

La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo

SUMARIO: 1. LA UNIVERSALIDAD DE LA ESTRUCTURA PROFUNDA Y LA PARTICULARIDAD DE LAS ESTRUCTURAS SUPERFICIALES EN LOS SISTEMAS URBANÍSTICOS. 2. DECÁLOGO DE SINGULARIDADES DEL URBANISMO ESPAÑOL. 3. ESTRUCTURAS COMPARADAS DE LOS MODELOS URBANÍSTICOS EUROPEOS. 3.1. Análisis comparado del planeamiento urbanístico. 3.1.1. Planes indicativos y no vinculantes *versus* vinculantes. 3.1.2. Niveles y formas de planeamiento y efectos jurídico-económicos. 3.1.3. Clasificación atributiva *versus* calificación indicativa. Gestión y ejecución: igualdad *versus* eficacia. 3.1.4. Facultad mínima de edificar de la propiedad. 4. ACTORES DEL URBANISMO: SU ARTICULACIÓN Y FUNCIÓN PÚBLICA PARA SU CONTROL. 4.1. Articulación de los agentes operadores e instituciones básicas en la ejecución y control del planeamiento. 4.2. Operadores empresariales en el urbanismo europeo: función pública urbanística en la ejecución y control de los procesos productores de la ciudad. 4.3. Definición previa de deberes en la ley o convenios *ad hoc* para definirlos. 5. LA LÓGICA INTERNA DE LA ESTRUCTURA SINGULAR DEL MODELO ESPAÑOL CONTRASTADO CON LOS OTROS MODELOS. 5.1. Un siglo y medio de ensayos con la misma estructura del «tradicional urbanismo» español y pequeñas variaciones reformistas sobre el mismo tema. 5.2. Disección anatómica comparada de los modelos europeos de la gestión y ejecución urbanística. 5.3. Las formas de gestión *macro* en suelo urbanizable. 5.4. Las técnicas de gestión *micro* en suelo urbano consolidado. 6. VALORACIONES URBANÍSTICAS. 7. REFLEXIONES FINALES. Y ¿QUÉ CABE ESPERAR?

1. LA UNIVERSALIDAD DE LA ESTRUCTURA PROFUNDA Y LA PARTICULARIDAD DE LAS ESTRUCTURAS SUPERFICIALES EN LOS SISTEMAS URBANÍSTICOS

§1. Los habitantes y usuarios de las instituciones políticas de un país solemos estar demasiado inmersos en sus prácticas diarias y sutiles recovecos, como para percatarnos de las estructuras globales

* Este trabajo se ha construido sobre la base —revisada y actualizada con importantes ampliaciones, gráficos y tablas— de dos trabajos míos anteriores, uno sobre «Análisis comparativo de otros modelos urbanísticos europeos y americanos», integrada por el Cap. 3.º de COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO (1996): 31-47; y otro en GARCÍA-BELLIDO (1998a), recién salido en junio 1998.

que justifican tales instituciones en relación con otras culturas y sistemas políticos. Incluso, profesionalmente solemos estar demasiado sumidos en la exégesis y continuos análisis justificativos del marco de soluciones que tales estructuras permiten, respondiendo con ellas a las solicitudes de acción política inmediata y ahondando más y más en la intrincada perpetuación legitimadora de la estructura cerrada en que dichas prácticas políticas se basan.

La organización jurídico-política del urbanismo y su cotidiana práctica constituyen ejemplos señeros de este ensimismamiento cultural, ya que las diferencias organizativas de los sistemas políticos, jurídicos y sociales son muy notables entre países culturalmente próximos, incluso vecinos. ¿Cuántos urbanistas españoles conocen bien el sistema urbanístico portugués o francés y no digamos italiano o griego (por referirnos sólo al área europea mediterránea)? Ni decir de los sistemas nórdicos, germánico, holandés, danés, sueco o inglés, por ceñirnos a la Unión Europea. Porque de los 'otros' sistemas urbanísticos mediterráneos de Marruecos, Argelia, Libia, Egipto o Turquía —a pesar de entroncar puristamente en el Derecho romano— ya ni una lejana noción tenemos.

Sin embargo, los procesos económicos, las técnicas de gestión económica del dinero (bienes muebles) o del espacio (bienes raíces) son casi universales, están lo suficientemente globalizadas como para que se pueda estar hablando constantemente del «pensamiento único» de un sistema económico universal o globalmente dominante. La Europa económica, unificada por el euro en el que el día 2 de mayo del 98 acabamos de insertarnos, nos impele aún más a esta unidad del pensamiento económico. ¿Podemos decir lo mismo de un sistema urbanístico global, cuando menos, a escala regional europea? Rotundamente no, ni siquiera en su estructura superficial, ni tan siquiera en el seno de la Unión Europea con la que pretendemos formar una cultura común.

§ 2. Las demandas, los problemas y las necesidades para poder transformar un suelo rústico en urbano en el que construir o 'hacer ciudad' son —desde mucho antes de cualquier unión económica— de categoría universal, están ligados a la esencia del hombre como especie social. Pero las respuestas y modos estructurales de resolverlo en cada país, pueblo o cultura y en cada época parecen ser muy diferentes. Las variaciones en la articulación de las mismas *funciones urbanísticas* que concurren en este universal proceso no son muy amplias: oscilan entre dos o tres grandes tipos de variables alternativas. Todos los países —aun articulando muy diferentes supraestructuras e Instituciones básicas del Derecho de la propiedad, del Derecho administrativo, fiscalidad, intervención pública, etc.— han partido de un haz reducido de grandes principios que no son

muy distintos entre sí (decisión colectiva, intervención pública, acciones privadas articuladas con el interés general, propiedades comunes, colectivas o privadas de suelo, etc.).

Pero la articulación de las relaciones entre los actores, los conceptos, ideologías, procesos y modos pormenorizados en que se combinan las técnicas de hacer ciudad se han configurado desde los inicios del siglo pasado con importantes variaciones, modelos alternativos, opciones e hibridaciones, aun dentro del mismo sistema jurídico-administrativo global procedente del Derecho romano, profundamente reelaborado en el siglo XIX¹. Sus respuestas a los mismos problemas universales ni son linealmente evolutivas, ni estructuralmente homólogas, ni siquiera manejan análogos instrumentos técnicos jurídico-económicos.

La historia del urbanismo español evidencia que las técnicas de apoyo para conseguir los mismos resultados físicos han ido variando debido a las diferentes formas, contenidos y finalidades con las que se han regulado tales instituciones básicas, como es el caso de la regulación de la propiedad inmueble o fundiaria, caso único de intervencionismo administrativo e imposición de deberes, a cambio de dotarla de facultades y derechos desorbitados.

§3. Otra cosa son —y sólo hasta cierto nivel— las *formas aparentes* resultantes de los diversos urbanismos que, desde hace medio siglo, van convergiendo hacia resultados formales muy similares, como son los efectos de la dispersión urbana en las ciudades región, o la ciudad-legal *versus* ilegal del tercer mundo o los rascacielos de las metrópolis o las vías urbanas elevadas, o las «operaciones estratégicas» de desarrollo y renovación urbana que, por estar basadas en los procesos económicos del espacio, expresan mecánicamente de modo análogo las mismas bases cuasi universales de su legitimidad y función económico-especulativa del desarrollo urbanístico y de la lógica económica del espacio, que viene a estar socialmente determinado por dicho sistema económico único.

Se copian y transfieren técnicas ingenieriles, arquitectónicas, diseños, formas, ingeniosas soluciones aparentes, tecnologías apli-

¹ Tal es el caso que puede observarse en las diferencias existentes entre, por un lado, los de tradición de *civil law*, hijos del sistema napoleónico del Código Civil, de organización administrativa, de estructura de poderes, etc., y aun de concepciones e instituciones análogas fundamentales sobre la propiedad privada y los actos administrativos, tales como los latinos (Francia, Italia, Portugal o España), más toda Iberoamérica (menos Panamá y Puerto Rico), los germánicos (Alemania, Holanda, Suiza, etc.) o eslavos o Japón, Rusia y China. Y, por otro lado, los de tradición del *common law* (Inglaterra, Irlanda, USA, Canadá —menos Québec—, India, Australia, etc.) que, junto con los islámicos, son ambos estructuralmente muy similares e hijos más directos del Derecho Romano, basados en el principio de *judge made law*, en el consenso, la negociación de intereses individuales y el acuerdo mutuo entre las partes, y menos en los actos de disposición del Poder (cfr. ATLANTÉ ZANICHELLI, 1992).

cadadas, en suma; se transmiten fácilmente mensajes descontextualizados, frases hechas, información *bit a bit*, productos acabados, modas, costumbres y modos miméticos. Pero las estructuras de los procesos de producción y transformación social del espacio son cuestión muy distinta, son virtualmente incopiables, intransferibles, pertenecen al acervo cultural y social específicamente urdido por cada pueblo o país y a su entera historia acumulada. A lo sumo ciertas estructuras *superficiales* podrán ser lentamente inoculadas por procesos de difusión, convergencia y transformación, en todo caso, en un largo proceso de prueba y error elaborado durante generaciones. Porque su estructura *profunda* subyace en las formas de organización socio-política y jurídica de cada cultura. Y para que se genere o llegue a arraigar una estructura nueva se precisan invasiones, revoluciones o transformaciones dramáticas que han de ir socavando el orden anterior. Y las inercias de todo sistema social relativamente maduro son demasiado poderosas para ser tan fácilmente adoptadas como quien adquiere un producto terminado, sea una botella de coca-cola, un ordenador personal, una máquina o sea un vestido *pret à porter*.

§ 4. ¿Puede esperarse que el llamado «pensamiento único» con la unificación globalizadora de los sistemas económicos arrastre a las otras instancias sociales en cada país y acabemos teniendo todos las mismas estructuras y supraestructuras de organización política, jurídica, ideológica, simbólica, etc., y, por ende, urbanística? Sólo un neoliberal puro aceptaría que tal proposición fuera inevitable, mediante sucesivas aproximaciones interculturales con cada vez menos diferencias, hasta que fueran nulas en el culmen de la máxima entropía del sistema social único, global y terráqueamente considerado, y donde el caos entrópico homogeneizado alcanzase su máximo valor de insoportabilidad.

La sumisión a nuestra diaria labor en un contexto culturalmente determinado, como el español (o el francés o el inglés, cada uno en el suyo), nos absorbe en tal manera que nos hace perder la perspectiva necesaria para situar nuestras experiencias e indagaciones en relación al contexto global en que se desenvuelven. Incluso se puede observar que cada uno considera que «su» modelo si no es el mejor (en abstracto y, a veces, en términos absolutos!) es el que resuelve mejor un determinado tipo de problemas, subestimando los problemas que otro modelo intenta o puede resolver de otra manera, ignorando que el contexto determinante de cada cultura viene definido por el sistema jurídico-político e ideológico de la estructura superficial. Todo sistema urbanístico, al estar conformado por las instancias socio-políticas (jurídicas y organizativas de las relaciones de producción) y ecológico-espaciales, es parte de

la estructura superficial o supraestructura del sistema básico de producción.

De ahí la «venta» descarnada que estamos presenciando recientemente y su contraparte, la «compra» o recepción acrítica de modelos urbanísticos, al ignorar que las respuestas supraestructurales de problemas estructurales profundos no son inmediatamente transferibles, como si se tratase de vender/comprar modelitos de trajes *pret à porter*, según lo afamada que sea la firma del diseñador de turno².

Los comentarios comparatistas que siguen, para situar el modelo español en su contexto cultural inmediato, constituyen un breve destilado de un dilatado trabajo personal, iniciado en Riga (Letonia) con la *International Federation for Housing and Planning* (cfr. IFHP, 1992) y continuado e impulsado en la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Arquitectura del MOPTMA con motivo de los trabajos complementarios de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo (cfr. C.E.U., 1996; GARCÍA-BELLIDO, coord., *et alia*, 1995-97), así como del seminario internacional de Madrid (MOPTMA, oct. 1995), y contactos personales y estudios posteriores en diversos países (cfr. BETANCOR, 1995; CULLINGWORTH, 1964-88; DAVIES & *alia*, 1989; WITSEN & BOSSCHER, 1992; etc.).

2. DECÁLOGO DE SINGULARIDADES DEL URBANISMO ESPAÑOL

§5. Veamos sucintamente cuáles son los pilares esenciales de la estructura superficial del sistema o modelo urbanístico español, ya que desde ellos podremos percibir sus diferencias substanciales con otros sistemas o modelos urbanísticos europeos. Los siguientes diez elementos clave y relaciones subsistemáticas caracterizan las propiedades estructurantes del urbanismo español y constituyen un *sistema cerrado*, férreamente trabado que sitúan al modelo

² En algunos países latinoamericanos se puede seguir la dramática inyección de las técnicas urbanísticas norteamericanas, exportadas acríticamente por los Chicago's boys, como en Chile. He presenciado cómo, ante la muy reciente traslación o copia de algunos principios del sistema urbanístico español en Colombia que (ciertamente, de manera bastante acrítica) estaban intentando importar, los urbanistas asesores franceses y estadounidenses consultados por el Gobierno, pretendían disuadirles acaloradamente vendiéndoles cada uno su moto como la mejor y más poderosa, ignorando su contexto político-económico y jurídico. Al igual que en una reunión de expertos urbanistas occidentales con países de Europa Oriental (IFHP, Riga, 1992), los alemanes les acabaron vendiendo su modelo como el único viable. Como en algunos círculos liberales españoles se observa la «compra acrítica» de ciertos aspectos muy superficiales de los modelos urbanísticos angloamericanos, ignorando el contexto profundo en que aquéllos operan y trasladando aquí sus fórmulas más llamativas.

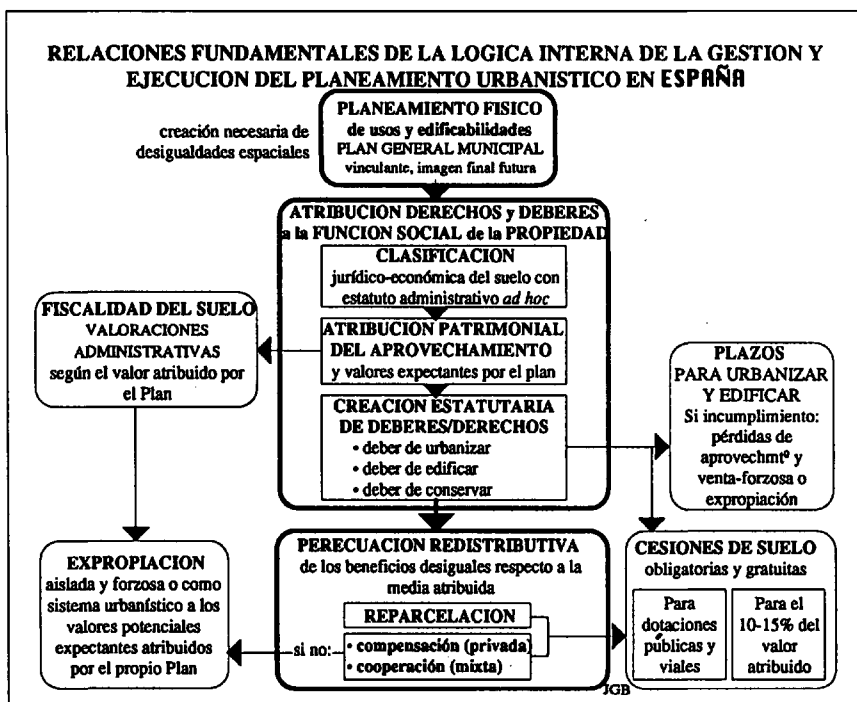


FIGURA 1: Esquema de las interrelaciones de los diez elementos más singulares del sistema urbanístico español.

español en una verdadera excepción o modelo *sui generis* en comparación, como mínimo, con todos los demás sistemas europeos (ver figura 1):

1) Planes físicos de ámbito municipal jurídicamente *vinculantes* y temporalmente programados en todas sus determinaciones y contenidos para todo o parte del suelo urbanizable futuro que, a este nivel global, no contiene ninguno de los planeamientos europeos conocidos.

2) *Clasificación* del suelo generadora de diferentes estatutos de la propiedad privada, cosa absolutamente inexistente en otros países con la trascendencia jurídico-económica que aquí se le ha otorgado.

3) Otorgar/exigir a la propiedad no sólo la facultad sino el derecho prioritario y el *deber de urbanizar* el suelo nuevo (con)fundándolo con el derecho a poder edificar algo, desorbitando así el conjunto de derechos otorgados a la propiedad y vinculándolo a la creciente acumulación de deberes impuestos a la misma, sin parangón en el Derecho civil comparado, con la insólita administrativización del estatuto de la propiedad fundiaria de manera impensable en ningún país de nuestro entorno mucho más respetuosos con la idea de la sagrada propiedad.

4) *Atribución ex ante* de una edificabilidad (o del llamado aprovechamiento) generadora de un valor económico preestablecido y base de la fiscalidad sobre la propiedad (valor expectante garantizado como bien patrimonial), absolutamente contrario a todas las prácticas económico-impositivas de los urbanismos comparados.

5) Principio del 'obligatorio reparto equitativo de cargas y beneficios' (*perecuación* o *equidistribución*) que otorga el derecho a exigir el mismo beneficio que el vecino o a repartírselo a medias en unidades de reparto, requisito insólito de garantía económica entre particulares inexistente en ningún país europeo.

6) '*Cesiones* de suelo obligatorias y gratuitas', tanto por ser zona de uso y dominio público como por traslado de una cuota de participación arbitraria en el aprovechamiento conferido, considerado en los demás países de nuestra cultura como una intromisión inadmisibles del Derecho administrativo en el recinto civil de la libertad de disposición de la propiedad.

7) Operaciones obligatorias de aplicación del principio 5 mediante la *reparcelación*, la figura jurídico-económica central y más original del sistema español, único caso conocido en Europa de reparto forzoso de cargas y beneficios entre los propietarios de suelo.

8) Asociación 'libre y voluntaria' de iniciativa privada de los titulares del suelo mediante operaciones de *juntas de compensación* de Derecho público-privado, caso único en la Europa de las sociedades mercantiles, cuyos miembros lo son forzosamente por ser titulares de un tipo de bien (suelo) en una situación concreta (espacio urbanizable), amenazados por la expropiación forzosa, si no pueden o quieren participar en la operación económico-productiva de urbanizar su suelo, en beneficio directo del conjunto de propietarios que ostentan la cuasi-concesión administrativa, no concurrencial, del ejercicio de la función pública de urbanizar.

9) *Plazos* preclusivos de carácter cuasi-sancionatorio para urbanizar y edificar, con pérdida eventual del aprovechamiento condicionalmente conferido, dentro de programas de tiempo vinculantes para la propiedad, implicando obligaciones y pseudo-sanciones temporales, inexistentes en ninguno de los Derechos europeos.

10) Valoraciones del suelo establecidas por ley y *administrativizadas* (ajenas o indiferentes al mercado) que sirven de base legal para la expropiación forzosa, la cual toma como base los valores añadidos del aprovechamiento, previamente adjudicados por el Plan que legitima la expropiación, y cuya tasación se hace sobre dichos incrementos artificiales y garantistas del valor expropiatorio del bien antes de estar efectivamente patrimonializados, caso insólito en el mundo por la atribución de rentas expectantes.

§ 6. Mas, estos diez elementos y relaciones subsistémicas con-

forman un todo cerrado, sustentan la estructura sistémica de un modelo urbanístico tan fuertemente trabado en su propia lógica socio-económica interna que alterarle alguna de tales características parciales o sustituirla por otra tomada de otro modelo haría resquebrajarse la entera estructura del modelo, para tener que reaccionar y volver a su estado de equilibrio anterior.

Este sistema cerrado no es una improvisación (si bien muchos de sus parámetros lo son, como lo del 10 ó 15 % de cesiones, etc.), ya que ha ido construyéndose durante siglo y medio de aproximaciones sucesivas, con pruebas y errores, en una paciente y, a veces, cruenta articulación y perfeccionamiento de todo el sistema, alcanzando la plenitud y la cima de su singular excepcionalidad con la Ley 8/90 (LrS90) y su gran codificación con el Texto refundido de 1992 (LS92). Esta última fase, en su clímax o estado estacionario, ha sido algo así como «El Quijote del urbanismo español» (GARCÍA-BELLIDO, 1994). La LS92, así como la siguiente reforma de la ley estatal (LS1998) recién promulgada, no dejan de ser sino la segunda y tercera «reformas parciales» y a trozos del modelo básico de la Ley del Suelo de 1956 (LS56), el cual, a su vez, era una refundición —consagrada de la experiencia anterior, fuertemente estado-intervencionista y muy tutelar de los intereses tradicionales de la propiedad fundiaria— de las precedentes Leyes de Ensanche de 1864 y 1876 y de Reforma Interior de Poblaciones de 1892 y 1895, con el Estatuto Municipal y su Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de Calvo Sotelo (1924) y las legislaciones locales de 1935 y 1955 (cfr. *passim* BASSOLS, 1973), con evidentes trasposiciones de algunos modelos de planeamiento, muy en especial el del musoliniano *piani regolatori generali*, vinculantes y jerárquicos del año 1942 (cfr. MARCELLONI, 1987 y 1994; PARADA, 1998: 364-5) y otros europeos en boga en aquellos años de la postguerra mundial (GB y Francia).

Siguen siendo los mismos mimbres trenzando los mismos cestos con sutiles variaciones, legitimándose unos a otros por el manido criterio inmovilista de mantener el «Derecho urbanístico español *tradicional*». Tan tradicionales son estos mimbres y cestos que siguen dejando escapar el agua por los mismos agujeros³.

Lo insólito de nuestra inercia presente probablemente resida en que corrimos demasiado al principio (con medio siglo por delante

³ Invito a hacer un seguimiento conceptual de la permanencia, incluso textual, de los singulares principios configuradores del urbanismo español releciendo nada más que los artículos sobre los deberes y derechos generales de la propiedad y los estatutarios por clases de suelo: arts. 3.2, 61, 69 y 70 LS56; los 3.2, 76, 83.3, 84.3, 85, 87 LS76; los 3.1, 5-8, 9, 19-20 y 23 LS92; y los 1, 2.1, 4, 5, 13-15, 18 y 20 LS98. Así como los de valoraciones del suelo por clases estatutarias: arts. 85-95 LS56; 105-108 LS76; 48-53 LS92; y 23-28 LS98, artículos clave que demarcan la originalidad del modelo español, siendo todos los demás en las respectivas reformas un desarrollo lógico de estos mismos principios.

de Inglaterra y Alemania en cuanto a la institucionalización de los planes de Ensanche), fijando muchas instituciones y técnicas expertas que, si en aquellos momentos fueron necesarias y oportunas, ahora devienen una pesada carga retardataria (cfr. GARCÍA-BELLIDO, 1989, 1994 y 1995a; PAREJO, en *CyTET*, 1996). La única diferencia que introduce el transcurso de tanto tiempo usando el mismo cesto es que si en el siglo pasado y primera mitad de éste el proteccionismo económico y el régimen privilegiado de los terratenientes era política y económicamente explicable y excusable, con la reforma de 1975 fue ya inexcusable, al empezar a tenerse una economía industrializada, pero entendible por seguirse bajo el franquismo; con la reforma de 1990 ha sido ya inaceptable, al haberse transformado el panorama productivo en una economía postindustrial y en un marco constitucional; y finalmente con el parto de los montes de la reforma del 98 la Ley es ya incomprensible y explícitamente regresiva a las obsoletas tradiciones del pasado.

El que el Tribunal Constitucional con su Sentencia 61/1997 haya declarado «formalmente impropio» del Estado legislar tan meticulosa y preciosistamente todo el sistema –sin menoscabar nada del fondo estructurante de la misma ley porque ésta hubiese incurrido en alguna inconstitucionalidad substantiva– no ha hecho más que impeler a las Comunidades Autónomas a promulgar, de prisa y corriendo, sus propias leyes clonando la misma ‘madre de las Leyes del Suelo’, en un acto de reconstrucción freudiana de la madre, sin antecedentes en nuestro Derecho. Y ello mientras se toman tiempo para alterar o perfeccionar un poco aquí o un poquito acullá el texto base anterior, mostrando así que la inercia de los planes, rutinas y prácticas tradicionales ya probadas y en marcha, así como el peso cultural e ideológico del entero sistema heredado son demasiado potentes como para intentar buscarles otros padres más refinados y modernos. Esfuerzo, imaginación y riesgo político-económico que conllevaría una innovación hacia el futuro; pero no hacia un futuro incierto, sino hacia un futuro ya pretérito: el que nos permitiese retomar el tren del pasado, imbuido de espíritu empresarial y liberal, al que no supimos montarnos hace un siglo, cuando los demás países europeos aceleraban su marcha.

Con ello se quiere inducir a reflexionar bajo la tesis de que los términos de referencia del discurso que sigue han de situarse en la perspectiva del análisis de las causas y desarrollo del retraso económico estructural que ha venido diferenciándonos de otros países más industrializados y emprendedores. Se intenta mostrar que esta legislación urbanística fue, ha sido y es un claro exponente de que las causas del retraso español efectivamente residían en el dominio político de los factores retardatarios de la economía agrar-

ria tradicional y de los proteccionismos interesados que motivaron (o fueron inducidos por) la carencia de un tejido empresarial capaz de hacer aquella revolución burguesa e industrial en la que otros países llevaban un par de siglos ya embarcados. Tesis muy «oportunistas», se dirá, cuando estamos conmemorando el centenario de la gran crisis y autocrítica nacional del 98. Pero el regeneracionismo surgió de aquella autocrítica introspectiva, al igual que desearíamos que esta autocrítica urbanística permitiera regenerar los tradicionales y caducos mimbres de la actividad urbanística, la cual aún hoy no ha podido empezar a vivir la imprescindible *revolución liberal* de los procesos de producción del espacio urbano.

3. ESTRUCTURAS COMPARADAS DE LOS MODELOS URBANÍSTICOS EUROPEOS

§7. La cuestión inmediata es: y ¿cómo ‘hacen la ciudad’ otros países sin planes municipales vinculantes, sin clasificación de suelo, sin exigir deberes urbanísticos a la propiedad, sin atribuir edificabilidades ni usos, sin repartir equitativamente los beneficios del plan, sin reparcelación ni compensación, sin cesiones gratuitas ni obligatorias de suelo, sin plazos exigibles para urbanizar o construir y sin valoraciones administrativas..., incluso, sin una Constitución que ordene a los poderes públicos que deberán *impedir* la especulación del suelo y la vivienda, como tenemos en España, caso único de las Constituciones occidentales (art. 47 CE; cfr. GARCÍA-BELLIDO, 1995b)?

Veamos cuáles son las instituciones jurídico-económicas de naturaleza urbanística que son comunes o diferentes a las españolas, para luego inferir en qué momento y época empezamos a diverger de las de nuestro entorno, hasta el punto de que el urbanismo hispano ha llegado a crear un nuevo sistema cerrado suplementario (no excluyente) del de todos los demás países, el cual, por su simplista eficacia práctica, ha acabado desplazando a los demás sistemas «normales» y alterando los fundamentos conceptuales de la propia estructura inicial.

