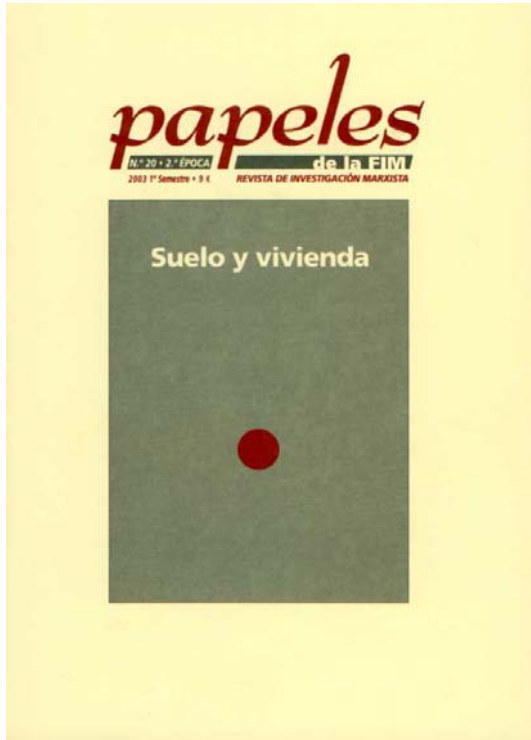


# EL SUELO COMO EXCUSA: EL DESARROLLISMO RAMPANTE<sup>1</sup>

Fernando Gaja i Díaz

Profesor Titular de Urbanística, Escuela Técnica Superior de Arquitectura - UPV



sumario nº 20
<b>SUELO Y VIVIENDA</b>
Mario Nolla Fernández La crisis de la vivienda: un "llamamiento" a la sociedad civil
Carlos Sánchez Casas El problema de la vivienda
Javier Méndez "El Plan 80.000". Análisis y propuestas de CCOO de Madrid
Fernando Gaja i Díaz El suelo como excusa: el desarrollismo rampante
Francisco López Groh La vivienda: entre el boom inmobiliario y un futuro incierto
Gerardo Roger Fernández Hacia una nueva política de suelo y vivienda
José León Paniagua Caparrós La necesidad de intervención pública en materia de suelo y vivienda
Fernando Roch La ciudad inmobiliaria y el precio de la vivienda
Carolina del Olmo Más madera. La locomotora inmobiliaria avanza a todo tren
Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco Propuestas para una Ley del Suelo vasca Propuesta del Plan de Vivienda
José Manuel Naredo Turbulencias inmobiliarias
<b>CONTRIBUCIONES</b>
Adolfo Sánchez Vázquez Ética y política
<b>DE NUEVO SOBRE LA GUERRA Y LOS DERECHOS HUMANOS</b>
M <sup>a</sup> Ángeles Maeso Los adjetivos mercenarios
Salvador López Arnal Ciencia y conciencia. A propósito de la civilización y la violencia
Daniel Lacalle Aproximación a nueva bibliografía sobre la guerra

FUNDACION  
de INVESTIGACIONES MARXISTAS

Alameda, 5, 2.ª Izqda. • 28014 Madrid  
Tfno. 420 13 88 • Fax 420 20 04

<sup>1</sup> Publicado en la revista "Papeles de la FIM – Revista de Investigación Marxista", nº 20, monográfico Suelo y Vivienda, 1º semestre 2003, pp. 55-66, ISSN 1133-0562-1993

Bajo el viento del Siroco...

**ÍNDICE**

<b>Introducción</b>	2
<b>Una legislación impulsora del desarrollismo, y más...</b>	3
<b>Objetivo central: la reducción de los precios del suelo</b>	6
<b>Los abusos sobre los propietarios del suelo</b>	9
<b>Una nueva estructura fundiaria</b>	10
<b>De discrecionalidades, arbitrariedades, ilegalidades e infracciones</b>	11
<b>Los Ayuntamientos saben, pero no contestan.</b>	11
<b>Otros daños no tan colaterales: la extinción del planeamiento</b>	12
<b>A modo de conclusión. Cuestionar la mayor: el modelo productivista (desarrollista)</b>	13
<b>Bibliografía</b>	14

