

---

# CIUDAD Y TERRITORIO

## Estudios Territoriales

Vol. XXXVI. Tercera época  
N.º 140, verano 2004

---

*Geografía del impacto territorial  
de los problemas globales*

*Desequilibrio, desigualdad y  
convergencia territorial en  
España*

*Costes públicos de las políticas  
de vivienda*

*Economía, ley y política en el  
urbanismo comercial francés*

*Plazas de mercado de Úbeda en  
el siglo XVI*

*Recuperación del paisaje  
cultural de un parque fluvial*

*Arbolado urbano y  
calidad del aire*

---



MINISTERIO  
DE VIVIENDA

# Índice

## PRESENTACIÓN

Ministra de Vivienda M. <sup>a</sup> ANTONIA TRUJILLO .....	287
---	-----

## EDITORIAL

«Por una liberalización del paradigma urbanístico español» Javier GARCÍA-BELLIDO .....	289
---	-----

## ESTUDIOS

El impacto territorial de los problemas globales: un análisis geográfico Antonio DOVAL ADÁN .....	299
--	-----

Los desequilibrios territoriales de España M. <sup>a</sup> Ángeles SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ .....	317
---	-----

Aplicación de algunas técnicas para el análisis de la desigualdad y la convergencia de las regiones españolas: 1980-2001 José Daniel BUENDÍA AZORÍN .....	337
---	-----

El coste de la política de vivienda: un análisis a través de las distintas Administraciones Públicas M. <sup>a</sup> Teresa SÁNCHEZ MARTÍNEZ.....	353
---	-----

Economía, Ley y Política en el urbanismo comercial francés (1973-2003): claves en la lectura de Tanguy, Chetochine y Mény Luis E. ARRIBAS SADONIS .....	373
---	-----

Úbeda en el siglo XVI: sus plazas de mercado. Una aproximación histórica y urbanística Arsenio MORENO MENDOZA.....	393
--	-----

La recuperación del paisaje cultural como un proceso abierto: el caso del Parque Fluvial Colonias del Llobregat Pere VALL CASAS .....	407
---	-----

Distribución del arbolado urbano en la ciudad de Fuenlabrada y su contribución a la calidad del aire Juan VILELA LOZANO .....	419
---	-----

### Abstracts

John POWNALL .....	431
--------------------	-----

## OBSERVATORIO INMOBILIARIO

El mercado inmobiliario en los primeros meses de 2004: nuevos descensos de los tipos de interés Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ .....	437
---	-----

**INTERNACIONAL**

Argentina: Nora CLICHEVSKY .....	459
Argentina: Rubén PESCI .....	461
Brasil: Roberto SEGRE .....	463
Venezuela: Arturo ALMANDOZ .....	466

**DOCUMENTACIÓN**

• <i>Memoria Histórica</i> Javier GARCÍA-BELLIDO .....	473
• <i>Legislación</i> Ángela de la CRUZ MERA .....	479

**LIBROS Y REVISTAS**

Recensiones y reseñas de libros recibidos .....	489
Acuse de recibo .....	493

## Presentación

*La revista «CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales», resultado de la fusión, en 1993, de dos revistas científicas centradas en los temas urbanos y territoriales, de larga tradición y bien ganado prestigio, ha venido siendo, hasta ahora, preparada y editada por la desaparecida Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo, perteneciente al Ministerio de Fomento.*

*La creación del nuevo Ministerio de Vivienda, en cuyo organigrama se integran la Dirección General de Arquitectura y Política de Vivienda y la Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo, herederas de la antigua DGVAU, abre una nueva etapa de la revista, cuyo Consejo de Dirección me honro en presidir.*

*En una coyuntura difícil, en la que los altos precios del suelo, la dificultad de acceso a una vivienda digna por numerosos ciudadanos, las tensiones urbanísticas y territoriales o el deterioro del medio ambiente son problemas que percibimos cada día y que reclaman una solución por parte de los poderes públicos, la creación del nuevo Ministerio de Vivienda constituye la expresión de la voluntad política del actual Gobierno por hacer del suelo y la vivienda una política de Estado. Una política cuyo diseño y gestión debe ir permanentemente acompañada de la reflexión crítica y la información.*

*El carácter científico y multidisciplinar de la revista «CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales», abierta a colaboradores de cualquier tendencia o condición sin más exigencia que la de calidad del trabajo, en la que se tratan temas de Geografía urbana, Ecología, Ordenación territorial, Economía regional y urbana, Urbanismo, Suelo, Medio ambiente urbano, Transporte o Vivienda, entre otros, la sitúa en una posición privilegiada para abordar la comprensión global de los fenómenos que afectan a la ciudad y al territorio.*

