

**“ALGUNAS CLAVES DE LA CORRUPCIÓN URBANÍSTICA EN ESPAÑA”.**

**FUNDACIÓN CÉSAR MANRIQUE-LANZAROTE 26-28 SET./07**

**PONENCIA.- LAS PECULIARIDADES DEL MODELO URBANÍSTICO ESPAÑOL: LA ESPECULACIÓN LEGALIZADA DEL SUELO.**

Ponente.- Gerardo Roger Fernández. Arquitecto. Profesor y Miembro del Instituto Pascual Madoz de la Universidad Carlos III.

#### **SINOPSIS DE LA PONENCIA.-**

---

##### **1. LA MALA REPUTACIÓN DEL URBANISMO.**

1.1.- Continuadamente, desde finales de los años 90, los medios de comunicación vienen trasladando a la opinión pública diferentes actuaciones administrativas relacionadas con el Urbanismo que han generado una elevada alarma social.

1.2.- Actuaciones generadoras de escándalo social ha surgido en diversas Comunidades Autónomas y en concreto y como es obvio, en aquellas donde la dinámica urbanística ha sido más acelerada: Comunidad de Madrid (Ciempozuelos, por ejp.), Canarias (Telde, por ejp.), Castilla-La Mancha (Seseña, por ejp.), Comunidad Valenciana (Orihuela, por ejp.), Baleares (Andratx, por ejp.), Andalucía (Marbella, por ejp.), etc., etc.

1.3.- Las características básicas de las patologías señaladas vienen definidas por:

- Reclasificaciones masivas (superiores al 20% del suelo urbano y de la población existentes) de suelo No Urbanizable a Urbanizable al margen del Planeamiento General y/o del Planeamiento Territorial, como sobrevenidas modificaciones “puntuales” de ellos (sin Revisión global de los mismos).
- Recalificaciones sobrevenidas de nuevos usos y/o mayores edificabilidades en suelos ya reclasificados dotados de aprovechamientos de menor rentabilidad que los innovados, realizados al margen de las “buenas prácticas” urbanísticas (v. gr., recalificaciones de estadios y campos de fútbol, por ejp.).
- Como consecuencia de las dos anteriores, puesta “en almoneda” de las potestades públicas de la Ordenación y Gestión urbanísticas en función del abono de contraprestaciones económicas a la Administración, al margen de la regulación legal vigente: utilización espuria de los Convenios Urbanísticos, en unos casos para repartirse las plusvalías generadas artificialmente y, en otros, para privatizar las legales en aras de “compensaciones” no justificadas desde el interés (venta directa del 10% del Aprovechamiento público, por ejp.).
- Finalmente, cobro de comisiones ilegales encubiertas por responsables públicos, políticos y/o técnicos, con destino personal o “institucional”, a cambio de satisfacer demandas ilegítimas de reclasificación-recalificación de suelos, adicionales a las señaladas en los dos apartados anteriores.

1.4.- Todo este repertorio de “malas prácticas” y el elevado nivel económico de la mayoría de ellas, son la causa de la alarma social

