

**A JAVIER GARCIA-BELLIDO GARCIA DE DIEGO**

**Master en Planeamiento y Diseño Urbano (Diplom in Planning and Urban Design) por la Postgraduate Planning School de la Architectural Association School of Architecture, Londres, cursos 1973-74 y 1974-75 [Dipl. Plan. AA]**

**(del curriculum de su web)**

## **LA EXPERIENCIA BRITÁNICA 1973- 2006 DE JGB Y EL PAGO DE UNA DEUDA PENDIENTE**

**Joaquim Clusa y Sara Mur, economistas**

**0. INTRODUCCIÓN: LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO DE JGB EN U.K. (1973-1975) (pág. 2)**

**I. LA EXPERIENCIA BRITÁNICA 1973-1975: EL WHITE PAPER ON LAND DE 1974 Y LA LAND ACT DE “SOCIALIZACIÓN” DEL SUELO DE 1975 (pág. 4)**

**II. LA EXPERIENCIA BRITÁNICA 1977- 1982: LAS TRANSFERENCIAS DE APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO DE ELDA, PETREL, IBI, GETAFE Y JEREZ (pág. 7)**

**III. LA EXPERIENCIA BRITÁNICA 1993- 1996: EL INFORME SOBRE SUELO Y URBANISMO EN ESPAÑA DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS (pág. 9)**

**IV. LA EXPERIENCIA BRITÁNICA 2004- 2005: LAS ÚLTIMAS EDITORIALES DE CIUDAD Y TERRITORIO SOBRE EL PARADIGMA URBANÍSTICO ESPAÑOL (pág. 12)**

**V. EL PAGO DE UNA DEUDA PENDIENTE: LOS CUÁNTOS Y LOS CÓMOS DEL CRECIMIENTO Y RENOVACIÓN DE LAS CIUDADES: ES LA ECONOMÍA.....(pág. 15)**

**EPÍLOGO: LA EXPERIENCIA BRITÁNICA DE JGB (pág. 25)**

**BIBLIOGRAFÍA (pág. 26)**

## 0. INTRODUCCIÓN: LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO DE JGB EN U.K. (1973-1975)

Javier García- Bellido (JGB) cursó estudios de Postgrado en la prestigiosa AA (Architectural Association School of Architecture) de U.K. durante los cursos 1973-1974 y 1974-1975 y obtuvo en Londres su Diploma en Planning and Urban Design.

El presente recuerdo “interesado” quiere argumentar que su paso por UK no sólo le formó profesionalmente en los usos y prácticas del sistema anglosajón por los estudios desarrollados sino que el hecho de haber vivido de primera mano las innovadoras experiencias inglesas en el campo del Town Planning que se discutieron e implementaron en aquellos años, le dejaron huellas profunda a lo largo de su vida profesional y académica posterior, huellas que quedan reflejadas en su importante producción..

Entendemos que los argumentos, objetivos y tesis básicas de la ley inglesa de 1975, llamada también de nacionalización del suelo, que presentó en su artículo de 1974 en Ciudad y Territorio (JGB, 1975, págs. 81-88), de forma tan detallada y también tan crítica, le dieron los argumentos iniciales de experiencia comparada para sustentar sus propuestas operativas para la captación efectiva por parte de la “comunidad” (según la terminología inglesa) de las plusvalías del suelo, como alternativa a las falacias e irrationalidades del “paradigma urbanístico español”, mantenido desde la Ley de 1956, y que JGB ha expresado con claridad en las tres últimas editoriales de “su” Ciudad y Territorio, como indica el siguiente texto de 2005 (CyT, 144, pág. 7), 30 años después:

“En las editoriales anteriores se reflejaba la honda preocupación por una legislación urbanística española de excepción que ha venido configurando con sucesivas reformas superficiales -desde hace casi cincuenta años- el modelo aún vigente. Este modelo se caracteriza por investir a la propiedad fundiaria de un blindaje jurídico-administrativo inusitado para nuestro entorno cultural, el cual le dispensa un proteccionismo económico de tal envergadura que la hace poseedora en exclusiva de todos los recursos y potencialidades para el desarrollo urbano creado por la colectividad. Todo ello convierte la estructura de dicho modelo en un sistema fuertemente intervencionista de los valores del suelo, apartando su valoración del juego normal del libre mercado”

Ciertamente que en el proceso legal y económico de las normativas urbanísticas en España, la propiedad del suelo (la de “derecho romano”, se ha dicho también) se lleva la mejor parte, y con el menor esfuerzo, de las plusvalías inmobiliarias que genera el crecimiento de la ciudad y que otorga y decide la propia administración, con el sistema de “regalar” el régimen urbanístico del suelo a determinados suelos en la aprobación del planeamiento, en relación a las contraprestaciones que percibe la propia ciudad en usos e infraestructuras públicas, e incluso en relación a la actividad empresarial posterior de invertir, urbanizar y construir. La “atribución” de derechos urbanísticos por el planeamiento diferencia el contenido de la propiedad de una parte del territorio en relación al que no queda clasificado, en desproporciones difícilmente justificadas y justificables.

El reciente boom inmobiliario iniciado en 1996 y que aún se mantiene con fuerza, ilustra claramente las “perversiones” de proceso, en gran parte condicionante básico de la nueva Ley del Suelo en trámite actual en el Congreso, y que es paralelo de los anteriores procesos de 1960-75 y 1986-91. Los precios reales del producto final, hoy, prácticamente multiplican por tres los precios de 1996, absorben proporciones crecientes de la renta de los nuevos compradores, y excluyen del mercado de vivienda libre a una parte creciente de los nuevos demandantes. No puede olvidarse sin embargo, como contrapeso, que en términos de renta real, que mide el bienestar en bienes y servicios de las familias y que es el criterio más importante de eficacia del sistema, los españoles disponen hoy de casi cinco veces más capacidad económica por persona que en 1960, y con niveles semejantes en valores medios, a la media de la Europa de los 25, aunque una tercera parte

aproximadamente, por debajo de los países centro-europeos y en el entorno de la mitad de la renta per cápita de USA, pero también manteniendo importantes disparidades inter-regionales<sup>1</sup>.

La experiencia británica de 1973-75 que enlaza finalmente con las aportaciones de JGB de las últimas editoriales, recibidas hasta este momento, de CyTET, que entendemos influyen una síntesis de sus aportaciones al urbanismo y con importantes mensajes no recogidos en la nueva ley en discusión, tiene como hitos las “transferencias de aprovechamiento urbanístico” (más ligadas de hecho a la práctica norteamericana) el Informe sobre Suelo y Vivienda de la Comisión de Expertos en Urbanismo, donde volcó todo su amplio conocimiento de la experiencia comparada (en “dejar” y en “hacer”, como indica en su artículo de 1975) para explicar las diferencias de eficacia de los sistemas “atributivos”, como el español, en contraposición con los “no atributivos”.

El repaso de las raíces británicas en la producción de JGB se cierra con una aportación propia de teorización de la gestión de plusvalías en base a nuestra experiencia profesional en “economía urbana” negociación de Convenios Urbanísticos y de “distribución de cargas y beneficios” del planeamiento, que constituye también una aportación “interesada”, pero que sobretudo responde a una “deuda” con JGB que nos lo pidió un artículo sobre esta cuestión y que desgraciadamente no pudo ser pagada a tiempo.

Pero en último término el objetivo principal del presente artículo es recordar y agradecer todo lo que nos aportó trabajar, a veces juntos y a veces próximos, con JGB, y sus importantes aportaciones en nuestro campo, que son de especial relevancia en la discusión de la nueva Ley del Suelo estatal, que no contaba con las simpatías de JGB en algunos de sus contenidos básicos. También en un momento de especiales perversiones urbanísticas. En este sentido nuestra posición es beligerante a favor de las tesis de JGB. Y no podía ser menos por parte de quienes hemos sido receptores de su generosidad a lo largo de los últimos 35 años. Recordarlo con los textos, a pesar que pueden consultarse directamente en las referencias, nos parece especialmente útil, aún a riesgo de excederse, y contradecir en parte, al amable encargo recibido, para recordar juntos a JGB, un año después que nos dejara presencialmente.

---

<sup>1</sup> Un certero diagnóstico económico-inmobiliario referido al año 2006 en el contexto del ciclo expansivo largo lo ha realizado recientemente Mario Gaviria en un artículo periodístico de La Vanguardia (7-1-2006/ Coyuntura) titulado “El año del molino... y de las buenas migas”. Destaca que “la revalorización de la vivienda, como la del Bies, no debe ser vista como un gran mal sino como una gran éxito”.

## I. LA EXPERIENCIA BRITÁNICA 1973-1975: EL WHITE PAPER ON LAND DE 1974 Y LA LAND ACT DE “SOCIALIZACIÓN” DEL SUELO DE 1975

En el número 4/1975 de Ciudad y Territorio, de grato recuerdo mutuo, JGB escribió en 1975 en el artículo titulado “Gran Bretaña: Community Land Act, 1975”. Incorporaba como subtítulo el interrogante “¿Hacia una socialización del suelo?” y se iniciaba con el siguiente párrafo:

*“Acaba de realizarse en Gran Bretaña uno de los grandes sueños urbanísticos de los reformistas del mundo capitalista avanzado: el Estado- la Comunidad dicen ellos- deberá adquirir todo el suelo necesario para el desarrollo urbano....La propiedad privada del suelo urbanizable queda abolida. Las Administraciones Locales se embolsarán íntegros los beneficios del proceso urbanizador creados por la comunidad y que hasta ahora eran exclusivamente apropiados por los especuladores privados del suelo. Se pretende acabar de raíz con la especulación del suelo” (op.cit., pág. 81).*

Seguramente no podía ser para menos en relación a una Ley, cuyo Libro Blanco previo, elaborado por un gobierno laborista con mayoría parlamentaria en 1974 después de una gran huelga minera, argumentaba cuestiones como las siguientes:

“De todos los recursos disponibles en nuestras islas, el suelo es el único que no se puede incrementar....Vivimos en un país pequeño con una gran densidad de población, de manera que la oferta de suelo no sólo es fija, sino también escasa.....Porque como se ha dicho acertadamente que la finalidad de la planificación es “asegurar el debido equilibrio entre demandas rivales de suelo, de modo que la totalidad de los terrenos con que cuenta el país se utilice dando la máxima satisfacción a todo el pueblo....Nadie niega, en general, que es la propia comunidad quien debe controlar el desarrollo urbano del suelo y el sistema de planeamiento que se ha creado con el tiempo constituye a menudo una poderosa fuerza que ha impedido la realización de las urbanizaciones perjudiciales para la comunidad. Pero nuestro sistema de control del planeamiento es, en gran medida, negativo....En la actualidad la comunidad no siempre tiene el poder suficiente para planificar, de forma positiva, para decidir dónde y cuándo deben efectuarse determinados desarrollos urbanos. La propiedad pública del suelo está concebida para conferir este poder a su legítimo dueño: la comunidad....Paralelamente con la necesidad de asegurar un planeamiento positivo, la nación ha de hacer frente a otro problema: el de los precios y los plusvalores del suelo” (de la traducción del Libro Blanco, op.cit., 1975, págs.89-90)

Pero también seguidamente se preguntaba en el artículo de referencia: *Pero...¿queda realmente abolida la propiedad privada del suelo urbano? ¿A quién beneficia en última instancia esta reforma?¿Qué profundidad tiene?.* Estas preguntas quedan contestadas en gran parte en el resumen del contenido del número (que hay que atribuir normalmente al autor), como sigue:

