

UNA DESAMORTIZACIÓN A FINALES DEL SIGLO XX: EL “URBANIZADOR” EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA VALENCIANA.

Fernando Gaja i Díaz¹

AÑIL, CUADERNOS DE CASTILLA-LA MANCHA

Nº 30. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA EN CASTILLA-LA MANCHA

“La desamortización de los bienes del clero (1837). Esta medida tiene la mayor importancia en el cuadro de los sucesos políticos-sociales del siglo XIX. Pudo ser una verdadera reforma agraria, que estabilizase la suerte del campesino castellano, extremeño y andaluz, y se limitó a ser una transferencia de bienes de la Iglesia a las clases económicamente fuertes (grandes propietarios, aristócratas y burgueses), de la que el Estado sacó el menor provecho y los labradores gran daño.”

Vicens Vices, Jaume: Aproximación a la historia de España.

Por medio de las desamortizaciones los considerados bienes improductivos, en su mayor parte en manos de la Iglesia, fueron puestos mediante subasta en el mercado. El proceso, conveniente manipulado, permitió a la naciente burguesía liberal acrecentar su poder y constituir un patrimonio, que a su vez devino igualmente improductivo. Conviene repasar la historia porque el nuevo régimen urbanístico establecido por la LRAU² en la Comunidad Autónoma Valenciana, y mantenido por su sucesora la LUV³, ha permitido implementar un proceso de desamortización equiparable al decimonónico.

¹ Doctor Arquitecto, Profesor Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio. Departamento de Urbanismo, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de València

² LRAU, Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística

³ LUV, Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana

Fuera del País Valenciano se ha querido ver en la LRAU la institución de nuevos mecanismos de gestión, pero es más que eso. La nueva legislación urbanística valenciana supone la ruptura de las reglas del juego urbanístico, de los papeles asignados en la apropiación de las plusvalías derivadas de la acción urbanizadora, en un nuevo marco de relaciones entre los agentes urbanos, claramente favorable a los que considera productivos y “modernos”: al capital inmobiliario, presentado como urbanizador.

El instrumento: la LRAU

La LRAU fue una de las últimas leyes aprobadas por el gobierno socialista, ante una derrota que se presagiaba segura. Sus intenciones estaban claramente enunciadas en el propio texto. Presentada como una norma liquidadora de una estructura fundiaria urbana pre-moderna (feudal se llegó a decir), fue, quizás por eso mismo, duramente atacada por la derecha desde la oposición. La LRAU se construye a partir de dos hipótesis explícitas: la primera es que los propietarios del suelo son el principal obstáculo que se opone a la “modernización” del sector inmobiliario (“modernización” es el eufemismo al uso para designar un funcionamiento ajustado a las reglas de la economía de mercado “liberalizado”, es decir a un capitalismo sin regulaciones protectivas); y la segunda, que el suelo es el principal factor de carestía de los productos inmobiliarios. Amunicionados con estas dos hipótesis, la conclusión es clara: se impone acabar con los terratenientes clásicos, estigmatizados y devenidos capa parasitaria. Y a ello se dedica la LRAU, a anular la posición hegemónica de los propietarios del suelo y a auspiciar una política de fomento a toda costa de la producción de suelo urbanizado.

Para ello la LRAU, al margen de otras innovaciones menores establece como mecanismo general de aplicación de los planes urbanísticos lo se ha denominado ejecución privada sustitutoria, bajo un sistema (supuestamente) concurrencial. Se trata de dotar a los privados, a empresas constructoras-promotoras especializadas (los “urbanizadores”), de amplias capacidades que les permitan actuar *“como si fueran*

Administración", ejecutando los planes de forma sumarisima e investidos de la autoridad que la propia Administración les ha transferido. El mecanismo se defiende a partir de una elemental hipótesis central, que el aumento de la producción de suelo urbanizado reducirá su precio, desconociendo toda otra reflexión sobre la formación de las rentas del suelo, y su carácter de mercado imperfecto.

La figura y el procedimiento que en consecuencia se instaura es el de los denominados Programa para el desarrollo de Actuaciones Integradas (PAI, en la jerga urbanística). Un contundente instrumento que permite al "urbanizador" (el nuevo agente creado por la LRAU, un especie de promotor-constructor dedicado en exclusiva a la promoción y construcción de la urbanización) acometer operaciones sin disponer, en muchos casos, de propiedad alguna en el ámbito de actuación; sin arriesgar prácticamente ningún capital (las medidas coercitivas puestas a su disposición para garantizar y afianzar el pago de las obras por parte de los iniciales propietarios del suelo son de una contundencia y rapidez extrema); actuando con un estatuto semipúblico (formalmente no es un concesionario de la Administración Pública, pero casi...) que le otorga prerrogativas de dudosa justificación, estableciendo y fijando él mismo las condiciones financieras y jurídicas de la operación (ante las que sólo caben la contrapropuesta en plazos fulminantes, imposibles de cumplir para agentes no profesionales, como son los propietarios del suelo, o el recurso administrativo y judicial), convirtiéndole de hecho en juez y parte de lucrativas operaciones, frente a las que las Administraciones Locales, normal y desgraciadamente, "se lavan las manos".

