

La transformación urbanística del suelo. Factores que inciden en el incremento de su valor

*SUMARIO: PRIMERA CIRCUNSTANCIA.—SEGUNDA CIRCUNSTANCIA.—
TERCERA CIRCUNSTANCIA.—POSIBLES CAMINOS DE SOLUCIÓN.*

Se ha extendido el debate teórico de si es el valor del suelo el que condiciona el valor de la vivienda como producto resultante de la transformación urbanística de dicho suelo, o, por el contrario, es la vivienda la que con sus facilidades actuales para ser vendida (sobre todo hipotecarias, de favorable situación económica de la población, y de rentabilidad favorable comparada de la inversión) determina el valor del suelo.

Creo que no puede establecerse una relación exacta entre ambos valores en una dirección determinada.

Por un lado, las expectativas de venta del producto final vivienda, en un mercado de continuo incremento del valor de la misma, determinan el valor del suelo que es preciso para desarrollarlas (por el método de valoración residual) pero, por otro lado, está en la raíz del proceso de planeamiento español producir unas expectativas de valor para el suelo que no dependen directamente de lo que en él se pueda construir y en última instancia vender.

Es mi intención señalar algunas de estas circunstancias que subyacen en el fondo del incremento, que generalizadamente entendemos como desmesurado, del precio del suelo apto para ser desarrollado inmobiliariamente.

PRIMERA CIRCUNSTANCIA

Los procesos técnicos y procedimientos jurídico-urbanísticos de transformación de suelo no urbanizable en suelo urbanizable en España son un factor de encarecimiento del suelo.

Dichos procesos se sustancian bien en la revisión y/o adaptación de los planeamientos generales, o bien en sus modificaciones puntuales, y conllevan elementos de incremento del valor del suelo por varias razones:

- Desde el planeamiento general es obligatorio establecer el aprovechamiento urbanístico de los suelos urbanizables, y ello confiere a dichos suelos urbanizables un valor económico urbano y no agrícola o rústico con independencia, en la práctica, de que dichos suelos sean desarrollados o no. Es no conocer la realidad de la gestión urbanística española el señalar que los planes determinan (o deben determinar) en qué plazo deben desarrollarse los suelos para su puesta en mercado, puesto que los mecanismos de sanción para los suelos clasificados y no puestos en ejecución en los plazos determinados son, en la práctica, inexistentes. La clasificación de nuevos suelos es, así, no una posibilidad de oferta de suelo urbanizado en el mercado en un plazo determinado sino solamente la atribución de un estatuto especial a gran número de suelos agrícolas.

Esta atribución de un nuevo estatuto distinto del de su condición agrícola, forestal o recreativa original genera unos valores expectantes que contaminan inexorablemente las transacciones de suelo y generan un «valor psicológico urbano» del suelo. Valor que en los momentos previos de la nueva clasificación no se deduce de los valores en venta de los posibles productos inmobiliarios sino estrictamente de la atribución de un sobrevalor sobre el agrícola por el mero ejercicio de la aprobación administrativa.

Pudiera parecer que las observaciones anteriores corresponden a una lógica inexorable e inmutable de la práctica urbanística, pero quiero recordar aquí que dicha práctica urbanística surge a mediados del siglo XIX por la necesidad de organizar la higiene y dignidad residencial de nuestras ciudades y no para atribuir aprovechamientos urbanísticos a los propietarios de suelo.

- La necesidad de fijar desde el planeamiento general cuáles son los suelos urbanizables y sus aprovechamientos urbanísticos exactos conlleva una enorme dificultad técnica en la redacción y tramitación de dicho planeamiento y, consecuentemente, alargamientos eternos en su aprobación. Ello supone grandes deseconomías en los procesos inmobiliarios industriales y con ello un incremento del valor de la materia prima, el suelo.
- La práctica urbanística establece con frecuencia procedimientos «subjetivos» para la clasificación de suelo en los nuevos Planes Generales. El procedimiento «objetivo» de clasificación (el ortodoxo) es el que valora mediante técnicas urbanísticas los suelos susceptibles de acoger

desarrollos urbanos. Con todo, el grado de indeterminación que se quiera, las técnicas objetivas valoran circunstancias tales como:

- Determinaciones de Planes Territoriales.
- Existencia de LICs, ZEPAS, espacios de valor ambiental, agrícola o paisajístico.
- Características geotécnicas, topográficas, geomorfológicas o de erosionabilidad de los suelos.
- Previsión de formación de hogares, natalidad o migraciones.
- Existencia de viviendas deficientes.
- Capacidades de los suministros de energía y de la eliminación de residuos.
- Disponibilidad de las redes de comunicación o previsiones de inversión en ellas.

En la práctica urbanística el procedimiento «subjetivo» de transformación de suelo no urbanizable en suelo urbanizable acude a los siguientes criterios:

- Disponibilidad de inversiones privadas inmobiliarias sobre suelos no urbanizables adquiridos para su desarrollo.
- Mayor simplicidad de la estructura de la propiedad (por la densidad de propietarios o por su disponibilidad para el desarrollo inmobiliario) que posibilite una más fácil gestión urbanística.
- Necesidad política de legalizar desarrollos urbanísticos generados al margen del planeamiento.

