

La gestión urbanística, un problema de igualdad y eficacia

José MÉNDEZ ESPINO
Pedro MORILLAS SÁNCHEZ

Alcalde de Murcia.

Director de la Gerencia de Urbanismo de Murcia.

RESUMEN: El problema básico objeto de estudio por la Comisión ha sido la excesiva repercusión del precio del suelo en el precio final de las construcciones.

Dentro de las soluciones que, desde las distintas posturas se han aportado, se ha defendido aquélla que supone separar el derecho de propiedad del suelo del derecho a la atribución de aprovechamientos urbanísticos, como único sistema realmente válido para atajar el problema y alcanzar los niveles de igualdad que los afectados por actuaciones urbanísticas reclaman, igualdad que hoy día no existe según se actúe por expropiación o por sistemas que suponen atribuir aprovechamientos urbanísticos a la propiedad del suelo, con los aumentos de valor, tantas veces enorme, que ello conlleva.

EL PROBLEMA BÁSICO, OBJETO DE ESTUDIO POR LA COMISIÓN

Si bien es evidente que la Comisión de Expertos sobre Urbanismo en las discusiones del informe finalmente elaborado ha acometido materias y aspectos de diversa índole, no lo es menos que desde el principio se reveló como una cuestión básica la preocupación relativa a disponer de un sistema legal idóneo que permita «producir suelo suficiente y a precio de repercusión razonable en el final de las viviendas y de construcciones destinadas a otros usos».

El problema no es nuevo y es curioso observar como en las exposiciones de

motivos de las sucesivas reformas legislativas en materia de ordenación de suelo, producidas en nuestro país desde el año 1956, dicho problema aparece identificado como cuestión básica, arbitrándose en cada reforma las medidas que se consideraban que podían solucionar el problema. Así, inicia la exposición de motivos de la Ley 8/90, indicando: «el fuerte incremento del precio del suelo, que excede de cualquier límite razonable en muchos lugares, y su repercusión en los precios finales de las viviendas y, en general, en los costes de implantación de actividades económicas, es hoy motivo de seria preocupación para los poderes públicos, que deben promover las condiciones necesarias para conseguir una utilización del suelo de

Recibido: 11-1-95.

acuerdo con el interés general e impedir la especulación».

Transcurridos sólo cuatro años desde la última reforma de la Ley del Suelo, se vuelve a discutir la misma cuestión como problema básico urbanístico en nuestro país, esto es, suelo insuficiente, caro, con aparición cíclica de fenómenos especulativos y de apropiación privada de plusvalías que se consideran públicas.

Algo, pues, está fallando sistemáticamente en nuestra regulación jurídico-urbanística para que, después de tanto tiempo transcurrido y tras sucesivas reformas legislativas, se vuelva a seguir hablando del mismo problema como el básico y de la necesidad de su solución.

A nuestro juicio, el problema tiene su raíz en la atribución o entrega de los aprovechamientos urbanísticos a la propiedad del suelo, decisión, que con matices, se sigue manteniendo tras las distintas reformas legislativas. Ahí está, como se dice, la raíz del problema y mientras no se vaya a una solución que separe propiedad del suelo de derechos de aprovechamiento urbanístico, la problemática no desaparecerá.

LOS PILARES BÁSICOS DEL ACTUAL RÉGIMEN DE PRODUCCIÓN DE SUELO

La producción de suelo de nueva incorporación al proceso de urbanización se sustenta en nuestro país en los siguientes pilares:

- **La imposición del deber de urbanizar a la propiedad del suelo.** Sin embargo, los propietarios iniciales del suelo no son empresarios urbanizadores y carecen de la voluntad, organización y medios económicos propios de una empresa urbanizadora. Si la función urbanística es una función pública lo razonable es que la acción de implantación de servicios urbanísticos se lleve a cabo, bien directamente por la administración, bien indirectamente a través de convenios que seleccionen una empresa urbanizadora a quien se confíe la tarea de materialización de una ordenación urbanística con la ejecución de las obras de urbanización.

