al marco amplio de referencias culturales, objetivos y valores sociales y políticos que configuran el «orden sociopolítico» de un Estado y que contiene o permite desarrollar en su interior múltiples "modelos" explicativo-predictivos o deóntico-prescriptivos diferentes para resolver los diversos aspectos o sectores disciplinares del tratamiento e intervención política sobre la realidad social material en que se aplica (2). Los «paradigmas»

(1) La resistencia a toda forma de planificación económica a medio o largo plazo es patente en el nulo desarrollo del artículo 131 CE por parte de la Administración Central, así como la ordenación territorial patéticamente aplazada por las Comunidades Autónomas, salvo excepciones, que se han dotado de nuevos instrumentos de planificación territorial, pero no los han desarrollado casi ninguna.

(2) Este concepto lo he tomado prestado —sin entrar en la validez universal de la teoría para la que se creara, y con un simple valor instrumental aquí— del de "paradigma científico", en el sentido con el que lo acuñara T. S. KUHN (1962-1970), al identificarlo como 'aquellas construcciones teóricas o logros científicos, universalmente reconocidos, que por un tiempo suministran problemas y soluciones modelo a una comunidad científica' (p. viii), o como 'la completa constelación de creen-

serían estructuras del conocimiento de una disciplina y se producen en tanto que teorías abiertas, leyes, normas, hipótesis, sistemas articulados de elementos y relaciones de un campo del conocimiento en un momento histórico concreto. Por ello, se utilizará en este caso tanto para significar un «**paradigma constitucional**» —en cuanto que marco de referencia estable de un conjunto articulado de valores, ideales y normas compartido consensuadamente por una sociedad determinada de un momento dado—, como para denotar el «**paradigma urbanístico**» de la disciplina de la Urbanística en su sentido *nomotético* más científico y universalizable. Se restringe, pues, la idea de «**modelo urbanístico**» (y de la ordenación territorial) para aplicarla a los desarrollos concretos e *ideográficos* que se pueden producir en el subconjunto intersección de ambos «paradigmas constitucional y urbanístico», mediante su concreción particularizada en leyes o normas deónticas precisas y más coyunturales que adaptan el Urbanismo y la Ordenación del territorio locales a su marco de referencia constitucional en cada país; pudiendo producirse, por tanto, varios «modelos urbanísticos» diferentes u opcionales (subconjuntos de leyes que conforman el Urbanismo y la Ordenación territorial en un determinado país y momento) dentro del mismo y establecido «paradigma constitucional» (3).

§ 6. Los **objetivos operativos generales** de cualquier propuesta para una **reformulación del modelo urbanístico** español deben plantearse a partir del hecho de que se posee actualmente un modelo urbanístico vigente (y de Ordenación territorial) basado en un desarrollo del «paradigma preconstitucional» del régimen anterior, salvo las Comunidades que han legislado instrumentalmente sobre esta faceta. Al producirse la reforma democrática se crea un nuevo marco constitucional más amplio y sustancialmente diferente, se crea una “revolución política del paradigma cultural” que genera un nuevo conjunto de valores y normas, esta vez democráticamente compartidas por la comunidad política. Se produce un desplazamiento o traslación del centro nuclear del nuevo paradigma deslizándose sobre el del precedente y ensanchando sus horizontes y confines, pero sin abandonar por completo todos los elementos, contenidos y estructuras del anterior. Se origina, por ende, un solapamiento de contenidos comu-

cias, valores, técnicas, etc., compartidos por los miembros de una comunidad dada’ (p. 175). La validez de un paradigma es compartida mientras su potencialidad explicativa de los fenómenos que describe y predice no se vea sustantivamente alterada por pruebas que lo cuestionen y hagan entrar en crisis, y no sea sustituido por un nuevo paradigma que dé cuenta más agudamente de los problemas insatisfactoriamente resueltos por el anterior. Los paradigmas serían “supermodelos”, modelos de gran escala, que raramente están específicamente formulados y que se refieren a pautas para investigar el mundo real más que al mundo real mismo (CHORLEY & HAGGETT, 1967, pp. 26-7). “Paradigma” procede del gr. *παράδειγμα*, de *παρά*, ‘al lado de’, y *δεικνυμι*, ‘mostrar, manifestar; modelo para aclarar o explicar algo, ejemplo’.

(3) Traslado aquí la distinción semántica de contenidos en-

nes entre ambos «paradigmas pre y postconstitucional».

Los objetivos generales posibles de una reforma o revisión del modelo urbanístico vigente van a encuadrarse en el marco amplio que permite la articulación de los principios del paradigma ofrecido por la Constitución, tomando a ésta como techo y confin delimitador del modelo que se construya. En este nuevo ámbito constitucional podrán formularse diferentes modelos, tanto muy ambiciosos y radicales como poco comprometidos, incluso dejando el mismo modelo obsoleto vigente o introduciendo en él reformas puntuales o parches más o menos ingeniosos. Porque es notorio que el nuevo marco constitucional (**paradigma B**, en la figura 1) perfila sus confines en una estructura más amplia y transparente que la del marco jurídico-político del régimen anterior (**paradigma A**). La necesaria adaptación del viejo y vigente **modelo 1** mediante la transición al **modelo 2** del marco constitucional, va a presentar cinco **campos o subconjuntos** diferenciados de elementos, contenidos y configuraciones con distintos tratamientos posibles al superponer los dos paradigmas A y B con sus respectivos modelos urbanísticos 1 y 2 (ver figura 1):

- (i) Una parte muy importante de los contenidos actuales del **modelo 1** pueden mantenerse plenamente vigentes en el nuevo **modelo 2**; ya que tal vez sean los aspectos clave en torno a los contenidos nucleares del actual modelo urbanístico español que más han revolucionado su concepción moderna. En este limitado campo de los contenidos urbanísticos residirían los **principios materiales básicos** constitutivos del **núcleo central** del modelo urbanístico actual y posible (**subconjunto 3**) (ver, luego § 20).
- (ii) Habrá ciertos contenidos que han quedado claramente excluidos del marco constitucional; tales como la tutela e interdicción administrativa o la suspensión de los actos por el Gobierno Civil, la aprobación de los planes municipales o territoriales por el Estado, la aplicación directa del artículo 180.2 LS, etc., y en general todas las cuestiones urbanístico-organizativas incompatibles con el nuevo orden constitucional de la autonomía local y de las Comunidades Autónomas. Asimismo, en el plano material del urbanismo, sería contrario al orden constitucional el que los poderes públicos permanezcan impasibles ante la especulación del suelo, la destrucción de los recursos naturales, el delito ecológico, etc., que en el

tre la Urbanística y el Urbanismo —que desarrollo en otro trabajo— por la que “Urbanística” sería la disciplina integradora de los aspectos nomotéticos espacio-territoriales del conjunto de las disciplinas técnicas, aplicadas e ideográficas, de la Ordenación territorial y el Urbanismo, por un lado, y de la Arquitectura e Ingeniería urbanas, por otro. A su vez, denomino «Coranomía» al conjunto de las ciencias del espacio territorial, básicamente Geografía, Ecología y Urbanística. El Urbanismo y la Ordenación del Territorio (lo que denomino, como subconjunto unidad, «Coranomía restringida») sería, pues, el conocimiento ideográfico aplicado técnico-político de la Urbanística. No obstante, y con esta observación, cuando en este trabajo se dice ‘Urbanismo’ se está utilizando en su acepción actual común y más amplia de ‘Urbanismo y Ordenación territorial’ o “Coranomía restringida” (ver nota 13 en § 23).

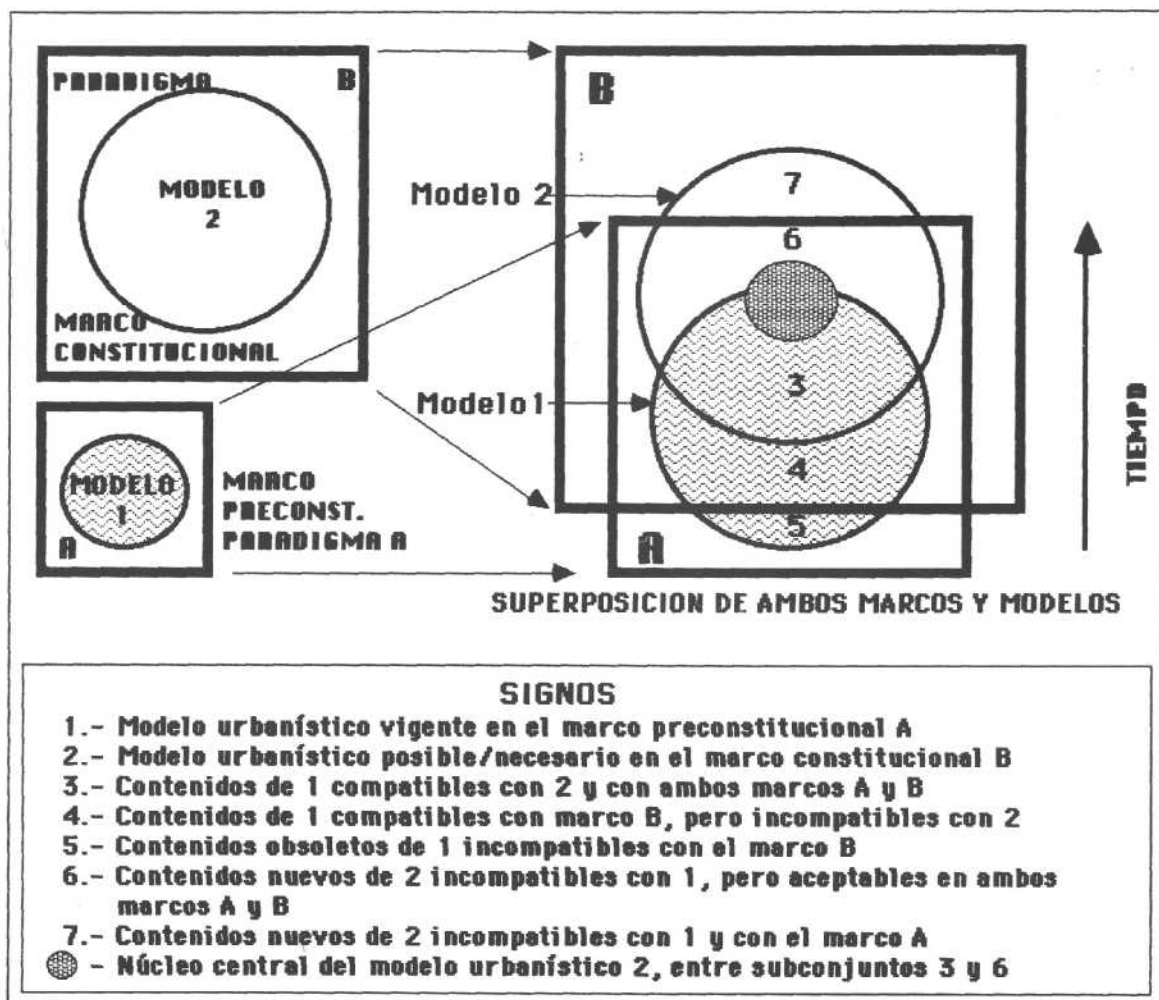


FIG. 1. Esquema indicativo, mediante diagramas de Venn, de la transformación del paradigma y modelo urbanístico preconstitucionales hacia su inserción en el nuevo marco del paradigma cultural constitucional, con el señalamiento de los subconjuntos de compatibilidad entre ambos modelos urbanísticos.

- (iii) marco preconstitucional no eran expresamente mandatos al poder público (subconjunto 5). Otros contenidos del modelo vigente no serían explícitamente incompatibles con el orden constitucional, pero no deben mantenerse o deben matizarse en el nuevo modelo urbanístico por ser impropios de él o por necesitar mejorarse sustantivamente; tales serían las competencias urbanísticas e intereses generales de dudosa atribución, las incidencias de la planificación sectorial del Estado en las otras planificaciones, el tema pendiente de la coordinación interadministrativa, la necesaria refacción del artículo 180.2 LS, las competencias e intereses públicos variables o flexibles según la legislación respectiva que vaya desplazando o comprimiendo otras competencias, la legislación subsidiaria del Estado y, en general, el gran cúmulo de los conflictos competenciales no dilucidables *a priori*; así como los contenidos heredados de innecesaria complejidad, inflexibilidad, esoterismo, arbitrariedad, tecnocratismo, lentitud y dilación de los procedimientos de gestión, compartimentaciones estancas, etc. del modelo actual que deben ser sustancialmente mejorados, simplificados y abreviados (subconjunto 4). Es en este subcon-

junto donde más generosa y aguda habrá de ser la **imaginación urbanística** para superar los conflictos y contradicciones propias del modelo precedente que no deben seguir perpetrándose.

Fuera ya del modelo vigente, se tratarían dos subconjuntos de contenidos del máximo interés innovador que deben aparecer en el nuevo modelo urbanístico constitucional.

- (iv) Un grupo notable de contenidos y determinaciones, de necesaria introducción ahora, serían todos aquellos aspectos que, siendo compatibles con el marco preconstitucional y con el nuevo orden, no se contuvieron en el modelo urbanístico vigente y que la doctrina ha venido reclamando su inaplazable incorporación; tales serían el derecho de tanteo y retracto en las transacciones inmobiliarias, mayores cesiones del suelo y aprovechamiento en el suelo urbano, mejores estándares de planeamiento, exigencia del deber de usar y conservar las construcciones y menos ligereza en las declaraciones de ruina, expropiación urbanística del suelo urbanizable a valores iniciales y pago de la expropiación con solares en el mismo polí-

gono, reparcelaciones económicas en metálico generalizadas, TAU de oficio o cesiones porcentuales, cuotas de urbanización, etc., etc.; de las que solo algunas, ni siquiera todas, se contienen en el Proyecto de ley de reforma de 1989, todas las cuales «hubieran podido» incluirse antes en aquel marco preconstitucional. En este mismo subconjunto deberán aparecer incorporadas al nuevo modelo las innovaciones materiales exigidas por la Constitución —como criterios rectores de la política social y económica de los poderes públicos—, tales como las garantías para impedir la especulación del suelo, el delito ecológico, la protección de los suelos y recursos naturales, la preservación del patrimonio cultural, etc. (**subconjunto 6**).

- (v) El último subconjunto acogería las innovaciones organizativo-territoriales del marco constitucional que no podrían contenerse en el paradigma precedente; tales como toda la distribución de competencias del Título VIII y los procedimientos administrativos congruentes con el orden autonómico, lo que se llama (en § 19) el plano supraestructural organizativo/competencial y del que derivan los contenidos del anterior subconjunto 5 (**subconjunto 7**).

1.2. ESTRUCTURA BÁSICA DEL VIGENTE MODELO URBANÍSTICO

1.2.1. Seis contradicciones críticas del urbanismo español

§ 7. El modelo urbanístico español vigente posee una estructura fundamental articulada (o desarticulada) en torno a **seis contradicciones básicas** que, muy sintéticamente, pueden enunciarse de la manera siguiente:

1) **Compartimentación espacial** por la que las intervenciones del planeamiento se producen mediante saltos espaciales de contenidos jurídicos y económicos abruptos, estancos, diferenciadores y arbitrarios, arrastrando con ellos la división claustral de los estatutos jurídico-económicos de la propiedad. El espacio jurídico se interrumpe físicamente mediante “murallas”, “claustros” o “cercas fiscales” que segregan y separan contenidos expectantes de la propiedad completamente diferenciados entre sí, con derechos y deberes, con obligaciones y cargas sustantivamente distintas. Por ello, la línea perimetral de borde y separación entre unos y otros espacios enclaustrados se erige en un objeto polémico, tensional y conflictivo en sí mismo y desde su misma elaboración en el plan (por lo que significa, aunque no por lo que físicamente encierra que puede ser idéntico a lo que excluye).

No es otra la causa de la consabida adjetivación de las leyes del 56-75 como “leyes de ensanche” por la abrupta diferenciación de técnicas de gestión, cesiones, contenidos y estatutos jurídicos que otorgan a los futuros suelos urbanizables frente a los urbanos, que se remiten a sus ideológicamente connotados “derechos históricos” supuestamente consolidados o se respetan resignadamente

como “intocables”, con una gestión de “misión imposible”, caso a caso y con técnicas individualizadas incapaces de contemplar la sustitución y renovación urbanas como fenómenos sólo aparentemente puntuales (Cf. T. R. FERNANDEZ, 1979; PAREJO, 1984; GAGO, 1989). Ni más ni menos que los obstáculos insalvables que pudo tener Cerdá para la reforma interior de Barcelona o Madrid y las disponibilidades de que, sin embargo, dispuso para el Ensanche de Barcelona o Castro para el de Madrid.

En este sentido, su primitivismo operativo y propositivo, su estanqueidad sustantiva, su concepción claustral cerrada de los espacios es perfectamente comparable con el urbanismo pre-paradigmático del siglo XIX, porque continúa con las mismas técnicas jurídico-económicas de desarticulación del espacio en compartimentos estancos (reforma interior y ensanche de poblaciones, clases de suelo, zonificación, delimitación de unidades y polígonos de reparto, urbanización y gestión por saltos o actos aislados, todos encerrados en perímetros tegumentales asfixiantes). La práctica de las intervenciones urbanísticas por espacios delimitados y cerrados y el instrumental jurídico-económico que lo secunda se han diseñado para operar en «**paquetes decisionales compactos**» con autonomía propia, descontextualizados y arbitrarios. La misma obsesión desplegada para que todos los cálculos de la contabilidad de obras, cargas, repartos, cesiones, aprovechamientos, contribuciones, etc., cierren equilibradamente en sí mismos y sirvan casi exclusivamente a quien los paga (el concepto de ‘unidad de cuenta cerrada’ y de ‘al servicio de la unidad de actuación’), muestra una visión miope, incrementalista, por saltos espaciales insolidarios, que legitima la apropiación de las porciones de ciudad exclusivamente para los que pagan sus trozos más inmediatos, autolimitando su participación al fragmento de su entorno.

A mediados del siglo pasado se derribaron con grandes fiestas las murallas físicas que ceñían las viejas ciudades medievales, pero sólo para ser virtual y jurídicamente reconstruidas de modo continuo y recurrente con leyes como la vigente. Por esto me atrevo a afirmar que la Ley del Suelo de 1956-76 es la mejor ley urbanística española del siglo XIX (!) [Y la reforma que se prepara tampoco ha sabido romper su cordón umbilical con el claustro materno del urbanismo decimonónico].

2) **Disociación incompleta del contenido de la propiedad**, por la que los juristas del año 1956 introdujeron el avance más revolucionario de toda Europa en la concepción de la propiedad inmueble, segregando la titularidad del suelo del contenido normal o normativo agregado por el plan, como función pública estatal “delimitadora” o creadora de ese contenido añadido y no “limitadora” de un ilimitado derecho de edificación preexistente y considerado como ínsito en el derecho de propiedad, rompiendo así con dos mil años de derecho quirritario. La Ley de 1975 acabaría cercenando lo que aún le quedaba como inherente a la propiedad (el famoso $0,2 \text{ m}^3/\text{m}^2$), reduciéndolo a **cero** y sin derecho a indemnización; contenido

que, en una u otra manera y cuantía, aún sigue vigente en muchos otros países europeos.

Mas, esta revolucionaria concepción de la "desmaterialización del contenido del derecho de propiedad" (PERALES, 1976, pp. 51-3), se queda sólo en ser una institución jurídica para interpretación y goce de jueces e ilustres letrados. Porque el contenido normal añadido por el plan, el aprovechamiento económico, una vez clasificado y calificando el suelo que lo soporta, sigue siendo apropiado íntegramente (en el suelo urbano futuro, en su 90 por 100, y en el urbano sin construir en su totalidad), con todos sus valores económicos agregados, como parte inseparable de la propiedad del suelo; incluso desde su mera clasificación pública y antes de que el propietario pueda mover un dedo. Por lo que su desapropiación (expropiación) o restricción de lo conferido como aprovechamiento futuro, pero todavía no realizado o patrimonializado, comporta paradójicamente el derecho privado a exigir una indemnización equivalente al valor urbanístico generado por la comunidad. En esta connotación económico-ideológica, que no en su concepción técnico-jurídica, la Ley del Suelo vigente sigue consagrando *de facto* el derecho quirritario al suelo y al vuelo sobre cada propiedad (aunque la reforma de la nueva Ley del Suelo diga delimitarlo al 85 por 100 del aprovechamiento y someter a plazos rígidos la facultad para apropiarse del derecho de urbanización y edificación conferidos o donados a la propiedad por la colectividad; la cual, en el peor de los casos y sin hacer nada, se quedaría, tras la 'sanción', con un sustancioso 25 ó 50 por 100 del valor urbanístico agregado). Parece como si los legisladores y políticos no hubieran querido enterarse de lo que jurídicamente se ha avanzado con tanto esfuerzo y tan dilatado estirar de las técnicas e ideologías del siglo XIX. De nuevo, tras una pirueta jurídica encomiable, se retrotrae todo el progreso a repetir los mismos esquemas operantes fácticamente desde el siglo pasado, aún poseyendo otros esquemas conceptuales más progresistas. Si entonces era un retroceso intelectual injustificable, aun siendo históricamente explicable en el contexto franquista de la Ley de 1975, ahora, en la década final de este siglo, resulta ya incomprensible.

3) Dependencia de la iniciativa privada, por la cual todo el esfuerzo positivo de institucionalizar la función pública o "estatalización" del urbanismo se esfuma en la práctica real al entregar la ejecutividad, gestión y desarrollo del plan a los agraciados propietarios del suelo, que son los que han de soportar todo el peso de la actuación urbanizadora, limitándose la Administración a una ingrata función meramente negativa, tutelar, de policía y disciplina sancionatoria sobre la iniciativa privada. Esta es una respuesta necesaria e inevitable, en la propia lógica interna del modelo adoptado, originada por la previa "donación lucrativa" a los particulares del aprovechamiento urbanístico y de todas sus rentas añadidas. Los propietarios de suelo —y precisamente sólo los que han quedado "afectados" en esos compartimentos cerrados del espacio jurídico en que son arbitra-

riamente envueltos— deben repartirse las cargas y los beneficios de lo que se les dona o confiere en propiedad, de modo equitativo, por su cuenta y en su propio beneficio (compensación). Si los titulares del dominio del suelo no cumplen, la Administración puede "castigarles" maternalmente expropiándoles o desclasificando el suelo o llevándolos al inútil «Registro de Solares sin edificar» (cosas que, como buena madre, no hará casi nunca) o sustituyéndoles en sus labores o dejando todo como estaba, mientras ellos venden y revenden el suelo a precios crecientes. [No se olvide que la legislación del 75 fue aún más propiciadora de la iniciativa privada que la del 56, al dar preferencia al sistema de compensación por encima de la iniciativa pública, reclusando a ésta a un papel subsidiario, sustitutorio o vicarial (casi sicarial) de la empresa privada (ver GOMEZ FERRER, 1977)].

Queda la Administración, por tanto, atenta y "al quite", desde la barrera, por si los propietarios no lo quieren hacer o no saben o no tienen dinero para invertir, ayudándoles solícita —aunque siempre exígua de recursos— con su gestión financiera (cooperación) para repartir a cada cual 'lo suyo' y urbanizar lo de todos, entregándoles los solares completamente urbanizados (con el 100 ó el 90 por 100 del aprovechamiento lucrativo) y reservándose para su uso los espacios públicos onerosos —lo que se ha llamado paladinamente "cesiones de suelo"— y, sólo en los suelos nuevos, un residual y testimonial 10 por 100 de "cesiones lucrativas de aprovechamiento".

4) Incertidumbre y desigualdad estructurales, por las que no es sólo esta dependencia de la iniciativa privada lo que hace de la gestión del urbanismo, como función pública, un proceso contradictorio, lento y oscuro, sino que el propio mecanismo de actuación mediante los compartimentos estancos por "paquetes decisionales compactos", con muy diversos estatutos jurídico-económicos de derechos y deberes que cuantificar y conocer en cada uno, origina una estructural incertidumbre e inequidad en los contenidos de la propiedad, por la cual nadie sabe lo que tiene y debe hasta que no se completa el cálculo exacto de las cargas y beneficios que le corresponden por estar en el espacio cerrado en que está incluido; y lo que "le toque" en la lotería urbanística puede ser profundamente distinto de lo que corresponda a otros en otro coto inmediato. Por ello, si estar en un coto cerrado genera incertidumbre y dilación hasta poner a todos los "encerrados" de común acuerdo, todos procurarán quedar excluidos y poder edificar sin más contratiempos en el denominado "suelo urbano consolidado".

Porque si redactar un Plan pueden ser uno o dos años, gestionar, ejecutar y urbanizar cada uno de los polígonos o unidades, por pequeños que sean, nunca lleva menos de cinco o seis años, y eso si no hay ninguna disensión entre sus propietarios. De este modo, la clave del éxito del planeamiento, como función de interés público, gravita sobre cada uno de los propietarios de suelo, haciendo de ellos los auténticos controladores del

cuello de botella en que la acción pública se ve aprisionada. La fuerte y desmedida tendencia a los «**convenios urbanísticos**», que recientemente proliferan por doquier, es el lógico escape “desregulador” de los poderes públicos para poder salir de la botella en que la estructura de la propiedad privada y la asfixiante gestión urbanística de los rígidos “sistemas de actuación” les tiene aprisionados; obteniendo así aquella las garantías, favores y prebendas de un «urbanismo pactado» de poder a poder y estos poderes públicos, tal vez, algún regalo marginal para el pueblo o alguna corruptela para los decisores influyentes.

Basar —en estos complejos, anquilosados, dilatados, tecnocráticos y puntuales “sistemas” de acción/reacción, actuación o gestión de la variopinta iniciativa privada— prácticamente toda la capacidad productora de ciudad que encierran los planes es seguir manejando estructuras de propiedad y producción netamente precapitalistas enquistadas en el seno de una sociedad “moderna y capitalista avanzada”. Ya que el sujeto y titular de todos los derechos legalmente atribuidos es el mismo tipo de propietario de suelo agrícola del medioevo que ni sabe ni quiere ser un empresario promotor capitalista, o acaso un “listillo espabilado”, cuando el desarrollo industrial y empresarial modernos exige sustituir esos derechos de la propiedad del suelo por los «derechos de los promotores», en tanto que fracción socio-económica cualificada del empresariado, como mejores y más ágiles garantes de la producción del bien llamado ciudad que sus prístinos propietarios. Obstaculizando su intervención el demagógico modelo franquista favorece a los propietarios del suelo, quienes absorberán todas las rentas urbanas que puedan con el precio que exigirán a los promotores (obviamente éstos harán lo mismo en cuanto sean propietarios de un banco de suelo para sus propios fines).

En esta estructura jurídico-económica dislocada y desarticulada el suelo se convierte en un fácil refugio de capitales especulativos y parasitarios, cuando no de escándalos políticos-financieros como los que últimamente van saliendo a la superficie, en absoluto nuevos sino tan viejos como el urbanismo de ensanche del siglo XIX, en cuya estructura seguimos inmersos.

5) Desvinculación entre la fiscalidad y el urbanismo, por la que la compartimentación competencial estanca de las políticas sectoriales de los Departamentos ministeriales de Hacienda y Vivienda-Urbanismo, desde el antaño predemocrático, han venido orientándose por diferentes criterios contradictorios entre sí, en forma tal que las competencias de un legislador no podían invadir ni solaparse con las del contiguo. Por ello, las cargas urbanísticas han tendido a diferenciarse tan nítidamente de los tributos que se han convertido en contribuciones en especie-suelo, huyendo de los pagos en metálico, caso único en Europa, rigidizando de modo excepcional la convertibilidad del sistema y cerrándolo en sí mismo; los criterios de valoración objetiva de la legislación urbanística chirrían con los criterios del mercado en las va-

loraciones para cualquier otra finalidad fiscal o expropiatoria; la soberana contradicción de la legislación urbanística que, para proceder a expropiaciones aisladas, en vez de mantenerse con el criterio jurídico-económico de someterlas también al “sistema de expropiación” por razón de urbanismo que ella misma ha creado, reenvía a la LEF con todos sus efectos de ablación y consunción del aprovechamiento urbanístico desapropiado que, empero, ha servido de base para el justiprecio, con la consiguiente pérdida o irrecuperabilidad del mismo por la Administración expropiante; la inexplicable demora en introducir el tanteo y el retrato en algunos tipos de transacciones de suelo y vivienda; así como el completo olvido, hasta 1982, de la financiación en la rehabilitación de viviendas, caso extremo en Europa; la desconexión total entre los gastos de mejoras en la rehabilitación del patrimonio inmobiliario y las rentas del IRPF y del impuesto sobre el Patrimonio (salvo para los inmuebles BIC o asimilados de la LPHE) sin vinculación alguna entre sí ni con el Catastro ni con los impuestos de plusvalías ni de transmisiones; la contradictoria política de desgravaciones en el IRPF en la adquisición de viviendas, subvencionando la especulación, y el nulo fomento al alquiler (ver JOVER ARMENGOL, 1989 y 1990), etc., etc. Todo ello hace que la desvinculación entre los mecanismos de control económico y fiscal de la propiedad inmueble con respecto a las políticas de suelo y vivienda sigan en una relación jurídico-económica, cuando menos, pre-moderna, muy lejos de la necesaria integración entre ambas que se ha estado desarrollando en otros países (las leyes inglesas y francesas, por ejemplo, en materias de urbanismo siempre van acompañadas de, o incorporando en sí mismas, políticas fiscales, tributarias y de fomento coherentemente diseñadas cerrando un sistema).

6) Nominalismos rigidizadores y preconfiguradores, por los que la realidad deviene ser lo que de ella se dice que es en sus aspectos fenoménicos, no lo que objetiva, elemental y esencialmente es en sí. La misma obsesión clasificatoria y taxonómica por la que se encierran los espacios en claustros de clases y tipos diferentes de estatutos jurídicos diversos, se ha hecho trascender por todo el entero modelo urbanístico español, imponiendo compartimentos estancos de difícil manejabilidad e imposible interrelación o comunicación entre objetos que sustancialmente son idénticos, aunque adjetiva o formalmente aparezcan como distintos. Las diferenciaciones nominalistas arbitrarias y ofuscadoras de los “sistemas” generales (éstos, a su vez, en otros cuatro “sistemas” de la estructura orgánico-funcional) y locales; de los tres incomunicables y estancos “sistemas” de actuación; del “sistema” de planeamiento —en una como “borrachera sistémica” del estructuralismo de los años setenta—; de la difícil elección entre “polígono” o “unidad de actuación”; de la no menos compleja “elección” entre las cuatro figuras del “subsistema” de planeamiento municipal (PDSU, Normas Subsidiarias, a o b, y Planes generales), como si el futuro urbanístico de un mu-

nicipio dependiese de la elección —¿democrática?— o del despotismo iluminado de un modelito u otro, de unas u otras vías divergentes e incommunicables, por las que un cambio de horizonte imprevisible obliga a volver a empezar con otro plan parecido, pero algo distinto, en lugar de adaptar el anterior; de las diferencias entre los Planes parciales, Estudios de detalle y los variados y peculiares Planes Especiales de todo tipo y finalidad; más las cuatro famosas y artificiosas clases, *categorías* —nada menos— o tipos de suelo con planes de desarrollo diferentes para cada una, etc., etc., constituyen un muestrario conocido de esta compartimentación nominalista y prejuizadora de la realidad.

La connotación ideológica del nombre de la figura de planeamiento, por ejemplo, hace que muchos concejales consideren de “bajo tono sociopolítico” tener *solamente* unas simples Normas Subsidiarias y no un Plan General, siendo presionados por ilustres responsables de la Administración y urbanistas para meterse con la “figura rey” del Plan General (tendencia que lleva hasta el paroxismo el proyecto de reforma de la ley del suelo). Esta manía clasificatoria/confinatoria de conjuntos aparienciales adjetivos que parecen ser lo que su nombre dice y quiere que sean y no lo que las cosas urbanas son esencialmente, introduce

una tal confusión en el modelo y unas tensiones políticas, económicas y sociales de tan baja calidad, que el discurso de la elaboración del plan llega a centrarse en la polémica de los nombres y por dónde se trazan las rayas, de las formas y expresiones significantes, de los bordes y perímetros, subyaciendo oculto en dicha polémica la sustancia y el significado del contenido de tales determinaciones; y ello porque, sin embargo, todo el conjunto de elementos constitutivos de la «razón urbanística» está mezclado confusamente entre nombres, objetivos y medios para alcanzarlos (4).

En lugar de manejar los elementos y configuraciones clave, los elementos más simples y sustanciales del modelo y flexibilizar los contenidos de los sistemas, funciones, órganos o aparatos ejecutivos para que se puedan adaptar a las infinitas demandas de todas y cada una de las situaciones reales, se han rigidizado estos contenidos prescriptivos, máximo-mínimos u obligatorios, atribuyendo a cada «paquete nominal» un conjunto fijo de determinaciones *a priori*, de modo que sea la realidad política y social de cada municipio, ciudad, sector, manzana o parcela la que debe adaptarse al cumplimiento del paquete *à forfait* que le ofrece la Ley, teniendo que escoger, en todo caso, otro paquete distinto de la limitada panoplia de ellos que se acerque más a sus posibilidades rea-

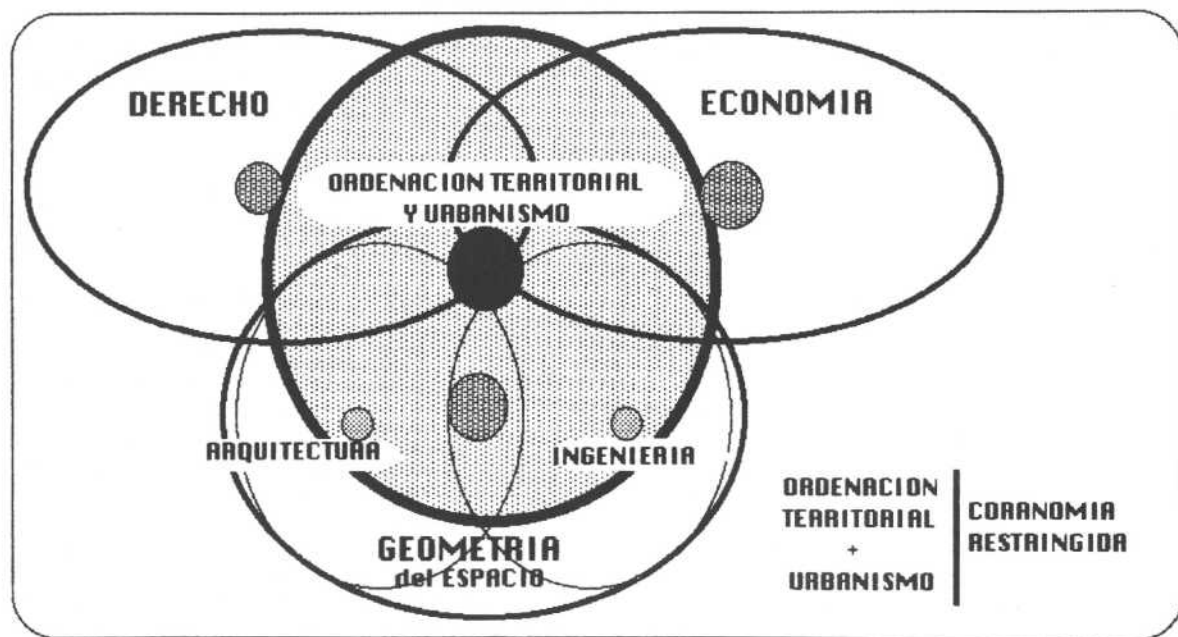


FIG. 2. Diagrama de Venn para representar esquemáticamente la ubicación disciplinar de la Ordenación territorial y el Urbanismo (Coranomia restringida) entre fracciones específicas de otras disciplinas que —como la Economía Urbana, el Derecho Urbanístico y las técnicas aplicadas de la Ingeniería y la Arquitectura urbanas— nutren su campo decisional-prescriptivo (no el más amplio de todos los conocimientos necesarios para poder tomar las decisiones).

(4) En uno de los últimos escándalos políticos se dilucidaba si las salinas de un paraje mediterráneo eran suelo urbano, urbanizable o rústico, aunque todos estaban de acuerdo que debían conservarse como estaban y protegerlas. La solución, obviamente, ha sido la más rentable para la propiedad: clasificarlas en el plan como “sistema general” de un suelo urbanizable, con lo que, sin hacer nada el titular de las mismas, se

ha apropiado del 90 por 100 del aprovechamiento urbanístico que nunca tuvieron patrimonializado. ¿Y qué urbanista que se precie no ha hecho lo mismo cuantas veces se enfrentaba a tener que expropiar (en suelo urbano o rústico) u obtener gratuitamente un suelo para parques, jardines o viales (en suelo urbanizable)?

les: por eso hay en la Ley y sus Reglamentos tan innúmeros paquetes optativos de clases, tipos, sistemas, unidades y figuras, enfrentándose el urbanista y el político local ante cada uno con la cruda opción del plato de lentejas: «las tomas o las dejás».

1.2.2. Relaciones desequilibradas entre la Geometría, el Derecho y la Economía

§ 8. Si hubiera que identificar las disciplinas que “prestan” al Urbanismo y la Ordenación del territorio o lo nutren con sus técnicas quirúrgicas de intervención y mecanismos de modelado prescriptivo-proyectual de la realidad físico-social, no costaría mucho concluir que las que son comúnmente reconocidas como necesarias e imprescindibles herramientas auxiliares o útiles de intermediación para la aplicación práctica de las técnicas de proyectación y planeamiento urbanístico son sólo partes concretas de las vastas disciplinas del **Derecho** y la **Economía** en sus aspectos conformadores del **Espacio social**. Los aspectos especializados espaciales de estas dos disciplinas serán casi los únicos que puedan ser utilizados como técnicas instrumentales, ordenadoras o prescriptoras del “deber ser o hacer” de los contenidos sociales, geográficos, económicos, jurídicos o políticos del espacio, para poder articular con ellos las decisiones incorporables en la planificación urbana y territorial.

Si desde sus orígenes pre-paradigmáticos (el “preurbanismo”, que llama Choay) el Urbanismo se nutrió básicamente de la Arquitectura y la Ingeniería civil, ha sido en su fase moderna (desde Cerdá, 1855, y Baumeister, 1879) cuando ha precisado que otras disciplinas a-espaciales, con fuerte componente socio-económico y capaces de legitimar sus **decisiones políticas**, se integrasen en él para poder ser operante, conformándose así más maduramente el Urbanismo en la tríada del **Derecho**, la **Economía** y la **Geometría** del espacio territorial. De modo análogo a como la Geometría territorial es configurada por las disciplinas técnicas de la Arquitectura y la Ingeniería urbanas, así los contenidos de la **Política** expresan y determinan las configuraciones del Derecho y la Economía en cada espacio social; como si el Urbanismo y la Ordenación del territorio (la “Coranomía restringida”, ver nota 3) se articulasen en el encuentro de dos campos complementarios, cuales son la Geometría (espacial) y la Política (a-espacial) (ver figura 2).

Las porciones más precisas de estas dos disciplinas políticas instrumentadoras del Urbanismo operativo-prescriptivo se referirían al Derecho Administrativo, Civil y Tributario, (propriadamente al Derecho Urbanístico), y a la Economía Urbana

na y, en su caso, Regional. Estas distinciones son esenciales para poder abordar en sus términos precisos los elementos, configuraciones y relaciones fundamentales que estructuran la sintaxis del Urbanismo y la Ordenación territorial.