Después de más de una década de aplicación, la LRAU ha sido sustituida por la LUV (Ley Urbanística Valenciana, aprobada el 31 de diciembre de 2005); en realidad, se trata de una mera reforma de aspectos de procedimientos, incrementando las garantías, los plazos, las exigencias a los candidatos a urbanizador,... pero sin afectar a los puntos centrales, a los objetivos estratégicos establecidos por la LRAU: acabar con la hegemonía de los propietarios fundiarios, para así poder incrementar la cantidad de suelo realmente urbanizado.

A los cinco años de su aprobación publiqué un balance provisional de sus efectos y resultados⁴. Las conclusiones que entonces establecí pueden mantenerse sensiblemente, con alguna matización o corrección de detalle. En síntesis, la LRAU ha contribuido al aumento de la producción de suelo urbanizado, pero no ha tenido efecto alguno en la reducción de los precios del suelo que han acompañado la espiral inflacionista inmobiliaria general, mientras que ha cooperado a facilitar la concentración de la propiedad en manos de las grandes empresas urbanizadoras. El notable incremento de las hectáreas urbanizadas, pese la opacidad y la falta de transparencia con que la Administración administra los datos, es evidente. Se ha urbanizado más, mucho más, pero se ha hecho sin apenas consideración y respeto por el paisaje, los ecosistemas, y los costes externos, afectando muy negativo al medioambiente. Los precios del suelo urbanizado no han bajado, su evolución responde plenamente al proceso inflacionista general que se ha dado en todo el Estado.

La aplicación de la LRAU ha dejado cortas las expectativas que se derivaban de la lectura de su texto. Interpretada con una generosidad digna de mejor causa, ha sido un eficaz vehículo en la transferencia de rentas desde los propietarios fundiarios a los "industriales" inmobiliarios, sin que esta transmisión haya supuesto una moderación en los precios inmobiliarios, tanto del suelo como de la edificación, al tiempo que impulsaba una concentración de la propiedad del suelo, en pocas y cualificadas manos. La manipulación de los datos no puede ocultar la realidad. El balance de una década de aplicación de la LRAU, en un contexto de fuerte expansión inmobiliaria en todo el Estado, indica un aumento considerable de la producción inmobiliaria (dejaremos de lado la discusión sobre el hecho de si esta expansión se hubiera producido igualmente, en ausencia de la LRAU)

⁴ Cfr. Gaja i Díaz, Fernando [2000]: La Producción de Suelo Urbanizado como Objetivo de la Actuación Urbanística. Urban, nº 5, pp. 83-101. En un sentido diametralmente opuesto citaría, destacaría los artículos de Gerardo Roger Fernández [2002] y [2003], éste último publicado en el número 6 de la revista Urban, así como el más institucional de la Secretaría de Urbanismo de la Generalitat Valenciana [2000].

pero también un encarecimiento de todo tipo de productos inmobiliarios, y la creciente e imparable hegemonía de los grandes productores inmobiliarios.

Otro aspecto a destacar sería el “vaciamiento”, la abrogación del planeamiento, su invalidación en la práctica. La LRAU eliminó toda programación en las determinaciones de los planes, con el argumento de que el mercado no podía someterse a plazos temporales, que éstos eran imprevisibles en un horizonte de creciente incertidumbre, olvidando que precisamente esa es una misión central del planeamiento, la reducción de la incertidumbre (una función que lo diferencia claramente del proyecto arquitectónico en sentido amplio, donde la incertidumbre no existe, no cuenta).

La LRAU recogía acríticamente muchas de las objeciones que en los años noventa se proyectaron contra el planeamiento, entre ellas la necesidad del “flexibilizarlo”. La flexibilización es un eufemismo, en Urbanismo y en otras cuestiones, y su aplicación lo pone en evidencia. Lo que se ha buscado es crear un marco más favorable al capital inmobiliario, “liberarlo” (en línea con otro eufemismo, “liberalización”, que raya con el envilecimiento de la palabra libertad). Quienes hacían campaña a favor de éste, y otros, aspectos de la LRAU lo expresaron contundentemente: se trata de construir un “Urbanismo a la Carta”. Y eso se ha hecho, crear un marco normativo en el que los promotores, rebautizados como “urbanizadores”, pueden desarrollar su actividad con las mínimas limitaciones: desarmados los propietarios del suelo, se desactiva todo el sistema de planeamiento, toda previsión, todo objetivo, toda finalidad,... que se sitúe fuera de la “lógica del mercado”, marginando e ignorando la existencia de otras lógicas: social, ecológica, e incluso urbanística. El Urbanismo pasa a ser una actividad estrictamente empresarial, de fomento de la producción inmobiliaria, en un marco “liberalizado”.