Se trata, con las actuaciones de urbanismo concurrencial, de hacer penetrar en el proceso de gestión del suelo a la libre competencia del mercado, y lograr profesionalizar dicho proceso de producción de suelo, de tal manera que sean empresas urbanizadoras profesionales a las que corresponda la tarea de materializar una determinada ordenación urbanística.

Por otra parte, la experiencia de tantos años de gestión urbanística lleva a afirmar que los propietarios iniciales de los terrenos no son casi nunca los que costean y ejecutan las obras de urbanización, sino que, en todo caso, ello sólo se produce cuanto transmiten sus fincas a empresarios promotores profesionales, si bien cobrando y obteniendo los, en tantos casos, enormes aumentos de valor, respecto del valor inicial de sus terrenos, derivados de la atribución de aprovechamientos urbanísticos, y, mientras tanto, retrasando en tantas ocasiones el proceso de ejecución urbanística con recursos, oposiciones, manifestaciones de no disponer de medios económicos para afrontar el pago de los costes de urbanización, etcétera.

- La atribución de aprovechamientos urbanísticos a la propiedad del suelo.

Nuestra legislación sigue atribuyendo el 85% del aprovechamiento permitido por el planeamiento a la propiedad del suelo y, en consecuencia, los aumentos del valor del mismo directamente derivados de tal atribución.

A veces, es necesario un ejemplo para ilustrar y convencer de lo que se dice. Supongamos una Unidad de Ejecución de una hectárea donde sea posible desarrollar 75 viviendas.

El valor inicial o actual de los terrenos, sin atribución alguna de aprovechamientos urbanísticos podría ser de 500 PTA/m², suponiendo 5.000.000 PTA.

Del citado número de viviendas correspondería a la propiedad del suelo el 85%, esto es, 64 viviendas y el restante 15% al ayuntamiento, 11 viviendas.

En el mismo momento en que los terrenos quedan calificados como residenciales y con tal aprovechamiento urbanístico, los terrenos pasan a tener un valor muy superior que, por ejemplo, podría ser el correspondiente a una repercusión de 3.000.000 PTA por vivienda.

Así, a la propiedad del suelo le correspondería un valor de $64 \times 3 = 192$ millones.

Al ayuntamiento le corresponderían 11 viviendas, pero conforme a las disposiciones legales vigentes sólo puede destinarlas a la construcción de viviendas de protección oficial, y, además, pagando los correspondientes costes de urbanización, que pueden estimarse en 1.000.000 PTA por vivienda. Como quiera que el precio del suelo más urbanización no puede ser superior al 15% del valor de venta de las viviendas de protección oficial, y estimando ello en 1.500.000 PTA/vivienda, supondría un valor del solar municipal de 16.500.000 PTA, del que debería deducirse los 11.000.000 PTA que se han satisfecho por costes de urbanización, arrojando un diferencial neto de 5.500.000 PTA.

En definitiva, en este ejemplo a la propiedad del suelo la atribución de aprovechamientos urbanísticos le supone pasar de 5 a 192 millones de pesetas, esto, gana en el proceso 187 millones.

El Ayuntamiento, en cambio, recupera plus valías por valor de 5.000.000 PTA.

El ejemplo anterior podrá admitir cuantas matizaciones se quieran, pero es real y revelador de un estado de cosas intolerable desde el punto de vista de hacer realidad los principios constitucionales de recuperación en favor de la comunidad de las plus valías originadas por los procesos de gestión de suelo y del derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, a precios razonables.

Ahí están, entendemos, los males endémicos de nuestro urbanismo:

- Excesivas densidades edificatorias. A mayor intensidad edificatoria, mayor valor de los terrenos.

- Excesiva repercusión del precio del suelo en el precio final de la edificación y aparición de fenómenos especulativos.