§ 9. Si estos tres subsistemas disciplinares, componentes de la Ordenación del territorio y el Urbanismo (de la «Coranomía» restringida, como la hemos llamado), se asume que articulan el sistema prescriptivo-normativo de la totalidad del **orden político del espacio**, podría aceptarse que cada uno de ellos acciona un campo específicamente propio; esto es, se distinguen especificidades urbanísticas en tres categorías ordinamentales: el “orden geométrico” del espacio u **orden espacial**, el **orden social** y el **orden económico**. Al conjunto de los tres le llamaremos **orden coranómico**, en tanto que orden histórico-político de cada espacio social determinado (ver notas 3 y 13). Es obvio que el concepto de ‘orden’ aquí manejado lo es en su sentido relativo, contingente, histórica y antropológicamente connotado: cada momento, grupo y formación social tiene un ‘orden’ apropiado, ni inmutable ni absoluto ni siquiera necesariamente ideal *a priori* (Cf. PAREJO, 1983, pp. 68-95).

La Geometría del espacio producido, con las **artes y técnicas aplicadas** de la Arquitectura y la Ingeniería (5) aglutina los elementos y configuraciones de valor simbólico y cultural propios del tiempo social en que son producidos, según la **tecnología** utilizable y la **semiótica** de las formas manejadas. Los **aparatos** e **instituciones jurídicas** construidos con el Derecho estructuran y ordenan las relaciones sociales de producción, conforme a los valores ético-sociales históricamente dominantes en cada formación social dada. La Economía articula el espacio según los valores económicos susceptibles de ser apropiados por cada clase o grupo social en las relaciones económicas de producción dominantes en ese espacio y tiempo concretos.

Los órdenes social y económico pueden, a su vez, ser integrados en el que llamaríamos **orden político**, por cuanto desde cada estructura política del Poder se configura y ordena el espacio mediante la regulación-prescripción de normas jurídicas, sociales y económicas (tanto explícitas como implícitas en las relaciones sociales de convivencia del grupo respectivo); aunque ambas vengan, cada vez más, predeterminadas por el orden político internacional dominante en áreas geopolíticas concretas (CEE, OTAN, OCDE, Banco Mundial, FMI, etc.). No de otro modo se entiende la **División Económica y Social del Espacio** que el Urbanismo y la Ordenación territorial pretenden ordenar, organizar o estructurar, según objetivos políticos precisos, implícitos o explícitos. El **orden político** y el **orden espacial** quedan, pues, como los dos subsistemas de relaciones con autonomía re-

(5) «La geometría es a las artes plásticas lo que la gramática es al arte de escribir», decía Apollinaire. «La geometría es la base (...», decía Le Corbusier. «Por tanto —añadía—, toda la época contemporánea es eminentemente geométrica, orienta su sueño hacia las alegrías de la geometría. Las artes

y el pensamiento modernos, tras un siglo de análisis, buscan más allá del hecho accidental y la geometría los conduce a un orden matemático». Le C., **Urbanisme**, p. 35 (cit. en F. CHOAY, 1965, p. 48).

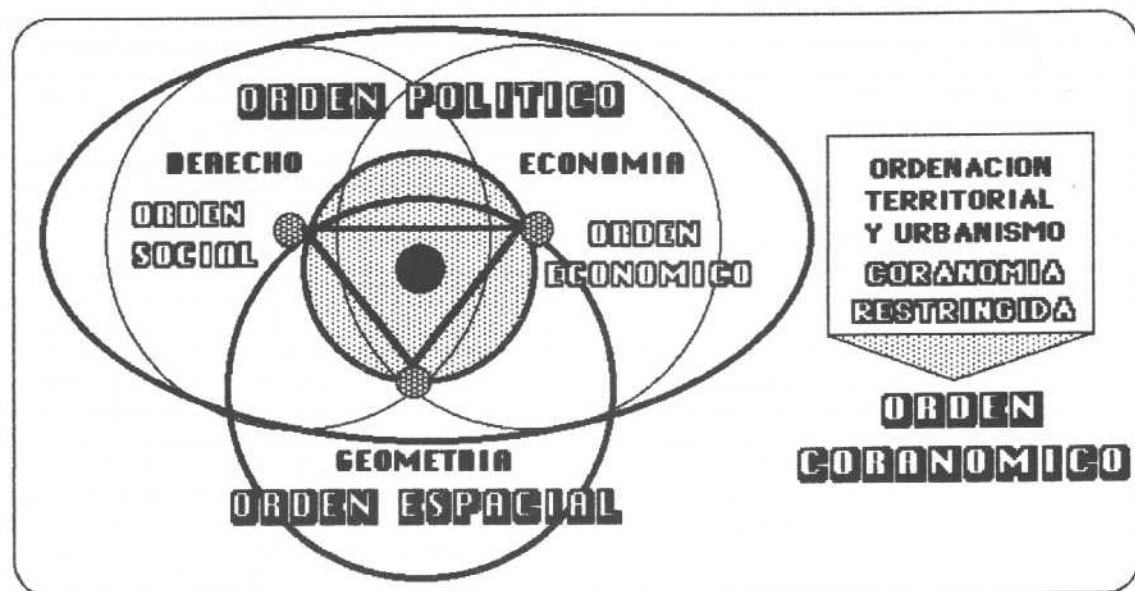


FIG. 3. Esquema diagramático del solapamiento de los órdenes espacial y político (socioeconómico) en el «orden coranómico».

lativa que configuran el **orden coranómico**, el propio del gobierno y administración del territorio (figura 3).

De esta forma interpretativa, el Urbanismo —lejos de ser un mero instrumento técnico, artístico, científico o neutral— deviene, en su mismo núcleo esencial (el Plan), como un verdadero y duro **instrumento político** del gobierno del espacio territorial (cabalmente lo que se quiere denotar con la **Coranomía**; ver notas 3 y 13).

Pues bien, quiero sustentar la hipótesis —explicativa de algunas de las deficiencias de credibilidad, equidad, agilidad y eficacia en la gestión que agobian y frustran la práctica del Urbanismo español— de que la instrumentación legaliforme de los conceptos básicos subyacentes en la organización disciplinar urbanística ha operado enclaustrando en **compartimentos estancos** inseparables la Geometría y el Derecho del espacio, dejando ausente, “suelta” o desvinculada de esta relación los componentes esenciales de la Economía del espacio. Esta sería una más de las notas características de la inmadurez de la disciplina del Urbanismo: mantener ligados en un mismo plano o unidad conceptual-operativa la explicación y manipulación de elementos o regiones cognitivas esencialmente diferentes que, empero, se ofrecen al observador íntima y vincularmente relacionados en sus apariencias fenoménicas y, no obstante, dejar aislados fuera del sistema de relaciones explicativas factores determinantes de dichos fenómenos. Véase un poco en detalle la naturaleza de las co-

nexiones y enlaces —sofocantes unos y laxos otros— entre estos tres campos disciplinares.

§ 10. El ‘**triángulo cognitivo**’, operacional e instrumental, que articula las relaciones entre la ordenación del Espacio (mediante sus disciplinas ‘geometrificadoras’), el Derecho y la Economía está desequilibradamente trabado. Los vínculos entre Espacio y Derecho están agarrotados, son fuertemente interdependientes entre sí, están ligados en ‘**paquetes decisionales compactos**’ y únicos, dejando sin embargo a la Economía del espacio casi completamente desarticulada, descolgada de sus estrechas relaciones con los anteriores. Las interrelaciones entre los tres campos constitutivos de la ‘**Coranomía restringida**’ (Ordenación territorial y Urbanismo) muestran conexiones interdisciplinares con ‘**enlaces fuertes**’ en las relaciones Espacio-Derecho, pero más ‘**débiles enlaces**’ en las relaciones Espacio-Economía y Economía-Derecho (6) (ver figura 4).

El problema aquí reside en que el enlace interdisciplinar entre el Derecho y la Geometría del Espacio se ha realizado por ‘arrastre’ del primero para colmar una carencia sustancial que los ‘**técnicos ordenadores**’ del segundo observaban tener, al no poder organizar vastas superficies de suelo de los ensanches de las ciudades por las insalvables dificultades jurídico-económicas que tenían para su control, dado que las técnicas de intervención jurídico-públicas de que disponían eran muy primitivas: se basaban en la sacrosanta concepción de la propiedad privada, recién legitimada por la Revolución Francesa y garantizada por las Constituciones subsecuentes, que protegían el

(6) Cfr. GARDNER, pp. 36-7, quien recoge las aportaciones de la *Sloan Foundation* en su trabajo sobre el ‘*State of the Art Report*’ (1978), al identificar un ‘**hexágono cognitivo**’ que mostraba las conexiones fuertes y débiles entre los campos de las seis Ciencias cognitivas, i.e.: Filosofía, Lingüística, Antropología, Neurociencias, Inteligencia artificial y Psicología. Con ello pretendían mostrar que la futura investigación tenía que

profundizar en aquellas conexiones interdisciplinarias más débiles, como las que enlazaban la Filosofía con la Inteligencia artificial, las Neurociencias y la Antropología, y de esta última con la Inteligencia artificial. Gardner sugiere (p. 7) que las disciplinas de Sociología y Economía se pueden añadir a las ciencias cognitivas anteriores.

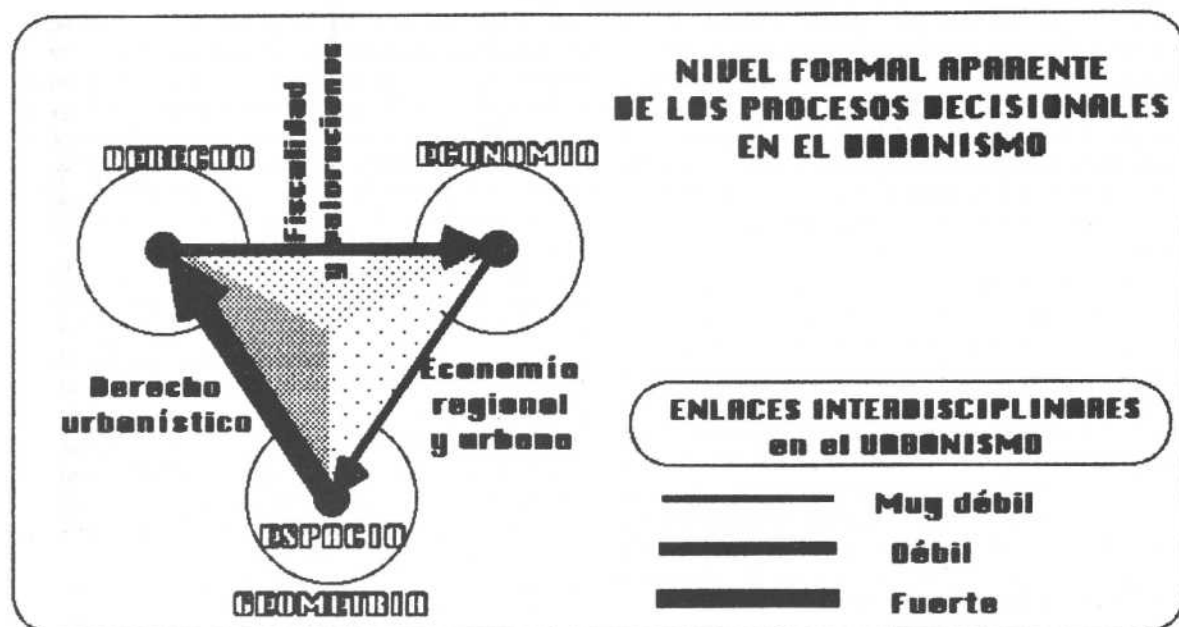


FIG. 4. Esquema de las relaciones aparentes y tipos de enlaces entre las disciplinas prescriptivas del Urbanismo.

nuevo orden burgués de acceso a la propiedad de la tierra y alentaban su capacidad empresarial, no pudiendo resolver operaciones masivas de reforma urbana y urbanización de nuevos suelos en los ensanches sin entregárselos directamente a la iniciativa privada y a su capacidad de producción inmobiliaria (7).

La manera de percibir el espacio, históricamente conformado, por parte de los arquitectos e ingenieros ha sido por «paquetes espaciales», más o menos homogéneos, capaces de ser diferenciados —por su compacidad, densidad, uso y función y por tener o no formas estructuradas *a priori*— de los demás espacios que no reúnan tales condiciones aparienciales o por ser distinguibles mediante parámetros convencionales unos de otros, aun dentro de la misma especie. La clasificación de suelos, la zonificación por usos, la división por polígonos y unidades de urbanización compacta, las

estériles distinciones entre «sistemas generales y locales», las diferentes naturalezas de las figuras de planeamiento municipal y espacial, etc., son los efectos de esta manera empiricista e historicista de percibir acríticamente el espacio. La consecuencia más notable es que, para poder manipular estos «paquetes espaciales», evidentes fiscalistamente, han arrastrado —en su empeño de que tuvieran que ser éstas las unidades menores manipulables— a todo el sistema jurídico; el cual ha tenido que acudir en su auxilio con las primeras técnicas imaginables para ser apresuradamente adaptadas a tales requerimientos geométrico-espaciales, reproduciendo «paquetes jurídico-decisionales compactos» y sin percatarse que la Geometría del espacio geográfico y el Derecho poseen razones, lógicas estructurantes, métodos, técnicas y legitimidades profundamente distintas, aunque en la reproducción del espacio aparezcan íntimamente enlazados (8). Pero, en el mismo «acto de

(7) La inmediata publicación (por el INAP y los Ayuntamientos de Barcelona y Madrid) de los manuscritos de Ildefonso Cerdá, hallados y transcritos por P. Muro y F. Rivas, sobre la *Memoria del Anteproyecto del Ensanche de Barcelona* (1855), *Teoría de la Construcción de las Ciudades aplicada a Barcelona* (1859), con sus *Ordenanzas de Construcción y Policía*, y la *Teoría de la Viabilidad Urbana aplicada a la Reforma de la de Madrid* (1860), junto con la extensa documentación del expediente de tramitación y rechazo de esta última, ponen en evidencia que la carencia de una legislación urbanística *ad hoc* impidió la revolucionaria y premonitoria aplicación de la reparcelación y cesión gratuita de viales que visionara Cerdá y que el Ministro de la Gobernación, J. Posada Herrera, intentó convertir en «Ley General para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras mejoras de las Poblaciones» en diciembre de 1861, infructuosamente (ver los estudios previos de P. Rivas & F. Muro y de A. Soria en dicha publicación, en prensa; cf. BASSOLS, 1973, pp. 186-227, y apéndice, pp. 581-9).

(8) Es explicable este proceder histórico por dos grupos de razones que nutren el mismo origen de la voz «urbanización» en el siglo XIX: 1.º, las nuevas condiciones de producción capitalista del espacio urbano para ordenar vastas superficies de suelo agrícola periférico en el ensanche de las ciudades o en

los grandes asentamientos industriales y mineros requerían instrumentos de intervención jurídico-económica globalizadores e integrales del proceso completo (de alineaciones-parcelación-costeamiento de la urbanización de viales-venta de solares-recuperación de costes) que nunca antes se habían planteado en tales dimensiones en las viejas ciudades y entre tantos propietarios (sin considerar, obviamente, las nuevas ciudades de las colonizaciones griega, romana, española o inglesa, con estructuras de propiedad del suelo de conquista). La producción masiva reduce costes y racionaliza el proceso de instalación de los servicios e infraestructuras urbanísticas: del mero crecimiento por pequeñas unidades agregadas al continuo urbano, con valores de uso familiar, se pasa a la producción extensa y tecnológicamente compleja de zonas urbanizadas con valores de cambio en un mercado para usuarios desconocidos. Y 2.º, la misma técnica de producción-urbanización de estos grandes espacios está manejada en exclusiva por ingenieros de los servicios municipales y por arquitectos para la edificación de complejos de viviendas baratas para clases rurales de inmigrantes, quienes perciben y delimitan los espacios mediante grandes conjuntos de enorme capacidad futura (en el suelo del ensanche de Barcelona de Cerdá han cabido durante casi un siglo más de 300.000 personas), por zonas, barrios o polígonos: para

auxilio", la Geometría del espacio —capaz de ser utópica y creativa en el mundo del arte y del diseño— ha caído en las sutiles redes del Derecho, que la someten a condiciones metaespaciales y que, por tanto, han hecho vulgar y rutinaria la reproducción jurídico-económica de dichos espacios en los Planes de las últimas décadas, con el fin de que no «planteasen problemas de gestión» posterior.

§ 11. De modo distinto, empero, se han establecido los enlaces entre la Economía y las respectivas esferas del Espacio y del Derecho. La relación del enlace fuerte y casi asfixiante Espacio-Derecho ha sido utilizada como un valor económico en sí misma, como un dato de partida para que los mecanismos económicos de intervención o control —principalmente la fiscalidad y las valoraciones inmuebles— otorgasen o reconociesen contenidos añadidos apriorísticos a la propiedad, según el más directo acatamiento de las leyes del mercado y sin más indagaciones ni sutilezas. Los valores «expectantes y comerciales», que se reconocían en la Ley del Suelo del 56, son negados nominalmente en la del 75, pero quedan incorporados en la valoración residual que se efectúa con los «valores urbanísticos» por referencia a los fiscales y éstos, al menos teóricamente, persiguen a los llamados «reales» del mercado. Estos valores urbanísticos son el reconocimiento de atribuciones de rentas absolutas y diferenciales **potenciales** que el suelo, se dice, posee *ab initio* por el mero hecho de estar o devenir clasificado y calificado jurídico-espacialmente de modo genérico como urbano o urbanizable; más basado este proceder en una grosera, simplista e insuficiente aproximación tributaria y recaudatoria que en un soporte económico comprobable de inversiones ciertas realizadas por el propietario: la mera calificación espacial urbanística deposita precios añadidos —que no valores— en el suelo soporte-receptor, cuyo propietario maneja y se apropia de sus rentas como bien patrimonializable a todos sus efectos.

Así la fuerte conexión Espacio-Derecho «arrastra» y determina también mediante «**paquetes económico-decisionales compactos**» las supuestas o presuntas valoraciones económicas del espacio. La lógica económica interna de las leyes del valor y de los principios de fiscalidad justa es alterada por sendos «débiles enlaces» entre el Espacio-Derecho y la Economía urbana, por una insuficiente y políticamente deseada laxa instrumentación de los mecanismos de recuperación social de las plusvalías engendradas por la acción pública. El «boom» especulativo inmobiliario de los últimos cinco años sería estúpido pensar que ha cogido desprevenidos a los políticos, cuando la especulación del suelo y la vivienda viene siendo perseguida, denostada, anatematizada y éticamente reprobada desde hace varias decenas de siglos, y figura en la Constitución Española como si fuese una actividad de-

lictiva que deberá ser «impedida», caso único en el mundo de clarividencia económico-social de los constituyentes españoles. El gran reto pendiente e inmediato de la legislación urbanística española, y aún europea en general, está en integrar sólidamente, pero no asfixiantemente, el Espacio y el Derecho con la Economía urbana, la gran —ideológica e intencionadamente— olvidada del Urbanismo.

§ 12. Con este contexto de las desequilibradas relaciones jurídico-económicas con el espacio como marco conceptual, en la aplicación del Urbanismo, dirigido y realizado por «ordenadores del espacio», si éstos han observado sintéticamente que «lo urbano» es una «forma de estar» del espacio relativamente compacta, densa y cerrada (deslindable mediante diversas **murallas espaciales, recintos o cercas fiscales**), la observación fenomenológica de la experiencia histórica acrítica se eleva a categoría ontológica del «ser» urbano y se hace ser verdad para todo lo que esté comprendido en cualquier otro recinto deslindable con tales criterios o para todas las partes o unidades menores que queden comprendidas en tales recintos, independientemente de si cada una de estas unidades más elementales satisface la condición universal del «ser urbano». La tautología está servida: «reúne todas las condiciones de ser urbano todo lo que se defina e identifique *a priori* como tal en el documento (Plan) correspondiente; y, por tanto, todas las unidades plurales comprendidas en esta totalidad deberán comportarse y ser tratadas como el todo urbano». En efecto: el estatuto jurídico de **cada** propiedad urbana se establece sintéticamente por «condiciones agregadas de entorno» referentes al conjunto de espacios en similares circunstancias aparentes, por zonas espaciales; por lo que a todas las propiedades individuales incluidas en dicho conjunto se les adjudica un estatuto individualizable igual al que se presume en la mayoría de los elementos del mismo, aunque no todos ellos reúnan todos o algunos de los requisitos exigidos al conjunto.

§ 13. Pueden observarse dos efectos perniciosos en la compartimentación o enclaustramiento de porciones del espacio que, según la teoría vigente, arrastran el correlato de necesarias diferenciaciones jurídicas y económicas sustantivas (ver figura 5).

Por un lado, la equiparación de todas las propiedades incluidas en el mismo espacio, con tal fin delimitado (sea urbano o de otras clases o sea en polígonos o unidades), solidariza la urbanización y su gestión económica, pero engendra su propia vulnerabilidad inmediata, porque se bloquea el proceso cuando no a todos les mueve el mismo interés o poseen la misma fortuna pecuniaria. Los compartimentos estancos, delimitadores del espacio para su «equitativa» gestión aparente, inducen a pensar que todos los elementos individuales que están dentro de cada espacio para tal fin delimi-

estas vastas operaciones se necesitaba el auxilio perentorio de nuevas normas legales que legitimaran las expropiaciones y permitieran la autofinanciación con la recuperación de los va-

lores añadidos por la urbanización (Cfr. los trabajos historiográficos de BASSOLS, CERDA, CHOAY, CULLINGWORTH, MANCUSO, PICCINATO, SUTCLIFFE, etc.).

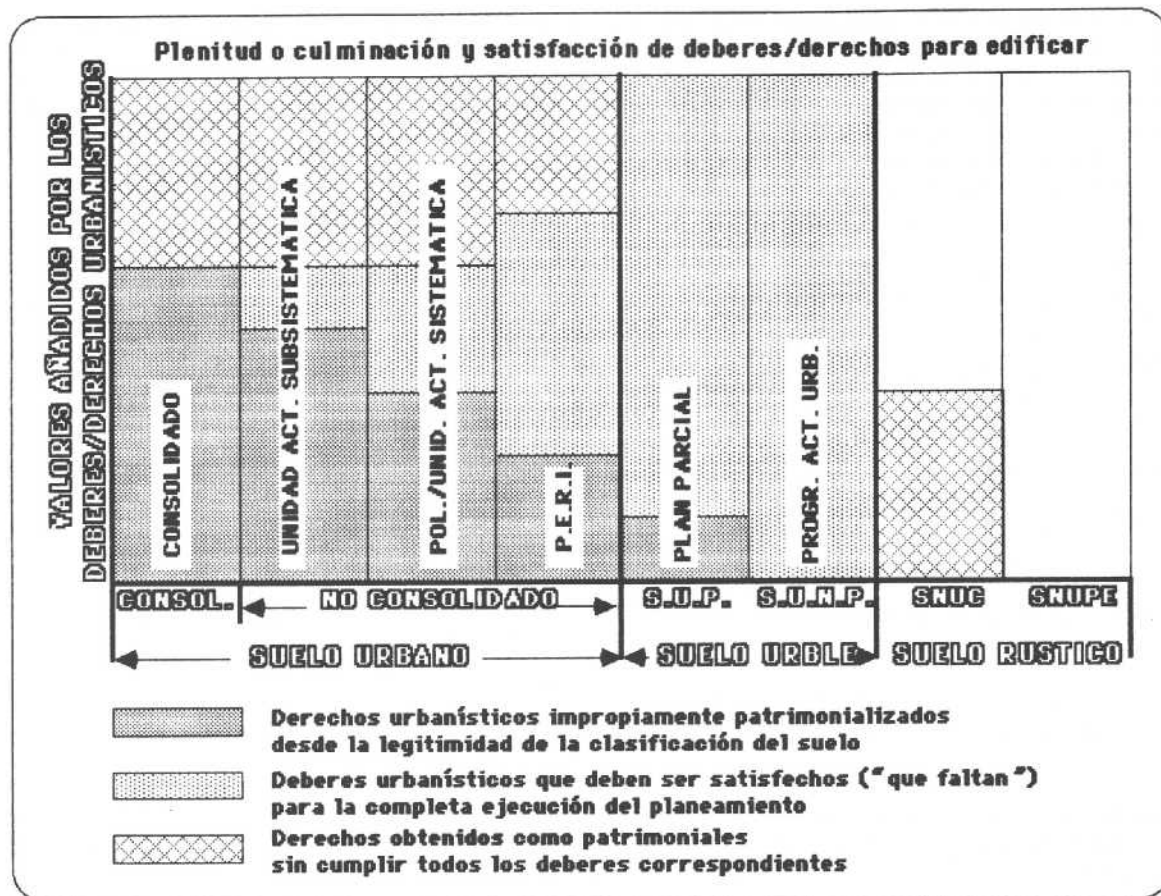


FIG. 5. Diferentes estatutos jurídicos de la propiedad, según la clase-de-suelo/espacio-jurídico en que se halle, con relación a un nivel máximo alcanzable de satisfacción de los deberes urbanísticos que el propietario, aún incumpléndolos, puede apropiarse de sus valores añadidos como derecho patrimonial.

tado 'aparentan' ser iguales entre sí y, en todo caso aun no siéndolo, serán tratados igualitariamente; aunque lo que a ellos les haya "tocado" sea totalmente diferente en valor y deberes que lo que corresponda al grupo o clase vecina en idénticas condiciones de partida. La equidad artificialmente impuesta a un grupo no es la misma que la impuesta, también artificialmente, al inmediato; es decir, son equidades relativas inequitativamente atribuidas que tensan y desarticulan el espacio jurídico, económico y social.

Por otro lado, las diferencias entre propiedades iguales en la situación de partida, pero desigualmente clasi-/cali-ficadas o con aprovechamientos desiguales —por estar en unidades de actuación diferentes, en virtud de decisiones aleatorias y de justificaciones formales o/y políticas del planeamiento (aunque se pretenda amparar en la máxima tautológica constitucional de que «sólo son iguales entre sí los que las leyes no diferencien o consideren iguales entre sí» y el corolario de «tratamientos desiguales a las situaciones desiguales»)—, generan tensiones sociales, económicas y de justicia equitativa tan potentes —por los valores añadidos regalados que comporta una u otra localización— que el planeamiento, en lugar del orden espacial, social y económico, parece querer traer intencionadamente la «lucha de clases en el

seno de la burguesía terrateniente», porque es sólo una sorda lucha lo que perpetra entre los diversos grupos de propietarios de suelo y agentes económicos desigualmente favorecidos.

§ 14. La compartimentación del espacio en claustros de geometría, economía y gestión jurídica conjunta e indisoluble ha hecho de los tres niveles decisionales (espacio-derecho-economía) un todo aparentemente unitario, una totalidad social y económicamente solidaria, un conjunto de «**paquetes decisionales jurídico-económico-espaciales compactos**». Esta condición, así sobrepuesta a la multiplicidad de propiedades y diversidad de características socioeconómicas implicadas en cada unidad total de acción espacial, crea dos grandes pares de factores contradictorios que enervan y paralizan el sistema (ver § 7, ptos. 3 y 4):

(i) Por un lado, se produce la **unicidad/insolidaridad** interior, por la que la aparente y transitoria solidaridad en el reparto de cargas y beneficios de la actuación puede implicar su parálisis efectiva, porque basta que uno sólo de los propietarios bloquee la gestión para que la unidad solidaria se paralice y frustre. Sólo una decisiva intervención expropiatoria municipal, no siempre proclive ni capacitada para ello, puede sacar el proceso de su *impasse*.

(ii) Por otra parte, se producen los fenómenos contrarios de **unidad de cuenta cerrada/incertidumbre**. Dado que en el habitual sistema de planeamiento y gestión diferidos el contenido jurídico y económico de cada propiedad no se determina con exactitud hasta que no se realice, a gusto de todos, el reparto de cargas y beneficios y los proyectos de urbanización respectivos entre los involucrados en esa y sólo esa unidad de gestión, tanto la inercia del sistema para movilizar las voluntades como la incertidumbre ante la oportunidad de urbanizar-edificar (cuando los precios están siempre en alza) no permiten conocer *a priori* las obligaciones y derechos de los propietarios ni las ventajas de actuación relativas al resto de las demás unidades (que se hallan igualmente sumidas en la incertidumbre), y se tiende a inmovilizar el proceso completo esperando momentos más certeros y dinámicos. Y la intervención sancionadora-expropiatoria constante de la Administración local ni es políticamente rentable ni temporalmente oportuna ni eficazmente diligente.

1.2.3. Convergencia de las contradicciones en el "sistema" urbanístico

§ 15. Todo lo anterior puede resumirse en los cinco grandes "temas" de análisis que convergen para estructurar el actual "sistema" urbanístico, los cuales permitirán cruces entre las diversas situaciones diferenciales engendradas por la coyuntura de fuertes enlaces entre el Espacio y el Derecho, de la que, y sin aparentemente proponérselo, se derivarán, empero, importantes contenidos económicos con débiles enlaces interdisciplinares, no regulados o dejados al albur de las fuerzas del mercado y sin contrapartidas jurídico-económicas relevantes (ver figura 5):

a) Las **diferentes clases, categorías, tipos y zonas de suelo**, según su naturaleza agregada, su función, uso, historia, aspecto, unidad geométrico-espacial o "sistemas generales y locales", tiempo de programación, etc. —por otra parte, consustanciales con el Urbanismo— engendran diversas situaciones espacio-temporales que tensan y paralizan las relaciones urbanísticas entre espacios iguales desigualmente delimitados [CLASIFICACION Y CALIFICACION DE SUELO].

b) Los **diferentes estatutos jurídicos de la propiedad** y los desiguales contenidos económicos añadidos a las divisiones espaciales del suelo son, en gran medida, el más grave diferenciador espacial; es decir, el conjunto de **deberes y derechos, obligaciones y facultades, cargas y beneficios** de los propietarios, que aparenta imponer la Ley del Suelo a todos por igual de entre los que se hallen en situaciones aparentemente iguales, posee, no obstante, profundas diferencias injustificables e innecesarias en sí mismas o, si acaso, sólo ideológicamente explicables [REGIMEN JURIDICO DEL SUELO].

c) Los **diferentes costes y valores económicos** de las cesiones de suelo y aprovechamiento, de la

urbanización y de la conservación de lo edificado, así como de las valoraciones y fiscalidad de las propiedades, como vienen derivados de lo que concretamente cada espacio o unidad de gestión contenga y deba realizar en su propio seno, al no estar predefinidos equitativamente inducen las más violentas desigualdades y la mayor incertidumbre del contenido económico de cada propiedad; lo que inmoviliza el proceso urbanizador hasta la efectiva determinación de sus costes [CARGAS DE URBANIZACION, VALORACIONES Y FISCALIDAD DEL SUELO Y EDIFICACIONES].

d) Los **métodos y técnicas de gestión** o los «sistemas» de **actuación y ejecución**, arbitrados para el reparto equitativo de las diferencias de valor añadidas por el conjunto de los tres tipos de determinaciones anteriores contenidas en cada Plan, son un cúmulo de complicaciones, estanqueidades, arbitrios, complejidades innecesarias, dilaciones y entorpecimientos que frustran la ejecutoriedad de los planes y, por ende, alimentan gravemente su descrédito generalizado [REPARTO DE CARGAS Y BENEFICIOS].

e) Los **diversos tipos de planes o figuras de planeamiento** constituyen un entramado institucional organizativo-documental y de aparatos tecnocráticos tan enrevesados en sus contenidos como en sus formas, donde las diferencias taxonómicas entre Directrices, Programas, Planes directores territoriales, generales y Normas subsidiarias de dos tipos, más los PDSU y los cinco o seis tipos distintos de Planes parciales, especiales, etc., ocultan —entre una maraña de falsas jerarquías, cortes jurídicos innecesarios de lo que «se puede» y «no se puede» desarrollar/contener y, sin embargo, con estudios informativos y documentos muy parecidos, pero artificiosa, técnica y sutilmente diferentes— la incapacidad de los gestores y los técnicos para no perderse en la rica diversidad de la realidad gobernada, a la que sofocan, fraccionan y estrechan en cerrados espacios nominales para, ahogándola, creer poder dominarla [SISTEMA DE PLANEAMIENTO].

§ 16. La desigual y casuística compartimentación jurídico-espacial de los estatutos de la propiedad inmueble —que propicia la Ley y los planes desarrollan hasta su exacerbación—, juntamente con la fuerte vinculación interna a que se ven sometidas las propiedades todas inmersas en cada proceso unitario e indisoluble, ha engendrado que los planes y la política urbanística municipal dediquen más esfuerzos a diferenciar espacios y regímenes distintos en infinitas distinciones *a priori* que a comprender y, por ende, instrumentar o manejar lo que de esencial y nuclearmente común pueden y deben tener todas las propiedades, espacios y regímenes jurídicos entre sí.

§ 17. El **Espacio** es geográfica, estética y esencialmente heterogéneo, heteromorfo, anisótropo, idiomático, discontinuo, singular y único, en tanto que producto social histórica, técnica y simbólicamente elaborado; pero el **Derecho** y sus **Instituciones** jurídicas 'deben ser', deóntica y éticamente, homogéneos, isomorfos, isótropos,

nomotéticos, continuos, universales y generales (9).

Los contenidos de la **Economía** del espacio, por su parte, participan de la naturaleza de ambas esferas donde se regulan y norman y donde se concretizan; deben poseer **criterios de valoración** (de sus rentas absolutas) y de patrimonialización objetivos, nomotéticos, dinámicos, universales y generales, en cuanto que deben venir establecidos por prescripciones legaliformes; pero poseen **contenidos efectivos** de valores cuánticos, relativos, idiográficos, incrementales, singulares y concretos, por cuanto las variaciones de las rentas diferenciales de localización y aprovechamiento, al operar en un mercado esencialmente imperfecto y tomar sus referencias de precio en él, son diacrónicas, oscilantes y discontinuas y, por tanto, espacialmente desagregables e identificables.

§ 18. La situación actual del Urbanismo ha venido siendo perpetrada desde hace un siglo por la insistente acomodación violenta del Derecho y la Economía al Espacio, haciendo que los dos primeros adquieran las características variables y casuísticas propias de la esencia del tercero. Y, viceversa, la configuración geométrica del Espacio, la capacidad de su transformación utópica y proyectual se ha visto fuertemente condicionada por la viabilidad de la oportuna gestión-transformación de sus propiedades por cuestiones exclusivamente jurídico-formales; todo ello en un Estado de Derecho que no es el de los Príncipes renacentistas, que lo moldeaban a su entero deseo, y del que muchos utopistas del diseño añorarían poder disponer para su libertad decisional. Es necesaria la identificación de los **elementos y relaciones** esenciales, prescriptivas y nomotéticas, propias del Derecho y la Economía, para que, desde ellas, pueda reconstruirse la estructura de interacciones de la Geometría del Espacio con el Derecho y la Economía, sin que se obstaculicen y mediaticen de manera estéril. Por el contrario, ahora procede indagar cuál sea su estructura para que cada una de las disciplinas y sus lógicas propias pueda ser operativa con **relativa autonomía** respecto a las otras y para que se secunden, complementen o apoyen mutuamente, garantizando la libertad de diseño de la Geometría del Espacio —su presunto orden espacial— y legitimando el flexible y más justo ejercicio de los principios de equidad general del Derecho y de la Economía política —su presunto orden político (social y económico)— que se pretende conformar con el Urbanismo.

2. ESTRUCTURA DEL PARADIGMA CONSTITUCIONAL URBANÍSTICO

2.1. PRINCIPIOS BÁSICOS DEL PARADIGMA CONSTITUCIONAL

§ 19. El modelo del sistema urbanístico expuesto hasta aquí y basado en la legislación preconstitucional de 1956 y 1975 es sustancialmente legitimado y corroborado en sus más innovadoras aportaciones jurídicas y sociales por la promulgación de la Constitución Española de 1978. Diferenciando los dos planos básicos en que la incidencia del texto constitucional en la ordenación urbanística ha sido manifestada [PAREJO, 1986, pp. 55-67], es evidente que el plano supraestructural **organizativo-territorial/competencial** ha sido alterado o, cuando menos, enriquecido —y no se va a incidir aquí en ello más que tangencialmente—; pero no aparecen tan claramente identificadas, en la literatura más al uso, las sustantivas innovaciones en el plano estructural de la **ordenación material** que abren el marco de actuación y en el que se hace precisa una profundización de un nuevo modelo urbanístico, ajustado al paradigma constitucional, hasta cotas aún no bien vislumbradas.

En este plano material es en el que puede decirse que todo el modelo del ordenamiento urbanístico anterior ha sido reafirmado y aun consagrado por las Sentencias del Tribunal Constitucional. Pero es en este mismo plano donde la Constitución ha introducido el más radical ensanchamiento del horizonte de los principios y objetivos, de los confines, techos y límites que deban encuadrar, orientar y regir la acción positiva de los poderes públicos en la política social y económica del urbanismo; dejando por ello obsoleta y aun operativamente retardataria la formulación del modelo urbanístico anterior (10). Es, pues, en este marco constitucional ampliado (ver § 6) donde deben insertarse las necesarias readaptaciones del modelo vigente, y no pretender seguir manteniéndolo con nuevos parches, remiendos y bordados que no harán sino enmarañarlo aún más y hacerlo definitivamente inoperante para la próxima década. Tal vez, en este momento se esté jugando la definitiva defunción del Urbanismo y de la planificación toda, como principio modelador de la acción pública sobre el espacio, al someterlos, en lugar de a una renovación profunda, a una operación de cosmética facial que acelere su envejecimiento, aumente su entropía y conduzca a la pérdida final de credibilidad social del urbanismo y de la planificación ante el neoliberalismo dominante.

§ 20. Los seis principios materiales básicos o teoremas (11) constituyentes del núcleo central del

(9) No es éste el lugar adecuado donde desarrollar el concepto clave del **espacio**, en tanto que producto y percepción histórica, socialmente determinado, lejos de las concepciones kantianas y de los neoidéalistas que pretenden hacer de ello una categoría absoluta. Cfr. CASTELLS (1974), GREGORY & URRY (1985), HARVEY (1973 y 1985), HILLIER & HANSON (1984), LEFEBVRE (1972), SACK (1986), SOJA (1980), etc., etc.

(10) Véase, en este mismo sentido, los comentarios de T. R. FERNÁNDEZ (1980, pp. 24-30).