*“...lo que aparentemente parece una medida revolucionaria capaz de terminar con la carestía de suelo, o lo que es más importante, el uso que de este suelo se hace en viviendas y servicios comunitarios, no es así en el contexto de una sociedad capitalista; siendo pues una medida reformista cuyo fin es la supervivencia del sistema, en un momento de crisis en la que el dinero busca fuentes de productividad más seguras como son los bienes inmuebles, el suelo, etc., pero con la contradicción insoluble de que el plusvalor sólo se extrae de la fuerza de trabajo explotada. Con esta medida se pretende que el capital especulativo vuelva a la industria. Aunque el Estado es el único propietario del suelo urbano, éste tendrá un precio y por tanto las viviendas que además serán de propiedad privada, conservarán su valor de cambio. Sin embargo, el autor no niega a la ley su valor de conquista social, aunque sea como prueba crítica del sistema” (CyT, 4/1975, pág. 7).*

La tesis de que las reformas sobre la propiedad de suelo son insuficientes si se mantienen en condiciones coeteris paribus las del resto de la economía, será mantenida también por un trabajo coetáneo y casi de obligada lectura en aquellos momentos en el mundo del planning británico que fue el de Harvey en “The social justice and the city”. Harvey sostenía que el tratamiento de los problemas “en” la ciudad constituía una “interpretación liberal” de la ciudad y del urbanismo, tratados en la primera parte del libro de referencia (“formulaciones liberales”) y del urbanismo y que tenía que dar paso al tratamiento integral de los problemas “de” la ciudad (Harvey, op.cit., pág.304), que era sólo posible con las formulaciones socialistas, presentadas en la segunda parte del libro, que presenta la evolución de su pensamiento. Esta referencia enlaza con una nota del artículo de JGB que pone de relieve su conocimiento de la teoría marxista, en aquel momento: “Se *prefiere* usar **plusvalor** en lugar de **plusvalía**, por las poderosas razones expuestas por P.Scaron, traductor

de las más completa edición crítica de *El Capital* (vol.I, tomo 1º, pág.XVIII)”. En las últimas editoriales de Ciudad y Territorio (n. 140 a 144), sin embargo, JGB utilizará básicamente la expresión “plusvalía”.

JGB indica que “para entender la reforma política recién introducida se ha de hacer, inevitablemente, un repaso, aunque sea sucinto, de los antecedentes legales sobre los que se construye”. Por ello repasa los principios básicos de las leyes de planeamiento de 1918 (“Adquisición de suelo- Evaluación de la compensación), las laboristas de 1946 y 1947 (Ley de Adquisición de Suelo, 1946, y la Town and Country Act, 1947, después de los informes de la Comisión Barlow y de los Comités Scott y Uthwatt, (“que establecen la propiedad del Estado de todos los derechos de edificación”), las conservadoras de 1953 y 1954 (que deroga en gran parte la anterior), las de 1965 y 1961 (introduciendo la expropiación a precio de mercado), las laboristas de 1967 y 1968 (introduciendo el impuesto de mejoras hasta el 40% del plusvalor junto con un nuevo impuesto sobre las rentas del capital), la conservadora de 1971 (que suprime el impuesto de mejora). JGB estudió de forma muy completa el sistema de planeamiento inglés y seguramente ha sido el mejor especialista español en este campo tanto en conocimiento de la normativa como en práctica profesional. Lo pondrá de relieve en la Comisión de Expertos de Urbanismo de 1994-95, como se verá más adelante.

La influencia de la normativa británica laboralista y especialmente la de la Ley de 1975 en JGB queda patente cuando antes de presentar los contenidos de la normativa inglesa, hace la siguiente introducción:

*“A continuación se hace un resumen apresurado del contenido de la Ley que corrobora lo anteriormente esbozado y servirá para establecer una vía a las **posibles reformas españolas** (¿)”. No se olvide que el tema de la especulación fue central en “el decir” de la Justificación de Motivos de la Ley del Suelo del 56 (si bien no tanto en “el hacer”), y que esta Ley lo atacaba con palabras más “atrevidas” que las que...se contienen en la Reforma de 1975- si bien es cierto que en ésta se “hace” un poco más” (op.cit, pág, 83). Y en nota a pie de página JGB cita dos textos de la exposición de motivos de ambas leyes, que refiriéndose al entonces Proyecto de 1975, de grato recuerdo mutuo, cita “...injustificados precios, indebida apropiación de una parte importante de la plusvalía...importantes beneficios irrenunciablemente públicos”.*

Es sin duda de interés a efectos de experiencia comparada los apartados en los que JGB divide la presentación del contenido de la Ley británica de 1975<sup>3</sup>, porque nos da indicaciones de los “grandes temas” a regular en las normativas urbanísticas. Son las siguientes:

1. Objetivos
2. Autoridades competentes
3. Suelo sujeto a adquisición por la comunidad
4. Exenciones permanentes de adquisición
5. Obligaciones generales de las Administraciones Locales
6. Oferta de suelo urbanizable
7. Edificios de oficinas desocupados<sup>4</sup>
8. Medidas transitorias
9. Repercusiones financieras (a destacar el 60% para las Administraciones Locales y el 40% para el Ministerio de hacienda central)

JGB sitúa la nueva normativa inglesa en el contexto de la crisis del petróleo que ciertamente podría decirse que hizo tambalear los fundamentos del capitalismo, hasta el punto que en U.K. se llegaron a distribuir en todos los hogares unas cartillas de racionamiento para la compra de gasolina, en

<sup>2</sup> Subrayado e interrogación del artículo original

<sup>3</sup> El mismo número de CyT publicaba a continuación de su artículo (en la sección de “Información Jurídica” dirigida por el siempre recordado Luis Enríquez de Salamanca, págs. 88-94) la “traducción revisada por JGB” del White Paper on Land (Cmd. 5730, HMSO, London) - Libro Blanco sobre el Suelo, en 63 apartados.

<sup>4</sup> Seguramente pensando en el conocido rascacielos de oficinas de Tothtenham Court Road en el centro de Londres, vacías en aquel momento, en previsión de alzas futuras de los alquileres)

1974. El análisis que hace JGB de la situación sobrevenida al denominado neocapitalismo ilustra un tipo de análisis que era muy generalizado, especialmente a la vista de las reacciones que produjo la discusión de dicha ley en términos ideológicos que JGB transcribe con su tradicional ironía.

Y termina el artículo con un juicio en base a la que se podría denominar “ideología de la mejora incremental” de los “planners” profesionales británicos agrupados en su prestigiosa y antigua asociación:

*“De todos modos a esta Ley- mientras dure- no puede negársele su valor de consumista social, una más de las que poco a poco el proletariado, a través de las instituciones del Estado burgués consigue con su constante lucha. Un gesto que, a pesar de sus limitaciones, es bienvenido como prueba crítica del propio sistema” (op.cit., pág. 88)*

Entendemos que los objetivos y tesis básicos de la ley inglesa de 1975 con la preocupación por la captación efectiva de las plusvalías del suelo ya no le abandonarán a JGB a lo largo de su dilatada vida profesional, administrativa y académica.

En su estancia en UK, JGB vivió, entre otras experiencias profesionales de primera mano, el 1 de Abril de 1974 la puesta en marcha del nuevo sistema de Ayuntamientos o Gobiernos Locales, fuera del Greater London, donde ya se había producido una reforma unos años antes. Se ponía fin así a una atomizada y dispersa geografía municipal después de un largo debate que se inició en 1957 con el encargo a la Comisión Herbert para el Greater London (implementada en 1963 con sus 32 boroughs como segundo nivel) y en 1969 con el encargo a la Comisión Raddiffe-Maud para el ámbito de Inglaterra y Gales, con el sistema de doble nivel formado por los “counties” (6 metropolitanos y 39 no metropolitanos) y los distritos (36 metropolitanos y 296 no metropolitanos).

Seguramente por ello JGB nos recordaba en 1996 que “para resolver los problemas de eficacia de escala en la prestación de servicios, modernamente varios países han rehecho su estructura local para racionalizarla, reduciendo el número y competencias municipales” (JGB, 1996, pág. 33), poniendo también de relieve que la geografía del gobierno del territorio tiene influencia en la toma de decisiones sobre el desarrollo urbano. En otras palabras, una geografía atomizada como la española tenderá a sobredimensionar e inflacionar más la oferta de suelo urbanizable que una más amalgamada que se ajuste a las “ciudades reales”.

## II. LA EXPERIENCIA BRITÁNICA 1977- 1982: LAS TRANSFERENCIAS DE APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO DE ELDA, PETREL, IBI, GETAFE Y JEREZ EN EL CEUMT

Nos resistimos a no encontrar “raíces británicas” en la aportación de la TAUs, porque la experiencia comparada son especialmente las Transfer Development Rigths americanas. Y por tanto no podríamos hacerlo, a no ser por su última Editorial de 2005 que cierra el apartado dedicado a las teorías y prácticas de la compensación urbanística (USA- Transfer Development Rigths, Francia, Italia, Nueva Zelanda...) y la crítica a nuestra original “reparcelación”, con la siguiente referencia al británico Informe Uthwatt de 1942:

“Debe recordarse en éste caso, como en muchos otros, un documento que marca un verdadero hito en las bases del urbanismo moderno, por su profundidad y finura de análisis: el famoso Uthwatt Report, de 1942, Informe final de la Comisión de Expertos parlamentaria sobre cargas y beneficios (compensation and betterment) encargada de proponer soluciones al urbanismo inglés de del año 1939”.

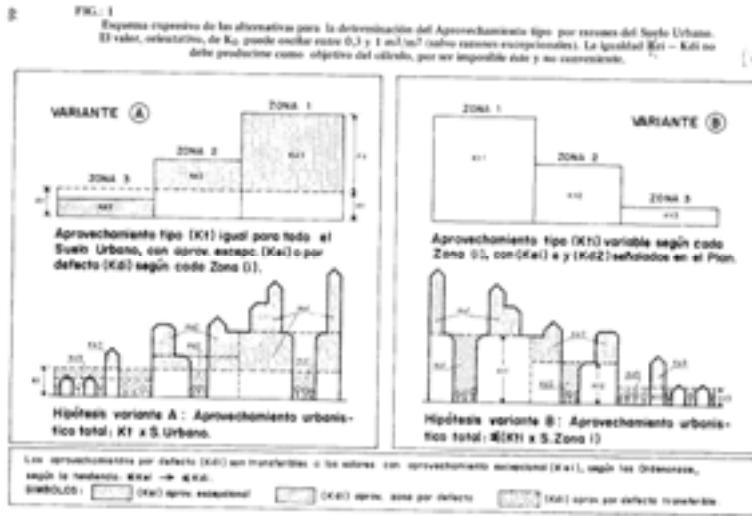
sigue con una cita de 22 líneas. (op.cit., 2005, pág. 281), en la que debe destacarse que “la única unidad económica que podría equilibrar efectivamente los elementos de costes y beneficios en los valores del suelo creados por la gestión del planeamiento y que no fuera afectada por los futuros cambios circunstanciales y de políticas es necesariamente la totalidad del país....en una palabra, el único sistema de hacer un pooling o asociación de propiedades es la nacionalización del suelo...”.