EL CONTENIDO DEL DERECHO DE PROPIEDAD Y EL PRINCIPIO DE IGUALDAD. LAS POSTURAS DIFERENCIADAS EN LA COMISIÓN

La cuestión está directamente relacionada con la definición del contenido del derecho de

propiedad y, en este sentido, se han diferenciado claramente dos posturas en el seno de los debates de la Comisión:

- Los que han entendido que el derecho a edificar es una de las facultades inherentes y esenciales al derecho de propiedad y que la problemática se cifra en la cicatería de los planes urbanísticos para calificar suelo de posible urbanización y que, por ende, una política expansiva calificación del suelo sería la solución al problema.

- Los que entendemos que el derecho de aprovechamiento urbanístico debe corresponder a la comunidad que lo crea, por razones de buena ordenación urbanística, en el momento de aprobar los planes de ordenación y, por ello, no debe pertenecer a la propiedad del suelo por no formar parte de las facultades esenciales del derecho de propiedad, ya que la Constitución, en ninguna parte nada determina en tal sentido.

Tal y como se ha expuesto repetidamente en los debates de la Comisión, la primera postura no se sostiene cuando se manifiesta que, en general, en los municipios españoles sus Planes de Ordenación Urbanística tienen calificado, hoy día, mucho más suelo del estrictamente necesario para atender las demandas y, sin embargo, ello no ha hecho bajar el precio del suelo, por lo que no hay fundamento para pensar que por el hecho de calificar muchísimo más suelo del realmente necesario, ello provoque una reducción de dicho precio. Y es que, como tantas veces se ha repetido, lo que si hace reducir la repercusión del precio del suelo, no es disponer de mucho suelo calificado, sino del suficiente suelo ordenado, gestionado y urbanizado, de tal suerte que haya una adecuada relación entre este suelo dispuesto para ser edificado y las demandas del mercado.

Lo que si establece nuestra Constitución es el principio general de igualdad, y esa igualdad, hoy día, es más que relativa e imperfecta en los procesos de gestión urbanística, en relación con el precio final de los terrenos, con importantes consecuencias y efectos negativos.

En efecto, si se actúa por sistema de compensación o cooperación, los propietarios del suelo tendrán derecho al aprovechamiento urbanístico que les corresponda y al valor, en

el mercado, derivado de tales aprovechamientos.

Si, en cambio, se actúa por sistema de expropiación en unidades de ejecución o para adquirir terrenos destinados a sistemas generales o dotaciones locales, los propietarios tienen derecho a cobrar el justiprecio que les pertenezca conforma a las valoraciones legales.

En la práctica, ello supone, en tantos casos, unas diferencias enormes del valor de los terrenos, según se actúe de una u otra forma, que levante gritos de igualdad en los afectados por actuaciones urbanísticas cuando se llevan a cabo expropiaciones. Esta es nuestra experiencia constatada en diversas acciones, dificultades o finalmente desechadas por la reacción de los afectados que siempre se comparan con la mejor situación de aquéllos otros propietarios de suelo, posiblemente con situaciones de localización y ausencia de servicios urbanísticos parecidos, donde se ha actuado por compensación o cooperación con entrega de aprovechamientos urbanísticos a la propiedad.

LA POSICIÓN QUE SE HA DEFENDIDO

Partiendo de la proclamación, antes razonada, de que los derechos de aprovechamiento urbanístico, como algo virtual que son, deben pertenecer a la comunidad y no a la propiedad del suelo, se ha defendido una postura que pasaba por las siguientes líneas esenciales:

- A la propiedad del suelo le debe corresponder su valor actual o inicial, sin componente alguno de derecho de aprovechamiento urbanístico, corregido por su factor posicional.

