

La producción de suelo urbanizado como objetivo de la actuación urbanística

Fernando Gaja i Díaz

Doctor Arquitecto, Profesor Titular de Urbanismo, Universidad Politécnica de Valencia. Redactor de diversos planes urbanísticos, tanto de ámbito general como parciales, especialmente en cascos históricos. Profesor invitado y de cursos de doctorado en universidades europeas y latinoamericanas. Autor de libros y artículos en el campo de urbanismo, la vivienda de promoción pública, los conjuntos históricos, el planeamiento urbanístico y la historia urbana.

Este artículo analiza la experiencia de aplicación de la legislación urbanística vigente en la Comunidad Autónoma Valenciana desde 1994, centrándose en los resultados obtenidos hasta la fecha y en el estudio del caso de la ciudad de Valencia. Los principales resultados incluyen: (i) el aumento vertiginoso del suelo en proceso de urbanización; (ii) la modificación de la estructura de la promoción inmobiliaria, que supone un incremento de la promoción privada con respecto a la pública; (iii) los efectos ambiguos sobre el incremento de la competencia, junto con los efectos positivos en la reducción de inversiones iniciales en la adquisición de los suelos; (iv) los problemas derivados del modo de fijación de la retribución del urbanizador, que parece actuar en una posición de fuerza; (v) la reducción de los costes medios de urbanización, aunque no parece que ello repercuta en una reducción de los precios; (vi) la escasa calidad del espacio urbano generado. Las conclusiones apuntan algunos problemas, entre los que se incluyen la posibilidad de consolidación de un mercado oligopólico, el hecho de que los precios no hayan bajado y la competencia sea escasa, la discrecionalidad en la adjudicación, o la pérdida de capacidad de dirección de los procesos urbanísticos por parte de la administración.

This article analyses the experience in the application of the town planning legislation in force in the Autonomous Community of Valencia since 1994, focussing on the results obtained to date and on the study of the case of the city of Valencia. The main results include: (i) the exorbitant increase in the price of land in the process of urban development; (ii) the changes in the structure of real estate promotion, to the advantage of private over public promotion; (iii) the ambiguous effects on increased competitiveness, together with the positive effects on the decrease in initial investments when acquiring land; (iv) problems arising from the way the fees of the town planner are established, the latter appearing to act from a position of power; (v) the decrease in mean town planning costs, although this does not appear to be reflected in a price decrease; (vi) the poor quality of the urban space produced. The conclusions point to several problems, including the possibility of the consolidation of an oligopolistic market, the fact that prices have not decreased and that there is little competition, the discretionary nature of contract awards, or the administration's loss of management capacity where town planning is concerned.

1. INTRODUCCIÓN: EL CASO VALENCIANO

El aspecto más destacable de la actividad urbanística en el país valenciano en los últimos diez años tiene que ver más con la gestión, con las innovaciones para la ejecución del planeamiento, que con la ordenación urbanística propiamente dicha. Las consecuencias de estos cambios ya son perceptibles. En efecto, la producción de suelo urbanizado en el país valenciano en los últimos cinco años supera cualquier precedente y/o previsión. Las explicaciones que remiten a un ciclo económico expansivo, particularmente espectacular en el sector inmobiliario, son insuficientes. La conjunción de esa coyuntura económica con un nuevo marco normativo urbanístico de ámbito autonómico nos permite entender mejor lo que está pasando. Estos son los objetivos de este artículo: hacer balance de cinco años de aplicación de la nueva legislación urbanística valenciana, formular un modelo interpretativo de los procesos de construcción del espacio urbanizado y, finalmente, establecer algunas conclusiones así como previsiones acerca de los escenarios futuros.

2. LA LRAU Y LA DINÁMICA INMOBILIARIA

2. 1. La situación precedente

En esencia, y en lo que ahora nos interesa, las anteriores leyes urbanísticas estatales partían del axioma de que los propietarios del suelo están obligados a desarrollar la urbanización. Si bien introdujeron una limitación al *ius aedificandi* –una ruptura histórica que las legislaciones del siglo XIX no habían conseguido imponer– compensaron esta limitación al atribuir a los propietarios del suelo en exclusiva los deberes y derechos derivados de la urbanización, lo que la ley llamó *cargas y beneficios de la acción urbanizadora*.

En el contexto en que la Ley del Suelo de 1956 fue promulgada, no podía ser de otra manera. En plena etapa autárquica, con una situación económica crítica que desembocará en el denominado Plan de Estabilización de 1959, en el que finalmente el Régimen aceptará la liberalización económica y el abandono del propio modelo autárquico, el sector inmobiliario se encontraba descapitalizado, infradesarrollado, y no sólo no podía actuar como el motor del desarrollo urbano, sino que, por el contrario, necesitaba al estado para su consolidación y capitalización. En los años sesenta, las cosas cambiaron: el apoyo público –vía encargos y financiación–, la apertura al capital exterior, el aumento generalizado de los niveles de consumo, la demanda del turismo... permiten el lanzamiento de un sector inmobiliario que crecerá de forma imparable, hasta llegar a la situación actual.

La ecuación básica de la Ley Estatal del Suelo de 1956 era bien sencilla: la asunción de las cargas urbanísticas –que en principio eran de tres tipos: a) el costeamiento de las obras de la urbanización; b) la cesión de los suelos destinados a dotaciones públicas; y c) posteriormente, desde 1976, la cesión (“devolución”) de una parte del aprovechamiento lucrativo a la administración actuante– comportaba el disfrute de los beneficios derivados de la urbanización, limitados a los propietarios de suelo iniciales. Este modelo apoyado en capitales públicos, productor de vivienda barata, sin apenas exigencias, funcionará durante varias décadas, no sin desajustes, contradicciones y enfrentamientos, pero será, en definitiva, una estructura perfectamente útil para el desarrollo del capitalismo español, de su sector inmobiliario.

Pero, medio siglo después, el contexto habrá evolucionado de forma tan radical que ese marco empezará a ser impugnado, en gran medida por quienes habían sido sus beneficiarios directos. Ya desde principios de los años noventa, con gobiernos socialistas, se produjeron varios intentos de modificar el marco normativo. Curiosamente estos ensayos fallidos no apuntaron en la dirección deseada por los principales agentes económicos, sino precisamente en la contraria: imponiendo más restricciones a la acción urbanizadora, aumentando las cargas, atacando las retenciones especulativas, pero sin alterar lo que las grandes inmobiliarias deseaban: el estatuto de los propietarios fundiarios, su papel central en el desarrollo urbano. La estrategia podía ser considerada correcta desde un punto de vista social, pero se enfrentaba, en una situación de debilidad política, a los deseos de un sector inmobiliario que ya no era el raquíto aparato de los años cincuenta.

2. 2. La promulgación de la LRAU (1994)

La anulación de la ley urbanística estatal de 1992, hecha pública en 1995, tiene lugar cuando el gobierno autónomo, socialdemócrata, en unos de sus últimos actos legislativos antes de perder las elecciones en 1995, ya había promulgado pocos meses antes la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística. Es un caso atípico, porque pocos gobiernos autónomos dictaron normas con el calado y alcance de esta iniciativa, en abierta ruptura con lo que constituía una línea de continuidad desde 1956. El caso valenciano, todavía muy reciente (de hecho lleva tan sólo cinco años en prueba) ha despertado un cierto interés en el resto del estado y, a juzgar por los aparentes resultados, es considerado como un éxito sin paliativos.

¿Qué es lo que cambia este texto legal? Al margen de otras modificaciones menores, la ley altera los papeles asignados a los agentes que intervienen en la construcción del espacio urbanizado, las relaciones que entre ellos establecen. En la LRAU el protagonismo, la posición hegemónica, se transfiere de los propietarios del suelo a los agentes promotores de las operaciones inmobiliarias, los que la ley llama “Urbanizadores”. Las leyes estatales, como ya hemos mencionado, suponían que los propietarios del suelo eran quienes debían llevar adelante el proceso de producción del espacio urbanizado, apropiándose en consecuencia de las plusvalías generadas en ese proceso, si bien una parte debía reintegrarse a la comunidad, repartiéndose el resto. La LRAU quiebra este principio, fuertemente arraigado en el urbanismo estatal, de la equidistribución de los beneficios y las cargas¹. En la realidad, lo que había venido ocurriendo era que los propietarios sí asumían los beneficios –las rentas– derivadas de la conversión, sobre el papel, de sus suelos rústicos en urbanos sin que, paralelamente, asumieran los costes necesarios para que ese cambio se materializara en la dotación de equipamientos e infraestructuras.