**Introducción**

Hablar de las relaciones entre suelo y vivienda invita e incita a adoptar un enfoque económico (y economicista) e intentar comprobar hasta que punto la imparable carestía de la vivienda es debida a los llamados “estrangulamientos” en el mercado del suelo urbano. Loable y útil intento que seguramente expertos mejor preparados podrán abordar. Este texto tiene un objeto más modesto: se limita a constatar que ante una oferta desbordada, sobredimensionada, excesiva, sin límites ni medida (y podríamos añadir todos los adjetivos que nos plazca para describir una realidad en la que toda racionalidad, toda noción de cordura, de límite, de freno, de contención, ha sido abandonada), fomentada y alentada en el País Valenciano por una legislación nacida con ese objetivo, los precios del suelo y de la vivienda no sólo no bajan, ni se estabilizan, sino que no cesan de aumentar por encima de indicadores de referencia como pueda ser el IPC, desmintiendo la interesada afirmación de que la falta de suelo es el principal o único responsable de los fenómenos especulativos en el ámbito inmobiliario.

En el País Valenciano, como en gran parte del resto del Estado, vivimos desde hace una década un boom inmobiliario, una oleada urbanizadora sin precedentes. Probablemente no quedará otra opción que esperar a que pase el temporal, para hacer balance de daños y perjuicios: el litoral macizado, el consumo de recursos elevado a cotas que no podrán satisfacerse, el despilfarro de recursos públicos convertido en norma, los mejores suelos agrícolas sacrificados a la vorágine constructora, las bases de una economía histórica (poco espectacular, tradicional, pero creadora de empleo estable, de riqueza durable) quebradas. En fin, una catástrofe nada natural que asola este país (valenciano), satisfecho y complaciente con lo que pasando.

A principios del siglo XXI una coyuntura excepcional se ha dado para aunar circunstancias sinérgicas, con la resultante del mencionado boom, una oleada urbanizadora de magnitudes insólitas, que por arrancar del litoral podemos gráficamente describir como un *tsunami urbanístico*. Este maremoto ha sido posible por la conjunción astral de fatalidades, que nada tienen de ineluctables, pero sí mucho de aciagas. Unas son de orden estrictamente económico y tienen que ver con el ciclo y la coyuntura económica que han alimentado artificialmente una demanda, cuya durabilidad a largo plazo es harto dudosa. La bajada de los precios del dinero, la ausencia de alternativas inversoras más rentables, el afloramiento de ingentes masas de dinero negro forzado por la adopción del euro, la tradicional capacidad “blanqueadora” del sector inmobiliario, el acrecido potencial ahorrador de un sector de la población, etc. Pero estas razones financieras no serían suficientes para explicar la magnitud del boom, hay que sumarles otras de diversa índole. Entre ellas yo destacaría las culturales: el arraigado comportamiento de los súbditos de este Estado para quienes la inversión en vivienda, en edificación, tiene un carácter casi sacro —creencia que irracionalmente se consolida con el tópico de la seguridad de la inversión inmobiliaria, y de la imposibilidad de que puedan darse decrecimientos en su valor, un dogma que la realidad ha desmentido abruptamente en latitudes próximas y lejanas—.

En este artículo vamos a analizar los efectos de una legislación autonómica, la LRAU valenciana de 1994, diseñada específicamente para combatir el incremento de los precios del suelo, sus efectos sobre el mercado del suelo y la producción del espacio urbanizado más en general.

### **Una legislación impulsora del desarrollismo, y más...**

El caso valenciano es buen laboratorio para comprobar los efectos de una política urbanística cuyo objetivo central es la reducción de los precios del suelo. A los

anteriores argumentos (el ciclo expansivo, la irrupción de dinero negro,...) se ha sumado la aprobación en 1994 de una ley urbanística autonómica, la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, cuyos consecuencias vamos a analizar. En el año 2000, publiqué en la revista *Urban* un artículo donde hacía balance del primer sexenio de su vigencia [Gaja, 2000]. Un inventario que llamaba la atención sobre lo que entonces eran ya síntomas preocupantes. La polémica, desde entonces, no ha cesado<sup>2</sup>, y los peores presagios se han confirmado.