Las TAUs de JGB serán explicadas con detalle en otras aportaciones por quienes las aplicaron y justificaron con él. En un número de referencia fundamental de CyT (3/1979), JGB, Enríquez de Salamanca y Russinés, presentaron las bases teóricas, técnicas, jurídicas, económicas y de experiencia comparada. Desde la economía urbana es especialmente importante la justificación económica de Russinés con el análisis y fundamentos económicos de las “Transfer Development Rigths” americanas.

Se trata en este apartado, a los efectos de nuestra memoria histórica profesional, de recordar dos cuestiones concretas. La primera reproducir uno de sus diagramas pedagógicos publicado en la revista CEUMT, de grato recuerdo mutuo, en su artículo la de 1981, después de la sentencia del Tribunal Supremo. Y la segunda, recordar que las TAUs han sido recogidas como técnica común de gestión urbanística, entre otras muchas implementaciones, en la Carta Municipal del Ayuntamiento de Barcelona (art. 73 sobre reparcelación discontinua y las transferencias de techo edificable en el término municipal), aprobada por el Congreso el 22 de Noviembre de 2005, después de su aprobación autonómica en 1999.

JGB nos recordaba que “La Sala 4ª del Tribunal Supremo ha dictado Sentencia, de 22 de Junio de 1981, con todos los pronunciamientos favorables sobre el tema específico de las llamadas Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico (TAU), técnica basada en la reparcelación voluntaria y discontinua, por la cual se instrumenta y pone a punto la obtención gratuita para el Ayuntamiento de los equipamientos públicos, supletoria o complementaria a los habituales recursos de expropiación....La oportunidad de esta Sentencia –que viene a zanjar cuatro largos años, desde que la introduce por primera vez...” (JGB, 1982, págs. 42-43), y más adelante en relación a su concepción y generalización “El máximo de esta técnica incrementalista (opera por pequeños y fraccionados incrementos de cesión) y pragmática, además de elementalmente sencilla, de la reparcelación voluntaria y discontinua, es su generalización como criterio operativo para la conservación del patrimonio urbano inmobiliario, artístico y cultural” (JGB, 1982, op.cit., pág. 47)

# CEUMT, nº 44, Nov.1981, pág.46



# CEUMT, nº 44, Nov.1981, pág.50

**FIG. 2**  
Cuadro de los cálculos particularizados para el otorgamiento de licencias que, por ejemplo, se ha recogido en el Plan Especial de Reforma Interior del Casco Antiguo de Jerez de la Frontera (Cádiz).

**CUADRO RESUMEN OPERATIVO DE LAS "TRANSFERENCIAS DE APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO"**

CASOS SEGUN LA ALTURA MÁXIMA DEL EDIFICIO Y LA SITUACIÓN DEL SOLAR EDIFICABLE	RELACIONES FUNDAMENTALES DE LAS TAD: $C = K \times A, D = K \times P, C + P = D$ y $D + A = P$		
	CASO 1º $D = A, P = A$	CASO 2º $D = A, P = A$	CASO 3º $D = A, P = A$
1) CON JARDÍN: PUEDE ATENDERSE DE MANERA $A = D$ $P = A$	$C = D = A = D$ $D = A = P$ , positivo	$C + P = D = A = D$ $D = A = P$ , caso	$C + P = D = A = T$ $D = A = P$ , negativo (1)(2)
2) SIN PARED INTERIOR DE MANERA $A = D$ $P = A$	$C + P = D = A = D$ , negativo $D = A = P$ , caso (transferible)	$C + P = D = A = D$ , caso $D = A = P$ , caso	$C + P = D = A = T$ $D = A = P$ , negativo
3) EDIFICIO A FONDERAR O PARA FUNDAR PARA SU APROVECHAMIENTO TIPO O EXCEPCIONAL. $P = A = D$	$C = T$ $D = A = C$ , positivo (aprovechamiento por defecto)	$C = A$ $D = A = P$	En todos los casos: licencia del valor según edificio más alto (1) 10% x $A$ (2) edificio de altura: $D = T$ (3) 10% x $A$
4) ESTUDIO DE DETALLE: ALTURAS LIBRES $A = D = P$ $D = A = P$	$C = K \times A = D, A = P, C + P = D = A = D = R, D = caso$ $D = A = C = R = P = T, C = D = A = P = R = T$	$C = P = D = R$	$C = P = D = R = T$
ESQUEMAS INTERPRETATIVOS DE CADA CASO (en urban 1)			
En caso de transferencia interna: entre (i) zona j e (i) zona i. Si: $K_{01} \times T_1 = K_{02} \times T_2 + K_{03} \times T_3$			

NOTAS: (1) En atención a 1, si  $K_{01}$  es variable, por tener o no, transferencia,  $C + P = D$ , debiendo transferir el aprovechamiento de otro solar de modo (2) el valor de  $P = D$ , podrá disminuirse haciendo a menor tanto que  $P$ , en cualquier variante.

Las "transferencias de aprovechamiento urbanístico" constituyen una de las aportaciones genuinas de JGB a la práctica del urbanismo en España, con los objetivos de mejorar la calidad de ciudad con mayores proporciones de suelo para usos públicos, apropiarse de las plusvalías privadas en el desarrollo urbano<sup>5</sup> y reducir la carga de financiación pública de la ciudad, de la cual le estamos especialmente agradecidos.

<sup>5</sup> Sólo para recordar también los esfuerzos de precisión de JGB en las traducciones de términos anglosajones: "Para la interpretación urbanística del impreciso y amplio término "development" y para su correcta traducción, el art.22 de la Town and Country Planning Act , 1971... textualmente dice: "development" significa ejecución de edificios, obras de ingeniería... o la realización de cualquier cambio material en el uso de cualquier construcción o terreno. En España se entendería según el concepto preciso como obra, construcción... o "stricto sensu" como urbanización, aprovechamiento urbanístico, obra urbanizadora, desarrollo urbanístico, etc. Así tendríamos los grupos derivados: "development land" como suelo urbanizable, "development value" como valor urbanístico o revalorización por aprovechamiento urbanístico, y "developer" como "agente urbanizador" o "promotor" (op.cit., 1975, pág. 83, nota 5).



### III. LA EXPERIENCIA BRITÁNICA 1993- 1996: EL INFORME SOBRE SUELO Y URBANISMO EN ESPAÑA DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS

JGB fue nombrado Secretario de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo, en su calidad de Director Técnico de la DG Urbanismo bajo la coordinación y liderazgo del entonces director general, F.Borja Carreras-Moysi, por la OM de 5 de Noviembre de 1993 (BOE 18-XI-93). Tuvo a su cargo la coordinación<sup>6</sup> de la publicación del entonces Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, "Informe sobre Suelo y Urbanismo en España" (MOPTMA, 1996), de grato recuerdo mutuo.

El documento integra todas las aportaciones escritas que se hicieron a la Comisión, generalmente con indicación de la autoría. A pesar de no estar firmado nos consta que redactó el capítulo "Análisis comparativo de otros modelos urbanísticos europeos y americanos", en base a diferentes fuentes e informes de la DGU (MOPTMA, 1996, op.cit, págs. 31-50).

Los títulos de sus epígrafes constituyen una excelente aportación de metodología de la toma de decisiones urbanísticas y de organización de contenidos normativos. Son los siguientes:

- *Marcos jurídicos de los urbanismos*
  - o *Bases constitucionales y administrativas*
  - o *Flexibilidad, incertidumbre y discrecionalidad frente a fijeza, certeza y seguridad jurídico-económica*
- *Planeamiento físico y sus efectos jurídico-económicos*
  - o *Niveles y formas de planeamiento*
  - o *Contenidos atribuidos por los planes: clasificación atributiva versus calificación indicativa. Igualdad frente a eficacia*
  - o *Contenido mínimo urbanístico de la propiedad del suelo*
- *Ejecución y control del planeamiento*
  - o *Agentes y operadores empresariales: papel de la administración en la ejecución urbanística*
  - o *Definición previa de deberes o convenios para definirlos*

Un epígrafe del documento de referencia que enlaza especialmente con la captación de plusvalías de la Land Act británica de 1975 y las tesis defendidas por JGB, resumidas en las editoriales de CyT es el de "Flexibilidad, incertidumbre y discrecionalidad frente a fijeza, certeza y seguridad jurídico- económica. Se intuye que el modelo alternativo a la legislación española es principalmente el británico<sup>7</sup>, porque era el que conoció y estudió de primera mano en la AA, en 1973-75. En esta línea deseamos destacar los párrafos siguientes:

*"De la elemental distinción de tener o no Derecho administrativo formalizado y sistematizado se van a derivar los contenidos y legitimidades legales de los planes de urbanismo...Esta diferente estructura y articulación de los actos administrativos, que diferencian a los países de la Europa continental administrativizada (y los de USA) de GB (y la Europa peninsular escandinava), ha generado unas relaciones específicas entre los planes locales o municipales, la seguridad jurídica y la propiedad privada que informan todos los procesos urbanísticos. Las características esenciales que delimitan sus contenidos implican una rica gradación y oscilación entre dos extremos (referidos al último escalón del planeamiento municipal):*

- a. *Planes no vinculantes para los particulares; orientadores e indicativos no creando derechos-deberes (ya que éstos residen ex ante al plan); flexibles y versátiles en sus indicaciones indeterminadas que son negociadas libremente, discrecionales en su aplicación en cada caso, según convengan ambas partes con una notable incertidumbre e inseguridad jurídico-económica para los particulares antes de iniciar la toma de sus decisiones urbanística; de más breve elaboración interna, pero más lentos y con fuerte participación pública en el otorgamiento de cada autorización concreta...*
- b. *Planes-norma vinculantes para todos, según su nivel; estatutarios, atributivos o creadores de una estricta modulación de derechos y deberes legales...."* (op.cit., pág. 33)

"...La distinción pues reside en la combinación de contenidos de planeamiento y del efecto subsecuente de la autorización concreta o licencia, con arreglo a la siguiente disyuntiva de su posible modulación:

<sup>6</sup> Junto con J.L.Nicolás ( diagramas), P.Fidalgo (gráficos) y P.Pozuelo (correcciones)

<sup>7</sup> La frase "...(modelos alemán, holandés, francés, americanos, y desde luego, inglés." (op.cit, 1996, pág. 38) es significativo en este sentido

- i. O bien mantiene igual el estatuto jurídico existente del propietario de suelo, más o menos indeterminado como está en su momento actual, con simples orientaciones estructurantes y usos globales de las políticas públicas sobre el espacio, hasta que se solicita la autorización o licencia para la actuación privada o pública, lo cual dispara ex post el mecanismo de planeamiento concreto...o constituyéndose la magnitud de los derechos y deberes o contrapartidas en el preciso momento con la licencia y a partir de ella, pero no antes (modelo británico).
- ii. O bien, si la última fase de concreción particularizada se contiene ex ante prefijada en todos sus parámetros...por lo que la autorización de la licencia deviene simplemente declarativa de aquel derecho y más rápida (modelo continental)" (op.cit., pág. 34)

"Las consecuencias directas en la valoración económica de la propiedad fundiaria o inmobiliaria son trascendentales, al enfrentarse la inseguridad jurídico-económica del propietario y del promotor, en los planes indicativos, con la seguridad y certeza jurídico-económica de ambos, en los planes vinculantes..." (op.cit., pág. 35)

"Así pues, la clave<sup>8</sup> de los modelos urbanísticos comparados reside en los planes de ámbito municipal donde se producen las vinculaciones a la propiedad..... en el nivel de la globalidad del término (municipal) pueden ser:

- i. todavía orientativos e indicativos de la estructura general y usos globales no vinculantes a la propiedad ni creadores de derechos (modelos alemán, holandés, francés, americano, y desde luego inglés), o
- ii. vinculantes y prescriptivos con señalamiento de casi todos los parámetros de su desarrollo posterior creador de derechos (modelos italiano, sólo en parte, y español, decididamente, donde además se imponen plazos prescriptivos de urbanización o edificación ya en este nivel general" (op.cit., pág.38)

No es de extrañar a la vista de los textos anteriores que JGB no indujera ningún artículo suyo en el nº 103 de Ciudad y Territorio (Primavera 1995), de grato recuerdo mutuo, dedicado a los trabajos de la Comisión y a opiniones externas, y que lleva por título "Suelo y Urbanismo, su polémica actual"<sup>9</sup>.