Las distintas leyes urbanísticas han incorporado diagnósticos de los procesos urbanos, frecuentemente sesgados para justificar las propuestas que presentaban en sus Exposiciones de Motivos y Preámbulos. La LRAU no podía ser de otra manera. Su largo preámbulo está dirigido a demostrar la incapacidad de los propietarios del suelo para acometer el proceso de urbanización y la necesidad de sustituirlos por agentes profesionalizados: los *urbanizadores*. Su eliminación se sanciona y no se oculta: “Esta nueva orientación presupone que al

¹ Algunos autores han querido ver en este principio una materialización del valor moral de la equidad. En mi opinión, sería más acertado analizarlo desde la consideración de la condiciones de desarrollo del sector inmobiliario.

propietario de terrenos, en cuanto tal, no le es exigible razonablemente que asuma el papel protagonista que le atribuyó la legislación histórica.” Despojados los propietarios del suelo de su “derecho y deber” de urbanizar, ¿a quién se le traspasa? La LRAU reserva nominalmente esta facultad a la administración pública, pero la opción de delegar esta actividad en la iniciativa privada sobresale como la alternativa querida, deseada y fomentada: “La actividad urbanística es una función pública cuya responsabilidad debe reclamarse a los poderes públicos y no a los propietarios de terrenos. Esta función pública requiere una inversión económica importante y una actividad gestora de dicha inversión. Por tanto, sin perjuicio de su carácter público *es también una típica función empresarial.*”

“La actividad urbanística es una función pública cuya responsabilidad debe reclamarse a los poderes públicos y no a los propietarios de terrenos. Esta función pública requiere una inversión económica importante y una actividad gestora de dicha inversión. Por tanto, sin perjuicio de su carácter público *es también una típica función empresarial.*”

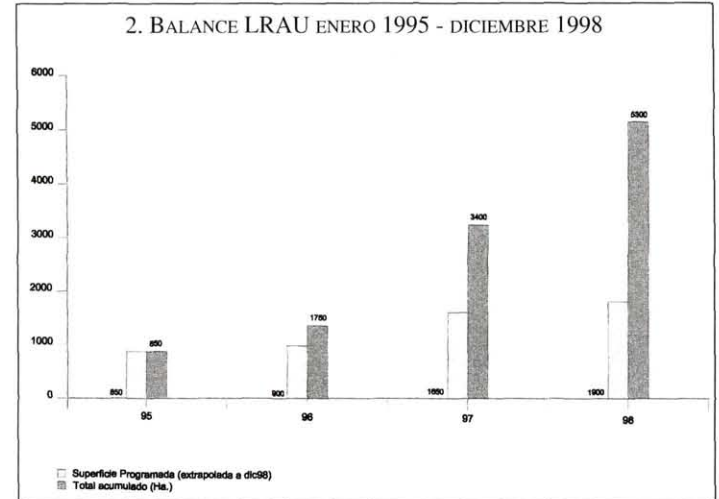
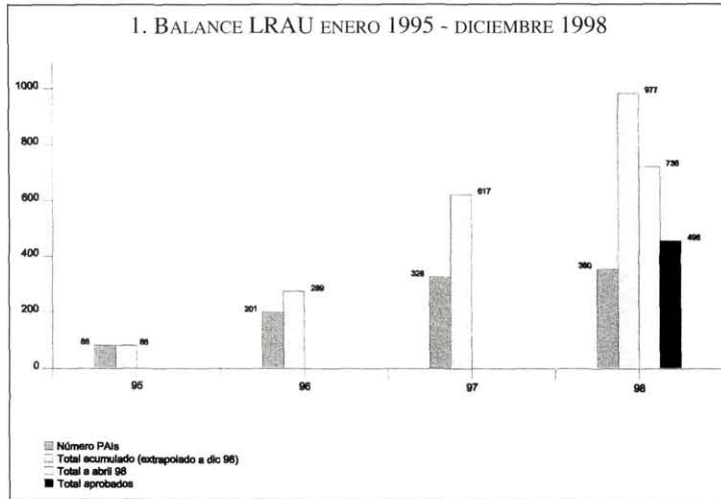
Estamos asistiendo a la promulgación de un texto, en cierto modo, revolucionario: un texto que plantea mecanismos para transferir rentas (urbanas) de los terratenientes a los fabricantes de vivienda –por supuesto que no de los propietarios de los medios de producción a la colectividad–. En cierto modo, una “revolución burguesa”, de unos detentadores de riqueza quasi feudal a otros más “eficientes”, más “productivos”. Leyendo la LRAU uno tiene, a veces, la sensación de encontrarse frente a un texto “desamortizador”. Salvando todas las distancias (y las reticencias) que se quiera, poco ha faltado para calificar de “manos muertas” a los propietarios del suelo urbano durmiente o inactivo². Si el TRLS 1992 hablaba de “poner la propiedad a trabajar” –lo que en el fondo equivalía a mantener la intención de hacer de todo propietario un urbanizador–, la LRAU renuncia a este objetivo y, por contra, se propone “incorporar el capital a la producción de suelo urbanizado”. Un cambio radical de filosofía, de objetivos. Los propietarios, considerados elementos parasitarios en el proceso de producción de la ciudad, son sacrificados en beneficio de los promotores profesionalizados, una forma eufemística de describir a las empresas mercantiles, de producción en régimen de “mercado”³.

Estamos, en definitiva, en presencia de la aplicación al campo del urbanismo del denominado Proyecto de Modernización. Este Proyecto es la representación contemporánea de la ideología productivista, del progreso identificado con crecimiento cuantitativo. Planteamientos que la LRAU asume y enuncia sin disfraces: “Todos estos problemas pueden sintetizarse en uno. En nuestra comunidad se urbaniza poco en relación con lo que se edifica.” Esta frase resume la intención fundamental de la LRAU: incrementar la producción de suelo urbanizado. En este sentido, podemos afirmar que la LRAU sigue siendo una ley desarrollista, en el peor sentido del término: busca aumentar la inversión en urbanización, desde la hipótesis de que la mayor oferta resultante presionará los precios a la baja, formulación que posteriormente comprobaremos se revela como falsa. En el fondo, este planteamiento es bastante similar a la tradicional hipótesis en que se han basado las legislaciones urbanísticas estatales: aumentar la oferta como vía para reducir los precios. La diferencia, y no es nimia, estriba en que en esta ocasión se distingue entre suelo planeado y suelo urbanizado.

Diversos estudios llevados a cabo por encargo de la Dirección General de Urbanismo de la Generalitat Valenciana demostraban la existencia de una sobre oferta de suelo urbano o urbanizable planeado, capaz de albergar el doble de la población y las actividades actualmente ubicadas en el país valenciano. No se estaba en presencia, concluían dichos estudios, de un problema de déficit de oferta de suelo planeado, sino de falta de inversiones capaces de llevar esas determinaciones del papel a la realidad. Y a eso se dirige de forma declarada la LRAU: a fomentar la inversión de quienes pueden hacerlo que no son, en términos generales, los propietarios del suelo, sino los empresarios promotores inmobiliarios. Por tanto, no es ninguna descalificación prejuiciada el decir que estamos ante una ley hecha para que los empresarios inmobiliarios puedan desarrollar su labor.

2 Por otra parte, no deja de ser sorprendente en una ley de ámbito valenciano, la afirmación de la LRAU de que “El terrateniente era, comprensiblemente, el potentado”. La estructura de la propiedad en la mayor parte del país valenciano está muy lejos de este escenario de grandes terratenientes “potentados”, de regusto mesetario o centralista.

3 No debe pasarse por alto el escaso peso atribuido a los agentes sociales en este nuevo reparto de papeles, revelador de quiénes son los directamente beneficiados por este nuevo orden; ni tampoco silenciarse la entusiasta acogida que la LRAU ha recibido tanto por parte de la clase empresarial, como por los partidos de la derecha, que desde la oposición la atacaron –sin demasiado convencimiento, la verdad– y que ahora en el gobierno son sus principales valedores.



2. 3. Los Programas de Actuación Integrada (PAI), piezas clave para el traspaso de poderes (y rentas)

La pieza clave para la aplicación de la LRAU es el PAI, el Programa para el Desarrollo de una Actuación Integrada. El PAI es un figura de gestión urbanística que tiene por finalidad la programación de un suelo urbanizable y el aseguramiento de compromisos inversores en unos plazos señalados. Es un instrumento que incluye la totalidad de los planes y documentos necesarios para completar el desarrollo y ejecución de una ordenación: efectuando las cesiones, repartiendo los aprovechamientos y proyectando la obra urbanizadora, tanto si se ejecuta por gestión indirecta, es decir privada, como por gestión directa, es decir pública. En todo caso, se trata de garantizar la disponibilidad de unas inversiones, en la primera opción, mediante capitales privados debidamente afianzados y, en la segunda, mediante consignaciones presupuestarias. Es ésta una novedad fundamental: convertir a los PAI's en documentos ejecutivos de inversión.