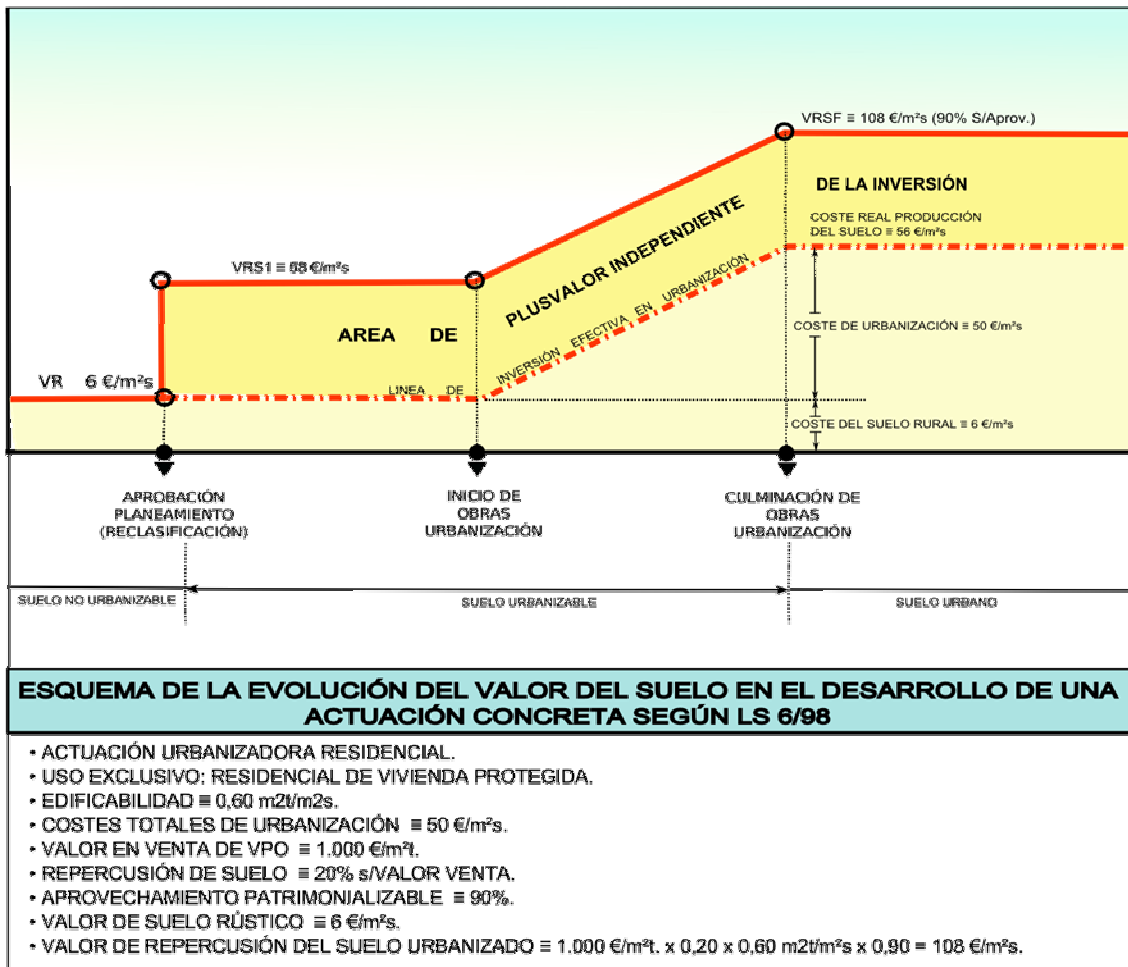
generada y la urgente intervención pública para intentar impedir/paliar la continuidad de las mismas.

## 2. EL ORIGEN DE LOS PROBLEMAS: LA VENALIDAD DE ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA URBANÍSTICO ESPAÑOL.

2.1.- Los escenarios proclives a la corrupción exigen la presencia fundamental de tres factores: desde la oferta, un producto generador de elevadas plusvalías; desde la demanda, un universo muy amplio de solicitantes perentoriamente necesitados del mismo y, en tercer lugar, un mercado lo más restringido y, a poder ser, lo más monopolístico y opaco posible.

2.2.- Pues bien, los tres factores preexisten en el tradicional sistema urbanístico español.

- Con respecto a las plusvalías generadas a partir del valor urbanístico resultante de la reclasificación del suelo, señalar que en la última Ley 6/98 de Régimen del Suelo, recientemente derogada, legalmente determinaba que el suelo reclasificado se debía de tasar por el máximo valor especulativo posible. Que la mera disposición en un Plan que destine un huerto de patatas al futuro desarrollo urbano, comportaba que su valor legal equivaliera al beneficio del negocio inmobiliario futuro, pero desde el mismo momento de la reclasificación y sin que el afortunado propietario de suelo haya invertido nada (al menos “confesable”) ni acometido actividad empresarial alguna. Y si se le añade la concepción establecida en el mismo cuerpo legal, ya derogado, de que todo el suelo patrio es urbanizable, salvo el especialmente protegido, termina por extenderse la hiper-valoración especulativa a la totalidad del territorio. (Ver Ejemplo y Gráfico adjunto).