*Por otra parte, la necesidad, a lo largo de cualquier proceso de actuación pública en relación con la vivienda y el suelo, de una perspectiva interdisciplinar y de una reflexión crítica sobre los resultados de la misma, justificarían por sí solas no sólo la continuidad sino también el impulso de la revista en esta nueva etapa. Los retos con los que el nuevo Ministerio de Vivienda se enfrenta en los albores de este siglo, ante la necesidad de facilitar el acceso a la vivienda a amplias capas de la población, en especial a los jóvenes, de estabilizar los precios del suelo y de la vivienda, de favorecer un desarrollo urbano sostenible y de mejorar la calidad del medio ambiente urbano, encontrarán en la revista «CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales» una fuente enriquecedora de ideas y un marco para el debate, con el alto nivel intelectual que ha venido manteniendo desde sus orígenes.*

*La nueva etapa de la revista y su dependencia del nuevo Ministerio de Vivienda ha aconsejado la reestructuración del Consejo de Dirección, abriéndolo a otros Departamentos que —como los de Medio Ambiente y de Fomento— tienen mucho que decir en relación con el territorio y con las ciudades. Quiero agradecer aquí que hayan aceptado formar parte del mismo a D. Antonio Serrano Rodríguez, Secretario General para el Territorio y la Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente, y a D<sup>a</sup> Josefina Cruz Villalón, Directora General de Planificación y Coordinación Territorial del Ministerio de Fomento, que a su perfil científico personal unen su representación institucional y que no dudo aportarán mucho al quehacer de la revista en esta nueva etapa.*

*Se ha ampliado también la relación de los corresponsales extranjeros y se ha incluido entre los asesores editoriales a dos nuevos expertos del mundo universitario (D. Fernando Roch Peña, de la Escuela de Arquitectura de Madrid, y D. Josep Roca Cladera, de la de Barcelona) ya bien conocidos por todos los profesionales del sector.*

*Este primer número de la nueva etapa es un buen exponente de los temas que vienen siendo objeto de la revista —y de los que seguirán siéndolo, en mayor o menor grado según el momento— y de la calidad profesional de sus autores: junto a los temas de los costes públicos de las políticas de vivienda, los desequilibrios, desigualdades y convergen-*

*cias territoriales o el análisis del impacto territorial de los problemas globales, se tratan temas de urbanismo histórico, medio ambiente urbano y recuperación del paisaje cultural de un Parque fluvial, entre otros.*

*Especial interés tiene una sección ya habitual, el Observatorio Inmobiliario, en la que el prestigioso economista D. Julio Rodríguez López analiza la evolución del mercado inmobiliario en los primeros meses del 2004, sección que esperamos ir completando con otros datos, estadísticas y análisis que permitan en cada momento tener un conocimiento cabal de lo que está pasando en el sector de la vivienda, del urbanismo, del suelo y del desarrollo territorial en España.*

*A los temas de especial interés en un momento determinado, se dedicarán periódicamente números monográficos, coordinados en cada caso por un experto en el correspondiente tema, que permitirán presentar conjuntamente opiniones y puntos de vista distintos, que enriquecerán el debate, aportando a investigadores, especialistas, técnicos y políticos, datos y análisis rigurosos y veraces.*

*Quiero finalmente, en el inicio de esta nueva etapa de la revista «CIUDAD Y TERRITORIO **Estudios Territoriales**», expresar mi agradecimiento a todos los funcionarios y colaboradores que han venido haciendo posible la ya larga trayectoria de la misma y, al mismo tiempo, invitar a todos los profesionales, investigadores y administraciones a colaborar en este ilusionante proyecto y a mantener con su apoyo su continuidad, mejorando si es posible el alto nivel de calidad ya alcanzado.*

*Madrid, verano 2004  
M.<sup>a</sup> ANTONIA TRUJILLO  
Ministra de Vivienda*

## Editorial

### «Por una liberalización del paradigma urbanístico español»

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

*El llamado en España «mundo del ladrillo» —expresado por las imparables subidas de precios del 'boom' inmobiliario o por frecuentes casos de sonadas corruptelas— no constituye una patología epidémica y transitoria de especulación inmobiliaria coyuntural, porque se hallase en manos de insidiosas tramas o en la cúspide de una anómala cresta de demanda de ciudadanos enfebrecidos por invertir en bienes inmuebles. Esta manera de verlo como un fenómeno de perversas complicidades y demandas insatisfechas puede hacer pensar que —desbaratadas aquéllas o saturadas éstas— todo vuelve a la normalidad con una suave bajada de precios de vivienda y suelo, reasumiéndose en una pasajera fiebre alcista... Enfoque, en todo caso, de reverencial sumisión ante las supuestas fuerzas inexcrutables del mercado que incapacitan para reaccionar a los que se encapuchan bajo su misteriosa «mano invisible».*