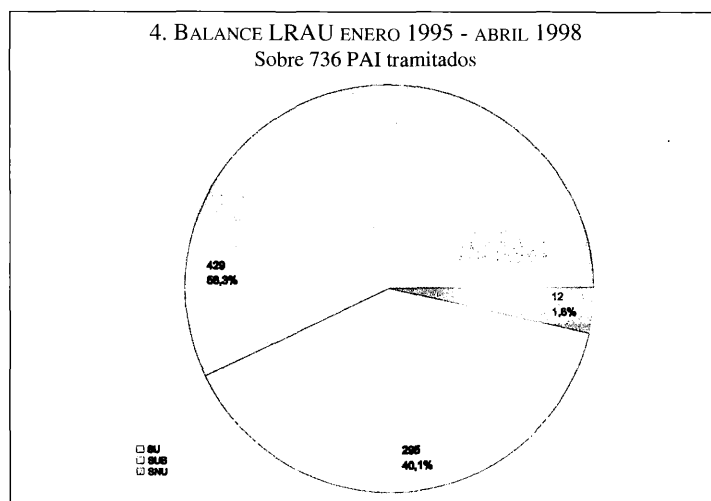
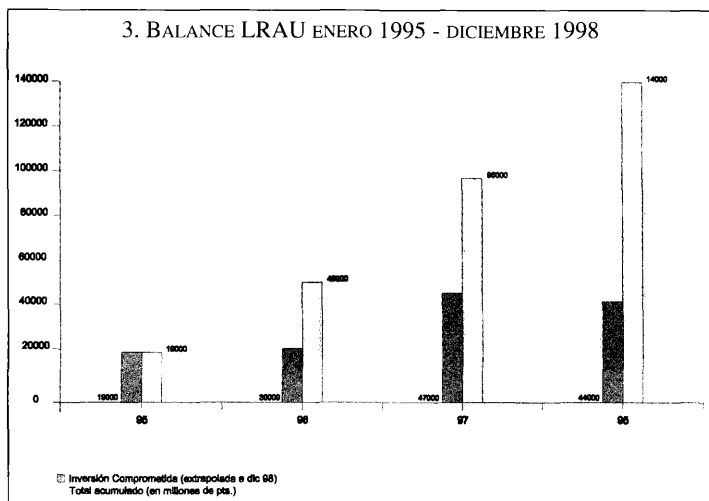
El desarrollo de un PAI es una operación a tres bandas, en la que intervienen a) la administración pública, dirigiendo y controlando el proceso; garantizando que son respetados los derechos de todos los intervinientes, asumiendo en definitiva un papel de árbitro y garante de la legalidad; b) el urbanizador, como empresario que, previo concurso público, asume la implementación de la operación, costeando la inversión y ejecutando las obras de urbanización establecidas; y c) los propietarios del suelo que, salvo que decidan actuar como urbanizadores, tienen un papel bastante escaso, limitándose a recibir, a cambio de sus iniciales terrenos, unas parcelas urbanizadas o, alternativamente, una compensación monetaria.

El procedimiento puede iniciarse a petición de un posible urbanizador o a iniciativa de la administración; en ambos casos, mediante la presentación de la denominada Alternativa Técnica. Aceptada esta posibilidad por el ayuntamiento, sigue un plazo de exposición al público de veinte días, prorrogable por otros veinte, si en los primeros cinco otro urbanizador competidor manifiesta su deseo de concurrir. Transcurridos estos plazos, tiene lugar la presentación de las Proposiciones Jurídico-Económicas (en cinco días) y, finalmente, la selección del urbanizador concesionario. Un proceso casi sumarial y dotado de pocas garantías. Aprobado el PAI, el urbanizador debe ejecutar las obras y operaciones en el plazo previsto (un máximo de cinco años, que se reduce a tres en los casos de adjudicación preferente, cuando la participación de los propietarios del suelo en la propuesta supera el 50%), o en otro menor si a ello se ha comprometido al obtener la concesión.

3. BALANCE DE LA LRAU

Tras cuatro años de aplicación de la LRAU, el balance oficial no puede ser más positivo, incluso triunfalista podríamos decir. Los datos agregados, el análisis puramente cuantitativo no deja lugar a dudas. El número de actuaciones se ha incrementado de forma espectacular,

“Y a eso se dirige de forma declarada la LRAU: a fomentar la inversión de quienes pueden hacerlo que no son, en términos generales, los propietarios del suelo, sino los empresarios promotores inmobiliarios. Por tanto, no es ninguna descalificación prejuzgada el decir que estamos ante una ley hecha para que los empresarios inmobiliarios puedan desarrollar su labor.”



cualquiera que sea la variable de comparación que se seleccione. Intentando no abrumar con demasiadas cifras, vamos a repasar resumidamente este balance.

3. 1. La cantidad de suelo en urbanización

Se mire como se mire, la cantidad de suelo en urbanización y, por tanto, el número de viviendas potencialmente edificables, ha aumentado vertiginosamente.⁴

Número absoluto de PAI's: entre 1990 y 1994, la media de las actuaciones poligonales se situaba en unas cuarenta por año; esta cifra asciende a 244 para el período de 1995-1998, un aumento de más de un 600%. De ellos, aproximadamente un 79% son residenciales y cerca de 19% industriales, con apenas un 2% de terciarios (véase cuadro 1).

Superficie total a urbanizar: la superficie total urbanizada o en urbanización ha crecido de forma espectacular. Éste es, sin duda, el dato más importante: el total acumulado en todo el país valenciano alcanza la cifra de 5.300 ha. Estos suelos en urbanización podrían albergar un total cercano a las 200.000 viviendas en un plazo de 3 a 5 años (véase cuadro 2).

Inversión: por su parte la consideración de la inversión total (que se sitúa en unos 140.000 m/Ptas.) confirma el aumento de la actividad urbanizadora (véase cuadro 3).

Número de PAI's por clases de suelos: la mayoría de las actuaciones se han producido en suelo urbano, pero este dato es equívoco, ya que su superficie agregada no es mayoritaria. Gran parte de las actuaciones en suelo urbano corresponden a pequeñas Unidades de Ejecución provenientes de las anteriores legislaciones que han sido adaptadas a la LRAU (véase cuadro 4).

3. 2. ¿Quién urbaniza?

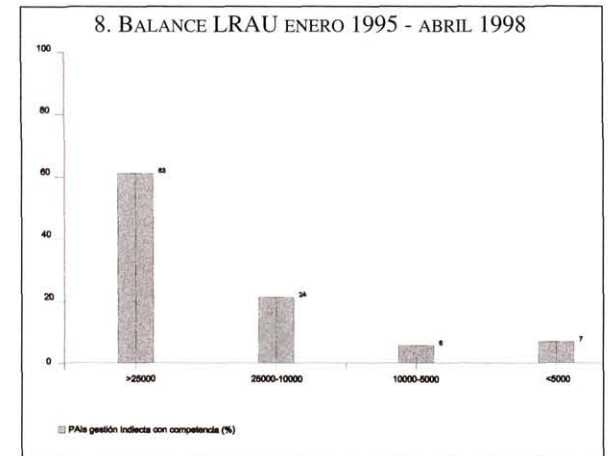
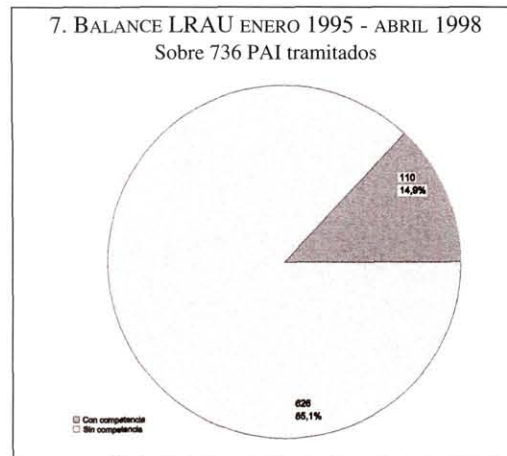
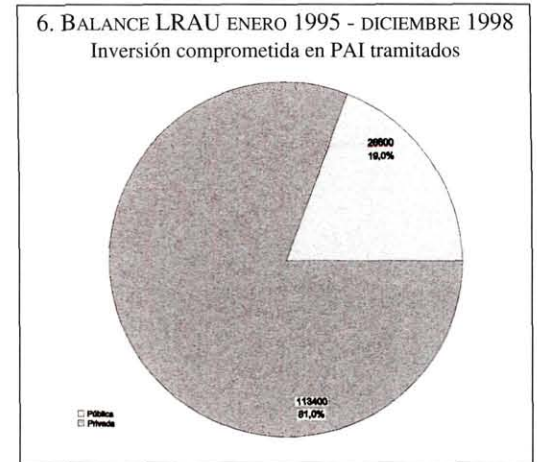
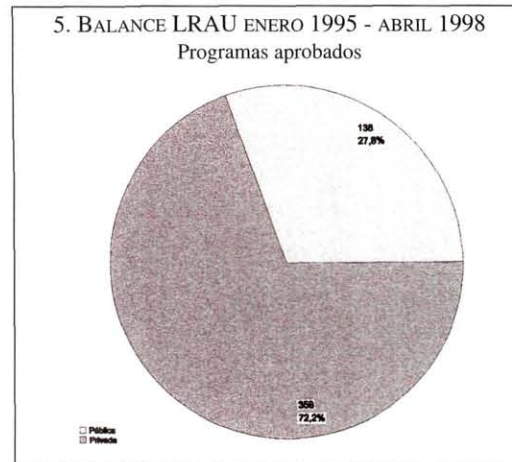
Tipo de gestión: si consideramos ahora quién urbaniza observaremos un cambio en el protagonismo entre la empresa privada y la administración pública. Entre 1990 y 1994, las actuaciones se repartían aproximadamente por mitades entre los operadores públicos y privados. En cambio, entre 1995 y 1998, el reparto se sitúa en un 70/30 privado/público (véase cuadro 5).

Proporción de inversiones: proporción que se confirma si en lugar del número de actuaciones consideramos la inversión de los distintos agentes (véase cuadro 6).