3.1. ANÁLISIS COMPARADO DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

3.1.1. *Planes indicativos y no vinculantes versus vinculantes*

§8. De la elemental distinción de tener o no un Derecho administrativo formalizado y sistematizado se van a derivar los contenidos y legitimidades legales de los planes urbanísticos. Esta

diferente estructura y articulación de los actos administrativos, que diferencia a los países de la Europa continental administrativizada (y los USA) de la GB insular (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 (ver *tabla comparativa* al final del trabajo). Dos extremos:

a) *Planes locales no vinculantes* para los particulares; orientadores o indicativos, en tanto que propuestas-guía moduladoras de la acción política comunitaria, con efecto de normas, *rules* o actos orientativos teleológicos de las voluntades personales, no creando *ex novo* derechos-deberes (ya que éstos residen *ex ante* al plan); para la ejecutividad de las acciones positivas inmediatas se requiere la libre conjunción de los administrados mediante actos negociales, susceptibles de pactos consensuales entre personas jurídicas o físicas iguales; son flexibles y versátiles en sus indicaciones indeterminadas, 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 urbanísticas; de más breve elaboración interna, pero más lentos y con fuerte participación pública en el otorgamiento de la autorización concreta (permiso, consentimiento), la cual deviene, tras la negociación, constitutiva del derecho; planes recurribles en la legalidad de la discrecionalidad aplicada en cada caso (característico del urbanismo británico y, en ciertos aspectos, del italiano y norteamericano).

b) *Planes-norma vinculantes para todos*, según su nivel; prescriptivos, declaradores y creadores de derechos personales e imponibles a todos los ciudadanos (moduladores de la actuación y propiedad privadas), estatutarios, atributivos o creadores de una estricta modulación de los derechos y deberes legales; inflexibles, fijos e inamovibles en la observancia de sus determinaciones mientras estén en vigor; no discrecionales en cada caso (la discrecionalidad está en la elección de sus determinaciones); inductores o garantes de una certidumbre y seguridad jurídica-económica, pero obviamente revisables o modificables; de lenta elaboración interna y pública y con fuerte participación ciudadana, pero más rápidos en la autorización-reconocimiento concreto (licencia) del derecho-facultad ejercitable (meros actos declarativos del derecho); planes recurribles ante los tribunales en su legalidad, no en su discrecionalidad atributiva. (Modelo asimilable *grosso modo* a los urbanismos francés, suizo, alemán, holandés, español e italiano y, en cierto grado, norteamericano).

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

i) O bien el plan mantiene igual el estatuto existente del propietario de suelo, más o menos indeterminado como está en el 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), la cual dispara *ex post* el mecanismo de planeamiento concreto ya ajustado al espacio y caso particular, creándose o *constituyéndose* los derechos y deberes o contrapartidas en ese momento, con la licencia y a partir de ese instante, pero no antes (modelo británico);

ii) O bien, si la última fase de concreción particularizada se contiene *ex ante* prefijada en todos sus parámetros en el plan público y general, se garantiza que la iniciativa privada (o pública) no tendrá más que ejecutar lo que le dice el plan y la Ley para poder materializar el derecho preconcebido; por lo que la autorización deviene simplemente *declarativa* de aquel derecho y más rápida (modelo continental).

§ 10. Así, con referencia al valor vinculante del planeamiento, en el primer caso, el plan es *no constitutivo* y, en el segundo, el plan es el acto administrativo que dispara el contenido *constitutivo* de los derechos/deberes; haciendo inversa y respectivamente que, en el primer caso, la licencia sea la que cree su valor *constitutivo* (completando la indeterminación del plan) y, en el segundo, sea simplemente 'reconocedora' del derecho o *declarativa* sin más que contrastarse en referencia directa con el plan previo.

El tema fundamental está en *retrasar* o *anteponer* el acto generativo de los derechos y obligaciones, bien creándose los *ex ante* a los propietarios del suelo con el plan, vayan o no a urbanizar mediatamente, o bien generándose los *ex post* al empresario que directa e inmediatamente suscite la iniciativa de la actividad urbanística (urbanizadora y edificadora). Esta distinción es clave, es crucial.

§ 11. 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 orientativos con la seguridad y certeza jurídico-económica de ambos en los planes vinculantes:

i) En el primer caso, el del plan indicativo no vinculante ni creador de derechos, el valor expectante generado con el plan no es directamente apropiable por el propietario del suelo en su integridad, ya que la indeterminación, incertidumbre y vaguedad del mismo no se lo permiten (incertidumbre jurídico-económica), relegándose su valoración efectiva residual a la habilidad del empresario-urbanizador-promotor que habrá de someterse a la discrecionalidad administrativa en la exigencia de contrapartidas y dilaciones de alto coste financiero (costes de transacción), que

no conocerá hasta acabar la negociación con el municipio (la competencia teórica se establece entre propietarios de suelo a la baja por atraer a los promotores a su finca, con la inseguridad jurídico-económica de que ninguno sabe lo que podrá obtener en aprovechamientos finales); y, por tanto, el promotor presionará a la baja el precio a pagarle al dueño del suelo y también a la baja a la Administración en sus demandas prestacionales, subiendo lo posible el aprovechamiento urbanístico que proponga a la Administración, pero arriesgándose a que ésta —dado que nadie está obligado a urbanizar— desestime la petición por no interesarle en esas condiciones, sin derecho a indemnizarle (al no preexistir el derecho a urbanizar ni a un aprovechamiento concreto); o bien que la Administración pueda aceptar discrecionalmente lo que le ofrezca el promotor con sus contrapartidas proporcionadas (modelo que alienta ofertas al alza y grandes aprovechamientos discrecionales para garantizar los márgenes de beneficios recíprocos, públicos y privados: caso americano e inglés, específicamente en los centros urbanos consolidados⁴);

ii) En el segundo caso, el del plan vinculante generador por sí de derechos, éstos los ha de crear sobre un espacio determinado y concretamente delimitado, otorgándole al dueño del terreno y sólo a él las expectativas directamente apropiables por su situación y aprovechamiento precisos que señale el plan; lo que constituye su valor y seguridad jurídico-económica para enfrentarse a cualquier comprador o empresario, ya que conoce *ex ante* todo lo que éste puede desarrollar y obtener, apropiándose de la parte residual del suelo o su repercusión en el precio final del producto inmobiliario; por tanto, el promotor, por mucho que presione a la baja para aumentar beneficios y absorber riesgos, no podrá vencer la certeza del cálculo garantizado que le brinda el plan vinculante al propietario, esperando éste que la competencia sea al alza entre promotores, donde éstos recorten sus beneficios empresariales (en el supuesto de que éstos no pueden alterar las determinaciones prefijadas en el plan) o mejoren las calidades ofertadas (modelo continental general, con muchas variantes, que alienta a la creación de aprovechamientos con el plan o con sus modificaciones legales, pero convenidas, y una subida en los precios del suelo, otorgándoles a los propietarios una relativa seguridad jurídica).

⁴ Esta discrecionalidad edilicia, no previamente planificada sino negociada caso a caso y solar a solar, que explica por sí misma la barahúnda, diversidad y superdensificación de rascacielos en las grandes ciudades americanas, incluidas las sudamericanas, y la City de Londres y que tanto enojara al Príncipe Carlos de Inglaterra en aquella famosa serie televisiva de crítica arquitectónica tan demagógica y desorientada, sería inconcebible en los sistemas continentales donde se hace lo que el planeamiento parcial o local designa previamente.

§ 12. Por ende, lo que es claramente común en todos los Derechos urbanísticos examinados es que la facultad de urbanizar y edificar en determinadas zonas e intensidades, sea con el plan o después de él, pero siempre *antes* de la actividad empresarial transformadora concreta, ha quedado completamente sometida al control público como *función pública* inalienable de la colectividad para ordenar el desarrollo urbanístico sobre su espacio jurisdiccional, teóricamente guiada por el interés general de la comunidad. La que se ha llamado «nacionalización del derecho a urbanizar el suelo» es, pues, una característica común y general en todos los urbanismos modernos, sea imponiendo un plan fijo y los deberes/derechos o negociándolos en cada caso, pero siempre bajo la discrecionalidad administrativa de la interpretación del bien público en interés general.

Las alternativas de respuesta a los mismos problemas –soporten mayor o menor discrecionalidad o flexibilidad, antes o después del plan, y conlleven seguridad jurídica o incertidumbre– tienden a entremezclarse en las soluciones examinadas.

«Todos los sistemas administrativos (los de Alemania, Francia, Holanda, Dinamarca, frente al de GB) requieren discrecionalidad para poder hacerlos funcionar, bien para aplicar las reglas, bien para cómo interpretarlas. La certidumbre deviene un ideal para afanarse en conseguir de ella lo más posible, más que algo que en todos los casos caracterice los sistemas continentales» (DAVIES & *al.*, 1989: 412, C-1.8) .

«Aquí reside la mayor lección a sacar de los esfuerzos del planeamiento europeo: no hay manera de resolver la competencia entre certeza y flexibilidad. Ni es un absoluto ni es fijo en su significado. Por el contrario, como con el concepto de propiedad, los significados cambian continuamente. Por el momento la flexibilidad parece ser el contendiente más fuerte, simplemente porque el futuro es incierto y cualquier plan para el futuro es igualmente incierto. Paradójicamente, la flexibilidad puede crear mayor certidumbre; esto es, la flexibilidad para el planificador puede significar certidumbre para el urbanizador. Un planeamiento altamente flexible puede implicar certidumbre en la aprobación de las propuestas anticipadas del urbanizador. En este sentido, el sistema estadounidense del *zoning* (calificación del suelo, zonificación), en la práctica, intenta tener el mejor de los dos mundos» (CULLINGWORTH, 1994).

Lo que se puede constatar es que casi ningún modelo examinado es puro en alguno de esos extremos y que, en general, se advierte claramente un proceso actual y muy vivo (con importantes replanteamientos teóricos y prácticos) de acercamiento o de mezclas culturales que van aproximando las posiciones de uno y

otro modelo hacia situaciones y soluciones intermedias, intentando extraer lo más positivo de cada uno, de manera convergente e históricamente irreversible.

3.1.2. Niveles y formas de planeamiento y efectos jurídico-económicos

§ 13. Prácticamente todos los países examinados coinciden en establecer tres grandes niveles de planeamiento, consecuente con los niveles de la organización administrativa correspondiente, a saber (ver *tabla comparativa* al final del trabajo):

1) *Estatad, nacional o federal*, cubriendo la totalidad del país, bien *integral y comprehensivo (Gesamtplanung)* o *sectorial* y temático (*Fachplanung*), bien simplemente directivo, orientativo o estructurante, o bien vinculante en algunas de sus determinaciones clave que han de ser aplicados o tenidas en cuenta por los niveles administrativos siguientes⁵.

2) *Regional, territorial o estatal* (en las federaciones), de los condados, regiones y provincias o supralocales en términos generales, pero cubriendo la totalidad del ámbito jurisdiccional respectivo, similares en sus variantes a los nacionales (integrales o sectoriales, directivas o vinculantes, escritos o dibujados)⁶; no vinculantes para la propiedad a este nivel supralocal, aunque suelen serlo para los planes de nivel inmediato, al menos en algunas de sus determinaciones fundamentales.

3) *Local, municipal*, de distrito, etc., cubriendo la totalidad del ámbito político-jurisdiccional elemental o básico de la Administración local o varios de ellos en ámbitos comarcales o metropolitanos (*comprensorii* italianos o *compact*s americanos); en este nivel es donde suelen empezar a diferenciarse los contenidos más o menos o nada vinculantes que hacen diferentes los enfoques de cada urbanismo, pudiendo ser o planes indicativos más detallados de todo o parte del municipio⁷ o, por el contrario y, a veces, complementariamente mediante planes vinculantes y prescriptivos de

⁵ Como los alemanes *Raumordnungsplanung* de nivel federal o interestatal y las directivas nacionales escritas (notas, circulares o como las *policy guidances* inglesas o las *Rechtsverordnungen* y *Richtlinien* alemanas o las VINEX, directivas nacionales holandesas.

⁶ Como los *Ländesplanungen* o *Landesentwicklungspläne* alemanes o los *county structure plans* de GB, o los *Provincialeplannen* holandeses o el *Contrat de plan* francés del Estado central con sus regiones, o los *streekplannen* holandeses, etc. Puede haber planes regionales o subregionales *ad hoc* (*regional planning* o *Regionalplanung*).

⁷ Recuérdense los *Structure* y *local plans* ingleses de ámbito del *county* o del *district*, o el preparatorio *Flächennutzungsplan* municipal alemán, o el *Structuurplan* municipal holandés o los *Schéma Directeurs* locales franceses, o los *Master plans* u *Official Maps* norteamericanos.

todos los usos y determinaciones urbanísticas para el término municipal o sólo de parte de él⁸.

§ 14. La clave de las diferencias entre unos y otros países reside en los planes de ámbito municipal donde se producen las vinculaciones de la propiedad en dos niveles o escalas bien diferenciadas:

a) En el nivel de la globalidad del término 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 para los suelos urbanizables, donde además se imponen plazos prescriptivos de urbanización o edificación ya en este nivel general).

b) En el nivel de una parte o partes del término municipal (planes parciales o especiales) pueden ser igualmente:

i) no vinculantes, aunque detallados, no creadores de derechos ni deberes (modelo británico exclusivamente),

ii) vinculantes, detallados, creadores de derechos y deberes, con todos los parámetros necesarios para poder urbanizar y edificar (todos los demás modelos continentales y norteamericano; en el caso español, además, se imponen plazos prescriptivos de urbanización y edificación, caso único y notable).

Lo que está generalizado en todos los países examinados es que la competencia para la *elaboración, gestión y control disciplinar* del urbanismo local está en manos de los municipios, aunque en casi todos ellos la aprobación definitiva de los planes locales, incluso con intervención de verdadera tutela (como en GB, Francia, Italia, Holanda), reside en el nivel inmediato superior (Estado, región, provincia).

§ 15. La potestad administrativa de modificación o revisión de los planes es materia común en todos los casos, si bien al implicar alteraciones o variaciones de las expectativas o estatutos creados con los planes, se generan diferentes efectos según sean los planes vinculantes y atributivos o no. En ningún país la ordenación urbanística, como ejercicio de una potestad pública general, impli-

⁸ Tal como los *Bebauungspläne* alemanes, particularización de los *Flächennutzungspläne*, o los *Bestemmingplannen* holandeses respecto al *Structuurplan*, o los *Plans d'Occupation des Sols* franceses, o los *Piani Regolatori Generali* italianos con sus desarrollos parciales en los *Piani particolareggiati*, o las *Zoning Ordinances* americanas que desarrollan los *Master plans*, todos ellos similares a nuestros Planes Generales municipales (sólo en su ámbito, no en sus contenidos) y sus planes parciales, y otros varios tipos de figuras, temáticas y escalas de planeamiento pormenorizado, habilitadores de las licencias de urbanización y edificación.

ca generar un derecho de indemnización de los particulares afectados, ciertamente nunca en los planes que no son atributivos. Pero en los planeamientos atributivos, una revisión a la baja, la merma de un derecho conferido antes de transcurrir un tiempo establecido puede generar ese derecho a reclamar una indemnización por la mengua anticipada (caso holandés, americano, francés y español).

Las modificaciones o recalificaciones de los planes vinculantes y atributivos son materia específica de reflexión en todos los países por poder encerrar tratos de favor a ciertos espacios y particulares y sus consiguientes peligros de corrupción política y administrativa. Aquí la discrecionalidad del planeamiento legal no tiene límites, siempre que la decisión se ampare en un interés objetivo formalmente legitimado con el propio plan. Lo que no se acepta en muchos países es la descarada justificación de una arbitrariedad del poder para recalificar ciertos espacios mediante convenios *ad hoc* y no otros en igualdad de circunstancias, sólo por haberlo solicitado así el interesado. En Estados Unidos las «recalificaciones pactadas» (*conditional* o *contract rezoning*), motivadas en peticiones particulares del propietario y convenios urbanísticos *ad hoc*, han sido declaradas ilegales por la jurisprudencia, con base en la innegociabilidad del *police power*, por el que la Administración no puede negociar o adaptar su facultad de policía y buen gobierno a intereses privados puntuales. Análogamente en Alemania, Holanda o Francia, no en Inglaterra, ni Italia, ni, desde luego, España.

§ 16. A partir del último nivel de planeamiento parcial o de detalle se entraría en la apertura del proceso de urbanización concreto (proyectos de obras de urbanización) o de la edificación caso a caso (proyecto de construcción) que varían escasamente en sus reglas, condiciones técnicas, prescripciones de calidad, etc. Mas, una vez establecida la ordenación pormenorizada, ¿cómo se distribuyen entre la comunidad y los particulares o cómo se reparten entre éstos las cargas y beneficios, obligaciones y derechos de la ordenación urbanística creadora de un nuevo espacio urbano?

3.1.3. *Clasificación atributiva versus calificación indicativa. Gestión y ejecución: igualdad versus eficacia*

§ 17. Los sistemas en los que el plan, sea del nivel que sea, no es vinculante para la propiedad del suelo ni atributivo de derechos es claro que la «calificación» indicativa que encierran referida a usos globales, estructuras, intensidades aproximadas o localizaciones no exactas ni detalladas, sujetas a cambios o supresiones, no

son 'clasificaciones' del suelo (en el sentido jurídico español desde 1976, caso insólito) por no implicar atribución ni de derechos ni de obligaciones ni consecuentemente indemnización alguna a los propietarios por señalarlas, reducirlas o suprimirlas en absoluto.

§ 18. Pero, en el momento en que se autorice la actuación generadora de plusvalías en ambos casos –tanto en los sistemas no vinculantes como en el penúltimo nivel (plan general municipal) o último nivel (plan parcial) de los sistemas vinculantes y atributivos– se han de plantear claramente dos actitudes respecto a la captación o participación en las plusvalías que se derivan de la ordenación detallada que añade la ordenación urbanística (ver *tabla comparativa* al final del trabajo):

1) *Modelo de eficacia*: por el que se deja que cada uno se apropie de lo que le haya correspondido en el plan (viviendas, industria, centro comercial, etc.) y se encargue de realizar las obras y cesiones públicas que le correspondan por ley (o por pacto negociado individualizado) en su ámbito estricto (cesiones, servicios, dotaciones, etc.) o inmediato externo (conexión con infraestructuras generales, asunción de las deseconomías externas de su actuación, etc.), sin compararse o «equipararse» con lo que a otros próximos les haya correspondido, y sin perjuicio de las tasas, exenciones o contribuciones que les corresponda en proporción a las plusvalías que realizan. Es la criticada y vieja «virtual lotería del planeamiento», donde los que pueden urbanizar o edificar algo intentan sacar el máximo beneficio de lo que tienen, y a los que no les ha correspondido nada (viales, zonas verdes, parques) han de ser expropiados por la comunidad a su valor de mercado del uso existente antes del plan que legitime su enajenación forzosa (modelos norteamericano, inglés, alemán, francés, suizo y holandés).

2) *Modelo de equilibrio o igualdad*: por el que más o menos se «reparte equitativamente» entre todos lo que la ley o/y el plan adjudica, para compensar a los unos con los beneficios de los otros, con arreglo a dos conjuntos de criterios:

a) *Igualdad a priori* con Administración interpuesta: por el que la ley o los planes establecen unas facultades mínimas subjetivas para todas las propiedades o conjuntos homogéneos de ellas, de manera que lo que el planeamiento local autorice de más sobre ese techo mínimo debe ser pagado o comprado a la Administración para que ésta, con ese dinero, pueda financiar las obras y mejoras en interés general que dicho exceso pueda originar. Dos respuestas, a su vez:

i) *facultad mínima legal o del plan*, el modelo francés del *plafond legal de densité* (PLD) mínimo establecido en 1975 (1 en toda Francia y 1,5 m²/m² en París), o que cada POS quiera señalar o

aplicar (o ninguno), a partir de la reforma de 1986, no es en rigor un «contenido económico mínimo perteneciente al derecho de propiedad», sino una dispensa de contribuir a los costes sociales de sobredensificación por aquello que se edifique igual o por debajo de dicho techo (no es un valor expropiatorio, en absoluto, ni menos un «derecho adquirido» que deba indemnizarse [como ocurre en España] al que el POS le señale un techo o *coefficient d'occupation des sols* (COS) inferior al PLD; ver *ut infra* § 44); y

ii) *contenido nulo*, el modelo italiano de la Ley Bucalossi 10/77 de la *concessione edilizia*, por el que la propiedad en sí tiene un aprovechamiento edificable *cero* y ha de adquirir onerosamente en régimen concesional de la Administración el aprovechamiento que señale el plan en su terreno⁹.

b) Igualdad *a priori* y reparto *a posteriori* entre los particulares de un contenido uniforme de «derechos adquiridos» artificialmente homogéneos: modelo exclusivamente español por el que de cada plan local, no de la ley, se deriva un *aprovechamiento medio o tipo* según los valores de edificabilidades y usos que el propio plan señale en cada espacio o ámbito delimitado, de manera que a los que corresponda mayor aprovechamiento que la media han de «compensar» (indemnización por limitación o privación del derecho) hasta dicha cuantía promedio a los que les corresponda menos en la propia unidad (reparcelación obligatoria de la LS1956); corregido con las LS1975, 1990 y 1998 haciendo también que los excesos sobre el 90 u 85% del aprovechamiento medio sean pertenecientes y abonables a la Administración para que ésta los redistribuya con los que posean un aprovechamiento inferior al 90 u 85% del medio o entregándoles terrenos edificables (en su concepción esencial, pues, nada que ver con el modelo francés del PLD).

3.1.4. *Facultad mínima de edificar de la propiedad*

19. Todas las Constituciones de los países examinados reconocen el derecho a la propiedad privada (explícita o tácitamente) y a la expropiación de ésta por interés público y justa indemnización, pero sólo Alemania, Italia y España vinculan expresamente su ejercicio a la *función social* que ésta debe cumplir, permitiendo modular y definir los contenidos normativos reguladores de dicha

⁹ Principio legal aún vigente por Sentencia de la Corte Costituzionale 92/1982, aunque muy desvirtuado tras la precedente SCC 5/1980 que reconocía que en la expropiación de un suelo edificable el valor del fundo incluye la eventual edificabilidad delimitada por el plan y que, por tanto, el derecho a edificar es accesorio inherente al de la propiedad urbana) (cfr. CAIANIELLO, 1997).

función social con las Leyes (salvo su contenido esencial intangible). Ninguna Constitución o Ley suscita el deber de los poderes públicos de regular el uso del suelo «para impedir la especulación» ni el deber de «participar en las plusvalías generadas por los entes públicos» (como contempla la Constitución española) (ver *tabla comparativa* al final del trabajo).

El *contenido esencial* de la propiedad suele venir definido como el núcleo de facultades que determinan e identifican el derecho a la misma y que, por tanto, serían intangibles o no alterables ni por las leyes (en los casos de países con Constitución escrita), según los criterios y valores cambiantes del tiempo en que se considere la interpretación de dicho derecho.

§20. Con respecto a si las facultades de urbanizar y edificar son parte de ese contenido esencial, las diferencias entre los países examinados oscilan desde:

i) los intérpretes que afirman que la facultad a edificar «algo», lo que las leyes y el control de policía limiten razonablemente, pertenece a la propiedad (USA, GB);

ii) los que dicen lo mismo, pero son inconsecuentes en su práctica urbanística (GB, Francia) amparándose en el insostenible coste de semejantes indemnizaciones generalizadas; hasta

iii) los que en sus leyes recogen que su función social delimita su contenido añadido, por tanto no esencial, pudiendo restringir tanto el mismo como las leyes legitimen sin ser indemnizable (Alemania, Holanda y España); acabando con

iv) los que explicitan en sus leyes que la propiedad carece en absoluto de derecho a edificar ya que éste es creado por la Administración con los planes, la cual se lo concede al propietario onerosamente, aunque tampoco se lo crean en su práctica urbanística y judicial (Italia).

En lo que nadie duda es que el derecho a hacer ciudad, *urbanizar* masiva o extensivamente una propiedad rural no es en absoluto una facultad de la propiedad sino claramente una función pública nacionalizada (ver *ut supra* §12), por lo que en este punto también el Derecho urbanístico español, surgido de la LS56, acentuado por su reforma de la LS76, explicitado como tal por la LS92 y remachado por la LS98, presenta una rotunda singularidad y excepcionalidad incomparables, al situar el derecho a promover la urbanización y apropiarse de los valores añadidos que los planes atribuyen precisamente en el derecho estatutario de la propiedad fundiaria por mor de la clasificación legal del suelo (cfr. arts. 19, 20, 23, 50 y 51 LS92; arts 2.1, 4, 15, 18 y 27 LS98).

§21. La cuestión extrema surge en el caso límite de impedir la urbanización o edificación en un predio rústico por su protección,

inedificabilidad o vínculo singular establecido por el plan. En cuyo caso la eventual indemnización se relacionará con las diferentes soluciones a la anterior serie de alternativas sobre si preexiste en el contenido *esencial* del derecho de propiedad fundiaria (común al tronco romano en casi todos los Derechos occidentales) la facultad de edificar algo, aunque sea mínimo, o si esta facultad es sólo creada por los planes generadores de vínculos y obligaciones y, por tanto, no indemnizable su prohibición con el mismo plan.

Las respuestas van desde el cinismo pragmático inglés o francés de no indemnizar al impedirlo o no autorizarlo el plan, aunque legalmente se reconozca «algo»; hasta el reconocimiento explícito de «un algo» cuantificable e indemnizable (americano, alemán, español del 56 con el $0,2 \text{ m}^3/\text{m}^2$ o el reciente intento italiano del 92, no hecho ley, de otorgar un $0,01 \text{ m}^2/\text{m}^2$ de edificabilidad en los suelos rústicos sin plan); o a la «nada» italiana (vigente desde 1977) o española (desde 1975 en suelo rústico, en esto también manifestando un trato rotundo y excepcional al romper en dos los estatutos de la propiedad, entre la que se apodera de todos los derechos y valores en suelo urbano y urbanizable y la que carece de toda facultad edificatoria en el suelo no urbanizable, rotura demonizada tan insistente como inconsistentemente por PARADA desde hace ya un decenio).

En USA el sentido de la propiedad es probablemente donde alcanza su más pecuniario sentido, más allá de conceptualizaciones jurídicas:

«El problema fundamental está en las actitudes ante el suelo y sobre los derechos de propiedad. En los EE.UU. el suelo se ha visto siempre como una mercancía renovable que puede y debe ser parcelada para urbanizarla y controlarla privadamente; y si una persona ve oportuno destruir su valle para lograr un beneficio económico, bien, ¿por qué no? Siempre habrá otro valle al otro lado de la siguiente colina. Así, el concepto venal del derecho de propiedad del suelo incluye el derecho del dueño a ganar beneficios con su suelo e, incluso, a cambiar la esencia del terreno si ello fuera necesario para cosechar beneficios» (LARGE, 1973). «El suelo barato tiene como una de sus consecuencias el que estimula y universaliza los instintos adquisitivos y la consideración por los derechos de propiedad» (PHILBRICK, 1938). «Sin embargo, el momento ha llegado cuando la frontera, que siempre se ha ido retrasando, deja de serlo en cuanto ha sido sobrepasada y el suelo deviene entonces más valioso. (...) Los americanos nunca han puesto mala cara a la especulación. En muchos países, el suelo se mira como algo diferente a una mercancía: un tesoro que debe preservarse y economizarse. En los EE.UU. la ética dominante trata el suelo como una mercancía no distinta de cualquier otra. Estas actitudes se instalan en un contexto más amplio de

ambición de riqueza. A los americanos les gusta ganar dinero; pero casi igualmente les gusta que otros también lo ganen. En Gran Bretaña los que ganan dinero suelen ser reticentes sobre el tema, mientras que los que les observan cómo lo ganan suelen hacer acerbos comentarios; esto es especialmente así en relación con el suelo, que en Gran Bretaña nunca se ha mercantilizado tanto como lo ha sido en los EE.UU.» (CULLINGWORTH, 1994: 170).