- La actividad de producción de suelo es una necesidad pública y, por tanto, una función pública. Ahora bien, para su ejercicio en el ámbito de una economía de mercado se requiere de la libre concurrencia para la ejecución de las obras de urbanización, seleccionando en los correspondientes concursos públicos a aquellas empresas a las que se encargue la ejecución de las obras de urbanización, retribuyéndole sus costes con la entrega de una parte de los aprovechamientos urbanísticos.

- La repercusión del precio del suelo más urbanización en el final de las construcciones, sería la correspondiente a la suma del valor inicial del suelo, sin sobreprecios especulativos, y de los costes de urbanización.

- El sistema sería único e igualitario para cualquier actuación urbanística, en cuanto al régimen de adquisición del suelo, sea en desarrollos por unidades de ejecución para los distintos usos, sea para la obtención de suelo destinado a sistemas generales o dotaciones locales, acallándose de esta forma las voces de los que, posiblemente con algún fundamento, protestan por el hecho de sufrir expropiaciones a valores legales, por cuanto se comparan con la mejor suerte de aquéllos otros propietarios que, por permitirsele disfrutar de aprovechamientos urbanísticos, ven como sus terrenos valen enormemente más respecto a su valor inicial.

- Desaparecería el interés por las demandas continuas de recalificaciones de suelo, que siempre persiguen un aumento del valor de los terrenos.

Un sistema como el anterior se considera condición no única, pero sí necesaria para la consecución del objetivo final de que la repercusión del precio del suelo urbanizable en el precio final de las construcciones sea razonable. La segunda condición no puede ser otra que cada municipio asuma la responsabilidad y la función de producir el suelo suficiente para atender las demandas de desarrollos residenciales y para soporte de actividades productivas.

En realidad, sólo los que defienden que los terrenos sigan manteniendo el valor derivado de la atribución de los aprovechamientos urbanísticos permitidos por el planeamiento, con sus correspondientes repercusiones en el precio final de las construcciones, pueden oponerse a este sistema que, en definitiva, busca acabar con el beneficio injustificado de unos pocos, los propietarios del suelo, en perjuicio de unos muchos, los adquirentes de viviendas u otras construcciones.

LA SOLUCIÓN FINAL APROBADA. LOS PELIGROS QUE SE CIERNEN

Al no haber sido la anterior la posición hegemónica, si bien entendemos que fue

mayoritaria, no se ha integrado con toda su pureza en el documento final de informe aprobado por la Comisión.

En dicho informe final que, por lo demás, contienen indudables avances en otras materias, aparecen en los apartados de Estatuto de la Propiedad del Suelo y Valoraciones y de vehiculizar la iniciativa particular en los procesos de producción de suelo, como más relevante lo siguiente:

- Se va a seguir permitiendo a la propiedad del suelo el disfrute de aprovechamientos urbanísticos, con cumplimiento de los deberes legales correspondientes.

- Se pone énfasis, no obstante, en los procesos de ejecución indirecta que supongan la libre concurrencia de empresas a la hora de materializar una ordenación urbanística.

Mucho nos tememos que, aunque la incentivación de dichos procesos de ejecución indirecta a través de libre concurrencia de empresas, suponga un avance en la viabilidad

de los procesos de producción de suelo, sigan subsistiendo problemas porque:

- No desaparece el sistema de seguir atribuyendo a la propiedad del suelo derechos de aprovechamiento urbanístico.

- Va a seguir permaneciendo la problemática de la distinta valoración de los terrenos según se actúe por uno u otros sistemas y según se permita a sus propietarios disponer o no de aprovechamientos, con cuantos inconvenientes e intromisiones en el principio de igualdad se han comentado antes.

- El sistema de valoración contenido en el apartado 45 para suelos de nueva urbanización, lo será para el caso de adquisición de los mismos por expropiación, pero nada podrá impedir, en el libre mercado, y especialmente si se producen repuntes de actividad económica, que se reproduzcan fenómenos especulativos y de aumento del valor del suelo, si se actúa por otros sistemas.