(11) Véase el concepto de 'teorema' o 'célula gnoseológica' como «componente esencial o formal de una ciencia». «En su sentido **lógico material** un teorema es una **configuración** compleja que se *construye* —no se deduce— a partir de un conjunto de figuras más elementales o lineales que se sintetizan formando un **pieza autónoma**. (...) todo teorema es el resultado de un **proceso de confluencia material** y específico, en el que está implicado un **contexto determinante** por respecto al cual se constituye como **contexto determinado**», en G. BUEÑO, 1987, pp. 38 y 326.

modelo urbanístico (ver figura 1, en § 6), articulables en una "cadena estructuradora" de todo el paradigma del urbanismo español actual —que se contienen y deducen del texto constitucional y de la reafirmación del ordenamiento urbanístico anterior, gracias a la extensa jurisprudencia de los Tribunales Supremo y Constitucional—, juntamente con sus **corolarios** más inmediatos, pueden ser muy sintéticamente expuestos del modo siguiente:

1.º) Principio de la disociación de los contenidos: El contenido «normal» del derecho de propiedad del suelo (sus contenidos económicos de uso y aprovechamiento no estrictamente agrícolas que impliquen transformaciones en el suelo y subsuelo) está constitucionalmente **disociado** o **desvinculado** o no es parte inseparable del, por las leyes intangible, **contenido esencial** o **nuclear** de dicho derecho subjetivo (arts. 33 y 53.1 CE).

Corolario 1.º: La facultad de transformar, edificar o usar con fines no naturales el suelo o subsuelo no es inherente al derecho subjetivo a la propiedad del mismo y, por tanto, no es inviolable por las leyes, sino histórica y espacialmente mutable a través de éstas (reserva de ley) sin suscitar derechos de amparo.

2.º) Principio de la delimitación legal del contenido: Sólo las **leyes delimitan** el contenido «normal» como configuración objetiva, material, general y abstracta de la **función social** del derecho a la propiedad, la cual legitima el uso social del mismo; y lo **delimitan** o **crean**, lo confieren, atribuyen o asignan bajo determinadas **condiciones sociales** que garanticen el principio de subordinación de toda la riqueza del país al interés general para hacer efectiva aquella función social (arts. 33.2 y 128 CE).

Corolario 2.º: El *ius aedificandi* es la creación material de un contenido normal objetivo **asignable** sólo a algunas propiedades, según su tiempo y lugar específicos para cumplir mejor su función social en el interés general, no perteneciendo, por tanto, al derecho común subjetivo de toda propiedad. Las leyes pueden crear tanto un derecho a un mínimo contenido normal genérico como reducirlo a cero sin derecho a indemnizar.

3.º) Principio de publicación de la función de planeamiento: Las **facultades** y **condiciones** precisas para poder y deber urbanizar, edificar en, bajo o sobre el suelo y usar las construcciones son delimitadas y concretadas por la **Planificación urbanística y territorial** —en tanto que **función pública** normativa y discrecional, de competencia esencial del Estado, reguladora de la utilización racional de todos los recursos naturales (entre ellos el suelo, como recurso limitado, escaso y no renovable) y del patrimonio histórico y cultural inmueble, de acuerdo con la debida subordinación de la libertad de empresa a las exigencias de la economía y

del interés público generales—, mediante el instrumento técnico normador del **Plan**, particularizador de **cada** contenido normal en **cada** espacio y tiempo concretos (arts. 38, 45, 46, 47 y, analógicamente, 131.1 CE).

Corolario 3.º: El Plan es el instrumento técnico mediato con el que se expresa y concreta la anterior potestad pública discrecional de estatalización o nacionalización del urbanismo; y, por tanto, sólo mediante las precisas determinaciones del mismo se podrán ejercer las facultades de edificar, usar, etcétera con contenidos distintos a los que poseyeran las propiedades en cada caso o a los que la ley confiriera como mínimos genéricos. Cuando no hay Plan las facultades mínimas se delimitan desde la propia ley.

4.º) Principio de contraprestación patrimonial: La **condición básica general** (de entre las establecidas por 2 y 3) para poder **patrimonializar** los **derechos**, bienes o beneficios derivados del contenido normal asignado por los planes es la previa o simultánea **contraprestación** de los **deberes**, obligaciones o cargas sociales legalmente establecidas, para recuperar parte del plusvalor colectivo o participar en las plusvalías que genera la acción urbanística pública. El límite absoluto de los deberes y cargas impuestos por la ley y los planes es el de **no ser confiscatorios** para no superar los derechos y beneficios imputables a la estricta ejecución del plan (arts. 31, 33.3, 38, 47 y 106.2 CE).

Corolario 4.º: Nadie puede legalmente atribuirse o apropiarse bienes, derechos o plusvalores inmobiliarios que no hubieren sido —mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y cargas que lo legitimen— previa, real y efectivamente incorporados a su patrimonio; y, por ende, no son indemnizables las meras expectativas urbanísticas de beneficios condicionados ni de derechos no adquiridos, al no constituir privación ni lesión de bienes y derechos patrimoniales.

5.º) Principio del deber de impedir la especulación: La **especulación del suelo y la vivienda** será, no sólo paliada, enmendada o participada fiscalmente, como sucede con otras rentas legítimas, sino expresamente **impedida**, por directo mandato constitucional a los poderes públicos para que lo contemplen como **principio rector** o «**tendencial**» (12) de su política social y económica urbanística. Impedimento que será ejercido mediante el establecimiento de las condiciones necesarias y las normas pertinentes de **intervención pública** en el mercado "libre" del suelo y la vivienda —único lugar donde opera la especulación—, de forma que eviten su misma aparición; y mediante la utilización racional del suelo y las construcciones en los planes. Ambos grupos de medidas antiespeculativas, y no sólo las de fomento o ayuda de la vivienda social, se promoverán para garantizar la efectividad del derecho básico de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

(12) Los "principios tendenciales" en la Constitución son los que «imponen unos 'estándares de conducta' que vinculan tanto al legislador como a la Administración en su actividad normativa y ejecutiva»; cf., por todos: J. TORNOS I MAS

(1988), en *Documentación Administrativa*, n.º 214, p. 6; y PA-REJO (1983): *Estado Social y Administración pública*, pp. 82-91.

da, condición físico-espacial necesaria para cobijar la 'dignidad de la persona', fundamento éste del orden político y la paz social (arts. 9.3, 38, 47 y 128.2 CE).

Corolario 5.º: Las exigencias sociales de la economía general y, en cada caso, de la planificación urbanística, para poder garantizar a todos los españoles el derecho a una vivienda, legitiman constitucionalmente la **intervención pública** decisiva en la libertad de empresa y en la parte de la economía del mercado que regule la producción y distribución de esa categoría específica de bienes inmuebles (suelo y vivienda), no de otros, con el exclusivo fin de impedir la especulación con los mismos, cuando esta intervención sea necesaria y resulte imprescindible para garantizar tal derecho. En todo caso, dicha intervención pública deberá acogerse a las instituciones jurídicas, procedimientos de garantía y criterios sustantivos establecidos o que se establezcan por la legislación del Estado, tales como expropiación, tanteo y retracto, precios tasados, fiscalidad y tributos, etc. (arts. 133, 138 y 149.1.18.º CE).

6.º) Principio de equidad redistributiva: Cuando los planes confieran **objetivos y evaluables desiguales o desproporcionados** en la atribución de aprovechamientos con contenidos económicos normales efectivamente apropiables y patrimonializables, entre propiedades sometidas a iguales o similares condiciones urbanísticas, se impondrá el principio general de la **indispensable solidaridad colectiva** mediante la **justa y equitativa redistribución de las cargas y beneficios sociales** (arts. 14, 47 y 131.1 CE).

Corolario 6.º: No puede ser material ni físicamente posible la atribución universal de aprovechamientos con contenidos económicos iguales a todas las porciones del espacio urbano de cada ámbito municipal o territorial (otra cosa son las edificabilidades), pero sí debe imponerse que ninguna propiedad o conjunto de ellas se beneficie o se perjudique en **proporción** desigual al contenido económico evaluable de los derechos y beneficios conferidos por el plan en comparación con los de las demás, tendiéndose a redistribuir los beneficios creados por el plan entre los interesados, una vez repartidas o descontadas las cargas. No sólo procede el reparto de las cargas, sino también y muy especialmente de los beneficios otorgados por la acción colectiva estatal.

§ 21. Estos seis principios básicos materiales del paradigma constitucional urbanístico se articulan en un **sistema abierto, dialéctico, de relaciones estructurales** encadenadas entre sí que nutren todo modelo urbanístico posible/deseable en el marco histórico actual. En este sentido dialéctico pueden agruparse los seis principios en tres subconjuntos que operan encadenada o causalmente en **tres niveles estructurantes del paradigma urbanístico** para dar cuenta del proceso de definición-consolidación de la "función pública" del urbanismo y la "función social" de la propiedad:

(i) Un **primer nivel dogmático-proposicional** del paradigma sería el que agrupa los tres prime-

ros principios referentes a la definición sustantiva de los contenidos de la propiedad, en cuanto a su legitimidad constitucional (contenido esencial) y su legitimidad legal (contenido normal), siendo esta última la única accionable y, por tanto, históricamente contingente, creable o regulable, en todas sus dimensiones, desde y por los actos político-administrativos, democrática y colectivamente sancionados mediante la promulgación de las leyes y los planes que las desarrollan.

(ii) Un **segundo nivel pragmático-operacional** del paradigma sería el que aglutina a los dos siguientes principios, 4.º y 5.º, referente a las formas o modos operativos en que los valores y contenidos normales agregados por la función pública urbanística, en ejecución del nivel dogmático anterior, se correlacionan con el contenido esencial del derecho a la propiedad y condicionan la apropiación de los mismos, en virtud de la función social que legitima a la propiedad, imponiéndole a ésta deberes o contraprestaciones sociales e impidiéndole la apropiación privada abusiva de sobrebeneficios, sólo imputables a la acción colectiva.

(iii) Finalmente, un **tercer nivel distributivo-accidental** del paradigma, más como criterio tendencial para la gestión urbanística redistributiva, pero no por ello menos fundamental, pretende garantizar que en las asignaciones de contenidos normales desiguales o desproporcionados, como resultado normal u ocasional de la aplicación del nivel pragmático anterior, se imponga una forma general de justicia distributiva entre las propiedades, caso de quedar desproporcionadamente afectadas en sentido positivo o negativo.

Estos tres niveles de la estructura del paradigma van a permitir desarrollar el análisis posterior en tres fases de un proceso continuo y acumulativo: desde los elementos, términos y configuraciones unitarias o 'atómicas' que nutren el primer nivel dogmático-proposicional del paradigma (apartado 2.2), hasta las relaciones del nivel pragmático-operacional del paradigma que nutren la función social de la propiedad (apartado 2.3); dejando para su lugar técnico-accidental posterior la resolución de las eventuales inequidades producidas en la redistribución (epígrafe 2.5.1).

§ 22. Antes de analizar los elementos constituyentes del primer nivel del paradigma, conviene advertir que los precedentes principios materiales estructurales del paradigma urbanístico —que no incluyen, por ende, la supraestructura organizativo/territorial del mismo— están presentes en el modelo urbanístico vigente, derivado del paradigma preconstitucional, de un modo más o menos explícito o más o menos difuso; todos excepto el 5.º, relativo al mandato rector de impedir la especulación como garantía de una vivienda digna. Por tanto, se observa que la transformación ocurrida del paradigma preconstitucional al actual (ver § 6) no es aparentemente tan drástica, sino que, más bien, encierra un «salto cuántico» del núcleo fundamental del modelo urbanístico a otro nivel energético superior donde el sistema todo se

encierra en una lógica formal explícita, más amplia y perfeccionada, con referencia directa a un cuadro más estable, denso, equilibrado y, política y socialmente, más ordenado, mejor orientado y con menores niveles de *entropía* (grado de desorden e incertidumbre de un sistema). Pero para hacer efectivamente más estable este salto cuántico (y cualitativo) es preciso imprimir un nuevo orden en el espacio/marco social ampliado por la Constitución, que requerirá un consumo mayor de energía política y social para evitar la tendencia al aumento de entropía (caos, desorden) que, en otro caso, se produciría al dejar abandonado el sistema a sus fuerzas socioeconómicas “espontáneas”. Siguiendo con el segundo principio de termodinámica, este nuevo orden exige mayores dosis de “presión” socioeconómica o “temperatura” política añadida al sistema urbanístico para que no aumente su entropía. Esta firme presión o temperatura sólo la puede suministrar la racionalidad y voluntad políticas —ante las contradicciones profundas del sistema actual, ante el incremento de su entropía, de su caos e incertidumbre agónica— al inducir o regenerar, por necesaria reacción social, las correcciones normativas y políticas precisas que deben aplicarse sobre el mismo.

Pero el que no sea tan dramática la transformación de los principios básicos del núcleo central del paradigma urbanístico no evita que el viejo y actual modelo urbanístico deba ser radicalmente reconsiderado en toda su estructura y replanteado sobre nuevas formas de articulación de aquellos principios con el entorno constitucional e histórico concreto en que ha de desenvolverse.

Para ello procede analizar, en primer lugar, los **elementos, términos y configuraciones** fiscalistas, unitarios o ‘atómicos’ (indivisibles), describir los **procesos** más simples y las **relaciones internas** que los vinculan entre sí, referidos al primer nivel dogmático-proposicional del paradigma, los cuales van a servir de «núcleos de articulación» del anterior sistema de principios básicos o **teoremas** estructurales del paradigma constitucional urbanístico.

2.2. ELEMENTOS Y RELACIONES DE LA ESTRUCTURA DEL PARADIGMA URBANÍSTICO: PRIMER NIVEL DOGMÁTICO-PROPOSICIONAL

2.2.1. Identificación de los elementos del «contenido» y de la «expresión» urbanística

§ 23. En el primer nivel dogmático-proposicional del paradigma urbanístico —donde se articulan los tres principios básicos de “disociación de contenidos”, “delimitación legal” de los mismos y de “publicación de la función del planeamiento” (ver § 21, i)—, ayudándose con la acuñación de neologismos de raíces griegas, siempre pedante, para identificar conceptos vagos o léxicos no sencillamente manejables en castellano ni en otras lenguas, pero con la expresa intención de ir creando el marco de referencias léxicas internacionales (a que me refería en §§ 3 y 4), pueden diferenciarse dos planos relativos al «signo» ‘coronómico’ o urbanístico-territorial (extractando lo que dejo para otro lugar más apropiado al indagar en

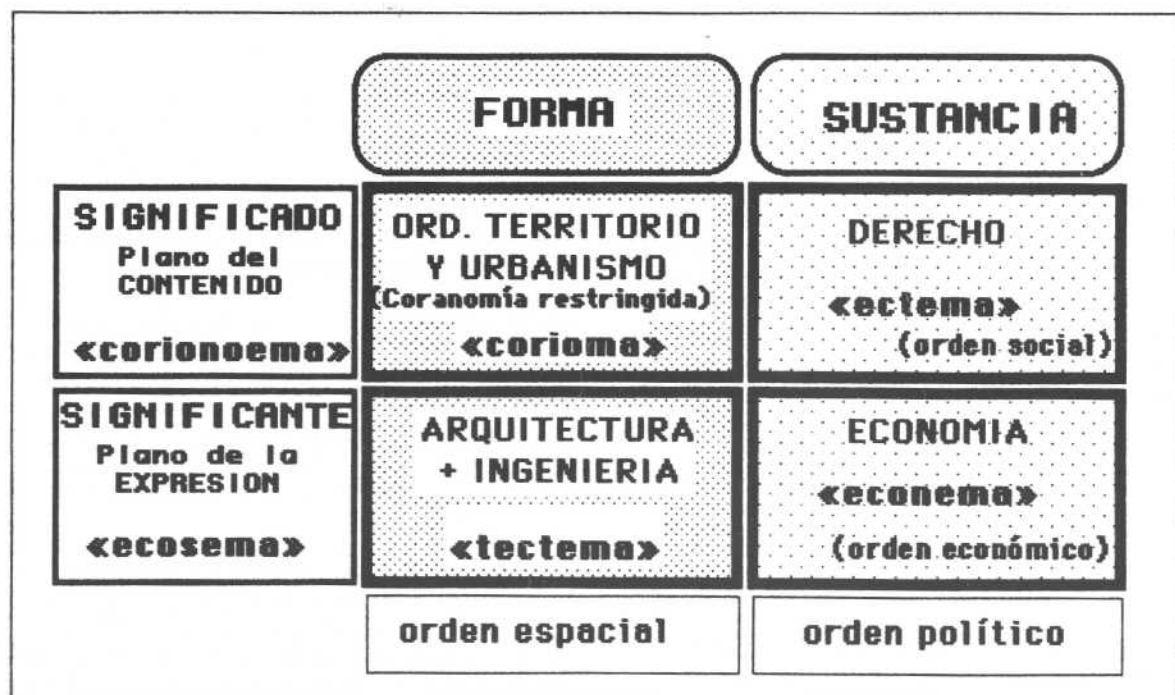


FIG. 6. Esquema de las relaciones disciplinares entre los planos signícos y la naturaleza de los signos en la Coranomía.

una estructura analógica de la **Coranomía** (13) con la Lingüística) (ver figura 6):

(i) **Plano del contenido**, correspondiente al **significado** o 'concepto', en el primer nivel o articulación del "lenguaje urbanístico", relativo al contenido esencial socio-jurídico de la propiedad, titularidad, uso, disposición, etc., asimilable a la Morfología, Sintaxis y Semántica de la Urbanística.

(ii) **Plano de la expresión**, correspondiente al **significante** o 'imagen', en el segundo nivel o articulación del "lenguaje urbanístico", relativo a la expresión de la morfología urbana, espacios adaptados, tipologías arquitectónicas, usos, actividades y clases sociales transformadoras, propias del contenido normal de la propiedad, producción material, social y económica del espacio, etc., asimilable a la Fonología y la Fonética de la Urbanística.

Y en cada uno de estos dos planos o niveles de articulación se diferenciarían:

(iii) La **forma** de los signos 'coranómicos', daría cuenta del **orden espacial** a través de las disciplinas de la Ordenación del Territorio y el Urbanismo (la "Coranomía restringida" o la 'Gramática urbanística'), en el plano del contenido/significado; y de la Arquitectura y la Ingeniería territoriales y urbanas ('Fonología urbanística'), en el plano de la expresión/significante; y

(iv) La **sustancia** de los signos 'coranómicos', daría cuenta del **orden político**, a través del Derecho (**orden social**, 'Semántica urbanística'), en el plano del contenido/significado; y de la Economía regional (**orden económico**, 'Fonética urbanística') en el plano de la expresión/significante.

§ 24. Así pues, moviéndose en el primer plano del **contenido** y del **significado** de los signos urbanísticos o 'coranómicos', el término o configuración jurídico-espacial elemental sería el «**corionoema**» (del gr. *χωρίον*, *chorion* [chorion, jorion], 'lugar, emplazamiento, localización delimitada; finca o superficie de suelo rústico', verb. *χωρίζω*, 'separar' (FINLEY, p. 252); y *νόημα*, *nóema*, Ling., 'unidad mínima de significado o elemento conceptual mínimo', del gr. *νόημα -αποζ*, 'pensamiento, reflexión, intelección'), en tanto que sería la 'unidad mínima espacial o territorial con significado urbanístico propio' [equivalente analógico, por tanto, del "**monema**" o 'unidad significativa mínima de la lengua']. El «corionoema» sería, pues, el objeto unidad elemental del territorio con dos términos o elementos esenciales:

a) El «**corioma**» (de *χωρίον*, *chorion*, 'finca, generalmente rústica' para diferenciarse de *οικόπεδον*, *oikópedon*, 'lote, solar, parcela urbana no edificada', FINLEY, p. 253), en tanto que 'unidad

territorial elemental de contenido morfológico y significado espacial diferenciado'; en cuanto es la **forma del contenido** (estructuras y tipos físico-geométricos del parcelario de dos dimensiones en el plano, del orden espacial). La unidad de medida del «corioma» será el **metro cuadrado de suelo** (m^2 s); y

b) El «**ectema**» (de *κτήμα -αποζ*, *ktéma*, *κτήματα*, 'posesión, dominio, causa u objeto poseído', del verbo *κτίζειν*, 'poseer, tener en propiedad'; diferente de *κτήσις*, *ktésis*, 'posesión mediante adquisición'; KRÄNZLEIN, pp. 21-2), 'unidad mínima sustancial de posesión o tenencia de significado jurídico'; en cuanto es la **sustancia del contenido** (régimen de propiedad y posesión jurídica, del orden socio-político). Las diversas formas de tenencia de la tierra y el suelo serán los cualificadores o sustancias del derecho a la tierra y la vivienda, pero básicamente serán dos grandes conjuntos a nuestros efectos: **titularidad pública o privada**.

El «corionoema» sería la unidad de contenido mínimo con un significado identificable en la realidad socio-jurídica capaz de combinarse, fraccionarse, agregarse y recombinarse con otras unidades en contextos muy diversos para formar palabras, frases, proposiciones, oraciones y textos urbanos o territoriales ('Morfo-sintaxis y Semántica urbanísticas del espacio socialmente producido). Este «corionoema» se conforma o toma cuerpo en la **unidad predial, fundiaria o catastral**; es decir, la **finca, parcela o solar** (el «corioma»), sólo en tanto en cuanto, en unión del contenido jurídico elemental (el «ectema»), organiza un 'conjunto significativo mínimo de la unión espacial-formal y jurídico-sustancial del territorio', rústico o urbano. Si se producen transformaciones en los tipos de posesión del «ectema» para el mismo «corioma» se estaría ante **isomorfos** del «corionoema». Las variantes morfológicas de cada tipo de parcela con los diversos tipos de posesión formarían los **alomorfos** del mismo «corionoema», en los que su contenido y significado físico-jurídico es invariante, aunque sus formas de expresión y significantes sociales, usos y construcciones sean diferentes. En este plano del contenido va a residir la necesaria simplificación conceptual y procedimental de los **modos de gestión** del urbanismo.

Esta unidad conceptual del espacio jurídicamente determinado o connotado permite resolver los conflictos semánticos que constantemente aparecen al hablar de "parcela", "solar", "predio" o "finca"; tanto como imprecisas 'superficies catastrales rústicas o urbanas, grandes o pequeñas, edificadas o vacías' o, bien, como 'objetos territoriales poseídos por un propietario o usuario' a quien

(13) El neologismo «**Coranomía**», de *χωρα*, *córa* [jóra, chora, kora], 'espacio territorial limitado y ocupado', 'espacio de tierra no vacío situado entre dos objetos; región, comarca, país', y del verbo *νέμω*, *nemo*, 'gobernar, conducir, administrar, distribuir; ocupar, poseer un país y colonizarlo' (construido como Corografía, Corología y Economía, Agronomía, Aeronomía, Astronomía, etc.), la concibo como la disciplina síntesis del gobierno y ordenación del territorio, comprensiva de

la Geografía humana, la Ecología y la Urbanística, como la 'Lingüística del espacio socialmente producido'.

Agradezco al profesor Javier De Hoz Bravo, catedrático de griego de la Complutense, las sugerencias y correcciones que me ha venido haciendo en diversas fases, desde diciembre de 1987 con *córa* y últimamente con los demás vocablos que siguen en este trabajo; así como a M.^a Paz de Hoz por las fuentes bibliográficas facilitadas y comentarios.

se refieren los derechos y deberes. Y viceversa, al referirse a los 'derechos/deberes de la propiedad o/y de los propietarios' se está denotando 'los correspondientes a cada finca en tanto que poseída por uno o más propietarios'. «Corionoema» sería un término polisémico aglutinador de todas las voces prediales anteriores y de sus contenidos jurídicos; supliría expresiones como 'fundo o predio —ya casi en desuso— poseído por uno o varios sujetos, en muy diversos regímenes de tenencia, detentadores de los derechos y deberes asignados a los mismos sólo en tanto que sujetos o agentes urbanísticos'.

Más aún; decir que 'los deberes y derechos esenciales de la propiedad fundiaria se concretan en los «corionoemas» es tanto como poder decir que 'el contenido esencial o nuclear del derecho a la propiedad del suelo en el espacio territorial' es, precisamente, el «corionoema», en tanto que unidad mínima o básica denotativa de ese derecho esencial. Cabalmente, sería el **contenido esencial** de la propiedad del Principio 1.º de "disociación de los contenidos" (expresado en § 20). Los agregados normativos que creen y atribuyan las leyes y los planes a la propiedad del suelo, en cada caso, serán, precisamente, los "contenidos normales" añadidos al «corionoema», propios del siguiente plano o nivel de articulación de los signos "coranómicos".

§ 25. En el segundo plano, el de la **expresión** y del **significante** de los signos urbanísticos, el «**ecosema**» (de οἶκος, *oikos*, 'casa, hogar familiar, doméstico, incluso los seres y enseres que contiene', FINLEY Y KRÄNZLEIN; y σῆμα, *σημαῖον*, *sema*, 'signo, carácter distintivo, marca') sería 'la unidad mínima de expresión signica formal en el espacio' o 'la unidad de producción física de espacios adaptados a fines sociales específicos' [equivalente analógico de los "fonemas" y "grafemas" en la Fonología y la Fonética]. El «ecosema» sería la 'unidad mínima elemental significante del espacio socialmente producido o adaptado', que incluye los otros dos términos o elementos fundamentales de la Urbanística:

c) El «**tectema**» (del gr. τέκτω, *tecto*, 'construir, techar'), en tanto que 'unidad formal de expresión construida' o 'unidad de construcción o transformación con forma significativa adaptada a su uso o destino específico', referida a los productos edilicios o transformaciones físicas del espacio construido, urbano o rural; en cuanto es la **forma de la expresión** (continente físico-geométrico de tres dimensiones, en el orden espacial). La unidad de medida habitual será el **metro cuadrado construido o de techo (m²t)** o el m³ de capacidad o la Ha irrigada, etc.; y

d) El «**econema**» (de οἶκος, 'casa, hogar, incluso seres y enseres', FINLEY, p. 40; y νέμω, *nemo*, 'gobernar, administrar, distribuir; ocupar un territorio'), 'unidad sustancial de expresión del uso y valor socio-económico', referida a los significantes económicos 'normales' añadidos con y por las transformaciones constructivas de los «tectemas»; en cuanto es la **sustancia de la expresión**

(economía, usos, actividades, aspectos de orden político-económico de la estructura). En el «econema» se integran el **uso o destino** de la actividad (χρῆσις, *crésis*) con el **valor** de la misma (τιμήμα, *timéma*), al ser inseparables ambas condiciones: el valor añadido al suelo o a la construcción carece de sentido si no va 'explicado' por el uso que de ella se haga, con independencia o además del valor intrínseco incorporado en la construcción o transformación material. La unidad de medida del «econema» será el de la unidad de valor monetario corriente (**PTA, \$, £ o DM**) referida a la unidad de superficie para un uso cualitativo unidad: **PTA/m²s de cereal, o PTA/m²t de VPO u oficinas, o el coeficiente de relación de dos econemas, etc.**

Los «ecosemas» también serían capaces de combinarse, multiplicarse, agregarse entre sí y con respecto a cada «corionoema» o agrupaciones de ellos, para complementarlos o, incluso, para transformarlos y ordenarlos en contextos territoriales diversos. [En este mismo lenguaje técnico, la prolija y confusa (e inexacta) definición de la Reparcelación que contiene el artículo 97 LS podría abreviarse, por ejemplo, diciendo que «se entiende por Reparcelación la transformación de los corionoemas para adaptarlos en proporción a sus respectivos ecosemas agregados en virtud del plan»; o «la obtención de alomorfos de los corionoemas en función del ecosema señalado por el plan»].

Los «ecosemas» se configuran mediante la unidad físico-funcional de sus dos elementos básicos: **construcción, obra o instalación** (el «tectema») y **uso o actividad** a que se destine (el «econema»); que forman los binomios construcción-contenido, forma-función. Estos dos elementos básicos del «ecosema» van a configurar las dos **reglas** universales u **operacionales** fundamentales que pueden explicar el desarrollo de un organismo urbano: el «tectema» crea cada espacio, es decir las **dimensiones geométricas** de un espacio o hábitat; y el «econema» crea la **diferenciación funcional**, la **especialización** de ese espacio para realizar las distintas y complementarias funciones sociales requeridas. Si bien, en principio, a cada forma de expresión de un «econema» (su tipología edificatoria, su «tectema») se corresponde biunívocamente una sustancia de su expresión (su tipología funcional o de uso *ad hoc*, su *crésis*, que le confiere su valor social y económico diferencial, su *time-ma*, en suma, un «econema» determinado), es también cierto que ambos elementos del «ecosema» pueden intercambiarse casi libremente con cada «corionoema» para formar tantos **alomorfos** del mismo como combinaciones, alternantes y variantes sean tecnológicamente posibles y social y administrativamente admisibles, configurando diversas formas de expresión "ecosémica", sin que por ello varíe el contenido y significado jurídico del «corionoema» base. Igualmente, serán **isomorfos** cuando, sin variar ni el «corioma» ni el «tectema», se cambien o combinen con diversos «econemas». Habrá tantos «ecosemas» o unidades mínimas del significante espacio-uso en y del terri-

torio como expresiones puedan surgir de la unión de la forma-sustancia de los signos coranómicos en las diferentes culturas y civilizaciones. En este plano de la expresión de los significantes urbanísticos es donde debe tratarse de simplificar la asignación de los contenidos normales que agilicen y hagan más clara y sencilla la **equidistribución** en la gestión urbanística (principio 6.º).

El «ecosema», en tanto que unidad conceptual integradora del espacio construido o adaptado —referida a sus dos elementos básicos, continente (tectema) y contenido de uso-valor (econe- ma)—, constituye el valor del contenido añadido a la propiedad del suelo (al «corionoema»); en tal modo que la magnitud y significado de los usos y continentes agregados por el «ecosema» van a ser los determinantes del **contenido normal** asignado o atribuido a dicha unidad mínima esencial de la propiedad o «corionoema». Estos contenidos normales elementales que constituyen el «ecosema» son generales y delimitados por, precisamente, los dos principios básicos, 2.º y 3.º, de “delimitación legal del contenido normal de la propiedad” a través del de “publicación de la función del planeamiento” (expuestos en § 20).

Véase seguidamente la articulación última de los principios básicos correspondientes al primer nivel dogmático-proposicional del paradigma urbanístico al relacionar internamente los «corionoemas» y los «ecosemas».

2.2.2. Identificación de las relaciones internas y operaciones transformacionales entre los elementos de la estructura

§ 26. En una aproximación a la **naturaleza de las relaciones internas** de los ‘contenidos esenciales’ de la propiedad con los ‘contenidos normales’ agregados en la actividad urbanística —que son los relevantemente operantes en la estructura de las decisiones del planeamiento urbanístico—, si se cruzan (ver figura 7) el «corionoema» y sus dos elementos con el «ecosema» y los suyos pueden distinguirse cuatro esenciales **operaciones transformacionales** identificadoras del contenido normal (o «ecosema») atribuido por los planes a la unidad básica de configuración espacial de la propiedad, la parcela y su posesión (o «corionoema»):

A) Considerando el elemento formal del orden espacial del corionoema, es decir, su «corioma», y relacionándolo con el «ecosema» y sus dos elementos formal y sustancial, se advierten las dos operaciones transformacionales siguientes:

1) **Geometría** del espacio adaptado, conformadora de la **tipología y topología** de la edificación o instalación y de las redes de canales e infraestructuras que surcan el territorio, de la **densidad, intensidad y edificabilidad reales** y objetivas de los espacios construidos, así como de la **morfología** urbana y territorial resultante o determinante de las tipologías anteriores. Una y otra son tributarias del cruce —en cada caso, tiempo y lugar— de la

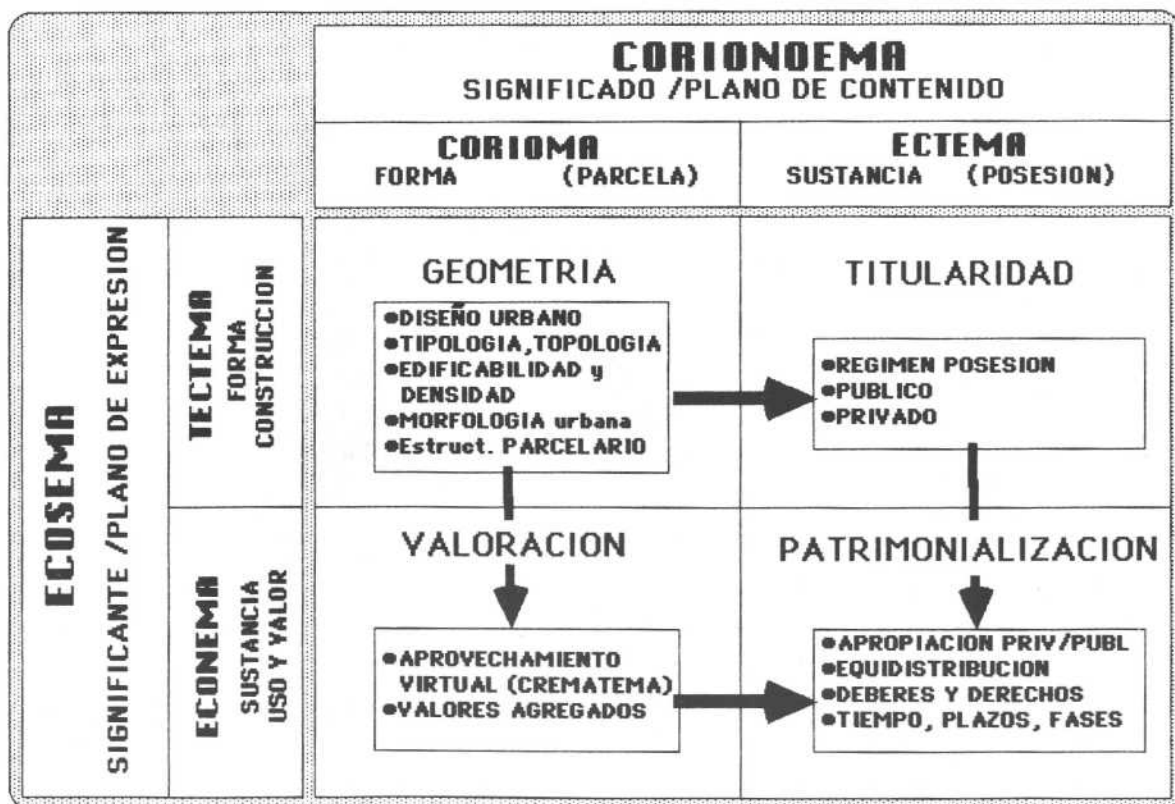


FIG. 7. Interrelaciones características y operaciones transformacionales entre los elementos constitutivos de la estructura urbanística.

forma elemental de las parcelas (el corioma) y la forma elemental de la instalación o construcción (el tectema). Podrán identificarse tantas geometrías del espacio o tipologías, topologías y morfologías diferentes como polimorfismos puedan producirse en la combinación de coriomas y tectemas: la edificación aislada, pareada, cerrada o abierta, alta o baja, los equipamientos, naves industriales, sistemas de riego, las formas de cultivo, plantación y forestación, las cercas y vallados en el campo, etc., y sus agregados en morfologías urbanas o territoriales de las parcelaciones ordenadas o 'espontáneas', de los conjuntos o barrios, etc., son variantes contextuales de las unidades formales de muy pocos coriomas y tectemas en número limitado o finito. Las unidades métricas que pueden dimensionar ciertas tipologías "tectemáticas", como la ocupación en planta del tectema sobre el corioma, van a ser m^2t/m^2s , viv/ha , Qm/ha , $n\%$ de ocupación sobre parcela, ordenanzas de retranqueos, alineaciones, etc., etc.

2) **Valoración** del uso y ocupación de los espacios adaptados por multiplicación, combinación o reconversión de las unidades sustanciales de uso y valor agregados sobre la instalación o construcción (tectema) de la misma parcela (corioma), derivándose **unidades de relaciones de valor por el uso** o econemas. En la misma unidad parcelaria (corioma), diferentes usos agrarios o urbanos son productores de diferentes grados, niveles o *quantas* de valor añadidos a la unidad (econema), al igual que si se añaden usos diferentes al mismo tectema unidad. En ambos casos los parámetros multiplicadores generan el llamado **aprovechamiento virtual** o imaginario cuya unidad de incremento del aprovechamiento patrimonializable sería el **crematema**, (de $\chi\rho\eta\mu\alpha\tau\alpha$, *crémata*, 'bienes, cosas, patrimonio', del verbo $\chi\rho\eta\mu\alpha\tau\iota\zeta\omega$, 'negociar, enriquecerse', KRÄNZLEIN, pp. 23-4) con referencia económica a distintos usos y valores agregados. Las relaciones o *ratio Viv/ha*, Qm/ha de trigo, m^2t/m^2s de VPO, PTA/m^2t de oficina en relación a PTA/m^2t de VPO, etc., son expresiones de cuantificación del valor de las unidades de intensidad de ocupación para un uso determinado o del aprovechamiento económico y valor convertible correspondiente que las mismas adquieren. El coeficiente característico de relación entre edificabilidades (tectemas) y aprovechamientos (crematemas) será el **econema** (14).

(14) Estos parámetros, perfectamente conocidos y usados, requieren alguna puntualización que esclarezca ciertas confusiones entre 'edificabilidad' y 'aprovechamiento'. La primera debe usarse sólo para la determinación del número de tectemas unidad en la parcela, o de m^2t/m^2s , con independencia de los usos a que se destinen o del valor que adquieran. El aprovechamiento unitario o crematema será el **valor por unidad de superficie** del corioma o del tectema (edificabilidad) por el **econema de homologación** o conversión del uso respectivo con relación al econema de referencia básica. Este econema de homologación tendrá un valor variable y dinámico según el que se obtenga en el mercado local para el **econema uso oficinas**, p.e., con respecto al valor estándar del **econema unidad o tipo (VPO)** y expresándose esta relación por un coeficiente e , resultante de las veces que el econema unidad se halla en el econema del uso i (PTA/m^2t del econema uso $i \div PTA/m^2t$ de

B) Considerando ahora el elemento sustancial del orden socio-político del corionoema, es decir, su ectema, y cruzándolo conceptualmente con los dos elementos del ecosema, se advierten las dos siguientes operaciones transformacionales:

3) **Titularidad o dominio** en las formas de propiedad o regímenes de tenencia del producto unitario construido (tectema) que ha sido agregado a la propiedad origen (ectema), pudiendo producirse todas las variantes de tenencia conocidas que relacionan el suelo con el vuelo (pleno dominio suelo-vuelo, cesión de derechos de superficie, servidumbres, censos enfiteúticos, etc.). Como se veía en § 24, b, fundamentalmente se va tratar de titularidad **pública o privada** del tectema que se construya o transforme sobre el mismo ectema o propiedad pública o privada de suelo. Las formas jurídicas de intervención en el ecosema (transferencias, expropiación, indemnización, etc.), en tanto que expresen la disociación entre la titularidad privada del corioma y la titularidad pública del tectema, antes de construirse, se explicitan en esta operación transformacional de la sustancia 'corionoémica' en la sustancia 'econémica' (principio 1.º).