La LRAU fue una de las últimas leyes aprobadas por el gobierno autonómico del PSPV-PSOE antes de que la derecha ganara las elecciones en 1995. Presentada como una norma que pretendía liquidar una estructura fundiaria urbana pre-moderna (feudal se llegó a decir), fue, quizás por eso mismo, duramente atacada por la derecha desde la oposición. Pero los ataques, bien pronto se verían, eran en realidad fuegos artificiales, retórica electoral. Ganados los comicios, la derecha gobernante se convirtió en su más acérrima defensora. ¿A qué se debe esta metamorfosis?, ¿regeneración social, centrismo político? Nada de eso, pura identidad y convergencia de intereses.

La LRAU se construye a partir de dos hipótesis explícitas: la primera es que los propietarios 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 protectoras—; y la segunda, que el suelo es el principal factor de carestía de los productos inmobiliarios<sup>3</sup>. Amunicionados con estas dos hipótesis por todo bagaje conceptual, la conclusión es clara: se impone acabar con los terratenientes clásicos, devenidos capa parasitaria. Y a ello se dedica con denuedo 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*

---

<sup>2</sup> 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].

<sup>3</sup> No se puede menospreciar la incidencia del precio del suelo en el coste final de la vivienda. Una reciente estimación de Antonio Vercher (El País, viernes 20 de junio de 2003) tasaba la repercusión del precio del suelo hasta en un 50 % del precio final, una exorbitante evaluación que, sin embargo, no se alcanza en la mayoría de los casos.

*Administración*”, ejecutando los planes de forma sumarisima e investidos de la autoridad que la Administración les ha transferido.

El mecanismo se defiende a partir de una elemental y simplificada (casi simple) 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. En todo caso, este ideal (que no real) mecanismo de descenso de los precios del suelo, vía sobreproducción, sólo afectaría a lo que ya hace años Campos Venuti denominó *especulación primaria* (la que tiene lugar en el proceso de producción originario del suelo urbano/urbanizado), sin incidir en medida alguna a la denominada *especulación secundaria*, la que se produce en las sucesivas transferencias, una vez que el suelo ha alcanzado su condición de urbano y urbanizado, y que tiene en la retención su piedra angular<sup>4</sup>. Ignora además la LRAU que la renta del suelo se conforma a partir de tres sumandos, la denominada Renta Absoluta, la de Posición y la de Oferta u Oligopolio, y que sólo la tercera se vería, hipotéticamente afectada por coyunturas de sobreoferta, mientras que no incide en las otras dos, cuyo peso en la formación final del precio es determinante. Son cuestiones básicas y sobradamente conocidas que atañen al mercado del suelo urbano, y que no se pueden obviar a la hora de promulgar medidas cuya incidencia en la transformación de las ciudades y del territorio rústico es determinante (y probablemente letal).

La figura y el procedimiento que en consecuencia ha instaurado es denominada *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 algunos casos, de ninguna propiedad 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 sumarisimos, 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*”.

---

<sup>4</sup> El malogrado texto refundido de la Ley del Suelo estatal de 1992 sí intentó poner coto a esta patología urbanística y económica. Su final da buena cuenta de las poderosas fuerzas que se unieron para impedirlo, al margen de los problemas y errores que el texto pudiera contener.

**Objetivo central: la reducción de los precios del suelo**

Todos los balances sobre esta Ley y este período coinciden en destacar la **satisfacción cuantitativa** por los resultados. Está fuera de toda duda que la producción de suelo urbanizado se ha incrementado de forma espectacular; que en una coyuntura expansiva, con un sector inmobiliario desbocado e hiperdimensionado, el efecto de la LRAU ha sido como arrojar gasolina al fuego, pero... ¿era ese el objetivo último de la ley? Es decir, ¿se trataba de aumentar sin más la producción o de lograr otros objetivos a través de esa sobreproducción (sobreproducción que tiene unos costes sociales, ecológicos y económicos que deliberadamente se ignoran)? Porque la discusión sobre el balance cuantitativo de la LRAU no puede plantearse al margen de la cada vez más necesaria discusión sobre las ventajas y los inconvenientes del modelo de “producción de ciudad” adoptado; dicho de otro modo, la transformación (desaparición) de extensas superficies de suelo rústicos (agrícolas y naturales) convertidos en terrenos urbanizados, con todas las demandas de recursos y la generación de residuos que ello comporta, no puede plantearse al margen de la valoración cuantitativa de los resultados. En definitiva, se trata de trascender la lógica que contempla la producción, el aumento de la superficie urbanizada como un bien en si mismo, como un signo y un factor de creación de riqueza; se trata de introducir la lógica y el pensamiento ecológico en una cuestión que hasta ahora se ha regido por la más estricta lógica productivista, una aproximación que iguala crecimiento a bienestar, sin más consideraciones.