3. 3. ¿Hay realmente competencia?

El establecimiento de la competencia es uno de los objetivos declarados por la LRAU. A tenor de los resultados, este objetivo está lejos de alcanzarse: sólo en un 15% de los PAI's

⁴ Todos los datos estadísticos que se mencionan a continuación proceden del Banco de Datos de la COPUT (Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transport) de la Generalitat Valenciana.



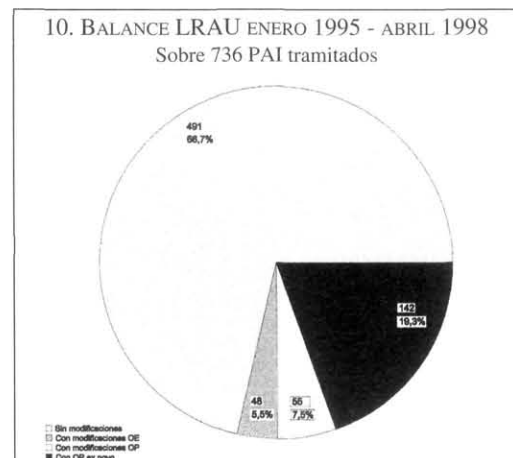
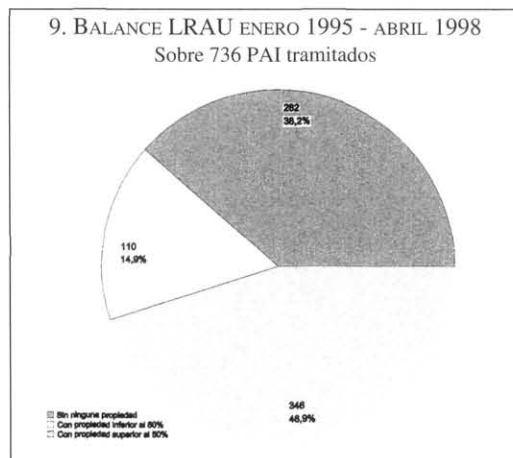
tramitados hubo competencia. Sin embargo, el análisis de la competencia por tamaño de los municipios revela que ésta sí ha existido en los municipios mayores (en un 63% de los casos), pero está casi ausente en los menores. En cambio, resulta interesante destacar que en casi un 40% de los PAI's tramitados, el urbanizador no disponía de ninguna propiedad: este es otro de los objetivos de la LRAU, es decir, evitar que los promotores inmobiliarios tengan que hacer frente a grandes inversiones de compra de suelo previas a la construcción o urbanización y, a la vista de los resultados, este objetivo sí parece haberse cumplido (véase cuadros 7, 8 y 9).

“El PAI es un figura de gestión urbanística que tiene por finalidad la programación de un suelo urbanizable y el aseguramiento de compromisos inversores en unos plazos señalados. Es un instrumento que incluye la totalidad de los planes y documentos necesarios para completar el desarrollo y ejecución de una ordenación”

3. 4. Los nuevos mecanismos no alteran la ordenación vigente

Por último, el análisis de los casos tramitados revela que, pese a que exista la posibilidad, el desarrollo de los PAI's no ha alterado significativamente las ordenaciones urbanísticas previas. Sólo en un 7% de los casos hay alteraciones sustanciales de la Ordenación Estructural (véase cuadro 10).

Los datos estadísticos son concluyentes: a) se está urbanizando mucho más suelo; b) en muchos casos los urbanizadores no son propietarios de suelo; y c) en los municipios pequeños no parece existir competencia. Al margen de la valoración de estos datos, vamos a considerar algunos problemas que suscita la aplicación de la LRAU y que escapan a la pura estadística.



3. 5. Algunos problemas que suscita la aplicación de la LRAU

3. 5. 1. La retribución del urbanizador

La retribución del urbanizador (R_u), normalmente el porcentaje de los solares resultantes que el urbanizador recibe como pago de su inversión, la calcula el propio urbanizador, como el cociente entre el coste unitario en la actuación por el valor unitario de la repercusión del suelo. El hecho de que quien lo fija sea el propio interesado ha generado no poca polémica. Se argumenta en su favor que, en un régimen de mercado no regulado, el empresario calcula el margen de beneficio de su actividad mercantil, que luego está sometido al refrendo del mercado, sustituido en este caso por la competencia entre urbanizadores. Pero ya hemos visto que en la mayoría de los casos no hay competencia y, además, el urbanizador no es un empresario puro, sino un concesionario.

En la realidad se dan frecuentes casos en que los que se “hinchán” los costes y se reducen las repercusiones. Hay que tener en cuenta que en la fórmula de cálculo, el numerador corresponde al presupuesto del Proyecto de Urbanización más todos los demás gastos que puedan imputarse a la operación, mientras que el denominador es la repercusión del suelo sobre el precio de venta del producto edificado. Las críticas y las denuncias sobre la posición hegemónica del urbanizador son frecuentes, y aunque se aduce, a la contra, la existencia de mecanismos correctores como la fiscalización de la administración pública, la competencia –escasa, sólo con efectos reales en los grandes PAI’s–, la posibilidad de petición de peritajes contradictorios por parte de los propietarios e, incluso, la opción del pago en metálico al urbanizador por parte de los propietarios, en la realidad sí parece que el urbanizador actúa desde una posición dominante.

3. 5. 2. Costes medios de urbanización

Los datos de la COPUT, reflejados en la tabla I, revelan que los costes medios unitarios de repercusión alcanzan para los suelos urbanizables residenciales valores entre las 4.500 a 8.000 pts/m² –las cifras medias para la ciudad de Valencia son muy superiores como veremos posteriormente–. Con una retribución del urbanizador que se sitúa habitualmente alrededor del 50% significa que el valor unitario del suelo listo para edificar oscila entre las 9.000 y las 16.000 pts/m². Si el objetivo de la LRAU es la producción a bajo coste de suelo urbanizado podemos afirmar que, sin duda, este objetivo se está cumpliendo. Otra cosa es que esa bajada de los precios de producción por parte del urbanizador repercuta en un descenso en los precios de mercado en las transacciones de suelo urbanizado de edificación finalmente producida.⁵

⁵ Para los suelos industriales el valor es de unas 6.000, de unas 14.000 para los terciarios y de unas 17.000 para los comerciales. Omitimos la consideración de los datos para estos suelos que revelan un paralelismo con el uso dominante: el residencial.

3. 6. 2. Plazos de tramitación y ejecución

Los plazos hasta la adjudicación que se deducen de los bancos de datos oficiales son de siete meses como media global, que sube a trece en la ciudad de Valencia. Pero este plazo no es el definitivo para que se puedan acometer las obras, ya que es habitual que el urbanizador no

TABLA I: PAIS'S RESIDENCIALES APROBADOS

Clase suelo	Nº	Sup. (ha)	Viv.	Coste (M pts)	índice edif.	pts/m²suelo	pts/m²techo
Intensivo	207	399	56.852	17.506	1,43	4.388	3.079
Medio	19	66	3.134	2.106	0,47	3.182	6.719
Extensivo	37	209	5.567	2.806	0,27	1.342	5.041
Total SU	263	674	65.553	22.418	0,97	3.325	3.420
Intensivo	60	840	56.248	31.539	0,67	3.755	5.607
Medio	29	410	20.434	9.192	0,50	2.241	4.498
Extensivo	36	763	18.772	15.092	0,25	1.979	8.040
Total SUB	126	2.013	95.453	55.824	0,47	2.773	5.848
Intensivo							
Medio	1	26	1.398	653	0,55	2.545	4.668
Extensivo	1	10	184	241	0,18	2.420	13.107
Total SNU	2	36	1.582	894	0,44	2.510	5.652
Total	39	2.723	162.588	79.136	0,60	2.907	4.867

Nota: las edificaciones tomadas como referencia son las siguientes:
Intensiva: i. e. > 0,65; Media: 0,45 < i. e. < 0,65; Extensiva: i. e. < 0,45.

incluya en el PAI el proyecto de reparcelación, con lo que cabe añadir un período de cuatro a seis meses para su aprobación, que llega a los seis o siete si sólo se presentó Anteproyecto de Urbanización en la Alternativa Técnica. Por otra parte, los plazos indicados en los bancos de datos oficiales son equívocos ya que sólo se refieren a los PAI's aprobados –los que no suelen haber encontrado dificultades para su aprobación– y no consideran los casos, bastante frecuentes, en que la documentación tramitada no es realmente integral. En suma, el plazo total de tramitación hasta la aprobación del PAI puede fácilmente llegar a 20-24 meses, por lo que el proceso completo, hasta la obtención de solares, sin prórrogas, puede rondar los 48 meses.