4) **Patrimonialización** de los objetos producidos (15), o sustanciación de los derechos económicos adquiridos por virtud de la agregación a la propiedad de suelo (ectema) de los valores sustanciales generados por el uso y destino del producto (econema). La participación en las plusvalías, las cesiones o trueques de suelo, la recuperación de aprovechamientos, el *quantum* de la relación **deberes sociales/derechos patrimonializables**, el del valor indemnizable en la expropiación, etc., constituyen expresiones del conflicto sustancial entre los grados de **apropiación privada o pública** de todo o parte de los productos sociales en el Urbanismo. Las formas jurídicas, los *quantas* obtenibles y los modos técnicos y sociales de **equidistribución o reparto** en la apropiación de los valores económicos derivados de la acción territorial-urbanística se erigen en la "sustancia de la sustancia", en el objetivo clave de todas las maneras de producir socialmente el espacio territorial. El factor **tiempo**, los **plazos** de ejercicio de los derechos y las **fases** de ejecución de las obligaciones y deberes estructuran todo el conjunto anterior, definiendo el componente esencial de la dinámica de ajuste del proceso urbanístico a la realidad temporal, para

VPO). La primera vez que se ha utilizado la VPO como unidad de medida del aprovechamiento medio del SUP ha sido en el Plan General de Madrid, 1985, artículo 6.2.6 de sus Normas urbanísticas, aunque estático o fijo, como legalmente no podía ser de otro modo (cf. Anexo a la Memoria del Plan y GAGO, 1989, p. 168). Las "urbavalorías" y las "urbacanones o canurbas" (?) serían relaciones diacrónicas, estáticas y prefijadas por y para cada plan, frente al crematema y el econema que serían sincrónicos, dinámicos y variables (ver, luego, §§ 58 y 66).

(15) Siguiendo en esta línea de traer vocablos griegos de alcance más internacional, la unidad de patrimonialización por adquisición efectiva del derecho a poseerla sería el **ectesema**, de $\epsilon\kappa\tau\epsilon\sigma\iota\varsigma$, *ctésis*, 'adquisición', como se señalaba en § 24, b; ver KRÄNZLEIN, p. 22.

que la función social de la propiedad cumpla su misión.

§ 27. Es este último punto de B.4) en el que se van a diferenciar los diversos modos históricos de producción social del espacio. En este cruce final de la sustancia jurídica de la propiedad del suelo (corionoema) con la sustancia económica del uso-valor del suelo (ecosema) va a residir el núcleo central de todos los modelos alternativos y paradigmas urbanísticos y, en concreto, del modelo que corresponde ahora ajustar al paradigma constitucional (ver § 6 y figura 1).

Replantearse la reflexión crítica sobre la legitimidad constitucional de la presunta facultad privada de patrimonialización de los derechos del contenido normal potencial es —desde toda perspectiva y ya en sí mismo— de enorme importancia el desplegarlo en todo su alcance. Para ello debe retomarse lo dicho sobre el ecosema al final del § 25 y analizarlo a la luz de lo anteriormente enunciado en el punto B.4 del § 26.

§ 28. Efectivamente, si aceptamos en el marco constitucional-legislativo español que el contenido no esencial del derecho de propiedad (el llamado “contenido normal” o, mejor, ‘normado’ o ‘normativo’, el ecosema) es configurado por la ley y, en su aplicación a través de la estatalizadora **función pública** del planeamiento concretizador, es delimitado, precisado y cuantificado en cada caso por los planes urbanísticos, debe añadirse que, por tanto, ese contenido agregado o material y físicamente sobrepuesto al corionoema, a la propiedad del suelo —en tanto que ésta es espacialmente sólo un “soporte necesario”, en virtud de la ley de la gravedad (y de ninguna otra ley o “derecho natural”)— no pertenece ni es poseído ni puede invocarse derecho de titularidad en modo alguno por ninguno de los propietarios de los suelos sobre los que pudiera depositarse (“aterrizar”) para cumplir cada función social precisa; ya que tal contenido normal agregado (ecosema) no es ni esencial ni inherente ni endógena ni intrínsecamente perteneciente al propietario-suelo (corionoema), sino que le sobreviene *ad extra*, le es extrínseco, adherente, adjetivo y exógeno a su posición accidental espacio-jurídica en el territorio. Por contra, la “titularidad demanial” del ecosema (antes de ser construido y usado), que reside en la comunidad de todos los ciudadanos —tanto propietarios de suelo como no propietarios de nada— pertenece, en absoluto régimen de monopolio jurídico, a quien originaria y legítimamente, por el interés general, lo ha creado *ab nihilo*: a la colectividad soberana del pueblo español, gestionada en este caso por la Administración municipal, como entidad con poder jurisdiccional sobre su territorio. Por tanto, esta Administración debería legalmente poder optar por ejecutar la urbanización o/y la edificación por su propia iniciativa y riesgo o bien *conceder* condicionadamente tal facultad, ejecutante del interés general, a la iniciativa privada que mejor garantice cumplir dicho interés público. Pero en absoluto cabe presumir que, *a priori* y por gracia del destino, tal facultad

tenga necesariamente que corresponder al titular dominical del suelo sobre el que debe realizarse la urbanización o la edificación, solar a solar, sino que deberá poder hacerlo cualquier empresario-promotor que ofrezca, en **libre concurrencia de mercado** (ahora sí, auténticamente “libre” y no cautiva del monopolio posicional del titular del suelo), iguales o mejores garantías que dicho titular; incluso, si se quieren privilegios, confiriéndole al titular del suelo todos los derechos de tanteo y retracto civiles, pero no más. Dejemos ésto para más adelante.

Esta disociación de los contenidos de la propiedad, que ya se observó desde 1958 (GARCIA DE ENTERRIA) y que todos repiten y se recoge sin mayor polémica en el mismo preámbulo de la Ley y en el principio 2.º y su corolario (en § 20), es sin embargo no sólo ignorada en el desarrollo legislativo, sino incluso contradictoriamente reconocidos como propiedad privada patrimonial, inscribible como derecho real del titular, hipotecable como base de todo tipo de préstamos, tributable como base imponible en todo su valor urbanístico y fiscal a efectos del IBI y de cualquier expropiación, etc. Y así aparece como si hubiese sido otorgado, conferido, donado o concedido —previa, lucrativa y graciosamente— desde mucho antes de ser efectivamente realizado; es entregada la facultad de su apropiación a los propietarios de suelo como si éstos poseyeran el derecho preexistente y cuasi “natural” de vincular su propiedad-suelo, de manera recíproca, patrimonial y estrechamente, con el contenido *ad extra* que la comunidad ha creado y colocado incidentalmente sobre su parcela. Y en este punto van a residir los mayores conflictos, escándalos y corrupciones urbanísticas que siempre —no sólo ahora— han estado vapuleando el entero modelo urbanístico.

Todas las técnicas de la llamada “desmaterialización de la propiedad” (ver § 7, pto. 2), que la reparcelación y las demás actuaciones redistribuidoras efectúan, evidencian que el contenido añadido no es de ninguno en particular sino de todos en general. Incluso el dar por sentado que pertenece *ab initio* como derecho de la propiedad el 85 o el 90 por 100 del aprovechamiento medio conferido por el plan constituye una donación lucrativa casi *in totum* de la función pública urbanística, previamente estatalizada. Esta donación a los propietarios de suelo sería técnica, social y económicamente un simple error histórico-jurídico si no estuviesen en juego miles de billones de pesetas repartidos por todo el solar nacional.

La mera denominación de las **cesiones ‘gratuitas’ de suelo y aprovechamiento**, como obligaciones y deberes de la propiedad, vuelve a incidir en el ideológico equívoco de que la comunidad extrae, captura, roba, grava o confisca parte del derecho ya adquirido por la propiedad, como si fuese un tributo, un impuesto “revolucionario” (como se ha llamado estúpidamente a ciertos intentos de participación en los valores regalados por la comunidad); cuando es cabalmente lo contrario: la colectividad, titular del bien inmaterial por ella creado (el econema), llama preferente-

mente a la iniciativa privada a cooperar en el interés general para 'hacer ciudad' dándole a cambio y como contrapartida la oportunidad de obtener ciertos beneficios apropiables, patrimonializables en su haber, pero siempre y cuando realice efectivamente los deberes sociales que en este pacto o "contrato social" le asigne la ley, permaneciendo en el haber de la comunidad todo el resto de las plusvalías por ella generadas.

Por ello las "cesiones 'gratuitas' de suelo" para equipamientos no son tales cesiones, sino simples «trueques en especie» (como les llamaba la ponencia técnica del Proyecto de Ley de Reforma de la del Suelo en las Cortes franquistas de 1975), residuos de suelo inservibles para otra cosa una vez transferido todo su aprovechamiento lucrativo a otras parcelas de propiedad privada. Las cesiones del suelo urbanizado con los viales, calles e infraestructuras o con jardincillos son cesiones onerosas al municipio o 'envenenadas' porque no sólo constituyen la necesaria condición *sine qua non* para que los solares resultantes puedan cumplir su mínima función y revalorización, sino que generalmente son traspasados con escasas condiciones técnicas, recayendo sobre los exiguos presupuestos de la ingenua Administración municipal todos los continuos costes de mantenimiento y conservación. Y, finalmente, las «cesiones 'gratuitas' del 10 por 100 del aprovechamiento» es actualmente a todo lo que alcanza el constitucional mandato de participación efectiva de la comunidad en las tantas veces susodichas plusvalías por ella generadas —casi idéntico, curiosamente, al porcentaje que obtiene el autor de un libro sobre el precio final de venta de su obra, como pago a su 'derecho de propiedad intelectual' (!), y eso cuando el Ayuntamiento no vende todo ese 10 por 100 precipitadamente y a precios irrisorios al mismo promotor, que es lo más frecuente. Pocas empresas capitalistas remuneran tan bajo la participación del titular del derecho que genera y legitima las ganancias y los sobrebeneficios. Por ello, seguir llamando "cesión" de la propiedad a esta participación simbólica del colectivo en los beneficios de la urbanización constituye un sarcasmo, cuando en rigor es lo único que le queda a la colectividad después de regalar todos los demás beneficios y expectativas a la propiedad. Y encima hay sesuda doctrina y Sentencias que (en virtud del ilegal art. 186.2 del Reglamento de Gestión) obligan a la Administración a costear la urbanización en esa misma proporción, como un propietario más, en el sistema de compensación también.

Dado que el conjunto de las relaciones internas **sustanciales** (no formales) o de las anteriores operaciones transformacionales en el Urbanismo se articulan en torno al Derecho (los ectemas) y la Economía (los econemas), es necesario intentar una profundización sistemática en el segundo nivel pragmático-operacional del paradigma urbanístico; es decir, en la relación fundamental que lo estructura, cual es la de la actual confusa correlación de los **deberes sociales** de la propiedad-promoción inmueble para racionalizar la producción colectiva de contenidos normales añadidos (el eco-

sema), respecto a los **derechos patrimoniales** apropiables por la misma (incorporables al corionoe-ma) en ejercicio de la **función social** de la propiedad.

2.3. RELACIONES DERECHOS/DEBERES EN LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD: SEGUNDO NIVEL PRAGMÁTICO-OPERACIONAL

2.3.1. Naturaleza de la función social de la propiedad

§ 29. Profundizando ahora el análisis en el que se ha identificado como segundo nivel pragmático-operacional del paradigma urbanístico —que agrupa los dos principios materiales 4.º, de "contraprestación patrimonial", y 5.º, del "deber de impedir la especulación" (ver § 21, ii)— y mediante una aproximación con el zoom para la visión micro, se pueden 'ver' las relaciones internas que articulan el proceso de generación social y colectiva de los contenidos y valores agregados (el ecosema) frente al proceso de apropiación privada o pública de dichos valores como patrimoniales de la propiedad (el corionoe-ma); condicionando este proceso a que se satisfagan determinados compromisos que vinculan fuertemente los derechos adquiribles en proporción adecuada a los deberes ejecutables e impidiendo que la apropiación de sobrebeneficios especulativos distorsione esta relación social justa y cooperativa entre la actividad empresarial privada y los beneficios sociales que la legitiman.

La función motriz del sistema jurídico-público, en la que se relacionan los diversos intereses privados con el interés público en un equilibrio históricamente dinámico, se reconoce como la **función social de la propiedad**. Según ella, la propiedad privada posee unos límites variables, de acuerdo con las leyes y las estructuras políticas que las producen, para poder poseer, disponer, gozar, usar y transformar los bienes por ella detentados; en tal manera que dichas facultades no sólo conduzcan a la satisfacción de los intereses del poseedor sino que también y al mismo tiempo puedan o deban satisfacer intereses públicos o colectivos y cumplir objetivos socialmente determinados. Se establece, pues, como un pacto, **compromiso o vinculación** genérica y mutua de sucesivos estadios de equilibrio dinámico entre todos y cada uno de los propietarios particulares y la sociedad toda, mediante el cual unos (los propietarios privados) obtienen beneficios y satisfacciones concretas en la posesión, uso, disfrute y disposición de sus propiedades a cambio de que la otra (la colectividad) obtenga una contraprestación proporcionada que sea beneficiosa para los intereses generales de la sociedad.

Las dos únicas condiciones limitativas de esta relación socialmente vincular son:

(i) que el propietario deberá hacer todo aquello que la Ley le ordene, teniendo derecho a ha-

cer o no hacer todo lo demás que la Ley no le prohíba; y

(ii) que la delimitación de las contraprestaciones o deberes impuestos por la Ley no implique una desnaturalización del derecho en ella reconocido ni una confiscación del legítimo margen de beneficio del propietario y que, incluso, al ejercitar aquellos deberes, no le haga incurrir en pérdidas.

Es decir, se atribuye a la Ley la capacidad de **delimitar** y modular el **contenido** material de los **deberes y derechos** de la propiedad para que ésta cumpla una **función social**, según las reglas (constitucionales o consuetudinarias) que en cada momento histórico diseñan el orden político y social de cada colectividad organizada.

§ 30. Pero ¿a qué **forma de propiedad** o a qué **tipo de propietario** se refiere la abstracta «función social» de la propiedad? Los conceptos de 'propiedad' y 'propietario' deben ser, en este contexto urbanístico, histórica y dinámicamente denotados, pudiendo tener un significado, cuando menos, **trifásico o triséptico** al referirse a significantes distintos según tres momentos o **fases** sucesivas y tres tipos de sujetos, **actores o agentes** de naturaleza económica distinta dentro del proceso urbano:

a) **El propietario del suelo** antes de urbanizarse/construirse, es el propietario del "corionoema", de un espacio rústico o urbano en estado más o menos natural, no dramáticamente transformado. Esta forma de propiedad persigue tendencialmente obtener el valor de cambio del suelo.

b) **El promotor** que posee o que gestiona la transformación física y económica del suelo para poder cumplir una finalidad precisa y convertir dicho suelo en algo más productivo agrícolamente, mejor irrigado o reforestado, explotado mineralógicamente o urbanizado/construido, y que asume tanto las inversiones económicas para la transformación como la venta de los productos de su acción y procura; es el propietario/poseedor y constructor del "ecosema" o/y del "corionoema" y "ecosema" conjuntamente (aparcero, cesionario, concesionario, superficiario). Este promotor o empresario industrial o agrícola persigue tendencialmente obtener el valor de uso del suelo para poder obtener el valor de cambio del producto una vez elaborado.

c) **El propietario-usuario** o destinatario que compra el producto construido o transformado una vez ya instalado sobre el suelo y terminado, movido más por la necesidad de utilización del mismo para su uso, aprovechamiento y explotación, que por otras razones económicas siempre presentes; y que puede devenir también propietario del "ecosema" y del "corionoema" (propietario del suelo y del vuelo) o poseedor/propietario del último solamente (inquilino, superficiario). Persigue tendencialmente el valor de uso tanto del suelo como del producto construido/transformado.

Es obvio que caben todas las combinaciones posibles entre las diversas formas de posesión (ecte-

ma), en propiedad o alquiler, del suelo (corioma) y del vuelo (tectema), con las respectivas formas civiles y administrativas de apropiación de los valores de los productos de uno y otro (economa). En adelante se va a utilizar la expresión "propiedad" o "propietario" seguida del nombre de lo que es poseído (del suelo, de la promoción, del uso), sin perjuicio de usarla en su acepción genérica y abstracta para denotar cualquiera de esas formas de propiedad.

Pero en nuestro caso es fundamental intentar diferenciar dos **momentos** cruciales del proceso: el **ANTES** de la transformación, cuando el suelo no ha sido específicamente ocupado o tratado para un fin inmediato, y el **DESPUES** de la transformación o adaptación del espacio al fin señalado, cuando el suelo **incrementa su valor social y económico** por virtud de la inversión transformadora depositada en él. Aunque el propietario-promotor sea el mismo, incluso, que el usuario-destinatario del producto elaborado, para simplificar, se van a distinguir como "propietario del suelo" al titular del mismo **antes** de ser transformado/edificado, y como "promotor" al empresario, sea o no propietario del suelo y vuelo, que opera **después** como intermediador circunstancial entre el propietario del suelo y el "propietario-usuario" o destinatario del bien.

§ 31. La función social que está ínsita en el derecho a la propiedad privada delimita a través de las leyes el o los contenidos materiales realmente ejercitables por la misma, mediante la modulación de los *quanta* de deberes y derechos, recíproca y vincularmente relacionados, en cada situación general o concreta en que dicha propiedad se encuentre. Si se asume que cada Ley configura una función social distinta y específicamente propia desde un prisma diferente al que otra Ley pueda contemplar (o, también, que no hay una única función social para todas las formas de propiedad, salvo en el seno de la misma Ley), se estarán aceptando los corolarios de que distintas leyes determinen o configuren de formas distintas las funciones sociales de todas las propiedades implicadas por el conjunto de ellas, y que la función social de la misma propiedad ante diversas leyes tendrá diversas formas de expresarse o materializarse, según cada una de éstas; todo ello, a su vez, según los momentos históricos de la dinámica política de cada formación social dada. La función social de la propiedad operaría, pues, como una función matemática de dos o más **variables interdependientes** que definen sucesivos puntos de un proceso dinámico: las dos variables fundamentales que delimitan el contenido material de cada objeto son, precisamente, los **dos conjuntos de deberes y derechos de la propiedad**.

§ 32. El **conjunto de los deberes sociales** viene constituido en cada Ley por la acumulación aditiva o integradora de las obligaciones, cargas, requisitos, vinculaciones o compromisos jurídico-positivos, fijos, generales y conocidos por virtud de la misma Ley, que cada propiedad ha de satisfacer de una sola vez o progresiva y sucesivamente para poder o deber transformar el contenido

material del objeto de su propiedad con el **fin social** determinado que dicha Ley estipula. Puede denominarse, por tanto, a este conjunto como el de los **deberes sociales** de la propiedad. Más, de inmediato adviértase la peculiaridad jurídico-concesional de que estos deberes han de ejercerse sobre un bien virtual, inexistente, que no pertenece patrimonialmente al sujeto, sino a la colectividad; son «deberes de hacer», precisamente, para dar existencia material al objeto del deber, razón única de la función social de la propiedad inmobiliaria: ser promotora, productora de bienes inmuebles.

Por otro lado, el **conjunto de los derechos subjetivos** de la propiedad inmueble —con entera independencia, por ahora, sea cual sea el *quantum*, si es que hay algo mensurable *ab initio*, del «contenido mínimo o esencial» del derecho de propiedad— viene constituido por la acumulación agregada de bienes, valores, beneficios y riqueza, legítima y progresivamente adquiridos e integrados en el acervo subjetivo del propietario y para su incremento patrimonial, mediante el adecuado cumplimiento de la función social que las leyes respectivas prefiguran para ese derecho junto con las facultades para su ejercicio. Puede denominarse a este conjunto como el de los **derechos patrimoniales** de la propiedad.

Poniendo esto en correlación con la identificación de los actores de la propiedad (vistos en § 30), el «conjunto de deberes sociales» que impone la función social de la propiedad urbanística irán referidos al propietario genérico en tanto que «promotor» de la adecuación o adaptación del espacio a sus fines sociales; y el «conjunto de derechos patrimoniales» va a referirse al mismo u otro propietario genérico, pero también en tanto que «promotor» del espacio adaptado a su función social, sin perjuicio de que puedan corresponder tales derechos al propietario de suelo, al promotor o/y al propietario-usuario, según la relación civil que les ligue en cada caso.

§ 33. La clave para poder explicar la interrelación entre ambos conjuntos reside en entender que tiene que haber unas **reglas sintácticas y pragmáticas**, institucionalmente legitimadas, que permitan **operaciones o aplicaciones transformacionales** estables —aunque sean variables de una ley y su función social respectiva a otra—, por las que cada uno de los elementos o fracciones de dichos conjuntos de valores se vinculen o comprometan recíprocamente. En tal manera que a un incremento de los derechos patrimoniales adquiribles debiera corresponder un incremento proporcionado de los deberes sociales a cumplimentar; y, viceversa —aunque no biunívocamente— que a un incremento de los deberes sociales impuestos y cumplidos haya un proporcionado aumento de los derechos patrimonialmente adquiribles por y con su ejecución. La relación de proporcionalidad exigible en ambas direcciones es sustantiva para la función social que debe satisfacerse.

Y no es biunívoca la proporcionalidad de la relación derechos/deberes en el campo de la propie-

dad inmobiliaria por lo siguiente. El campo disciplinar apropiado para la medida de la relación es el de la Economía, por el que se establece una concatenación unívoca de causa-efecto entre costes y beneficios, en la medida en que los derechos patrimoniales adquiribles, para un contenido efectivo de la propiedad, son el resultado o efecto de la satisfacción correlativa de inversiones ciertas de costes reales necesarios para el cumplimiento de los deberes sociales que la ley regula y de la que aquéllos traen causa; mientras que, por el contrario, no es la misma proporcionalidad la que existe en sentido inverso, entre los deberes y costes sociales que no traen causa ni son generados por los derechos patrimonializados de la propiedad. Los derechos patrimoniales y su conversión monetaria en beneficios traen únicamente causa directa y proporcional del cumplimiento de determinados deberes sociales y su conversión en costes económicos, no apareciendo en los sistemas constitucionales avanzados que preexista un derecho ilimitado a transformar y usar la propiedad sin restricción social alguna o sin contrapartidas que satisfagan el interés social general al que esa transformación se vincula. La realidad fáctica es, contrariamente, la inversa: se presumen derechos y beneficios ciertos y *ex ante* apropiables por los particulares sin que aquéllos se consideren previamente condicionados a limitación dispositiva y económica alguna por los deberes o contrapartidas proporcionales que correspondan al interés general que, no obstante, los legitima (ver § 7, pto. 2). Dicho de otro modo, los derechos económicos patrimonializables por la propiedad son o están «en función» de los deberes sociales que satisfaga la misma, no siendo en caso alguno los deberes una función que se derive de los derechos adquiridos (salvo en las relaciones tributarias y fiscales *ex post* y en las relaciones expúrias urbanísticas vigentes que se han convertido en parafiscales; ver § 7, pto. 3).

Es de este tipo de juego de contrapartidas o compromisos jurídico-económicos vinculantes al que la Constitución se refiere al ordenar a los poderes públicos que regulen la participación en las **plusvalías** que genere la acción de los propios entes públicos. Esta correlación deberes/derechos viene determinada en cada campo, materia o región funcional, cabalmente, por el diseño que cada ley haga de la función social que deben cumplir las propiedades por ella afectadas, en cada momento histórico concreto. Geométricamente se podrá representar mejor este correlato jurídico-económico.

§ 34. Esta relación entre los deberes y los derechos, en una primera y simplificada aproximación, se puede expresar mediante una **función matemática**, representativa precisamente de la **función social** de la propiedad, según las dos siguientes ecuaciones:

$$Dr = f(Db, r)$$

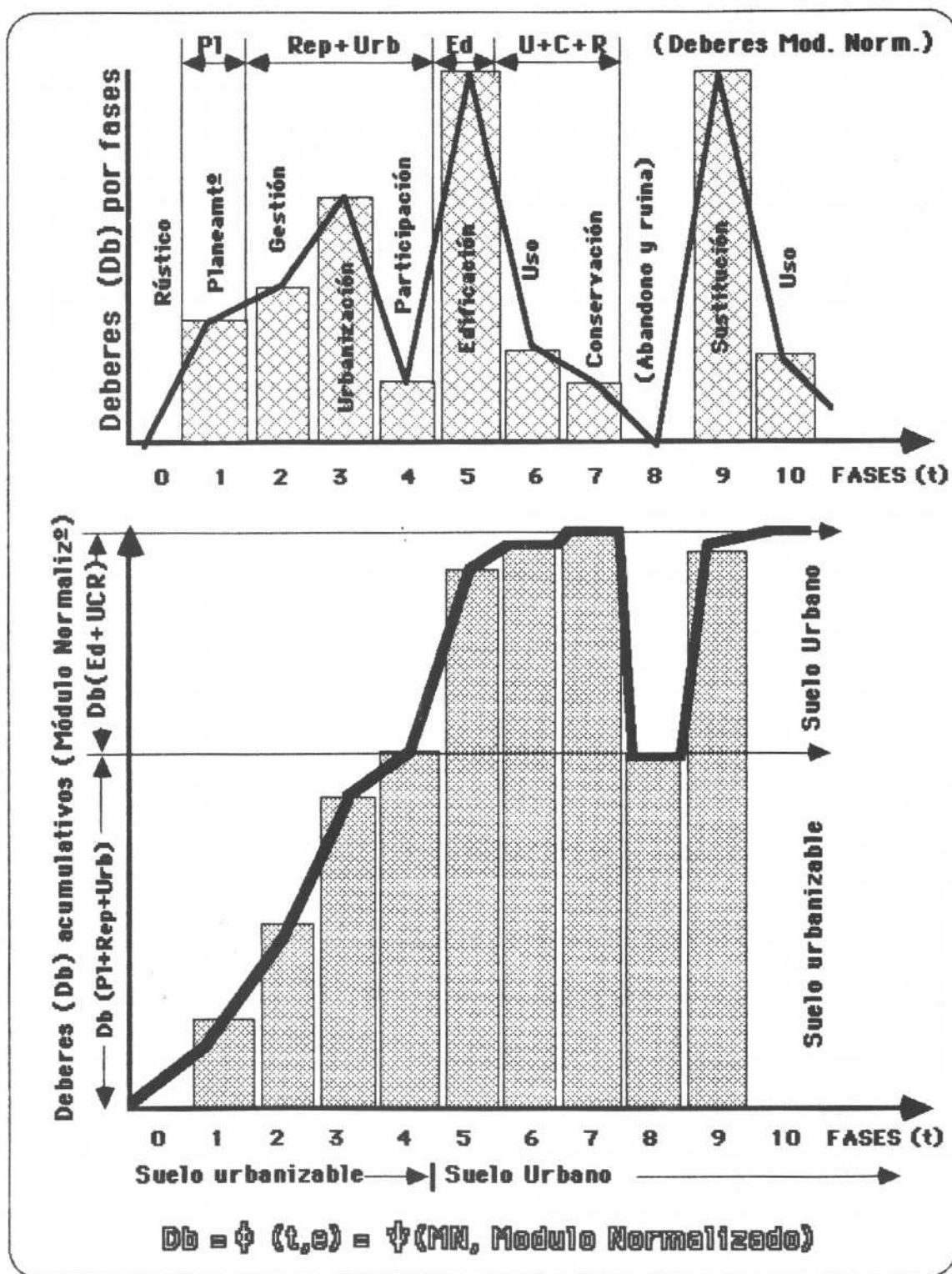


FIG. 8. Expresión de los Deberes sociales (Db) de la propiedad, en función ϕ del tiempo (fases, t) y del espacio (valores, e) urbanísticos.

y en la que, a su vez:

$$D_b = \varphi(t, e)$$

Estas dos ecuaciones de los derechos (D_r) y deberes (D_b) pueden refundirse en una denominada «función de función» (16), tal que:

$$D_r = f[\varphi(t, e), r]$$

En las anteriores ecuaciones se simboliza a:

D_r como los **derechos subjetivos patrimoniales acumulados** de cada propiedad, configurándose como «variable dependiente»;

D_b como los **deberes sociales acumulados** de la propiedad en general delimitados por la Ley, configurándose como «variable independiente» en la primera ecuación, pero siendo la «variable dependiente» en la segunda;

f y φ como dos funciones distintas, continuas o discretas, determinadas legalmente por los deberes y facultades delimitadoras del «contenido normal» de la propiedad inmueble, y que expresan las relaciones entre los derechos y los deberes según el espacio (corionoema), clase y usos del suelo (ecosema), el tiempo (fases de cumplimiento), etcétera que afecten en concreto a cada propiedad. Su definición y forma (lineal, cuadrática, exponencial, etc.) es no sólo específica para cada Ley y situación general de las propiedades según la misma, sino también según los contenidos económicos con los que se esté configurando la aplicación de dicha legislación.

r como una variable independiente —excepcionalmente dependiente del tiempo t o, en otro caso, una constante— expresiva de la **rentabilidad**, rendimiento o productividad del capital in-

vertido, de la tasa de ganancia en el sector o de la plusvalía y plusvalor (ver § 44), de los plazos o fases de reproducción del capital y de otros parámetros implicados en cada promoción urbanística concreta.

t y e representan el **tiempo** o fases del proceso productivo urbanístico y el **ecosema** o contenido económico (econema) agregado al **espacio construido** (tectema), en el lugar concreto en que se halle el inmueble estudiado en cada caso y fase; ambas son variables independientes o, excepcionalmente, constantes paramétricas para determinados supuestos estables o ámbitos cerrados del plan, y cuya determinación se verifica a través del **Módulo Normalizado** de deberes correspondientes a cada corioma en cada fase (ver, luego, § 61).

§ 35. Si se representa en el eje de abscisas de un sistema de coordenadas cartesianas el tiempo (t) o las fases del proceso de patrimonialización (que luego se verán en § 40) y en el eje de ordenadas los deberes sociales (D_b), se pueden obtener sendas curvas expresivas de la función φ (como las mostradas en la figura 8), en la que una es discontinua o discreta representando (en un diagrama de barras) las magnitudes o cuantías de los incrementos de deberes sociales correspondientes al cumplimiento de cada fase del proceso; y la otra es continua y de magnitud creciente por la acumulación de los valores añadidos en el cumplimiento de las obligaciones legales en cada fase sumada a los de las anteriores (esta última curva será la **integral** de la anterior y aquélla la **derivada** de ésta, ambas con respecto al tiempo).

Representando ahora la «función de función» anterior, $D_r = f(D_b, r)$, en la que D_b es la fun-

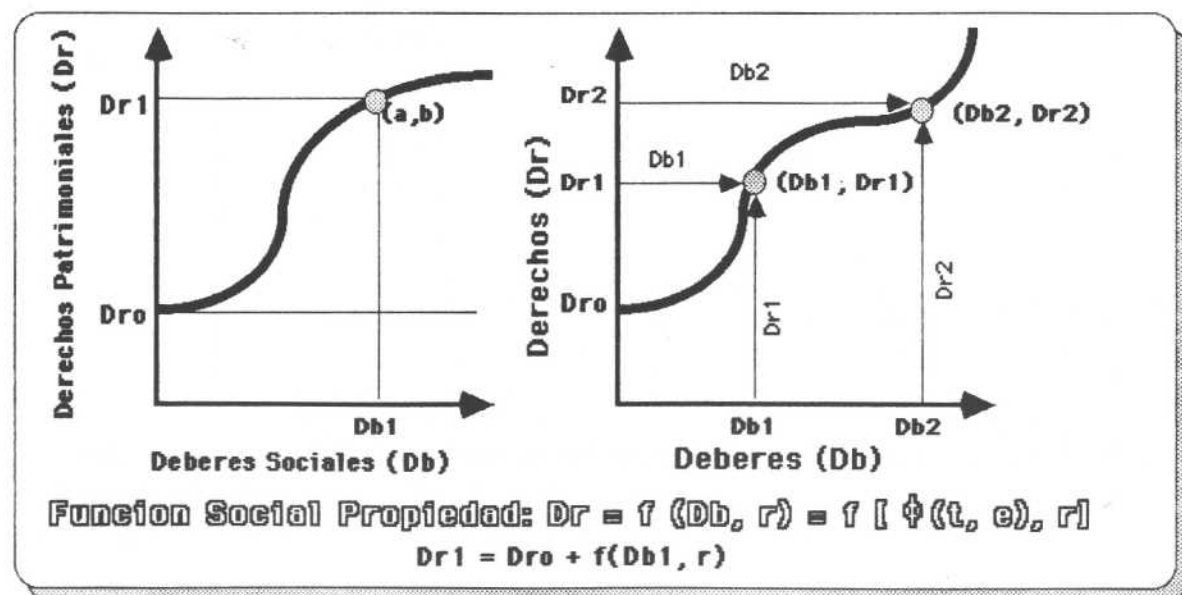


FIG. 9. Esquema de la «Función Social de la Propiedad» representando en coordenadas cartesianas las relaciones entre los deberes sociales (D_b) sucesivamente cumplimentados y los derechos patrimoniales (D_r) que se adquieren progresiva, acumulativa y proporcionalmente a la satisfacción social de aquéllos.

(16) Agradezco a Ricardo Santos Díez las observaciones, correcciones y sugerencias que me ha brindado para la formalización de todas estas expresiones matemáticas.

ción φ , ya vista, de los deberes sucesiva y acumulativamente satisfechos, situada en el eje de abscisas, y en la que los derechos patrimoniales (Dr) de la propiedad-promoción se sitúan en el eje de ordenadas, y suponiendo para simplificar que r es una constante paramétrica, se obtendría una nueva curva como la de la figura 9. Esta sería expresiva de los derechos patrimonializados y acumulados totales en cada punto, en función de los deberes acumulados de la figura 8. En el origen de esta curva se puede asumir que, para un deber urbanístico todavía inexistente (suelo rústico, $Db = 0$)—sin perjuicio de otros deberes sociales civiles, fiscales, agrarios, ecológicos o medioambientales—, existe un derecho patrimonial inicial, Dr_0 , representativo del “contenido esencial” de la propiedad. Al valor de los deberes en un punto, Db_1 , le corresponde un valor acumulado de derechos patrimonializados, Dr_1 , en la ordenada de derechos Dr , tal que $Dr_1 = Dr_0 + f(Db_1, r)$. Véase el significado de esta función mediante una simplificación lineal.

§ 36. La curva de la “función de función” precedente puede concebirse como una recta de pendiente constante, a partir de un valor inicial de derechos Dr_0 , para $Db = 0$. Si se asumiese que el valor económico de los derechos patrimonializados fuese equivalente al de los deberes sociales cumplimentados ($Dr = Db$) se obtendría una recta de pendiente 45° sobre las abscisas (figura 10); cuya ecuación, para el patrimonio acumulado de Dr , sería:

$$Dr = Dr_0 + Db;$$

puesto que $Dr = Db$.

Pero esto significaría que nadie estaría interesado en una operación en la que no varía su patrimonio o cuya rentabilidad r = **cero**. Deberá preverse un margen lícito de beneficios ($r = \% Db$), necesario y suficiente como garantía económica de rentabilidad de la inversión, de tal manera que el total del patrimonio obtenible, Dr , sea la suma en cada fase del coste de los deberes cumplimentados más un incremento marginal lícito (su plusvalor o plusvalía). Así pues, la recta de pendiente constante de 45° se incrementaría proporcionalmente en cada punto con la rentabilidad r de un incremento (ΔDr) sobre el capital invertido, supuesto que r es una constante paramétrica de garantía, obteniéndose una recta cuya pendiente sería la de su ángulo $(\alpha + \beta)$, en donde $\alpha = 45^\circ$, β un ángulo directamente relacionado con la rentabilidad r , y cuya ecuación lineal de la función social será:

$$Dr = Dr_0 + Db + \Delta Dr.$$

Y como, por definición, $\Delta Dr = r \cdot Db$, operando se obtiene que:

$$Dr = Dr_0 + Db (1 + r)$$

La pendiente de esta recta es precisamente la expresión $(1 + r)$, que es la pendiente de la tan-

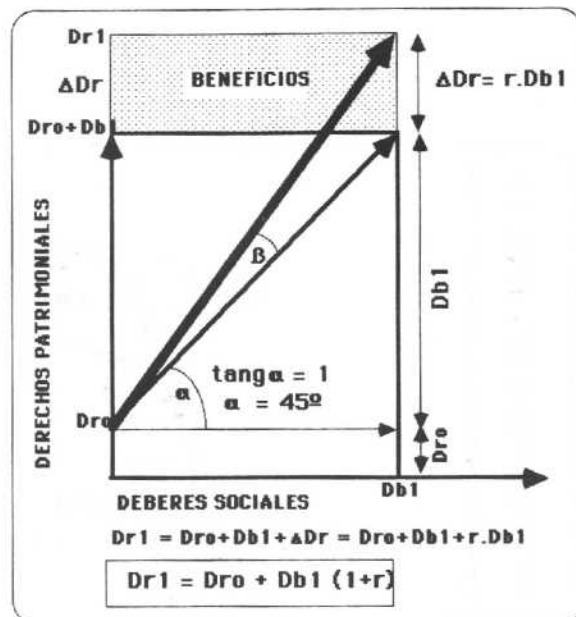


FIG. 10. Representación lineal simplificada de la función social de la propiedad.

gente trigonométrica del ángulo $(\alpha + \beta)$, dependiente de la rentabilidad r de la operación urbanística, de los beneficios o sobrebeneficios obtenibles con relación a los deberes cumplimentados; en tal modo que si el ángulo $(\alpha + \beta)$ tendiese a 90° (17) los beneficios ofrecerían un incremento patrimonial tendente al infinito con respecto a las inversiones, ya que $(1 + r) = \infty$. Y si, por el contrario, el ángulo $(\alpha + \beta)$ fuese inferior a 45° , el ángulo β sería negativo y su $\text{tang } \beta < 0$ [$(1 + r) < 1$ y $r < 0$] se incurriría en pérdidas; que, al deberse en este caso a los deberes sociales, implicarían una confiscación legal (ver Principio 4.º en § 20), bien porque éstos fuesen demasiado onerosos o bien porque la rentabilidad r ($\text{tang } \beta < 0$) fuese negativa (ver figuras 10, 14 y 15), debiendo, por ende, reducirse los costes de los deberes o incrementarse la rentabilidad o retener la venta del producto esperando mejores momentos de alza de los precios. Veamos este aspecto crucial con el cálculo diferencial y vectorial.

§ 37. Volviendo a la función general $Dr = f(Db, r)$ y a las figuras 9 y 11, la derivada de esta función en cualquier punto (supuestos Dr_0 constante y r un parámetro, ambos conocidos o determinados en cada caso), con respecto a la variable independiente de los deberes (Db), es el valor de la tangente trigonométrica ($\text{tang } \mu$) del ángulo μ que forma la tangente geométrica a la curva en este punto con respecto al eje de abscisas (Db). Esta derivada expresa el **gradiente de los incrementos** patrimoniales en dicha función o la pendiente de la tangente a la curva en cada uno de

(17) Ya que $\text{tang } \alpha$ (45°) = 1; y, como se sabe, $\text{tang } (\alpha + \beta) = (\text{tg } \alpha + \text{tg } \beta) / (1 - \text{tg } \alpha \cdot \text{tg } \beta)$; si $\alpha + \beta = 90^\circ$, como α es siempre 45° , β tiene que ser también 45° y, entonces, la

pendiente $1 + r = (1 + 1) / (1 - 1 \cdot 1) = 2/0 = \infty$; luego la rentabilidad $r = \infty$.