4. ACTORES DEL URBANISMO: SU ARTICULACIÓN Y FUNCIÓN PÚBLICA PARA SU CONTROL

4.1. ARTICULACIÓN DE LOS AGENTES OPERADORES E INSTITUCIONES BÁSICAS EN LA EJECUCIÓN Y CONTROL DEL PLANEAMIENTO

§22. En la *figura 2* se representan sendos esquemas elementales de las relaciones económicas oferta/demanda y de carácter jurídico civil o administrativo que vinculan a los cuatro agentes básicos del proceso urbanizador o inmobiliario en casi todos los países,

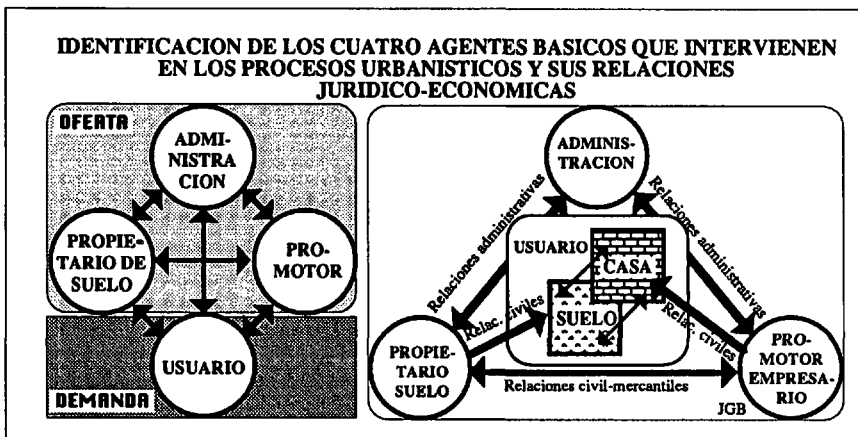


FIGURA 2: Los cuatro sujetos jurídicos o actores/agentes del proceso urbanístico ligados por relaciones jurídico-económicas.

a saber: Estado o Administración, propietarios de suelo, promotores-empresarios y usuarios destinatarios. Las relaciones de mercado para la producción inmobiliaria, que es el objeto económico del entero urbanismo, permite identificar, además de a los cuatro actores anteriores desdoblados en su faceta dual de agentes de la oferta/demanda, a las instituciones financieras privadas que juegan ahora un papel primordial (ver *figura 3*).

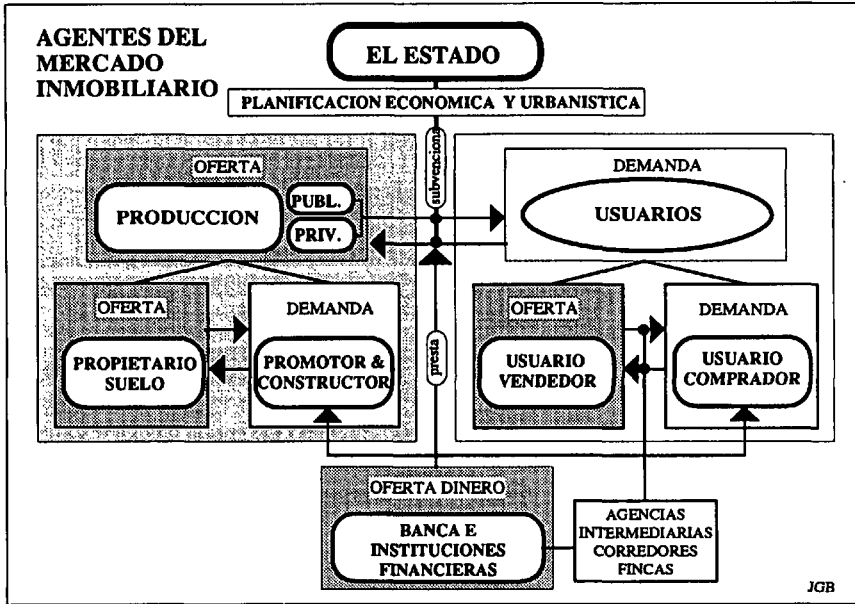


FIGURA 3: Esquema de los actores o agentes urbanísticos operantes en el mercado inmobiliario y sus relaciones oferta/demanda.

§ 23. Basado en estos actores o agentes y sus relaciones, pueden identificarse las siguientes cinco instituciones jurídico-económicas comunes que operan en la producción del espacio urbano (ver figura 4):

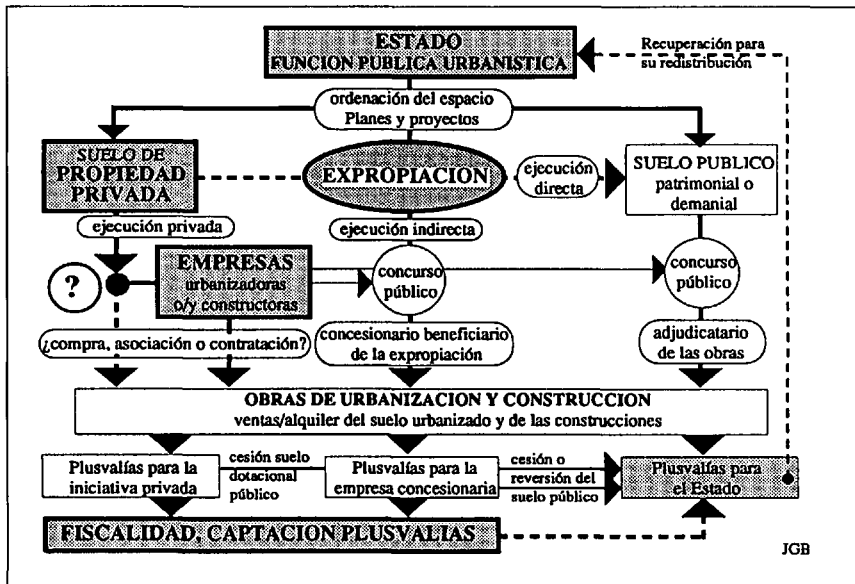


FIGURA 4: Identificación de las instituciones jurídico-económicas fundamentales y representación esquemática de la articulación de sus relaciones estructurales.

i) *Función pública del urbanismo*: este concepto es común a todos los países, reteniendo siempre el Estado (sean Ayuntamientos, Provincias, Regiones, Estados u órganos administrativos específicos) la capacidad de dirección, formulación del planeamiento físico global y de aprobación y control (sí/no) de todas las propuestas privadas; y, cuando no actúa la iniciativa privada empresarial, promoviendo él mismo los procesos urbanizadores oportunos. Esta facultad discrecional del Estado o del Poder colectivo (tenga la forma y legitimidad que sea, tribus, cacicazgos, príncipes absolutos o democracias) para organizar y gobernar el espacio jurisdiccional bajo su control (relaciones de convivencia, usos, ordenanzas, alineaciones, licencias, planes) es inalienable y universal y es consubstancial con la idea misma del hombre social en colectividad desde hace más de 10.000 años en absolutamente todas las culturas y épocas.

ii) *Propiedad privada del suelo*: posesión en manos de propietarios privados del dominio eminente del espacio requerido para satisfacer una determinada función pública general (calles, parques, dotaciones); situación posesoria que se erige en el principal «obstáculo» y la misma razón de ser impulsora del surgimiento del urbanismo moderno, originado con la Revolución Francesa, las desamortizaciones liberales y la constitucionalización de las relaciones sociales y libertades, frente a la pertenencia absoluta del dominio eminente hereditario en manos muertas de la Corona, la Iglesia, Municipios, mayorazgos, señoríos, etc., que facilitaba las obras públicas emprendidas por el Poder. La posición coyuntural y concreta de las propiedades en un espacio anisótropo, heteromorfo y desigual provocará cuantiosos beneficios a unos y la necesidad de desplazar a otros.

iii) *Expropiación*: la intervención directa del Estado en el espacio, con las Constituciones, se tiene que someter a la regla sagrada de que al propietario del suelo situado en el lugar inadecuado en el momento inadecuado sólo se le puede desplazar (no confiscar) por leyes y actos justificados en una finalidad de interés general y resarcíéndole del daño causado (indemnización, compensación). De aquí que las primeras legislaciones del siglo XIX siempre fueron las leyes de enajenación o expropiación forzosa, como garantes de la propiedad privada frente al absolutismo y arbitrariedad del Poder en el Antiguo Régimen (y en todos los sistemas de la Antigüedad greco-romana y germánica, medievales y modernos). El coste financiero de las expropiaciones y su urbanización obliga a pagar cuantiosos empréstitos y/o a repartir riesgos con capitales de las emergentes empresas privadas (ya en la era del capitalismo industrial y financiero) que intervienen como concesionarias concurrenciales.

iv) *Empresa urbanizadora*: la potente emergencia del empresariado industrial (sobre el viejo sistema de regalías, estancos y monopolios del sistema proteccionista) abre la figura no sólo del adjudicatario directo de las obras públicas, sino del concesionario-beneficiario de las expropiaciones, sustituto del Estado, que revolucionará los procesos de producción del espacio urbano y territorial, asumiendo la empresa privada los riesgos y beneficios de la ejecución, por vía indirecta, de la función expropiatoria requerida para las obras y servicios públicos de la ciudad y su construcción (los bulevares parisinos de Haussmann son un ejemplo de las primeras grandes operaciones urbanas estatales emprendidas mediante concesión administrativa al empresariado privado, aunque con un 50% de quiebras que hubo de asumir la Ville de Paris). La clave de las relaciones emergentes empresa-propiedad fundiaria (capital financiero-industrial *versus* capital terrateniente-rentista) va a situarse precisamente en cuál de los dos adopta el protagonismo en los procesos productivos de la urbanización; línea divisoria trascendente ésta que separa los países donde es dominante el bloque inmobiliario terrateniente basado en las rentas del suelo (Portugal, España, Italia y Grecia) de aquellos donde domina el bloque inmobiliario industrial-financiero basado en las rentas del trabajo y financieras (Francia, Alemania, Holanda, Inglaterra, USA) (cfr. MARCELLONI, 1994).

v) *Fiscalidad, captación o participación en las plusvalías*: cuando el Estado liberal reacciona ante el beneficio privado que sus propias obras públicas o decisiones espaciales generan en los predios privados contiguos y en cómo los particulares se aprovechan directamente de éstas, desplazando sobre ellas los costes externos de su implantación (externalidades), emerge la necesidad estatal de resarcirse de dichas inversiones por la vía fiscal: impuestos sobre el incremento de valor, contribuciones especiales, impuestos sobre las mejoras públicas, tasas especiales para el pago de externalidades (equipamientos, dotaciones, etc.) que, en general y bajo diversas técnicas, todas actuarán para la recuperación o captación social de las plusvalías generadas por las rentas diferenciales de las obras y decisiones públicas en el espacio, necesariamente desequilibradas.

§24. Ya se tienen identificados los elementos (actores e instituciones) de la estructura básica de todos los sistemas de intervención pública en el espacio privatizado con que se encuentra el urbanismo del XIX. Si se interrelacionan estos actores/agentes en sus procesos decisionales se configuraría una secuencia, normal a todos los países (incluida España), de intervenciones y acciones de los agentes del proceso urbanizador, pudiendo discriminar al Estado (función

pública) y a los particulares; y entre éstos a los promotores o urbanizadores y a los propietarios directos de suelo involucrados en cada actuación precisa (ver figura 5).

La acción urbanística del Estado,

1.º si no es una acción expropiatoria directa con sus recursos financieros, se basará en

2.º la participación privada de las empresas industriales especializadas, las cuales, o bien

- i) compran los terrenos o se asocian con los propietarios del suelo interesado; o bien
- ii) acuden a los concursos públicos en concurrencia abierta para llevarse tanto
- iii) la adjudicación de las obras directas del Estado, como
- iv) las concesiones de las expropiaciones, corriendo con los gastos financieros y riesgos que esto comporta, pero también con todos sus beneficios.

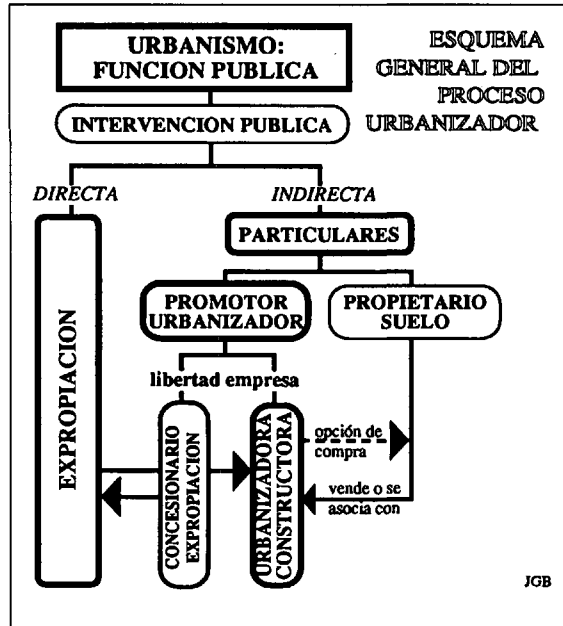


FIGURA 5: Esquema general de los procesos urbanizadores en casi todos los modelos europeos (incluido el español).

4.2. OPERADORES EMPRESARIALES EN EL URBANISMO EUROPEO: FUNCIÓN PÚBLICA URBANÍSTICA EN LA EJECUCIÓN Y CONTROL DE LOS PROCESOS PRODUCTORES DE LA CIUDAD

§25. En ninguno de los países examinados (menos en España) las leyes establecen que urbanizar o edificar sea un *deber u obligación* del propietario del suelo, ni señalan plazos al propietario fundiario, como específicamente responsable ante la Administración de esa actividad ni, por tanto, establecen mecanismos de presión o sanción indirecta respecto a los derechos o facultades creados por el plan que pudieran reducirse o perderse si no se hace en tiempo y forma (como en España) (ver *tabla comparativa* al final del trabajo). El sujeto de las leyes o es indistinto (propietario

o empresario) o no se especifica por ser indiferente o es expresamente denominado «iniciador», «promotor», «empresario», «constructor» o «urbanizador» porque es quien promueve la solicitud de urbanizar o edificar, sin perjuicio de que obviamente pueda ser el mismo propietario fundiario. Las obligaciones, pagos o deberes legales se generan cuando el urbanizador o constructor inicia su actividad, se persona en el expediente y formula su propuesta concreta. Las relaciones Administración-propietario son indirectas, planteándose a través de la persona o figura del promotor, el cual o es el mismo propietario o éste se las traslada a aquél. Clara obviedad que en el urbanismo español se ha expresado a la inversa.

Cuando la Administración decide actuar por cuenta propia, para expropiar directa o indirectamente por concesionario interpuesto o para adquirir el suelo, se establece entonces la relación directa Administración-propietario, bien por expropiación administrativa o bien por relación civil y acuerdo o pacto de compraventa.

Una posición expresiva para poder comparar todos los sistemas es la de situar la intervención directa de la Administración pública en la ejecución de los planes. Como en otros aspectos puede diferenciarse lo que es un mandato explícito del régimen legal urbanístico de lo que es una habilitación general a la Administración para que, mediante sus políticas coyunturales, pueda actuar no ya sólo subsidiariamente en suplencia de la inactividad de los particulares, sino directa y positivamente gobernando la acción del desarrollo urbanístico. Véanse dos ejemplos.

§ 26. El caso paradigmático de política pública de intervención tradicional en los procesos de urbanización –no explicitada ni exigida como tal en ley alguna– es el de Holanda, donde la práctica totalidad del suelo urbanizado disponible (el 77% en el último decenio) es previamente adquirido por los municipios mismos a precios razonables por compra directa o por agente interpuesto, raramente expropiado, pero siempre *antes* de hacer el *Bestemingsplan* detallado, calificador y vinculante. De esta manera la Administración municipal actúa como promotora urbanizadora monopsonica y monopolica; sin perjuicio de compartir las obras consorciándose con otros empresarios privados (*publieke-privaat samenwerking*, el 23% restante), a riesgo y ventura, repartiendo costos proporcionalmente a las aportaciones en suelo y capital en cada actuación, considerando cada una como unidad de contabilidad cerrada e igualando costes y beneficios. Luego, la Administración vende a las Asociaciones de viviendas (*Woningcorporaties*, empresas privadas sin ánimo de lucro especializadas en viviendas sociales) el derecho de superficie o la nuda propiedad de los solares ya urbanizados a precios de costo (*gronduitgifteprijzen*) en su

mayor proporción para estos fines de vivienda social (el 65% de la producción anual) y subvencionados hasta 1995 (cfr. WITSEN & BOSSCHER, 1992; NEEDHAM, 1993; MUÑOZ GIELEN, 1998).

El caso extremo de intervención administrativa directa y por ley se produjo en Inglaterra con la *Community Land Act* de 1975, por la que –tomando como modelo la larga experiencia holandesa– no se podía urbanizar sino en los terrenos urbanizables de los programas cuatrienales (*rolling programs*) de los planes locales previamente adquiridos en su totalidad o expropiados (al valor rústico del uso existente) por la Administración local, la cual los sacaba a concursos-subasta públicos entre empresas urbanizadoras para que éstas lo transformaran y vendieran o edificaran, según las bases de los mismos (cfr. GARCÍA-BELLIDO, 1975; CULLINGWORTH, 1997). Ley derogada seis años después por los *tories* al mando de Mrs. Thatcher en pro de la era neoliberal.

4.3. DEFINICIÓN PREVIA DE DEBERES EN LA LEY O CONVENIOS

AD HOC PARA DEFINIRLOS

§ 27. Además de los dos modelos de *eficacia* o *equidad* (expresados en § 18), que presentan perfiles no necesariamente excluyentes e intercambiables en ciertas fases o momentos del proceso urbanístico, las obligaciones o contraprestaciones derivadas de la autorización para urbanizar pueden estar:

- i) señaladas en la ley mediante estándares fijos cuantificados o establecidos con criterios generales (cesiones, cánones urbanísticos o tributos proporcionados al aprovechamiento o costo de las obras, de los modelos francés, alemán, holandés, italiano y español); o, bien,
- ii) ser resueltas y establecidas razonable y públicamente mediante acuerdos en cada caso (modelos inglés y americano).

28. El sistema más regularizado se halla en la actuación privada mayoritaria y en la esporádica intervención pública y es el método común a Alemania, Francia, Inglaterra, USA, Italia, Suiza y España, donde se deja a la iniciativa privada urbanizar, pero se le exigen contraprestaciones regladas (modelo continental) o no regladas y discrecionales (USA y UK). Las diferencias son, sin embargo, importantes con cinco modelos distintos, ya esbozados parcialmente antes, que se dan tanto en diferentes países como en el mismo país, pero en diferentes tipos de actuaciones o de zonas urbanizables:

- a) *Tasas, impuestos, cuotas o cánones mínimos* de cesión, urbanización primaria y secundaria, interna y externa, que están legalmente reglados para ser abonados por el promotor, no por el propietario, variando entre sus bases de cálculo y finalidades, incluso si

en especie o en metálico: son comunes a Alemania, Francia, Italia y Suiza y, antes, en UK.

b) *Cesiones y obras regladas máximas*: caso de las cesiones de suelo, urbanización y sistemas locales interiores, no exteriores o generales, por cuenta del propietario de suelo (sólo en España en el Suelo Urbanizable y en actuaciones sistemáticas en el Suelo Urbano no consolidado).

c) *Convenios y concursos para desarrollo discrecional*: en los que, en cada caso y según los tipos de zonas de urbanización *convenida* (convenios de urbanización y edificación italianos), *concertada* (ZAC franceses) o *urbanizable no programada* (SUNP español), se presentan unas bases de urbanización, cesiones, calidades, contraprestaciones superiores a las mínimas anteriores y obligaciones específicas de plazos en un ámbito determinado que delimita la Administración (caso español) y si los urbanizadores o propietarios del suelo lo realizan por su cuenta y con esas condiciones (caso francés e italiano); y si no pueden o no lo promueven, la iniciativa la toma la Administración directamente o mediante concurso público y a los propietarios que quieran se les incorpora a la gestión o, en otro caso, se les expropia directamente o mediante el concesionario adjudicatario.

d) *Acuerdos o agreements no reglados* sino discrecionales o *ad hoc* entre el promotor y la Administración, que se formalizan mediante una negociación abierta y pública (*public inquiry*) y caso a caso sobre los beneficios que la actuación le va a reportar al promotor frente a los costes y externalidades negativas que genera a la comunidad, exigiéndosele las contrapartidas que, a cambio, compensen al interés general afectado (*planning gains*), para poder obtener el *planning permission*; o para que le sea rehusado si no es válida la localización (no se olvide que en UK los planes no son vinculantes, sino que sólo «serán tenidos en cuenta») o si no accede a los requisitos públicos exigibles para ese caso concreto.

e) *Autorizaciones regladas con contrapartidas razonables no regladas*: en las *Zoning Ordinances*, *Bestemmingsplanen* o *Bebauungspläne* vinculantes, en las que todos los propietarios pueden urbanizar lo que el plan les autorice cuando lo deseen, urbanizando su interior y realizando las cesiones oportunas, sin poder exigir la Administración contraprestaciones abusivas que los jueces puedan considerar «no razonables o arbitrarias» (casos de USA, Holanda y Alemania).

Menos en USA y en UK (mucho menos) la localización de dónde y cuándo se quiere urbanizar es una función pública restringida y controlada espacial y temporalmente por la Administración mediante el planeamiento y su control. En los urbanismos

continentales sólo se puede urbanizar donde señale el plan preciso y vinculante o el programa estratégico (Alemania, Francia, Italia) o donde específicamente decida la Administración promoviendo el suelo en el lugar y con los usos señalados (Holanda, Francia, Suiza e Italia).

§29. En UK hay más flexibilidad y discrecionalidad, dependiendo de la propuesta concreta para que se acepte o no, o se pongan condiciones exigentes, dada la naturaleza discrecional del *planning consent* o *permit*, sin derecho a reclamar indemnización por la negativa razonada (arbitrariedad del NIMBY –*Not In My Back Yard*– inglés y norteamericano).

En USA se puede promover todo suelo que esté calificado por el *zoning* cuando lo solicite el promotor, esté o no debidamente conectado y servido, pudiéndole exigir la Administración sólo las infraestructuras o dotaciones, internas o externas, que sean estricta y directamente necesarias y razonables para su puesta en uso, sin más consideraciones técnicas exteriores. El problema surge cuando se pretende un uso o cualidad no regulado, molesto o indeseable, que debe ser sometido a la discrecionalidad y condiciones del Concejo de la comunidad local: es entonces cuando opera la discrecionalidad del NIMBY.

«El *zoning* (calificación o zonificación) de los planes tiene muchos críticos y pocos defensores en USA, excepto entre los electorados locales. Sus inadecuaciones se han constatado abundantemente. El mayor defecto reside en que el *zoning* se usa para servir a los intereses locales en detrimento de los más amplios y generales y así ha sido siempre. Las viviendas para familias de bajos ingresos, casas de pisos y las principales dotaciones públicas, desde plantas eléctricas hasta hospitales son objetivos para ser excluidos, mientras que son preferidas las urbanizaciones que armonicen con el carácter existente del área y que produzcan “buenas rentas”» (CULLINGWORTH, 1994: 163, 165; cfr. BAAR, 1993; *vide* MANCUSO, 1978: *Las experiencias del zoning*).

Los efectos económicos del «extremo localismo» del NIMBY (inglés o americano) han sido estudiados como restricciones a la libre competencia de mercado en el espacio, las cuales impiden introducir precios más bajos en el sector vivienda con resultados iguales o peores (por su discrecionalidad) que las fuertes subidas de precios inducibles de los planes excesivamente rígidos y detallados de los sistemas continentales europeos (cfr.: «Nimby Report», 1991; cfr. tb. *The Financial Times*, 18-09-94).

5. LA LÓGICA INTERNA DE LA ESTRUCTURA SINGULAR DEL MODELO ESPAÑOL CONTRASTADO CON LOS OTROS MODELOS

5.1. UN SIGLO Y MEDIO DE ENSAYOS CON LA MISMA ESTRUCTURA DEL «TRADICIONAL URBANISMO» ESPAÑOL Y PEQUEÑAS VARIACIONES REFORMISTAS SOBRE EL MISMO TEMA

§30. Con una percepción clara del reparto de funciones y actividades entre los agentes que intervienen en el proceso productivo del espacio urbanizado se ha podido observar que, en la mayoría de los países, la actividad promotora de la urbanización –sin pérdida de la función pública de control de la misma en mano pública, a veces discrecional y no reglado– está regida por la atribución a los agentes productores y generadores de los factores *trabajo* y *capital* (los capitalistas y burgueses del sector industrial y comercial) de las posibilidades y condiciones para que su función empresarial pueda desarrollarse para realizar dicha función pública, sin que tenga que presumirse ni, menos aún, condicionarse a que deban ser, además, los propietarios y titulares del factor *suelo* (el tercer factor de la economía clásica, el de los terratenientes y rentistas retardatarios del progreso capitalista, tan agresivamente tratados por Adam Smith, Ricardo y Marx). Así, favoreciendo o, al menos, no excluyendo a los empresarios y burgueses del proceso urbanizador se han podido forjar en todo el mundo industrializado tejidos empresariales competitivos especializados en obras públicas del Estado y en empresas promotoras urbanizadoras en actuaciones urbanas privadas.

Mas, no se hizo así en España ya desde 1864 y, lo que es peor, se sigue haciendo igual que entonces, obstaculizando la formación del tejido empresarial necesario en este atomizado sector de aficionados pululando y entorpecidiéndose sin ningún impulso competitivo, ya que su ancestral fraccionamiento les fija en microeconomías muy localmente espacializadas, dejándoles fuera de mercados más globales.

Los intentos liberales de la primera ola –las desamortizaciones europeas de la primera mitad del XIX (que en España fueron tierras que convirtieron en terratenientes, en gran parte, a los que aún no lo eran y extendieron más aún los mismos hábitos y maneras económicas de las clases rentistas; cfr., *per alia* TOMÁS Y VALIENTE, 1971; ÁLVAREZ JUNCO, en FUSI & NIÑO, 1997)– se contrarrestaron o complementaron en la segunda mitad con la entrega a los terrate-

nientes (incluso a los nuevos, probablemente para darles la ‘carnaza’ que la agricultura no les ofrecía)¹⁰ de todas las potestades públicas para el ensanche de poblaciones (Leyes de Ensanche de 1864 y 1876), nuevo y vasto campo de operaciones que diversificó y amplió la boyante economía urbana de los alquileres (bajo el eterno principio abstracto librecambista de que la mucha cantidad de oferta hace bajar los precios, pero que en los terratenientes es el disfraz del proteccionismo mercantilista de los bienes raíces: igual que ahora!). Mas, ante la ineficacia de la medida, propició las dos leyes finiseculares de Ensanche de 1892 y de Saneamiento y Reforma Interior de Poblaciones de 1895, donde se daba entrada al urbanizador concesionario siguiendo ya las corrientes librecambistas antiproteccionistas y de desarme arancelario (no se olvide que el libre comercio no triunfaría en la propia Inglaterra hasta 1846, con el desarme de las *corn-laws*; cfr. GALBRAITH, 1987; TORTELLA, 1994: 167-75). Vano y frustrante esfuerzo, de reducida aplicación, que sirvió para ‘desventrar’, con ‘gran-vías’ y pseudo bulevares, las ciudades españolas, imitando lo que Haussmann había hecho con París cuarenta años antes. Tarde, mal y corto.