Sólo firmó como "El Director" la editorial de dicho número en la que deja casi sin respuesta la pregunta; ¿Qué novedades trascendentes aportan las propuestas de la Comisión?, después de destacar la importancia de la cantidad y calidad y de los debates y de los textos finales, indicando que "Recuerdo que un debate análogo sobre los grandes temas del urbanismo nacional (análogo no en el contenido ni en la forma sino en el hecho de consultas a técnicos-expertos diversos) no se había producido en este país desde los preparativos de la reforma de la Ley del Suelo 1975, con motivo de la creación y trabajos inconclusos o abortados que se hiciera entre 1972 y 1974 en el Gabinete de Estudios de la antigua Dirección General de Urbanismo" (op.cit., pág 9), de grato recuerdo mutuo. La respuesta a la pregunta formulada se produce en el artículo de Carreras Moysi, Fernández Lafuente, Arias Goytre y Dómine Redondo, del equipo directivo del MOPMA, en el artículo "Una política activa de suelo" (op.cit., págs.17-22).

Los textos de JGB en el "Informe" de 1996 son, sin duda, de una rabiosa actualidad y operatividad. No es la cantidad de suelo clasificado o urbanizable (como justifica la Ley 6/98) la que reduce los precios del suelo, que son precios derivados de los precios de la demanda<sup>10</sup> del producto final (la vivienda no es cara porque lo sean los precios del suelo, sino al revés, como ya diagnosticó David Ricardo en el siglo XVIII). Es la seguridad o inseguridad de los contenidos inmobiliarios (que son contenidos económicos esencialmente de usos, edificabilidad y localización) que se transaccionan antes de la aprobación del planeamiento de desarrollo.

<sup>8</sup> "La clave..", expresión reiteradamente utilizada por JGB en sus escritos, argumentaciones y lenguaje coloquial, complementada a menudo con su entrañable y peculiar "ansó".

<sup>9</sup> A destacar para la "memoria histórica profesional" que ya en este número de Ciudad y Territorio de hace 17 años, aparecía el clásico y fundamental trabajo de Julio Rodríguez sobre la coyuntura inmobiliaria y las previsiones para el año (1995) (op.cit., págs. 211-222, y que la "accesibilidad de la vivienda libre en España (primer adquirente)" medida por la relación "Precio-hipoteca / Ingresos familiares" era del 38,9%, cuando en 1992, al final del ciclo expansivo que se había iniciado en 1985-86, había alcanzado el 61,4% (op.cit., pág. 221).

<sup>10</sup> Las "lecciones" de Antonio Santillana en el Gabinete de Estudios de la Dirección General de Urbanismo durante la elaboración del non nato Libro Blanco de Urbanismo, dirigido por J.M Romay Becaría, en el período de 1971-1973, de grato recuerdo mutuo, son especialmente relevantes en este sentido. Y en especial su libro "Análisis económico del mercado de la vivienda" (Ed. Ariel, 1972).

En otras palabras, transaccionar en un “mercado de futuros inciertos” o en uno de futuros bastante ciertos y seguros. De todas formas la realidad española más generalizada, hoy, es que partiendo del modelo atributivo ex -ante, la mayoría de los 8.000 gobiernos del territorio, se negocia la aprobación de los planes, “como si” la atribución de contenidos fuera ex –post. El sistema puede sin duda producir perversiones, porque altera la lógica normativa que ha atribuido derechos ex ante. Gran parte de los nuevos desarrollos de entidad hoy en España se producen “como si” el sistema fuera “no atributivo” con generalización de Convenios Urbanísticos de “mutuo acuerdo” (extra- lege, como los calificaba JGB), y por aquello de que “no se pueden poner puertas al campo” porque la realidad generalizada acaba por imponerse a los eventuales corsés legales.

Por eso es fundamental recordar el requerimiento que indicaba JGB en su texto de amplia participación pública, con el referente de las participaciones activas que incentivan los Ayuntamientos británicos en cada decisión urbanística (incluso pagando los honorarios de los asesoramientos técnicos de las asociaciones de interesados), que si bien hace más lento el proceso de aprobación, reduce el de elaboración, lo cual es especialmente necesario para nuestros planes, cuya elaboración se dilata más allá de una legislatura municipal, y que a menudo los árboles no dejan ver el bosque.

#### IV. LA EXPERIENCIA BRITÁNICA 2004- 2005: LAS ÚLTIMAS EDITORIALES DE CIUDAD Y TERRITORIO SOBRE EL PARADIGMA URBANÍSTICO ESPAÑOL

Con ocasión del artículo que nos pidió sobre gestión de plusvalías, en el invierno de 2005, desgraciadamente aún pendiente de entrega, y en relación a la defensa que hacíamos de los Convenios Urbanísticos con el argumento básico de las “cargas urbanísticas” que establecen las normativas urbanísticas son insuficientes en relación a la financiación de los “sistemas generales de ciudad”, JGB nos envió (“por si no las teníamos estudiadas!”) las tres editoriales sobre “ para una liberalización del paradigma urbanístico español”, publicadas en los números 140/2004 (I), 143/2005 (II) y 144/2005 (III), como síntesis de sus tesis.

Cada editorial<sup>11</sup> ilustra la tesis general con aspectos concretos de resultados, disfunciones o perversiones de la actual normativa urbanística, en el contexto de su crítica global. Entendemos que el conjunto enlaza también con la experiencia británica iniciada en 1973 porque entroncan con las gestión de plusvalías del planeamiento que es la cuestión de fondo de en su artículo de 1975. Incluso nos atrevemos a sostener que utiliza el mismo estilo directo de los Libros Blancos ingleses, aliñado, eso sí, con una dosis adicional y razonable de sangre latina.

El objetivo principal de los trabajos de referencia y su valoración negativa del paradigma español queda claro en los primeros párrafos de la editorial de 2004:

“En las reuniones internacionales de urbanismo y su gestión, donde se comparan las diferentes estructuras nacionales para la recuperación de las plusvalías públicas, el paradigma integrista del urbanismo español se presenta como una anómala excepción, como una singularidad de especiales características. Su excepcionalidad comparativa reside en haberse construido un paradigma (Nota a pie de página: Entiéndase paradigma como supra-modelo o modelo de modelos) muy intervencionista que crea fuertes distorsiones anómalas en las relaciones de mercado, el que más exigencias y deberes abrumadores impone a la propiedad fundiaria urbana...pero también por ser el que más valores caídos del cielo y sin contrapartidas le regala a la misma, el que, en suma ha creado mejores condiciones legales para legitimar la especulación inmobiliaria.

El llamado en España “mundo del ladrillo”- expresado por las imparable subidas de precios del boom inmobiliario o por los frecuentes casos de sonadas corruptelas- no constituye una patología epidémica y transitoria de especulación inmobiliaria coyuntural, porque se hallase en manos de insidiosas tramas o en la cúspide de una anómala cresta de demanda de ciudadanos enfebrecidos por invertir en bienes inmuebles...Enfoque, en todo caso de reverencial sumisión ante las supuestas inescrutables del mercado que incapacitan para reaccionar a los que se encapuchan bajo su misteriosa “mano invisible”.

...Padecemos una grave patología en nuestro sistema jurídico- económico urbanístico que se ha convertido en un endemismo histórico, ya enquistado en nuestro hábitos del pensamiento económico desde hace nada menos que 48 años, allá en tiempos del franquismo autárquico....

..El alien es la mundialmente insólita clasificación del suelo española de los Planes de Urbanismo, atribución jurídica-económica pro-futuro de los valores añadidos al suelo que impone la legislación urbanística estatal, al inflar y perturbar inflacionariamente los valores reales del mercado de los terrenos a favor de los propietarios de los mismos, legitimando y legalizando la especulación. Véase su devastadora trascendencia...Fue con la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 –la madre de todas las leyes del suelo españolas posteriores que sólo han sido meras reformas de aquella... (JGB, 2004, págs. 289-290)

Y más adelante en esta larga editorial (después de hacer una revisión histórica detallada desde el Ensanche Cerdá hasta las obras de Castellana después de la Guerra Civil, y explicar cómo se introduce la original reparcelación española y el precedente de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 añade (JGB, 2005, pág. 293): “Lo trascendente es que este valor seguro añadido por el Plan mediante la discrecional clasificación o reclasificación del suelo por los Planes municipales de Urbanismo –que así determinan la forma vinculante de lo que debe urbanizado (urbanizable), con qué usos y con cuánta densidad – les convierte a los propietarios de este suelo en dueños efectivos de un derecho graciosamente otorgado a la cosa suelo, que por ello encierra un elevado

---

<sup>11</sup> La Editorial de la Revista y el informe de coyuntura del mercado inmobiliario de Julio Rodríguez, son la lectura inicial obligada de cada nuevo número de CyTET de los últimos doce años.

valor de capital público (creado con y por el propio plan municipal), real e hipotecable, que es inmediatamente patrimonializado por su propietario después de la aprobación del Plan (es indiferente por marginal que sea el 85%, el 90% o el 100% de las plusvalías de la actuación, el problema es conceptual”.

Ciertamente el problema es conceptual. Es la atribución de edificabilidad y de valor en el Plan General municipal (“plan atributivo”). Pero JGB lo explica magistralmente y por ello no nos hemos podido resistir a producir parte de los textos originales, aún a riesgo de haber contravenido una parte del encargo recibido.

Y añadía mas adelante: “Si además constatamos que en España tenemos la única Constitución que dice que “para garantizar el derecho a una vivienda digna” a todos lo españoles “los poderes públicos deberán regular las normas y usos del suelo para impedir la especulación (art.47 CE) se exige que el objetivo del entero urbanismo que garantice este derecho a la vivienda deberá ser el de impedir la especulación (no paliarla, suavizarla, o participar en ella); por lo que podremos juzgar la grave desviación ética, política y económica en que estamos sumidos con esta ley respecto al rotundo mandato constitucional” (op.dit., pág 293).