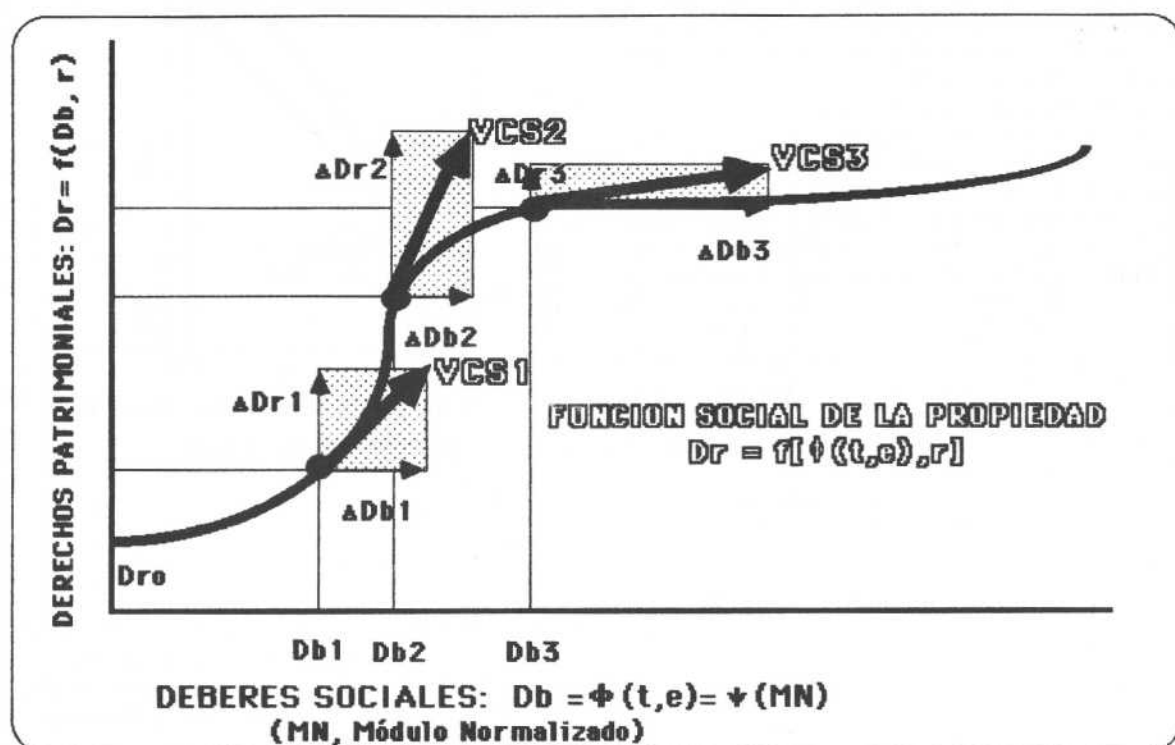


FIG. 11. La derivada de la función social de la propiedad en cada punto, con respecto a los deberes, expresa el gradiente de los incrementos de derechos patrimonializables en ese punto por cada incremento de los deberes respectivos que se cumplimenten.

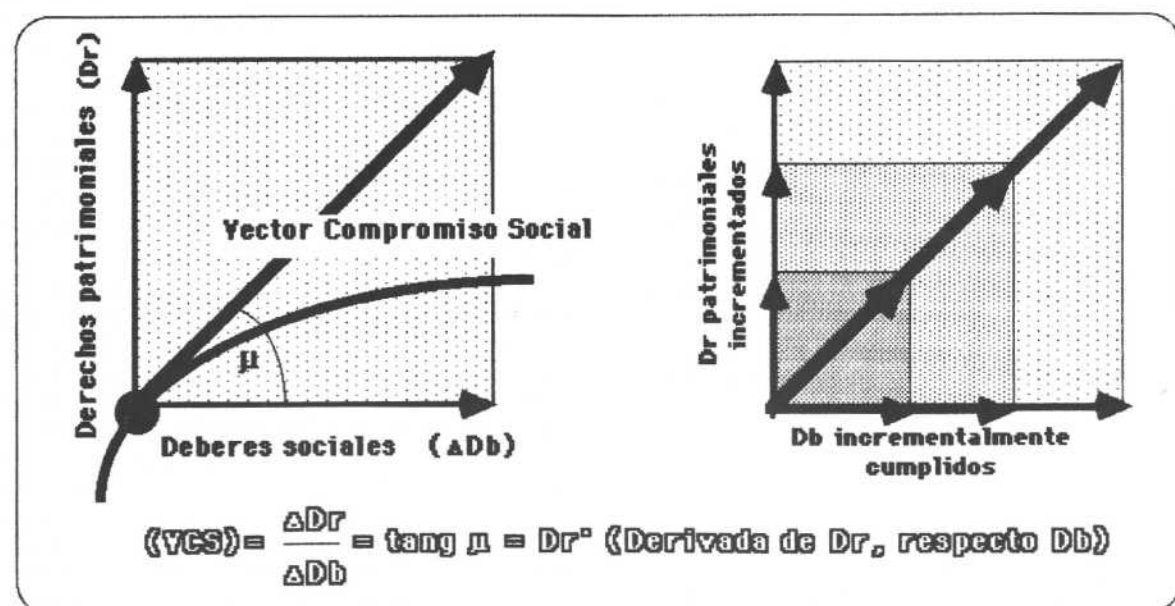


FIG. 12. El llamado «Vector de Compromiso o vinculación Social» (VCS) expresa la relación de incrementos infinitesimales de los derechos y deberes sociales, que es la derivada Dr' de la función social de la propiedad en cada punto o el valor de la tangente trigonométrica ($\tan \mu$) de la tangente a la curva en dicho momento del proceso de patrimonialización.

sus puntos y se representa por la función derivada: $Dr' = f'(Db, r)$.

La derivada de Dr en el punto Db_1 será Dr'_1 que indica el valor de la tangente del ángulo μ formado por una recta tangente a la curva en dicho punto Dr_1 . Esta expresa la relación entre los **incrementos** de derechos que se patrimonializan en la medida en que se cumplen los incrementos de deberes. O, expresado más exactamente (ver figura 11): a cada incremento infinitesimal de deberes cumplidos (ΔDb) le corresponde un incremento infinitésimo de derechos patrimonializados (ΔDr), ligados por la expresión:

$$\Delta Dr / \Delta Db_1 = \tan \mu_1 = Dr'_1$$

Y, análogamente, volviendo a la función rectilínea de § 36, la derivada de la recta

$$Dr = Dr_0 + Db (1 + r)$$

respecto a los deberes Db significaría una constante (18):

$$Dr' = (1 + r)$$

cuya representación será una recta paralela a las abscisas Db y con un valor Dr' igual a dicha constante; es decir, la pendiente de dicha recta en todos sus puntos será, obviamente, constante.

§ 38. En expresión vectorial, las derivadas e incrementos anteriores cobran un significado urbanístico más claro. Si, en cada momento y punto del proceso de patrimonialización, se asimila a una **fuerza** o **vector** cada uno de los incrementos de las dos variables de deberes y derechos (ver figura 12), la composición de ambos vectores conformaría un **vector resultante**, con magnitud (**módulo**) y dirección (**argumento** o **ángulo**) variable que se

identifican en un sistema de coordenadas (polares o cartesianas), según la función social f que legalmente le delimita. De esta manera se tendría que el cumplimiento o la satisfacción **incremental** de los deberes sociales (ΔDb) de la propiedad actúa como **variable independiente** y la incorporación incremental correlativa de los derechos patrimoniales de la propiedad (ΔDr) actúa como **variable dependiente**. Así se podría representar la composición jurídico-geométrica de ambos vectores o fuerzas, en cada momento de realización de una misma propiedad y en distintos casos de propiedades concretas, mediante un vector resultante de dichas fuerzas, que he dado en llamar «**Vector de Compromiso Social**» o **VCS** (ver G.^a-BELLIDO, 1984, pp. 77-9).

Por todo ello, la relación entre las componentes ortogonales de este **VCS** equivale al valor de la tangente trigonométrica ($\tan \mu$) del ángulo μ que forma la tangente geométrica a la curva en cada punto con respecto a la abscisa o variable independiente Db . Es decir, el «**Vector de Compromiso o vinculación Social**» representa el valor o cantidad de derechos patrimonializables correspondientes a cada unidad incremental de los deberes satisfechos por la propiedad-promoción en cada punto de la función social respectiva; o sea la relación incremento de derechos (ΔDr) con respecto al incremento unitario de deberes (ΔDb) [ver figura 13]. Es decir, el **VCS es la relación $\Delta Dr / \Delta Db$** que en su límite es, precisamente, **la derivada Dr' de la función social de la propiedad en ese punto**. Con otras palabras más sucintas, el **VCS expresa la «tensión social» entre los intereses públicos y los privados en la función social de la propiedad en el Urbanismo y, concretamente, en el campo de la**

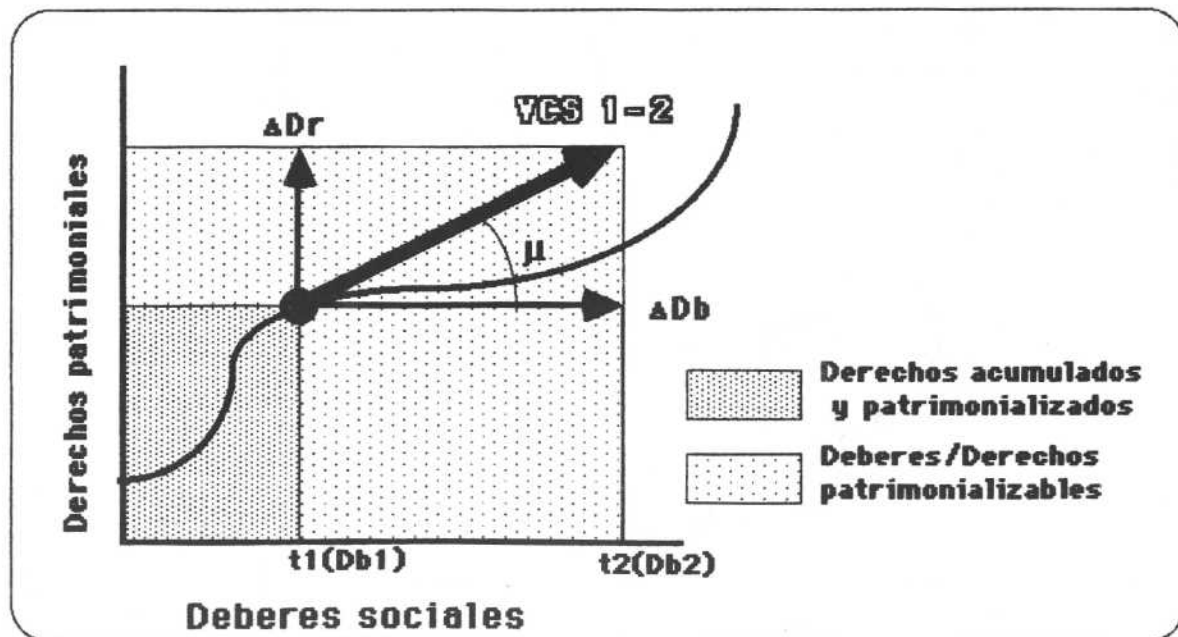


FIG. 13. Valor del Vector de Compromiso Social (VCS) para señalar los deberes urbanísticos a cumplimentar en cada punto de la función social de la propiedad y los derechos patrimoniales obtenibles.

(18) $Dr' = dDr/dDb = 0 + [dDb/dDb] \cdot (1 + r) + Db \cdot 0 = (1 + r) = \text{constante}$.

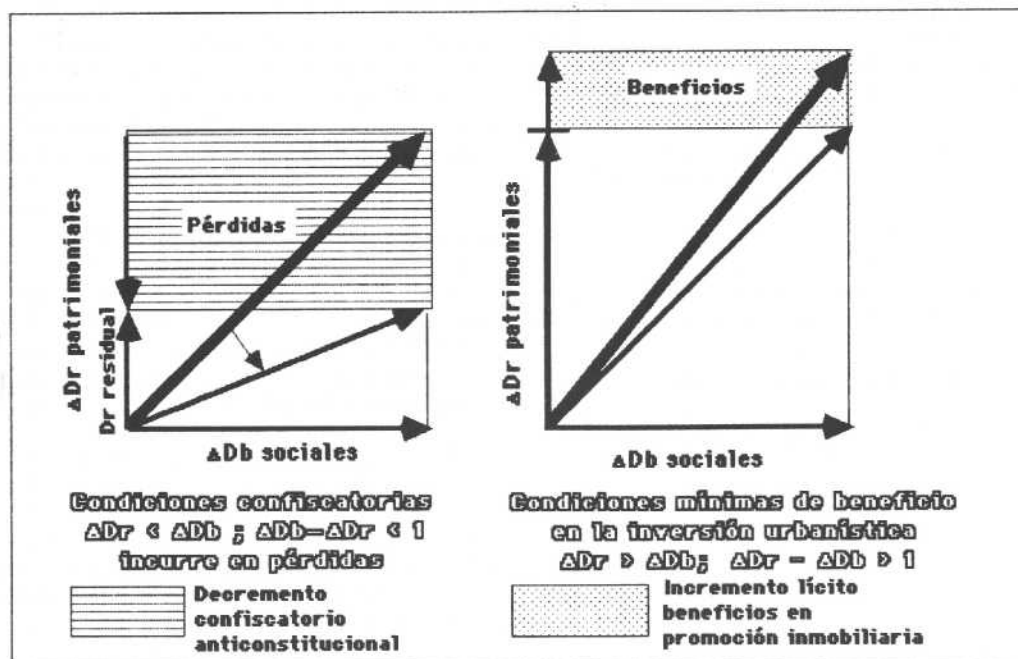


FIG. 14. Esquema de las condiciones normales (con beneficios) y anormales (con pérdidas) en la participación de la apropiación de los derechos patrimoniales en el ejercicio de los deberes urbanísticos.

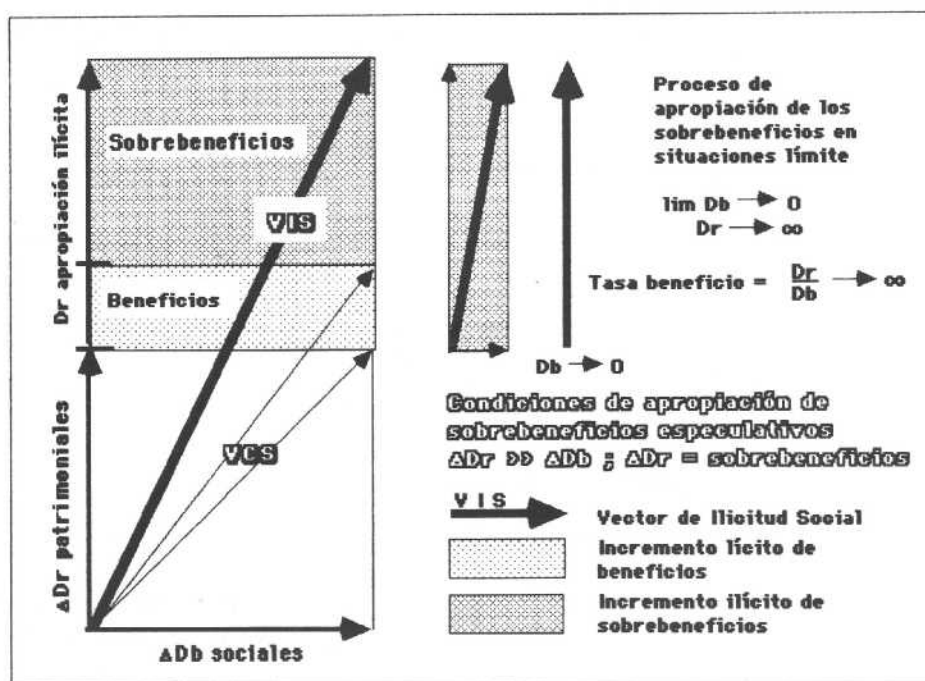


FIG. 15. Condiciones excepcionales (sin embargo «normales») de obtención de sobrebeneficios especulativos ilícitos y, además, anticonstitucionales.

patrimonialización, apropiación o participación de la comunidad en las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos (Principio 4.º de § 20 y art. 47 CE).

§ 39. El supuesto más frecuente es aquel en el que el valor añadido en el mercado (precio) con la transformación urbanística del espacio (suelo y construcción, corionoema y ecosema) supere con

creces el coste de los factores para su producción, incluidos los deberes sociales impuestos por la legislación como contrapartida para poder ejercer la facultad de edificar. En este punto se suele iniciar más una discusión deóntico-ética que estrictamente económica. El límite de lo que se considera 'máximo beneficio lícito' para entrar en el espacio de lo que se pueda considerar 'sobrebeneficio es-

peculador ilícito' es no sólo tenue sino estéril el discutirlo en esos términos morales: su plano es estrictamente político-económico. Y es en este plano de la política social y económica de los poderes públicos donde la Constitución introduce el principio del "deber de impedir la especulación", como caso absolutamente excepcional entre las constituciones occidentales, al convertirlo en un «principio rector tendencial» o mandato normativo y ejecutivo que vincula tanto al legislador como a la Administración, como se recoge en el **Principio 5.º** del paradigma urbanístico (expuesto en § 20).

El «Vector de Compromiso (o Vinculación) Social» (VCS), representativo de la relación de la función social de la propiedad según cada ordenamiento jurídico específico, adquiere el significado de una función de referencia general, "normal" y constante para todas las propiedades en situaciones iguales con respecto a la regulación de sus derechos y deberes y de los costes y beneficios legales que entran en juego. Su pretensión formalizadora es la de integrar en un juego conceptual único categorías jurídicas simples del Derecho (derechos/deberes) con categorías elementales clásicas de la disciplina económica (costes/beneficios), en una totalidad mutuamente comprensiva de ambos conjuntos de categorías disciplinares, para poder así advertir más claramente las desconexiones internas que desarticulan actualmente las relaciones del llamado «orden político», en tanto que contexto determinante de ambos «órdenes social y económico» (ver § 9).

La pendiente del vector (ángulo que forma con la abscisa de deberes sociales) en cada punto de la función correspondiente, a iguales condiciones del estatuto jurídico-económico de propiedades iguales, será un valor variable para cada Ley y situación o estatuto jurídico de las propiedades en condiciones "normales"; pudiendo ser mayor en los casos en que —supuestos iguales los derechos lícitamente patrimonializables de las propiedades (derecho a edificar, por ejemplo)— los deberes impuestos por la Ley sean menores (caso del suelo urbano y, dentro de él, entre los diferentes supuestos de estar sometido a una unidad de actuación previa, a un PERI, etc.); o pudiendo ser menor dicha pendiente en los casos en que los deberes sociales legales sean, por contra, superiores a la referencia "normal" (caso del suelo urbanizable con respecto al urbano) [ver figura 14].

Cuando el VCS adquiere cierto nivel de pendientes muy superiores a la de referencia normal legal, para las mismas condiciones de origen entre propiedades iguales, puede hablarse de estar en niveles de especulación de naturaleza "anormal" o que este VCS se transforma en un **Vector de Ilícitud Social (VIS)** [ver figura 15]. En el límite de su pendiente máxima, cuando la renta de localización es monopolística, el coste de los deberes sociales tiende a cero o es despreciable, frente

a los desproporcionadamente altos valores añadidos que el producto puede adquirir en el mercado, y todo el incremento de beneficios (ΔDr) es apropiado en exclusiva por el propietario de ese espacio, como si fuese un derecho patrimonial exclusivo: si $\Delta Db = 0$; entonces ΔDr tiende a infinito (∞), la pendiente es 90° y la tangente tiende a ∞ . En estos casos límite la tasa de beneficios $\Delta Dr/\Delta Db$ tiende al 'infinito' y la colectividad contempla cómo algunos se enriquecen a costa de valores generados por el conjunto urbano-social, que es quien ha generado —explícita o implícitamente— las condiciones espaciales y sociales necesarias para propiciar tales sobrebeneficios privados ilícitos. El constitucional «principio tendencial» del "deber de impedir la especulación" (ver § 20, **Principio 5.º**) adquiere, en este preciso contexto jurídico-económico, un valor de 'estándar de conducta política' mucho más allá del de una mera actitud testimonial o de referente ético para los poderes públicos, erigiéndose en un fundamental objetivo, normativo y ejecutivo, vinculante de su actividad social y económica (19).

2.3.2. Fases del proceso de patrimonialización de los derechos

§ 40. Como se ha visto en § 33, si los deberes sociales actúan como la 'variable independiente' de la función social de la propiedad, es sobre la abscisa representativa de esta variable donde tendrán que venir dimensionados los parámetros determinantes del valor de los derechos patrimonializables por la propiedad, en tanto que 'variable dependiente' de aquéllos, y en razón directa de su **grado de cumplimiento o patrimonialización**. En una primera aproximación, y resumiendo mucho, pueden identificarse —desde que una propiedad rústica deviene urbana y es edificada y usada para cumplir su función social hasta que es demolida y sustituida— no menos de diez fases, en el caso más sencillo, en las que los deberes sociales han de ir cumplimentándose y, en esa misma medida, pueden ir patrimonializándose como derechos por la propiedad ejecutora de los mismos:

0. Parcela rústica inicial.
1. Planeamientos escalonados, para la reconversión suelo y usos adscritos.
2. Reparto costes, gestión, promoción, financiación.
3. Urbanización, elaboración proyecto y ejecución material.
4. Participación pública de plusvalores (cesiones suelo, aprovechamiento).
5. Edificación: licencia y construcción.
6. Uso propio, venta o alquiler.
7. Conservación, mejoras, rehabilitación.
8. Abandono, ruina, demolición (no deber)
9. Sustitución... (etc., desde 1, 4 ó 5).

En cada una de esas fases del largo proceso his-

(19) Véase mi temprano trabajo de aproximación jurídicoeconómica al problema de la especulación —ahora ocioso y esotérico en el contexto neoliberal en que, luego, nos vimos in-

mersos— que escribí hace diez años, en junio de 1980: GARCIA-BELLIDO, 1982.

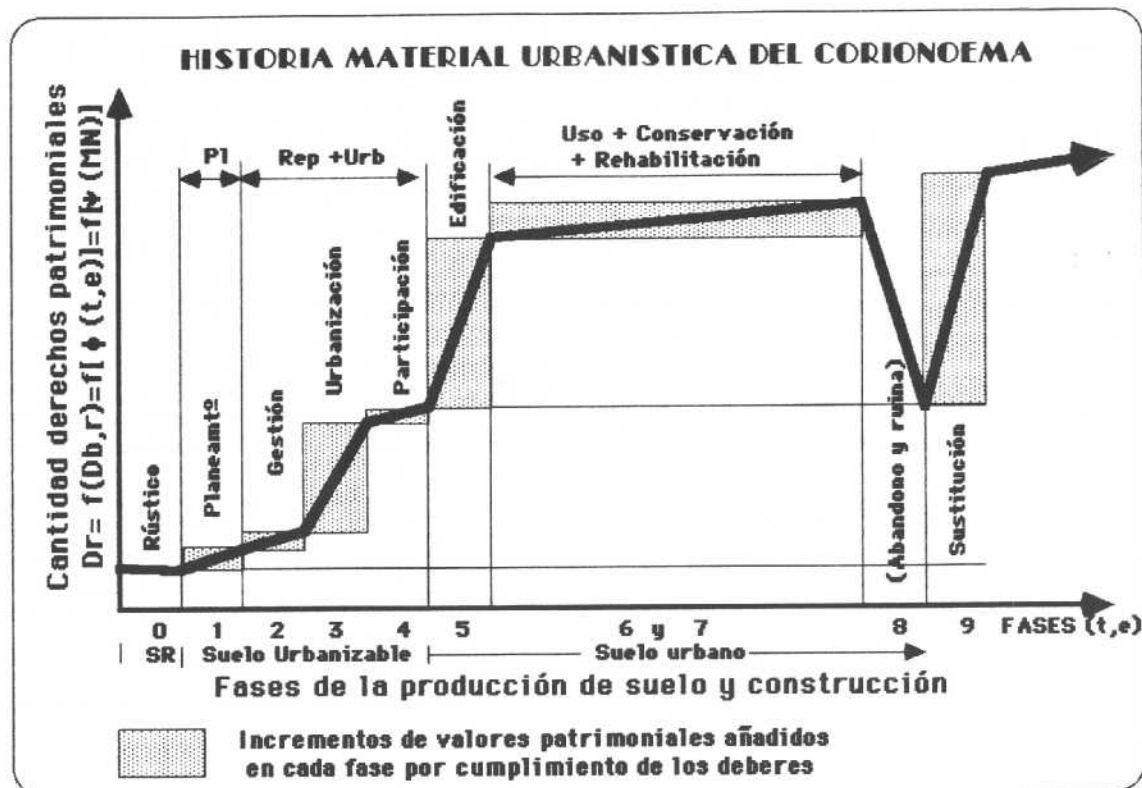


FIG. 16. Historia material urbanística del proceso de producción de suelo y vivienda con la acumulación sucesiva de derechos patrimoniales en relación a las nueve fases espacio-temporales identificadas.

tórico de la vida de un inmueble pueden producirse varias transformaciones de la propiedad, normalmente con acumulativos incrementos en los precios de las mismas. Además en las diferentes fases intervienen agentes económicos distintos con estrategias no coincidentes sino antagónicas, aunque en último término todos aceptan que el bien inmueble "vale" el precio que se paga por él y que con su venta siempre se recuperará revalorizado el capital fijo adelantado. Ante una demanda muy elástica —sorprendentemente elástica— la oferta se apropia de todo margen que aquella le permita hasta el límite de las posibilidades del uso o clase que pueje más alto por ese espacio absolutamente único en toda la faz de la tierra. En todos los casos, aun cuando la urbanización y la construcción (o el tectema) se deprecien y degraden hasta la ruina, el valor y usos potenciales del suelo (su econema) mantiene su precio en el mercado en continua elevación, legitimando y justificando económicamente la demolición y sustitución del tectema para obtener el máximo econema derivado de su renta de situación y aprovechamiento.

§ 41. Si cada una de esas fases, con su lapso de tiempo aproximado, se representa en abscisas (t) y se llevan a las ordenadas la cuantía de sus incrementos de valor por unidad de superficie debidos a las inversiones efectivamente realizadas por la propiedad-promoción (Db), para la transformación progresiva del econema con sus derechos patrimoniales (Dr), se podrá calcular con certeza el valor de la producción material de ese suelo en cada fase, momento o instante y, correlativamente,

los valores agregados en los derechos patrimoniales del corionoema, por relación a la pendiente en cada punto de la función social de la propiedad $[Dr = f(Db, r)]$. Se tendría así un gráfico (ver figura 16) de la historia material urbanística de cada corionoema por adiciones sucesivas de econemas (tectemas y econemas).

La comparación de estos valores con los respectivos precios (Q_i) del mismo objeto en el mercado (base de los valores catastral y urbanístico) permite conocer los incrementos de precios inmerecidos que se apropia el corionoema por diferencia entre el precio (Q_i) atribuido en el mercado y el valor de los deberes cumplimentados y efectivamente demostrables $[\Delta Dr_i = Q_i - Db_i]$. Quiere decirse que todos los incrementos de valor, aparentemente imponderables y atribuidos al difuso concepto de 'rentas diferenciales de localización o situación', son inmediatamente apropiados por el propietario-promotor del suelo que se los atribuye como exclusivos por mor del no menos confuso e ideológico concepto legitimador de 'valor residual de repercusión del suelo', base cómodamente genérica del cálculo de valores de suelo utilizado para la determinación del valor urbanístico, el catastral (IBI) y de todas las tasaciones periciales hipotecarias, que echan a esa caja negra o saco sin fondo todos los beneficios extraordinarios derivados de precios injustificables en una rigurosa valoración inmobiliaria (ROCA, 1988, 147-8, 154-6) (ver figuras 17 y 18).

§ 42. Pues bien, si se hiciese un esfuerzo constitucionalmente exigible y político-socialmente

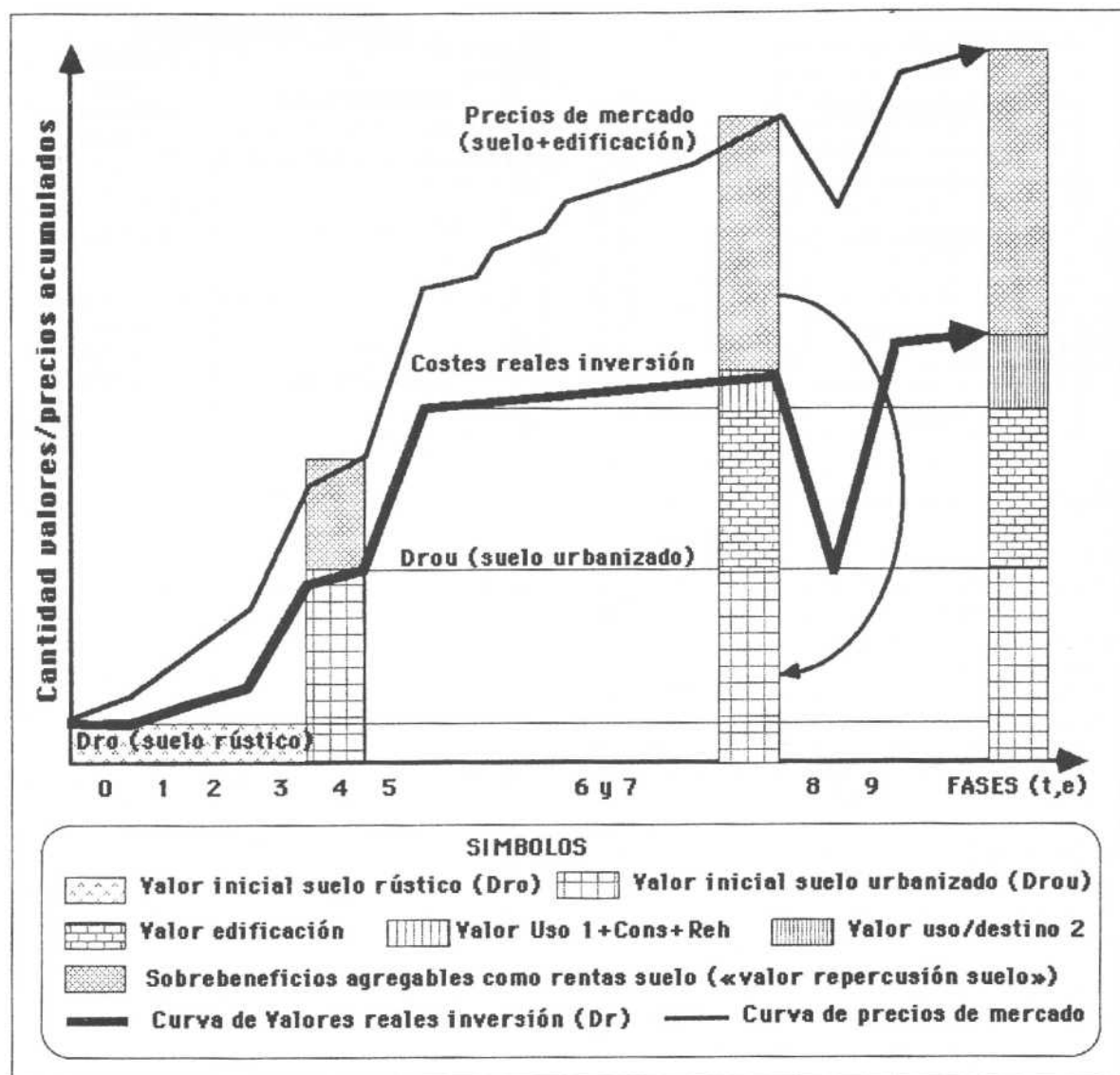


FIG. 17. Relaciones espacio-temporales de los costes reales de inversión patrimonializables y los precios virtuales de mercado en la producción de suelo urbanizado (las fases corresponden a las de la fig. 16).

inexcusable por diferenciar en este "valor residual de repercusión" lo que es efectivamente el "valor de producción material de la urbanización", mediante tasaciones del "valor actual de reposición", al igual que se hace con las construcciones y en los expedientes de ruina (ver la reciente OM, Hacienda, 28-XII-89), se podría determinar con aceptable aproximación y por sectores urbanos homogéneos completos lo que implica el valor agregado por las rentas diferenciales de situación, monopolistas y especulativas en el precio de mercado de un solar (ver figuras 17 y 18). El resulta-

do puede ser, además de escandaloso, abrumador (20).

Las situaciones concretas, respecto al proceso acumulativo anterior, en el espacio y tiempo (fase) jurídico en que se halla cada parcela o solar en un momento determinado pueden ser tan extraordinariamente diversas que agruparlas por conjuntos espaciales cerrados, más o menos compactos y homogéneos resultaría en sí mismo un simple ejercicio de inusitada frivolidad y reduccionismo de lectura de la historia material de una ciudad si no fuera porque con ello se están adjudicando valo-

(20) Los incrementos del 174 por 100 a precios constantes de la vivienda habidos en Madrid, y en general en toda Europa, en los últimos dos años 87-89 (vid. REFV, n.º 10, 1989, pp. 24, 28, 46), frente a un IPC interanual del 6 por 100, evidencian que ese agio lo absorbe casi en exclusiva el precio del suelo, porque la variación en el índice de costes de la construcción ha sido sólo del 14 por 100 entre dic. 1986-88 (*ibidem*, p. 156) y no cabe pensar que las calidades de construcción de

la oferta inmobiliaria han subido ese 87 por 100 interanual. En concreto, en España se ha pasado de una repercusión media de suelo (r.m.s.) del 15 al 20 por 100 del precio de venta m² de vivienda a principios de los ochenta a una r.m.s. del 40 al 50 por 100 al final de la década; para locales comerciales y oficinas la repercusión puede alcanzar el 300 por 100 (cfr. PANIAGUA, 1989, p. 106).

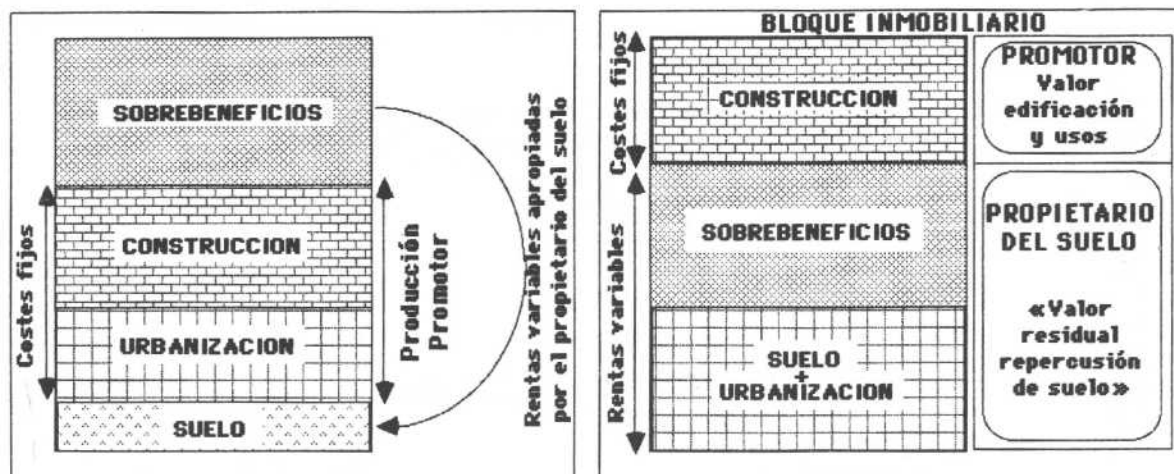


FIG. 18. Forma de apropiación de los sobrebeneficios de mercado en las rentas monopolistas a favor del bloque inmobiliario (propietarios del suelo y promotores).

res añadidos trascendentales para la economía urbana, convirtiéndose así de una frivolidad en una burla grave e irresponsable del sentido social de la función pública del planeamiento. Cada parcela (corionoema) posee una **historia material urbanística** precisa que no puede ser allanada con el reduccionismo de decir es 'urbana' o 'urbanizable' y, por tanto, cae en uno u otro de los grandes conjuntos de clasificación del suelo y, con ello, en muy distintos estatutos jurídicos de la propiedad con los que la ley ha simplificado la enormidad de situaciones distintas. Las tensiones sociales, políticas y económicas para lograr "caer" con un terreno dentro de una u otra de las clases y subclases de suelo convierten las decisiones del plan en una batalla subterránea o pública de dimensiones extraurbanísticas inadmisibles, vulnerables, propicia toda suerte de corruptelas políticas recubiertas de disquisiciones técnicas innecesarias (ver § 7, I y 6, y nota 4).

2.4. ALTERNATIVAS POLÍTICAS POSIBLES

2.4.1. Algunas hipótesis de trabajo previas

§ 42. Las alternativas posibles van a moverse en torno a dos hipótesis de trabajo relativamente consensuadas en nuestro espacio político de economía mixta y occidental:

1.º El **mercado** es el mejor mecanismo regulador conocido de asignación selectiva de recursos escasos para estimar o ponderar el precio de las mercancías e incitar a la participación del capital privado en una economía orientada a la competitividad. Pero el mercado liberal no es perfecto ni pretende hacer justicia social ni distribuir mejor la riqueza, porque asume que todos tienen "igual" oportunidad y capacidad adquisitiva para pujar en él con plena "libertad" y según sus aspiraciones económicas o sociales. *La igualdad es el requisito para la libertad*, y mientras aquella no exista no

cabe hablar de la segunda. Como la demanda, en el imperfecto mercado de suelo y vivienda, es socialmente diferenciadora, estratificada, elástica y segmentaria, no todos son iguales ante él; y como la oferta es artificialmente escasa, enrarecida, no transparente, monopolista, muy inelástica y está distorsionada, ante ella no todos son libres. La colectividad se ve obligada, por tanto, a intervenir ese mercado en ayuda de los menos capacitados y "menos libres" para competir en igualdad de condiciones, permitiéndoles poder acceder a un bien de primera necesidad como el de la vivienda. Por ello, debe asumirse en esta hipótesis de trabajo que se aceptan las reglas del mercado para regular los precios finales de todos los "productos" inmobiliarios, incluso como referencia necesaria de las valoraciones catastrales y administrativas, sin pretender fijar o tasar las viviendas de renta libre ni las oficinas ni los comercios, etc.; excepto sólo aquellas viviendas o equipamientos destinados a fines sociales para las clases y usos "menos iguales y menos libres" ante el mercado.

2.º Aceptadas las leyes sociales consuetudinarias del libre mercado, la segunda hipótesis de trabajo es que, como objetivo directo al menos, **no se puede pretender bajar el precio** de las viviendas ni de los demás productos inmobiliarios ya históricamente especulados, sino sólo intervenir en el proceso tangencialmente (mejor, secantemente !) para que la colectividad recupere o participe en parte de los plusvalores que ella misma genera en el seno de dicho mercado, con todos los derechos de propiedad que le corresponde como si fuese cualquier otro conjunto de copropietarios en igualdad de condiciones productivas y consuntivas; así como tampoco se puede incumplir el mandato constitucional de impedir la especulación, aunque fuese solamente por vía fiscal. Es decir: nada de socializar el suelo ni el derecho de propiedad ni el mercado, ni creer que ofertas masivas de suelo vayan a abaratar todos los precios o a contenerlos, sino exclusivamente proponerse ac-

tuar con los instrumentos económicos del mercado y de la fiscalidad y tributos de competencia estatal, estrictamente **dentro del bloque constitucional**.