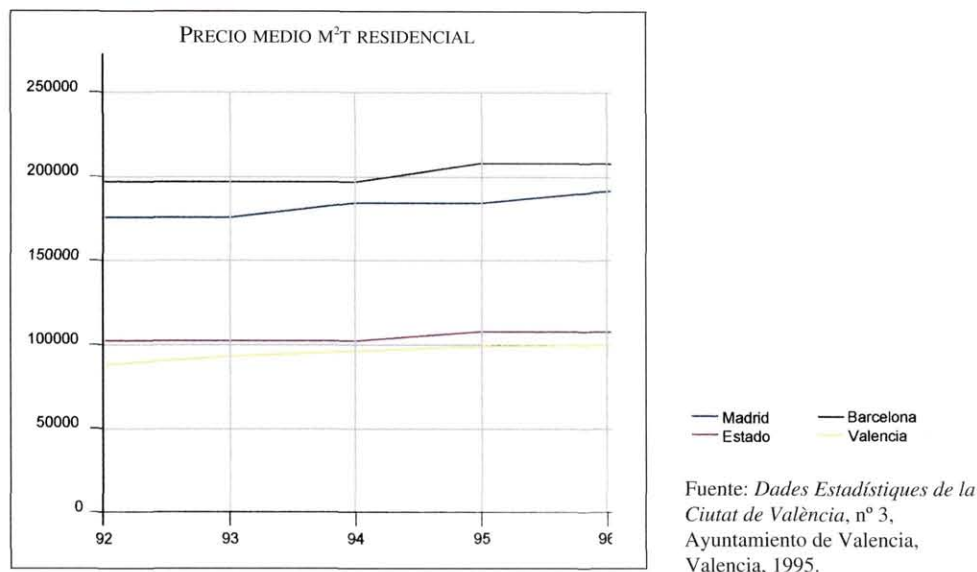
4. CASO DE ESTUDIO: LA CIUDAD DE VALENCIA

Vamos a considerar con más detalle el proceso de urbanización contemporáneo de la periferia de la ciudad de Valencia. El caso tiene especial interés porque se trata de uno de los principales “bancos de pruebas” de estos nuevos instrumentos urbanísticos que alteran en profundidad las relaciones entre propietarios del suelo, promotores inmobiliarios y administración pública. Previamente, me gustaría plantear brevemente algunas cuestiones singulares que caracterizan el panorama urbanístico de la ciudad de Valencia; después haremos balance de las actuaciones, para finalmente considerar los resultados formales.

4. 1. ¿Por qué los precios medios inmobiliarios son inferiores a la media estatal?

Aunque los datos son irrefutables (los precios medios inmobiliarios en la ciudad de Valencia son sensiblemente inferiores a la media estatal), señalemos de entrada que no existe una explicación o un modelo teórico para este fenómeno. Intentaremos apuntar algunas razones:

1. Estructura de la propiedad fundiaria: una extrema división de la propiedad del suelo, que no permitía la gestión por el sistema de compensación, hubiera conducido al bloqueo de los 33 Planes Parciales que la ciudad de Valencia tenía aprobados antes de la revisión del PGOU de 1988, si la norma habitual de la administración no hubiese sido la concesión de licencias de edificación siempre que se garantizara la existencia de los servicios urbanos básicos –acceso rodado, saneamiento, suministro de agua y electricidad–.
2. Las especiales características agrícolas del medio circundante (L'Horta) facilitaron la disponibilidad, mínima e inaceptable hoy en día, de esos servicios: la tupida y abierta red de caminos rurales garantizaban un acceso generalizado a parcelas rústicas de pequeñas dimensiones; la red de acequias, por su parte, permitía superar el trámite de los vertidos, y el suministro de agua y electricidad se conseguía, asimismo, mediante una simple extensión de las redes generales, no demasiado lejanas, realizada sin las menores garantías ni requisitos técnicos.



3. De esta forma se consiguieron los siguientes efectos: a) desbloquear el obstáculo que suponía la falta de planeamiento pormenorizado o morfológico; b) poner simultáneamente en el mercado una cantidad enorme de suelo directamente edificable (a costa de la destrucción o deterioro de los espacios agrícolas), suelo que, además, se situaba generalmente en parcelas de pequeño tamaño; c) finalmente, y por otra parte, la tradición del cambio de obra hizo posible el desarrollo del sector de construcción.⁶

La suma de todas estas circunstancias condujo a la “aparición” de mucho suelo directamente edificable, muy repartido en lotes pequeños, con un sector constructor de vivienda muy fragmentado, dando como resultado un mercado muy competitivo, muy poco concentrado, aunque con productos de bajísima calidad tanto edilicia como urbanística. El resultado es el de una gran oferta de vivienda, de baja calidad, pero a precios muy competitivos.

4. 2. El crecimiento de la periferia: la aplicación de la LRAU

Probablemente podremos encontrar pocos casos en los que un desarrollo urbano haya venido acotado por un marco legal tan concreto. Para lo bueno y para lo malo, la periferia urbana que se está gestando en la actualidad en la ciudad de Valencia es hija de la LRAU. Vamos, por tanto, a estudiar detalladamente los PAI's en curso en dicha ciudad; primero, desde un punto de vista cuantitativo y, después, consideraremos los aspectos arquitectónicos: a escala edilicia y urbanística.

4. 3. Balance cuantitativo

El número de PAI's presentados a aprobación municipal hasta 1998 se acerca a los cincuenta. A los efectos de su estudio los clasificamos en tres grupos:

- a) los pendientes de tramitación cuyo número actual se sitúa en otros 22;
- b) los rechazados, 4 en total; y
- c) los resueltos por la administración, 22 en total y que mostramos en la Tabla II. Nuestra estimación es de una cantidad de suelo en producción capaz de albergar unas 27.000 viviendas⁷, al margen de las que se puedan producir en suelos urbanos o ya urbanizados, que no precisan la formulación de ningún PAI, y que seguramente no son una cifra desdeñable.

Aunque no existen datos incontestables que permitan afirmar la existencia de un fenómeno de sobreproducción de suelo urbanizado, sí se puede, al menos, afirmar que estamos en presencia de una política desarrollista del sector inmobiliario, un hecho que requeriría alguna crítica de fondo, porque este modelo de crecimiento rápido con ocupación de los mejores suelos agrícolas es insostenible.

⁶ No consideramos otros factores no despreciables como la influencia del turismo como factor dinamizador de la construcción de vivienda barata o las formas de producción destajistas o dentro de la economía sumergida.

⁷ Con estos datos, hagamos unos cálculos aproximados: la mayoría de las actuaciones agotan la edificabilidad legal máxima (75 viv/ha) en SUP o SUNP. Teniendo en cuenta que en SU puede ser incluso superior, el potencial edificable es de 355 ha x 75 viv/ha = 26.625 viviendas, aunque los datos publicados por la prensa dan una cifra todavía mayor, de unas 30.000 viviendas.

TABLA II: PAI'S EN CIUDAD DE VALENCIA (HASTA 1998)

	SUP. (m ²)	DENOMINACIÓN	URBANIZADOR	FUNCIÓN ESTRATÉGICA	CLASE DE SUELO
1	828.050	PPR Avda. França	AIU (Bancaixa)	Expansión Periferia	SUNP
2	781.526	UE A PRR-1 Ademuz	Junta Compensación (Bancaixa)	Expansión Periferia	SUP
3	382.600	PRR-3 Orriols	Espacios del Norte	Expansión Periferia	SUP
4	247.700	UE 1 PRR-12 Campanar Sur	Nuevo Campanar SA	Expansión Periferia	SUP
5	229.407	NPR-2 Benicalap Sur	4 candidatos: Gestión urbanizadora Valenciana S.L.; Vallehermoso; Castaño SA; Nova B	Expansión Periferia	SUNP
6	223.690	NPR-1 Benicalap Norte	Gestión urbanizadora Valenciana SI	Expansión Periferia	SUNP
7	139.200	UE A NPR-7 Quatre Carreres	3 candidatos: Edivama SA; Iniciativas Valencianas; Parque Orriols	Expansión Urbana	SUNP
8	110.642	UE B NPR-7 Quatre Carreres	Salvador Vila	Expansión Urbana	SUNP
9	108.964	PRR-14 Campanar Norte	Inmob. Guadalmedina	Expansión Urbana	SUP
10	95.800	PRR-11 Sant Pau	Pol. Sant Pau SA	Expansión Periferia	SUP
11	82.250	PRR-14 Beniferri	Urbaniferri AIE	Expansión Periferia	SUP
12	69.000	PP Tavernes	Lladró	–	SUP
13	40.585	UE 3 PERI 3 Cami Reial	Ivades SL	Vacío Urbano	SU
14	35.241	UE Agrupada PERI 4 Bis	Iniciativas Valencianas SL	Expansión Periferia	SU
15	32.984	UE Alq. Benet	Iniciativas de Lev. SA	–	–
16	28.294	UE 41/1 M-7	East Building SL	Áreas Obsoletas, en Desuso (Dismese)	SU
17	23.996	UE H PERI 4 Bis	Iniciativas Valencianas SL	Expansión Periferia	SU
18	21.061	UE F PERI 4 Bis	Politaria S.L.	Expansión Periferia	SU
19	19.463	UE A. Suárez	Vallehermoso / Danaide	Vacío Urbano	SU
20	16.434	UES en PEPRI CH	IVVSA	Renovación en CH	SU
21	16.223	UE SEAT	Proara Inmuebles	Vacío Urbano	SU
22	14.450	NPR-7 PRI Quatre Carreres	Iniciativas Valencianas	Expansión Urbana	SUNP
Total					
3.547.560					

Notas

- Sólo se han listado los 22 PAI's con una superficie superior a una hectárea de entre las operaciones aprobadas o en tramitación.
- Todas las operaciones, excepto una (la del IVVSA, nº 20) han sido tramitadas por gestión indirecta (privada).
- Las operaciones inferiores a una hectárea (no listadas) suman un total de 49.281 m².
- Las operaciones superiores a una hectárea (listadas) suponen una superficie a urbanizar de 3.547.560 m².