Pero dentro de la lógica productivista, desarrollista, en la que se mueve la LRAU, incluso desde estos valores y referencias, la satisfacción ante los objetivos cumplidos es más que dudosa. Efectivamente han aumentado el número de Programas de Actuación Integrada (PAIs), la inversión se ha disparado, la cantidad de hectáreas urbanizadas y listas para edificar ha alcanzado niveles sin precedentes, se han reducido los plazos de gestión, pero en estos balances no se menciona nunca la otra cara de la moneda. No se mencionan los efectos indeseados del modelo elegido: el retroceso (en términos relativos) de las operaciones de iniciativa pública; la galopante concentración de la propiedad del suelo en pocas manos (casi siempre de operadores “especializados”), y otros efectos que a continuación se detallan.

En el debate actual el punto central es siempre la reducción o contención de los precios del suelo (un debate que en mi opinión está viciado de raíz, está mal enfocado). Pero aún así, mis datos revelaban que ya en el 2000 los precios del suelo no se habían moderado [Gaja, 2000], afirmación que otros autores han confirmado al tiempo que denunciaban la existencia de fenómenos de retención especulativa [Sorribes, 1997].

En nuestro análisis, vamos a partir de los datos más actualizados aportados por Roger [2002, 446]. Para ello ordenaremos en forma creciente los precios medios por metro cuadrado construido en viviendas de nueva planta en capitales de provincia de los actuales 17 entes autonómicos, en lugar de hacerlo, como en el artículo de referencia, alfabéticamente, al tiempo que calcularemos los incrementos de precios entre 1998-2001. Esta sencilla operación pone de manifiesto interesantes cuestiones.

<b>Capitales provinciales de Comunidad Autónomas</b>	<b>Precios en 1998</b>	<b>Precios en 2001</b>	<b>Incremento sobre precio medio estatal</b>	<b>Incremento 1998-2001</b>
Extremadura	101,6	117,6	+52,68	+15,75
Castilla-Mancha	117,2	147,1	+62,18	+25,51
Murcia	118,4	160,1	+65,78	+35,22
País Valenciano	122,7	157,6	+67,51	+28,44
Andalucía	123,8	164,7	+68,39	+33,04
Rioja	129,4	173,5	+71,94	+34,08
Islas Baleares	131,2	190,0	+72,30	+44,82
Galicia	140,0	169,2	+74,30	+20,86
Islas Canarias	142,0	203,2	+79,43	+43,10
Aragón	149,5	202,5	+82,72	+35,45
Castilla-León	153,9	200,2	+84,74	+30,08
Navarra	155,0	225,5	+86,85	+45,48
Asturias	169,3	214,3	+94,01	+26,58
Cantabria	170,5	211,8	+89,50	+24,22
País Vasco	232,5	314,3	+126,48	+35,18
Catalunya	248,1	345,4	+138,85	+39,22
Madrid	261,4	343,6	+142,59	+31,45

En relación al precio medio estatal, y hasta el escalón de precios que marcan las capitales del País Vasco, Cataluña y Madrid, con la única y mínima excepción de Santander, para todas las demás ciudades, la subida de precios mantiene el ranking fijado por los precios iniciales (1998); es decir, la vivienda ha subido más en las ciudades más caras, y menos en las más baratas.