En el ejemplo adjunto se observa que la mera reclasificación comporta que el valor del suelo pasa de 6 €/m<sup>2</sup>s a 58 €/m<sup>2</sup>s (un 900%) y ello “blindado” legalmente en la actuación mas barata posible del mercado (actuación 100% VPO).

- Desde el factor de la demanda, el escenario social y urbanístico español se muestra claramente explícito. El acceso a una vivienda digna no solo es un derecho constitucional, sino también es una necesidad perentoria para todos los ciudadanos. El dato que demuestra la enorme fortaleza de esta demanda se visualiza con la construcción entre los años 1998-2005 de una media de 700.000 Viviendas/año (más que en Alemania, Francia e Inglaterra juntas) y, sin embargo, los precios han llegado a subir un 150% en ese

período (5,5 veces más que el IPC del período) y habiéndose producido una dramática caída de la promoción de Vivienda Protegida (a precio tasado) salvo en escasas Comunidades Autónomas. (Ver Cuadro adjunto).

Cuota de vivienda protegida por CCAA

(% viviendas protegidas/viviendas libres)

	2002	2003	2004	2005	Total 2002-2005
Andalucía	8,7	8,3	8,9	9,3	8,8
Aragón	12,6	13,8	9,5	12,8	12,3
Asturias	8,9	7,3	5,4	11,0	8,1
Baleares	8,3	8,2	4,3	5,7	6,4
Canarias	0,5	8,2	4,3	4,1	4,4
Cantabria	7,8	7,1	3,6	7,5	6,5
Castilla y León	6,7	9,7	8,6	12,0	9,5
Castilla-La Mancha	5,0	10,8	12,9	8,8	9,7
Cataluña	1,6	5,8	6,6	7,1	5,4
Comunidad Valenciana	11,4	11,5	7,7	7,0	9,2
Extremadura	16,7	20,7	9,4	9,8	14,4
Galicia	9,3	13,0	11,2	6,9	10,1
La Rioja	10,8	11,9	9,3	12,1	11,1
Madrid	2,0	24,2	21,9	29,7	20,6
Murcia	15,1	9,1	4,9	3,4	6,8
Navarra	17,1	18,3	19,8	36,2	23,9
País Vasco	34,3	32,7	27,3	27,8	30,6
Media España	7,4	10,7	9,7	10,7	9,7

- Por último, un mercado restringido y de características monopolísticas resulta ser consustancial al mercado de suelo y aún más reforzado en España por la legislación anterior. Como es conocido, el suelo urbano, por su localización fija e inamovible, presenta gran rigidez e inelasticidad ante la demanda. Un solar en una buena localización siempre alcanzará un precio contumazmente insensible a las fluctuaciones del mercado. Pero si se le añade la vieja y tradicional singularidad española, consistente en la delegación con carácter monopolístico de la producción urbana en el, de nuevo, afortunado propietario de suelo reclasificado y si, por otro lado, no se refuerzan los procesos de transparencia y control democráticos en los procedimientos

administrativos, se termina por conformar un mercado dotado de muy escasos operadores, con valores hiperinflacionados e inmersos, en ocasiones, en procedimientos poco participados, que acaban por posibilitar las espurias prácticas denunciadas.

2.3.- Obviamente, estas características de la Normativa española reguladora del Urbanismo, vienen a señalar, en toda su crudeza, gran parte de las claves de la corrupción que han venido aconteciendo en nuestro país en los últimos años, convirtiendo espuriamente el mandato constitucional a impedir la especulación en un casi-derecho a la especulación: (“escenario surrealista”).

