

Oportunidades y responsabilidad del economista en el campo del urbanismo. La nueva ley valenciana 5/2014

Tras la entrada en vigor de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat Valenciana, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (en adelante, LOTUP), resulta oportuno hacer algunas reflexiones, desde la experiencia de la práctica urbanística, sobre las nuevas oportunidades para el ejercicio de nuestra profesión pero también sobre la responsabilidad que puede y debe asumir el economista en los procesos de planeamiento y gestión urbanística.

El urbanismo debe afrontar hoy los retos de renovar la ciudad consolidada y de su acabado, asumiendo que una parte de la demanda de vivienda de los próximos años absorberá el stock no vendido durante la crisis y que retrasará unos años la producción de las 3-4 viviendas nuevas por 1.000 habitantes y año que como estándar medio se seguirán necesitando. Los actuales precios inmobiliarios, que entiendo aún no han tocado fondo, dificultarán asumir indemnizaciones y cargas de infraestructura pública en la ciudad consolidada.

Algo de lo que hemos aprendido de la práctica urbanística reciente

Las consideraciones que siguen tienen en consideración, tanto las operaciones de nuevo crecimiento como las intervenciones en la ciudad consolidada.

En primer lugar, hemos de recordar que el mercado inmobiliario tiene ciclos sensiblemente coincidentes con los ciclos económicos y financieros y que tienen causa y efecto en ambos. *Los precios inmobiliarios dependen de la demanda y de su solvencia económica*, que no sólo comprende las necesidades de vivienda de la población, sino la demanda de productos inmobiliarios como activos financieros, lo que ha alimentado la burbuja inmobiliaria. Sin embargo, *la dimensión de la oferta se ha demostrado bastante neutral*, excepto cuando su insuficiencia puede forzar al alza los precios inmobiliarios de ciertas localizaciones.

Frente a ello, la legislación y la planificación urbanística de carácter estructural regulan y ordenan con visión y vigencia de largo plazo, por lo que no pueden estar sujetas a las coyunturas del mercado, especialmente en lo que se refiere a las cargas urbanísticas. Porque *el desarrollo urbano, sea con ocupación de nuevo suelo o densificando/renovando la ciudad ya consolidada, ha de autofinanciarse*. Los crecimientos urbanos han de ser capaces de financiar todas las infraestructuras y dotaciones que se necesitan, incluidas las de conexión y las partes de sistemas generales, incluso los equipamientos no básicos (es decir, exceptuando educación y sanidad) y de las inversiones en la infraestructura de transporte público, en las proporciones que corresponda en relación al conjunto de la ciudad. Una vez garantizada la financiación de los sistemas generales, desde los propios sectores y desde el ahorro bruto municipal, *las cesiones de aprovechamiento con esta finalidad resultan menos importantes y podrían minorarse*, en su caso, para favorecer la viabilidad económica de los desarrollos menos rentables.

Además de la necesaria autofinanciación, *las reservas de techo para vivienda protegida son necesarias* para mantener la cohesión social y evitar la creación de "guetos" y ha de ser al menos del 30% en los nuevos desarrollos. El régimen de tenencia, sin embargo, no tiene por qué ser el de propiedad, siendo aconsejable el régimen de alquiler que podría gestionarse indirectamente mediante concesión administrativa.

En coyuntura de crisis de mercado inmobiliario las actuaciones se alargarán para poder asumir las cargas. Pero *crear nueva ciudad con déficits infraestructurales tiene un coste social y para las finanzas públicas no asumible* (a recordar que las ciudades "baratas" de los años 60 y 70 del siglo pasado han requerido unas inversiones públicas muy importantes a partir de 1979 para dotarlas de estándares adecuados). Otra cosa es que en esa coyuntura se requiera la delimitación de sectores de desarrollo más reducidos y la previsión de plazos más largos en los programas.

Finalmente, hemos de reconocer que a la burbuja inmobiliaria hemos contribuido también los profesionales del urbanismo al *calcular el dimensionado y programación de las operaciones con demasiado optimismo*, a pesar de ser conscientes de los riesgos de un mercado con precios inflacionados.