Y terminaba: “...Así puede recuperarse el resto (el beneficio neto) en inversiones ajenas a las finalidades urbanísticas del proyecto que crea su valor y razón de ser, como enjugar deudas, pagar traslados y relocalizaciones de empresas, comprar helicópteros, futbolistas galácticos, incluso dar de sobra para empedrar con mármoles los paseos marítimos de las playas.....Lo que sí podremos ver ahora...el decidido compromiso del nuevo gobierno de revisar la ya vieja ley del suelo estatal, esperando que puedan darse los pasos imprescindibles para acabar con cincuenta años de un anómalo paradigma de intervención y especulación urbanística legalizada y se introduzca, esta vez de verdad la irrenunciable liberalización verdadera de su estructura económica” (op.cit., 2004, pág. 294)

La segunda editorial (CyTET, 2005 /143, págs.5-15) critica con claridad los valores inflacionados que se pagan en las expropiaciones de las grandes obras públicas en suelo rústicos y alejados de cualquier núcleo urbano “como si fueran suelos urbanizables”, difundiendo y generalizando las plusvalías expectantes urbanas. Lleva también (o cómo siempre!) un subtítulo beligerante: “la jurisprudencia de las obras pública en el límite del paroxismo”. Y por si no quedaba claro, JGB remacha con el permanente “empuje garcibelli”, de entrañable recuerdo, en una nota al pie: “Paroxismo viene del griego “paroxismos”, “acción de excitar, estimular, irritar, exacerbación del estado enfermo o acceso violento de una enfermedad”, como el puente álgido o clímax en el que la enfermedad sacude el cuerpo con temblores, sobreexcitaciones y convulsiones febriles, anunciando o bien su superación y cura o, por el contrario, la muerte del enfermo” (op.dit., 2005, pág.5).

Inicia también el tema complementario de las legislaciones autonómicas que compensan los parques regionales, zonas verdes supramunicipales y áreas de especial protección a “valor de sistema general”, pero deja para la última editorial (desgraciadamente, para el mundo profesional del urbanismo, la última de JGB) “la línea expansiva que ha llegado a adoptar este concepto redistributivo, perecuativo del valor del aprovechamiento del urbanismo virtual en manos de las buenas intenciones ecológicas-públicas en manos de alguna Comunidad Autónoma” (op.cit., 2005, pág. 15).

La tercera editorial nos deja también un mensaje brutal en el subtítulo “el tsunami urbanístico que arrasará el territorio”. Ciertamente no sólo hemos inflacionado el valor del suelo en las infraestructuras no urbanas sino también en los suelos rústico de especial protección, dándoles valores “casi urbanos”, por aquello que la curva de densidad decreciente de los precios inmobiliarios se crean en el centro y no en la periferia. A estas alturas ya no es una cuestión del detalle técnico: las editoriales son verdaderas alegaciones a las sentencias de expropiación de suelo y a determinadas normativas y prácticas urbanísticas.

Es innegable la similitud, formal y de contenido, con el Libro Blanco británico sobre el Suelo de 1974. La tercera y última editorial incorpora también argumentos del Informe Uthwatt Report de 1942, que ya presentara en el trabajo de 1975, al final de otras varias y amplias referencias a la experiencia comparada, para poner de relieve que aquel informe “ya advertía como una salida imposible la

generalización de distribución de costes y beneficios del planeamiento en espacios amplios e ilimitados" (op.cit., 2005, pág. 281).

Y the last but not least, al tiempo que agradecemos las importantes aportaciones de JGB en las editoriales de CyTET, hay que agradecer también al equipo directivo de la DGU y del Ministerio que autorizaron estas editoriales de JGB, no sólo en esta legislatura sino también en la anterior, de colores políticos distantes, porque son aire fresco y materia prima de primera calidad para el mundo profesional del urbanismo.

El problema es el Plan General municipal "atributivo" que otorga- regala el régimen del suelo "para siempre" o "para casi siempre" (las condiciones limitativas son en la práctica casi irrelevantes) de los "urbanismos españoles". Es la consecuencia lógica cuando JGB termina su última editorial sobre "el paradigma urbanístico español": "El proteccionismo urbanístico de los viejos rentistas agrarios del XIX y dXX han de dejar paso, de una vez por todas y ya en el siglo XXI (i), a una liberalización saneadamente competitiva, donde los tejidos industrial-empresariales puedan adquirir el protagonismo que están hace mucho en condiciones de asumir, arrinconando este paternalismo intervencionista de la legislación franquista que aún nos asfixia" (op.cit., 2005, pág. 284)

La práctica británica y también la española ilustran lo que podría denominarse la "publicación creciente" de la normativa urbanística (altos y bajos por cambio de color político del gobierno, no alteran tendencias centenarias) en el sentido que la "ciudad privada" pague una proporción mayor de la "ciudad pública". Y sin olvidar el papel de la inversión pública financiada con impuestos generales y no finalistas, que cae fuera del presente documento, hay que poner de relieve que lo importante (también) son los "cuántos" de la distribución de las plusvalías o del plusvalor generado por el desarrollo urbano. Porque desde las cargas urbanísticas que incluyan las necesidades reales de inversión en infraestructura pública es posible acercar los valores residuales a los valores iniciales. Y ahí desde la economía urbana tenemos una deuda con JGB, que con retraso, intentamos liquidar en el presente recordatorio "interesado".

## V. EL PAGO DE UNA DEUDA PENDIENTE: LOS CUÁNTOS Y LOS CÓMOS DEL CRECIMIENTO Y RENOVACIÓN DE LAS CIUDADES: ES LA ECONOMÍA...<sup>12</sup>

El 13 de Febrero del año pasado recibimos un correo de JGB recordándonos nuestras deudas en relación a un artículo que nos había pedido. Correo cálido y entrañable, que incluía ironías y complicidades, incluso en cuestiones que nos relacionaban sólo indirectamente, y sobre todo aportaciones de contenido, discusión y valoración generosa de materiales que nos habíamos intercambiado, como preámbulos al artículo pedido. Nos gustaría reproducirlo, pero ha de quedar en nuestro rincón de los recuerdos, porque su contenido es también muy privado y personal. Le contestamos, el 20 de Febrero, con el siguiente "emilio" que desgraciadamente ya no tuvo respuesta:



*Gracias Javier por tu cálida carta que, como todas, siempre llegan al alma.*

*Realmente no hemos terminado el artículo prometido porque bastante trabajo nos lleva ya llegar a fin de mes y medio cumplir con los plazos de los trabajos contratados. Intentaremos ahora cumplir el plazo generoso de después de Semana Santa.*

*En relación a la información que nos pedías sobre el estudio de las cifras agregadas de presupuestos municipales, por tipos de base económica municipal, sólo conocemos los trabajos de la Diputación de Barcelona (www.diba.es) y son referidos al 2002. De ahí sacamos nosotros nuestra referencia que la venta de activos inmobiliarios (Cap.VI de Ingresos no representa más que el 8% de la inversión municipal).*

*De todas formas la gestión de plusvalías, como aumentar la proporción de vivienda protegida o internalizar Sistemas de Ciudad, como estaciones de Metro/AVE o Rondas, no pasan por los presupuestos municipales.*

*Abrazos enormes, como siempre, Sara Mur / Joaquín Clusa*

El precio de la vivienda, con ser muy preocupante, no es el único problema urbanístico actual. **Las ciudades necesitan más y mejores infraestructuras que las que aportan los nuevos desarrollos.** Nuestras ciudades no tienen el nivel de calidad centroeuropea. Los recursos públicos son insuficientes para financiar la necesidad de infraestructuras y equipamientos que genera el nuevo crecimiento urbano, en plazos cortos de tiempo, a pesar de que se ha incrementado la inversión de las administraciones públicas, hasta situarse en el entorno del 6% del PIB en el 2005.

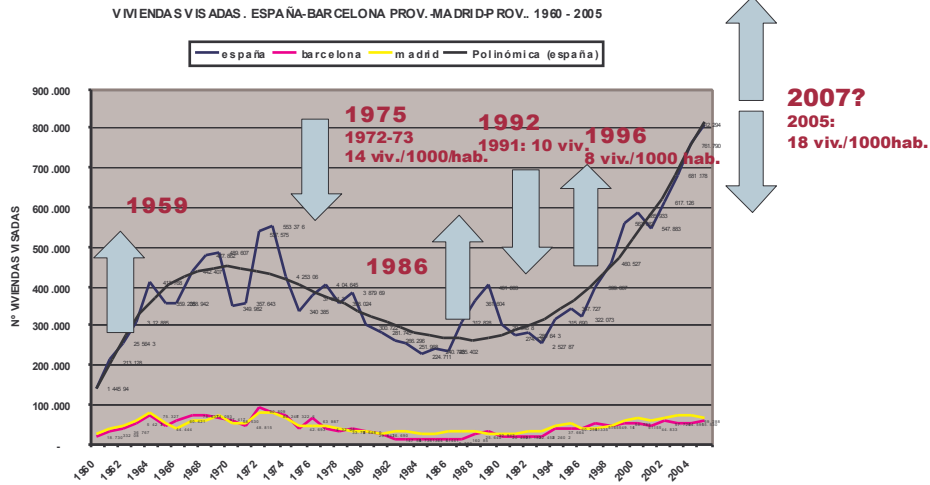
**Las infraestructuras públicas de las ciudades (la "ciudad pública") no se han beneficiado suficientemente del boom de precios y producción inmobiliaria existente desde 1996.** La propiedad del suelo recibe un valor residual en gran parte "regalado" por la edificabilidad que otorga el planeamiento urbanístico aprobado por los propios ayuntamientos y comunidades autónomas y que se ve reforzado por un mercado inflacionado, porque más del 60% de los incrementos de precios van directamente al suelo.

<sup>12</sup> Síntesis y adaptación de nuestra Conferencia del Colegio de Economistas de Valencia de 23-05-2006

**ESPAÑA- CICLOS ECONÓMICOS E INMOBILIARIOS EN 45 AÑOS (1960-2006):**  
 (PIB per cápita a valores actuales pasa de 5.000\$ a 26.000 \$)

1959 (Plan de Estabilización) – 1975 (Crisis de petróleo- Fin Dictadura política)  
 1986 (Integración Europea) – 1992 (Crisis Mundial) – 1996 (Tipos de Interés)

2006: Precios = 41% de la Renta Familiar media (2003:31%) =5 Salarios/año  
 Hipotecas al 3,60% (1990-92: +- 10%; 1985-89: +-15%)  
 Viviendas acabadas = 65-75% de las viviendas “visadas”  
 Importancia de la demanda en zonas turísticas fuera de Madrid y Barcelona en todas las fases



La producción de nueva ciudad (extensión y renovación) es responsabilidad de los tres “socios financieros” que participan en el desarrollo inmobiliario: la propiedad del suelo, la promoción inmobiliaria y el Ayuntamiento. Todos ellos han de obtener parte del “margen” que da el producto final, de acuerdo con lo que “aportan” al proceso productivo de nueva ciudad, ni más ni menos. Pero la promoción quiere la máxima rentabilidad en sus inversiones de urbanización y de construcción, la propiedad quiere el mayor precio posible por el suelo antes de urbanizar y el ayuntamiento debe recuperar para la ciudad plusvalías en forma de infraestructuras, equipamientos públicos y vivienda protegida. Y todo ello tiene que encajar en el valor del producto inmobiliario que se deriva de la ordenación urbanística (uso, edificabilidad y localización) y de los precios del mercado.

**SOCIOS FINANCIEROS**

**ADJUDICACIÓN DEL PRODUCTO**



LOS NUEVOS DESARROLLOS IMPOSEN UNOS COSTES DE MOVILIDAD QUE NO ASUMEN Y DEBERÍAN CONTRIBUIR A FINANCAR EN PARTE MEDIANTE CANONES DE MOVILIDAD



**La rentabilidad que debe garantizar la operación al promotor dependerá del riesgo** que asume y de los tipos de interés sin riesgo. La normativa hipotecaria (Orden ECO 805/2003) especifica las rentabilidades de referencia, en función de los distintos usos y de la valoración del riesgo en cada momento.