### 3. NUEVOS ESCENARIOS DE FUTURO. LA PERENTORIA REFORMA DEL MARCO JURÍDICO-URBANÍSTICO ESPAÑOL.

3.1.- Afortunadamente, se ha producido la aprobación de una nueva Ley 8/2007 de Suelo de 28 de Mayo, que viene a dar respuesta, desde el marco competencial del Estado, a los problemas aplicativos derivados de la legislación anteriormente vigente.

De hecho, la nueva Ley manifiesta una serie de disposiciones jurídicas e instrumentales desde el marco derivado como legislación básica en materia “para-urbanística” y de competencia plena en el de Valoraciones, que se dirigen, beligerantemente, a paliar las situaciones señaladas. A saber .....

- Reforzamiento de la función pública del Urbanismo, potenciando la iniciativa de la Administración. Se incrementa la participación pública en las plusvalías (del 10% máximo anterior hasta el 15-20%), debiendo determinarse en función de la rentabilidad de las actuaciones (lo que implica la “innecesariedad” de recurrir a Convenios “impropios” para incrementar la participación pública) y debiendo destinarse las parcelas derivadas de dicha participación a

la promoción pública de vivienda protegida, garantizándose el rigor en los patrimonios públicos de suelo e impidiéndose su venta (especulativa) para destinar los ingresos a otras actividades no urbanísticas.

- Se suprime el viejo monopolio de la propiedad del suelo en la producción de ciudad propiciándose el sistema concurrencial en régimen de libre empresa bajo estricto control público, para los casos de la ejecución privada, haciéndose efectivo el artículo 38 de la CE.
- Trasposición de la Estrategia Territorial Europea sobre ocupación de suelo y previsiones de desarrollo urbano con explícitos criterios de sostenibilidad (aplicación de Evaluación Ambiental Estratégica y de Evaluación Económica sobre las inversiones públicas establecidas). Apuesta por el modelo de “ciudad compacta”, frente a la “ciudad dispersa”. Ya no todo el suelo es urbanizable. Ya el destino esencial del suelo es el de su mantenimiento y preservación natural y no el de ser edificado.
- Valoración del suelo por la realidad existente y no por las expectativas especulativas “exógenas” a la voluntad e inversión fehaciente de sus propietarios, como satisfacción del mandato constitucional a impedir la especulación (artículo 47 CE). Se acaba con la nefasta “reclasificación especulativa” del suelo. Quien quiera plusvalías, que invierta en la producción de ciudad de manera concertada con la Administración pública.
- Garantía de disposición de un mínimo del 30% de la edificabilidad para Vivienda Protegida, como regulación social del mercado residencial y satisfacción del derecho a la vivienda. La introducción de un importante paquete de suelo a precio tasado, propiciará la

satisfacción del derecho a la vivienda y discrimina sensiblemente los procesos especulativos.

- Reforzamiento del control público y democrático de los procedimientos de tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento y gestión, en concreto, de los Convenios Urbanísticos. Ya no se podrá poner “en almoneda” la potestad pública de la ordenación ni transaccionar cargas superiores a las legales.
- Establecimiento del régimen de incompatibilidades y registro de intereses de los responsables públicos (técnicos y políticos) del Urbanismo.

3.2.- Obviamente, estas medidas de la Ley de Suelo Estatal deben ser complementadas y desarrolladas por las Legislaciones Autonómicas y los Planes Municipales de Urbanismo para poder obtener la totalidad de sus esperanzadoras virtualidades jurídico-normativas.

Con ello, la nueva Ley, junto a las necesarias y complementarias medidas penales, podrán dificultar al máximo, las lamentables prácticas aplicativas generadoras de casos de corrupción que, hasta ahora, han venido aconteciendo y podrá impedirse, de una vez por todas, el ejercicio del espurio “derecho a la especulación” que hasta ahora, venía ejerciéndose.

Gerardo Roger Fernández.

Arquitecto. Profesor y Miembro del Ito.

Pascual Madoz de la Universidad Carlos III.