Con esta decisión y enfoque primigenios establecidos desde las Leyes de Ensanche de 1864 y 1876 van a empezar las divergencias de nuestro modelo urbanístico del resto europeo. Si no hay un tejido empresarial inicial o si no se ha fomentado su formación estratégica mediante leyes que abrieran e incentivaran este campo de la producción industrial (como lo intentara la Ley de Saneamiento y Re-

¹⁰ Comenta ÁLVAREZ JUNCO (en FUSI & NIÑO, 1997: 52-3) poniendo en duda que la sociedad española finisecular fuera burguesa: «Pero incluso esto es dudoso, porque no es una sociedad en la que las élites sociales sean los propietarios del capital industrial, comercial o financiero, sino que la cúspide de la jerarquía social corresponde a un sector en el que se funden los herederos de los antiguos estamentos privilegiados, es decir, aristocracia hereditaria e Iglesia Católica, junto con los cargos gubernamentales y militares, los nuevos poseedores de tierras desamortizadas y, sólo de manera añadida, familias y personas que pueden catalogarse como burgueses: industriales vascos o catalanes o inversores enriquecidos con las recientes operaciones de urbanización, construcción de ferrocarriles o explotación de minas. Tal conjunto dirigente o “bloque de poder”, según R. HERR, se consolidó hacia mediados del XIX, en el cuarto de siglo *moderado*, y se mantuvo estable hasta la Primera Guerra Mundial. Pero ni eran los sectores burgueses, dentro de él, los de mayor influencia política o social ni puede establecerse que este bloque en su conjunto dominara las grandes decisiones políticas. (...) El símbolo institucional de estos residuos del Antiguo Régimen dentro del bloque de poder oligárquico fue el Senado, constituido por Grandes de España, arzobispos, capitanes generales, altos funcionarios, políticos de reconocidos servicios, grandes contribuyentes y representantes de Corporaciones académicas y profesionales muy selectivas. Pero no era sólo el poder político institucionalizado. En la vida diaria, los grupos que ocupaban la cúspide de la pirámide de poder social imponían la exclusión al resto de los sectores por medio de marcas culturales que no tenían nada de burguesas. No eran por supuesto marcas lingüísticas o raciales..., sino inversiones en bienes raíces y adopción de formas de vida típicas de la aristocracia rentista del Antiguo Régimen, que seguían siendo la fuente fundamental de prestigio social».

forma Interior de 1895), la función pública del urbanismo español ha tenido que basarse en otras fuentes financieras y empresariales.

Pero, ¿cuáles son las premisas que hacen necesaria esa divergencia?, ¿en qué fuentes alternativas se basará la actividad urbanística pública?

§31. Donde no hay dinero ni financieros que se arriesguen hay que crear dinero *seguro, sin riegos, garantizado* y donde no hay empresas industriales hay que *inventarlas* (aunque sea para manejar productos *virtuales*). Pero además tiene que ser bajo la condición del proteccionismo decimonónico dominante en estas materias que evite sacar este sector a concurrencia de capitales extranjeros, (como, sin embargo, se hizo con los ferrocarriles, minas, telégrafos, etc., sectores nuevos y dinámicos) en clara indicación de «la debilidad del factor empresarial español en esa época»:

«El hecho es que los españoles que se han decidido a asumir el papel de empresarios han tendido con gran frecuencia a apoyarse en estructuras no competitivas: carteles, aranceles, monopolios legales o de hecho, protección estatal de todo tipo y modalidad. (...) para los empresarios españoles, por razones históricas que moldearon mentalidades y conductas, (las opciones del capitalista que encauza sus esfuerzos a conseguir la protección del Estado o a lograr acuerdos con sus competidores) eran mucho más atractivas que la (opción de tener que competir en el mercado libre). Lo que faltaban eran empresarios con visión de largo plazo, dispuestos a arriesgar e invertir en nuevas técnicas, a lograr economías de escala, a buscar ventajas comparativas, a rebajar precios rebajando costes medios, empresarios que despreciaran la protección del Estado o rechazaran por inhumana la conspiración oligopólica. Es decir faltaban verdaderos empresarios. Capitalistas dispuestos a manipular el mercado para obtener ganancias extraordinarias y económicamente injustificadas había muchísimos, demasiados. (...) Las actitudes sociales, repito, son muy persistentes: hay indicios de que el problema no se ha resuelto todavía» (TORTELLA, 1994: 189-195).

No sólo no se ha resuelto todavía, sino que nuevos vientos «renovadores» de ideologías neoliberales —inflamados por la ausencia de una alternativa creíble— vuelven a justificar las mismas estructuras de hace un siglo y medio sobre las mismas premisas de entonces, agasajados por un «pensamiento único» en lo económico (librecambismo, marginalismo formal: mucha oferta de suelo, bajos precios) y en lo jurídico (proteccionismo de la estructura profunda de las instituciones sociales: más derechos a la propiedad y menos obligaciones) que anda detrás legitimando exegéticamente todo lo que le pida el Poder ideológico.

Recúrrese, pues, a la única estructura semiproductiva que poseíamos por entonces y a la que había que dar nuevos incentivos

para reproducirse y perpetuarse: los antiguos terratenientes y los nuevos burgueses emergentes, ambos rentistas del capital agrario, que, tras las masivas desamortizaciones, se hallaban en la posición privilegiada de tener el monopolio del espacio urbano edificable y de sus ensanches. Con esta simplista decisión expeditiva (impelida por el propio sistema censitario de la oligarquía de diputados a Cortes; cfr. FUSI & NIÑO, 1997) se creaban las condiciones necesarias para que los agentes urbanizadores oligopolistas de los ensanches, por «Derecho natural» (concepto muy en boga a la sazón), fueran los mismos propietarios de solares que ya tenían el monopolio de la construcción de casas en el interior de la ciudad. (cfr. BASSOLS, 1973; BASSOLS, PAREJO, en *CyTET*, 1996). Fue creándose así—desde 1864, con las Comisiones y Juntas de Ensanche y las Cámaras de la Propiedad— un verdadero monopolio con seguridad jurídica y financiera garantizada por el Estado que pudiera reproducirse en cada situación conveniente para el desarrollo urbano de cada ciudad y rincón del espacio geográfico (cfr. BAHAMONDE & TORO, 1978; BASSOLS, en *CyTET*, 1996).

De este modo (ver figura 6) se bloqueaba la posibilidad de iniciativa a los pocos agentes industriales y financieros que pudieran haberse creado o impulsado su emergencia, dada la crónica carencia de la base para un empresariado español vigoroso (cfr. BAHAMONDE & TORO, 1978; MAS HERNÁNDEZ, en *CyTET*, 1996).

§ 33. Así pues, el contexto socio-político, históricamente determinado desde mediados del siglo pasado, ha venido diseñado o «marcado» por seis factores socio-políticos decisivos que concurren simultáneamente y que siguen, en gran parte, aún vigentes (ver diagramas del sistema dinámico propuesto en la figura 7), aunque con matices innecesarios desde este nivel del análisis macro:

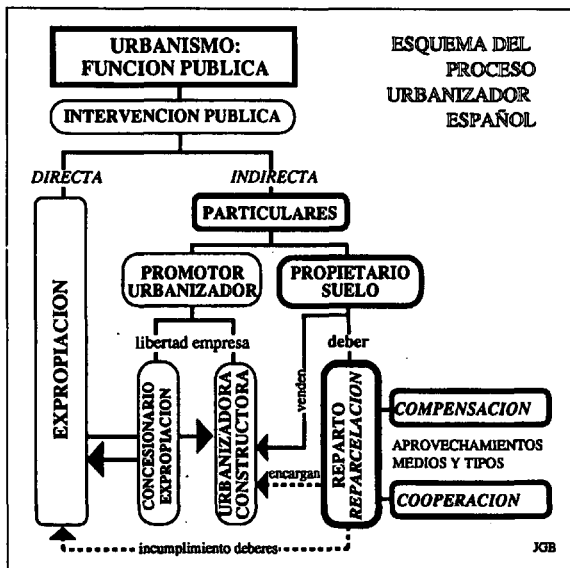


FIGURA 6. Esquema específico del proceso urbanizador exclusivo y básico del modelo español (comparar con fig. 5).

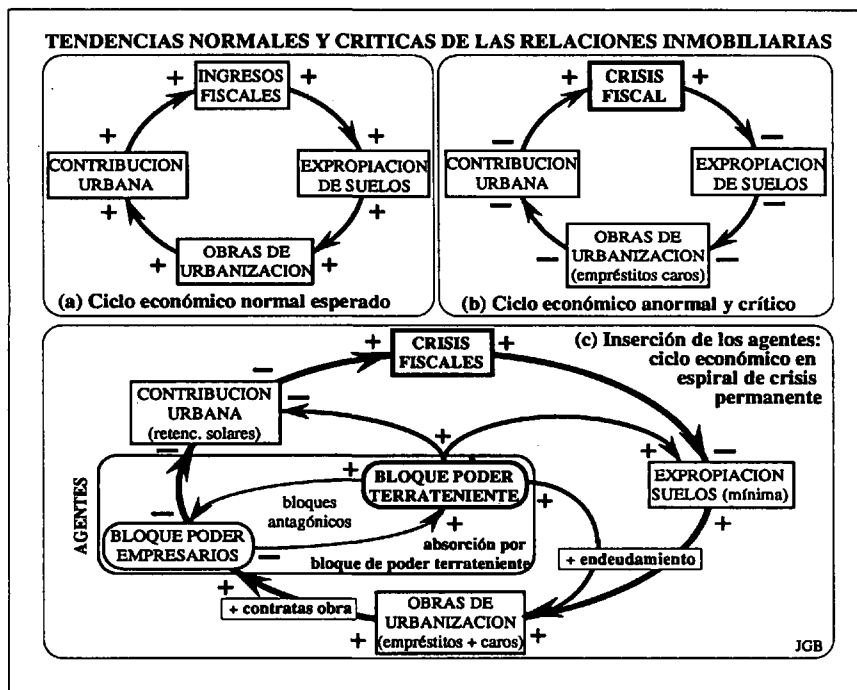


FIGURA 7: Esquemas de la dinámica de sistemas aplicada a las lógicas de los procesos económicos ocurridos a mediados del s. XIX de: (a) ciclo teórico de ingresos-inversión en la urbanización normalmente esperado; (b) ciclos anormales en períodos de crisis; y (c) ciclos de crisis periódicas por inserción de bloques de poder antagónicos de agentes inmobiliarios (terratenientes *versus* empresarios), con la dominación y absorción de uno sobre otro.

i) Las Haciendas Locales carecían de medios humanos y financieros para realizar las obras públicas urbanas necesarias sumidas en una *permanente crisis fiscal* con escasos ingresos y enormes empréstitos locales;

ii) la intervención pública *expropiatoria* de suelo es odiada y repudiada como injusta o expresión arbitraria de un Poder caciquil y deslegitimado;

iii) la recaudación de *impuestos* sobre las ganancias o la propiedad es odiada y sistemáticamente defraudada, quedando desvirtuada por su misma ineficiencia e injusticia redistributiva;

iv) la carencia dramática de un *tejido empresarial* industrial, emprendedor y moderno, tejido productivo que las leyes posteriores de urbanismo de este siglo no han sabido o no han podido crear ni incentivar;

v) la presencia, heredada del Antiguo Régimen del antagónico y poderoso *bloque social oligárquico* de los *terratenientes*, descan-

sando en la fácil plusvalía especulativa de las rentas del suelo y no en las plusvalías creadas por las inversiones de capital industrial; y, finalmente

vi) la consuetudinaria *envidia* entre vecinos al ver cómo unos se enriquecían especulando con la edificación, mientras los de al lado tenían que ser expropiados.

Estos factores plantearon un infernal *círculo estructuralmente viciado* que se autoalimentaba —al hacer depender el proceso urbanizador del Ayuntamiento, tanto las expropiaciones como la urbanización— que al no poder recuperarse por la contribución urbana porque los especuladores retenían los solares sin construirlos, implicaba aumentos insostenibles del déficit público; por lo que no se hacían las obras de urbanización y, en consecuencia, no se construían los solares como se necesitaba, pero tampoco ingresaban la necesaria financiación para emprender nuevas obras.

¿Qué podían hacer los legisladores de aquella oligarquía censitaria y caciquil¹¹, sino preservar sus propios intereses, como ya hicieran desechando el intento racionalizador de Posada Herrera de 1861, al pretender hacerles merecedores de sus beneficios desmesurados mediante las inversiones necesarias en la revalorización de su propia urbanización? Los dos enfoques de Ildefonso Cerdá (expropiación del suelo del ensanche, como con los ferrocarriles, y la reparcelación entre los beneficiados) para abordar este círculo vicioso, que ahogaba ya desde sus inicios al urbanismo español, fueron inútiles.

§ 34. Pero, no bastaba con haber creado de la nada un «empresariado a la fuerza» de propietarios terratenientes comanditados «por derecho natural» a ejecutar la función pública urbanizadora en nombre del Estado; se necesitaba otorgarles *capital seguro y con garantías hipotecarias*: Esta función jurídico-económica, central en el urbanismo español, será el de la «edificabilidad media» o, luego aunque no idénticos, de los «coeficientes medios de aprovechamiento», «aprovechamientos promedios», «medios» y, finalmente, «tipos», instrumentados mediante la muy española institución de la *reparcelación*.

Esta técnica perecuativa fue ideada y diseñada ingeniosamente en 1861 por Cerdá (propuesta en el abortado Proyecto de Ley de Posada Herrera de 1861), al plantear la técnica de la «mancomunidad de reparto de gastos y beneficios» en proporción al área de cada propiedad involucrada; luego aplicada voluntariamente por el propio Cerdá en el Ensanche de Barcelona y recogida como

¹¹ No se olvide que hasta la Ley Electoral de 1890 no se estableció el sufragio universal y masculino; las mujeres tendrían que esperar hasta 1933!; cfr. Carlos DARDÉ, en FUSI & NIÑO, 1997)

«regularización y compensación de solares» en las Ordenanzas municipales de Barcelona de 1889 (cfr. CERDÁ, 1861a, 1861b y 1861c; BASSOLS, 1973; SOLANS, 1974; GARCÍA-BELLIDO, 1995a; ver «anexo documental» en *CyTET*, 1996).

Su introducción legal, como técnica *obligatoria* de «redistribución justa de cargas y beneficios de la ordenación» entre los propietarios de cada «polígono o manzana», tendría que esperar un siglo, hasta la Ley del Suelo de 1956 (y su único reglamento, el de reparcelaciones de 7 abril de 1966)¹², acompañada de sus hermanastras los tutelados y autoritarios sistemas de actuación por *cooperación y compensación*, recopilando las prácticas de un siglo de las Juntas y Comisiones de Ensanche (cfr. BASSOLS, BIDAGOR, en *CyTET*, 107-108, 1996).

Y llegaría la entronización 'universalizadora' del principio de equidistribución reparcelatoria y su 'hinchamiento' hipostasiado con la primera reforma de ésta en 1975 (cfr. DELGADO-IRIBARREN, 1974; SOLANS, 1974; PERALES, en *CyTET*, 1996), acompañada de sus inevitables secuelas tecnocráticas de sus edificabilidades y «aprovechamientos medios» para todo el suelo urbanizable, mecanismo pre-reparcelatorio que fija *a priori* y con plena certidumbre patrimonial el valor añadido a las propiedades por el Plan como *garantía y seguridad jurídico-hipotecaria*. Se otorga así al propietario del terreno urbanizable, desde antes de empezar su planeamiento detallado y urbanización, todo el plusvalor futuro del aprovechamiento medio, garantizado y cierto (aseguramiento real-hipotecario), que le permita obtener el capital financiero para convertirse en empresario forzoso de la urbanización de sus propios terrenos¹³, mediante una *clasificación* categórica jurídico-económica garantista del estatuto y cuantía de los derechos y deberes de su propiedad (ver *fig. 6*, en relación con *figs. 4 y 5*); teniendo que hacer del Plan el acto-garantía vinculante y fijista de dichos derechos, como no existe parangón en el Derecho comparado.

¹² Desde entonces se ha seguido repitiendo cansinamente el principio equidistributivo de «impedir la desigual atribución de los beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados e imponer la justa distribución de los mismos» (art. 3.2.b, LS56 y LS76, y 3.1.b y 7 LS92) como principio central del urbanismo español (ver inexplicable y contradictoriamente la Exp. Mot. III.5, LS92) (cfr. DELGADO-IRIBARREN, 1974, GARCÍA-BELLIDO & *alii*, 1979a).

¹³ Aclarando y delimitando, expresa y causalmente, esta vinculación fiduciaria y cuasi-concesional entre las plusvalías otorgadas al propietario y la actividad urbanizadora mediante el mandato de «afectar el aumento de valor del suelo originado por el planeamiento al pago de los gastos de urbanización», art.º 3.2.d, LS56 y LS76 (arbitrariamente suprimido y cambiado, en puro acto *ultra vires*, por los arts. 3.1.c y 7 LS92, repitiendo impropedamente el segundo párrafo del art.º 47 CE) (cfr. GARCÍA-BELLIDO, 1995b). La explicitación del «deber de los propietarios afectados de incorporarse al proceso urbanizador» queda palmaria en el art.º 18 LS92, caso único en el Derecho comparado, no estando tan rotundamente impuesta en el art.º 84.3.c LS76 en el que sólo se decía que debían costearla (deduciéndola del valor del suelo), no que debieran incorporarse como sujetos de Derecho a su ejecución obligada.

§ 35. En otro lugar (GARCÍA-BELLIDO, 1995a) he desarrollado más detalladamente la historia y evolución de las instituciones jurídico-económicas de este proceso central para la comprensión de la estructura del modelo urbanístico español. Allí mostraba que, como resultado jurídico-económico (u objetivo expresamente perseguido por las finanzas locales), la reparcelación es generada y genera internamente la lógica necesaria de la *cesión gratuita y obligatoria* de los terrenos que van a ser de uso y dominio público por el Plan, sin más que —con genial visión civil-administrativa— hacer del aprovechamiento medio otorgado un bien semoviente de capital móvil, con un efecto «desmaterializador del contenido del derecho de propiedad» (PERALES, 1976), transfiriendo su valor edificatorio futuro de una localización a otra y ‘liberando’ el suelo soporte de dicho valor añadido, con lo que puede ser así cedido ‘gratuitamente’ a la colectividad una vez exprimido. Cuestión que definitivamente aleja de las prácticas políticas municipales la horrida necesidad de expropiarlos («injusticia social»), las cuantiosas inversiones para urbanizarlos (permanente falta de recursos de la Administración local) y la impopular función de gravar fiscalmente las plusvalías («insostenible presión fiscal»), pasando tales incómodas funciones públicas a los mismos propietarios del suelo, auténticos depositarios, gestores fiduciarios o cuasi-concesionarios de tales actividades públicas (cfr. GARCÍA-BELLIDO, 1993, 1994, 1995a y 1996; PAREJO, 1996 y 1997; PARADA, 1997).

Efectivamente, los seis factores (de §33) han sido el germen necesario en la configuración de la línea divergente de la evolución peculiar de los mecanismos legales de configuración de las instituciones urbanísticas españolas, respecto a la línea evolutiva de otros modelos europeos. Puede concluirse resumidamente que su poderosa lógica interna ha seguido el siguiente orden de inferencias para la generación de una tercera vía (ni gestión directa municipal ni indirecta mediante empresario concesionario) que llamaremos «vía a la española» (ver diagrama de flujos de la lógica del modelo español en la *figura 8*):

i) Al tener Administraciones locales carentes crónicas de recursos financieros (incapacidad expropiatoria y de actuación directa); y

ii) ante la debilidad crónica de un empresariado rentista y protegido, que retardaba o impedía la formación de promotores industriales especializados (incapacidad de actuaciones indirectas concursales),

iii) ha tenido que optar por legitimar legalmente su sustitución indirecta mediante la entrega obligada y compulsiva del *protagonismo urbanizador a la propiedad privada* fundiaria (urba-

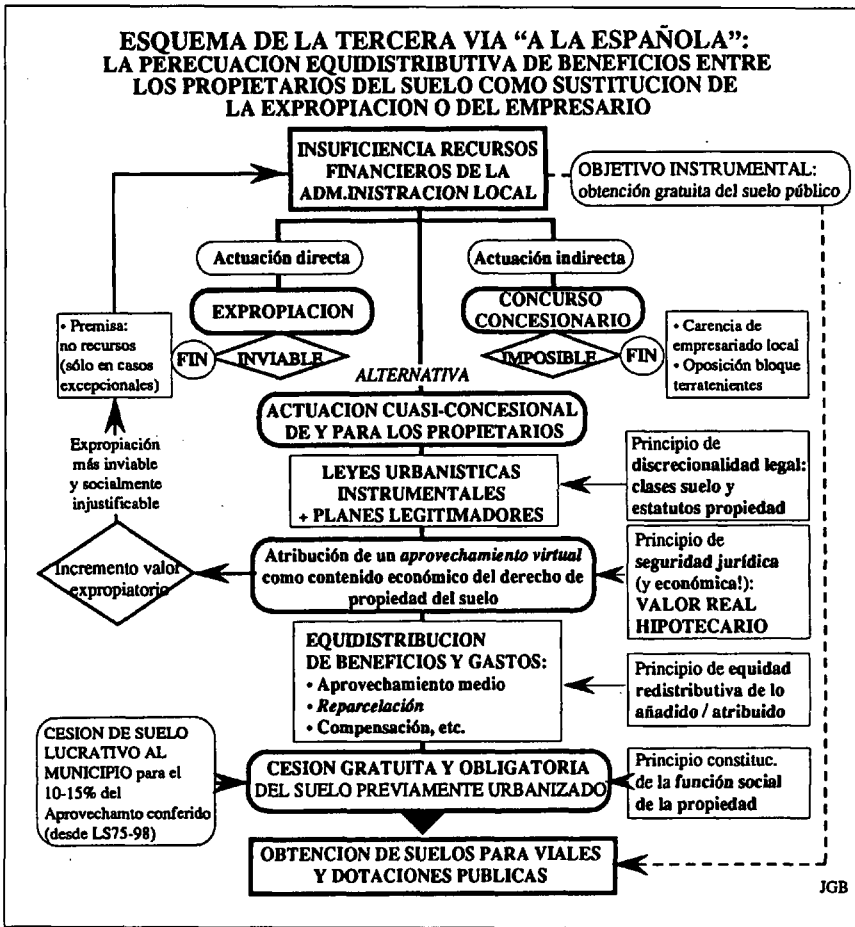


FIGURA 8: Diagrama de flujos para interpretar la lógica de una «tercera vía a la española» con el objetivo de lograr la obtención gratuita de los suelos públicos para viales y dotaciones, con la incidencia *ex ante* (o, mejor, con la exégesis jurídica legitimadora elaborada *ex post*) de los cuatro principios configuradores de la estructura ósea y nerviosa del entero modelo urbanístico español.

nismo delegado cuasi-concesional), ignorando los principios de la libertad de empresa;

iv) operación legal que se formaliza atribuyéndole a la propiedad del suelo y garantizándole patrimonialmente con el plan expectativas de *aprovechamientos virtuales* de valores futuros 'a cuenta', con lo que incrementa el valor real hipotecario del suelo y su capacidad financiera (con entera independencia del valor real de las cosas existentes aportadas);

v) mas, el aprovechamiento discrecionalmente atribuido por el plan, por absoluta necesidad espacial, está distribuido de manera desigual y (ante la envidia crónica de la graciosa 'lotería' del plan y

otras justificaciones legales de 'igualdad ante lo regalado') ha de ser repartido equidistributivamente entre los propietarios mediante la *reparcelación* o perecuación de los valores y beneficios añadidos;

vi) pero exigiéndole a la propiedad a cambio –como contrapartidas legales– crecientes deberes, cargas de obras de urbanización y *cesiones gratuitas y obligatorias* de suelo, con el fin de obtener, mediante la prestación patrimonial del titular y por adelantado, los terrenos públicos y su urbanización necesaria (fin último colectivo de toda urbanización);

vii) valores de aprovechamiento añadido y residualmente atribuidos al suelo que, por tanto, han *elevado artificialmente* (respecto al valor de la cosa real) el contenido virtual jurídico y económico reconocido a los derechos de la propiedad urbanística (en aras de la sedicente «seguridad jurídica y económica», muestra del evidente proteccionismo económico de tal institución);

viii) todo lo cual, finalmente, ha inducido un costo social de densidades artificialmente altas, en general, encareciendo el suelo así enriquecido y sus productos edilicios, y haciéndole operar fuera de un mercado competitivo al encerrarlo en suelos delimitados *a priori* y con contenidos predefinidos con ocho años de antelación (seguridad y proteccionismo monopolistas como contrapartidas por la incertidumbre básica de un mercado realmente competitivo).

De manos de la técnica exclusivamente española de la *reparcelación*, y desde la LS76, se ha entregado a la propiedad fundiaria todo el protagonismo y capacidad oligopolista de la iniciativa de nuevas urbanizaciones, de buscarse los recursos financieros contra el valor añadido sobre su suelo, del control íntegro del proceso urbanizador y, lo que es peor, para poder respaldar esas inversiones y costes, se le han entregado como *patrimoniales y por adelantado* las plusvalías creadas por el Plan en sus terrenos¹⁴; como lo

¹⁴ Es importante destacar cómo esta visión fundamental de la estructura y evolución del sistema urbanístico español ya empieza a ser asumida en los manuales de Derecho administrativo, como explicación de la auténtica originalidad del sistema español, en contraste con los de otros países, como muy bien ha sabido recoger de mi trabajo de 1995a el prof. Ramón PARADA (1997), haciéndolo tema central del discurso crítico de su análisis del urbanismo. No obstante, contrariamente a lo sustentado por GARCÍA DE ENTERRÍA y por mí mismo (ver sus pp. 323-5), defiende que el urbanismo del XIX fue eminentemente publicista desde sus orígenes, siendo privatizado o «desnacionalizado» al entregar a los propietarios la función pública de urbanizar con la Ley de 1956, «recalentando» los precios al otorgarles el aprovechamiento futuro. Debo discrepar de su análisis, fundamentado en la cuasi confiscación de los incumplidores con que «amenazaba» la Ley de Expropiación Forzosa de 1879, ya que simplemente no se aplicó jamás, prevaleciendo toda la estructura del poder terrateniente en todas las legislaciones desde la primera hasta la última leyes de ensanches o del suelo de 1998. Con ello es también la primera vez que leo que, por fin, un jurista español critique duramente la LS1956 desde una perspectiva global y socio-económica, de la que sólo ditirambos habíamos oído bajo y en el post-franquismo (cfr. PARADA, 1997: 306-30, 332-61, 374-88).

prueba que el Impuesto de Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana se siga recaudando en los suelos aún rústicos, pero «clasificados» como urbanizables programados (SUP) a corto plazo por el Plan (conforme a los mandatos legitimadores reiterados de los arts 59 LS76, 46 y 53 LS92 y 27.2 LS98).