**El precio de mercado inmobiliario no depende del coste de los factores sino de la demanda**, no es el coste del suelo el que genera precios altos de la vivienda sino que los altos precios de ésta, que lo son en la medida en que hay quién los “paga”, permiten en muchos casos remuneraciones excesivamente altas, por encima del valor del suelo. Y en este sentido los precios altos de una ciudad reflejan su nivel económico. En consecuencia, el punto clave en la distribución de beneficios entre los “socios” es precisamente el establecimiento de ese valor del suelo antes de iniciarse el proceso urbanizador. Valor que no puede ser superior a aquel que sirve de base a la fiscalidad municipal, es decir, **el valor catastral actualizado** que debe entenderse como el contenido económico de la “propiedad de derecho romano” del suelo.

**¿Cómo recuperar la parte de las plusvalías para la ciudad?** La iniciativa privada debería asumir más cargas urbanísticas para financiar infraestructuras de ciudad y transporte público, porque imponen unos costes de movilidad que no se asumen, y también una mayor proporción de vivienda protegida e, incluso, parte de los equipamientos públicos necesarios. Cargas adicionales que deberían incorporarse a la normativa e imponerse en el planeamiento que otorgue edificabilidad.

Con las actuales normativas urbanísticas de “mínimos” es adecuado, conveniente y necesario, por parte de los Ayuntamientos, establecer la imputación de los costes urbanísticos “reales” de cada operación y concertarlos mediante **Convenios Urbanísticos, antes de la aprobación de los planes, con “luz y taquígrafos”**, es decir, con participación pública intentando aproximarse a la negociación de los “planning gains” británicos.

Existe una definición sutil del año 1981 (pero de rabiosa actualidad en nuestros lares) del documento de un “Grupo de Trabajo” (o Libro Azul, y que aunque de rango inferior al de un Libro Blanco, no menos efectivo): “Un *planning gain* se genera cuando un Ayuntamiento recibe una propuesta de Plan o entra en negociación con un operador inmobiliario en relación a un suelo que no es propiedad del Ayuntamiento e intenta incorporar en el desarrollo propuesto algunos elementos de beneficio público o ventaja que la promoción libremente no habría incorporado, pero que supone que puede incorporar, o que en algunos casos ofrece incorporarlos, a cargo de la operación inmobiliaria” (“Report on the Property Advisory Group”- HMSO 1981). O una de más directa desde la economía urbana. “Existe un *planning gain* cuando una empresa promotora (“developer”) obtiene una aprobación de un plan (“planning permisión”) por el hecho de dar, a su cargo, un activo o servicio a la comunidad que no habría sido dado a no ser por la necesidad de obtener la aprobación de plan” (Bowers, 1992, pág. 1329)<sup>13</sup>.

Y Bowers concluye. “Pero el planning gain es un instrumento por el cual la comunidad local puede obtener (“capture”) algunos de los beneficios que su gasto confiere a la propiedad y a las potenciales empresas promotoras de suelo” (op.cit., pág. 1338). En el urbanismo español no podemos renunciar hoy al instrumento de los Convenios que ya tuvo un uso exitoso en el Ayuntamiento de Madrid desde 1979-81.

El crecimiento urbanístico ha de ser ciertamente sostenible, económicamente sostenible, pero tampoco puede demonizarse en su totalidad, porque lo demanda la dinámica económica de las

---

<sup>13</sup> Ver también Keogh, G. (1985), “The economics of planning gain”, en Barret, S. y Healey, P. (ed), “Land Policy: Problems and alternatives”.

ciudades, la necesidad de mejorar sus estándares de calidad, la demanda de primera vivienda y también la demanda de vivienda para la industria turística, que constituye uno de nuestros sectores más competitivos en la economía global, a falta de otros.

El crecimiento de la ciudad debe y puede hacerse con una mayor compacidad (y consecuentemente menor consumo de suelo y menor coste medio de los servicios públicos y del transporte); la promoción inmobiliaria debe y puede ayudar a financiar las infraestructuras públicas y suelo para vivienda protegida, en mayor proporción que en la actualidad, y por encima de los mínimos de las normativas urbanísticas, porque la economía lo permite. Sólo con vivienda protegida en proporciones amplias se facilitará el acceso de más de la tercera parte de las nuevas unidades familiares que quedan excluidas del mercado libre, que seguirá el ciclo inmobiliario inflacionado.

Hace falta mayor rigor económico que ponga de relieve, en el mismo momento, los “cuántos” de una ciudad de calidad y los “cómos” de la distribución de costes y beneficios económicos, tanto en las normativas urbanísticas de las comunidades autónomas como en el planeamiento y la gestión urbanística de los ayuntamientos. No puede otorgarse gratuitamente la edificabilidad sólo con cargas urbanísticas fijadas de forma estándar, porque hay que cuantificar en cada desarrollo y sólo así se podrá hablar de equidad en el reparto. **La “contabilidad” y también la “auditoria” son imprescindibles para argumentar las propuestas y dimensiones de la ordenación. Especialmente en los Convenios Urbanísticos, que son el instrumento habitual de los grandes desarrollos**, precisamente con el objetivo de obtener mayores activos para la ciudad por encima de las cargas normativas mínimas, y para facilitar los (encorsetados) procedimientos de planeamiento y reparcelación.

En definitiva, se trata de que los nuevos desarrollos asuman todos los costes directos e indirectos de infraestructura que generan en el conjunto de la ciudad real o metropolitana, más allá del ámbito limitado de nuestra geografía municipal tan atomizada, que inflaciona la oferta de suelo.

La LRAU de 1994 y la LUV de 2005 de la CCAA Valenciana son un ejemplo interesante de normativa urbanística que ha hecho la gran aportación, desde 1994, de romper el monopolio o “derecho de veto” de la propiedad mayoritaria en cada desarrollo al desligar la acción urbanizadora de la propiedad del suelo. Otras normativas han seguido ese ejemplo y el proyecto de Ley del Suelo que ahora está en trámite en las Cortes Españolas se sitúa también en esa línea.

En la práctica se ha traducido en una gran oferta de suelo, seguramente excesiva en determinadas localizaciones, que no baja el precio de la vivienda libre (es “neutro”), y ha tenido una financiación limitada de “ciudad pública” a la vista de los costes asumidos. Según un estudio comparativo de los PAI en Alicante en 2005, los costes medios de urbanización más indemnizaciones fue de 55 euros por metro cuadrado construido.

## ESTUDIO COMPARATIVO DE P.A.I. EN ALICANTE

**“Competencia en la ejecución del planeamiento. La experiencia aplicativa de la LRAU en el municipio de Alicante”. CARLES GASCÓ. Arquitecto**

		U.E.	APROB. D.E.F.	Súdo (m2s) UE	R1ª ads	Techo m2/1	V.V.	Densdad m2/m2s	Uv/Ha	CARGAS (sin IVA)	PC unitaria (inc. IVA+G)	Costes conexión	HT / Nov. Tasa/R eg	Gastos Gestión	Beneficio urbanizador	Gastos Financieros	Indemniz.	C. Canje	
APD	3	Tóm bola	UA / II	11-11-97	22.44		16687	0,7	0,75	5	765.286	87.591	0	39.449	6.010	34.454	0	108.82	40,99%
APD	5	C/ Diago nai		07-07-98	21.28		39528	0,4	1,6	14	1.489.606	83.846	0	11.975	104.294	176.244	48.304	14.628	51,51%
APD	23	C/ E chegray	Única	07-10-05	11.90		28032	2,0	2,3	21	886.746	31.486	7.090	102.829	34.974	53.874		307,29	22,62%
APD	25	Ben alia Sur	Única	27-04-01	16.88		40995	2,0	2,4	12	2.272.956	1.127.094		115.044	56.874	65.874		522,20	3%
PEAPA	8	Garbin et	Polig. I	25-09-98	14.45		12720	11,0	0,8	7	712.704	97.736	29.078	23.075	46.804	46.804	0	19,31	6,9%
PEAPA	9	Vist ahem osa	Polig. B	03-12-02	26.94		19695	5,1	0,5	1	80.624	89.980		63.584	36.294	77.874	12.294	0	55,03%
PEAPA	10	Vist ahem osa-Go leta	Resid. PP	02-12-02	27.43		23348	1,47	0,3	2	26.744,82	20.673,82	1.09,834	1,06,014	87.564	1.36,244	341,284	1235,81	64,58%
PEAPA	10	Vist ahem osa-Go leta	Polig. III	15-03-02	55,85		26308	4,7	0,4	7	3.053.340	2.356.546		20.472	40.144	0	38,754	46,99%	
PP	U2	Ben alia Sur	UE/1	05-09-03	74.68	96.398	83127	9,7	1,0	6	7.266.786	3.387.636	40.408	443.214	36.393	36.393	427.484	1935,29	43,28%
PP	U3	Industrial CTrento	UE/2	06-11-02	42.54	3.588	51902	1,2	1,2	1	97.486	93.284		14.824			0	23,33%	
PP	U4	Alb ufereta	Polig. A	11-03-03	82.87	26.888	119488	1,46	0,9	1	2.202.656	2.202.656	0	38.386	60.234	60.234	111,834	30,15	49,00%
PP	U6	Piat ja St. Joan	UE/1	08-04-03	73.91		190757	1,59	1,1	9	5.042.486	3.786.376		28.405	78.884	78.884	120,224	120,22	32,30%
PP	U8	Ben laudet	UE/1	17-11-99	108.35	8.004	280930	1,72	0,9	5	10.719.096	6.887.704		83.324	87.894	87.894	1152,324	360,87	55,28%
PP	U11	Garbin et Norte	UE/1	20-12-03	74.62	71.288	188800	1,36	1,4	7	10.856.046	7.944.486		32.414	36.524	65.244		307,93	54,00%
PP	U11	Garbin et Norte	Única	30-07-99	24.40	79.003	207998	1,53	1,0	7	8.883.786	5.835.806	28.874	33.314	27.014	64.074		1216,06	56,00%
PAU	1		Única	12-12-03	72,87		429100	3,25	0,8	5	25.54.596	18.40.236	1.22.044	1.07.316	78.284	2.34.804	776.264	611,36	85,73%
PAU	5	San Juan Norte	Sector 1	18-11-03	82,87		351200	3,33	0,5	4	2.783.945	19.81.326	81.024	1.01.934	31.413	0	0	414,88	5%
PAU	5	San Juan Norte	Sector 2	21-08-03	28,87		96124	8,5	0,2	0	25.26.886	14.36.186	81.024	31.894	2.41.514	85.774	1441,474	450,59	49,7%

Fuente: CARLES GASCÓ, Arquitecto. Extracto del trabajo de Investigación "Competencia en la ejecución del planeamiento. La experiencia aplicativa de la LRAU en el municipio de Alicante." Tesina del Master de Gestión Urbanística, Universidad Politécnica de Catalunya.

**349,2 Ha + 29,2 Ha red primaria adscrita (8% adicional)**  
**2.426.647 m2**  
**0,97 m2 / m2 s (sin Red primaria adscrita)**  
**0,64 m2 / m2 s (con Red primaria adscrita)**  
**17.532 viviendas**

**Coste total urbanización + indemnizaciones:**  
**22.312 MPTA (valores 2005)**  
**9. 195 PTA/m2t**

**“Canje medio”: 47% para el Urbanizador (excluido el 10% de cesión al Ayuntamiento)**

En algunas actuaciones analizadas en Valencia se sitúa en unos 77 euros por metro cuadrado construido, unos valores bajos en comparación con otras regiones, como se refleja en el cuadro siguiente:.