La realidad de nuestros planes generales es que contienen suelos urbanizables clasificados como tales por ambos procedimientos.

La insuficiente financiación de las Administraciones Locales lleva a éstas a utilizar procedimientos no «objetivos», desde el punto de vista técnico, de transformación de suelo y con ello a la práctica, cada vez más generalizada, de la apropiación de plusvalías (sustentada en el principio constitucional de participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por el planeamiento) ajenas a la interpretación razonable de que dicha participación se hace efectiva por la cesión de suelos dotacionales y del 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico. Esta actuación que se fija mediante la suscripción de Convenios Urbanísticos y se sustancia en las revisiones, o más frecuentemente en las modificaciones del planeamiento general, puede llegar al 50 por 100 de las plusvalías esperadas. Sin duda es este un factor de encarecimiento del suelo urbanizable generado tanto por la insuficiente financiación local como por la necesidad de determinar los suelos urbanizables desde el planeamiento general, sin que la práctica «negociadora» esté suficientemente regulada.

SEGUNDA CIRCUNSTANCIA

La práctica de la ordenación urbanística genera densidades residenciales que, valorando equivocadamente un primitivo higienismo, provoca despilfarro de suelo e insostenibilidad ambiental.

En la actual estructura jerárquica del planeamiento español, muy similar en las diferentes legislaciones autonómicas, se han consolidado algunos lugares comunes en la ordenación urbana que tienen su origen en visiones higienistas aparecidas como justa reacción a una situación de falta de salubridad de las ciudades en los primeros años del siglo xx. El Movimiento Moderno en arquitectura y planeamiento preconizaba la reivindicación de la luz, la correcta ventilación de las viviendas, la amplitud de los corredores de transporte y una extensión generalizada de las zonas verdes y recreativas sobre las cuales se disponían los edificios sobre «pilotis» para optimizar la utilización del suelo.

La calle como corredor, la rica imprevisibilidad de la escena urbana de condición medieval, la existencia de plazas recoletas o grandes plazas delante de iglesias o palacios, escondían tejidos residenciales insalubres y extremadamente densos que suscitaban el análisis y la crítica de reformadores sociales y generaron el estado de opinión preciso para la aparición del Movimiento Moderno en arquitectura. Como consecuencia del estado de opinión que induce el M. M., las reconstrucciones de posguerra tienden a seguir sus planteamientos, lo que se concreta en densidades de edificación mucho más bajas que en los cascos históricos y la aparición del concepto del estándar dotacional, esto es, la relación entre densidad residencial y necesidades de equipamientos colectivos.

Por otro lado, la extensión de los sistemas de vida norteamericanos configura un tipo de ocupación del territorio de baja densidad que como mimesis o penetración de la cultura americana, ha sido adoptado en España con furor y adaptación autóctona en la figura del adosado.

Básicamente estas dos circunstancias de origen cultural y sociológico han conducido a la adopción por la legislación española, ya desde 1956, de una disposición de densidad máxima de 70 viviendas por hectárea y de unas necesidades de cesiones de suelo para equipamientos y zonas verdes que pueden alcanzar hasta el 50 por 100 de los sectores de desarrollo urbanístico, dependiendo de las legislaciones del suelo autonómicas. Adicionalmente se ha consolidado la práctica urbanística de manejar en los nuevos desarrollos urbanos aprovechamientos de suelo que fluctúan entre el 0,3 y el 0,45 m² construidos por cada m² de suelo.

Estas circunstancias que generan extensiones de nuestras ciudades de baja densidad y gran ocupación de suelo, tienen como justificación para su diseño los sanos criterios del higienismo decimonónico, pero generan tres consecuencias que es preciso analizar con sosiego y sin prejuicios:

- Una alta ocupación del territorio con tensiones insostenibles sobre parajes de valor medioambiental.
- Unas necesidades de movilidad, pública y privada, mucho más elevadas que las de la ciudad tradicional, lo que supone una repercusión importante sobre el producto final en aquella parte de los costes que es inicialmente abonada por el promotor inmobiliario.
- Una repercusión de costes de urbanización y conexiones de servicios sobre cada m² construido que elevan sustancialmente el coste del producto final, esto es, la vivienda.
- Unas necesidades de mantenimiento, tanto para los usuarios finales como para los Ayuntamientos en muchos casos insostenibles.
- Una implicación de un número mayor de propietarios en el proceso de transformación de suelo, lo que supone mayores expectativas de obtención de plusvalías inmobiliarias y con ello un abandono de las actividades tradicionales de explotación agrícola, forestal o ganadera, y un incremento del factor psicológico de tensión al alza del precio del suelo que, como queda comentado, en una medida mayor de la imaginada, condiciona efectivamente dicho valor.