Fuente: elaboración propia

TABLA III: PAI EN SUB EN CIUDAD DE VALENCIA

	Coste Total (millones pts)	Edificabilidad (m ²)	Repercusión (pts/m ²)	Retribución urbanizador (%)
ORRIOLS	4.213	399.393	10.548	48
CAMPANAR SUR	1.873	160.149	11.698	49
BENICALAP SUR	1.058	156.474	6.760	49
SANT PAU	1.050	85.590	12.268	46
UE B ADEMUZ	1.046	79.594	13.148	50
BENIFERRI	695	41.750	16.645	51
CAMPANAR NORTE	623	101.127	6.162	23*
TAVERNES	344	75.900	4.531	49
Total	10.902	1.099.977	9.911	46

Notas

a. La repercusión total no corresponde a la media de las repercusiones, sino a la repercusión de la inversión total sobre la edificabilidad total.

b. Media de las retribuciones en las actuaciones señaladas. Este valor no es representativo, ya que debería calcularse de forma ponderada.

* A esta retribución, bastante por debajo de todas las demás, se llega por recurso de los propietarios del suelo. La retribución inicial del urbanizador, calculada por él mismo, se fijaba en el 50%.

4. 4. Los costes y la retribución del urbanizador

Ya hemos mencionado el conflicto que enfrenta a propietarios y urbanizadores en el desarrollo de los PAI's. Precisemos esta cuestión para la ciudad de Valencia. Para ello, consideraremos las repercusiones declaradas en las principales actuaciones en ejecución (véase Tabla III).

Si eliminamos los casos extremos la repercusión unitaria en las mayores actuaciones se sitúa entre las 13.148 y las 6.162 pts/m². Teniendo en cuenta las retribuciones del urbanizador declaradas, esto significa que el coste de producción del suelo urbanizado se mueve entre las 28.582 y las 13.795 pts/m² final total (ya incluidos los beneficios como urbanizador). Pues bien, los precios de transacciones recientes y posteriores al final de las operaciones de urbanización no han descendido; por el contrario, han aumentado. En esas zonas de nueva urbanización, las transacciones de 1999 sitúan los precios del suelo en valores entre las 50.000 a 60.000 pts/m².

4. 5. Análisis formal de los nuevos "polígonos" residenciales

El Modelo Estructural del Crecimiento Urbano

La forma en que se ha producido el crecimiento urbano en la ciudad de Valencia no responde al modelo presuntamente general de crecimiento en mancha de aceite, sino a otro diferente que podríamos describir como en *estrella de mar*. El resultado puede acabar siendo visualizado como *anillos concéntricos*, pero el proceso por el que se llega a esta forma revela aspectos esenciales para entenderla y controlarla. En una primera fase, a partir de un núcleo consolidado y compactado, la edificación se arracima en torno a las vías interurbanas, es decir, los caminos y carreteras históricos. Este desarrollo de la edificación apenas conlleva la construcción de



La expansión urbana en
estrella de mar.

infraestructuras de la urbanización, ya que los nuevos edificios “parasitan” las disponibles a pie de parcela. El resultado en esta primera fase es, pues, la conformación de una estructura urbana en forma de *estrella de mar*. A medida que avanza el crecimiento de la ciudad, la congestión aumenta, teniendo en cuenta que estos asentamientos tienen un marcado carácter lineal, sobre los ejes radiales de acceso.

En este momento la “racionalidad” urbanística propone la construcción de algún elemento viario estructurante de tipo anular o concéntrico, que permita las conexiones transversales, reduciendo la congestión de las áreas centrales. Teniendo en cuenta la disposición del crecimiento, el nuevo viario anular debe rodearlo exteriormente, incorporando al continuo urbano más suelo del que ninguna previsión aconsejaría. Aunque este nuevo viario se suele presentar como un anillo de cierre, en realidad nunca cierra el desarrollo urbano, sino que es un anillo más. La tercera fase consiste en el relleno de estos espacios intersticiales. De esta forma, se completa un ciclo que ha permitido añadir una corona más a la ciudad. Ésta ha sido la forma en la que se ha producido el crecimiento de la ciudad, y la que se está dando en la actualidad.

Abajo a la izquierda,
Tipología edilicia
de la periferia urbana.

A la derecha,
El abandono de los intentos
de renovación de la morfología
urbana.



Análisis morfológico del crecimiento urbano en los PAI's

Los PAI's fueron concebidos como instrumentos dotados de una gran flexibilidad, especialmente en lo que se refiere a la posibilidad de introducir modificaciones al planeamiento. El uso de esta opción, sin embargo, supone que, propuesta a propuesta, las determinaciones y el modelo contenido en el PGOU va modificándose, sin que exista un mecanismo dotado de la suficiente perspectiva que permita considerar y controlar la globalidad urbanística. Los PAI's son una buena muestra de una forma de hacer ciudad, en la que las exigencias cuantitativas de tipo normativo preconditionan el resultado formal. En los nuevos polígonos residenciales, el porcentaje de suelo edificable residencial normalmente se sitúa por debajo del 30%. Teniendo en cuenta, además, de que al aumentar la edificabilidad (que en algún caso en la ciudad de Valencia ha rondado 1,23 m²c / m²s) con la legislación autonómica vigente aumentan las cesiones, se reduce el porcentaje de superficie destinada a la edificación, con lo que el incremento vertiginoso de las alturas es inevitable. Podemos concluir este análisis cuantitativo con una conclusión cualitativa: la práctica exclusión de los desarrollos residenciales de media densidad y el predominio de los tipos edilicios en altura, consecuencia de las altas densidades (edificabilidades) y los bajos niveles de ocupación del suelo.

Ausencia de los modelos postulados como referencia en la periferia reciente del estado español

Toda la formulación y reivindicación teórica y proyectual en favor de la recuperación de los modelos tradicionales, especialmente de uno de los tejidos más característicos, el ensanche, ejemplificado en las propuestas de reinterpretación de la manzana cerrada o, al menos, con edificación perimetral entre medianeras frente al bloque aislado, ensayado en la década de los ochenta, está ausente en la construcción de la nueva periferia de la ciudad de Valencia producida al amparo de la LRAU.



La nueva periferia urbana construida al amparo de la LRAU.

No merece la pena extenderse en su descripción y análisis. Baste decir que los nuevos polígonos de los años noventa recuperan la peor interpretación de muchos de los planteamientos del Movimiento Moderno que habían sido fuertemente criticados y cuestionados por la cultura urbanística española en la década anterior. Vuelven algunos aspectos relevantes como la sobresaturación e hipertrofia de los espacios públicos, especialmente los viarios; el predominio del “vacío”; el “eclipse” del parcelario; la edificación aislada, mayoritariamente en torre de gran altura... pese a que su posición de contigüidad respecto a los tejidos urbanos consolidados evita males mayores como la segregación viaria, la discontinuidad o la “satelitación” metropolitana. En mi opinión este cambio (retroceso hacia modelos anteriores) obedece a varias razones.

- a. En primer lugar, el hecho de que la práctica totalidad de las operaciones sean de iniciativa privada, sitúa el beneficio como elemento central. A diferencia de las operaciones de promoción pública de los años ochenta, los promotores privados no se avienen a ensayar fórmulas que introduzcan un factor de riesgo.
- b. En segundo lugar, la estrategia de agotar la máxima edificabilidad posible (legalmente 75 viv/ha) junto con la obligación de reservar altas cantidades de suelo para dotaciones y equipamientos públicos, obliga a concentrar la edificabilidad lucrativa privada en muy poca superficie conduciendo de forma casi inevitable a las soluciones en torre de gran altura.

5. CONCLUSIONES: LUCES Y SOMBRAS

El balance oficial

“... los resultados obtenidos en nuestra comunidad durante los tres primeros años y medio de vigencia de la ley reguladora de la actividad urbanística, se pueden calificar de espectaculares. El número de actuaciones urbanizadoras puestas en marcha quintuplica las desarrolladas en los cuatro años precedentes con los procedimientos de la legislación estatal. La inversión en obra pública de urbanización por parte de la iniciativa privada ha aumentado en la misma

proporción, sin haber disminuido la inversión de la iniciativa pública. Los plazos de tramitación de los expedientes de gestión urbanística se han reducido a la novena parte. En conclusión, los nuevos mecanismos legales previstos por la LRAU (los concursos, la figura del urbanizador, etc.) han sido aceptados socialmente.”⁸

“Los PAI’s fueron concebidos como instrumentos dotados de una gran flexibilidad, especialmente en lo que se refiere a la posibilidad de introducir modificaciones al planeamiento.

El uso de esta opción supone que, propuesta a propuesta, las determinaciones y el modelo contenido en el PGOU va modificándose, sin que exista un mecanismo dotado de la suficiente perspectiva que permita considerar y controlar la globalidad urbanística.”