§ 36. Aquellos seis factores sociopolíticos y estas ocho fases de la lógica interna del proceso histórico del urbanismo español, tras un siglo y medio de historia azarosa, han impregnado nuestro modelo de tal manera que se han tenido que ir construyendo y depurando *cuatro principios* o columnas básicas –insólitas por su elaborada robustez en nuestro entorno cultural– que legitimaran progresivamente, mediante exégesis jurídicas elaboradas *ex post* sus necesidades y «avances» técnicos trabados con una apabullante y potente lógica jurídico-económica interna (ver, de nuevo, diagrama de flujos de la *fig. 8*):

1.º *Principio general de la «discrecionalidad legal»* para la designación espacial de diversos estatutos jurídico-urbanísticos a la propiedad civil, cuya expresión se deriva del Plan general. Con el Plan no sólo se hace una obvia zonificación de grandes usos y destinos potenciales futuros (como en todos los países con el *zoning*), sino que además se establecen *desigualdades «subjetivas» entre los diferentes estatutos civil-administrativos de la propiedad privada del suelo*. Único caso en Europa por el que el Derecho Administrativo altera e interfiere los derechos y obligaciones subjetivos del Derecho Civil¹⁵. Este principio se expresa con el acomodaticio y escapista adagio de «tratar de modo igual a *situaciones* iguales y de modo

¹⁵ No sólo sólo he sido yo mismo quien viene denunciando esta singularidad clamorosa; al mismo tiempo otros estudiosos extranjeros han observado este punto clave: «Las legislaciones europeas tienden a separar las temáticas del régimen del suelo y las de la instrumentación urbanística. La tendencia, en verdad, parece obvia, en el sentido de que el tema de los contenidos de la propiedad inmobiliaria forma parte de la cultura jurídica de un país, siendo el resultado implícito de su tradición jurisprudencial. (...) En este punto sólo España tiende a distinguirse, en ciertos aspectos, dentro del panorama europeo: en efecto, la legislación urbanística española (incluida en la denominada Ley del Suelo y no por casualidad) asigna a la planificación urbanística y, en particular, al plan general municipal de ordenación urbana el poder de determinar diversos regímenes jurídicos según las 'clases de suelo' establecidas por el propio plan. Se trata de la única legislación europea en la que las dos cuestiones (instrumentos de planificación y régimen jurídico del suelo) aparecen unidas y, lo que es aún más importante, estrechamente enlazadas; el plan urbanístico municipal parece tener poderes superiores a los que tradicionalmente le competen en todas las legislaciones urbanísticas. Exagerando un poco, podríamos decir que mientras en la mayoría de las situaciones el régimen jurídico del suelo preexiste como elemento jurídico general que los instrumentos urbanísticos se limitan a tener en cuenta, en la legislación española la cuestión se invierte, pues es el plan el que decide los diferentes regímenes jurídicos del suelo (...) me interesa subrayar que la 'línea tendencial' de la legislación española está orientada claramente a vincular la definición de diversos regímenes jurídicos con la *capacidad discriminatoria* del plan de urbanismo» (MARCELLONI, 1994: 78-9) ¡Y no podía saber entonces cómo iba a jugar con esta definición elástica en manos de los planes la nueva LS98!

desigual a situaciones desiguales» (pero, ¿quién decide lo que *está y ha de seguir estando en situaciones iguales o desiguales?*).

2.º Principio de la «*equidistribución o equidad redistributiva*» (perecuación) de todo valor añadido por el plan (únicamente en los suelos urbanos y urbanizables futuros), por el cual los valores diferenciales que el plan necesariamente añade a cada porción espacial *deben repartirse igualitariamente* entre todos los 'compañeros de viaje' del polígono o unidad de actuación por el hecho de estar en el mismo ámbito jurídico-espacial (delimitación de oficio) mediante la ingeniosa técnica de la *reparcelación* perecuativa; y viceversa, si se generan beneficios desiguales podrá exigirse en cada caso una redistribución equitativa (delimitación de la unidad de actuación a instancia de parte lesionada en la 'equidad principal').

3.º Principio de «*seguridad jurídico-económica*» derivada de los actos administrativos, por el que cuanto más precisamente sean definidos los valores, derechos y deberes de cada propiedad en cada clase, zona y ámbito del plan, menos arbitrariedad tendrán luego los poderes públicos en el ejercicio de sus potestades de planeamiento, *asegurando a priori todos los valores futuros con firmeza y certidumbre* ajenos a los vaivenes del mercado, de la política o de la realidad. Por eso el plan *tiene que ser vinculante y garantista* del crédito hipotecario que otorga, ya que si no a los bancos prestamistas del capital para la urbanización no les vale¹⁶.

4.º Principio de la «*función social de la propiedad*», por el que todo deber o carga legal onerosa sobre la propiedad, para no ser confiscatoria, debe ir acompañada de efectivos derechos otorgados (por el principio anterior) que garanticen su cumplimiento y, por tanto, legitimen imponer mayores y proporcionales cargas a dicha propiedad y que ésta deberá cumplir por dicho principio (ahora ya constitucionalizado). Así se ha llegado a imponer al derecho de propiedad fundiaria español la más amplia y profunda colección de cargas y deberes urbanísticos de toda Europa, obligaciones que serían confiscatorias e inconstitucionales si antes no se le hubiese regalado un valor añadido *pro futuro* con el Plan-garantía.

¹⁶ Recuérdese que este factor ha sido decisivo para justificar la necesidad de la reforma de la LrS98, por la que, si los préstamos hipotecarios con la LrS90 tuvieron que descender al 50% del aprovechamiento tipo conferido por el Plan en SUP –dada la gradual adquisición de facultades y la eventual *reducción* en esa cuantía (inunca *expropiación-sanción*!, por mucho que los críticos a la *page* así quisieran denominarla), por incumplimiento de los plazos del propietario/urbanizador–, con la plena recuperación del valor virtual expectante del aprovechamiento que otorga dicha reforma y con la supresión de todo atisbo de adquisición gradual de facultades (salvo que las legislaciones de las CCAA quisieran recuperarlo), podrán subir al 100% del aprovechamiento conferido por los planes, devolviendo a los propietarios fundiarios la seguridad jurídico-económica que ya les otorga las LS56 y LrS75. ¡Faltaría más!

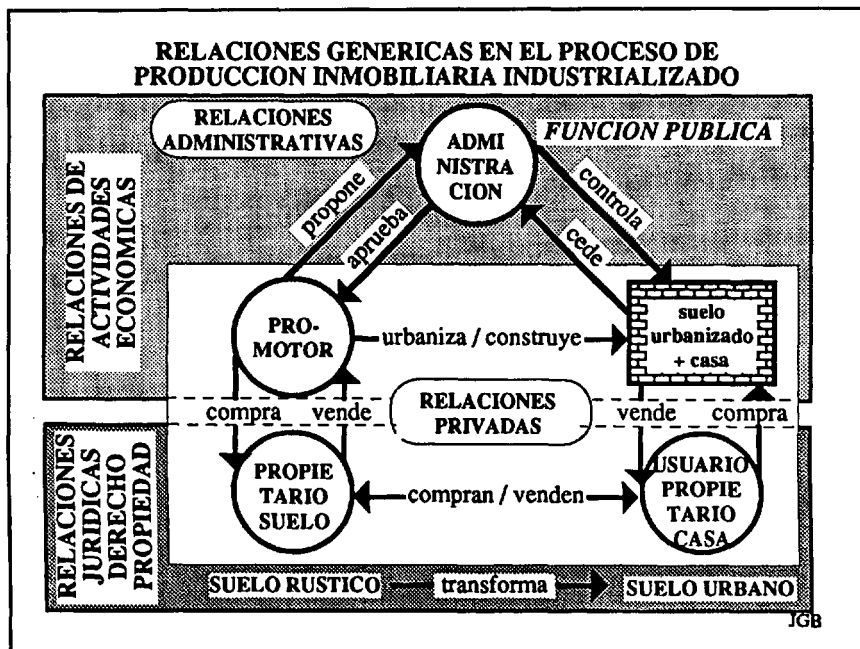


FIGURA 9: Relaciones de intermediación de la actividad económico-productiva del promotor urbanizador entre los propietarios del suelo rústico y los usuarios/propietarios del suelo y construcciones urbanas y con la Administración que aprueba y controla la calidad de sus productos.

5.2. DISECCIÓN ANATÓMICA COMPARADA DE LOS MODELOS EUROPEOS DE LA GESTIÓN Y EJECUCIÓN URBANÍSTICA

§ 37. Las estrechas y no siempre fácilmente discernibles relaciones entre los cuatro actores básicos (mencionados en §22 y *figs. 2 y 3*) y las cinco instituciones jurídico-económicas (mencionadas en §23 y *fig. 4*), que nutren todos los procesos inmobiliarios, pueden diseccionarse aún más con ayuda de la *figura 9*. En el seno del fluido juego de, por un lado, las relaciones civil-mercantiles de los sujetos privados entre sí y, por otro, de las relaciones administrativas de todos éstos con los sujetos públicos, se mezcla otra distinción de relaciones jurídico-económicas entre dichos sujetos operadores, de la mayor importancia a efectos comparatistas, que queda, no tanto inadvertida, como confusa en la legislación española. Se trata del tipo de *relaciones de intermediación* entre el propietario inicial del suelo rústico con la del futuro usuario de las construcciones, que desempeña la actividad económico-empresarial del sector productivo de la promoción-construcción, especializado en la transformación del suelo rústico (materia prima) en casas (productos acabados) destinadas a los usuarios de la ciudad. Esta relación clave, estrictamente de pro-

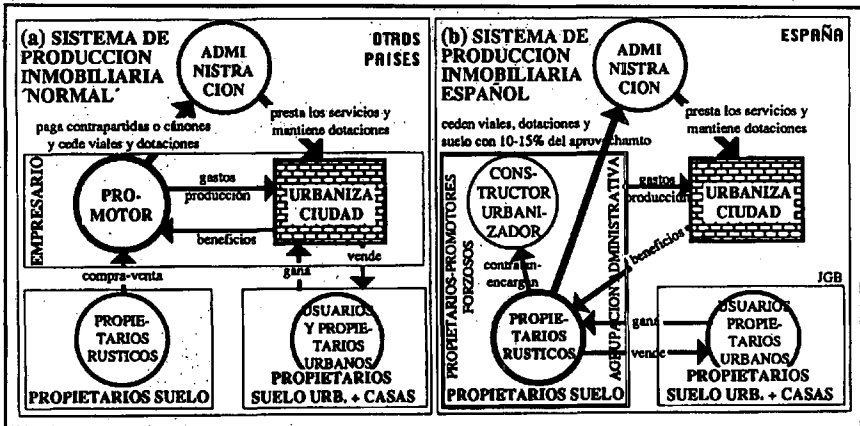


FIGURA 10: Esquemas comparativos de los sistemas de producción inmobiliaria (a) en otros países donde el promotor ocupa el lugar central del proceso; y (b) en España, donde es un contratista encargado por las Juntas de propietarios.

ducción, en el tejido industrial de una sociedad se centra en el imprescindible discernimiento entre la *posición* jurídico pasiva del derecho de propiedad del suelo y la *función* productiva, económicamente activa, del empresario promotor, siendo éste el que, en ejercicio de la libertad de empresa, establece las relaciones de proponer y ceder a la colectividad (Administración) aquellos suelos de necesidad pública de los futuros usuarios que ésta se limita a aprobar y a controlar en la calidad de su producción (como con cualquier otro producto del mercado de medicinas, alimentos, coches, juguetes o bienes de consumo). Por ello, en todos los países de nuestro ámbito medianamente industrializados la legislación urbanística obliga o regula las relaciones administrativas sólo con el empresario promotor-constructor respecto al producto que éste se encargue de poner en el mercado, nunca con el contingente y posicional sujeto propietario del suelo, en tanto que tal obligado; salvo que obvia e incidentalmente lo fuese el mismo productor (ver *figura 10a*).

Tan importante es esta diferenciación de roles de unos y otros agentes que la propia Constitución española reconoce el derecho a la propiedad delimitando su función social (art.º 33 C.E.) y el de la libertad de empresa garantizando su ejercicio y defendiendo su productividad (art.º 38 C.E.). Mas, la legislación del franquismo (LS56 y LrS75), heredera de la del siglo XIX y padres de las dos reformas desde entonces (LrS90 y reciente LrS98), han obligado a que —sin perjuicio de que pueda operar el sistema «normal» anterior también— sean los propietarios del suelo (materia prima) los fiduciarios comanditarios obligados a ejercitar la función social de producción industrial-empresarial de la ciudad, conformando

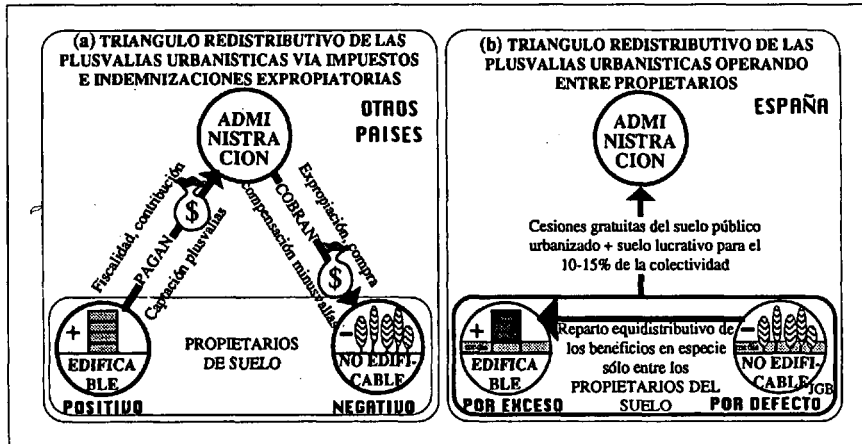


FIGURA 11: «Triángulo sintáctico» del principio redistributivo de las plusvalías en el urbanismo comparando (a) los mecanismos fiscales y expropiatorios de la vía administrativa (normales también en España) con (b) la técnica, sin embargo, exclusivamente española de equidistribución directa de los beneficios entre los propietarios involucrados en cada operación (perecuación, reparcelación).

Juntas y Asociaciones obligatorias de propietarios y entregándoles *ab initio* los beneficios del valor añadido por el Plan; relegando así al empresario constructor a una función de actividad ejecutora meramente marginal (ver figura 10b). Si los beneficios asegurados por el Plan se los lleva, por «derecho legal propio», el propietario del suelo, es obvio que, en ese caso, no se crearán los incentivos necesarios y suficientes de beneficios empresariales para formar un tejido industrial especializado y competitivo en la producción de la urbanización, ... y así durante siglo y medio (cfr. GARCÍA-BELLIDO, 1989, 1993, 1994, 1995b; PAREJO 1991, 1993, 1996 y 1997; G. R. FERNÁNDEZ, 1993; *idem & alia*, 1995).

§ 38. Si acercamos un poco más la visión en *zoom* y diseccionamos el 'núcleo anatómico' (cuasi fisiológico) que relaciona los flujos de los propietarios del suelo entre sí y con la Administración, se tendría el que he denominado «triángulo sintáctico» del urbanismo (ver esquema fig. 11(a)). En este triángulo de relaciones se expresan los flujos micro-económicos que genera la acción necesariamente desequilibradora del planeamiento urbanístico, al señalar o autorizar formas, densidades, volúmenes, usos y rentabilidades o aprovechamientos muy desiguales en unos lugares y otros del mismo espacio urbano. De su redistribución se encargaría el sistema fiscal captando proporcionalmente las plusvalías generadas en el sector *positivo* (edificable o lucrativo) y trasladándolas al lado *negativo* (no edificable) donde se han creado las minusvalías, comprando o compensando/indemnizando a sus propietarios mediante la expropiación de

sus terrenos (en absoluto en una cuenta cerrada de suma cero). Éste ha sido y es el sistema «normal» en todos los países (incluso en España) por el que se grava proporcionalmente la urbanización y edificación en relación al beneficio obtenido (mediante figuras impositivas, tasas, cánones, contribuciones, contrapartidas, convenios, acuerdos, etc.) y el terreno que debe ser de uso y dominio públicos es adquirido, comprado o expropiado forzosamente (ver *ut supra* §§25-28; cfr. DAVIES & *alia*, 1989; IFHP, 1992; BETANCOR & *alia*, 1996).

En España, durante todo el primer siglo de urbanismo (1864-1956) y para el suelo urbano (SU) hasta la LrS90, también ha sido sólo así; pero, desde la LS56, gracias a la reparcelación equidistributiva entre los propietarios de cada polígono (luego unidad de ejecución o de actuación o sector completo), la gestión íntegra en cada polígono o unidad de actuación en SU o para todo el suelo urbanizable (SUble) es ejecutada por los mismos propietarios (compensación) o para ellos (cooperación), cediendo gratuita y obligatoriamente todos los suelos públicos ya urbanizados, como obvia contrapartida legal de «pago de los gastos de urbanización por afectación del aumento de valor del suelo originado por el planeamiento», ya vislumbrada por el mismo Cerdá. Incluso, desde 1975, cediendo también el suelo necesario soporte de, primero, el 10% (LrS75) en SUble, segundo, el 15% (LrS90) también en SU y, tercero, otra vez del 10% (LrS97 y LS98) sólo en SUble del aprovechamiento medio o tipo creado y añadido por el Plan (ver *figura 11b*). Este baile de números son 'variaciones sobre el mismo tema' en un fútil estira y afloja de porcentajes marginales cargados de ideología, cuando lo importante no es el 'tanto' residual, sino el 'ciento' global que se regala al propietario para luego tener que mendigarle unas migajas que, encima, reclama como su 'patrimonio de derecho natural' (LrS97 y LS98).

5.3. LAS FORMAS DE GESTIÓN MACRO EN SUELO URBANIZABLE

39. Afinando aún más el *zoom* se llega a la distinción de los modelos de gestión 'macro', requeridos para la transformación de terrenos rústicos en urbanos, y de gestión 'micro' de actuaciones aisladas en suelo urbano que vuelven a marcar las diferencias entre el modelo español y el de los demás países.

En los terrenos rústicos previstos o zonificados como aptos para su urbanización (no porque haya «clasificaciones categoriales» jurídicas de suelo) la iniciativa la toma o bien la Administración sola (compra o expropiación directa o indirecta con beneficiarios concurrentes), o bien en acciones de economía mixta con particulares asociados (propietarios y empresarios urbanizadores), o bien empre-

sarios urbanizadores por su cuenta y riesgo (sin plazos preclusivos ni presiones programadoras) que han alcanzado opciones de compra de suelo o asociaciones voluntarias con los propietarios del suelo necesario o son los dueños de éste. En todos los casos el plan detallado y su programa de inversiones y plazos es formulado por quien toma la iniciativa (nunca antes en abstracto o en vacío ni redactados por la Administración dilatando su ejecución *ad calendas graecas*) y es o no aprobado, según las demás condiciones, contraprestaciones, calidades y costes de las externalidades exigibles e imputables a la actuación; nunca como un derecho/deber de la propiedad, sino como una proposición técnico-socioeconómica abierta a la negociación, la discusión pública sobre costes/beneficios sociales y su eventual denegación discrecional y técnicamente motivada (ver *ut supra* §25-26).

La acción pública directa es dominante en las formas de ejecución en Holanda (comprando o expropiando, urbanizando y subastando los solares sin lucro alguno) y Alemania (contribuciones especiales a las propiedades mejoradas al 90% de los costes, incluidos los de compra/expropiación de viales o suelos dotacionales). La iniciativa y ejecución mixta está más extendida en Francia (ZAC, convenios y concursos de suelo) e Italia (convenios concesionales para realizar el dominio público del suelo); y la iniciativa y ejecución privadas es predominante en Inglaterra (con la enraizada figu-

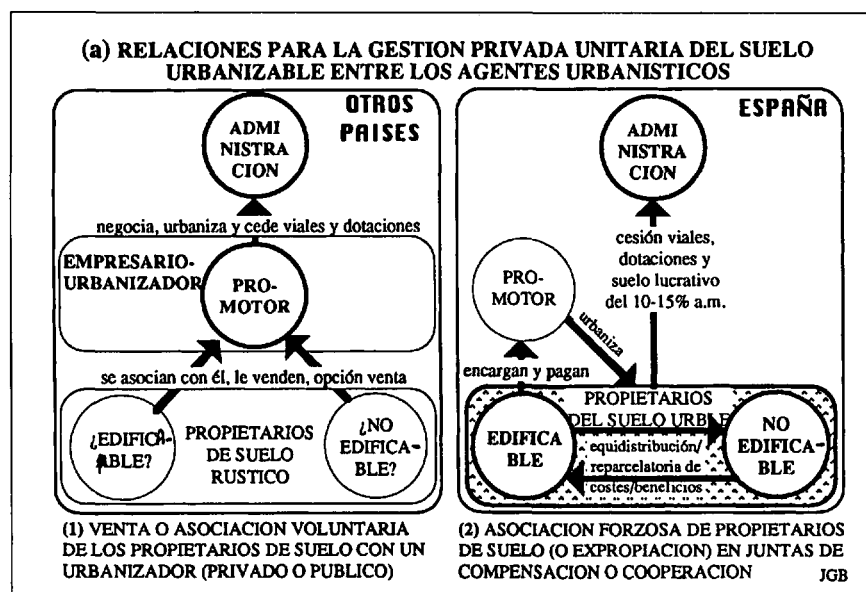


FIGURA 12 (a): Suelo urbanizable: Esquemas comparativos de las relaciones entre los propietarios del suelo edificable y los del no edificable, según los planes detallados y su posición (1) ante el empresario-urbanizador que le hace una opción de compra indiferentemente del uso que vaya a tener su parcela; o (2) ante su agrupación forzosa para repartirse los beneficios y costes proporcionalmente todas las parcelas.

ra del *planning permission*, absoluta y relativamente discrecional de las *Planning authorities*, según los *planning gains* obtenidos por el promotor y las contraprestaciones pactadas, si bien fuerte y centralistamente tuteladas por el Estado), Suiza (con sistemas reglados de cesiones y calidades y asociaciones de propietarios) y Estados Unidos (con la canonjía de las *Zonning Ordinances* y un sistema discrecional de autorizaciones no regladas, expresadas en el famoso NIMBY, *not in my back-yard*) (ver *ut supra* §§27-29; cfr. DAVIES, 1994; *idem et alia*, 1989; BAAR, 1993; GRANT, 1992; NEEDHAM, 1993; WITSEN & BOSSCHER, 1992; CULLINGWORTH, 1994; RODRÍGUEZ BACHILLER *et alia*, 1992; SÁNCHEZ DE MADARIAGA, 1993; «Nimby Report», 1991).

En la figura 12 (a) (1) se intenta expresar cómo la gestión privada de grandes y medianas operaciones urbanizadoras en suelo rústico se realiza en todos los países examinados con absoluta independencia de la futura situación espacial de los propietarios del suelo (o no asociada necesariamente a ellos), sean o no favorecidos en su finca por las edificabilidades del futuro plan detallado, ya que éste se conoce cuando el promotor urbanizador tiene amarradas sus alianzas y compromisos, nunca antes, y ha negociado

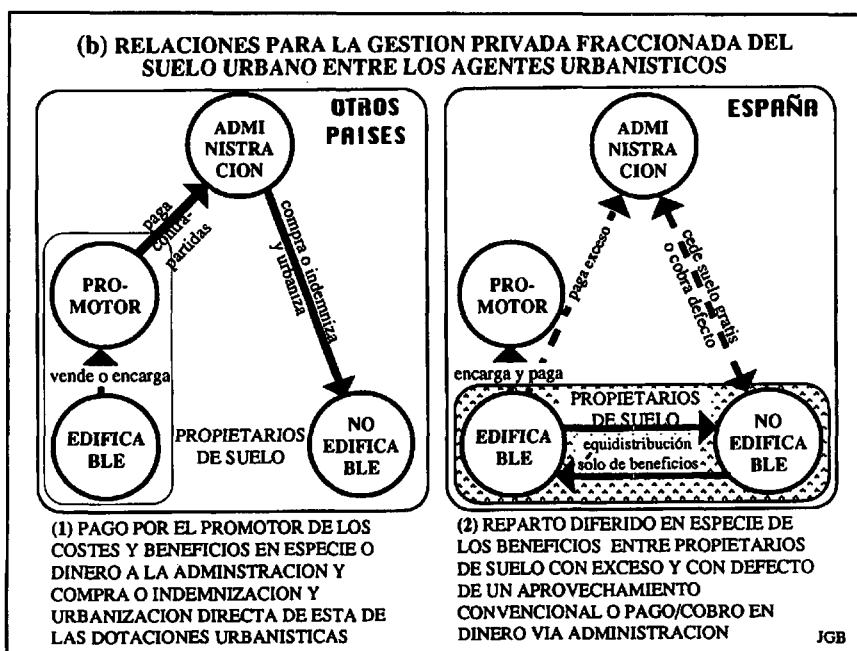


FIGURA 12 (b): Suelo urbano consolidado: Esquemas comparativos entre los propietarios de suelo lucrativo o edificable y los expropiables: (1) en otros países (y en España hasta la Ley de 1990); y (2) en España desde la LrS90 mediante el aprovechamiento tipo y su equidistribución fraccionada por actuaciones discontinuas y mediante las Transferencias del Aprovechamiento Urbanístico (TAU) monetarizadas.

un precio con los interesados y unas contraprestaciones e inversiones con la Administración; salvo si es ésta sola o con promotores privados asociados la que actúa y compra/expropia (Francia, Holanda, Italia).

§ 40. Aunque todos los países lógicamente permiten todas las combinaciones de iniciativas públicas o privadas, lo que no hace ninguno como en España es la atribución directa del *deber de urbanizar* a los propietarios rurales del suelo, mediante la categórica clasificación de los desiguales estatutos de la propiedad fundiaria entre el Suelo Urbano (SU) y el Urbanizable Programado (SUP) que introdujo la LrS75 y que no existían tan radicalmente en la LS56 en el llamado «suelo urbano de reserva». Aquí los propietarios desde el Plan general conocen todos sus derechos y atribuciones económicas con certeza, pudiendo situar su precio de venta incorporando los derechos ya casi adquiridos con el Plan general, por lo que el Plan parcial es un trámite de consolidación de tales derechos cuasi-patrimonializados sobre su prado, sus surcos, su erial o su huerta (ver *figura 12 (a) (2)*).

Precisamente, para lograr la cesión gratuita de suelo de los grandes viales y dotaciones de nivel urbano (los «sistemas generales») las LS76 y LS92 unificaron a todos los suelos urbanizables con iguales atribuciones, mediante la identificación cuantitativa de un coeficiente medio de aprovechamientos ponderados de cosas desiguales por naturaleza, que era y es un camelo ficticio y nada más que un reconocimiento previo del plusvalor de referencia de la garantía hipotecable. Los propietarios del suelo rústico agraciado son los promotores y gestores de la operación y se lo comen y se lo guisan todo entre ellos, relegando al constructor de la urbanización a una función ejecutora de sus intereses y entregando a la Administración estrictamente lo que diga la Ley y para todos igual, sin posibilidad alguna de exigir contraprestaciones por externalidades locales concretas (salvo la proliferación de convenios *extra legem*).

El fallido, por abortado, intento del suelo urbanizable no programado (SUNP) de la LS76 ha sido suprimido de un plumazo por la LrS97 y refrendada dicha línea de repulsa a la competitividad empresarial por la LS98 ya que era el único intento de 'aires europeos' para situar a las empresas urbanizadoras en su papel competitivo de promotoras, directoras y gestoras de la urbanización en una sociedad industrial. Y esos aires atacaban a la raíz del sacro concepto del derecho de la propiedad rural que siguen poseyendo nuestros legisladores, tras siglo y medio de desmelenada especulación inmobiliaria (cfr. G. R. FERNÁNDEZ, 1993; *idem et alia*, 1995; GARCÍA-BELLIDO, 1993 y 1994; PAREJO, 1997; PARADA, 1997).