Pero si comparamos ahora el “ranking” de incrementos de precios en el período 1998-2001, comprobaremos que, con alguna excepción (y destaca el “bajón” en términos relativos de los precios en las capitales gallegas, y el fuerte “empujón” en Pamplona-Iruña y las Islas, Baleares y Canarias), también se mantienen las posiciones.

Incrementos entre el 15 y el 25 (aproximadamente) tuvieron las capitales de Extremadura, Galicia, Cantabria y Castilla-La Mancha; entre el 25 y el 35: las de Asturias, País Valenciano, Castilla-León, Madrid, Andalucía y Rioja. Situándose el resto por encima del 35 %. Aparentemente, pues, la entrada en vigor de la LRAU no ha supuesto una reducción de los precios de la vivienda, vía precios del suelo; es decir, se confirma que la vivienda ha subido más en las ciudades más caras, y menos en las más baratas, ratificando de nuevo que las medidas legislativas adoptadas han dado pocos resultados, que apenas han afectado al incremento de los precios de la vivienda en términos relativos.

Una interpretación. Que la formación de los precios del suelo no se comporta de acuerdo con los angelicales modelos de competencia perfecta es algo que sabe cualquier lego en economía (por algo se habla de *renta del suelo*, no de precio), pero es que además el precio del suelo es uno más de los factores que intervienen en la formación del precio de la vivienda, de modo que cualquier eventual reducción de esta componente (en el supuesto de que realmente se hayan dado, conclusión harto precipitada, e incluso perjudiciada) puede ser absorbida por otros costes. En concreto, en las capitales del País Valenciano los precios de la vivienda siempre han sido inferiores a los de la media estatal<sup>5</sup>, por tanto si en la actualidad siguen siendo inferiores (sin que apenas haya habido una variación en términos relativos) difícilmente puede ser imputado en el haber de la LRAU.

### **Algunos efectos de la LRAU, el “debe”.**

En cambio se habla poco del “debe” de esta ley, de sus efectos perversos o indeseados<sup>6</sup>. Enunciados en forma sintética podríamos apuntar los siguientes:

- i) Los abusos sobre los propietarios del suelo
- ii) La concentración de la propiedad, con la creación de un mercado oligopólico
- iii) El exceso de discrecionalidad, campo abonado a todo tipo de ilegalidades e infracciones.
- iv) La pérdida de protagonismo, de dirección y control de la Administración Pública
- v) El eclipse (o extinción) del planeamiento urbanístico

---

<sup>5</sup> En Gaja [2000] intenté elaborar una explicación de este hecho innegable y casi histórico.

<sup>6</sup> Es de justicia reconocer que uno de los textos más críticos ha sido el de Roger [2002], precisamente uno de los artífices de esta ley.

## Los abusos sobre los propietarios del suelo

Lo mínimo que puede afirmarse es que a la LRAU “*se le ha ido la mano*”; que las facultades otorgadas a los “urbanizadores”, son casi omnímodas; que, en la realidad, lo que se está produciendo es una transferencia de rentas de los propietarios fundiarios a los agentes urbanizadores, pero que esta transferencia, sin embargo, no se traduce en una reducción de los precios del suelo. Y este es el meollo de la cuestión: en ausencia de contrapesos y mecanismos de control y regulación, las rentas fluyen de los propietarios del suelo a los urbanizadores, sin que se dé una sensible disminución de los precios del suelo.

No quiero entrar en la valoración (¿moral, social, ética?) de lo que les acontece a los propietarios fundiarios, sólo constatar que el marco normativo ha procurado a las empresas mecanismos para doblegar el papel hegemónico, históricamente consolidado, de los terratenientes, y que el nuevo grupo dominante ha conseguido orillar toda reivindicación social, toda transferencia o reparto de protagonismo (¡y no digamos de rentas!) a la sociedad civil. Los cauces de participación social (más allá de la defensa de los intereses de los propietarios del suelo, que son dos cosas distintas) se han visto *de facto* reducidos a la mínima expresión. Normalmente, el ciudadano-no-propietario tiene acceso al conocimiento de las operaciones urbanísticas que le afectan directamente... ¡por medio de las vallas anunciadoras! No es una broma, ni un sarcasmo o una ironía, es una realidad. Incluso los grupos ecologistas y medioambientalistas más preocupados por el tema se enfrentan a dificultades de todo tipo para acceder a la información básica de las operaciones en curso.