El balance oficial de cinco años de vigencia y aplicación de la LRAU no puede ser más triunfalista. Pocas veces una ley urbanística ha necesitado menos “presión” por parte de los aparatos administrativos para hacerla cumplir. Los aspectos positivos que institucionalmente se señalan a esta norma son de dos órdenes: a) los que destacan la cantidad de suelo producido, ya comentado y analizado extensamente; y b) el hecho de que haya servido de modelo o referente para otras comunidades autónomas (Castilla-La Mancha, Castilla y León, Canarias, Andalucía, Aragón).

¿Intervención socialdemócrata o desregulación liberal?

Desde instancias oficiales, la LRAU es calificada de *liberalización* del suelo. Tal afirmación más bien parece una proclama doctrinaria, una necesidad de reforzamiento ideológico. La LRAU no es una iniciativa desreguladora (*liberalizadora*). Al contrario, crea un marco normativo fuertemente regulado, nada “liberalizado”. Cosa bien distinta es que ese nuevo marco, las relaciones de poder que diseña, beneficien a determinados sectores económicos y empresariales.

Como ya hemos señalado repetidamente, la LRAU rompe una situación consolidada por la legislación anterior: la identificación del propietario con el agente urbanizador. De hecho, su principal innovación es la aparición como figura dotada de personalidad jurídica del urbanizador. Esta aportación se plantea –cabe decir que obviamente– desde la aceptación de la “economía de mercado”. Insisto, esto es una obviedad; hoy y aquí, tiene más importancia el plantear la siguiente cuestión: este planteamiento, ¿tiene lugar en un marco desregulado, es decir “flexibilizado”, “liberalizado”... o en otro con restricciones, es decir, regulado, intervenido..., donde la administración pública juegue un papel (supuestamente) arbitral en la defensa de los intereses generales o públicos?

Una lección puede extraerse ya, a pesar del corto rodaje de esta ley. El urbanismo no está “condenado” a ser una actividad impugnadora del orden establecido; ni siquiera tibiamente reformista, al estilo socialdemócrata: puede ser un mecanismo acelerador de los procesos de producción de ciudad, un instrumento de enriquecimiento lícito, legal, amparado por la administración. Un buen ejemplo de lo que se conoce como capitalismo asistido, que comienza a evidenciar ya algunos casos flagrantes de abuso de posición dominante.

¿Quiénes están a favor de la LRAU? Algunos indicios llamativos

Pese a los (¿obligados?) fuegos de artificio que la oposición dedicó a la LRAU con motivo de su aprobación, la verdad es que bien pronto manifestó su voluntad de no modificarla, y es evidente que se encuentra bien a gusto en ese marco. Por su parte, los promotores inmobiliarios se han pronunciado pública y enfervorizadamente en su favor. En mayo de 1997 tuvieron lugar unas jornadas sobre vivienda y urbanismo, organizadas por la Federación de Promotores Inmobiliarios de la Comunidad de Valencia. El estado de ánimo de los promotores rayaba casi en la euforia: la LRAU abría un nuevo “Dorado” para su actividad. Los representantes de la Patronal incluso alzaron su voz discrepante frente a las posiciones extremadamente neoliberales de la representante del Tribunal de Defensa de la Competencia que reclamaba la eliminación de todo tipo de planes urbanísticos.

⁸ Del folleto de presentación de las Jornadas sobre la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística: Resultados y Previsiones de futuro. Valencia 28 y 29 de abril de 1999.

Desde instancias oficiales la LRAU es calificada de *liberalización* del suelo. Tal afirmación más bien parece una proclama doctrinaria, una necesidad de reforzamiento ideológico. La LRAU no es una iniciativa desreguladora (*liberalizadora*). Al contrario, crea un marco normativo fuertemente regulado, nada “liberalizado”.

No deja de ser curioso que la Patronal defienda una ley promulgada por sus “adversarios naturales”, reclamando la intervención pública en la producción de suelo urbanizado. Es elemental: la intervención pública, que tal y como está planteada en la LRAU elimina o reduce bruscamente el peso de los propietarios del suelo, considerados elementos parasitarios, es plenamente coherente con sus intereses. Dicho sin rodeos: les beneficia directamente, permitiéndoles una mayor apropiación de las plusvalías generadas en la producción de ciudad. Y, a todo esto, ¿dónde están los intereses de los ciudadanos, tanto en su papel de consumidores de vivienda como de usuarios de la ciudad? Una pregunta sin respuesta, al menos por el momento.

Creación de un stock de suelo o un mercado oligopólico

“La qüestió, òbviament, és si el mercat pot absorbir en un temps raonable aquesta oferta, i també si l’aplicació de la LRAU està suposant de facto, com sembla, una situació de control oligopolístic del sòl disponible que respondria a l’estratègia de les empreses urbanitzadores de “prendre posicions” i anar desenvolupant el sòl segons les condicions del mercat. Si així fora, la conformació d’aquesta oligopoli podria suposar que un dels objectius perseguits per la Llei (l’abaratiment de sòl) no es produiria perquè un increment de l’oferta no provoca necessàriament una disminució de preus quan el mercat no és competitiu. El que si ha conseguit la LRAU aprovada pel darrer govern socialista de la Generalitat és la transferència de facto de la propietat del sòl dels petits propietaris a les grans empreses urbanitzadores.” (Sorribes, 1998, pp. 86-87).

A medida que pasa el tiempo, la principal sombra que arroja la LRAU es la posibilidad de que acabe consolidándose una situación de mercado oligopólico. No en todos los municipios, pero sí, al menos, en el caso de estudio en la ciudad de Valencia, donde los grandes grupos inmobiliarios se están haciendo con el control del suelo urbanizado de la periferia urbana, modificando la tradicional estructura de la propiedad, muy dividida. Este acopio de suelo urbanizado puede ser interpretado de dos maneras a) como la creación de un stock por parte de los grandes promotores para uso propio, o b) como la constitución de un mercado oligopólico, aunque ambas opciones no son contradictorias. En cualquier caso, cada vez parece más evidente que se está produciendo una concentración de la propiedad resultante en muy pocas y solventes manos.

A pesar de la coyuntura altamente expansiva del sector inmobiliario, la cantidad de suelo en producción, o incluso ya producido, permite suscitar dudas sobre su viabilidad inmediata. El resultado sería una conquista del suelo urbanizado por parte de las grandes promotoras.

Los precios del suelo no han bajado

Vinculado a lo anterior ya hemos mencionado que los precios del suelo no están bajando; por el contrario están subiendo. Esta conclusión debe ponerse en relación con las expectativas y costes de retención de un bien (el suelo urbanizado) producido a costes relativamente bajos.

Cuestiones instrumentales

- a. La concurrencia no funciona, o lo hace mal. Por la brevedad de los plazos, o por la desigualdad en la que compiten las alternativas técnicas, lo cierto es que, en términos generales, la concurrencia no funciona.
- b. La discrecionalidad en la adjudicación es difícilmente evitable, dada la ausencia de criterios normativos para las resoluciones de los concursos.
- c. El alargamiento de los plazos por encima de lo señalado en la LRAU es patente según las cifras recogidas en los bancos de datos oficiales.

Sombras urbanísticas

- a. Desde el punto de vista de la gestión, el instrumento de los PAI's supone una gran agilización de los procedimientos, al reducir a un único acto administrativo la larga serie de aprobaciones de documentos independientes que antes eran necesarios para el desarrollo de la urbanización. Sin embargo, la "flexibilidad" que se ha introducido para admitir modificaciones, en ausencia de un protagonismo público, crea un marco muy proclive para la pérdida del control de la globalidad del desarrollo urbano.
- b. Coincidentemente, y pese a la existencia de mecanismos que permiten implementar un cierto control en los procesos de crecimiento urbano –señalamiento de la secuencialidad o priorización de las actuaciones y aprobación municipal–, la realidad es que la LRAU, pensada, guiada y regida por el mercado, puede acabar produciendo un desarrollo a saltos, fragmentado, y la subsiguiente pérdida del control de la forma del crecimiento urbano global.
- c. Las operaciones en curso han producido un efecto inmediato e impensable hasta hace poco: el cambio del paisaje periférico. La periferia valenciana se caracterizaba por el desarrollo de la edificación sin apenas urbanización. Bloque de pisos que surgían en espacios casi rústicos, carentes casi por completo de infraestructuras urbanas. Esta situación generó la denominada deuda urbanística, cuya superación fue uno de los objetivos de la política urbanística en la década de los ochenta. Pues bien, en la actualidad, está conformándose en la ciudad de Valencia un nuevo paisaje periférico, plenamente urbanizado pero sin edificación. Yo mantengo la duda (y el temor) de que esos suelos no se van a "llenar" (no se van a poder llenar) en su totalidad y que están llamados a formar parte, durante muchos años, de un nuevo paisaje periférico urbano: un paisaje lunar, vacío, desalmado, "desangelado".... aparentemente un nuevo despilfarro.
- d. En el caso de la ciudad de Valencia, el crecimiento de la urbanización se está produciendo en su mayor parte, a costa de un espacio rústico de alto valor agrícola, ambiental, ecológico e incluso urbanístico: L'Horta. La destrucción de este medio único, de su espacio económico y social, no puede justificarse en modo alguno. A esta realidad se añade el peligro de conurbación con algunos municipios limítrofes (Alborai, Tavernes Blanques...)
- e. No debe omitirse tampoco que esta expansión, probablemente desmesurada, es un ataque en toda regla a la política oficial de fomento de la rehabilitación. Sólo cabe recordar el irrefutado axioma urbanístico: "Expansión y Rehabilitación se contradicen", para suponer lo que es previsible: que el deterioro de las áreas internas avanzará a medida que se consoliden –si es que realmente así ocurre– estas iniciativas.