La baja densidad de nuestros nuevos desarrollos urbanos ha generado núcleos residenciales sin duda de mayor calidad en la vivienda, pero simultáneamente ha incrementado el valor del suelo y con ello de la propia vivienda, ha generado barrios de alta homogeneidad social y baja calidad de la vida comunitaria.

TERCERA CIRCUNSTANCIA

Sin entrar en los incrementos de valor del suelo que generan los mecanismos, a veces rocambolescos de la equidistribución, sí quiero señalar que los procedimientos para la determinación de parámetros de edificación y para la concesión de licencias urbanísticas son otro factor de encarecimiento innecesario del suelo y la vivienda.

Y ello es así no sólo por la falta de dotación técnica de muchas Administraciones Urbanísticas o por la incapacidad de los técnicos privados de plantear proyectos susceptibles de ser autorizados, sino por la complejidad y dificultad de interpretación de las Normas Urbanísticas de los Planes Generales y de las Ordenanzas Municipales de la Edificación, así como la descoordinación y dispersión de regulaciones técnicas que la redacción conocida del nuevo Código Técnico de la Edificación no parece en vías de solucionar y que, en su conjunto, generan retrasos cuando no oscuras prácticas que incrementan los costes de financiación del proceso de producción de la vivienda.

Como mero ejemplo señalaré que un estudio, en mi opinión muy correctamente planteado, de la Asociación de Promotores Inmobiliarios de Madrid, fijaba el coste anual del retraso en la concesión de licencias urbanísticas en el Ayuntamiento de Madrid en 40.000 millones de las antiguas pesetas.

POSIBLES CAMINOS DE SOLUCIÓN

No debo acabar estas consideraciones sin aportar algunas vías de solución a los problemas detectados:

1. Modificación del planeamiento español hacia una organización que defina una nueva estructura de las figuras de planeamiento similar a la que a continuación explico:

- Planeamiento territorial definidor básicamente de las limitaciones ambientales del crecimiento, de las grandes infraestructuras viarias, de transporte y básicas (de servicios) y de las dotaciones de carácter territorial.
- Planeamiento general municipal de carácter estratégico y no programador como el actual (Plan estratégico vs. Plan Programa).
El Plan Estratégico Municipal sería el definidor de las vocaciones políticas de crecimiento y transformación de la ciudad y su contenido sería el de la plasmación física de estrategias económicas y sociales, pero sin determinación jurídica concreta del contenido del derecho de la propiedad. Sería un plan soporte de acciones sectoriales coordinadas y de desarrollos urbanísticos.
- Proyectos urbanos, entendidos como concreción de las estrategias municipales sobre ámbitos parciales concretos. Sería en ellos donde se fija el contenido del Derecho urbanístico de la propiedad, donde se determinan aprovechamientos y densidades, ordenación urbana, inversiones locales de urbanización y conexión de redes, y mediante su gestión se equidistribuye y se ceden dotaciones y aprovechamientos municipales.

Una estructura de planeamiento como la descrita llevaría la fijación del valor urbanístico del suelo al momento de la toma de decisión de la inversión inmobiliaria dando un papel más relevante a la propiedad en su función emprendedora que en su función especulativa. No es aventurado opinar que una situación de planeamiento como la descrita evitaría valores expectantes en la formación del valor del suelo y conduciría a estos hacia magnitudes de repercusión en la composición del producto final (la vivienda, por ejemplo) de menor relevancia que en la actualidad.

2. Además de por otras razones que no son objeto de estas consideraciones, es imprescindible una reordenación de la financiación local y de la definición de sus competencias en la dinamización y control del desarrollo urbano. En particular es precisa una definición exacta de cuál es el papel de las Administraciones Públicas en la apropiación de plusvalías generadas por el planeamiento, no sólo por el incremento sobre el valor del producto final que hoy suponen prácticas (mediante una utilización laxa del Convenio Urbanístico) de «donaciones» por parte de agentes urbanizadores, sino para asegurar un marco homogéneo (y en consecuencia una seguridad jurídica) en el desarrollo urbanístico. Estoy convencido de que los agentes industriales en el sector inmobiliario prefieren una adecuada regulación de su actividad que la incertidumbre sobre los «extracostes» actualmente existente.

3. Debe extenderse el debate sobre la densidad que se está produciendo en el ámbito urbanístico-académico al marco de las decisiones urbanas, esto es, a la política autonómica y local, intentando recuperar en nuestras legislaciones la referencia, en mi opinión insustituible, de la ciudad compacta europea.

4. Debería propiciarse una cultura de la sencillez (que no de la simplicidad) en la redacción de Normas Urbanísticas y Ordenanzas Municipales y un esfuerzo en la unificación de terminologías y procedimientos, todo ello bajo la convicción de que la práctica urbanística española tiene la suficiente madurez como para que la imprescindible regulación de su actividad no esté inspirada en la desconfianza de las Administraciones hacia los agentes intervinientes en el proceso de transformación y crecimiento de nuestras ciudades.

ENRIQUE BARDAJÍ ÁLVAREZ
Arquitecto Superior