5.4. LAS TÉCNICAS DE GESTIÓN MICRO EN SUELO URBANO CONSOLIDADO

§ 41. En las actuaciones privadas y lógicamente aisladas en el espacio urbano consolidado, las diferencias entre los modelos europeos y español eran aparentemente menores, ya que hasta la LrS90 cada uno de los solares actuaba aisladamente, según lo que las ordenanzas le otorgasen (menos las tasas, contribuciones o contrapartidas exigibles), y los escasos espacios públicos señalados por el Plan debían ser expropiados aisladamente (ver *figura 12 (b) (1)*) o incorporados a unidades de actuación imposibles al mezclar churras (casas ya habitadas) con merinas (suelo público a obtener).

Las diferencias entre países estriban entre los que regulan su valor real del uso y circunstancias efectivamente en su patrimonio, por su estricta renta de posición y construcción, sin valores añadidos por el plan, debiendo contribuir según lo que hagan y se les autorice, discrecional o pactadamente (Inglaterra, USA) o con el plan parcial detallado vinculante (Alemania, Holanda, e Italia) (ver *ut supra* §13); y los que, como en Francia, pueden construir como facultad —no como derecho subjetivo— hasta un techo convencional de densidad PLD, por encima del cual deberán contribuir por el exceso de sobredensidad autorizado; sin que jamás deban percibir una ‘compensación’ cuando la edificabilidad autorizada sea menor que el PLD establecido y no se materialice esa diferencia (como, contraria y torpemente, se ha hecho en España con el nefasto art. 152 LrS90). De hecho, el PLD francés ni es obligatorio ya (desde 1986) ni surte ningún efecto-derecho en la valoración de los suelos, que sigue siendo la de mercado sobre la *cosa real existente y efectiva*, como en los otros países europeos, no sobre un futuro aprovechamiento volátil o volandero (ver *ut supra* §18 y *ut infra* §43).

§ 42. Sin embargo, en España los solares poseen como patrimonial (y fiscalmente gravable), no lo que realmente tengan o exista en ellos, sino el *volumen futuro* regulado por las Ordenanzas urbanas; así como los suelos expropiables detentan el valor de la edificabilidad y uso *medios* de los solares contiguos (por mucho que la LS56 pretendiera que sólo tenían $0,2 \text{ m}^3/\text{m}^2$, los jueces nunca se lo creyeron). Por ello, ante la consolidada tradición de valores expectantes generados por las ordenanzas en los cascos urbanos no se podía expropiar aisladamente, salvo costes sociales inadmisiblemente «recalentados» (como gráficamente les llama PARADA, 1997).

La técnica de emergencia que diseñé en 1977 (al año de salir el T.R. LS76), con el que denominé *aprovechamiento tipo* «histórico» de las zonas urbanas homogéneas (morfológicamente definidas por su *tipo*-logía estructurante) y las *transferencias de aprovechamiento urbanístico* (TAU) que implicaban las reparcelaciones voluntarias y en unidades espacial y temporalmente discontinuas,

fue reconocida por la doctrina jurisprudencial como, no sólo una técnica perfectamente legal en aquel contexto de la LS76, sino como una solución encajada sólidamente en la tradición española de la «perecuación redistributiva de cargas y beneficios», precisamente su mayor defecto. Para mí lo crucial de esta aportación siempre lo hice residir en el concepto del *aprovechamiento tipo «histórico»*, por lo que implica de forzar una notable reducción de los precios unitarios de los solares inedificables (nunca del producto final vivienda), lo cual abarata radicalmente las eventuales expropiaciones, y comporta una disminución de la tensión especulativa hacia el derribo y sustitución de nuestro patrimonio histórico, el otro gran objetivo del aprovechamiento tipo (cfr. GARCÍA-BELLIDO *et alii*, 1979a y 1979b; *idem*, 1981 y 1995a; etc.)¹⁷.

Técnica de emergencia y de estiramiento hasta sus más drásticas consecuencias de la misma estructura legal heredada, basada en el poco a poco incrementalista y acumulativo, ya que nunca pretendió ser «piedra filosofal» de nada (cfr. HERCE, 1983). Con ella se tejía un vestido nuevo con los escasos mimbres de la propia estructura jurídica de que se disponía entonces (y, por desgracia, aún ahora, y aún menos con la LS98), con el fin de intentar evitar males mayores, mientras se abordaba una reforma a fondo de la propia LS76, tildada por todos como «otra ley más de ensanche» (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en RDU XIII:65, 1979).

El defecto de las TAU no estaba en las críticas que entonces se vertieron sobre su «injusticia distributiva intrínseca», querer «sustituir a la expropiación», ser la «piedra filosofal» para resolver todos los problemas urbanos o por su inviabilidad técnica para obtener grandes parques (*per alia vide* HERCE, 1983) —que sus importantes resultados en muchos cascos urbanos se han encargado de demostrar su lenta pero segura eficacia, incluso para muy grandes parques (cfr. GARCÍA-BELLIDO, 1997)—, ni en las variaciones y mejoras que a partir de ella se organizaron por entonces en casi todos los llamados

¹⁷ En Italia y Portugal se ha desencadenado recientemente un acusado interés por esta técnica «a la española» de las TAU, con todas las correcciones conceptuales que requiere; en especial por sus efectos en las rentas diferenciales del patrimonio de los cascos históricos es lo que más ha interesado a los italianos, como muestra el número 109 de la revista *Urbanistica* de Milán, que recoge sendos trabajos sobre las *Transfer of Development Rights* americanas y las experiencias de las TAU en España (cfr. GARCÍA-BELLIDO, 1997; JACOBS, 1997), siguiendo la propuesta de legislación del INU, vista en el Congreso de Bolonia de 1995 y elevada al actual Gobierno del Olivo (cfr. su publicación en *Urbanistica Informazioni*, supl. vol. XXIV: n.º 141, mayo-junio 1995, traducida y revisada íntegramente por mí en *CyTET*, III: 106: 927-40, invierno 1995).

¹⁸ Esta técnica de las TAU la apliqué en diversos planes (Elda, Petrel, Getafe, Jerez, Baena, Almería) y, siendo defendida por E. García de Enterría, se ganaron dos recursos contencioso-administrativos ante el Tribunal Supremo (1981 y 1982) que reconoció su plena legalidad. Con la práctica de su eficacia, otros urbanistas la extendieron a medio centenar de planes por toda España desde 1980 con sutiles variaciones (Campello, Villena, La Coruña, Pamplona, Micres, Madrid, Valladolid, Sevilla, Valencia, Alcalá de Henares, Eibar, etc., etc.) y antes de la LrS90 que «la legalizó» negro sobre blanco.

planes-gestión de aquella generación¹⁸. Su principal defecto radicaba en que consagraba, extendía y consolidaba de manera universal, también en el suelo urbano, la gran sobrecarga especulativa, clave de todo el urbanismo español: el «regalo» de una edificabilidad o aprovechamiento tipo a todo suelo edificable o no edificable, a cambio de poder sacar las cesiones gratuitas de los terrenos dotacionales de que aún se carece gravemente en el suelo consolidado —y éste es el fulcro o punto de apoyo socio-político de esta gran palanca falaz— *sin tener que expropiarlos o alternativamente sin poder tenerlos nunca*; es decir, consagrando la «reparcelación universal» y la manida «equidistribución de los beneficios y cargas entre los propietarios» como «panacea universal» del urbanismo español, alimentando aún más su insólita singularidad y excepcionalidad.

Su otro gran defecto ha sido su fácil asimilación como técnica sencilla para crear plusvalías homogéneas y derechos subjetivos generalizados, como muestra su perversa utilización especuladora y como aparato recaudador pseudo-fiscal que ha perpetrado con ella la LrS90, al traicionar su concepto del aprovechamiento *tipo*-lógico —como frecuencia modal e histórico-morfológica— rebautizando el del anterior aprovechamiento medio del S.Uble de la LS76 y calcularlo *pro futuro* según los nuevos volúmenes y usos que engendra el nuevo planeamiento. Así, el Plan regala a todos los propietarios las plusvalías medias artificialmente creadas por él mismo. Además, la LrS90 ha prostituido la inicial relación vincular «exceso de edificación-suelo público cedido» de la reparcelación discontinua de las iniciales TAU sustituyéndola por el pago en dinero que hace el constructor (lejos de los precios de mercado de lo que realmente compra), como un pseudo impuesto, una sobrecarga (como ha ocurrido con la grave desnaturalización de la cesión de suelo para el 15% del aprovechamiento tipo por la desafortunada monetarización cuasi-fiscal que, ha llegado a decirse, constituye una «cesión gratuita de derechos de la propiedad», en vez de una «compra obligada» de los derechos de que carece) (ver *figura 12 (b) (2)*).

Todo lo cual ha hecho que sus enemigos viscerales (los intereses e ideologías representantes de la sacra propiedad fundiaria del XIX) vieran la oportunidad de intentar suprimir su función de reducción de las expectativas especulativas en los solares en la primera ocasión disponible: la LS98 proclama que será del propietario el 100% de lo que marquen las ordenanzas en su solar urbano, como antes de la LrS90. Sólo puedo decir que, si las condiciones jurídico-económicas que entonces hicieron posible e *interna y lógicamente necesaria* su creación siguen vivas y redivivas —como es el caso, ya que retorna a los mismos y ya más desgastados mimbres de la LS76—, en tal caso, las Comunidades Autónomas y los Planes municipales volverán a rediseñar o reinventar las TAU y su aprovechamiento tipo imprescindible, como única salida socialmente necesaria ante la continui-

dad de todas las demás carencias, artificios, regalos, plusvalías, dificultades y criterios de valoración inmueble por el «método residual» que van a seguir nutriendo el urbanismo español.

§43. En este nivel micro-urbano, donde las analogías o diferencias aparentes cobran su mayor identificación, merece la pena hacer una ampliación del *zoom* para estudiar mejor dichas analogías a través de sus matizados detalles. Las mencionadas transferencias de aprovechamiento ‘a la española’, que tantas veces se han depreciado diciendo que son una mera traslación de las americanas o francesas, veamos cuán lejos están de aquéllas y cómo, por el contrario, son una necesidad lógica del propio sistema español de la inefable reparcelación universal, si bien debidamente hipertrofiada hasta sus últimas potencialidades:

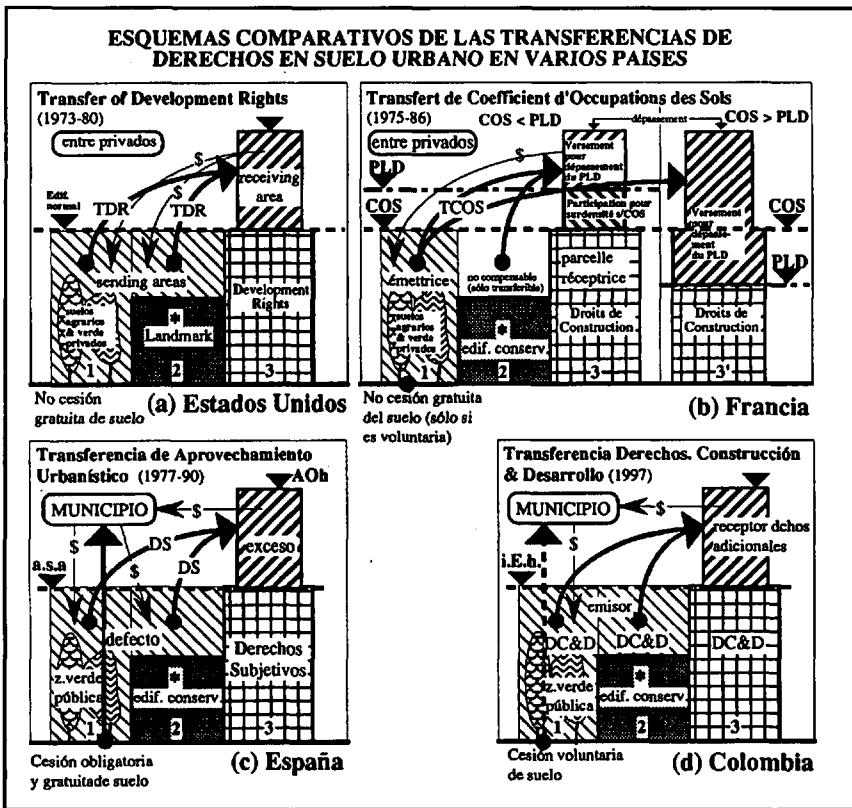


FIGURA 13: Esquemas comparados de los diversos modelos de transferencias de derechos de edificación en varios países.

a) *Las TDR de USA:* Las *Transfer of Developments Rights* (ver fig. 13 a) están basadas en el modelo individualista del urbanismo americano (extendido por todo el continente), por el que —definidas ciertas *sending areas* (emisoras de títulos o créditos, oferentes de de-

rechos que no pueden realizar y que deberían ser indemnizados por estar *limitados* o restringidos) y otras *receiving areas* (receptoras de los títulos de aquéllas, demandantes potenciales de derechos porque pueden sobredensificar su solar con un rascacielos más alto!)— se pueden transferir los títulos-derechos de edificabilidad asignados a un predio rural del campo a la ciudad o de un edificio histórico de conservación a un rascacielos en la misma zona urbana¹⁹. La cantidad efectiva en oferta y la demanda potencial es indicativa en el plan y su ejecución queda dependiente de la voluntad de las partes, pero ni está garantizada ni controlada, ya que es aleatoriamente generada por quien quiera vender sus derechos y quien quiera comprarlos para sobreelevar la edificabilidad de su predio urbano, bajo condiciones puntuales y casuísticas de la capacidad de sobredensificación de las infraestructuras urbanas en el lugar concreto a donde se transfieran dichos derechos. Estos derechos son medidos por la superficie edificable transferida sin tener en cuenta los valores relativos de uso y posición de donde proceden y a donde van, dependiendo de un libre mercado de títulos-derechos completamente ajeno al control o injerencia de la Administración, de modo que sus precios unitarios bajan y suben según la coyuntura de las zonas: si los derechos demandables de las *receiving* son más que los ofertados en las *sending areas*, los precios bajan, que es de lo que se quejan éstos, además de la posibilidad de poder amasar muchos títulos-derechos comprándolos cuando están bajos y monopolizarlos luego para su encarecimiento artificial (cfr. COSTONIS, 1972 y 1975; ROSE, 1975; SCOTT, 1975; WOODBURY, 1975; CASTANYER en *RDU*, XIII:65, 1979; CHAVOOSIAN, 1980 y 1982; PIZOR, 1986; JEFFREY & KAYDEN, 1996; JACOBS, 1997; JOHNSTON & MADISON, 1997; etc.).

Quiere decirse que, en general, las TDR son una solución marginal de equilibrios relativos, caso a caso, que sólo resuelve las formas de compensar económicamente las propiedades *singularmente afectadas* por situaciones cambiantes muy concretas y aisladas. Técnica coherente en el seno de un modelo de la propiedad urbana fuertemente individualista, como es el anglosajón, donde lo que se ha operado es la sustitución de una compensación o indemnización pública (*statutory taking issue*) —que debiera pagar la Administración por un valor expectante, virtual y potencial (convertido en derecho subjetivo virtualmente adquirido) que ciertas propiedades no

¹⁹ Las TDR del campo a la ciudad es la fórmula usada en los Pinclands de New Jersey (cfr. Chavoosian, en Montgomery, Maryland, en el lago Tahoe entre California y Nevada, en Florida, Georgia, Massachusetts, Pennsylvania, Puerto Rico, etc.; mientras que las que van de un edificio histórico de conservación a un rascacielos están siendo utilizadas en las fórmulas neoyorquina, de Chicago, Washington D.C., Columbia, Los Angeles, San Francisco, San Diego, etc., etc.

pueden realizar en su finca o solar debido a *preservations* singulares de carácter histórico (*landmarks*) o medioambiental— por una compensación económica entre privados en la que arbitrariamente estará dispuesto a pagarle quien quiera y pueda sobredensificar su solar urbano. Es decir, se establece y justifica un pseudomercado artificial de demandantes impredecibles que actúan sólo cuando quieran voluntariamente sobredensificar su solar, para que sean éstos los que se encarguen de compensar a los singularmente afectados con los oscilantes precios del mercado, derivando una responsabilidad pública compensatoria en un negocio privado (dado que los gringos no soportan el principio informador del reparto equitativo de cargas y beneficios de los planes ni, mucho menos, función social alguna en la liberal propiedad individual, ni, por ende, aceptarían cesiones gratuitas de nada ni por nada, mucho menos de suelo)²⁰.

b) *Las Transfert de COS francesas*: De las transferencias francesas de 1976 y 1986, aun siendo en sus efectos parecidas a las TDR americanas, pueden extraerse positivas lecciones. El plan municipal POS (ver *ut supra* §18.2) puede señalar facultativamente para todo el municipio un «techo legal de densidad» (PLD, entre 1 y 2 m²t/m²s, pero entre 1,5 y 3 m²t/m²s para la Ville de Paris) que es el «límite o umbral de densidad» (no de derechos); por encima del cual el ejercicio del derecho de construcción surge (*relève*) de la colectividad (art. L-112-1 Code de l'Urb. 75) y, por ende, toda autorización para construir—determinada por los «coeficientes de ocupación del suelo» (COS, en las mismas unidades) en cada subzona, grupo de edificios o edificios individuales— está sometida al pago (*versement pour dépassement du PLD*) al Municipio de «una cantidad igual al valor del terreno suplementario cuya adquisición sería necesaria para que la densidad de la edificación no exceda de este PLD» (art. L-112-2 CU 75) (ver *figura 13b*). De esta manera, cuando el POS señale la posibilidad de un exceso de densidad (*dépassement de surdensité*) por encima del COS en un predio (urbano U o en zona natural protegida ND) que resulte ser *superior* al PLD, el constructor que voluntariamente quiera sobrepasarlo (*parcelle ré-*

²⁰ En este contexto mercantilista/proteccionista americano no puede dejar de recordarse la desafortunada idea, muy extendida en los USA, de que, por querer aplicar el principio de «quien contamina paga» (demanda) y de incentivar los costes de las mejoras técnicas que se introdujeran (oferta) en las tecnologías de depuración medioambiental de las industrias, se emitieran en varios Estados títulos valores de derechos de contaminación/contaminación que debían comprar las instalaciones contaminantes, asignando a cada una un cierto cupo máximo de ellos y creándose un mercado de compraventa de derechos de contaminar exclusivamente negociado entre los particulares. El fin ha venido cuando en algunos lugares las compañías más fuertes han comprado y acaparado todos los derechos de las demás industrias haciéndose monopolistas, elevando los precios a cotas inaccesibles especulativas e impidiendo la entrada de competidoras en su área de producción o mercado.

ceptrice) debe aportar en dinero el valor del terreno cuya adquisición sería necesaria para que la densidad de la construcción no exceda de dicho PLD, pagándolo al precio unitario que él declare que tiene su mismo predio en esa fecha; o bien sustitutoriamente, aportando unos derechos de edificabilidad equivalentes al exceso (*dépassement de COS, participation pour surdensité*) por transferencia voluntaria (*transferts de COS*, de su equivalente en la densidad del COS) desde otra finca vecina en la misma unidad geográfica cuyo propietario acepte, con autorización administrativa, vender/transferir todas o parte de sus posibilidades de edificar (*parcelle émettrice*), sin que por ello deba ceder gratis su dominio del suelo, quedando dicha parte como inedificable de dominio y uso privado²¹. Si el precio es aceptado se le otorga la licencia de construcción, pero si el precio declarado es muy bajo el Alcalde puede ejercitar el derecho de adquisición preferente para el Municipio a ese mismo precio, o si es muy alto es remitido al juez administrativo de expropiaciones (*reféré*) quien fija el precio justo; en todo caso, el valor declarado final es remitido al sistema fiscal sobre la propiedad inmueble, que actualiza y revisa los precios mediante estas declaraciones comprometedoras que formulen los mismos interesados. En el caso de una zona verde de dominio y uso públicos (*emplacement réservé*) será expropiada con o sin PLD a su valor real de mercado del uso existente y por lo que tenga antes del plan, sin incremento alguno por los valores que éste hubiera añadido en el entorno. En el cálculo de la edificabilidad neta del COS del predio se descuentan las zonas que hayan de ser expropiadas y que se evalúan al precio anterior al derivado del plan; excepto si el propietario quiere *cederla voluntaria y gratuitamente* —para evitar su expropiación al valor existente (sin

²¹ «En las zonas naturales protegidas por la calidad de su paisaje cuya definición esté fijada» los POS pueden determinar las condiciones en las que las posibilidades de construcción resultantes del COS fijado para el conjunto de la zona podrán ser transferidas con el fin de favorecer un reagrupamiento de la construcción sobre otros terrenos situados en uno o varios sectores de la misma zona, en los cuales la densidad máxima de construcción viene fijada por el plan. En caso de transferencia la totalidad del terreno cuyas posibilidades de construcción (edificabilidad) han sido transferidas queda gravado (*frappé*) de pleno derecho por una servidumbre administrativa de prohibición de construir inscrita por un acto auténtico publicado en la Oficina de Hipotecas (Registro de la Propiedad). Esta servidumbre no puede ser liberada nada más que por decreto, previo informe del Consejo de Estado» (art. L. 123-2 CU76) (...) «El pago de la participación por el exceso de densidad que deberá abonar el constructor no es necesaria:... (b) En las zonas urbanas, cuando el *dépassement* (exceso de sobredensificación) esté justificado por normas urbanísticas o arquitectónicas y cuando, con el acuerdo de la autoridad administrativa, los propietarios de los terrenos vecinos acepten transferir una cantidad de sus posibilidades de construcción (edificabilidad) equivalentes al *dépassement* en cuestión....» (art. L. 332-1 CU 75 y 85).

²² «Las zonas de reserva pública (*emplacements réservés*) serán deducidas de la superficie a tener en cuenta para el cálculo de la edificabilidad neta (*possibilités de construction*). El propietario de un terreno, en el que una parte quede comprendida en una de estas

PLD)—, en cuyo caso incorporaría el COS que ésta genera en su edificabilidad neta total (art. R-332-15)²² (cfr.: ENRÍQUEZ DE SALAMANCA en *RDU*, XIII:65, 1979; DANAN & FORGET, 1986; LEBRETON, 1993; COMBY & RENARD, 1996).

c) *Las TDC&D colombianas*: En Colombia se ha adoptado el modelo estadounidense de las TDR, o bien recibido directamente de allí o bien importado a través del modelo chileno que los «Chicago boy's» traspasaron acullá en los años 80. Y, sin embargo, el modelo colombiano ha adoptado los criterios y efectos jurídicos de las TAU del modelo español, en un mestizaje interesante de ambas concepciones. El nuevo modelo colombiano de «transferencias de derechos de construcción y desarrollo» TDC&D, instaurado por la reciente Ley 388/97 (ver *figura 13d*), se puede mover entre los tres modelos descritos, teniendo conceptos como las TDR (son títulos-derechos transables en el libre mercado) y como las TCOS (pueden suministrar derechos de las parcelas *emisoras* para una sobrelevación condicionada en las parcelas *receptoras*) y como las TAU (la transferencia voluntaria implica cesión gratuita del suelo público desposeído de sus derechos, para equidistribuir las cargas y beneficios del plan), pudiendo beneficiarse de las ventajas de todos ellos; pero está pendiente de que los Municipios lo desarrollen aplicativamente con sus nuevos planes en elaboración para finales de enero de 1999 (cfr. GARCÍA-BELLIDO, 1998b).

§44. Las diferencias fundamentales entre las TDR norteamericanas o las TCOS francesas y las TAU españolas estriban en, cuando menos, dos puntos clave (ver *fig. 13c*).

i) Las TAU están basadas en un modelo integrado, globalista y total (no aleatorio, individualista y marginal, como las otras) de perecuación reparcelatoria universal de los derechos conferidos a todas las propiedades del suelo urbano consolidado (no al suelo rústico ni al urbanizable, como las TDR y las TCOS), siendo los principios de equidistribución obligatoria de la propia Ley los que condicionan a que el plan tenga que establecer un rasero común de referencia de todas las propiedades urbanas, el *aprovechamiento tipológico* dominante en la misma zona homogénea. En las TDR y TCOS las transferencias operan como compensaciones puntuales entre privados sometidas a la voluntad de las partes y para ajustarse entre ellos, localizada e individualmente, las posibilidades edificables cuando consideren que les merece la pena, no como condición necesaria y suficiente, derecho y deber de efectuar la

zonas reservadas y que acepte ceder gratuitamente dicha parte a la colectividad beneficiaria de tal reserva, puede ser autorizado a acumular sobre la parte restante de su terreno el derecho de edificación correspondiente a todo o parte del COS que afecte a la superficie del terreno a ceder gratuitamente a la colectividad.» (art. R. 123-22).

equidistribución o justo reparto de beneficios y cargas, en nombre de la función pública de la ejecución del plan.

ii) Pero es que además —y aquí reside lo más importante—, mientras en las TDR americanas y en las TCOS francesas el propietario que ha emitido-vendido sus derechos permanece en todos los casos con la propiedad del suelo emisor (con sus rentas diferenciales de situación) en pleno dominio del mismo (tanto para seguir cultivando o explotando el bosque a preservar, como el edificio histórico a conservar) sin cesiones obligadas de suelo a la comunidad; en las TAU el propietario está *obligado a ceder gratuitamente al dominio público el suelo* que haya transferido íntegramente su aprovechamiento tipo *subjetivo* desde su predio a otro lugar edificable, por efecto de la reparcelación, participando allí con el valor añadido del mismo junto con los propietarios que lo demandan (en empresa asociada de copropietarios) o vendérselo a éstos. Sólo cuando el edificio existente a conservar o el nuevo que pudiera construirse tuvieran señalado un aprovechamiento máximo inferior al tipo de su zona, entonces se considera una compensación que percibe el dueño por la diferencia (minusvalía subjetiva; error conceptual de la LS92) y permanece en la propiedad del suelo y del edificio del mismo (aquí como en las TDR) (cfr. GARCÍA-BELLIDO & *alii*, 1979a, 1979b; GARCÍA-BELLIDO, 1981 y 1997).

Como se ve, lo único en común entre las TAU españolas y las transferencias francesas es que el PLD es un límite o umbral de la *facultad de construir* de la propiedad —en absoluto igual al *aprovechamiento tipo*, apropiable o *subjetivo* de cada zona homogénea o área de reparto española—, mas nunca un *derecho adquirido* si no se puede edificar o si es zona verde pública o si el COS máximo fijado en el plan fuera inferior al PLD señalado para la zona (por ser, p. ej., edificio histórico a conservar), sin derecho a compensación de ningún género por la diferencia en menos.

6. VALORACIONES URBANÍSTICAS

§45. En términos globales, en casi todos los países examinados no existen sistemas de tasación administrativa reglados y exigibles a las valoraciones urbanísticas del suelo o las construcciones que hayan de realizar las Administraciones para fines públicos. El caso español es insólito. Ningún otro país (salvo momentáneamente en Italia con su frustrada Ley 10/77) lleva 42 años estableciendo mediante leyes sucesivas una exhaustiva regulación legal de cómo debe valorarse el suelo, imprescindible para su propia estructura de valores administrativos virtuales otorgados por los planes en función de dichas leyes. La evidencia de su artificiosidad virtual se expresa en

que —ya desde la LS56, en contra de la su simultánea Ley de Expropiación Forzosa de 1954— el instante de referencia para la tasación del bien es el del inicio del expediente para su valoración o expropiación teniendo en cuenta el nuevo valor, precisamente *cuando ya ha sido afectado* por el plan que legitima su nueva valoración o expropiación; es decir, cuando ya ha incorporado en su patrimonio virtual los plusvalores o minusvalores creados por el propio plan.