§ 43. El sector de inversión que mayor tasa de beneficios ofrezca moverá hacia el mercado los capitales que de otro modo se diversificarían hacia otros sectores o países (21). Pero el mercado, hay que reconocerlo, es "intrínsecamente perverso" y socialmente injusto cuando se trata de producir-distribuir bienes de **primera necesidad** como alimentos o viviendas (22); porque el precio del producto (que no es una mercancía, ni es móvil, ni puede transportarse a otros mercados) lo fija el que pujan más alto por conseguirlo, dejándolo fuera del alcance de los que, aunque más lo necesitan, no lo pueden adquirir. El mercado inmobiliario es más parecido al de las obras de arte que al de cualquier otro producto, por la exclusividad, "unicidad" (sustantivo de 'único', como el ingl. *uniqueness*) y singularidad de los bienes en puja: son esencialmente monopolísticos. Pero la Constitución española no dice nada de impedir la especulación con las producciones artísticas, ni de participar en las plusvalías que generen las exposiciones oficiales de los bienes culturales u obras muebles de arte privadas, como cabría esperar apareciese en el artículo 46, inmediatamente anterior al 47. En éste, sin embargo, sí que la Constitución Española exige sea "impedida la especulación" con los bienes inmuebles.

Y debe esclarecerse desde el primer momento, para guía de exégetas de la Constitución, que en absoluto puede entenderse como 'especulación' **única o solamente** la conducta ética aislada, individual y dolosa de retención, acaparamiento o retraimiento intencionado de la oferta de bienes en el mercado, sean cuadros o inmuebles o valores bolsísticos (¿qué es 'natural', 'libre concurrencia' y 'espontáneo' o, por el contrario, 'artificial', 'intencionado' y 'maquinado' en la ley oferta/demanda, cuando se trata de obtener mejores precios?); sino que, más técnicamente, la especulación sería todo sobrebeneficio o sobreganancia extraordinaria o 'anormal' por encima de la tasa media de ga-

nancia en el sector económico productivo correspondiente y en cada momento histórico, cuando además el perceptor sea un intermediario pasivo que no ha añadido valor ninguno en la producción o distribución del bien; con total indiferencia de si para ello ha 'maquinado', 'difundido noticias falsas o tendenciosas' o empleado 'engaño' para 'alterar el precio de las cosas', como dice el Código Penal, por ser cuestión harto difícil individualizar y probar (23). Pero mientras la opacidad del mercado inmobiliario siga atrayendo dinero negro y las escrituras y autoliquidaciones sigan declarando sin control el valor catastral, no hay nada que hacer. Ahí van a recibir las claves de cualquier reforma urbanística seria: la *fiscalidad* (ver § 7, pto. 5) y la *transparencia*, conjuntas.

§ 44. Las nueve fases de los grados de patrimonialización enunciados en § 40, pueden ser analizadas ahora en relación al núcleo fundamental del proceso de patrimonialización: el saber **qué valores** se apropia **quién** (ver, luego, § 48). Para ello conviene diferenciar tres clases de «agentes o actores» del proceso —en concordancia con los ya vistos en § 30— y tres clases de «valores» en correlación con el texto constitucional (ver figuras 17, 18 y 19).

Los **agentes o actores** del proceso son, apretadamente, de tres tipos, sin perjuicio de que puedan combinarse en la misma persona y operación (propietario/promotor/usuario, promotor/administración, etc.) o aliarse estratégicamente, dejando por el momento fuera de este proceso al actor usuario-propietario o inquilino:

- i) El **propietario** del suelo, tanto rústico inicial, como del solar urbano vacante, como de la propiedad única o de la copropiedad horizontal;
- ii) El **promotor**, financiador, constructor, vendedor-distribuidor; y
- iii) La **Administración**, en tanto que comunidad o colectividad, en abstracto, no la de los propietarios "interesados o afectados" (a la que tantas veces se refiere la ley).

Los **valores** en disputa para su apropiación son fundamentalmente de tres clases, según su origen

(21) Según C. NARBONA (REFV, n.º 10, pp. 27-34), el 30 por 100 del total anual de la inversión extranjera neta en España se dirige a actividades inmobiliarias en inversión directa o en cartera, mientras que la inversión española en este sector en el extranjero no alcanza al 10 por 100 de la extranjera en dicho sector en España, en el período 86-88. Además, en 1988, el 54 por 100 de la inversión extranjera en inmuebles en España era de procedencia de UK y Gibraltar y el 75 por 100 de la inversión total extranjera se dirigía hacia Andalucía y Baleares, con fines de elevada rentabilidad en el sector inmobiliario turístico de estas Comunidades. La tasa de incremento medio anual acumulativo (1988/85) de las 'plusvalías' o valores añadidos realizadas en la venta de activos inmobiliarios ha sido del 49 por 100 de la participación de los ingresos totales en la formación de la renta nacional (pasando de explicar sólo un 4,2 por 100 de la Renta Nacional en 1985 a un 9,1 de la de 1988), frente al 6 por 100 de tasa media anual de incremento acumulativo de la agricultura, 12 por 100 de industria, 25 por 100 de construcción, 12 por 100 de los servicios y un 15 por 100 de toda la Renta Nacional en esos tres años (J. M. NAREDO, *ibidem*, pp. 110-1).

(22) Se siguen arrojando al mar y destruyendo o impidiendo

do la producción o guardando fabulosos stocks de millones de toneladas de cereales, tomates, huevos, mantequilla, leche o alimentos varios en los países ricos para que, ante una superproducción, no bajen los precios en los mercados internacionales o nacionales (en la CEE no otra cosa hacemos con el subsidio de la agricultura y las drásticas limitaciones a la producción de ciertos alimentos). Si los precios de la vivienda empujan a bajar en Europa surgirían salvíficos Nerones para impedir el descenso de ese mercado (!).

(23) Cf. GARCIA-BELLIDO, 1982. En un anteproyecto de Reforma del Código Penal preparado por el Ministerio de Justicia en 1983, propuse la introducción de la tipificación del delito de especulación con el suelo y la vivienda, de manera más precisa y tasada y con multa de decomiso del sobrebeneficio, que la forma en que ya se contiene en los artículos 540, 541 y 574 sobre «maquinación... con los precios que habrían de resultar de la libre concurrencia de productos, mercancías, monedas, títulos o valores» y, con especial agravamiento, si era con «sustancias alimenticias, medicamentos, viviendas y otros objetos de primera necesidad». Recientemente parece ser que un grupo parlamentario propone de nuevo su tipificación. Ignoro en qué términos.

o legitimidad, de evidente dificultad el distinguirlos con nitidez en un mercado complejo y enrarecido, y sólo útil a estos efectos estructuradores de un modelo de alcance jurídico-económico:

a) El **plusvalor** o incremento de valor, añadido o generado en todo proceso productivo donde se aportan unos factores de producción —un capital fijo (maquinaria, instalaciones) y un capital variable (plustrabajo, plust tiempo, salarios)—, como ganancia propia de la actividad empresarial inversora, incorporando en el precio de producción todos los gastos de amortización y financieros del proceso productivo.

b) La **"plusvalía"** o revalorización del capital total invertido en virtud de las variaciones de los precios en un mercado teórico perfectamente competitivo y dependiente de la tasa media de ganancia de cada sector o rama de la producción-distribución. Esta "plusvalía" puede proceder de que los precios del producto en el mercado sean superiores al coste de su producción y plusvalor (por disminución de los costes o mejoras tecnológicas), en cuyo caso sería positiva o incremental; o puede ser negativa y decremental o "minusvalía" cuando los precios sean inferiores al coste de producción y su plusvalor, incurriendo en pérdidas.

c) El **plusbeneficio** o **sobreganancia** que aparece en los mercados monopolistas e imperfectos por beneficios extraordinarios generados en la especulación con los precios de distribución, sin mediar inversión productiva alguna, y que se agregan a los plusvalores y plusvalías legítimas de forma parasitaria (24).

§ 45. En cualquier caso no cabe ya, a estas alturas, ninguna duda que **el tipo de uso o destino mutable dado a la edificación y la jerarquización social del espacio urbano son las variables que conjuntamente poseen mayor potencia explicativa en la determinación del valor de mercado del suelo urbano**, siendo mucho mayor su poder de significación diferencial que el de los factores de accesibilidad, edificabilidad o intensidad y calidad de la construcción (25). El actor o agente generador decisivo de la calificación urbanística de los usos y clases sociales que ocupan el suelo (el *zoning*), así como de la edificabilidad diferencial asignable

a suelos con el mismo uso (que induce el econema y el valor de repercusión fijo de suelo por tectema o unidad de superficie edificada) es, sin duda alguna, la Administración, la colectividad, quien dirige la oferta y selecciona los usos asignables a cada corioma y tectema o unidad de superficie —cualesquiera que sean sus connivencias con el grupo social dominante, el cual, en todo caso, requiere siempre la legitimación administrativa de aquélla—.

El propietario de suelo se halla en una posición pasiva, desde el punto de vista de la producción, y sin embargo absorbe todas las rentas generadas por la Administración con el planeamiento y por el promotor-constructor con la producción de la mercancía edilicia, así como las del futuro usuario-propietario que, en cada uno de las fracciones o submercados de la demanda del producto construido, es quien induce las rentas expectantes o "de anticipación", según la amplitud y elasticidad de la demanda de cada estrato social y de la renta y valor de uso (necesidad) que deposite en el producto (COMUNIDAD DE MADRID, 1989; ROCH, 1989). Todas estas interacciones agregadas y escalonadas de los agentes activos del proceso explican mucho más poderosamente el valor que tal espacio vaya a adquirir que la posición inercial y pasiva del titular del suelo que sólo puede argüir su "derecho natural" a percibir un tributo señorial del resto de la sociedad toda por ocupar su espacio único en el planeta. El econema y, dentro de él, el tectema y el econema, en tanto que unidades socialmente producidas, determinan en última instancia el precio y el valor del corioma que se apropia el titular dominical del ectema.

§ 46. La **intervención pública** en el mercado de suelo y vivienda, estableciendo precios tasados de venta para viviendas sociales es constitucionalmente necesaria, y su relajación actual es delito de lesa sociedad; pero no es suficiente. Mientras el propietario del suelo pueda seguir absorbiendo todas las rentas monopolistas y diferenciales de situación, las mejoras municipales en su calle, el descenso de los costes de construcción en casos de prefabricación, incluso mientras siga captando indirectamente en su exclusivo beneficio el subsidio oficial de los puntos de interés al promotor de VPO o al comprador de primera o segunda mano,

suelo vincula, pero también articula indivisiblemente ambos mercados: el del suelo y el del producto espacial urbano, siendo el primero un derivado del segundo. (...) se llega a la conclusión de que, aun siendo dos factores indisolublemente ligados, es el precio de la mercancía física urbana el que determina el precio del suelo y no al revés. En el mercado de la vivienda es el precio de la vivienda el que determina el precio del suelo. Los valores del suelo son incognoscibles si se desvinculan del funcionamiento originario, primario, del mercado espacial (de estructura edificada) urbano. (...) Debemos concluir afirmando, como lo hace la teoría standard, que es el uso lo que determina el valor del suelo, pero al hacerlo no lo hace competitivamente, sino en el marco de una serie de submercados de escasez en los que los precios resultantes, lejos de aproximarse o de tender a su "precio de producción", se sitúan por encima no solamente de éste sino, muy previsiblemente, de su valor, determinando su transformación en rentas de monopolio.» (ROCA, 1988, pp. 146 y 152-3).

(24) Se adopta aquí forzosamente el término "plusvalía" diferenciado del de "plusvalor" aprovechando la generalización ya consagrada en español de la mala versión de W. Rocas (1935) al traducir *El Capital* y calcarlo de la 3.ª edición del mismo en francés, pero que no tiene apoyo en la familia de los términos oriundos alemanes como *Mehrarbeit* (plustrabajo), *Mehrprofit* (plusganancia), *Mehrprodukt* (plusproducto), etcétera y *Mehrwert* (plusvalor), concordante con *Gebrauchswert* (valor de uso) y *Tauschwert* (valor de cambio). En inglés también forman familia las voces *surplus value*, *use value* y *change value*, con *plusbenefit*, *plusproduct*, *surplus gains* y *surplus work*. Cf. GARCIA-BELLIDO, 1975, nota 1, y 1982, nota 9, pp. 54-5.

(25) Cf., entre otros, HARVEY (1973), LIPIETZ (1974), MASSEY (1978), etcétera, ROCH (1979), GARCIA-BELLIDO (1980-82), ROCA (1982-88). «El mercado de suelo se deriva del de la edificación. (...) El hecho de que, por lo general, las diversas actividades exijan de la base física que es el

es insuficiente cualquier medida que se adopte en este campo de financiación de la vivienda; diríase más, es contraproducente, regresiva y profundamente distorsionadora al alza de los precios del suelo.

Cuando la subvención oficial a precios tasados considera que el precio de repercusión del suelo es del 15 por 100 del de venta, no sólo le regala al propietario una tasa a precios constantes de beneficios actualizados (que no se lo 'garantiza' ni la especulación en bolsa), sino que, cuando los precios suben, ese suelo no se puede vender para semejante fin, los promotores se marchan de este submercado y derivan al mercado de renta libre. Y si la Administración pretende expropiarlo intentará pagarlo al valor catastral oficial. El Juzgado de expropiación, al cabo de cinco años, le reconocerá el tendencioso e ideológicamente llamado "valor 'real' de mercado" o 'justo-precio', gracias a la, a mi entender, inconstitucional aplicación a estos fines del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, virginal ley intocada desde el preconstitucional año de 1954 (treinta y seis años ya) (26). Por otro lado, la decisión de localizar VPO en determinados lugares, bolsas o paquetes de suelo en el plan se ve como una arbitraria sanción a los propietarios del mismo, mientras los contiguos pueden especular libremente con los suyos. Mientras la posición del propietario —parapetado tras los sacrales "derechos adquiridos de la propiedad", aunque no los hubiera 'adquirido'— siga siendo la de prevalencia legal y situacional que le confiere la legitimidad otorgada por las leyes para monopolizar las rentas de localización espacial de su parcela en el contexto urbano, y por la que pueda seguir tendiendo a patrimonializar todas las rentas que generan los promotores y constructores, los beneficios financieros y fiscales, etc., no habrá posibilidad de afrontar una política eficaz general y justa de suelo o vivienda en el Urbanismo (ver figura 19).

Todo el debate gira en torno a la forma jurídico-económica para suprimir, desplazar, menguar o participar la capacidad parasitaria del propietario de suelo en el sistema urbanístico. Contra los muchos siglos en los que la propiedad de la tierra ha gozado de una situación ideológica, social y económica privilegiada, pero siempre conflictiva, injusta y contestada, la sociedad moderna intenta enfrentarse a este reto como nunca lo había podido hacer antes y con instrumentos reguladores poderosos.

2.4.2. Alternativas en el entorno político europeo

§ 47. Véanse las dos grandes alternativas posibles barajadas en las sociedades capitalistas para

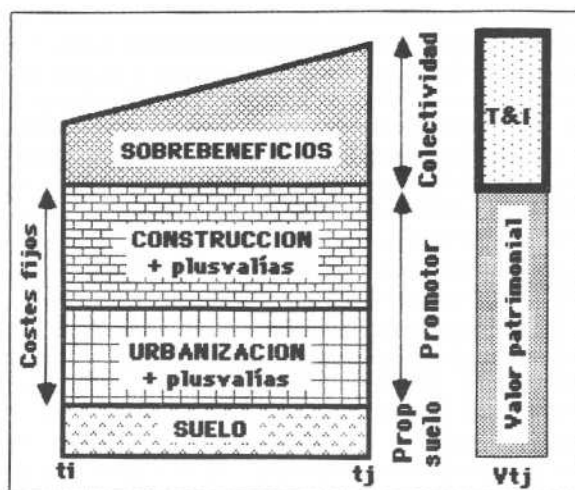


FIG. 19. Participación de los tres «agentes» inmobiliarios en el reparto constitucional de las plusvalías generadas por los entes públicos. (Símbolos gráficos de las figs. 17 y 20).

intentar abordar, más o menos radicalmente, el reto de la apropiación por los propietarios de suelo de las rentas urbanas creadas colectivamente por y con el desarrollo urbanístico.

A) Iniciativa y promoción públicas dominantes: Interviene sobre la titularidad del suelo (el corionoma), situándose entre el propietario rústico y el promotor en el proceso inmobiliario. La Administración asume su capacidad de programación, dirección y control positivos del proceso urbano y de financiación de toda la producción de suelo nuevo requerido (socialización del derecho a edificar en suelo de expansión o municipalización transitoria del suelo urbanizable), actuando mediante expropiaciones masivas a precios rústicos de todo el suelo urbanizable que luego somete a licitación pública en el mercado entre empresas constructoras para urbanizar, edificar y comercializar los productos, apropiándose por una sola vez la colectividad de todos los plusvalores iniciales que la recalificación de suelo rústico en urbanizable conlleva [modelo británico de la *Community Land Act*, de 1975, y de la *Development Land Tax Act*, de 1976, derogadas fulminante y casi íntegramente en 1980 por M. Thatcher con la *Local Government, Planning and Land Act*, por prejuicios ideológico-políticos, sin dejar llegase a aplicarse (27)].

B) Iniciativa y promoción privadas dominantes: Interviene sobre el valor añadido del producto (el economa) recabando su titularidad demanial

(26) Por fortuna, relativamente, las últimas S. T. S. tienden a diferenciar de modo unánime las valoraciones expropiatorias del suelo «con fines urbanísticos», ajustándolas a los criterios de la Ley del Suelo, de aquellas otras «con fines no urbanísticos», que se justiprecian conforme al artículo 43 LEF; no haciendo todo ello más que sembrar la esquizofrenia en la Administración y el desconcierto en los administrados; cf.

SANTAMARÍA & PAREJO, 1989, pp. 554 y 615. La Ley de reforma de la del suelo pretende con buena intención y criterio hacer de aplicación general las valoraciones rústicas y urbanísticas del suelo a todos los efectos. Veremos.

(27) Cf. GARCIA-BELLIDO, 1975; ORTEGA, 1976-77; CULLINGWORTH, 1988, pp. 174-6.

antes de realizarse o imponiendo exenciones o contribuciones participativas sobre dicho valor. La capacidad de urbanización, dirección y ejecución queda en manos de la propiedad privada del suelo, quien actúa conforme a la planificación pública de la programación establecida y sometiéndose a sus controles de plazo, legalidad y disciplina, y donde la intervención pública es subsidiaria o sustitutoria de la privada, en caso de inactividad o incapacidad de ésta; con los siguientes modelos públicos de captación de todo o parte de la plusvalía:

B1) Demanio público del derecho a edificar: el Estado nacionaliza el *ius aedificandi* (como el agua continental, la minería, las carreteras o el espacio aéreo y las ondas electromagnéticas que lo surcan) sometiéndolo a concesión administrativa y a plazo de reversión al dominio público las edificaciones, cobrando una cuota de contraprestación en forma de contribución en el momento de la concesión del permiso o licencia [modelo italiano de las Leyes de *Programma e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica*, núm. 865/1971, y la *Norme sulla edificabilità dei suoli*, núm. 10/1977 (o ley Bucalosi), declaradas inconstitucionales sólo en la parte de las valoraciones urbanas con referencia al valor agrícola, en sentencia C.n. 5 de enero del 80, pero hasta ahora, que yo sepa, no en sus principios demaniales (28)].

B2) Exenciones fiscales o urbanísticas: modelo más corriente en muy diferentes grados de presión fiscal o parafiscal; bien mediante la nacionalización de las plusvalías del suelo, con la captación impositiva de toda la diferencia entre el precio de mercado del suelo urbanizable menos el valor inicial rústico del mismo, o con diversos porcentajes de esta diferencia [modelos británicos de las *Acquisition of Land* y la *Town & Country Planning Acts*, de 1947, y la *Land Commission Act* de 1967 (29)]; o bien mediante figuras urbanístico-fiscales que imponen sucesivas y acumulativas obligaciones en especie o en dinero en la producción de suelo y vivienda por diferentes criterios y para recuperar o participar en los beneficios de la urbanización [modelo francés de la *Loi d'orientation foncière* de 1967 y del *Code de l'Urbanisme* de 1975-88 (30), similares conceptualmente a las obligaciones y cesiones de la legislación española del suelo, aunque con una especialización y cuantificación diferentes].

§ 48. Desde la perspectiva constitucional española cualquiera de las fórmulas o modelos an-

teriores serían posibles. No procede ahora intentar un análisis histórico y comparativo de los pros y contras de cada uno de los modelos entre sí y con el bloque de la constitucionalidad española. Tan sólo advertir que tanto en el frustrado modelo inglés —de iniciativa pública mediante expropiaciones masivas— como en el italiano —de demanialización del *ius aedificandi*—, se nacionaliza el contenido normal de la propiedad creado por la colectividad, apropiándose ésta, en el primero, de su plusvalía o diferencial de valor de mercado y vendiéndoles el suelo a los particulares; y mediante concesión administrativa con canon tasado y plazos de reversión, en el segundo, manteniendo en mano pública las construcciones. Frente a los modelos francés y español, donde la iniciativa privada posee *ab initio* el contenido normal creado por el plan y “cede” parte de él o tributa, más o menos, sobre la base imponible de lo que ya posee como bien patrimonial, sin nacionalización, por tanto, del contenido urbanístico, sino, al contrario con entrega al propietario de la facultad de disponer de todo su valor expectante. La diferencia entre unos y otros modelos estriba en que los dos primeros intervienen *ex ante* sobre el derecho de edificación socializando sus plusvalías de transformación o su titularidad, o no reconociendo el derecho de los particulares a apropiarse de las rentas creadas por la comunidad; y los tres segundos intervienen *ex post* sobre las plusvalías generadas por el derecho de edificación añadido a la propiedad mediante fórmulas fiscales o parafiscales, llamadas “cesiones”, o reconociendo el derecho a patrimonializar privadamente las rentas colectivamente generadas. Véase este proceso de patrimonialización en el paradigma constitucional urbanístico español.

2.4.3. Proceso de patrimonialización sustantivo: fases y valores

§ 49. El enfoque clave, que exige una claridad total desde el comienzo, para poder plantear las opciones, y que diferencia el marco constitucional español del resto de los países europeos, radica en que este marco español contiene la explícita enunciación de los principios básicos en que se asienta todo el juego combinado del problema urbanístico y de la vivienda en el bloque constitucional, a diferencia de las demás constituciones europeas.

de la misma diferencia que la anterior o de los sobrebeneficios del incremento de valor urbanístico del suelo (*gains on land development value*). Cf. CULLINGWORTH, 1964-88; GARCIA-BELLIDO, 1975; ORTEGA, 1977.

(30) Las contribuciones de la propiedad o, mejor, del constructor-promotor, mediante la tasa local de equipamiento (*taxe locale d'équipement*), las contribuciones compensatorias y especiales y las prestaciones en especie (obras de urbanización, cesiones de suelo, etc.), no pretenden absorber el plusvalor inmerecido sino simplemente obtener dinero, obras o suelos para la colectividad, como contraprestación contributiva no confiscatoria del lucro inmerecido. Cf. CHAPUISAT, 1983-88, pp. 59-65, y JOVER ARMENGOL, 1990, pp. 67-80.

(28) En la Ley 10/77 italiana, la cuota contributiva para la concesión es proporcional a las cargas de urbanización primaria y secundaria, fijadas por las regiones en tablas paramétricas, y al coste de la construcción, que para ésta oscila entre un 5 y 20 por 100 del mismo, según las regiones, localización, tipologías y usos, y ello determinado anualmente con relación al de la vivienda subvencionada. La concesión tendrá una vigencia superior a veinte e inferior a treinta años.

(29) La *Acquisition of Land Act* de 1947 introdujo un impuesto sobre los incrementos de valor (*betterment levy*) cuyo tipo fiscal o *development charge* era del 100 por 100 sobre la diferencia entre el valor urbanístico oficial de mercado (*development value*) menos el valor inicial o rústico (*existing use value*). La *Land Commission Act*, de 1967, gravaba el 40 por 100

Abreviadamente, puede esquematizarse este paradigma constitucional español —conforme a los principios básicos (enumerados en el párrafo § 20) y al análisis de los elementos y relaciones más simples de la estructura (expuestos en los apartados 2.2 y 2.3), así como en las fases del proceso de patrimonialización (del § 40)— en la siguiente secuencia lógica espacio-temporal del proceso (ver figura 19):

1.º El «**contenido esencial**» de la propiedad posee los valores iniciales de carácter u origen rústico inherentes a la misma y de estricta propiedad privada: el corionoema (corioma y ectema) contiene las rentas agrarias absolutas y diferenciales de localización a su «valor inicial» (Dr_0 , para $Db = 0$) en el origen de ordenadas de los derechos patrimoniales (ver § 34). Por el mismo principio —y esto puede ser fundamental a efectos conceptuales— cualquier otro corioma «vacío», es decir sin tectema o construcción alguna sobre él (un solar urbano vacante no edificado) poseería también un «valor urbanístico inicial», existente o en origen en cada momento (Dr_0^u), distinto y mayor que el rústico anterior, pero igualmente situable en el origen de ordenadas en su momento correspondiente del proceso cíclico [ver **Principio 1.º**].

2.º El «**contenido normal**», potencial, virtual y expectante, al que puede acceder el derecho de propiedad sólo es creado y delimitado por las leyes y, en su virtud, con la clasificación y calificación del suelo mediante la función pública estatal de los planes para que la propiedad-promoción cumpla una función social determinada. Pero dicho contenido potencial generado por el plan no es patrimonializable por la propiedad ni es un «derecho adquirido» hasta que cumpla —y sólo en la medida que los cumpla— los deberes sociales condicionantes de dicho derecho de apropiación [$Dr = f(Db, r)$]. Los econemas —unidades relacionales del contenido normal, expresivos de las relaciones de valor (ptas/m²) de las rentas diferenciales de uso y aprovechamiento añadidos o del «valor urbanístico» de repercusión del uso en el suelo— son creados íntegramente *ab initio* por la función pública de la colectividad y a ella pertenecen, por tanto, como titular de los mismos. Las rentas y valores agregados con la simple clasificación o reconversión de suelo rústico en urbano (suelo urbanizable-urbano) o con la calificación y cambio de usos en el ya urbano son creaciones de la potestad pública y de exclusiva titularidad de la comunidad y, mientras la promoción privada no tenga ocasión o no haya contribuido con ningún incremento ($\Delta Db = 0$) en ejecución del plan, no podrá lícitamente patrimonializar ningún incremento sobre el valor inicial rústico o urbano del contenido esencial de su derecho (Dr_0 y Dr_0^u). Este valor inicial del **uso existente** en cada momento seguirá constituyendo toda referencia objetiva de su valor, en caso de una intervención expropiatoria del corionoema antes de la ejecución urbanística que proceda en desarrollo del plan. Idénticos términos son aplicables si un suelo ya urbano posee

un econema inicial (e_1) del **valor del uso existente** y deviene, por cambio de calificación, edificabilidad, uso o aprovechamiento, en otro econema (e_2) de mayor aprovechamiento-valor: la diferencia de valores agregados ($e_2 - e_1$) será íntegramente de propiedad de la colectividad que los ha creado, quien mantendrá de este modo bajo su dominio todas las rentas diferenciales y monopolistas del econema por ella generadas [ver **Principios 2.º y 3.º y § 65**].

3.º Una vez decidido por la comunidad quien desarrolla y ejecuta el plan (si la iniciativa pública o privada), en caso de ser la privada, el econema y su contenido normal potencial o virtual se lo puede «asignar», «adscribir» (no regalar ni conferir ni otorgar ni ceder ni donar a título lucrativo), fiduciaria y condicionadamente:

(i) al propietario-promotor para que éste ejecute el deber social vinculante de realizarlo, en la forma y plazos señalados y en sustitución de la colectividad (que es quien posee *ab initio* la titularidad monopolista de esa función pública);

(ii) o bien asignárselo mediante la preceptiva licitación pública a cualquier otro promotor que no sea propietario del corionoema (los concursos de los PAU del «suelo urbanizable no programado» de la legislación actual son verdaderas OPA —oferta pública de adquisición— en el mercado de suelo); pudiendo ser el suelo del propietario o bien expropiado en beneficio del promotor o bien vendido, alquilado o aportado cooperativamente con éste como capital-suelo en la empresa promotora (ver § 28). El promotor deberá entonces invertir o adelantar capital fijo en la urbanización y/o en la edificación (en el tectema), para que pueda empezar a hablarse de apropiación o patrimonialización legítima de ese incremento y de sus lícitos beneficios empresariales (ΔDr) en la fabricación del producto (suelo y/o vivienda), como efectivos constituyentes, ahora sí, del derecho de propiedad o, más exacta y agudamente, del «derecho del promotor» (ver, luego, §§ 51 y 77).

En este proceso realmente productivo ya se estarán generando plusvalías legítimas en las que la comunidad deberá participar, como ordena la Constitución. El promotor-inversor obtiene o se apropia —como legítima contrapartida patrimonial (ΔDr) a sus inversiones efectivas (ΔDb), en un correcto entendimiento de la libertad de empresa del artículo 38 CE— de una parte de las plusvalías (r) generadas en la producción del tectema (urbanización y edificación) y en la venta o alquiler del mismo, con todos sus valores de uso y aprovechamiento incorporados en su econema; revertiendo la otra parte a la comunidad que lo ha hecho posible (Db = las llamadas «cesiones» de suelo urbanizado, viales, infraestructuras y aprovechamiento, impuestos, etc.) [ver **Principio 4.º**].

4.º El cumplimiento de los deberes sociales de la función social de la propiedad-promoción no concluyen con la fabricación y venta o alquiler del producto, sino que el propietario-usuario tiene que satisfacer los **deberes de conservación y man-**

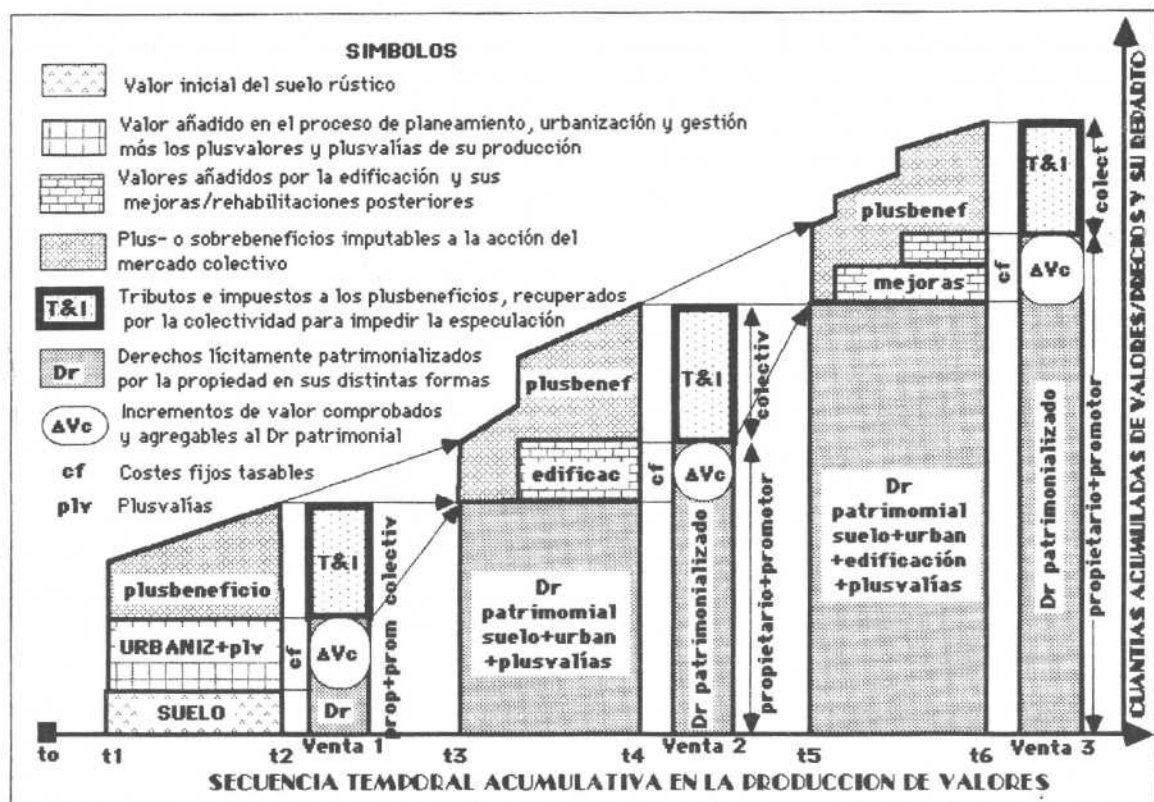


FIG. 20. Esquema de la constitucionalización propuesta para la participación en las plusvalías inmobiliarias generadas por los entes públicos.

tenimiento del bien inmueble en las condiciones adecuadas para que éste pueda cumplir durante toda su vida útil la función social para la que ha sido producido. Es en las transmisiones posteriores del bien ya urbano cuando las rentas diferenciales y monopolistas de localización y aprovechamiento, con los valores agregados en su economa, adquieren las mayores proporciones especulativas de todo el proceso (31). En este punto, y en la medida y cuantía en que las rentas y valores del inmueble (su economa) se alejan de una justificación social y económica y se traspan al suelo, como detentador fijo y estable de las mismas, es donde la especulación debe ser constitucionalmente impedida (ver § 39). Cuando el edificio se arruina (el tectema) la propiedad del suelo (el corionoema) recupera íntegra en el mercado la potencialidad de las rentas expectantes (agregadas al economa). El proceso vuelve a empezar desde el momento o fase 1.º de disociación del contenido esencial (corionoema) y del contenido normal potencial (economa), cerrándose un ciclo completo de cumplimiento de la función social de la propiedad y abriéndose otro nuevo, en su caso, desde el momento 2.º [ver Principio 5.º y § 40].

El único problema que restaría al final del ciclo histórico y reinicio del mismo desde el corionoema-

ma "vacío" es dilucidar qué valor se supone que en rigor es patrimonial del ectema (propiedad del corionoema), supuesto que la función social que lo legitimara y sus valores añadidos ya han sido históricamente amortizados, cumplidos y apropiados en la vida útil del tectema —único objeto material de dicha función social—; por lo que, en principio, el reinicio del proceso de reproducción debe regenerar de nuevo todas las obligaciones del propietario desde el origen de su concreta posición jurídico-material ante la colectividad (ver figura 10).

§ 50. Pues bien, si se aceptan las cuatro grandes fases anteriores del proceso de patrimonialización (en las que pueden resumirse las nueve vistas en § 40) y conjuntamente la simplificada identificación de «actores» y «valores» del proceso (vistos en § 44), se puede inferir del texto constitucional que (ver figura 20):

1) Los **plusvalores** creados por el promotor-empresario, que arriesga su capital en la ejecución de la urbanización y edificación (tectema) conforme al plan, son nítidamente apropiables en su totalidad, por virtud de la garantía y protección que los poderes públicos ponen en «defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la

(31) La capitalización de los incrementos de valor con las mejoras, mantenimiento o, incluso, rehabilitación del inmueble y el capital fijo y los intereses de todos los tributos pagados por la propiedad no alcanzan siempre o casi nunca a explicar significativamente, a pesetas constantes, el incremento

de los precios del mismo inmueble en el mercado, trasladándose estos incrementos especulativos al precio del suelo, que es el que atesora el valor de las rentas diferenciales, absolutas y monopolistas.

economía general y, en su caso, de la planificación» y en «el ejercicio de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado» (art. 38 CE). Es decir, legalmente no se le puede hacer incurrir en pérdidas a quien tenga el deber de ejecutar un plan conforme a sus determinaciones (ver § 20), previéndose su exoneración de ciertas cargas o prestación de compensaciones, cuando razonablemente pudieran preverse (art. 121 LS y **Principio 4.º** de § 20). En todo caso, los incrementos marginales en la mejora de la productividad industrial (prefabricación, seriaciones, promoción masiva, bajos salarios, nuevas tecnologías) tienden a ser inmediatamente apropiados por el propietario de suelo quien se beneficia de los mismos subiendo el precio del terreno e incorporándolos como rentas propias; o, por el contrario, si los costes de producción o urbanización de su suelo son diferencialmente mayores, tenderá a bajar su precio, apurando siempre todo margen de beneficios que pudiera trasladarse al promotor. De este modo el actor antagonista-parasitario del promotor es siempre el propietario del suelo que tiene la llave de la producción; sin que esto excluya alianzas tácticas de ambos ni que el promotor tienda a sustituir al propietario, colocándose en su posición y acaparando ciertas cantidades de suelo para poder programar su actividad a medio o largo plazo (ver §§ 40 y 44).

2) Las **“plusvalías”** son aquí originadas entre los dos agentes principales del proceso: la comunidad o Administración, que crea, ‘inventa’ *ab nihilo* el ‘contenido normal potencial’ y sus valores económicos añadidos de uso y aprovechamiento (el econema); y el promotor, que ejecuta, invierte y construye (el tectema) y, por ende, las realiza materialmente, haciendo posible el tránsito de la *potencia* al *acto* (por decirlo en puro aristotelismo) y colocando el producto de modo que sea útil y servible en el mercado, para que pueda cumplir la función social de su destino preciso y generar plusvalías legítimamente. La distribución o reparto de estas plusvalías es, precisa y exactamente a mi entender, a lo que se refiere el artículo 47, *in fine*, de la Constitución cuando ordena a los poderes públicos que: «La comunidad **participará** en las **plusvalías** que **genere** la **acción urbanística** de los **entes públicos**». Dado que los entes públicos son los que ‘generan’ las plusvalías con su propia acción y función pública urbanística, les ordena imperativamente a los poderes públicos que legislen sobre el principio rector de su política social y económica para que éstos tomen parte, participen en la cuantía de las plusvalías que han generado, dejando la otra parte a quien legítimamente las ha hecho posibles, al promotor.

En principio, distinguir las rentas diferenciales de situación y de aprovechamiento, debidas a incrementos diferenciales de accesibilidad, edificabilidad y uso, en el suelo rústico que deviene urbano es relativamente claro y sencillo y serían netamente generadas por la función pública de la comunidad con su planeamiento y, por tanto, sólo apropiables por ella. Pero los incrementos sobre

las rentas diferenciales ya creadas en el suelo urbano, la distinción de la procedencia de las rentas de situación/localización es extraordinariamente más difícil, siquiera poder teorizarlas de modo claro, cuanto más poder discernirlas en la práctica real en la ciudad. No obstante, los incrementos debidos a diferencias de uso y edificabilidad generados por el plan es relativamente más simple poder arbitrarlos. [Aquí se iniciaría ahora la discusión de qué cuantía de tales plusvalías corresponde justa y equitativamente a uno y otro en la participación ‘empresarial’ en que ambos actores se ven vinculados. Pero esto se deja para otra ocasión, sabiendo que tanto por vía de deberes y obligaciones (no cargas) urbanísticas, como por vía fiscal el Estado debe participar desde con un 1 por 100 hasta con un 99 por 100, no pudiendo ni uno ni otro apropiarse del 100 por 100 de las plusvalías generadas por los entes públicos].

También en la generación de estas plusvalías es donde vuelve a tomar posiciones el propietario tendiendo a absorber en el precio de su suelo los incrementos marginales de todas las rentas diferenciales creadas por la comunidad y los promotores, apropiándose de todo margen de plusvalía que, por imperativos técnicos, fiscales o legales, no se lleve una u otros. El llamado “valor de repercusión de suelo” en la construcción es la coartada perfecta del propietario y, para colmo, su legitimación oficial o legal más obvia y estúpida, porque le coloca en el mercado en una posición de partida ventajosa, monopolista e inamovible, reconciliándole *a priori* unos precios que reducen el margen de negociación del promotor y estrangulan o bloquean el presunto “mercado libre” de la oferta y la demanda (ver figura 19).