La intervención del economista en la redacción de los instrumentos de planeamiento y en la gestión urbanística a la luz de la ley 5/2014 (LOTUP)

Las normativas urbanísticas recientes no han abordado la revisión crítica en profundidad del conjunto de los instrumentos de pla-

neamiento, aunque la LOTUP supone un paso adelante al hacer la separación entre planeamiento de ordenación estructural y de ordenación pormenorizada en los planes municipales, con una más clara definición de las competencias de cada nivel de la administración en la tramitación de los mismos. También supone un avance el que la atribución del aprovechamiento-tipo no se realice con la ordenación estructural sino en la ordenación pormenorizada, aunque cabe la duda de si podría hacerse directamente en el planeamiento de desarrollo.

De forma específica y como novedad en la LOTUP, que supone una notable mejora respecto de la legislación anterior, *se establece la obligatoriedad de los documentos económicos específicos* para los planes generales estructurales municipales y mancomunados, para el planeamiento de desarrollo. Asimismo, el contenido de la proposición jurídico-económica de los Programas de Actuación e incorpora expresamente, como obligatoria, la memoria de viabilidad económica y sostenibilidad económica.

La economía puede seguir colaborando con aportaciones relevantes en los documentos tradicionales de viabilidad económica en términos de rentabilidad de mercado de los sectores de desarrollo y en actuaciones concretas de rehabilitación, renovación y regeneración urbana, así como en los informes de sostenibilidad económica sobre los impactos en las haciendas públicas y en la justificación del dimensionado de los usos de actividad económica. Pero también tiene su campo en el análisis económico y programación de planeamiento territorial supramunicipal; las determinaciones sobre la proporción de vivienda protegida; en los criterios para la determinación de áreas de reparto y el establecimiento del aprovechamiento-tipo; y en las valoraciones de suelo e indemnizaciones de derechos y cargas en las reparcelaciones.

En definitiva, la función del economista en el planeamiento es la argumentación y garantía de que aquello que se planifica y programa va a poder realizarse con los niveles de calidad adecuados, internalizando todos sus costes y que en el futuro no requerirá recursos económicos externos para el mantenimiento de las infraestructuras y servicios al servicio de cada desarrollo.

Es importante seguir mejorando una metodología básica de análisis de viabilidad económica que necesariamente ha de ser diferente según el nivel del planeamiento, como lo es en las distintas fases de cualquier proyecto de inversión. Mientras que en el *planeamiento general es suficiente un análisis estático* que permita argumentar la viabilidad del conjunto y el equilibrio entre sectores, en los *planes parciales y especialmente en los programas de actuación, el análisis ha de ser dinámico*, porque es en esa fase cuando se conocen en detalle el importe de las cargas y la secuencia en que se producirán, siendo el ritmo de urbanización, construcción y venta un factor de viabilidad determinante. Las otras variables fundamentales para el análisis de viabilidad económica son los *precios que se derivan del mercado inmobiliario actual* y los previsibles a medio plazo y las rentabilidades empresariales que pueden ajustarse en periodos de crisis. En cualquier caso, el criterio de viabilidad económica de una operación de urbanización ha de contemplar un *precio mínimo del suelo antes de urbanizar equivalente a su valor agrícola en los casos de nuevos desarrollos y en el valor actual de las instalaciones en los casos de renovación*, en lugar de los precios especulativos que favoreció el boom inmobiliario del ciclo alcista 1996-2007.

En cuanto a la *memoria de sostenibilidad*, que básicamente es la *argumentación de viabilidad y suficiencia económica de las inversiones públicas*, ha de tener en cuenta los impactos en el empleo y en la inversión durante la construcción y calcular el balance fiscal municipal, o ahorro bruto, que garantiza que se pueden costear a medio y largo plazo las inversiones y el mantenimiento de las infraestructuras, instalaciones y urbanización a cargo del Ayuntamiento.

Es en este terreno de concreción y metodología en el que el COEV puede y debe prestar la mejor ayuda y ser un soporte y apoyo importante para los profesionales de la economía que se incorporen o amplíen su campo de actuación en el terreno del urbanismo.

Sara Mur Estada
Mur&Clusa Associats S.L.
www.murclusa.cat