## ALGUNOS EJEMPLOS DE P.A.I. EN LA PROVINCIA DE VALENCIA

	Superficie Ha	Edif. m2/m2s	Techo Total m2	Cargas Urbaniz. PTA/m2	Cargas Urbaniz. MP TA/He	Cargas Urbaniz. MP TA/ha 2005	Cargas Urbaniz. PTA/m2 2005	Precio Venta PTA/m2t	Precio Solar PTA/m2t	Precio Solar PTA/m2s	Valor suelo PTA/m2s	Residual %	Protegido %	Cesión Admon. %	Permuta (pro modón)
Catarroja- PAI. "N QU MIL LEN"	157,2	0,92	1.468.506	5.253	122	122	13.253		28.992	26.709	17.1698	9,2%	50%	10%	4%
Cullera- PAI UE 5.2	17,7	0,43	75.678	4.190	61	63	14.673								4%
Cullera- Sedor PRR-1 A	8,5	0,45	38.444	20.530	92	98	21.844								
Media PAI Valencia 2001 (Análisis G.Roger)			2.015.041	10.833			12.306								
<b>Totales</b>	<b>183</b>		<b>3.577.669</b>	<b>58.806</b>	<b>275</b>										
							<b>Media</b>								<b>12.842</b>

(\*) Gerardo Roger y Pablo Fernández: "Balance actual del modelo urbanístico valenciano: apuntes para un análisis pro postivo". 2002

**183 Ha.**

**3.577.669 m2 techo**

**Coste medio Urbanización + Indemnizaciones:**

**77,2 €/m2t / 12.842 PTA/m2t**

**Permuta media: 47% para el Urbanizador**

14

Tres ejemplos recientes de proyectos urbanísticos de renovación integral ponen de relieve que con cargas urbanísticas adicionales a las estrictamente fijadas por la ley pueden ser económicamente viables, con recuperación pública de plusvalías: La Marina de la Zona Franca de Barcelona (donde se construirán un 47,5% de vivienda protegida), **la renovación integral del sector "Las Harineras" de Huesca (cuyo objetivo principal es el traslado de industrias con el mantenimiento del empleo)** y la renovación urbanística del sector Teis-Guixar de Vigo (que supondrá el realojo de más de 200 viviendas y la internalización de sistema viario de ciudad).

Estos casos demuestran que las tres partes podrían ponerse de acuerdo porque hay rentabilidad suficiente para la promoción que invierte, resulta un valor inicial del suelo suficiente para la propiedad que vende (los valores catastrales actualizados) y se recuperan plusvalías para la ciudad. En estos proyectos, los costes medios de urbanización se situaron entre los 210 y los 240 euros por metro cuadrado construido. En cualquier caso, **la alternativa al "no acuerdo" es la "no calificación", o la calificación de otros terrenos, o mantener la situación actual.**

## LOS CUÁNTOS DE OPERACIONES URBANÍSTICAS CON “NEGOCIACIÓN DE PLUSVALÍAS”: BARCELONA -HUESCA-VIGO

### NEGOCIACIÓN DE PLUSVALÍAS URBANÍSTICAS

#### PRECIO SI INMOBILIARIOS, CARGAS URBANÍSTICAS, RENTABILIDADES FINANCIERAS Y VALORES RESIDUALES

#### MUR & CLUSA ASSOCIATS ( Abril 20 04 - Noviembre 200 6)

EDIFICABILIDAD (H/A) m2s/m2t	TECHO TOTAL m2 st	Coste Urb. baniz.+ Indemn. PTA/m2t	Coste Urbaniz.+ Indemn. PTA/HA	Precio de Venta PTA/m2t (pond.)	Precio de Venta PTA/m2techo (pn d)	Precio Solar PTA/m2s	Valor Residual PTA/m2 s	% Residencial	% Protegido	Cantidad Años	TIR %	Cesión Adm.		
<b>GRANDES OPERACIONES- ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA</b>														
BCN - LA MARRA DE LA Z F	513	231	1.184657	53.000	1.224	385.000	152.000	351000	12.000	81%	48%	12	12%	10%
CERDAN YOLA - CENTRE DIR ECCIONAL	3404	056	1.910512	22.800	128	319.000	90.000	50400	10.900	26%	33%	14	14%	10%
EL PRAT - EIXAMPLE NOR D	1546	077	1.028488	33.000	219	346.000	131.000	101000	30.000	36%	40%	16	15%	10%
EL PRAT - LA SED A ESTACIO (S ol Urbá)	122	145	177685	39.762	529	397.000	168.000	243600	107.000	45%	30%	5	13%	10%
<b>TOTALES I VALORES MEDIOS</b>	5585	077	4.301342	<b>34.257</b>	264	<b>346.85</b>	<b>120.01</b>	<b>153270</b>	<b>58.776</b>	<b>44%</b>	<b>39%</b>	<b>14</b>	<b>13%</b>	<b>10%</b>
<b>OTRAS OPERACIONES DE REFERENCIA</b>														
POBL EN OJ - 22@ - SU BSE CTOR 11	22	270	60391	43.000	1.152	500.000	167.000	450900	24.000	0%	0%	5	17%	10%
HUESCA - LAS HARINERAS	69	216	149378	41.000	888	387.440	167.000	362000	8.000	84%	0%	6	12%	10%
VIGO - TEIS-G LUX AND	135	170	228930	38.000	644	230.000	67.000	114000	20.000	45%	40%	7	12%	10%
STAC CLONIA - COLONIA GÜELL	528	027	141762	34.000	91	325.000	105.000	28000	6.000	81%	50%	8	11%	10%
<b>TOTALES I VALORES MEDIOS</b>	755	077	580461	<b>38.315</b>	295	<b>321.88</b>	<b>112.49</b>	<b>191669</b>	<b>62.320</b>	<b>59%</b>	<b>28%</b>	<b>7</b>	<b>12%</b>	<b>10%</b>

#### CONCLUSIONES BÁSICAS:

Costes de urbanización en el entorno de las 35.000 PTA/m2t.  
Valores residuales diferentes en suelo urbanizable (11.000-32.000 PTA/m2) y en suelo urbano (8.000 -24.000 PTA/m2 suelo, excepto Vigo-Teis de 25.000 PTA/m2)  
Vivienda Protegida superior al 30% (excepto Huesca)

**700 Ha / 4,5 mm2t / edificabilidad 0,76 – 0,86**

**COSTES MEDIOS DE URBANIZACIÓN + INDEMNIZACIONES:**

**35.000 – 40.000 PTA/m2construido**

**Pemuta media: 53,5% para el Urbanizador**

**Vivienda protegida 30% - 47,5%**

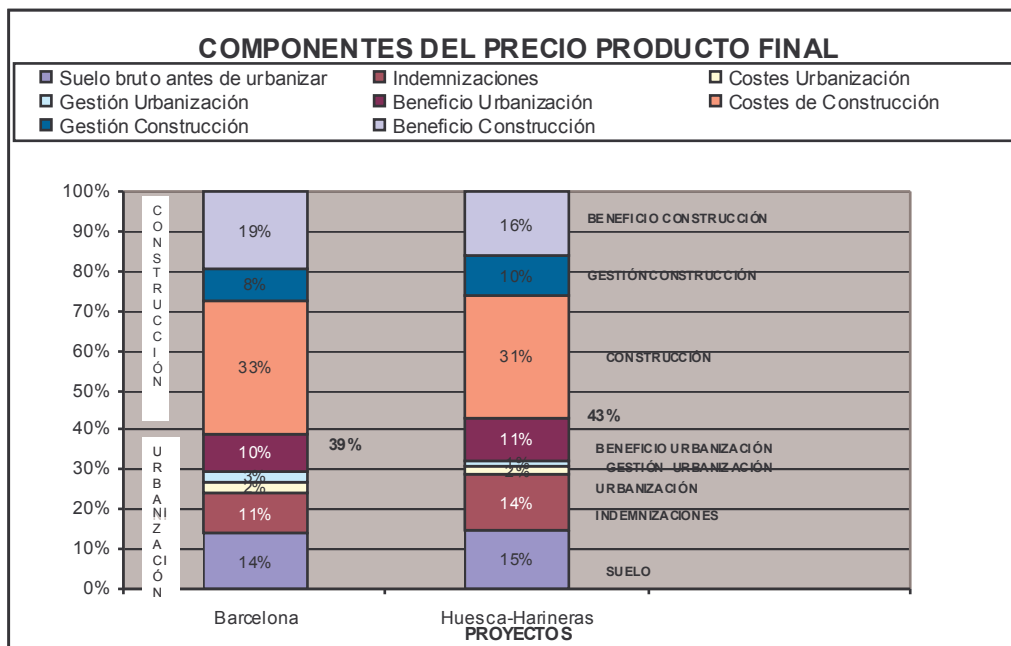
**Valor Residual del suelo bruto= 162.000 PTA/m2 suelo (BCN) – 88.000 / 112.000 PTA/m2 suelo (Huesca)**

19

A partir de las experiencias anteriores, los parámetros que creemos pueden retribuir, en la forma equitativa que las leyes de urbanismo propugnan, a los distintos agentes o socios del desarrollo urbanístico son, de forma orientativa y siempre a resultados de la evaluación económica concreta de cada desarrollo, los siguientes:

- la TIR de la inversión en urbanización y promoción debe situarse entre el 12% y el 14% anual, siguiendo siempre las tasas indicativas de la normativa hipotecaria para usos residenciales;
- el valor residual del suelo debe oscilar el 8-15% del precio inmobiliario final, según su posición urbana y ajustado al valor catastral actualizado.
- los costes de urbanización mínimos deben situarse, en unos 150 euros el metro cuadrado (no los cincuenta o setenta euros que se están dando actualmente en muchos desarrollos);
- la inversión en sistemas de ciudad y transporte no debe ser inferior al 10% del precio de la vivienda;
- entre el 40% y 60% de la vivienda construida debe ser protegida, al menos para 3 niveles de capacidad de demanda;
- el 55-65% del suelo debe cederse para infraestructuras, equipamientos municipales y “pasillos ecológicos”, con edificabilidades mayores de 0,5-0,7 m2t/m2s; y

Debe entenderse, además, que cuando la normativa contempla, en determinados desarrollos, cesiones adicionales de suelo no urbanizable protegido, como es el caso de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana (art.13), la valoración de dichos suelos de cesión no puede ser otra que la del valor rústico que tienen.



21

Si no se dan estas cargas de urbanización, que no aumentan los precios finales, sino que sólo reducen el valor residual de la propiedad, significa que alguno de los socios obtiene beneficios extras. Por lo tanto, hay aprovechamiento urbanístico regalado. Insistimos en que **es el planeamiento, la gestión municipal, la economía...no es la normativa urbanística únicamente.**

El Proyecto de Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones, actualmente en trámite en las Cortes Españolas, tiene indudables aciertos novedosos como es el enfoque de la Ley como sustentadora de los derechos constitucionales. En este sentido, tal como se señala en el excelente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones, emitido por D. José M<sup>a</sup> Ezquiaga a instancias del Consejo Superior de Colegios de Arquitectos (Ezquiaga 2006, mimeo, pág. 3), queremos destacar:

“Entre los elementos más interesantes del nuevo texto... Por primera vez en décadas el objetivo manifiesto de la Ley del Suelo no es el abaratamiento de los productos inmobiliarios, bien sea actuando sobre la ampliación de la oferta de suelo (Ley 6/98), bien fuera asegurando compulsivamente su acceso al mercado (Ley 8/90).”