La pérdida o abandono de la capacidad de dirección de los procesos urbanísticos por parte de la administración

- a. La falta de dirección del proceso es patente, no sólo en las cuestiones estructurales o en el control formal del espacio urbano producido sino incluso en la inexistencia de criterios objetivos y baremables para selección de la alternativa preferible. Esta situación abre la puerta a la discrecionalidad con los riesgos que ello comporta.
- b. En bastantes de las operaciones en curso se ha sustituido la cesión obligatoria de suelos lucrativos (10%) por "mejoras" en la calidad de la urbanización. La administración de esta forma renuncia de antemano a cualquier intervención en la política de suelo y vivienda.
- c. Las modificaciones del planeamiento –vía Alternativa Técnica o mediante posteriores "¡Estudios de Detalle!"– están permitiendo incrementos de edificabilidad fuera de toda lógica, pasándose en ocasiones de cuatro a diez plantas.
- d. El comportamiento de la administración pone de manifiesto su carácter subsidiario respecto al sector inmobiliario privado, para el que allana dificultades y crea las condiciones óptimas para el ejercicio de su actividad, con renuncia a gestionar una estrategia urbanística global al servicio de los ciudadanos.
- e. En el fondo lo que hay es una privatización de un servicio público: la LRAU define la urbanización como un servicio público, pero a continuación abre la puerta a la privatización. En realidad, establece los mecanismos para que la producción del espacio urbanizado pase de ser un servicio a un negocio.

“Desde el punto de vista de la gestión, el instrumento de los PAI's supone una gran agilización de los procedimientos, al reducir a un único acto administrativo la larga serie de aprobaciones de documentos independientes que antes eran necesarios para el desarrollo de la urbanización.”

Insostenibilidad

El proceso que se está desarrollando en la periferia urbana de Valencia es insostenible. Cuando apenas se está terminando de urbanizar todo el suelo previsto por el PGOU de 1988, ya comienzan a oírse voces que reclaman una nueva ampliación, inevitablemente a costa de la huerta; porque hay que recordar que, en Valencia, el crecimiento siempre se produce a costa de la huerta.

Paradojas del reformismo

Ya lo enunció casi premonitoriamente Campos Venuti: las políticas urbanas reformistas que, en materia de suelo, centraban su objetivo en la desarticulación de la posición hegemónica de los propietarios fundiarios, no podían ser consideradas sin más como progresistas o simplemente beneficiosas para las clases populares, para la resolución del problema de la vivienda de las clases populares, y corrían el riesgo de ser perfectamente funcionales o útiles para los sectores vinculados a los capitales industriales o financieros, considerados productivos. Nuestra interpretación de la experiencia valenciana apunta en esa dirección y parece confirmar las proféticas reticencias de Campos.

Desamortización

Salvando todas las enormes y sustanciales diferencias históricas, económicas, sociales... estamos ante un proceso que podría ser comparado con las desamortizaciones decimonónicas, cuando unas propiedades “durmientes”, “inactivas” fueron puestas coercitivamente en el mercado en beneficio de las nuevas clases emergentes.

Hoy los propietarios fundiarios con la LRAU han visto reducidas sus expectativas, privilegios y rentas; pero esta reducción puede limitarse a una simple transferencia de beneficios de los sectores más dinámicos y productivos del proceso inmobiliario (también los más organizados y con mayor capacidad de presión e influencia), sin por ello generar una reducción de los precios finales, es decir, sin beneficiar a los consumidores de vivienda.

Cambio de valores

La LRAU refleja el cambio de valores que se ha operado en la sociedad contemporánea. Las anteriores leyes urbanísticas perseguían, al menos nominalmente, la equidad (era quizás sólo un argumento retórico, pero al menos era el valor en el que buscaban credibilidad y legitimidad). La equidad que las leyes del suelo buscaban era una falsa equidad, imposible e injusta; y en eso el diagnóstico de la LRAU acierta de pleno. Injusta, porque el reparto de las plusvalías, de las pocas cargas y de los muchos beneficios, la equidistribución, la “perecuación”, quedaba limitada a unos pocos (que disfrutaban de unos privilegios de corte casi feudal), ignorando que las plusvalías generadas en el proceso de urbanización, de la construcción de la ciudad, son de naturaleza fundamentalmente social, colectiva y, sin embargo, a la sociedad sólo le concedía una limosnera recuperación de un 10 ó 15%. E imposible porque la complejidad de los mecanismos propuestos para llevarla a cabo solía conducir, tras un largo “vía crucis” burocrático, al fracaso. No insistiremos en que la LRAU, aunque comienza por afirmar que el proceso de urbanización es un proceso social, guiado por la administración en beneficio de la colectividad, como tal un servicio público, después le da la vuelta al argumento al convertirlo *de facto* en un negocio. En la LRAU es la eficiencia, la mejora de las condiciones empresariales en que las que se produce el suelo urbanizado. El debate situado entre regulación o intervención está desenfocado, porque la LRAU lleva a cabo una privatización de esta actividad.

Referencias y fuentes documentales

C.O.P.U.T.: *La Gran Valencia. Trayectoria de un Plan General*, Dirección General de Urbanismo, COPUT, Generalitat Valenciana, Valencia, 1996.

- Boira, Josep Vicent; Gaja, Fernando: “Planeamiento y Realidad Urbana en la ciudad de Valencia (1939-1989)”, *Cuadernos de Geografía*, nº 55, pp.63-89, 1994.
- Gaja, Fernando: “La Transformación de Valencia “, *Urbanismo*, nº 28 y 29, pp. 78-85 y 76-81 respectivamente, 1996.
- Gabinet d’Alcaldía: *Valencia: una ciudad con Futuro*. Horizonte 90, Ajuntament de Valencia, 1987.
- Olmos, Joan: *Sistema de Transporte y Desarrollo Urbano en el Área Metropolitana de Valencia*, Tesis Doctoral Inédita, Universidad Politécnica de Valencia, 1991.
- Sorribes Monrabal, Josep: *Comprendre i gestionar la ciutat: un assaig d’economia i política urbana*, Universitat de Valencia, Valencia, 1997.
- *La Ciutat desitjada. València entre el passat i el futur*, Tàndem Edicions, Valencia, 1998.

Aunque las opiniones y eventuales errores que recoge este texto son de mi estricta responsabilidad, debo agradecer la colaboración directa y desinteresada en la preparación de este texto a Fernando Ricart (Arquitecto, Jefe del Servicio de Documentación y Estudios de la DGU de la COPUT), por permitirme el acceso a los bases de datos oficiales; a Alejandro Escribano (Arquitecto, Profesor de Urbanismo en la ETSAV y miembro de la comisión técnica redactora de la LRAU), Gerardo Roger Fernández (Arquitecto, Profesor de Urbanismo en la ETSAV y Director General de Urbanismo de la COPUT, *alma mater* de la LRAU), y Antonio García Heredia (Arquitecto y ex Profesor de Urbanismo en la ETSAV), por sus comentarios, sugerencias y aclaraciones; a Carlos Aubán, Fernando Renau y Rosario Berjón (Arquitectos de los Servicios Territoriales de Urbanismo de la COPUT) por facilitarme los datos actualizados sobre planeamiento en la Comunidad Valenciana; a Amparo Ferran (Arquitecta del Servicio de Planeamiento del Ayuntamiento de Valencia), David Pacheco (Arquitecto, Profesor de la CUJAE de La Habana y Doctorando en el Departamento de Urbanismo de la UPV), y María González (Estudiante de Arquitectura) por permitirme la utilización de los datos sobre el desarrollo de los PAI’s en la ciudad de Valencia, elaborados como trabajo de curso en la asignatura Planeamiento Urbanístico de la ETSAV.

Posdata

Este texto fue escrito, en su mayor parte, a finales de 1999. Unos meses después dos noticias de prensa confirmaban directamente algunas de las conclusiones enunciadas. El diario *Información de Alacant* incluía en su edición del 10 de febrero de 2000 una amplia documentación sobre los efectos de la aplicación de la LRAU en dicha ciudad, bajo el significativo titular de: “Un informe advierte de la aparición de «terratenientes» de suelo urbano”. La LRAU favorece la concentración de los solares en manos de los urbanizadores privados, donde se describían minuciosamente procesos similares a los analizados en la ciudad de Valencia. Por su parte, el profesor Manuel Pérez Montiel publicaba en *El Mercantil Valenciano* (5 de febrero del 2000) un artículo donde revelaba un considerable y rápido éxodo demográfico desde las áreas centrales de la ciudad de Valencia en dirección a las nuevas periferias urbanas. Un hecho que era también desgraciadamente previsible.