3) Los **sobrebeneficios** especulativos quedan claramente proscritos por la Constitución al ordenar (**Principio 5.º**) que los poderes públicos deben regular «la utilización del suelo de acuerdo con el interés general **para impedir la especulación**». Estos sobrebeneficios tienden a ser sistemáticamente trasladados al suelo y patrimonializados como rentas absolutas por la propiedad. No se va a volver sobre ello. Tan sólo aclarar que este mandato exige actuar decididamente sobre determinados sectores o fracciones del mercado de vivienda con medidas fiscales y financieras incentivadoras de la producción para esos estratos, pero —y ahí está la clave— no dejándolos aislados en el libre mercado, sino con otras medidas complementarias estrechamente combinadas de carácter fiscal confiscatorio y sancionatorio de tales sobrebeneficios ilícitos en el resto de los procesos urbanísticos y transmisiones, aun de productos y usos de renta libre (cf. “decomiso del beneficio obtenido” en arts. 231 LS y 62 RD). Medidas imprescindibles que introduzcan *transparencia* en las transacciones, contando para ello con la ayuda muy valiosa de un agudo, renovado y bien diseñado sistema de «derecho de adquisición preferente» de suelo, vivienda y otros patrimonios públicos, que intervenga judicialmente en los precios declarados (modelo francés) o sacando al *mercado público de*

subastas o en una bolsa específica de valores inmobiliarios todas las transmisiones sometidas al mismo, para que no sólo la Administración pueda adquirirlas para sí, sino también en beneficio de cualquier otro postor-promotor dispuesto a construir, así como a efectos catastrales, de transparencia fiscal y de lavado de dinero negro (32). Se necesita una renovación o modernización profunda de esa obsoleta, discrecional y arbitraria institución civilista del "derecho de tanteo y retracto" que supere y mejore su inútil e ineficaz configuración actual y que ahora se pretende instaurar para el Urbanismo de forma tardía, muy rutinaria, pobre y frustrante.

2.5. DOS GRANDES MODELOS ALTERNATIVOS DEL ACTUAL PARADIGMA

§ 51. Analizados esquemáticamente hasta aquí los procesos de patrimonialización del contenido normal agregado por la comunidad a la propiedad del suelo, cabe resaltar que todos los razonamientos jurídico-económicos conducen a una clara posición, constitucionalmente irreproachable, por la que los únicos actores, protagonistas activos, generadores de la acción en el drama que se desarrolla en el escenario urbanístico, son la colectividad-Administración y el promotor-empresario, únicos originariamente **creadores de valor** en todo el espectáculo histórico-cíclico completo (en nueve largos actos de desigual duración) que despliega la producción de ciudad; reservándose al propietario del suelo un papel de comparsa parasitaria —salvo que actúe como promotor, invirtiendo, mejorando, conservando y rehabilitando su propiedad—, con unas relaciones de producción y estructura económica precapitalista, actor secundario en la dramática comedia urbana, como "el rufián o villano" del teatro clásico.

Por ello, toda política económica, urbanística y fiscal que pretenda dinamizar el sector de la construcción y garantizar el mandato social constitucional del «derecho a una vivienda digna y adecuada», deberá potenciar y reestructurar el estatuto de los «deberes y derechos del promotor» frente a sus históricamente antagónicos «derechos/deberes de la propiedad-suelo», confiriendo un giro absolutamente necesario al modelo actual para la imprescindible modernización capitalista del Urbanismo español, sacudiéndose las ladillas feudales que tiene enquistadas en sus propios tejidos.

El promotor-constructor, si dispusiera de mayores márgenes que no se los llevara el propietario de suelo, podría aumentar el empleo, renovar

la baja tecnología del sector, aumentar el actual tamaño medio de las empresas constructoras, reducir costes, programar anualmente con la Administración la disponibilidad de suelo para sus promociones y producir objetos socialmente útiles, aunque no bajaran, en principio, los precios finales de venta de los mismos. El retrógrado espectáculo competitivo entre la Hacienda pública, que no quiere seguir desgravando a los compradores de dos o tres viviendas en el IRPF, y el MOPU, que presiona con la idea de la "locomotora económica" del empleo en la construcción, podría acabar si ambos diseñaran **conjuntamente por vez primera** una política urbanístico-fiscal mínimamente coherente, como exigen urgentemente los azarosos tiempos que corren.

§ 52. Con esta renovada perspectiva analítica de la estructura de la política social y económica en materia de Urbanismo, cabe ahora plantear las dos grandes alternativas políticas posibles, entre las que sería fundamental optar para poder emprender una reforma profunda o rediseño del viejo y arrugado modelo urbanístico español, dentro siempre del actual paradigma constitucional. Incluso, aunque se optara por otras más conservadoras y continuistas (como la del Proyecto de reforma en las Cortes), quiere mostrarse que caben variaciones sustanciales en el propio modelo que tiendan a disminuir las contradicciones de su mismo fundamento, que gira en torno a la cuestión básica planteada hasta aquí: ¿de quién es el *ius aedificandi*? Tales opciones políticas cabe plantearlas:

A) **Modelo agregado o monocéfalo** (modelo vigente corregido): mantenimiento del estatuto del «derecho a la propiedad del suelo» **vinculado** con el del «derecho de edificación»; o, sucesiva y alternativamente,

B) **Modelo desagregado o bicéfalo**: estatuto del «derecho a la propiedad del suelo» **efectivamente disociado** del de los «deberes/derechos del promotor».

2.5.1. Modelo agregado: «Derecho de edificación» conferido al «derecho de propiedad del suelo»

§ 53. Esta alternativa parte del "reconocimiento" del **derecho a la posesión del «contenido normal» potencial o *ius aedificandi***, creado por la ley y los planes, como **facultad vinculada al «contenido esencial» del derecho a la propiedad del suelo**, pudiendo ésta **apropriarse condicionadamente**, como bienes **patrimoniales**, de los valores agregados *ad extra* por la función pública del plan desde

(32) En la experiencia francesa, y a pesar de una cuidadosa y prolija articulación del «droit de préemption» (DP) en el *Code de l'Urbanisme* y en la Ley de 23-XII-1986 (Méhaingne) y de haberse extendido una ola de "préemptomanie", durante 1986 tan sólo se llegaron a adquirir por la Administración 795 inmuebles, el 0,4 por 100 ó 1 de cada 250, de las 202.570 transmisiones sometidas al DP en las ZIF de todo el país, y en las que los costes inducidos de gestión, notarios, etc., han significado un 47 por 100 del valor de compra de los mismos, cf. CHAPUISAT, J. (1989). En el CEAL (INAP) es-

tamos preparando un estudio con propuestas sobre el Derecho de Adquisición Preferente que publicaremos en breve. Ver la Ley Foral de Navarra 7/89, de Medidas de intervención en materia de suelo y vivienda, la Ley (vasca) 7/1988 de Derecho Preferente de Adquisición en las transmisiones de VPO a favor de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euzkadi y su Proyecto de Ley de Fomento de los Patrimonios Públicos de Suelo y de Edificación, de las Zonas de Interés Público y del Derecho de Adquisición Preferente (de julio de 1989).

antes de emprender la acción urbanizadora o edificadora que le compete para cumplir su función social.

En esta alternativa monocéfala o monofrente todo el conjunto de relaciones jurídico-sociales y económicas se establecen **con y para** la propiedad monolítica del derecho dominical privado del suelo. Este derecho a la propiedad del suelo (el corionoma) comporta, como inherente **“donación condicional”** de la comunidad a la propiedad, la inmediata patrimonialización de los «derechos o/y deberes de urbanización, edificación, uso y conservación» (el ecosema) que se le entregan, adjudican o confieren **por adelantado**, como “garantía de seguridad jurídica” o fianza, para que la propiedad pueda adelantar (u obtener más fácilmente préstamos hipotecarios sobre ese patrimonio) los capitales necesarios para la inversión exigida por los deberes sociales (33). Por tanto, esta **donación lucrativa** (aunque para algunos sea onerosa por las “cargas” que conlleva) le faculta a la propiedad para disponer y usar de esos derechos reales y de sus valores urbanísticos añadidos, pudiendo hipotecarlos, venderlos, testarlos, cederlos, compartirlos, transferirlos y tributar conforme a ellos.

§ 54. Pero, por la misma lógica del modelo, se habilita a la Administración a **sancionar** a la propiedad, sobre ese mismo patrimonio agregado por aquélla, cuando ésta no cumpla los plazos o condiciones que la Ley y los planes le impongan por el interés general (por ejemplo, en el Proyecto de Ley de reforma, la “sanción” (?) oscilará en cuantías arbitrarias del 50 o del 75 por 100 del valor urbanístico agregado; porque ahora no existe ninguna sanción sobre el valor urbanístico, salvo que se interprete como tal el inútil Registro municipal de solares). Asimismo habilita a la Administración a **expropiarla**, pero en tal caso ‘justipreciándole’ el suelo junto con el valor urbanístico del contenido normal donado e incorporado a su patrimonio (aunque el proyecto de ley le sancione cuando no haga nada, le sigue ‘regalando’ el 25 o el 50 por 100 del valor urbanístico añadido).

§ 55. Al ser ya patrimonio privado el *ius aedificandi* conferido con la mera clasificación de suelo, las **operaciones de gestión y equidistribución** (del Principio 6.º, hasta aquí obviadas) que se delimiten expresamente —y que no siempre ni necesariamente afectan a todos, como en los solares urbanos— pueden comportar sólo la redistribución o ‘relocalización’ (del aprovechamiento urbanístico potencial o ‘derecho adjudicado’ a cada conjunto singular, por zonas o calles, de propietarios), en los lugares que el plan señale o permita. Dicha redistribución de los patrimonios se

efectúa mediante todo el complejo haz de “sistemas y polígonos o unidades de actuación” que calculan *ex post* el reequilibrio entre ellos de sus “cargas y cesiones” —diseñadas, arbitral y arbitrariamente— dentro de cada conjunto o «paquete decisional compacto» así delimitado. En cada «paquete» deberán repartirse —y sólo entre aquellos propietarios del mismo «coto cerrado» o «paquete espacial jurídico-económico»— lo que a ellos se les adjudicara como patrimonio lucrativo disponible. Podrán imponerse mayores o menores obligaciones de “cesión gratuita” (o el 10 o el 15 por 100 del aprovechamiento y más o menos suelos de “cesión onerosa” para la comunidad destinados a reservas de equipamientos); pero en cualquier caso siempre serán porciones fraccionarias de lo que previamente les ha sido cedido por la función pública de la comunidad para su uso, disfrute y libre disposición, todo lo condicionada que se quiera. (Sucede como en el latín clásico *«do ut des»*, ‘te doy para que me des’, o en el popular italiano *«Io dono una cosa a te, tu doni una cosa a me»* o en el castizo e igualitario «toma y daca»). Esta alternativa permite “estirar” el actual estatuto de la propiedad, derivado del texto de la vigente Ley del Suelo —que no de su significado y estructura profundos— sólo hasta ciertos límites más imaginativos y audaces. Pero el retorcimiento de los ya débiles nudos de su marco jurídico básico encierra contradicciones sociales y económicas que le autolimitan y pueden conducir a su agonía y descrédito definitivos.

§ 56. No obstante, aunque sea muy esquemática y resumidamente (y reservándolo *in extenso* para otro momento), procede esbozar las líneas o estrategias alternativas de este mismo «modelo agregado o monocéfalo», pero corrigiendo las contradicciones operativas detectadas, adaptándolo a las exigencias sociales y económicas del paradigma constitucional y haciéndolo transitar más suavemente hacia un futuro utópico y necesario de adopción del «modelo desagregado o bicéfalo».

A) Régimen urbanístico del suelo

§ 57. Supresión o disolución total de las **discontinuidades jurídicas en el espacio**, de las “cercas”, lindes o perímetros urbanísticos que diferencian los estatutos económicos y jurídicos entre el suelo urbano y el urbanizable (y, por tanto, de las tensiones actuales sobre dichas rayas): su única distinción técnica es por lo que efectivamente son o tienen fehacientemente patrimonializado y por lo que objetivamente y en cada caso “les falta” para llegar a cumplir el **deber** (no a tener el derecho) de ser urbanizados, edificados y usados ade-

(33) Se establece como una peculiar, tácita (no expresa) y genérica relación civil-administrativa remedo de una forma de confianza o **fiducia** depositada en los particulares para que administren el legado público del derecho a edificar bienes urbanísticos; una como “sucesión o legado testamentario” de «**sustitución fideicomisaria**» (arts. 781 y ss. CC) que se verifica entre la colectividad-Administración (**fideicomitente** o testador) y cada miembro propietario de suelo (**fiduciario**), por la

que, aun en vida del testador, se entregan en “herencia” valores “en depósito” y “a cuenta” de bienes o legados públicos sólo a los particulares propietarios para que éstos los transmitan, supuestamente con el deber de mejorarlos, a los desconocidos futuros destinatarios-usuarios de la ciudad (**fideicomisarios** o herederos); y todo ello bajo la pasiva mirada tutelar de la Administración “testadora”.

cuadamente (ver, luego, § 68). El suelo se clasificaría, a los solos efectos de aplicación del deber de urbanizar y edificar o de la inexistencia de tal deber, en «suelo urbano» y «suelo rústico».

§ 58. Todas las propiedades de «suelo urbano» (o por urbanizar) tienen idénticos derechos potenciales objetivos (no subjetivos) basados en una **modulación normalizada** o estándar, cuyo componente esencial es el **aprovechamiento normal o tipo** (34) o el llamado (en § 26, A. 2) **crematema** referido a un econema de homologación o valor relativo con respecto a una unidad de uso convencional, general, convertible y de actualización constante: el **módulo de vivienda tasada** (VPO o equivalente); de tal manera que los usos diferenciales y, por ende, los valores añadidos estén referidos a múltiplos o submúltiplos de éste, según las variaciones del mercado (ver, más adelante en § 63, b). El suelo urbano será completado o urbanizado donde no lo estuviera con arreglo a un programa, en su caso, y edificado en las zonas y sectores conforme a los plazos que se señalen para cada uno, con un límite relativo para no bloquear suelo no necesario a medio plazo.

§ 59. No existiría el deber de urbanizar o edificar únicamente en el «suelo rústico» (donde tampoco existe el derecho a hacerlo); pero cuando fuera necesario o admisible, según el plan o las circunstancias públicamente argumentadas, sin necesidad de modificar todo el plan, podrá autorizarse con idéntico «paquete modular» de deberes y derechos que en el suelo urbano (salvo beneficios expresos a las instalaciones agrarias, pero no a las industriales, residenciales o turísticas o comerciales).

§ 60. Los «derechos de la propiedad del suelo» radican en poseer *ab initio* la facultad de urbanizar y edificar «gratuitamente» en su propio suelo con el aprovechamiento tipo o normal conferido a la misma y sin más «derechos económicos adquiridos» que los que se deriven de las obras o gastos realmente patrimonializados [$Dr = f(Db)$] y se demuestren hayan sido en cumplimiento de los deberes que imponga el plan o aprovechables por éste (ver, luego, § 70).

§ 61. Los «deberes de la propiedad-promoción» serán el conjunto de los cinco 'paquetes' de deberes elusivos ya conocidos, pero ahora claramente identificados, que delimitan el contenido normal de la propiedad o ecosema y que se determinan para cada caso, con referencia a un deber general común para todos, mediante el **Módulo Normalizado** (MN) de cada corioma (ver § 34), tal que:

$$Db = \Psi' (MN);$$

$$MN = PI + Rep + Urb + Ed + UCR$$

En este Módulo Normalizado, los deberes de la propiedad-promoción serán:

(PI) «Deber de costear el planeamiento legitimador y los proyectos».

(Rep) «Deber de repartición o redistribución de los beneficios» (no hay cargas) entre los propietarios y la Administración (no sólo entre aquéllos) —según modulación paramétrica, conocida, estable y perfectamente calculable *a priori* para cada propiedad— de los criterios fijos y universales de reparto; con la consecuente «recuperación» o reintegro (no 'cesión' de nada) a la comunidad de los suelos necesarios de equipamientos, viales urbanizados y las cuotas o participaciones (no marginales) del aprovechamiento conferido al suelo.

(Urb) «Deber de ejecutar o costear la urbanización primaria y secundaria», en los plazos y mediante las cuotas o cánones normalizados y modulares, incluso en el suelo urbano ya urbanizado históricamente; no más pero tampoco menos (con lo que carece de sentido las distinciones orgánico-funcionalistas-arbitrarias de la diferenciación de suelo de «sistemas generales o locales»).

(Ed) «Deber de edificar» o construir, en plazos o condiciones claras.

(UCR) «Deber de usar, conservar o rehabilitar» las construcciones e instalaciones, convenientemente alentado y potenciado para que puedan cumplir la función social con que ha sido legitimada la propiedad; pero, por la misma lógica, el abandono, el desuso y la obsolescencia por inactividad del patrimonio cultural edificado deben ser cuidadosamente regulados y administrativamente sancionados.

Este módulo MN va a expresar, precisamente, el **Vector de Compromiso Social** (§§ 38-9) en cada punto de la función social de la propiedad; es decir, el **incremento de derechos patrimonializables** (ΔDr) en relación al incremento de deberes (ΔDb) que, en esa fase a punto espacio-temporal de la función, corresponda añadir (incrementar) al propietario-promotor para complementar los deberes acumulados que no hubiera satisfecho (lo que le falta) hasta ese momento preciso; o la derivada ($Dr' = \lim \Delta Dr / \Delta Db$) de dicha función social de la propiedad. La descomposición polinómica del contenido normal o ecosema o de su valor «económico» (econema *e*) de los cinco paquetes de deberes anteriores permite una identificación ya más afinada de la «función de función social» (ver § 34):

$$Dr = f(Db) = f[\Psi' (MN)] =$$

$$= f[\Psi' (PI + Rep + Urb + Ed + UCR)]$$

(34) El ahora ya extendido término del «aprovechamiento tipo» lo acuñé en 1977, al diseñar las TAU en el suelo urbano, para diferenciarlo del medio que acababa de introducir la Ley del 75 en el suelo urbanizable (ver GARCIA-BELLIDO, 1979a, p. 35, y 1979b, pp. 54-55); aunque tenía y debe tener un sentido urbanístico muy distinto del medio, la reforma de

la Ley del 89 lo recoge por vez primera en un texto legal, con el mismo nombre de aprovechamiento tipo, pero entregándole —a mi entender erróneamente— el mismo sentido y método de cálculo (imposible para la ciudad consolidada) que tiene el medio del suelo urbanizable.

B) Ejecución del planeamiento

§ 62. Cognoscibilidad *a priori* de todos los deberes de cada propiedad urbana, basada en el anterior **Módulo Normalizado** o "paquete" de obligaciones paramétricas comunes o estándar por cada metro cuadrado de todas las propiedades, en cualquier clase o tipo de suelo; mediante el cual, por comparación singularizada de dicho módulo con el conjunto de deberes ya cumplimentados (**Dr**) en la parcela respectiva y demostrables, se permite calcular los "deberes que faltan" deduciendo los derechos ya patrimonializados. [En nuestro léxico, se diría que la unidad mínima o *base de contabilidad urbanística* sería el corioma, a partir del cual se deducen las cuantías del ecosema que deben cumplimentarse, calculando los crematemas (tectemas, **t**, por econemas, **e**) que restan para poder completar el ecosema modular normalizado]. Esto permite no atribuir supuestos derechos patrimoniales por mor de la arbitraria clasificación y calificación del suelo, así como superar la estructural incertidumbre en la gestión *ex post* del planeamiento (ver § 7, pto. 4), introduciendo criterios de agilidad, incrementalidad o fraccionabilidad y universalidad. Las determinaciones de cada ecosema se expresan mediante el Módulo Normalizado de deberes, uno igual para toda la ciudad o diferentes Módulos para sectores urbanos o zonas morfológicamente diferentes.

§ 63. En este Módulo Normalizado, además de los costes de planeamiento y proyectos (**PI**) correspondientes en cada caso a la propiedad-promoción, se indicarían, para poder determinar los deberes de redistribución (**Rep**), los dos grupos de características elementales determinantes de cada parcela o corioma: las condiciones objetivas **geométricas de intensidad** (del tectema) y las condiciones virtuales de **valoración** (del econema) (ver § 26):

a) Las **características geométricas específicas**, la tipología de cada edificación o conjunto, tamaño mínimo de parcela, alturas, formas, sus edificabilidades reales variables, sus ordenanzas morfológicas y de diseño en general tienen que poder ser singularizadas parcela a parcela, configurando las **determinaciones objetivas** de la edificabilidad o el **tectema** o continente objetivo y sólido capaz en cada corioma; liberando, por tanto, al diseño de la ciudad del lastre de sus componentes jurídico-económicos que ahora están mezclados y que malogran con la gestión posterior su eficacia de imagen deseada, de proyecto urbano (ver § 18).

b) En las **características de valoración** de cada parcela o corioma, han de distinguirse dos niveles o categorías de **determinaciones virtuales**:

(i) Las **determinaciones modulares normalizadas**, con base de referencias en el **aprovechamiento**

o **crematema tipo** (**k_t**), tendente a ser general y convertible, expresivas del contenido normal adjudicado a todas las propiedades por igual (o por zonas homogéneas) y referidas al **tectema tipo** (**t_t**) y al **econema tipo** (**e_t**), valor del módulo de vivienda estándar, de manera que:

$$k_t = t_t \cdot e_t \quad [PTA/m^2s = (m^2t_0/m^2s) \cdot (PTA/m^2t_0)]; \text{ y}$$

(ii) Las **determinaciones potenciales** y variables de intensidad y clase de usos o destinos de cada edificio o instalación (**tectema potencial**, **t_p**) en concreto que determinan su **aprovechamiento o crematema potencial** (**k_p**) o valor expectante del inmueble (**econema potencial**, **e_p**); de igual manera: **k_p = t_p · e_p**. Pero del que el propietario del suelo sólo posee la facultad de edificar y usar lo que le confiere el aprovechamiento tipo referido al tectema y econema tipos, siendo de la comunidad el resto hasta el total del aprovechamiento potencial diseñado para cada corioma. Las diferencias (**ΔDb = Db - Dr**) respecto al tipo se resuelven mediante las operaciones transformacionales del «modo de actuación por repartición» siguiente.

§ 64. Los complejísticos y estancos "sistemas de actuación" deben agilizarse y simplificarse radicalmente. Llámense «**modos de actuación**» y, sin perjuicio de que transitoriamente pudieran subsistir con sus especificidades hasta su definitiva obsolescencia, se integran en un único "modo de actuación" básico, normalizado y universal: el deber de «**repartición**» (**Rep**). La "repartición" es el "modo modular" de redistribuir jurídica y económicamente los aprovechamientos tipo virtuales conferidos a la propiedad con relación a los potenciales atribuidos a cada espacio que son de la colectividad, no teniendo nada que ver, en principio, con las operaciones de redistribución de los costes de urbanización simultáneos o posteriores: sería como la parcelación actual sin necesidad de conllevar reorganizaciones de la forma de las parcelas. Por ello se insertaría en cada caso en los modos de compensación, cooperación y expropiación vigentes como instrumento de reparto y con una lógica constante y universal por unidad de superficie de suelo, con entera independencia de la cantidad de valores contenidos en cada polígono concreto.

Esta modulación le permite operar tanto en actuaciones sueltas o aisladas como en masa integradas en conjuntos continuos, haciendo que el conjunto sea un múltiplo de cada unidad elemental y no variando lo que puede patrimonializar cada corioma por estar localizado en diferentes polígonos o individualmente considerado. Con este modo se permitiría reequilibrar las diferencias vistas en § 63, b, ii; pero no únicamente repartiéndose entre todas las propiedades, incluidas en un «polígono de actuación» (35) expresamente delimitado

(35) La denominación y su artificiosa distinción de las "unidades de actuación" o "unidades de ejecución" (como los denomina el proyecto de reforma), con respecto a los clásicos y consagrados "polígonos" geométricos espaciales de toda la vida, debe desecharse por ser equívoca, al no ser ninguna "unidad" homogénea ni elemental de nada y poder ser, por con-

tra, grande y pequeña, discontinua y aislada o conjunta, múltiple y multiusos. Debiera recuperarse la bella idea geométrico-espacial del "polígono" en un plano, con indiferencia de si es cóncavo o convexo, cerrado o abierto, grande o diminuto, equilibrado o no, tener usos unitarios o múltiples, etc.

y cerrado, lo que éste contenga por azar o arbitrio, sino indistintamente, bien entre todas a la vez en polígonos integrados o bien una a una entre propiedades discontinuas y separadas entre sí (como en las ya viejas TAU) o bien todas y/o cada una con la Administración. Esta percibiría con la licencia el equivalente en metálico a las diferencias concretas entre el aprovechamiento tipo, propiedad otorgada, y el potencial que es de la colectividad. En todo caso ésta recibiría por transferencia de propiedades y aprovechamientos el suelo de destino público que hubiera permutado su aprovechamiento a otra parcela y quedase, por tanto, en mano pública o adquiriría este suelo por expropiación, como ahora, pero a los valores señalados en C, § 71.

Por la misma lógica, como la valoración de las diferencias de aprovechamientos ($Db - Dr$) se hace mediante su **equivalente económico** en metálico ($S_1 \cdot q_1 = S_2 \cdot q_2$ [$m^2s \cdot PTA/m^2s = PTA$]), las aportaciones o transferencias de valor necesarias para edificar el aprovechamiento potencial señalado en cada caso pueden proceder, incluso, de suelos rústicos señalados como equipamientos para parques, grandes viarios o áreas de montaña, aunque carezcan de edificabilidad (t_i) sin tener que expropiarlas.

§ 65. La clave técnica de la repartición (Rep) está en las operaciones de transformación para calcular lo que "le falta" o "le sobra" a cada edificación potencial con respecto al aprovechamiento tipo, teniendo en cuenta que no sólo es con respecto a las diferencias de edificabilidades o metros construidos (tectema t_{io}), sino también con respecto al valor de referencia del módulo de vivienda tasada (econema e_{io}). En coeficientes o *ratios*, se tendría:

$$\Delta Db_{io} = Db_i - Dr_o = k_p - k_t = \\ = t_{pi} \cdot e_{io} - t_{to} \cdot e_{oo} = t_{pi} \cdot e_{io} - k_{to} \cdot 1$$

En donde, para los subíndices, i es el uso admisible potencial en cada edificio o parte de él; o es el uso normalizado o tipo de vivienda tasada; io es el coeficiente de relación del uso potencial i respecto al tipo o . Y en donde k_p y k_t , así como t_p y t_t , son los aprovechamientos o crematemas y los tectemas o edificabilidades potenciales y tipos, respectivamente; e_{io} el econema coeficiente de ho-

mologación o conversión (e_i/e_o) y e_{oo} el econema tipo unidad (e_i).

Que en notación dimensional sería:

$$[(m^2t/m^2s) \cdot (PTA/m^2t)/(PTA/m^2t_o) = \\ = PTA/m^2s] \quad (36).$$

En el caso de que el inmueble estuviese ya edificado, al someterse a la preceptiva licencia de cambio de uso (tal vez, juntamente con obras de reforma o rehabilitación, ver luego § 69) se produciría el mismo cálculo, referido sólo ya a la relación del uso inicial existente (e_1) con respecto al uso admisible nuevo (e_2), multiplicando su superficie edificada por el correspondiente coeficiente o econema de homologación ($e_2/e_1 = e_{12}$) (ver § 49, 2.º). Si, cosa rara, el valor del nuevo uso 2 fuese menor que el existente uso 1, o un uso industrial (e_i), por ejemplo, tuviese una repercusión menor que la de viviendas tasadas (econema $e_i < e_o$), el deber (no la voluntad o capricho de cambiarlo a menor) implicaría una disminución patrimonial que deberá compensarse restándola del valor final del Módulo Normalizado resultante o, en otro caso, indemnizando la pérdida económicamente mensurable a valores constantes.

En el caso de edificación en el suelo rústico, como no existe el derecho a urbanizar ni edificar, habría que crearlo *ab nihilo* con el acto administrativo de aprobación del Planeamiento especial (Plan de impacto ambiental, ver § 73) que legitimaría su autorización en cada zona o área suficientemente amplia (nunca autorizándose, como ahora, para cada casita aislada y descontextualizada) donde efectivamente fuese admisible con las restricciones debidas, creando el correspondiente e imprescindible *ius aedificandi*, como en el suelo a urbanizar, e imponiendo los mismos criterios y deberes del Módulo Normalizado que para éste, con los consecuentes deberes de costear el plan, de repartición por usos y valores (en este caso, por la diferencia del incremento de valor del nuevo uso urbano admisible con respecto al valor inicial rústico, Dr_o), excepto los deberes de urbanización, que no serían con arreglo a la cuota o canon estándar, ya que correrían íntegramente por su coste real de cuenta del promotor (Cf. GARCIA-BELLIDO, 1986).

§ 66. La sustancial diferencia de este concepto del aprovechamiento o crematema **virtual**, asignado a cada parcela de suelo, con respecto a los aprovechamientos medios o tipos **subjetivos**, otorgados a la propiedad y que contienen la ley vigen-

(36) Si el aprovechamiento tipo (k_t), por ejemplo, posee un tectema tipo (t_t) de $1,5 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s}$ de VPO y en la parcela en cuestión se pueden edificar potencialmente (t_p) $3 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s}$ de VPO (k_p), es claro que para poder obtener la licencia o se aporta por repartición de otra parcela el aprovechamiento que le falta ($k_p - k_t = 3 - 1,5 = 1,5 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s}$ de VPO) y se transfiere a la propiedad pública el suelo "liberado" o se paga al Ayuntamiento su equivalente conocido del valor tasado de repercusión del suelo de dicho uso de VPO (e_i) (sean $k_p = e_i \cdot t_t = 20.000 \text{ PTA}/\text{m}^2 \cdot 1,5 = 30.000 \text{ PTA}/\text{m}^2\text{s}$). Mas si en la misma parcela fuesen edificables los mismos metros de tectema (t_p), pero para uso de oficina o vivienda de lujo (e_{pi}), la aportación en suelo de uso público o en dinero equivalente debería estar multiplicada por el coeficiente (e_{pi}) de relación en el mercado (anual o trimestral) de la unidad de repercusión de suelo para tal uso de oficinas (e_i), en la misma zona ur-

bana, con relación al de VPO ($e_i = e_o$): si la repercusión de oficinas en el mercado conocido del año del cálculo fuesen $100.000 \text{ PTA}/\text{m}^2\text{t}$ y la de VPO las mismas 20.000 anteriores, el pasar de uno a otro uso un m^2 implica aportar 5 m^2 de VPO ($e_{pi} = 5$); por lo que ($3 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s} \cdot 5$) potenciales menos $1,5 \text{ m}^2$ poscuidos de t_t equivalen a $13,5 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s}$ de VPO o $270.000 \text{ PTA}/\text{m}^2\text{s}$; ya que de valer el suelo $30.000 \text{ PTA}/\text{m}^2\text{s}$ ha pasado, en virtud del plan, a valer $100.000 \cdot 3 = 300.000 \text{ PTA}/\text{m}^2\text{s}$, menos las conferidas por éste a todas las propiedades de esa zona por igual, le corresponde un incremento de deberes de esa cuantía. Cálculo, como se ve, completamente distinto al del aprovechamiento medio actual y al tipo, que pretende la Ley reformada, que son artificiales y calculados a ojo en el año del plan (diacrónico y constante) y no tiene absolutamente nada que ver con los incrementos de los precios en el mercado (sincrónicos y variables) (ver nota 14).

te y la reformada, radica en que éstos son estáticos, inamovibles, una vez que los ha prefijado cada plan por su cuenta y riesgo mediante relaciones arbitrarias a ojo y *a priori* entre diversos usos, y ajenos a los valores reales posteriores, así como diferentes a las relaciones de los aprovechamientos señalados por otros planes; el cálculo de los aprovechamientos medio y tipo actuales es diacrónico y de dimensiones iguales en su magnitud a lo largo del tiempo; incluso en su estabilidad a prueba del tiempo se basa la presunta seguridad jurídica de las operaciones posteriores [ver nota 14]. Mientras que, frente a este concepto, el del crematema o aprovechamiento que aquí se propone es dinámico, fluctúa con los precios reales, es sincrónico en sus relaciones oscilantes con los demás en cada momento, por tomar como base de referencia constante un valor oficial trimestral de tasación de viviendas subvencionadas por cada zona del país (con total independencia de los vagorosos e indeterminados "usos característicos" globales o modales, de los coeficientes de zona o de sector o de cuatrienio, etc., que diga o presuma cada plan haber asignado a cada zona, sector o fase); es calculable actualizadamente, uno a uno, en el instante de la solicitud de licencia y es convertible en metálico, comparable, homogeneizable y universalizable (en casi todos los países europeos existen los precios tasados de viviendas subvencionadas: en España (VPO), en Francia (HLM), en Italia (Edilizia Popolare), en Gran Bretaña (Housing Associations), etc. La clave reside en poseer en el mismo concepto del crematema-aprovechamiento la combinación de una magnitud estable del contenedor geométrico, el tectema o edificabilidad (tipo y potencial), y un coeficiente de relación variable y estándar de los usos y valores del contenido pormenorizado, el econema de homologación, que relaciona los econemas potenciales de cada uso admisible con el econema tipo (**Principio 6.º**, en § 20).

Por todo lo anterior, no existirían ya las "cesiones gratuitas y obligatorias", sino que, por efecto lógico de la «repartición» de los beneficios se producen 'relocalizaciones' del econema y tectema o de los crematemas tipo conferidos, con traslado o permuta (trueque) a la comunidad de la titularidad del suelo liberado y oneroso para destinarlo a sus fines públicos señalados en el plan; o, dicho de otra manera, con la debida «participación efectiva» de la comunidad en los beneficios "generados" por la misma (ver asimismo § 28).

§ 67. En este mismo sumando (**Rep**) del módulo normalizado de deberes de la propiedad, referente al modo de repartición, se incluiría también la **participación efectiva** de la comunidad en un aprovechamiento objetivo y real, deducible del

aprovechamiento tipo virtual creado por ella, y que requiere suelo donde poder construirse. En su aplicación, sea el 10 o el 15 o sea el 20 por 100 del aprovechamiento tipo, una parte de éste deberá ser "participada" o "retenida" (no cedida) por la comunidad para poder destinarla a viviendas sociales, industrias, comercios, oficinas o viviendas de lujo, con el suelo necesario para la misma, el cual formará parte de los **patrimonios públicos de suelo** (tanto municipales como autonómicos o estatales). Este patrimonio debiera ser inalienable e imprescriptible en la titularidad de su suelo, pero su ecosema podría ser hipotecable o embargable por el valor relativo de su derecho de superficie (37). A los lugares señalados en el plan (urbanos o rústicos) se transferirían o permutarían los aprovechamientos requeridos para las actuaciones de repartición o para satisfacer estas retenciones de aprovechamiento cuando procedieran de la construcción de edificios aislados en el suelo urbano (donde no tiene ningún sentido obtener m² sueltos por toda la ciudad), pero que, sin embargo, comportan fuertes participaciones de la comunidad en las plusvalías generadas por el porcentaje de aprovechamiento (un 15 por 100 del aprovechamiento potencial de un m² de oficinas en el centro pueden significar 200 m² de suelo en la periferia rústica. De este modo se podría disponer de suelo para crear patrimonios públicos en las periferias inmediatas o en los suelos programados a medio plazo. Esto implicaría, obviamente y como ahora con el medio, que el crematema tipo patrimonializable (**k**) anterior sería un 85 por 100 del atribuido a cada unidad de suelo o el señalado vendría multiplicado siempre por 0,85, por ejemplo.

§ 68. El Módulo normalizado, además de las características geométricas y de intensidad, cuya equidistribución entre los particulares y de éstos con la Administración se verifica mediante la "repartición" (**Rep**), determina la **cuota o canon de urbanización primaria y secundaria** (CU_{r1+2}). La urbanización primaria (**Ur₁**) es la referente a las infraestructuras de servicios (viales, agua, luz, alcantarillado, etc.) y se requiere sólo donde todos o alguno de estos servicios no existiese; y la urbanización secundaria (**Ur₂**) sería la referida a jardinería, mobiliario urbano, juegos infantiles, zonas deportivas públicas al aire libre, etc., que será siempre costeada por los particulares en una proporción variable y directa con respecto al aprovechamiento potencial, el módulo (**M**) del coste medio unitario de urbanización secundaria en la zona y una superficie estándar (**n**) de suelo urbanizado por metro cuadrado construido del econema tipo, mediante su ejecución directa por el promotor o mediante pago de su canon a la Administración [$CU_{r1+2} = CU_{r1} + CU_{r2}$; siendo: CU_{r1} una can-

(37) Me parece un error conceptual notable crear más «categorías» de suelo diferentes, según el destino variable del mismo, viéndose en algunos proyectos de Ley antiguos y recientes semejante método de confundir lo sustancial con lo formal, el contenido con la expresión (o la titularidad del suelo con el uso o, en nuestra jerga, el corionoema con el ecosema y el corioma con el ectema), convirtiendo de nuevo en clases distin-

tas el suelo de sistemas generales, de viviendas subvencionadas, de patrimonios públicos o de patrimonios exclusivos de la Comunidad, creando más compartimentos estancos adjetivos, como hicieron en el MOPU (1983), los vascos (1985) y ahora pretende el proyecto de ley de la Comunidad de Madrid (febrero 1990).

tividad estimada estadísticamente del coste medio de repercusión (PTA/m^2t_0) de las infraestructuras básicas de urbanización, según un módulo M_1 (PTA/m^2t_0), la densidad de ocupación, superficie de la actuación, topografía y longitud o superficie de las mismas; y CUr_2 (PTA/m^2t_0) = M_2 (PTA/m^2s) · n (m^2s/m^2t_0) (38).

§ 69. Finalmente, los factores o sumandos de los deberes de *edificación* (**Ed**) y de *uso, conservación y rehabilitación* (**UCR**), componentes del Módulo Normalizado, completan el conjunto de deberes al aplicarse, el uno, cuando se construye o edifica en el plazo señalado, abonando los deberes urbanísticos no satisfechos anteriormente —además de los impuestos municipales (ICIO) y demás obligaciones fiscales—; y el otro, de modo constante y duradero, toda la vida del inmueble, como un deber insito en el derecho de propiedad y que legitima la misma razón de su función social. Este último (más bien una tríada de deberes incorporados en uno) tiene una enorme trascendencia para todo el amplio fenómeno del control, protección y conservación de los usos más débiles del mercado y, por tanto, de las clases sociales menos competitivas, pero que enriquecen la diversidad urbana, así como del patrimonio cultural edificado en general. Este *deber de usar las construcciones* conlleva la regulación de las penalizaciones por tener en desuso las mismas —inédita en nuestro país, salvo un anteproyecto del Gobierno Vasco, de septiembre de 1988, y el “impuesto sobre viviendas desocupadas” de la Ley Foral 18/89 de Navarra de Modificación de la Norma sobre reforma de las Haciendas Locales—, recurriendo tanto a impuestos fuertes de depreciación automática y progresiva, como a la intervención del alquiler obligatorio del uso (en la línea de la ley andaluza de reforma agraria) o a la expropiación sancionadora de la propiedad del inmueble entero. Para la regulación adecuada del *deber de conservar y rehabilitar* deberá reformarse por completo la actual institución desarrollistas y depredadora de la ruina urbanística (ver GARCIA-BELLIDO, 1984).