Lamentamos que en dicho Proyecto de Ley no haya una referencia explícita a la valoración catastral al tratar de la valoración del suelo. En relación a ello, suscribimos también la Alegación de Ezquiaga (op.cit.pág.53) en este sentido:

“Como ya ha sido expuesto en la valoración general, el Anteproyecto introduce un cambio cualitativo del sistema de valoraciones de la Ley 6/98 ya que prevé que a estos efectos sólo se consideren dos tipos de suelo: urbano (el que ya está urbanizado) o rústico (el resto). El rústico se valorará por el método de capitalización de rentas el urbano por un método aparentemente simple, pero no exento de dificultades de interpretación, tal como se ha señalado en el apartado primero de este Informe

El Art. 33 de la CE establece que “... *nadie puede ser privado de sus bienes y derechos si no por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización*” y el TC ha concretado que debe entenderse como “correspondiente indemnización” y asimismo reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido defendiendo el denominado principio de indemnidad, mediante el cual debe existir un equilibrio entre la expropiación y el valor económico del bien.

En este sentido la actual redacción del título sugiere dificultades concretas, entre las que podemos apuntar por ejemplo las siguientes:

- La valoración de la facultad de participar en actuaciones de urbanización prevista en el art. 24.2 supone una corrección positiva, del sistema diseñado en el precedente borrador de Ley, pero se estima no puede dejarse a un porcentaje indeterminado en función de la Legislación urbanística, autonómica, por cuando afecta a los fundamentos de igualdad y uniformidad del sistema.
- En el proceso de equidistribución se producirá un agravio comparativo entre los propietarios no adheridos o no urbanizadores y quienes promuevan la actuación, pues las fincas aportadas se valorarán a precio de suelo rústico y las resultantes a precio de suelo urbano”.

Mal andamos si la propia administración pública no confía en las valoraciones que son la base del impuesto fundiario, porque en el nuevo proyecto de Ley y el Catastro. De hecho, tampoco es una referencia final para los impuestos de las CCAA relacionadas con las transacciones inmobiliarias. El uso generalizado del Catastro debería ser un incentivo para la ciudadanía y las empresas para la “valoración continua” del Catastro. Extraña sin duda que el Proyecto no tenga en cuenta la importancia de las valoraciones iniciales en las cada vez más generalizadas las operaciones de renovación urbana de nuestras ciudades.

Por ello es relevante hoy las recomendaciones que hizo quién fue máximo responsable estatal del Catastro<sup>14</sup> que hizo al documento final de la Comisión de Expertos de 1995: “...la propuesta contenida en el apartado 45 de que la valoración de los suelos urbanizables y los urbanos no urbanizados puedan tener en cuenta la renta de posición, pero en ningún caso las componentes especulativas derivadas de posibles expectativas urbanísticas” no deja de ser una entelequia teórica y voluntarista, siendo mucha más pragmática la propuesta defendida por un grupo minoritario de miembros de la Comisión, que apoya la valoración administrativa de tales suelos en el sistema de valoración catastral, defendiendo un único valor administrativo de referencia a fines urbanísticos, expropiatorios y fiscales” (Russinés 1995, pág. 71). Y refiriéndose a la recaudación del IBI y la valoración catastral acertadamente continúa: “..cuando, de hecho, la información catastral se mantiene en la base de datos catastral, cualquiera que sea el valor catastral, y la recaudación del IBI depende no tanto del valor catastral como del tipo impositivo fijado por los Ayuntamientos”<sup>15</sup> (Russinés, 1995, pág. 71).

---

<sup>14</sup> Y que con el liderazgo de Borrell realizaron la moderna gran revolución del Catastro: (incomprendida en aquel momento pero implementada desde entonces con pasos demasiado sigilosos, y casi “campanario por campanario” y que por el hecho de no realizarse a la escala que se realizó a principios de los 90, menos efectiva): valorar a precios de mercado conservador “todo” el patrimonio inmobiliario español.

<sup>15</sup> No desaprovechamos la ocasión para recordar adicionalmente que el IBI de la mayor parte de los Ayuntamientos españoles es extremadamente bajo, tanto si se compara con los países europeos maduros, en valores absolutos y en relación a los niveles del PIB, como en relación a las necesidades de los Ayuntamientos, en mantenimiento de los servicios municipales y en capacidad de inversión. Y ello porque una parte de la financiación corriente de los servicios se realiza con cargo a los ingresos “puntuales” por licencias de obras y actividades, y el denominado impuesto de plusvalía. En una situación de dinámica constructiva alta, dichos ingresos (que deberían dedicarse directamente a financiar inversión vía ahorro o endeudamiento) permiten mantener los ingresos “permanentes” por IBI a niveles bajos, mirando de reojo a lo que se paga en los municipios vecinos, para especial satisfacción de la propiedad del municipio. Es también un nuevo ejemplo de los efectos perversos de la atomizada geografía municipal española y que tiene efectos muy directos sobre la gestión de plusvalías que nos ocupa.

Por otra parte, se mantiene el sistema de “otorgamiento” de derechos edificatorios en el planeamiento únicamente “compensados” con cargas fijadas de forma estándar de forma igualitaria, sin tener en cuenta la rentabilidad de las operaciones, de forma que las plusvalías generadas no repercuten suficientemente en la colectividad sino que, en la mayoría de los casos como venía siendo habitual, es apropiada por la propiedad del suelo que no arriesga nada, e la línea de las tesis de JGB.

También en este sentido se pronuncia el Dictamen citado al expresar que:

“Lamentablemente la ley renuncia a que la participación pública en el aprovechamiento lo sea en función de la plusvalía realmente generada en el proceso de transformación del suelo y mantiene la fórmula preconstitucional de fijarla como porcentaje del valor total con independencia de sus cargas”

En definitiva, las cargas de infraestructura y vivienda protegida que establecen las normativas urbanísticas para los nuevos desarrollos urbanos son insuficientes y la economía permite “más”. Los Convenios constituyen hoy el instrumento más eficaz de recuperación de plusvalías crecientes, en cada nuevo desarrollo urbanístico, especialmente en ciclos de rápido incremento de los precios inmobiliarios, porque es la vía de actualizar cargas urbanísticas de planeamientos antiguos o desfasados, “como si” el paradigma español fuera “no atributivo”. Sin olvidar tampoco como nos aconsejan los británicos “ninguna plusvalía justifica un mal proyecto”. **Los “cuántos”, en cada caso, pueden ser tanto o más importantes que el “cómo”.**

**Ya nos decía JGB...**



## EPÍLOGO: LA EXPERIENCIA BRITÁNICA DE JGB

JGB no sólo estudió en Inglaterra su Diplom in Planning and Urban Design. Fue ciudadano británico desde el mes de Julio de 1973 hasta el mes de Junio de 1975. Adicionalmente tuvo que gestionar la matrícula a la Architectural Association (AA) durante los dos años anteriores, que también le llevó su trabajo. Viajó mucho por Inglaterra, Gales y Escocia con Consuelo alojándose en muchos bed&breakfast rurales y urbanos, conociendo las áreas metropolitanas grandes fuera de Londres y también las ciudades medias y los entornos rurales. Usó intensamente el metro de Londres porque residía en un Borough de la periferia. Estaba al día de la vida británica por el The Guardian (The Observer, los domingos). Tuvo que acompañar a los amigos que le visitaron a los clásicos JesucristSuperStar y Oh Calcuta por aquello de que “ya que estáis en Londres, hemos pensado..”. Muchos fines de semana iba a escuchar los discursos multicolores en el Speaker Corner de Hyde Park, y pensó otra vez con rabia qué innecesarias eran las dictaduras. También al mercado de Portobello donde se oía casi todas las lenguas el inglés. Vio en directo por la TV a temprana hora de la madrugada la salida definitiva y caótica de los norteamericanos de Saigón, deplorando tanta guerra inútil. Casi tocó al embajador español que se vestía bombín a veces y que seguramente le ayudó después a ser uno de los padres de la Patria constitucional. Al ver algunas News de la BBC o algún Panorama o algunas entrevistas al Primer Ministro pensó que por qué no podía ser así un día en España. Vivió la huelga de los mineros de varios meses en 1973-74, la caída del gobierno conservador de Heath y las elecciones ganadas por Harold Wilson. Y su retirada también “porque le faltaba tiempo para pasear el perro familiar”. Compró los Libros Blancos, Azules y Verdes en la Her Majesty Stationary Office (HMSO) de Holbourn Road, y las últimas novedades del mundo del planning y de la arquitectura ( y libros de historia, y de filosofía, y de economía, y de política) en la librería Blackwell de Totenham Court Road y en la Dillon's, junto a la London University.....

con Consuelo.....como ciudadanos británicos.

Y todo ello les imprimió un cierto carácter.....también...además...Hace más de 30 años.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bowers, John (1992): "The Economics of Planning Gains". *Urban Studies*, n.8, págs. 1329-1339
- Carreras, B., Fernández, F., Arias, F. y Dómine, V. (1995): "Una política activa de suelo". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 103, págs. 17-22.
- Ezquiaga, José M<sup>a</sup> (2006): "**Dictamen, a instancia del Consejo Superior de Colegios de Arquitectos sobre el anteproyecto de Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones**" (mimeo).
- Harvey, David (1973): "**Social Justice and the City**". Edward Arnold (Publishers). London
- García-Bellido, Javier (1975): "Gran Bretaña: Community Land Act 1975. ¿Hacia una socialización del suelo?", *Ciudad y Territorio*, 4/75: 81-89, IEAL, Madrid.
- García-Bellido, Javier (1975): "White Paper on Land. Libro Blanco sobre el suelo" (revisión de la traducción), *Ciudad y Territorio*, 4/75: 89-94, IEAL, Madrid.
- García-Bellido, Javier (1981): "Las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico. Su recapitulación ante la Sentencia favorable del Tribunal Supremo", *C.E.U.M.T.*, nº 44: 42-53, Barcelona, nov. 1981.
- García-Bellido, Javier (1996): "**Informe sobre Suelo y Urbanismo en España**" (Coordinación). MOPTMA- Dirección General para la Vivienda el Urbanismo y la Arquitectura
- García-Bellido, Javier (2004): "Por una liberalización del paradigma urbanístico español" (Editorial). *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 140, págs. 289 -294.
- García-Bellido, Javier (2005): "Por una liberalización del paradigma urbanístico español II):la jurisprudencia de obras públicas en el límite del paroxismo " (Editorial). *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 143, págs. 5-15.
- García-Bellido, Javier (2004): "Por una liberalización del paradigma urbanístico español (III): el tsunami urbanístico que arrasará el territorio" (Editorial). *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 144, págs. 273-284.
- Gaviña, Mario (2007): "El año del molino...y de las buenas migas", *La Vanguardia/Coyuntura* (7-1-2006). Barcelona.
- Keogh, G. (1985): "The economics of planning gains", en Barrett, S. and Healey, P. (Eds.), "**Land Policy: Problems and Alternatives**". Gower. London.
- Russinés, Xavier (1979): "Las Transferencias de aprovechamiento urbanístico y las Transfer Development Rigths americanas: un análisis económico", *Ciudad y Territorio*, 3/79, págs. 45-49.
- Russinés, Javier (1995): "Comentario al documento de Recomendaciones de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 103, págs. 69-72.
- Santillana, Antonio (1972): "**Análisis económico del problema de la vivienda**". Editorial Ariel. Barcelona.