La pugna por no incorporar al valor del bien o cosa tasada los plusvalores añadidos expectantes o los minusvalores generados por el plan o situación que altere su estado prístino anterior de la «cosa en sí» —debate que ha alimentado toda la jurisprudencia desde 1836 hasta 1956— la resuelve expeditivamente esta LS56 incorporando a la cosa-suelo el valor añadido por el plan en forma de edificabilidad o aprovechamiento virtuales y futuros «legalmente garantizados». Principio de asunción *como patrimoniales* de los valores de mercado expectantes en la cuantía del aprovechamiento urbano otorgado por el plan que, de esta manera artificiosa jurídico-económica (arropada por el llamado «principio de seguridad jurídica», paraguas juricidista proteccionista de lo que interese garantizar; ver *ut supra* §36 [3.º]), quedan garantizados y legalizados como parte inseparable de la propiedad de la cosa-suelo, aunque ésta siga siendo un prado o un pedregal con lagartos. La ley española subsume las lógicas tendencias apropiadoras de los titulares de una posición privilegiada en el mercado y se las regala, se las cuantifica exactamente y se las garantiza legalmente como cosa propia virtual del patrimonio del titular del suelo, desde mucho antes de haberlas efectivamente producido²³.

El efecto distorsionador de los valores de mercado de este *principio de accesión* garantista y legalista —otorgando una insólita *certidumbre* real-hipotecaria que destroza el principio básico de *incertidumbre*, clave central para que pueda funcionar cualquier mercado que quiera llamarse libre— llevado hasta la determinación exacta de la potencialidad de lo que puede llegar a construirse sobre dicho suelo en un futuro por virtud del aprovechamiento urbanístico y, por ende, del precio fijo de sus valores añadidos desde que se aprueba el Plan, es importantísimo para entender los elevados precios unitarios relativos del suelo urbano en España. Los precios medios de las viviendas en 1994, en relación a la renta anual media familiar española, eran de 5,3 años/familia/vivienda, de los más altos de Europa.

§46. Expresando todo ello en términos económicos, puede concentrarse la excepcionalidad española de las valoraciones económicas del suelo en dos conceptos clave muy singulares: el *mé-*

²³ Cfr. GARCÍA-BELLIDO, *passim* 1993, 1994, 1995a y 1995b; PARADA, 1997, quien advierte este giro fundamental en la legislación expropiatoria española, concentrando gran parte de su argumentación histórica sobre ello (ver *ut supra* n. 14 en §35).

todo residual de valoración sólo útil para determinar el *valor unitario de repercusión del suelo*, piezas angulares del entero sistema de valoraciones españolas. Para entender su crítica debe partirse de la formación de las rentas del suelo, viejo tema de la economía espacial desde Ricardo, Marx y Walras.

En la práctica española se infiere que, al valor de la renta diferencial de situación, posición o localización, intrínseca a la parcela de suelo (*RD I*), se le suma el valor creado y añadido con el Plan por la cuantía del aprovechamiento futuro previsto para ese suelo «*garantizado* legal y adminis-

trativamente», con todas sus rentas diferenciales virtuales o futuras de aprovechamiento (*RD II*; tanto de uso, *RD IIa*, como de edificabilidad, *RD IIb*) como ya patrimonializadas en poder del derecho adquirido por el propietario.

Esta garantía de patrimonialización de las rentas diferenciales expectantes o «rentas de anticipación» opera como un valor asegurado del que anticipadamente se apropia el dueño del suelo en exclusiva, elevando el umbral de un precio cierto y seguro (el mínimo de expropiación), por encima del cual podrá fluctuar *al alza* el precio del mercado, nunca por debajo, según las demás variables de oportunidad, incremento de la demanda, etc. (ver *figura 14a*).

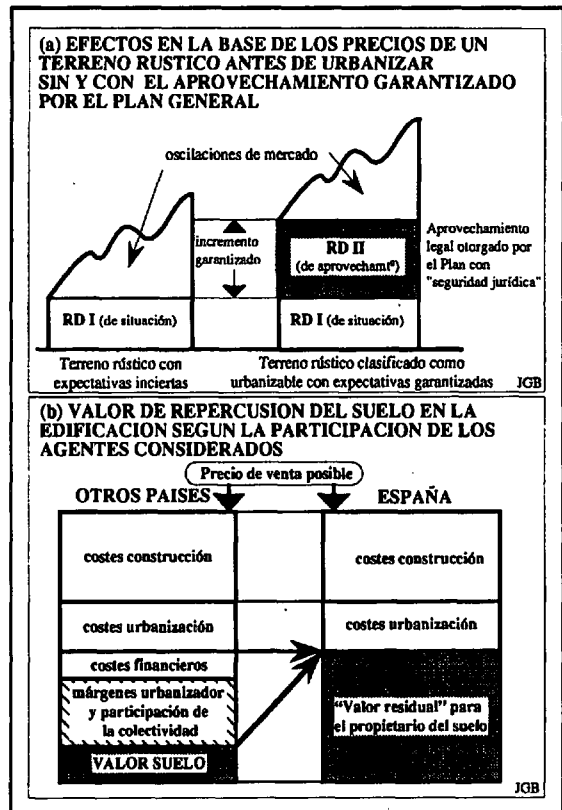


FIGURA 14: Efectos perturbadores en los precios de mercado al garantizar la base del valor en el Plan General: (a) Comparación del comportamiento de los precios en el mercado de un terreno rústico con meras expectativas de «poder ser urbanizado» y de otro inmediato ya «clasificado como urbanizable» por el Plan, con el valor añadido del aprovechamiento urbanístico otorgado y garantizado por la Ley. (b) Desigual reparto de las participaciones de cada agente inmobiliario en el cálculo del valor de repercusión del suelo sobre el precio final de la vivienda en España y en otros países (a costes y precios iguales).

En los demás países, el valor del aprovechamiento futuro otorgado por el Plan o no se tiene en cuenta para la tasación del suelo urbanizable o no se adjudica, en absoluto, como exclusivo del propietario, ya que lo que él posee exclusivamente en su patrimonio es el valor de la *RD I* del predio rústico por su situación y calidad, no por lo que otros empresarios y la colectividad decidan poder hacer sobre él: sus posibilidades en el oscilante mercado toman como base y al alza también sobre ese nivel propio de la *RD I* de su predio, partiendo pues de una línea de valor muy inferior a la del caso español (confróntense ambas hipótesis en el *fig. 14a*). En los demás países el plusvalor creado por el Plan y por las inversiones futuras en urbanización y construcción no es íntegramente apropiable por el dueño del terreno, basando en esa plusvalía externamente creada, toda la fundamentación de las negociaciones, convenios y de su gravación fiscal sobre la propiedad (las inglesas *betterment levy*, *planning gains*; cfr. CULLINGWORTH, 1964-97; GRANT, 1986).

§ 47. La valoración técnica del suelo en España, en consecuencia, se perpetra a través del exclusivo y muy hispano método denominado *método residual*, el cual asume como dato —ya en su propia denominación ideológica y lógica internas— que todos los elementos que no sean cuantificables y conocidos *a priori* del proceso productivo o financiero del bien-suelo pertenecen al propietario del suelo por derecho propio, como *resto* ciegamente a él adscrito y, muy en especial, las *RD II* creadas por el Plan en y para esa situación por interés general; en lugar de proceder por una suma distributiva de los valores y riesgos de incertidumbre financiera que efectiva y necesariamente cada uno de los agentes aporta en la configuración de los valores inmobiliarios.

La trascendencia de la ambigüedad del método residual estriba en que en ese mecanismo se incluyen, mezclando habas con jamón, tanto las rentas diferenciales de situación (*RD I*, únicas que son exclusivas e intrínsecas de la propiedad) como todas las rentas diferenciales de aprovechamiento (*RD II*, únicas y exclusivas generadas y determinadas por la colectividad). El objetivo del método residual es determinar el *valor básico unitario de repercusión* (art. 28 LS98) (ver *figura 14b*), el cual será la diferencia entre el máximo precio unitario final de venta «posible» del solar en el mercado, con todo el aprovechamiento virtual otorgado por el plan y la Ley, menos los gastos aproximados de su construcción y, en su caso, de la urbanización precisa, sin contar los gastos financieros del tiempo transcurrido en la operación desde que se inicia hasta que se paga la producción inmobiliaria²⁴. Y este método residual

²⁴ La nueva Ley 6/1998 ya ha introducido los costes financieros de la gestión y promoción (art. 30 LS98), como factor que se resta del valor residual adjudicado al suelo, después de 40 años de ignorarlos en las tasaciones catastrales e inmobiliarias, probablemente la ma-

es la base del cálculo de los impuestos sobre la propiedad urbana en España (!).

La importancia del valor de repercusión reside en que encierra como propio del suelo dichas rentas diferenciales de localización mezcladas junto con las de aprovechamiento generadas por el Plan; de manera que si un solar tiene 2 plantas residenciales ($2 \text{ m}^2\text{t}/\text{m}^2\text{s}$) y su valor unitario de repercusión es de, e.g., 100.000 PTA/ m^2t edificado, el suelo valdrá 200.000 PTA/ m^2s ; pero si el Plan decide hacer 8 plantas ($8 \text{ m}^2\text{t}/\text{m}^2\text{s}$) y además comerciales, el valor de repercusión de este uso en el mismo sitio y solar ($RD I = 0$) ascenderá, e.g., a 250.000 PTA/ m^2t y, por ende, el solar, en lugar de 200.000 PTA/ m^2s , incrementará su valor a 2 Millones PTA/ m^2s (250.000×8), es decir, 10 veces más, el 1.000% (!), sin que el propietario haya hecho ni invertido absolutamente nada, ni tenga que pagar nada más que el IBI por el nuevo valor (y eso al cabo de cuatro años, cuando proceda la siguiente revisión catastral). ¿Puede existir alguna inversión bolsística que reporte mayor rentabilidad *garantizada* en menos tiempo y con menos riesgo? Y todo ello ¡por virtud de la propia Ley! ¿Dónde está el imperativo mandato constitucional a los poderes públicos para que impidan la especulación y participen en las plusvalías generadas por la actuación pública? Tal vez, habrá que esperar a la próxima Ley del Suelo o a la siguiente..., para empezar a actuar como en los demás países de nuestro entorno cultural con los que tantas veces nos comparamos para cosas más triviales.

§ 48. De esta manera, el civilista *derecho de accesión*, derivado de la localización y titularidad dominical, se convierte en el acaparador de la casi totalidad de los valores añadidos por la colectividad con el Plan en ese lugar preciso. Es como si el propietario de una mesa rústica de pino, por el mero hecho de dejar esparcir sobre ella una colección de diamantes (un aprovechamiento medio diamantífero), le reclamara al joyero tallador de las preciosas piedras el 90% del valor de los diamantes (!) argumentando —como con el suelo— que su mesa está «natural y vocacionalmente» destinada a ser expositor de joyería (concepto ínsito en la cualificación de la llamada «propiedad urbana» del suelo, vinculando inexplicablemente el género «propiedad» con la coyuntura de ser «urbana»); y que no se queje, que encima le «ceda» hasta, como máximo, un 10% del valor neto de *sus* diamantes, porque si fuese un pueblo más consolidado, se quedaría con el 100 % del valor de éstos. Y el joyero, aún puede irse a otra mesa y negociar otras condiciones; pero si *todos los pro-*

yor innovación de dicha Ley, si no es la única. Eso sí, esta Ley santifica el método residual sublimándolo a categoría legal (art. 28.4 LS98), cosa que hasta ahora había quedado sólo en las técnicas reglamentarias catastrales y en la práctica inmobiliaria.

pietarios de mesas rústicas dicen lo mismo (en virtud de la «seguridad jurídica» garantizada por Ley) no tiene alternativa: o claudica o no vende nada (mecanismo que rompe dramáticamente la base de incertidumbre del mercado), haciendo de los propietarios de mesas un 'cartel monopólico legal'. Y en el caso del suelo, para más escarnio, el joyero es la entera colectividad buscando un lugar para su propio desarrollo de viviendas de primera necesidad (no de bienes de lujo), que de este modo hace que todos los habitantes estén obligados a pagar un tributo fundiario cuasi-feudal y exorbitante.

Este proceder ciego de las valoraciones «a la española» implica el que ideológicamente aparezca ante la opinión vulgar como un «robo a la propiedad» o un «impuesto revolucionario» cualquier intento de introducir recuperaciones de plusvalías, participaciones o «restandos» de esa cuantía total de la que todo lo que se *reste*, merma el *residuo* del presunto derecho global adquirido por la propiedad. Procediendo por resta y no por sumas equidistributivas se generan leyes cargadas de tal ideología, en las que la reducción de la participación de la colectividad en lo por ella creado (el aprovechamiento urbanístico, las *RD II*, el valor unitario de repercusión del suelo) se presenta como una liberalización y descarga de los «impuestos» que debe pagar el promotor, con lo que se infiere ingenuamente que el precio de la vivienda acabará por bajar. Con ello se oculta paladinamente que lo que efectivamente sucede es que el valor legal del suelo y su precio de mercado, por tanto, habrán subido exactamente en la misma medida en que se disminuyan las cuantías a restar en su cálculo, quedando para el propietario mayor valor residual y, por ende, obteniendo un mayor valor de repercusión por el mismo.

§49. En España, en resumen, la valoración del justiprecio expropiatorio se hace mediante valoraciones administrativas regladas y tasadas por la Ley, teóricamente para evitar los precios especulativos del libre mercado; pero que los jueces elevan indefectiblemente hasta los valores corrientes de mercado (del suelo y sus rentas *RD I* intrínsecas, más las del aprovechamiento añadido del futuro garantizado con todas sus *RD II*). La tasación se hace con referencia a *la fecha en que se inicia el expediente expropiatorio* (art. 24 LS98) y, por tanto, con todos los plusvalores creados por el plan en beneficio del propietario. Para evitar las minusvalías de una zona verde se le adjudica a ésta el valor medio (el aprovechamiento medio) de los terrenos edificables en su entorno (base de la reparcelación española). La valoración legal y de mercado *no es sobre el bien o la cosa en sí con su uso y construcción existentes*, como estuviese antes del plan que *legítima el justiprecio* (como sucede en Francia, Inglaterra, etc.), sino que es por lo que esa cosa-suelo potencialmente *«podría llegar*

a valer en un futuro virtual» (es decir, con sus rentas diferenciales RD II íntegramente añadidas antes de haber invertido nada!).

En conclusión, todos las Administraciones públicas y, en especial, los Ayuntamientos tan contentos, porque no tienen que expropiar ni casi intervenir en la ejecución del plan, gracias a las reparcelaciones universales; y los *propietarios de suelo felices*, porque el plan les ha regalado una sabrosa zanahoria, sin haber tenido que hacer ninguna inversión previa en dicha plusvalía generosamente otorgada. No olvidar que para las Administraciones estatales y para-estatales los terrenos del dominio público (cuarteles de la defensa, cárceles, ferrocarriles, zonas portuarias obsoletas, subcentrales eléctricas, etc.) y sus bienes patrimoniales, al desafectarlos de su primitiva función pública, se convierten en sabrosos terrenos en las zonas ya urbanas, presionando a los Ayuntamientos para su recualificación en el Plan mediante convenios interadministrativos y obteniendo pingües beneficios especulativos exactamente igual que los particulares. No es que la Administración, como tal ente público, especule con el suelo, ya que es el exclusivo agente legítimo creador de plusvalores virtuales urbanísticos con sus meros actos administrativos, legitimantes de las acciones públicas y privadas; sino que con su proceder mercantilista gestionando sus propios bienes se ha traspasado a la esfera de las actuaciones privadas, beneficiándose paradójicamente de los privilegios legales otorgados a cualquier propietario privado. La ola privatizadora hace tiempo que se inició con el urbanismo español al hacer que el *comportamiento urbanístico* de las Administraciones públicas ante los negocios inmobiliarios haya tendido a imitar al de los privados; por lo que se ha llegado al absurdo de acusarla de especuladora porque hace lo mismo que los particulares, cuando, por contra, es el único ente colectivo legitimado para crear plusvalores urbanos virtuales por virtud y efecto de sus actos propios (además de los plusvalores creados por la inversión de capital público o privado en obras).

La situación actual del urbanismo en España, para algunos, es el mejor y más justo equidistribuidor de los mundos posibles: las Administraciones públicas obtienen más suelo con menos gastos públicos, revalorizan sus bienes en el puro mercado de los aprovechamientos del plan, y los propietarios obtienen más valor por su suelo sin gastar nada, considerando que todo lo que atribuya el plan es de su patrimonio y que las cargas o cesiones serán siempre «quitarles algo» que es de su propiedad. El vertiginoso proceso inflacionista que engendra esta alegría urbanística de crecimiento constante de las rentas del suelo urbano y de sus entornos adquiere ya una desmesurada envergadura, con elevados costes sociales para la población media que ha de adquirir la vivienda pagando un tributo fundiario injustificable. ¿Hasta cuándo?

Las gravaciones fiscales sobre la propiedad, las rentas o el patrimonio son completamente independientes del urbanismo, al establecer los tributos de la propiedad urbana sobre el *valor residual de repercusión* del suelo por el aprovechamiento virtual futuro del Plan, como *renta virtual* efectivamente patrimonializada por el sujeto. De este modo nadie discute, pero los costes sociales se disparan.

§ 50. Por el contrario, el sistema normal en otros países es el de realizar las tasaciones referidas a un instante anterior al que se inicia el expediente (valorando la cosa-en-sí por su estado prístino anterior al momento de verse afectada, positiva o negativamente, por el plan que legitima dicha valoración expropiatoria), recabando el peritaje de tasadores oficiales y más o menos independientes de la Administración que establecen el precio de mercado del suelo a adquirir por compra o expropiación, pero siempre tasados sobre la base de no considerar las plusvalías ni minusvalías generadas por dicho plan que alteren el valor original y *objetivo* (no virtual) del bien-objeto a tasar. Incluso en Italia, donde la desvirtuada Ley Bucalossi 10/77 contiene sistemas administrativos reglados por coeficientes, las Sentencias de la Corte Constitucional 5/1980 y 92/1982 revocaron el sistema para las valoraciones agrícolas, considerándose de nuevo los valores aproximados de mercado (cfr. DE LUCIA, 1994; MARCELLONI, 1994). Por tanto, los valores de tasación son a precios de mercado reconocidos del valor del uso actual (*existing use value* inglés) de la cosa tal y como está y para el uso y construcción al que ella misma estuviese destinada en el momento anterior al plan, pudiendo ajustarlos en la propuesta a precios políticos convenientes desde la posición monopsonica (Holanda) o «amenazante» de la expropiación que puede adoptar la Administración.

Un barrio de casas bajas o una zona industrial decrepita en la que el Plan prevé realizar un macro-centro comercial o direccional de oficinas, el valor del que se parte para evaluar la aportación de los propietarios del suelo y las construcciones existentes será el de casas bajas residenciales e industrias decrepitas anteriores al plan, de tal modo que se pueda discutir, negociar cómo y entre quiénes se reparte el plusvalor expectante añadido por la decisión colectiva del planeamiento y por las inversiones del capital empresarial de la promoción, así como gravar fiscalmente un porcentaje determinado de la plusvalía creada por la colectividad y no imputable al capital añadido por el propietario. Tres siglos de desarrollo capitalista y reflexión económica han asegurado a otros países europeos más avezados que el nuestro cómo diferenciar claramente lo que son las rentas agrarias del capital fundiario de las que se generan con el riesgo en la producción del capital industrial y financiero en manos de los nuevos burgueses y empresarios no terratenientes que, desde muy pronto, desplazaron a éstos del negocio urbanizador.

Los sistemas de valoración catastral para las imposiciones de la propiedad (menos en Inglaterra –hasta el *pol-tax* thatcheriano– y Holanda, donde no se tributa por la tenencia de propiedades, sino por sus rentas producidas) tienden a seguir las mismas reglas de valor del mercado, si bien en Francia y en Italia las ignoran buscando sólo una «cierta equidad fiscal», estando en general muy desfasados cuando no claramente obsoletos o muy minusvalorados (Italia, Francia y Alemania no se renuevan desde 1963 y 1964, aunque se apliquen coeficientes), incluso técnica e informáticamente retrasados (menos Italia que lleva un proceso informático sólo comparable al español), aunque sean muy perfectos en la información física de parcelas y registral de propietarios (Francia, Holanda) (cfr. CASTANYER, 1990).

7. REFLEXIONES FINALES. Y ¿QUÉ CABE ESPERAR?

§ 51. Ahora ya se podría representar una réplica del modelo español de la *figura 1* (ver §5) mediante una aproximación a un modelo síntesis de los urbanismos en otros países europeos, como el de la *figura 15*. En él se han reiterado los mismos conceptos que presiden el urbanismo español, para ver las diferentes respuestas genéricas que se dan a los mismos problemas urbanísticos universales de

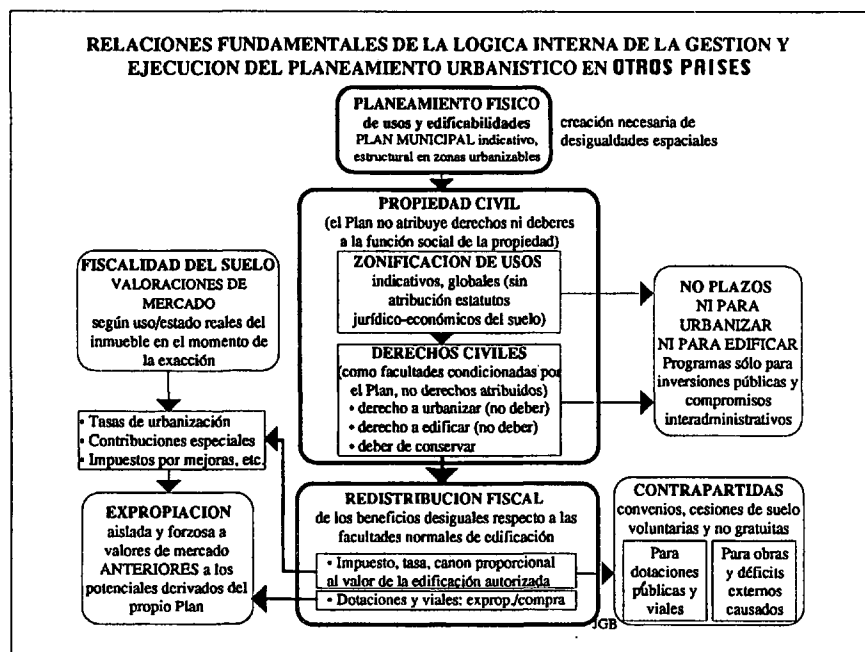


FIGURA 15: Esquema de las interrelaciones de los mismos diez elementos del sistema urbanístico español de la Fig. 1, pero con los contenidos de otros países europeos.

esa estructura superficial. Su comparación cuidadosa por el lector me permite evitar su descripción.

§ 52. En la *figura 16* se recoge un diagrama dinámico de flujos mostrando el «círculo vicioso» que nutre al urbanismo español gracias al insólito principio de la «justa distribución de cargas y beneficios entre los propietarios del suelo agraciados por los planes municipales vinculantes» de nuestra geografía: para obtener cesiones gratuitas de suelo y reducir las expropiaciones, se aumenta el valor

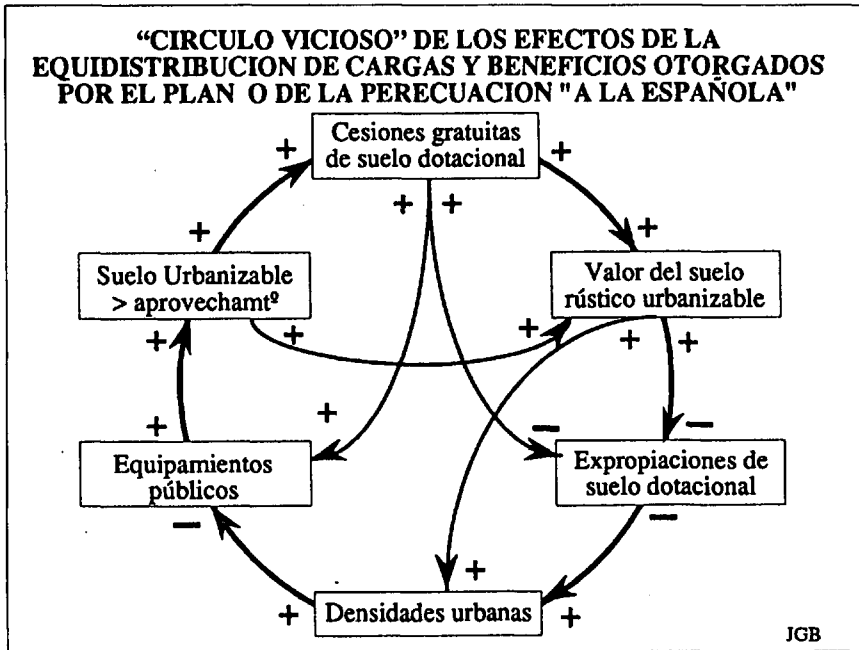


FIGURA 16: Aplicación de la dinámica de sistemas a la lógica interna generada por el original sistema urbanístico español.

del suelo rústico haciéndolo urbanizable y del ya urbano se hace más denso con las recalificaciones y nuevas alturas, lo que mengua los estándares de dotaciones públicas, por lo que para incrementarlas clasificamos más suelo urbanizable con mayores aprovechamientos que rentabilicen las nuevas cesiones de suelo gratuitas, etc., pudiendo empezar el círculo por donde se quiera, que siempre sale igual de viciado.

§ 53. ¿Cabe esperar que algo realmente estructural llegue a cambiar en el urbanismo español, cuando tras siglo y medio ha ido recalcitrantemente cargando sus bases sobre la propiedad fundiaria? ¿Cabe soñar que algún día el Estado se dé cuenta de que la actividad económica de producción de la ciudad —uno de los manidos

«motores de la economía»— no puede seguir haciéndose sobre la base de crear estatutos jurídicos *ad hoc* del derecho de propiedad civil terrateniente y que debe desplazar su iniciativa al tejido empresarial urbanizador, ya existente y poderoso como no lo teníamos en el siglo XIX ni en 1956, de cuyas primarias LS se siguen haciendo parcheos y reformitas minimalistas? ¿Cabe suponer que el Estado habrá de darse cuenta de que el único cordón umbilical que le sigue ligando y legitimando para legislar sobre el urbanismo es la propiedad civil y que ésta no tiene nada que ver con la actividad urbanizadora, debiendo dejárselo *in totum* a la entera competencia de las Comunidades Autónomas? ¿Podemos esperar que, por tanto, tampoco tendrá nada que legislar sobre la administrativización enloquecida de los valores del suelo (como derivados y conformadores del contenido del derecho de propiedad) y dejarlo a los tasadores y evaluadores que lo hagan con arreglo a los cambiantes mercados, desnudando previamente a dicha propiedad de los plusvalores expectantes que le regala el aprovechamiento futuro de los planes? ¿Será posible que algún día próximo veamos que el Estado desvincula la propiedad del derecho/deber a urbanizar y edificar y retoma la *propiedad desagregada* que existe en todo el resto del mundo (cfr. GARCÍA-BELLIDO, 1994)?