Los abusos sobre los propietarios del suelo tienen lugar por varias razones:

- a) por la brevedad de los plazos de las tramitaciones que apenas les permite “reaccionar” ante propuestas que han sido elaboradas “discretamente” por los urbanizadores durante meses (y ello sin contar el desconocimiento técnico)
- b) por el hecho de que sea el urbanizador quien valore económicamente el coste de la operación, fijando en el caso de pago en especie el porcentaje que se (auto) atribuye como retribución<sup>7</sup>
- c) por la complicidad de la Administración Pública con los urbanizadores, quienes son contemplados como una especie de Mister Marshall frente a las “manos muertas” de los terratenientes
- d) por las amplias facultades dispensadas, por ley, a los urbanizadores para ejecutar y cobrar las operaciones, lo que les otorga prerrogativas típicas de la Administración y

---

<sup>7</sup> En realidad el urbanizador establece todos los costes: los de urbanización, los del suelo,... Aunque sometido en teoría a la fiscalización de la Administración Local ésta es en la práctica muy débil o casi inexistente.

sitúa a los propietarios del suelo en una posición claramente subordinada, lindante con la indefensión.

A los propietarios les quedan pocas opciones: el recurso administrativo, y el vía crucis judicial. No puede extrañar por tanto, la aparición de asociaciones de propietarios perjudicados por actuaciones urbanísticas (en un grupo social tan poco dado a la asociación y a la acción solidaria), síntoma de que para ellos, *pintan bastos*.

Pero no sólo para ellos, ¿dónde está la defensa de los intereses públicos, generales, colectivos, razón de ser y guía de una Administración Pública democrática?, ¿dónde la preocupación por el modelo de urbanización del territorio?, ¿dónde la previsión de los escenarios de futuro que se van a derivar de la loca actitud productivista, que consume sin ton, ni son recursos finitos y no reciclables? Todo se ofrenda, en aras del aumento de la producción de suelo urbanizado, sin que haya evidencias (más bien al contrario) de que realmente incida en una bajada de los precios del suelo.

### **Una nueva estructura fundiaria**

Hay que estar asimismo atentos a los cambios que se están produciendo en la estructura de la propiedad del suelo. Y aquí si nos encontramos con una situación ciertamente novedosa. La estructura de la propiedad del suelo en las principales áreas urbanas del País Valenciano respondía históricamente a un modelo con fuerte predominio del minifundio (ésta era una de las razones que incidían en el diferencial de precios con las grandes ciudades del resto del Estado). La situación está dando un vuelco espectacular, en lo que al suelo urbano y urbanizado se refiere. Tras la aplicación de los PAI se está conformando una nueva estructura fundiaria en la que destacan las grandes empresas urbanizadoras como los principales propietarios.

Es frecuente que los pequeños propietarios no pueden hacer frente a los fuertes (y “sobredimensionados”) pagos que les exigen los urbanizadores por la ejecución de las obras (donde se incluyen todos los costes de la promoción: publicidad, gestión, marketing, honorarios técnicos de todo tipo,...) y opten por el llamado pago en especie; es decir, transferir una parte de su propiedad (fijada por el urbanizador) como retribución de la operación. Los porcentajes habituales se sitúan en un entorno del 50 %, listón que es superado con frecuencia<sup>8</sup>. La conclusión no puede ser más obvia, después de la operación el propietario mayoritario suele ser el urbanizador, un agente que dispone de unas amplias posibilidades para incrementar “artificialmente” la factura de

---

<sup>8</sup> En algún caso que, fue anulado por los Tribunales, llegaba al 80%

gastos y valorar a la baja el precio inicial que se toma como referencia del pago en especie.

### **De discrecionalidades, arbitrariedades, ilegalidades e infracciones**

A nadie se le puede escapar que el panorama que acabamos de describir es campo abonado para todo tipo de arbitrariedades, ilegalidades e infracciones. Súmese a lo anterior el carácter discrecional de la conveniencia de aceptar y tramitar los PAI por parte de la Administración Pública y tendremos un cóctel explosivo. Y no se trata ya de los derechos de los terratenientes, y por supuesto de los ciudadanos, se trata de lo que Mister Marshall puede llegar a ofrecer cuando está en juego la decisión de tramitar un PAI, una decisión que depende de la discrecionalidad de los ediles de turno<sup>9</sup>.