La culminación de esta estrategia se alcanza con la admisión de la continua modificación de los Planes Generales de Ordenación Urbana, de facto primero, y de iure después con la LOTPP⁵ y la ya mencionada LUV. Aunque la LRAU no lo señala expresamente, la práctica ha acabado por imponer el que los PAI modifiquen a su antojo los PGOU, reclasificando suelos, modificando aprovechamientos y densidades, alterando cualquier determinación... lo dicho, un auténtico "Urbanismo a la Carta", flexibilizado al gusto del urbanizador. La conclusión es obvia: el quebranto del planeamiento urbanístico, que se mantiene por pura inercia administrativa, aunque carente de todo sentido y toda autoridad. Los urbanizadores lo saben, no hay Ayuntamiento incapaz de negarse a aprobar un PAI, aunque modifique a su antojo el planeamiento, a la conveniencia del promotor. La plasmación más palmaria de esta política de demolición del planeamiento es la figura del instrumento denominado "metro por metro", que permite al promotor la reclasificación de cualquier Suelos No Urbanizable de Régimen Común, a cambio de la cesión de una superficie equivalente de Suelo No Urbanizable Protegido, una auténtica estafa social que permite intercambiar espejitos por plata⁶.

Con la LRAU la obra pública se sigue conceptualizando como servicio público, pero finalmente se deja totalmente en manos de los privados, sin que la Administración haya cumplido con su mínimo papel de árbitro, de garante del bien común.

Si la LRAU falla al no haber instituido las mínimas garantías que su planteamiento requería, su aplicación la ha hecho todavía más gravosa. No ha habido Ayuntamiento capaz de resistir la tentación de un promotor dispuesto a "desarrollar" la urbanización en su término; han aprobado lo que les han puesto delante, y han mirado hacia otro lado, acuciados por la

⁵ LOTPP Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.

⁶ El "instrumento" viene instituido en la LOTPP, confirmando la práctica devenida habitual de la constante alteración del planeamiento, sin las mínimas garantías, ni justificaciones. Ha sido confirmado posteriormente, eliminando eliminado las excepciones que contenía la LOTPP, elevándolo a mecanismo normalizado de reclasificación del suelo, y de paralela demolición del planeamiento.

necesidad inmediata de hacer caja, conformándose con las migajas de un banquete en el que han sacrificado no sólo los derechos de las propiedades de sus vecinos, sino también el paisaje, el medioambiente, los escasos recursos (hídricos por ejemplo). Con independencia de su color político, y con las excepcionalísimas excepciones que sea de justicia señalar. No han sabido (o no han querido) decir no, y han acabado por aceptar proyectos inverosímiles, en los que hacían entrega de porciones significativas de sus territorios a manos de la promoción. Pero seamos objetivos: lo han hecho con la complicidad, complacencia y aquiescencia de la ciudadanía, de sus votantes (de los no directamente perjudicados en sus propiedades), que sigue percibiendo el crecimiento urbanístico como un elemento de progreso, de bienestar, de adelanto... sin atender a más razones, sin pensar en más consecuencias. En un esclarecedor, aunque rebatible, artículo, Andrés García Reche⁷, pone el dedo en la llaga: sin abandonar la cultura productivista, sin cuestionar los objetivos desarrollistas vigentes, sin impedir el florecimiento de la ideología del pelotazo, el consenso social en torno a los métodos de la LRAU es inevitable.

En resumen, la LRAU ha instituido un marco general **desarrollista** (productivista), **desarmortizador**, **deslegitimador** del Urbanismo (el Urbanismo a la Carta), que no ha servido para abaratar los productos inmobiliarios, que ha alentado una sobreproducción de graves impactos paisajísticos, ecológicos,... que ha catalizado la concentración de la propiedad del suelo y el fortalecimiento de potentes grupos empresariales de carácter oligopolístico, perjudicando los intereses de la pequeña propiedad, y que nos sitúa en la vía de un modelo abiertamente insostenible, especialmente en lo que se refiere al consumo de recursos. ¿Es esto el progreso?, ¿es viable y durable este modelo?

València, lunes, 24 de abril de 2006

⁷ Andrés García Reche: ¿Urbanismo democrático?, El País, 11 de abril de 2006. Reche presenta el consumo total del territorio como inevitable consecuencia del comportamiento económico racional, aunque añade en ausencia de límites legales externos.