C) Valoraciones y fiscalidad

§ 70. La valoración del suelo debe referirse exclusivamente al valor de los derechos efectivamente patrimonializados por la propiedad (**Dr**) en virtud de las inversiones y gastos realmente agregados al mismo por el cumplimiento de los deberes sociales (**Db**) que imponen los planes (ver figura 20 y § 61). La referencia oficial y conocida

debe ser, en todos los casos, la que se contenga en el Catastro de rústica o urbana, debidamente actualizado, a efectos fiscales, y no la espúria valoración de mercado a efectos no urbanísticos que contiene la LEF, sin perjuicio de que el Catastro deba tender a referirse a los precios virtuales del mercado (la presunción de que estos precios sean los ciertamente “reales” es una interpretación cargada de ideología que vela la subjetividad e idealismo radicales del precio «imaginario» a que aspira y que puede acabar imponiendo el propietario monopolista del suelo; ver § 46). Pero, por tanto, el Catastro debería, en este modelo, adaptar sus valores —en ciertos suelos no urbanizados todavía— a este criterio de efectividad u objetividad demostrada de los valores añadidos, relevándolo de sobrecargas imaginarias, virtuales y expectantes que atesoran de cara al mercado.

De este modo, todo suelo que tenga Plan parcial aprobado y esté urbanizado, por ejemplo, valdrá lo que sea como rústico (**Dr₀**) más todos los gastos efectivamente realizados (**Db**) [desde la redacción del plan, hasta los costes de urbanización, incluso los proyectos de gestión y urbanización, todos los gastos financieros y los impuestos pagados por la propiedad con base en la titularidad de ese suelo ($x r \%$, como garantía de los mismos), y en absoluto lo que se “suponga” que vale residualmente en el cálculo marginalista, según la presumible repercusión del suelo en el mercado, como se hace en el actual modo de valoración urbanística catastral (ver figura 21).

§ 71. La hipótesis de que se parte es que las rentas diferenciales de localización, accesibilidad y aglomeración —además y por supuesto de las de aprovechamiento (edificabilidad y usos)— son y han sido históricamente generadas por el conjunto social del mercado, por la comunidad, por la conjunción y yuxtaposición de los ciudadanos todos, no atribuibles a cada uno por separado, ni mucho menos a quien en cada instante se apropia de los incrementos en su parcela sin haberlos justificado previamente. Si en el tránsito del suelo rústico al urbanizable esto es claro, en el suelo urbano ya consolidado históricamente, pretender diferenciar quiénes hayan sido los generadores de tales rentas es ocioso: tendría que aceptarse como **valor urbanístico inicial** (**Dr₀**) el «valor del uso existente» en el momento anterior a la entrada en vigor del plan que lo modifique (39) o el declarado en la última transacción o en el último recibo fiscal, tomando éste como base de los derechos patrimonializados (**Dr**) para determinar los incrementos de deberes (**ΔDb**) que le falten al compararlo con los deberes que la nueva construcción o

(38) Cfr. CENTRO DE ESTUDIOS URBANOS (1987), pp. 8-10, para la justificación de esta misma medida de modulación de los costes de urbanización, conforme a una interpretación lógica de la legislación actual, en donde se expresaba que Qu_2 (PTA) era directamente proporcional a los p (m^2t totales edificables), a M (PTA/m^2s de ajardinamiento) y al estándar de 28 a 50 m^2s de cesiones de suelo de equipamiento de Plan parcial por cada viv. o 100 m^2t de edificación (coef. 0,28 ó 0,50).

(39) El absurdo urbanístico, no fiscal, de que una estación o una industria o un cuartel militar, embebidos en un tejido urbano que deviene residencial o de oficinas o comercial por virtud del planeamiento o de «convenios urbanísticos», obtenga el valor expectante o «renta de anticipación» del mayor de esos valores de mercado, es anticonstitucional, cuando en rigor tendría el valor **DR₀** correspondiente al *uso existente* antes del plan. La diferencia de valor con el que adquiera en el mercado para oficinas o comercios debe ser para la colectividad que lo genera (ver § 65).

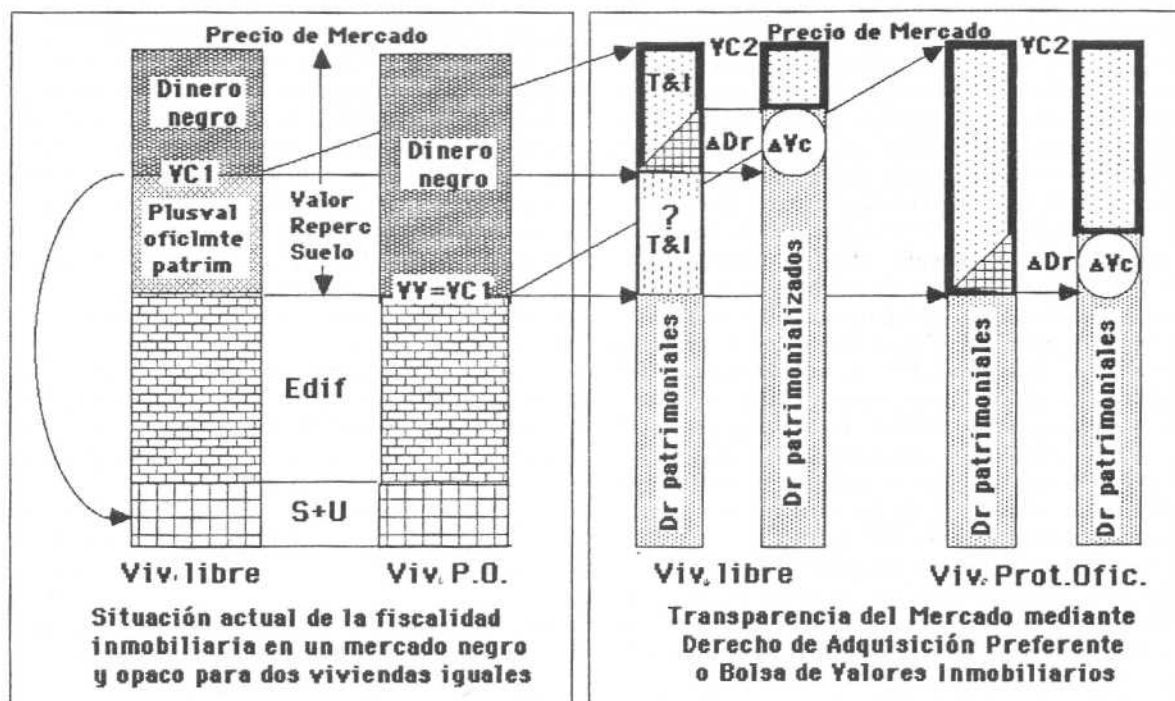


FIG. 21. Comparación de las rentas apropiadas en el «mercado negro» entre dos viviendas iguales, una de renta libre y otra en régimen de VPO; con las propuestas de captación/aflojamiento del dinero negro mediante el ejercicio del Derecho de Adquisición Preferente o en una «Bolsa ad hoc de Valores Inmobiliarios.» (Símbolos gráficos de la fig. 20).

uso tendría con respecto a los realmente existentes antes de su implantación. Por lo pronto, el dinero negro abonado en la última transacción lo perdería, por tener que abonar la diferencia entre el economa preexistente declarado y el del nuevo uso que vaya a implantar a sus valores actuales y conocidos del mercado (ver §§ 49 y 65). Por ello se podría concebir una como amnistía fiscal hasta el momento de la implantación de un modelo como éste (como se hizo en 1977 con la Ley de Medidas Urgentes para el impuesto sobre el patrimonio y en 1986 con la Ley del Patrimonio Histórico Español), a partir del cual los valores fuesen los declarados por cada propietario y sólo justificable como patrimonializado el incremento sobre ese valor cuando se demostraran los gastos (desgravables en el IRPF) de las mejoras u obras permanentes (ΔDr) realmente ejecutadas en el inmueble a partir de entonces (ver figuras 20 y 21).

Por tanto, y según el análisis efectuado de la naturaleza profunda de la función social de la propiedad, en las transmisiones de cualquier tipo, incluso herencias y permutas, de determinadas clases o especies de inmuebles que en el mercado obtuvieran un precio superior al constatado como patrimonial ($Dr_0 + \Delta Dr$) del vendedor, éste debería «devolver» a la comunidad la totalidad (o un elevado porcentaje, del orden del 90-95 por 100) del incremento del precio efectivamente percibido. La tendencia será, lógicamente —salvo situaciones patológicas de mercado—, a resultarle la subida innecesaria al vendedor y muy o algo onerosa al comprador, a los efectos de otros impuestos de sociedades, de la renta y patrimonio, etc.;

todos los cuales deberán llegar a estar automáticamente conectados no sólo con las transmisiones y el Registro de la propiedad, sino fundamentalmente con un Catastro en vías de ser el más modernizado de los europeos. Las nuevas tecnologías informáticas del Catastro español —manejando 61 millones de unidades catastrales (21 millones urbanas y 40 millones rústicas) con 40 datos en cada una— auguran una gran capacidad técnica, impensable antes, como para llevar la puntual contabilidad de mejoras y obras que realice cada propietario, paralelamente con el perfeccionado control del IRPF y Sociedades, que sigue anualmente las rentas de 12 millones de declaraciones, y, en un futuro, de los Registros de la Propiedad. La legislación urbanística no puede seguir basándose en tecnologías informativas del siglo XIX, debiendo pensarse en su futuro inmediato del siglo XXI.

§ 72. La cuestión fundamental reside en el **conocimiento efectivo** de los precios del mercado. Esto sólo es concebible mediante un extenso e intenso impulso y acicate del mercado que imponga transparencia y publicidad en las transacciones: bien mediante el ejercicio abierto y generalizado de las **subastas públicas** obligatorias para no sólo zonas concretas, sino también usos, magnitudes y edificios históricos, en paquetes o conjuntos periódicos, continuas, bien publicitadas, con muestras suficientemente amplias y disuasorias del fraude y del dinero negro, complementándolas con el **Derecho de Adquisición Preferente para todas las Administraciones públicas** (no del civil derecho de tanteo y retracto ni sólo para la Administración municipal, tradicionalmente más inca-

pacitada y menos potente) a esos precios así publicitados; o bien mediante *bolsas o bolsines* regionalizados de *valores inmobiliarios*, no con carteras de acciones sino con carteras de pedidos y ofertas de suelo y viviendas en el mercado de intermediación, con agentes de bolsa o corredores colegiados como fedatarios del precio de venta público, oficial y conocido y con su inmediato reflejo en el Registro, en el Catastro y demás valores oficiales a efectos fiscales (IRPF, transmisiones, etc.). Solamente la base de información, transparencia y conocimiento del verdadero mercado inmobiliario, que este "suplementario deber de la propiedad" (no limitación de su contenido esencial) pudiera facilitar para todo el muy considerable y heterogéneo conjunto social de compradores y vendedores, es suficientemente importante como para merecer ser contemplada muy seriamente, superando el actualmente opaco, oscuro y manipulado mercado inmobiliario.

El incumplimiento de los plazos de desarrollo, ejecución, construcción o utilización efectiva (fijados en el programa de suelo urbano de cada plan y sólo por ley los del deber de ser usados) implicaría tan sólo la capacidad de la Administración para subsanar pública y periódicamente el «deber de urbanización o/y de edificación», así como el «deber de uso efectivo» (con el adjudicatario como beneficiario de la expropiación, en su caso), al precio base de VPO o según el cálculo estricto anterior (ver figura 21). Todas las diferencias al alza sobre tal justiprecio de salida serán para la Administración.

D) Figuras de Planeamiento

§ 73. Se propone introducir una sustancial simplificación de contenidos y denominaciones, una autonomía relativa no jerarquizada de unos con respecto a otros, dependiendo de su ámbito y contenidos, y una mayor agilidad modificadora de las determinaciones no esenciales.

En general se mantienen los tres niveles de planeamiento territorial por sus ámbitos espaciales; a saber, y para simplificar sus variadas denominaciones actuales, distinguiendo tres tipos de planes:

Planes de Ordenación Territorial (POT), de ámbito autonómico, regional, comarcal o supramunicipal y con independencia de que sean Directrices o Programas más o menos vinculantes por sus contenidos.

Planes de Ordenación Municipal (POM), de su propio ámbito territorial y sin distinciones nominalistas de contenidos *a priori*; y

Planes de Acción Local (PAL), referidos a los actuales Planes parciales, Especiales, Sectoriales, de Reforma interior, de Protección, de Impacto ambiental, Estudios de Detalle, etc., cualquiera que sea su finalidad.

§ 74. El contenido, alcance y efectos de cada uno de los tipos de planeamiento variará según la escala, nivel o ámbito geográfico en que opere, con relación a las regulaciones o determinaciones que pueda contener en dos planos diferenciados:

(i) **Determinaciones esenciales**, en y para su propio nivel administrativo competencial o en materias de interés propio para su gestión, y referidas a los aspectos que el mismo plan contenga y considere estructurantes, estratégicos o fundamentales, tanto de contenidos económicos, sociales y jurídicos como de diseño físico; haciendo que las prescripciones concretas establecidas en este plano de las determinaciones esenciales sean vinculantes, tanto para todas las Administraciones (especialmente para las que hubiesen concertado las acciones propuestas) y para los planes sucesivos que hubieran de desarrollar a éste, como para los administrados; difícilmente modificables (salvo revisiones integrales); muy breves, compactas y concisas; y con una fuerte discusión y consenso políticos y públicos exigible sobre este plano de determinaciones (evitando así que las exposiciones públicas y discusiones políticas se pierdan o despiden en un marasmo de contenidos igualmente vinculantes, pero de importancia muy desigual); y

(ii) **Determinaciones no esenciales**, referidas a los aspectos que, igualmente, fuesen necesarios y apropiados al ámbito o perspectiva del tipo de plan de que se trate, pero que no fuesen sustantivamente imprescindibles para su ejecutividad estratégica, que tuvieran un rango de detalle o pormenorización más táctica o de menor relevancia (sin llegar a invadir las propias de los ámbitos geográficos menores), y que fuesen vinculantes para la propia Administración que lo elabora y aprueba —y para las que convengan o concierten con ella aspectos concretos—, así como para los administrados, pero no para otras administraciones no comprometidas expresamente; haciendo que estas determinaciones fuesen más ágiles y fácilmente modificables o corregibles y adaptables sin toda la habitual parafernalia.

Asimismo, entre estas determinaciones no esenciales, estarían las meramente **indicativas** aunque vinculantes si no se alteran, pero transformables en su mismo plano del contenido sin más trámite que los propios de la figura de desarrollo legitimada, sin necesidad, por tanto, de modificar y tramitar todo el plan que las contenía como tales.

§ 75. En este contexto, pues, lo que carece de sentido es predeterminar los contenidos estándar o categorías de las determinaciones que cada tipo de plan haya de contener para poder ser llamado, Directriz, Programa, Plan General, Normas o PDSU, ya que dentro de cada nivel o escala de planeamiento serán su contenido efectivo y el plano y alcance de sus competencias y determinaciones esenciales lo que calificará o adjetivará dicho plan. Por tanto, dentro del abanico de posibles contenidos esenciales propios de cada nivel y ámbito de planeamiento, cada plan en concreto ajustará el traje de sus contenidos precisos «a la medida» de lo que efectivamente pueda garantizar, controlar, negociar, ejecutar y sancionar, dejando de llevar esos trajes grandes y pretenciosos, generales y completamente equipados hasta detalles ridículos, para un cuerpo físicamente enclenque o

política y económicamente dependiente (ver § 7, pto. 4). Los planes deben vincular en aquello que contengan, digan o hagan suyo expresamente, explicitando sus objetivos y el alcance de sus determinaciones, no amparándose en un nombre que, como un paraguas, otorga presunción de legitimidad a todo lo que contenga, y no puede contener lo que no cubra bajo las inflexibles varillas de su nombre (40).

Para los **POM** esto es claro, puesto que dentro de su ámbito territorial podrán tener el contenido documental, determinaciones y vinculaciones que, en cada caso, sean necesarias, oscilando entre el máximo de los actuales Planes Generales hasta el mínimo imprescindible de los PDSU. En esta forma los municipios podrán realizar el más puro ejercicio de su autonomía de organización, financiera y de planificación, sometiendo el POM a la aprobación definitiva de la Comunidad Autónoma y, en algún supuesto, a la elevación ante el Gobierno o la Asamblea Autónoma de ciertas determinaciones jurídico-urbanísticas o económicas esenciales que, por ejemplo, fuese conveniente o imprescindible otorgarles el adecuado rango jurídico de Decreto o Ley autonómica especial para ese Municipio que, si procede, actuaría de "caso piloto" para, tal vez posteriormente, convertir su idea innovadora en ley general de la Comunidad.

Para los **PAL** se propone, igualmente, que sean adjetivados por lo que contienen, no limitados en su contenido por el nombre que los recubre, de tal modo que nada impida que con el alcance y capacidad de un Plan parcial actual se pueda actuar en suelo urbano semiconsolidado, o modificar aspectos no esenciales de un POM, o adaptarlo y corregirlo en ámbitos menores o por sectores o barrios, sin necesidad de revisar todo el POM completo; o hacer un Estudio de Detalle que comporte operaciones de calificación de suelo, de intensidad y usos, y que pueda implicar modificaciones de contenidos no esenciales cuando el POM o el PAL así lo reconozcan expresamente, por constituir un descenso de escala y detalle de actuación que éstos no pueden ni quieren prefigurar (41).

§ 76. Finalmente, el actual orden jerárquico de planeamiento "en cascada", debe ser superado mediante el juego de esos planos de determinaciones de unos y otros, por los que todo plan de ámbito inferior pueda replantear las determinaciones no esenciales del de ámbito superior o proponer para su propio espacio las que fuera pertinentes el recogerlas en el plan de ámbito superior, así

hasta llegar a las propuestas municipales de carácter legislativo o de gobierno autonómico expuestas antes. Los mecanismos ascendentes de 're-visión' o reconsideración de las determinaciones, incluso esenciales, de los planes de niveles superiores al estudiar la aplicación concreta de lo que éstos decían para espacios menores, es una imprescindible práctica técnico-política de información y crítica saludable "de abajo arriba", que nutre y mejora las decisiones demasiado generales adoptadas en el nivel superior. La ágil comunicación decisional en ambos sentidos es la garantía del ejercicio democrático y contrastado del planeamiento.

2.5.2. Modelo desagregado: disociación efectiva del «derecho a la propiedad del suelo» y de los «derechos/deberes del promotor»

§ 77. Esta segunda alternativa bicéfala o bifronte parte, por el contrario, del "conocimiento" de que el **derecho a la posesión del «contenido normal» potencial**, creado por la Ley y los planes, **no es una facultad vinculada al «contenido esencial» del derecho a la propiedad del suelo**, sino que es un objeto virtual, imaginario o potencial, de **titularidad pública y plenamente disociado** del derecho de propiedad, no pudiendo ésta apropiarse patrimonialmente de los valores agregados *ad extra* por la función pública del plan, **antes de haber efectivamente realizado la acción urbanizadora o edificadora que le compete para cumplir su función social**.

Al derecho de posesión del contenido normal potencial (ecosema) o del *ius aedificandi*, depositado físicamente, no jurídica ni económicamente, sobre cualquier propiedad de suelo (sobre el *corionoma*) puede llamársele **«derecho del promotor»**. Este derecho de posesión puede ser ejercido (ver § 49, fase 3.^a) bien sea por:

a) La misma Administración que lo crea y promueve o promociona con su gestión directa o indirecta; o bien sea por

b) un promotor-constructor, el cual actuaría como concesionario de tal derecho de posesión, por la vida del edificio o instalación, adquirido en pública licitación y al mejor postor de calidad y garantías, y quien, a su vez, podría ser bien:

b.1) el o los mismos propietarios del suelo —incluso, "prioritaria y preferentemente" con derecho de tanteo y retracto (como en la Ley de Aguas y la de Minas)—; o bien

(40) Recuerdo, en los años finales de los setenta, las escabrosas discusiones sobre si los PDSU podían contener ordenanzas de edificación, calificación de usos escolares, zonas verdes, etc., o sólo limitarse a las rayas de delimitación del suelo, estándoles prohibido hacer la más pequeña operación de gestión de suelo, cesiones o reparcelaciones urbanísticas, porque éstas se salían del significado del nombre que lo legitimaba, requiriéndose ya unas Normas Subsidiarias. Igual que con éstas, se llegó a dudar que pudieran legitimar expropiaciones o prever programas temporales de ejecución y desarrollo...

(41) En casi todos los planes que he elaborado suelo definir una imagen aproximada de la ordenación de ciertos espa-

cios urbanos menores, con el fin de que si nada obsta se edifique conforme a ella, pero que si se propone un Estudio de Detalle más afinado pueda modificarse el diseño o forma de los espacios públicos señalados indicativamente en el POM, sin disminuir su superficie ni alterar su función y sin necesidad de modificar éste. Pues reiteradamente la Comunidad respectiva interpretaba que toda alteración de las rayas, por mínimas que fuesen, precisaba informe del Consejo de Estado y modificación del Plan municipal: un año más, por lo menos, para dar una licencia. Y no digo que con la Ley actual no estuvieran en lo cierto, pero el Consejo de Estado está hasta la coronilla de estas pequeñeces.

b.2) un promotor completamente ajeno al propietario.

§ 78. En esta alternativa la expropiación (o “desapropiación”) previa del titular del suelo sería irrelevante por innecesaria o, al menos, sólo aplicable en casos extremos o cuando la Administración optase por ejecutarla ella misma —a diferencia del modelo inglés del 75, que la hacía necesaria y previa—, ya que la concesión administrativa del derecho de posesión del promotor a los particulares (o su ejercicio directo por la propia Administración) llevaría como garantías implícitas, además y en todo caso de la **potestad de ocupación inmediata del suelo**, bien:

- (i) formar una copropiedad o sociedad entre propietario(s) de suelo y promotor (incluso, con las tradicionales fórmulas civiles y pacíficas del “cambio de obra” o “permuta” o “contraprestación”); o bien
- (ii) una opción previa y en exclusiva para el concesionario-promotor de compra (monopsónica) del título de propiedad del suelo; o bien
- (iii) una obligatoria “cesión del derecho de superficie” al concesionario-promotor en la que ambos se pusiesen de acuerdo en el canon anual; o bien, pero sólo finalmente y en última instancia,
- (iv) el ejercicio automático de la facultad administrativa para la expropiación del suelo con beneficio en el mismo concesionario-promotor (y aplicación sistemática del pago de la misma, en su caso, en terrenos urbanizados en la propia promoción).

En todos los casos precedentes, la venta y transmisión de la propiedad del suelo y del edificio (en régimen de propiedad ‘vertical’ u ‘horizontal’) se efectuaría conforme a las formas correspondientes del derecho civil. Pero —a diferencia de la fórmula italiana del 77— la propiedad no estaría sometida a plazos de caducidad y reversión, sino que perduraría durante **toda la vida útil del inmueble**, incluso en caso de demolición, la propiedad mantendría la titularidad del suelo, reiniciando el proceso como se ha visto en §§ 40 y 49.4.º; con lo que no se estaría en la clásica institución de la «concesión administrativa del dominio público», sino en una institución jurídica *ad hoc*, respetuosa con los más ancestrales requisitos de la propiedad, pero adaptados al paradigma constitucional urbanístico (42).

§ 79. Las actuales sofisticadas técnicas de gestión para la equidistribución de las cargas y beneficios serían **plenamente innecesarias**, ya que no procede efectuar ningún reparto ni distribución de los aprovechamientos o crematemas del economa previamente “conferidos” a la propiedad, por no cederse ni donarse éstos fiduciaria o condicionadamente, sino **venderse en pública licitación** —con

todas las condiciones de precios tasados o no, plazos de realización, calidades, usos, edificabilidades, etc., del ecosema— por el valor completo (o porcentaje que se adopte) de la diferencia entre el valor urbanístico de repercusión del suelo en el Catastro (IBI) y el «valor inicial» (rústico o urbano, ver § 49, 1.º) respectivo (lo que llamaríamos «**canon concesional de urbanización y/o edificación**», ya que no sería un tributo ni un impuesto ni una tasa ni un precio público, sino la contraprestación por la transferencia de la facultad administrativa); quedando para el propietario del suelo su valor inicial real y para el promotor los plusvalores y plusvalías que le correspondan por su inversión en el tectema, con todos los márgenes de beneficios que la Administración considere oportuno dejarle para incitar o fomentar la actuación inversora empresarial.

De este modo no es que la comunidad, mediante las “cesiones” legales y obligatorias, se “apropie” de o “se le devuelva” parte de las plusvalías previamente trasladadas o conferidas a la propiedad, sino que no se llega ni a “prestárselas” o “adjudicárselas” a ésta; permitiendo que, por el contrario, sea el promotor quien, en ejercicio legítimo de su derecho de posesión obtenido en el público y libre mercado, se apropie de parte de esas plusvalías que sólo entre él y la comunidad se han hecho posibles, pasando de ser potenciales a efectivas.

§ 80. En pura economía de mercado, las rentas diferenciales que sean absorbidas por la comunidad y el promotor no podrían ser también acaparadas por el propietario del suelo, ya que conduciría a una elevación desmedida de los precios finales del producto urbanizado o edificado y su inviable venta. Sin perjuicio de admitir una eventual resistencia pasiva inicial de la propiedad —para no vender voluntariamente a precios más bajos que los que ella esperaba y tender a bloquear el “mercado normal” de suelo (como sucedió en Gran Bretaña en los años 47 a 54; cf. CULLINGWORTH, 161-4)—, en esta alternativa la ocupación inmediata de los terrenos y la expropiación fulminante, en beneficio de la Administración o del promotor, tenderá a romper el monopolio y a suavizar su impacto inicial, hasta que los precios de suelo vayan bajando a su debida proporción en el precio final del producto. Nada impide, en un principio transicional, que el «valor inicial» del suelo rústico-urbanizable y urbano (solares sin edificar) fuese el declarado por el adquirente en la última transmisión de la propiedad —como se ha visto también en § 71—, consolidando como un valor inicial de amnistía a partir del cual se quedaría fijo hasta que los incrementos del IPC absorbieran la renta diferencial estimada de titularidad pública. Con ello el impacto de la reforma se suavizaría muy lentamente. Es obvio que, correlativamente, los impuestos sobre la propiedad y sus valores catastrales tendrían que mantenerse fijos y hacer descender progresivamente la proporción del valor de repercusión —antes de ur-

(42) Agradezco a L. Parejo las observaciones sobre la posible concepción de una institución jurídica distinta de la clásica concesión administrativa sometida a término de caducidad.

banizar o edificar en los suelos urbanizables y solares vacantes— en el valor total del bien inmueble imputable a la propiedad del mismo, aumentando automática y correlativamente al IPC el «canon concesional de urbanización y edificación».

Con ello no es, en absoluto, que se haya suprimido o nacionalizado el derecho a la propiedad, que sería inconstitucional, sino que, respetándola cabalmente, se ha recuperado, empero, la iniciativa, la titularidad y el control efectivos del proceso de patrimonialización solamente del contenido normal o *ius edificandi*, **mateniéndose en mano pública sus valores añadidos**, por ser la colectividad quien los ha creado en el interés general de todos y no de unos pocos propietarios afortunados. A este esquema se le pueden introducir las matizaciones o medidas transitorias o suavizadoras de política urbanística que se quieran, con tal de no volver a desvirtuarlo. Como, por ejemplo, podría no aplicarse la subasta pública cuando la vivienda sea unifamiliar para el mismo usuario-propietario o cooperativa de éstos o fuese promovida para el usuario propietario del suelo (aunque

siempre abonando el «canon concesional de urbanización y/o edificación» en cada fase, del § 49, respectiva); o, incluso, dar preferencia en las subastas a las empresas cooperativas, para evitar la monopolización de la construcción en cárteles de promotoras gigantes, etc.

§ 81. No procede ahora extenderse más en esta alternativa y sus posibles impactos en la economía nacional, por ser, aquí y ahora, un puro ejercicio de idealismo utópico y candoroso. Pero, como toda construcción intelectual, cuando en el seno de la lógica de un paradigma aceptado como el constitucional actual, se evoluciona con un razonamiento riguroso y se alcanzan soluciones más simples y sencillas para explicar y resolver los problemas y contradicciones ofrecidos por el paradigma anterior, se está en el buen camino de la racionalidad y, por ende, en el de mayor belleza lógica. Aunque la sociedad actual reclame airadamente aproximaciones de esta envergadura, el disenso político y las condiciones pragmático-institucionales imperantes no permiten aceptarlo, por ahora.

BIBLIOGRAFIA

- BASSOLS COMA, Martín (1973): *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1956)*, ed. Montecorvo, Madrid.
- BUENO, G., HIDALGO, A., & IGLESIAS, C. (1987): *Simploké*, ed. Júcar, Madrid.
- CASTELLS, Manuel (1972-74): *La cuestión urbana*, ed. Siglo XXI.
- CENTRO DE ESTUDIOS URBANOS (1985): *Práctica de la Reparcelación. Ejemplos y Modelos* (GARCIA-BELLIDO, SANTOS DIEZ & JALVO), IEAL, Madrid, 1987.
- CHAPUISAT, Jérôme (1983-88): *Le droit de l'Urbanisme*, 2.ª ed., PUF, Paris.
- (1989): «Bilan de cinq années d'urbanisme communal», *Actualité juridique-Droit administratif (AJDA)*, n.º 2/89, 20-febr., pp. 105-117.
- CHOAY, Françoise (1965): *L'Urbanisme. Utopies et réalités*, ed. du Seuil; vers. cast.: L. del Castillo, ed. Lumen, Barcelona 1970, 3.ª ed. 1983.
- COMUNIDAD DE MADRID, Consejería de Política Territorial (1989): *Medidas sobre política de suelo* (V. GAGO, R. ZORRILLA, J. MARCOS, etc.), Madrid.
- CULLINGWORTH, J. B. (1964-88): *Town and Country Planning in Britain*, 10.ª ed., Unwin Hyman Ltd., London.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás-Ramón (1979): «Reflexiones en torno al principio de igualdad en el ordenamiento urbanístico», en *RDU*, n.º 65, oct.-dic. 1979, pp. 13-25.
- (1980): *Manual de Derecho Urbanístico*, Abella, 3.ª ed., Madrid, 1982.
- FINLEY, Moses I., (1973): *Land and Credit in ancient Athens, 500-200 B. C. The Horos-Inscriptions*, Greek History; Arno press, N. Y., Rutgers Univ. Press, New Brunswick-New Jersey, USA.
- GAGO DAVILA, Jesús (1989): «Diez años de nueva gestión urbanística: balance y perspectivas», en **10 Años de planeamiento urbanístico en España, 1979-89**, pp. 163-72, ITU (MOPU) & IUAV, Venecia y Madrid.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo (1958): «La Ley del Suelo y el futuro del Urbanismo», en *Problemas actuales de Régimen Local*, parte III; Universidad de Sevilla, 1958, pp. 95-143.
- GARCIA DE ENTERRIA, E., & PAREJO ALFONSO, L. (1979-81): *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2.ª ed., Civitas, Madrid.
- GARCIA-BELLIDO, Javier (1975): «Gran Bretaña: *Community Land Act 1975*. ¿Hacia una socialización del suelo?», en *Ciudad y Territorio*, n.º 4/75, pp. 81-94.
- & ENRIQUEZ DE SALAMANCA, L., & RUSSINES, J. (1979a): «Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico. Una nueva técnica de gestión para la obtención gratuita de los equipamientos en suelo urbano», en *Ciudad y Territorio*, n.º 3/79, pp. 29-51.
- GARCIA-BELLIDO & ENRIQUEZ DE SALAMANCA (1979b): «Transferencia del Aprovechamiento Urbanístico: fundamentación jurídica de una nueva técnica de gestión», en *RDU*, n.º 65, pp. 39-88.
- GARCIA-BELLIDO, J. (1982): «La especulación del suelo, la propiedad privada y la gestión urbanística», *Ciudad y Territorio*, n.º 53, 3/82, pp. 45-72.
- (1984): «Nuevos enfoques sobre el deber de conservación y la ruina urbanística», en *RDU*, n.º 89, jul.-sep. 1984, pp. 53-125.
- (1986): «La cuestión rural. Indagaciones sobre la producción del espacio rústico», *Ciudad y Territorio*, n.º 69, 3/86, pp. 9-51.
- GARDNER, Howard (1985 y 1987): *The Mind's New Science. A history of the Cognitive Revolution*, 2nd ed. epílogo «Cognitive Science After 1984», Basic Books, N. Y.

- GOMEZ FERRER, Rafael (1977): «Régimen jurídico del suelo», en **RDU**, n.º 55, pp. 33-77.
- GONZALEZ BERENGUER, J. L. (1986): **Estudios de planeamiento, gestión y docencia del urbanismo**, ed. Montecorvo, Madrid.
- GREGORY, Derek, & URRY, John, compil. (1985): **Social Relations and Spatial Structures**, Macmillan Education, serie «Critical Human Geography», reimpr. 1987.
- HARVEY, David (1973): **Social Justice and the City**, Edward Arnold, London; vers. esp. de M. Glez. Arenas, **Urbanismo y desigualdad social**, Siglo XXI, 1977.
- (1985): **Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization**, vol. 1: **Consciousness and the Urban Experience**; vol. 2: **The Urbanization of Capital**, Basil Blackwell, J. Hopkins Univ. Press.
- HILLIER, Bill, & HANSON, Julianne (1984): **The Social Logic of Space**, Cambridge University Press, reimpr. 1986.
- JOHNSTON, R. J. (1983-6): **Philosophy and Human Geography. An Introduction to Contemporary Approaches**, 2.ª ed. Edward Arnold, London, 1986.
- JOVER ARMENGOL, Agustín (1989-90): «Fiscalidad y vivienda. Análisis comparado en países de la CEE», en revista **Catastro**, n.º 2, oct. 1989, pp. 29-37; **Fiscalidad y vivienda en España y países de la CEE**, 1990, ambos del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, MEH.
- KRÄNZLEIN, Arnold (1963): **Eigentum und Besitz im griechischen Recht des V und IV J. v. Chr.**, Berliner Juristische Abhandlungen, Band 8, Duncker & Humblot, Berlin.
- KUHN, Thomas S. (1962-70): **The Structure of Scientific Revolutions**, Foundations of the Unity of Science, Vol. II, nr 2, 2nd ed. enlarged, The Univ. of Chicago Press.
- LEFEBVRE, Henri (1972): **Espace et Politique. Le droit à la ville II**, ed. Anthropos, Paris; vers. esp. J. Muls y J. Liarás García: **Espacio y política**, ed. Península, Barcelona, 1976.
- LIPIETZ, Alain (1974): **Le tribut foncier urbain**, F. Maspero, Paris.
- (1977): **Le capital et son espace**, Maspero, Paris.
- MASSEY, Doreen, & CATALANO, Alejandrina (1978): **Capital and Land. Landownership by Capital in Great Britain**, Arnold, Londres.
- NARBONA, Cristina (1989): «Evolución reciente del mercado inmobiliario en España», en **REFV**, n.º 10, pp. 27-34, BHE, Madrid.
- NAREDO, José Manuel (1989): «Sector inmobiliario y crecimiento económico 1985-1988», en **REFV**, n.º 10, pp. 109-112.
- ORTEGA ALVAREZ, Luis I. (1976-77): «La nacionalización del suelo en Gran Bretaña (la Community Land Act, 1975)», en **REDA**, n.º 14, jul.-sep. 1977, pp. 459-78; y «El libro blanco sobre la nacionalización del suelo en Gran Bretaña», en **RAP**, n.º 80, mayo-agosto 1976, pp. 513-30.
- PANIAGUA, José León (1989): «El "Libro negro" de la vivienda en España», en **ALFOZ**, n.º 69-70, 1989, pp. 101-120.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (1982): **Régimen Urbanístico de la propiedad y responsabilidad patrimonial de la Administración**, IEAL, Madrid.
- (1983): **Estado social y Administración pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa**, ed. Civitas, Madrid.
- (1984): «La ordenación y la gestión urbanística: un balance crítico», en **Ciudad y Territorio**, n.º 59-60, 1-2/84, pp. 41-54.
- (1986): **Derecho urbanístico. Instituciones básicas**, ed. Ciudad Argentina, Mendoza, Argentina.
- PERALES MADUEÑO, Francisco (1976): «La reforma de la Ley del Suelo», en **RDU**, n.º 49, jul.-ag. 1976, pp. 13-62.
- RAP: **Revista de Administración Pública**, Instituto de Estudios Políticos (Centro Est. Constitucionales).
- RDV: **Revista de Derecho Urbanístico**, ed. L. Alegría.
- REDA: **Revista Española de Derecho Administrativo**, Civitas.
- REFV: **Revista Española de Financiación de la Vivienda**, Banco Hipotecario de España.
- ROCA CLADERA, Josep (1982-88): **La estructura de valores urbanos: un análisis teórico-empírico**, IEAL, Madrid, 1988.
- ROCH, F., & GUERRA, F. (1979): **¿Especulación del suelo?**, ed. Nuestra Cultura, Madrid.
- ROCH, Fernando (1989): «Mercado inmobiliario y reproducción social. ¿Qué clase de equilibrio para los 90?», en revista **Economía y Sociedad** n.º 2, jun. 1989, pp. 79-90, Comunidad de Madrid.
- SACK, Robert David (1986): **Human Territoriality. Its Theory and History**, Cambridge Univ. Press.
- SANTAMARIA PASTOR, J. A., & PAREJO ALFONSO, L. (1989): **Derecho Administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo**, ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.
- SOJA, Edward W. (1980): «The socio-spatial dialectic», en **Annals of the Assoc. Amer. Geogr.**, vol. 70, n.º 2, june 1980, pp. 207-25.
- SUTCLIFFE, Anthony, (1981): **Towards the Planned City. Germany, Britain, the United States and France, 1780-1914**, Basil Blackwell, Oxford.
- VVAA (1981): **Los derechos de los propietarios de suelo y los nuevos planes de Urbanismo** (T. R. FERNANDEZ, GAGO, GOMEZ-FERRER, LARIOS, LEIRA, MANGADA, MINGO), col. Temas Urbanos n.º 4, Gerencia Municipal de Urbanismo, Aytº de Madrid.
- VVAA (1983): «Seminario sobre innovaciones culturales y metodológicas en el planeamiento urbanístico», Peñíscola, sept. 1983, en **Ciudad y Territorio**, n.º 59-60, 1-2/84, pp. 79-214.

SIGLAS REVISTAS

RDU: *Revista de Derecho Urbanístico*, ed. L. Alegría.
REDA: *Revista Española de Derecho Administrativo*, Civitas.
RAP: *Revista de Administración Pública*, Instituto de

Estudios Políticos (Centro de Estudios Constitucionales).

REFV: *Revista Española de Financiación de la Vivienda*, Banco Hipotecario de España.