### **Los Ayuntamientos saben, pero no contestan.**

Ante este inesperado boom inmobiliario, ¿cuál ha sido la actitud del poder local, de los Ayuntamientos? Casi sin excepción, y sin adentrarnos en consideraciones más espinosas, su respuesta ha sido la de subirse al carro del desarrollismo, de la expansión urbanística como un bien en sí mismo, como un objetivo indiscutible e indiscutido de la acción pública. Y en esta singladura se han embarcado casi por igual (desgraciadamente y con contadísimas excepciones) las fuerzas de la izquierda y de la derecha. La ideología y las diferencias políticas se han esfumado ante el reclamo de un negocio, de un maná inesperado, y que se cree durable y persistente.

Las Corporaciones no han sabido (o no han querido) hacer valer su “*autoritas*” ni su “*potestas*”, y han dejado a los urbanizadores el campo franco, autoconvencidas con el señuelo del aumento de la riqueza, de la creación de empleos, y sobre todo, por el previsible aumento de la recaudación fiscal local. Un escuálido “*plato de lentejas*”, frente a las pingües plusvalías que estas operaciones generan. A veces han cedido a cambio de dotaciones y equipamientos simbólicos y mínimos, que encima son presentados como una victoria y una conquista, cuando no pasan de ser casi simbólica limosna para el culto.

---

<sup>9</sup> Mientras redacto estas líneas explota el escándalo de los parlamentarios desleales de la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Madrid, que desvela una telaraña de artimañas, apañíos, acuerdos y convenios rayanos en la ilegalidad, que ponen en el punto de mira social la acción urbanística. Mucho me temo por la forma en que se desarrollando el asunto que la salida probablemente será reclamar menos “rigideces” y aplicar más “flexibilidad”.

¿Y dónde está la Generalitat, el *Govern dels valencians*? No sabe, no contesta: calla. O peor incluso, cuando actúa lo hace allanando el camino, construyendo grandes infraestructuras que fragmentan e inviabilizan los ecosistemas y actúan como cabeza de puente de su posterior colonización, dando validez a actuaciones como la del Pla de Cabanes que supone acabar con uno de los pocos fragmentos intactos del litoral, o permitiendo la urbanización de la Marjal del Moro (Sagunt), espacios ambos que previamente había protegido como integrantes del Catálogo de Humedales Autonómico.

### **Otros daños no tan colaterales: la extinción del planeamiento**

Una de las primeras víctimas del actual estado de cosas ha sido el planeamiento urbanístico, la idea de que la sociedad podía y debía dotarse de instrumentos que le permitieran regular y prediseñar el proceso de construcción material de la ciudad. Sutil pero implacablemente se ha ido sembrando la idea de que la forma del espacio urbanizado sólo puede ser el resultante del “libre” juego de las fuerzas de mercado; que la única racionalidad es la económica, entendida limitadamente como financiera, que no son convenientes (o incluso posibles, en las versiones más extremas) otras racionalidades.

El planeamiento urbanístico se ha convertido en un instrumento sancionador, avalador, de la actividad inmobiliaria; ha perdido toda la carga de reforma social que tuvo en sus orígenes<sup>10</sup>; ha desechado también la capacidad de prefigurar escenarios, de trazar modelos urbanos alternativos. El actual modelo urbanístico es el que resulta de las acciones individuales, guiadas exclusivamente por el beneficio a corto plazo, sin que se tengan en cuenta consideraciones a largo plazo, ni la eventual durabilidad de las estructuras generadas.