§ 55. Parece ser que, tras la STC del año pasado, la pelota de las innovaciones está en el tejado de las Comunidades Autónomas, lo que es muy esperanzador, dada la fecundidad imaginativa que cabe esperar de tantas mentes pensando sobre lo mismo; aunque puede ser devastador si se dedican a reproducir pequeños clones de sus madres putativas las LS76, LS92 y LS98... La experiencia muy fructífera de la Ley valenciana —aunque sigue crudamente maniatada por los derechos y deberes de la propiedad de las LS92 y LS98— debemos esperar surta un efecto demostración ejemplar sobre lo que puede hacer un empresariado joven y ante un nuevo mercado que se le abre, al que se le dé cancha para que juegue y no que únicamente recoja las sobras de las Juntas de Compensación de los señores propietarios del suelo (cfr. el número especial de *CyTET*, XXIX: 112, 1997, sobre la apasionante «neorevolución industrial» de la corta experiencia valenciana de su LRAU 6/1994).

Y que quede claro que nadie suponga que por cambiar el mango de la sartén de la mano de los terratenientes a la de los empresarios urbanizadores ni van a bajar los precios del suelo ni de la vivienda, ni van a atar a los perros con longanizas por las ciudades. Simplemente con ello se tendería a modernizar este atomizado tejido industrial y algo se ‘impulsaría a que tendiese a liberalizarse’ la actividad urbanística y que penetrasen, por sus ahora opacos y oligopólicos poros en manos del género ‘terrateniente’, las

egoístas y descarnadas reglas del mercado propiciando, a lo mejor, una mayor competitividad entre individuos del género 'empresas urbanizadoras' para conseguir más clientes, mayores calidades, a precios más ajustados y mayores beneficios por sus economías de escala... Hasta que –como ocurre en Suecia e Inglaterra– ya queden solamente 15 ó 20 grandes y poderosas urbanizadoras y formen un oligopolio infranqueable.

Al final de mis trabajos sobre la «propiedad desagregada» (GARCÍA-BELLIDO, 1993 y 1994) vaticinaba que en el año 2005 se habría tenido que desvincular el valor público añadido por el urbanismo-actividad económica del derecho de la propiedad fundiaria civil: ahora, con los fríos vientos privatizadores neoliberales que nos azotan, lo retraso al 2013. Sólo es un inevitable paso en la evolución social, como pudo ser la pérdida del derecho a la propiedad privada sobre la cosa-esclavo a finales del siglo XIX, no un giro dramático de la Historia. Pero los intelectuales deben seguir defendiendo con las armas de la razón el necesario cambio y su adecuada dirección.

BIBLIOGRAFÍA CITADA:

- ATLANTE ZANICHELLI (1992): *Diritto privato comparato*, dir. Francesco Galgano, Zanichelli Ed., Bologna.
- BAAR, Kenneth (1993): «Impacto del precio del suelo y las normas urbanísticas en el precio y distribución de las viviendas en USA», *Revista Española de Financiación de la Vivienda*, 23: 43-52, junio 1993 (en REFV, 16 a 23 vienen trabajos sobre vivienda en varios países).
- BAHAMONDE MAGRO, A. & TORO MÉRIDA, J. (1978): *Burguesía, especulación y cuestión social en el Madrid del siglo XIX*, Siglo XXI.
- BASSOLS COMA, Martín (1973): *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico español: 1812-1956*, Montecorvo, Madrid.
- BETANCOR RODRÍGUEZ *et alia* (1996): *Síntesis general de las líneas básicas de la legislación urbanística en algunos países occidentales* (mimeo), Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura, MOPT-MA, enero 1996; ver GARCÍA-BELLIDO, coord. *et alia* (1995-97).
- CAIANIELLO, Vincenzo (1997): «La riforma urbanistica come attuazione della Costituzione», *Urbanistica*, XLIX:109: 88-90, Istituto Nazionale di Urbanistica, Milano, dcbre. 1997.
- CAMPOS VENUTI, Giuseppe, & OLIVA, Federico (dirs., 1994): *Cincuenta años de Urbanística en Italia (1942-1992)*, Univ. Carlos III de Madrid y BOE, Madrid.
- CASTANYER VILA, Jorge (1990): *El Catastro en Europa*, CGCyCT, MEH.
- CERDÁ, Ildefonso (1861a): «Teoría de la Viabilidad Urbana y Reforma de la de Madrid», enero 1861, en *Teoría de la Viabilidad Urbana*. Cerdá y Madrid, vol II (TVU.C&M): 45-280, ed. INAP-Ayt.º Madrid, Madrid, 1991.

- (1861b): «Cuatro palabras sobre el Ensanche dirigidas al público de Barcelona» (CPE), Barcelona, 12 de mayo de 1861, reproducido en ESTAPÉ (1968-71) TGU, vol. III: 571-89, IEF-MEH, Madrid; y facsímil en TCC.C&B: 577-89, ed. INAP-Ayt.º Barcelona, Madrid, 1991.
- (1861c): «Cuatro palabras más sobre dos palabras que don Pascual de Uhagón ha dirigido a los propietarios de los terrenos comprendidos en la Zona de Ensanche de Madrid», 29 noviembre 1861, reproducido en ESTAPÉ (1968-71): TGU, vol. III: 627-53, IEF-MEH, Madrid; y en TVU. C&M: 281-89, ed. INAP-Ayt.º Madrid, Madrid, 1991.
- CHAVOOSIAN, B. Budd & *alia* (1980): *Comprehensive Management Plan for the Pinelands National Reserve*, State of New Jersey.
- (1982): «Transfer of Development Rights: A New Concept in Land Use Management», leaflet 492, Rutgers Univ., State Univ. New Jersey, New Brunswick, N. J.
- COMBY, Joseph & RENARD, Vincent (1996): *Les politiques foncières*, Col. Que sais-je?, n.º 3143, PUF, Paris.
- COSTONIS, John J. (1972): «The Chicago Plan: Incentive Zoning and the preservation of Urban Landmarks», *Harvard Law Review* 85: 574 ss.
- & *alia* (1975): *The Puerto Rico Plan: Environmental Protection Through Development Rights Transfer*, U.L.I., Washington D.C.
- CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES (CyTET, 1996): «Siglo y medio de urbanismo en España», CyTET XXVIII, 107-108, n.º monográf., prim.-ver., 1996 (con cronología legislat., extensa bibliografía y transcrip. primeras leyes urbanísticas), M.º Fomento, Madrid.
- COMISION DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO (1996): *Informe sobre Suelo y urbanismo en España*, DGVUA-MOPTMA, Madrid.
- CULLINGWORTH, J. Barry (1964-97): *Town and Country Planning in Britain*, 12.ª ed., Unwin Hyman Ltd. London.
- (1994): «Alternate Planning Systems. Is There Anything To Learn from Abroad», *Journal of the American Planning Association*, 60, 2: 162-72, Spring 1994.
- DANAN, Yves Maxime, & FORGET, Jean-Pierre (1986): *Processor. Procedures d'aménagement et d'urbanisme*, 2 vols., Dalloz, Paris.
- DELGADO-IRIBARREN NEGRAO, Manuel (1974): «Fundamento y defensa de la reparcelación», *CyT* 3/74: 7-12.
- DAVIES, H.W.E (1994): «Towards a European Planning System?», *Planning Practice and Research*, 9:1:63-169.
- & EDWARDS & HOOPER & PUNTER (1989): *Planning Control in Western Europe*, Dpmt. of the Environment, HMSO, London.
- FERNÁNDEZ, Gerardo Roger (1993): «Necesidad y oportunidad de una visión alternativa al tratamiento legal del proceso urbanístico», *CyTET*, I: 95-96: 87-105.
- & *alia* (1995): *Comentarios a la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística*, arts. de PAREJO, SERRANO, ESCRIBANO, BLANC, MARTÍNEZ, GÓMEZ-FERRER & GARCÍA-BELLIDO, Generalitat Valenciana, COPUT, Valencia.
- REVISTA DE DERECHO URBANÍSTICO, XIII, 65 (1979): monográfico sobre las TAU y estudios de Derecho comparado en USA y Francia, con arts. de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., GARCÍA-BELLIDO, ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, CASTANYER, BLASCO & GONZÁLEZ-BERENGUER, Madrid, oct.-diciembre. 1979.

- FUSI, Juan Pablo & NIÑO, Antonio, eds. (1997): *Vísperas del 98: Orígenes y antecedentes de la crisis del 98*, Biblioteca Nueva, Madrid.
- GARCÍA-BELLIDO & ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, Luis (1979a): «Transferencias del Aprovechamiento Urbanístico: fundamentación jurídica de una nueva técnica de gestión», *RDU XIII*, 65: 39-88, oct.-dcbre. 1979.
- & RUSSINÉS TORREGROSA, X., (1979b): «Transferencia del Aprovechamiento Urbanístico. Una nueva técnica de gestión para la obtención gratuita de los equipamientos en suelo urbano», *Ciudad y Territorio* 3/79: 29-51, IEAL, Madrid, 1979.
- GARCÍA-BELLIDO, Javier (1975): «Gran Bretaña: "Community Land Act 1975": ¿Hacia una socialización del suelo?», *Ciudad y Territorio*, 4/75: 81-94, IEAL, Madrid.
- (1981): «Las Transferencias del Aprovechamiento Urbanístico. Su recapitulación ante las Sentencias favorables del Tribunal Supremo» (en anexo el texto íntegro de las mismas), *CEUMT*, 44: 42-53, Barcelona.
 - (1989): «Hacia una renovación de la racionalidad urbanística», *Ciudad y Territorio*, 81-82 (3-4/89): 167-222.
 - (1991): «A (r)evolutionary framework for Spanish town planning», «European viewpoint», *Town Planning Review*, vol. 62, n.º 4: V-VII, Liverpool University Press, Liverpool, october.
 - (1993): «La liberalización efectiva del mercado del suelo. Escisión del derecho de propiedad inmobiliaria en una sociedad avanzada», *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, I*: 95-96: 175-98, MOPT, Madrid.
 - (1994): «Configuración de la "propiedad desagregada": dualidad de derechos en la propiedad inmobiliaria», *RDU*, XXVIII: 138: 83-170; e ibidem: 139: 97-188, mayo-sept 1994.
 - (1995a): «Génesis de los problemas urbanísticos estructurales para una inviable política de suelo en España», en *La política de suelo en el siglo XXI: "intervención o liberalización"*: 157-225, col. Temas de Adm. Local, n.º 59, CEMCI, Diputación Provincial, Granada.
 - (1995b): «Plusvalías públicas y especulación privada: Análisis del mandato constitucional para participar en las primeras e impedir la segunda», *Rev. Catastro*, VII: 23: 24-42, enero 1995, CGCCT-MEH.
 - coord., et alia (1995-97): *Estructura urbanística comparada en algunos países occidentales: Alemania, España, Francia, Holanda, Inglaterra, Italia, Suiza y USA* (en preparación), DGVAU, Ministerio de Fomento, Madrid.
 - (1997): «Lequidistribuzione o perequazione nell'urbanistica spagnola», *Urbanistica*, XLIX:109: 54-59, Istituto Nazionale di Urbanistica, Milano, dcbre. 1997.
 - (1998a): «Excepcionalidad del urbanismo español: su anatomía comparada con el contexto europeo» *Obra Pública* 43: 92-103, monograf. «Urbanismo II», Rev. Colegio ICCyP, Barcelona, junio 1998.
 - (1998b): «Perspectivas del nuevo urbanismo colombiano: un análisis de su estructura», *Desarrollo Urbano en Cifras*, n.º 5: s/p, jun-ag., CENAC y Viceministerio Desarrollo Urbano, Bogotá, Colombia.
- GRANT, Malcolm (1992): «England and Wales», en *q.v.* IFHP (1992): 63-101.
- (1986): «Planning and Land Taxation: Development Land Tax and Beyond I y II», *Review of Planning & Law*

- HERCE VALLEJO, Manuel (1983): «Las compensaciones de aprovechamiento: riesgos y limitaciones», *CyT*, 57-8, 3-4/83: 111-6.
- IFHP (1992): *East West Seminar: Urban and Regional Planning Legislation*, Riga, Latvia, 17-23 June, ed. International Federation for Housing and Planning, The Hague, Holanda.
- JACOBS, Harvey M. (1997): «Programmi di trasferimento dei diritti edificatori in Usa: oggi e domani», *Urbanistica*, XLIX:109: 62-65, Istituto Nazionale di Urbanistica, Milano, dicbre. 1997.
- JEFFREY, Lyman, R. & KAYDEN, J. (1996): *Brief of the National Trust for Historic Preservation in the United States*, Press of Byron Adams, Washington, DC.
- JOHNSTON, R.A & MADISON, M.E. (1997): «From Landmarks to Landscapes: A Review of Current Practices in Transfer of Development Rights», *Journal of the American Planning Association* 63:3: 365-78.
- LEBRETON, J. P. (1993): *Droit de l'urbanisme*, PUF, Paris.
- LUCIA, Vezio de (1994): «De la ley de 1942 a las leyes de emergencia», in q.v. CAMPOS & alii, dir. (1994): 69-77.
- MARCELLONI, Maurizio, dir., & alia (1987): *Il regime dei suoli in Europa: acquisizione delle aree e strumenti urbanistici in Gran Bretagna, Germania, Olanda, Spagna e Italia*, Franco Angeli, Milano.
- MARCELLONI, M. (1994): «Urbanismo y suelo en Europa», in q.v. CAMPOS & alii (1994): 78-87.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel (1995): «La política de suelo en Europa», en *La política de suelo en el siglo XXI: ¿intervención o liberalización?*: 83-112, col. Temas de Adm. Local, n.º 59, CEMCI, Dip. Prov., Granada.
- MUÑOZ GIELEN, Demetrio (1998): «Consortios de Cooperación público-privada en la Plaza de Beurs de Rotterdam», comunicación ensayo (mimeo), Amsterdam, abril 1998.
- NEEDHAM, Barrie (1993): «Influencia del precio del suelo y de la legislación sobre la vivienda: el caso de Holanda», *Revista Española de Financiación de la Vivienda*, 22: 29-39, marzo 1993.
- (1997): «Land Policy in the Netherlands», *Journal of Economic and Social Geography*, 88: 3: 291-7, Utrecht.
- «Nimby Report» (1991): *Not in my Back Yard. Report to President Bush and Secretary Kemp by the Advisory Commission on Regulatory Barriers to Affordable Housing*, Congreso, Washington, USA.
- PARADA, Ramón (1988-97): «Derecho Administrativo», vol. III, *Bienes públicos Derecho urbanístico*, 6.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 1997.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (1991): *Suelo y Urbanismo: el nuevo sistema legal*, ed. Tecnos, Madrid.
- (1993): «Reflexiones sobre la situación actual y las posibles líneas de reforma del ordenamiento urbanístico», *CyTET*, I: 95-96: 231-43.
- (1996): «Apuntes para una interpretación del sistema legal urbanístico español en clave histórica», en q.v. *CyTET*, XXVIII: 107-108: 149-166.
- (1997): *Reivindicación del urbanismo: Liberalización del suelo al servicio del interés general*, Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III, Madrid.
- PERALES MADUEÑO, Francisco (1976): «La reforma de la Ley del Suelo», *RDU*, 49: 13-62.

- RODRÍGUEZ-BACHILLER, A. & THOMAS, M. & WALKER, S. (1992): «The English planning lottery», *Town Planning Review*, 63 (4): 387-402.
- ROSE, Jerome G. (1975): *Transfer of Development Rights: A New Technique of Land Use Regulation*, Rutgers Univ., New Brunswick, N. J.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, Inés (1993): «En defensa del planeamiento y la intervención pública en el desarrollo urbano», *Economía y Sociedad*, 9: 9-20, Madrid, dcbre 1993.
- SCOTT, Randal, ed. (1975): *Management and Control of Growth*, vol. 3, Urban Land Institute, Washington D.C.
- SOLANS, Juan Antonio (1974): «La reparcelación universal. Alegato para un retorno a los orígenes», *CyT*, 3/74: 13-24.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco (1971): *El marco político de la desamortización en España*, Col. Ariel n.º 87, Barcelona, 2.ª reimpr. 1989.
- TORTELLA, Gabriel (1994): *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Alianza, Madrid.
- WITSEN & BOSSCHER (1992): «Legislation for Urban and Regional Planning in the Netherlands», en *q.v.* IFHP (1992): 147-60.
- WOODBURY, S. R. (1975): «Transfer of Development Rights: A New Tool for Planners», *Journal of the American Institute of Planners*, 41:1: 3-14.

CUADRO RESUMEN COMPARATIVO DE LOS URBANISMOS EN LA UE Y EU

CONCEPTOS URBANISTICOS	ESPAÑA	ITALIA	FRANCIA	ALEMANIA	HOLANDA	INGLATERRA y GALES	ESTADOS UNIDOS
1. Estructura y organización estatal	Estado Autonómico 17 Comun. Autónomas. 50 provincias 8.000 municipios	Estado-región 20 Regiones (5 espec.) 95 prov. + 13 A.M. 8.000 municipios	Estado unit. centralist. desconcentrado 22 Regiones 96 Departam. (Prov.) 36.400 municipios	Estado Federal 16 Estados (<i>Länder</i>) 8.500 <i>Gemeinde</i> 237 <i>Landkreise</i> 91 <i>Kreisfreie Städte</i>	Estado unitario descentralizado: 12 Provincias 650 municipios	Estado unitario cente. desconcentrado 47 <i>Counties</i> 333 <i>Districts</i> 7 <i>Districts metropolts</i> <i>Boroughs y Parishes</i>	Estado Federal 51 Estados <i>Counties</i>
Competencias legislativas en materia de urbanismo	Exclusiva de las Comunidades Autónomas (propiedad y valorac. exprop. del Estado)	Estado y las 5 Regiones de régimen especial	Exclusivamente Estado central	Ley marco Federal y de desarrollo de cada <i>Länder</i>	Estado central y provincias; con directivas oblig. de supervisión Estado	Estado central exclusivamente	Exclusivamente los Estados federados
2. Bases del Derecho positivo urbanístico	Derecho administrativo	Régimen Derecho administrativo	Régimen Derecho administrativo	Régimen Derecho administrativo	Régimen Derecho administrativo	Derecho civil (no régimen de Derecho administrativo)	Derecho civil (no régimen de Derecho administrativo)
Niveles del Planeamiento supralocal	Se prevén planes integrales comprensivos o directores e indicativos, sectoriales o para áreas-problema en todos los niveles administrativos; no son directamente vinculantes para las propiedades privadas, pero en general comportan determinaciones que pueden ser vinculantes para los planes de ámbito territorial inferior (municipal)					Planes regionales indicativos, sólo vinculan admintnes.	Planes estatales y regionales no vinculan sólo indicativos
Niveles y carácter del Planeamiento local (vinculante/indicativo, general/parcial programación temporal oblig./no)	• <i>Plan General Mepal</i> , detallado, vinculante y program. temporal • <i>Planes parciales</i> detallados, vinculantes propiedad y programa tiempo obligatorio	• <i>Piano Regolatore Generale</i> vinculante, no program. tempor. • <i>Piani Particolareggiati</i> detallados, parc. programados vinculant. urbaniz. mediante convenio desarrollo	• <i>Schéma Directeur</i> indicat., no program. • <i>Plan d'Occupation des Sols</i> general, vinculante, detallado no program, salvo (ZUP) y <i>ZAC</i> concerté con propiet o concursos urbaniz.	• <i>Flächennutzungsplan</i> indicativo, estructur. • <i>Bebauungsplan</i> parcial, detallado, vinculante, no tiempo programado	• <i>Structuurplan</i> indicativo, no vincul. no programado • <i>Bestemmingsplan</i> parcial detallado, vinculante, no programado y estudio económico ejecuc.	• <i>Structure plan</i> del condado o Metropol. District. indicativo • <i>Local plans</i> , generales o parciales indicativos, no vinculantes ni programados	• <i>Master plan</i> , general, no vinculante, ni programado • <i>Ordinance Zoning</i> , parcial, detallado, vinculante, pero no programado
Potestad planeamiento y urbanización y control administrativo de las iniciativas privadas	Función pública nacionalizada + control inic. privada de uso del espacio reglado; no tiempo en todas las zonas	Función pública nacionalizada + control inic. privada de uso del espacio reglado; no tiempo salvo zonas señaladas	Función pública nacionalizada + control inic. privada de uso del espacio reglado; no tiempo salvo zonas señaladas	Función pública nacionalizada + control inic. privada de uso del espacio reglado; no tiempo salvo zonas señaladas	Función pública nacionalizada + control inic. privada de uso del espacio reglado; no tiempo salvo zonas señaladas	Función pública nacionalizada destregulada + iniciativa privada sometida a control discrecional espacio	Función pública nacionalizada + control iniciativa privada en uso del espacio reglado; no tiempo en ninguna zona
3. Facultad/derechos urbanísticos de la propiedad privada de suelo	Delimitación por ley: derecho a urbanizar, al aprovechamiento, edificar y edificación	Derecho a edificar en régimen concesional, no derecho a urbanizar que es público	Derecho a edificar según determinación POS; prohibido fuera zonas urbanas sin POS	Derecho a edificar según determinac. <i>BBauP</i> . No derecho a urbanizar sin plan local previo	Derecho a edificar según determinac. <i>BestPl</i> . No derecho a urbanizar sin plan local previo	Derecho a edificar según limitaciones plan + cñters. discrecionales, no derecho a urbanizar	Derecho a edificar según limitacs. <i>OrizOn</i> , no derecho a urbanizar sin plan local previo

CONCEPTOS URBANISTICOS	ESPAÑA	ITALIA	FRANCIA	ALEMANIA	HOLANDA	INGLATERRA y GALES	ESTADOS UNIDOS
Clasificación suelo de los planes: ¿atribuye directamente derechos a la propiedad del suelo	Sí: en PGM y en Planes parciales. Prop. suelo adquiere derechos urbanísticos condicionados a cumplimiento deberes	No en PGrat Regol. No en PPartic. Prop. no adquiere derechos ni deberes urb., sólo promotor convenio	No en POS No en Zonas ejec. Prop. no adquiere derechos ni deberes urb., sólo promotor solicitante	No en FNUtPläne ni en BBauPläne No en Zonas ejec. Prop. no adquiere derechos ni deberes urb. sólo promotor solicitante	No en StrPlane No en BestPlane Prop. no adquiere derechos ni deberes urb., sólo promotores con el Ayuntamiento	No con StrPlans ni Local Plans No preexistentes derechos ni deberes urbanizar o edificar: sólo negociación discreta.	No con MastPlans. Sí con OrdZon, promotor propone desarrollo detallado
Deberes urbanísticos de propietario suelo urbanizable y edificaciones	Función social de la propiedad: Planear, equidistribuc., ceder suelo urbanizable, edificar, usar, conservar rehabilitar	Función social prop. No deber de urbanizar Condiciones obras convenidas con el promotor. No deber edificar, sí conservar y <i>recapero</i>	Función social prop. No deber de urbanizar Condiciones regladas cesiones y tasas al promotor (prop.) No deber edificar, sí conservar y rehabilitar	<i>Sozialbindung des Eigentums</i> . No deber de urbanizar. Condics./cuotas económicas regladas al promotor. No deber edificar, sí conservar y rehabilitar	Función social prop. No deber de urbanizar Condiciones económ. al promotor (prop.). No deber edificar, sí conservar y rehabilitar	No función social propiedad civil No deber de urbanizar Condiciones pactos discrecional con promotor según casos No deber edificar, sí conservar y rehabilitar	No función social propiedad civil No deber de urbanizar Condiciones pactables OrdZon con promotor según casos. No deber edificar, sí conservar y rehabilitar
Aprovechamiento urbanístico subjetivo de la propiedad, según leyes/planes	Condicionado: 85% priv.; 15% públ. del aprov. tipo creado por plan (pérdida o 50% a tipo si se incumplen plazos)	Apr. urb. de dominio público con concesión adminstr. canon oneroso y plazo para el propietario del suelo	<i>Plafond legal de densité</i> máximo gral., según POS (o no), según valor mercado de situación	Ninguno, sólo según valor mercado de situación según plan	Ninguno, sólo según valor mercado de situación antes plan	Ninguno, sólo según valor mercado al <i>existing use value</i> antes del plan	Ninguno, sólo según valor mercado situación con el plan
4. Gestión y ejecución del plan	Propietario suelo bajo control público	Promotor empresario bajo control público municipal	Promotor empresario bajo control público Prefecto + Mcpal.	Promotor empresario bajo control municipal y urbanización pública	Promoción enteramente bajo iniciativa control público municipal	Promotor empresario con pacto discreción. Admón. local	Promotor empresario bajo control público municipal
¿Plazos obligatorios de urbanización?	Sí, condición adquisición de derechos de la propiedad (sanc.)	No, salvo zonas especiales promoc. convenida o pública	No, salvo zonas especiales de promoc. convenida o pública	No, promueve el <i>Gemeinde</i> o condicio. promoc. privada	No, promueve y urbaniza siempre el municipio	No, promoc. privada cuando quiere	No, promoc. privada cuando quiere
¿Hay repartos para igualdad o justa equidistribución entre propietarios?	Sí, reparcelación obligatoria administrativa del 85% aprov. tipo Plan urbanizac. 1.ª y 2.ª reglados	No, cada uno lo que tiene, se pagan cánones urbanizac. 1.ª y 2.ª reglados	No, se paga el exceso aprov. del POS sobre PLD y ceden suelo y tasas equipamiento reglad.	Sí, <i>Umlageung</i> en zonas señaladas, resto se paga canon reglado urbanización municipal	No, se pagan costes urbaniz. BPlan cerrados (colaboración privada empresarios)	No, se pactan discrec. <i>planning gain</i> como contraprestaciones volunt. dotaciones, obras, mejoras, etc.	No se pactan limita, contraprestaciones volunt. dotaciones, obras, mejoras, etc.
¿Hay cesiones de suelo obligatorias?	Sí, regladas en % por Ley en estándares máximos + urbaniz.	No, convenidas en cada promoción y canon urbanización	Sí, regladas en tasas de equipamiento por Ley más otras cuotas urb.	No, regladas en tasas de equipamiento por Ley más otras cuotas urb.	No, dotacs. públicas son adquiridas o expropiadas por Plan	No, se pactan discrec. en <i>agreements</i> voluntarios <i>ad hoc</i>	No, se pactan según necesidades promoc. en <i>agreements ad hoc</i>
Financiación obras urbanización internas y externas	Privada propietario suelo interna sólo	Privada promotor inter. y exter. conven.	Privada promotor inter. y exter. concert.	Pública (con cuotas privadas) o privada interna y externa	Pública con colabor. empresas privadas inter. y exter. + Provinc.	Privada inter./exter., según pacto voluntario	Privada interna promotor y sólo lo necesario las externas
Carácter licencia edificación	Reglada declarativa derechos	Reglada constitutiva concesión derecho	<i>Permis de construír</i> reglado declarativo y constitutivo del derecho	Reglada declarativa derechos	Reglada declarativa derechos	<i>Planning permission</i> (urbanizar y edificar) no reglado, constitut. derechos propiedad	<i>Building consent</i> reglado declarativo, pero cambios constitutivo derechos

**El nuevo marco
legal general:
análisis generales**