Con el suelo como excusa, se está produciendo de facto la disolución del Urbanismo (los más optimistas hablan de un eclipse a la espera de su recuperación). La realidad es que el actual estado de cosas está teniendo unos efectos demoledores sobre la manifestación más consolidada (y efectiva) del Urbanismo: sobre el planeamiento. Los planes dejan de tener sentido y utilidad, si cualquier terreno puede ser susceptible de urbanización, en cualquier momento. En el País Valenciano, entre otras modificaciones, han desaparecido de los PGOU cualquier referencia a la programación temporal y a la jerarquización de las actuaciones. No hay ya Planes de Etapas, ni Estudios Económico-Financieros, ni Programas de Actuación. Se supone que la Administración debe regular, de forma discrecional, los ritmos y la conveniencia de las actuaciones urbanísticas, pero,

---

<sup>10</sup> Siempre que se plantea esta cuestión rememoro con amargura como la Junta Militar Argentina decretó la suspensión de los estudios de Urbanismo considerados “subversivos”.

cómo decía un chiste sobre la guerra de Afganistán, ¿qué general es capaz de resistir un cañonazo... de 100.000 dólares?, ¿qué alcalde, qué concejal, qué ayuntamiento es capaz de resistir la propuesta de una gran empresa que promete urbanización *llave en mano*, puestos de trabajo, aumento de la recaudación fiscal municipales, cesiones y otras “dádivas” si hacen falta? Obviamente muy pocos, de modo que el beatífico y mirífico presupuesto de la LRAU de que la Administración regula, que es capaz de ponderar, “ritmar”, programar el desarrollo urbanístico, imponiendo limitaciones por razones ecológicas, paisajísticas, o de simple velocidad, salta por los aires hecho añicos una y otra vez.

### **A modo de conclusión. Cuestionar la mayor: el modelo productivista (desarrollista)**

El debate sobre las políticas de suelo y vivienda no puede plantearse al margen de las reflexiones más generales que afectan al modelo urbanístico general, y a la sostenibilidad global de los procesos de transformación del territorio. De lo contrario se corre el riesgo de dar por buenas estrategias desarrollistas como la instaurada por la LRAU valenciana. La producción de suelo urbanizado no puede considerarse un fin en si mismo, si no como un medio para lograr un hábitat de mayor calidad y más sostenible —y si el término *sostenible* se ha diluido como consecuencia de un uso espurio, digámoslo de forma más clara: un desarrollo sostenible es un desarrollo limitado<sup>11</sup>—. La legislación valenciana ha ignorado este punto de partida, ha prescindido del más elemental principio de precaución que debe aplicarse a toda actuación urbanística. Quizás si fuéramos conscientes de su irreversibilidad, o si se prefiriera de los enormes costes (asumidos socialmente) que implica la reversión (siempre parcial, incompleta e imperfecta) de las operaciones de urbanización que se han acometido (y los casos abundan por estos lares), muchos de los planteamientos actuales se habrían descartado *ab initio*.

Casablanca, junio de 2003

---

<sup>11</sup> “Límites, no sostenibilidad”, sintetiza y propone Bettini [1998]

## **Bibliografía**

BETTINI, VIRGINIO [1998]: *Elementos de ecología urbana*. Editorial Trotta, Madrid

FERNÁNDEZ, GERARDO ROGER & FERNÁNDEZ MONEDERO, PABLO [2002]: “*Balance Actual del Modelo Urbanístico Valenciano. Apuntes para un Análisis Propositivo*”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medioambiente*, N° 193, pp. 443-465

GAJA I DÍAZ, FERNANDO [2000]: *La Producción de Suelo Urbanizado como Objetivo de la Actuación Urbanística*. *Urban*, nº 5, pp. 83-101

GARCÍA-MONTALVO, JOSÉ [2000]: *El precio del suelo: la polémica interminable*. en GARCÍA-MILÀ, J. (Ed.): *II Jornada sobre Nuevas Fronteras de la Política Económica*. Centre de Recerca en Economia Internacional (CREI), Barcelona.

SECRETARÍA DE URBANISMO DE LA GENERALITAT VALENCIANA [2000]: *La aplicación de la LRAU tras 40 meses de vigencia*. *Ciudad y Territorio – Estudios Territoriales*, nº 123.

SORRIBES I MONRABAL, JOSEP [1997]: *Compendre i Gestionar la ciutat: un assaig d'economía i política urbana*. Universitat de València, València