*El problema es bastante más profundo, pero localizable en el tiempo y en sus causas. Padece una grave patología en nuestro sistema jurídico-económico urbanístico que se ha convertido en un endemismo histórico, ya enquistado en nuestros hábitos del pensamiento económico desde hace, nada menos, que 48 años, allá en tiempos del franquismo autárquico. La dificultad para su esclarecimiento reside en que el aparato económico-político, los intereses ocultos y las espurias ideologías oscurecedoras de la realidad que ha generado el propio modelo aún vigente, siguen pesando demasiado en la mentalidad popular (que elogia la sagacidad del especulador inmobiliario) y prefieren dejar las cosas como han venido estando estos últimos cincuenta años, sin pretender que nada cambie, escudándose en el conservadurismo del que ya se ha llegado a llamar «modelo tradicional» urbanístico español. Remover estos lastres que agarrotan nuestro urbanismo desde hace ya tantos lustros para la imprescindible e históricamente inaplazable reestructuración y modernización del tejido inmobiliario español va a ser tarea muy dura y de vigor sostenido, requiriéndose dosis concentradas de didactismo y de explicaciones muy persuasivas.*

*Los males del presente vienen larvándose dentro de los presuntos logros del pasado, como esos aliens devoradores que viven del cuerpo parasitado. El alien es la mundialmente insólita «clasificación del suelo» española de los Planes de urbanismo, atribución jurídico-económica pro futuro de los valores añadidos al suelo que impone la legislación urbanística estatal, al inflar y perturbar inflacionariamente los valores reales de mer-*

\* Entiéndase paradigma como supramodelo o modelo de modelos.

cado de los terrenos en favor de los propietarios de los mismos, legitimando y legalizando la especulación. Véase su devastadora trascendencia.

Fue con la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 —madre de todas las leyes del suelo posteriores, que sólo han sido meras reformas de aquélla— cuando se inyectó en el sistema inmobiliario una «ley-remedio», un paliativo que ha sido un opiáceo somnífero. Con el objeto de suplir nuestra tradicional (ahora sí) carencia estructural de tejido empresarial capitalista e industrializado capaz de abordar la urbanización masiva de nuestras ciudades, en los despachos de la Comisaría del Plan de Madrid se fraguó el remedio urgente y excepcional en aquella postguerra de convertir en empresarios urbanizadores ‘forzosos’ de sus terrenos a los propietarios del suelo, a los rentistas de la decimonónica ‘clase propietaria’ terrateniente, grupo social que —si en un principio se opusiera a la reforma, por haber sido mucho mejor para ellos el siglo anterior, donde sin hacer nada ni pagar contribuciones podían apropiarse de todas las plusvalías creadas por la urbanización municipal de los ensanches y las reformas urbanas— ahora iban a tener que colaborar con el Régimen que les había ayudado con una Guerra civil.

La técnica jurídico-económica para invitar a participar directamente a los propietarios del suelo, ante la continuada carencia de empresarios capacitados, fue continuar con la obvia argumentación de que, si hasta ahora se habían venido beneficiando gratuitamente con el agio y especulación desatada de los solares que urbanizaba el propio ayuntamiento (que ya indignara a Cerdá en 1860-64 y que la legislación de ensanche posterior no quiso remediar), fuesen ellos mismos quienes, ahora sí (para eso y mucho más había ya una dictadura), se auto-financiasen agrupadamente la urbanización de sus propios terrenos y así legitimasen, con el costeamiento sobre sus hombros de parte de la urbanización, sus enormes beneficios como rentistas de viviendas. Como, por otro lado y sin muchos aspavientos, había estado ocurriendo con la reparcelación voluntaria entre los propietarios de las fincas desde la segunda mitad del siglo XIX en Alemania (Baulandumlegung), Francia (remembrement urbain), Japón (tochu kukaku-seiri) o Corea (desde los años 30), pero desconocido en UK o USA (land readjustment); incluso en la propia España (ideado por Cerdá en 1862, como mancomunidad de reparto) y aplicado de forma esporádica y voluntarista en Barcelona, Madrid y Bilbao en el último tercio del XIX. Pero en estas reparcelaciones voluntarias faltaba la seguridad jurídico-financiera que garantizase los préstamos de los bancos, imprescindibles para urbanizar los terrenos. ¿Cómo resolverlo?

El mecanismo —que empezara siendo un ingenioso artilugio técnico-financiero puesto en marcha con urgencia para reconstruir y ampliar las ciudades destruidas por la Guerra civil (muy en especial mediante el experimento de la prolongación de la entonces «Avenida del Generalísimo», hoy Paseo de la Castellana, en 1946-48)— iba a exigir la participación económica activa, por fin, de quienes habían estado enriqueciéndose con las plusvalías públicas sin contribuir en nada durante todo el siglo anterior; impuesto como incentivo para hacerles colaborar, acabó siendo arrojado y recubierto por los civilistas con un andamiaje improvisado y simplista, pero sofisticado.

La novedad jurídica fue hacerles entrega a los propietarios de suelo —a cambio de cooperar en las obras y ceder gratis su suelo— de una especie de «derecho natural a urbanizar» que manaba como por encanto en prolongación del ius aedificandi del derecho de propiedad fundiaria, como si emergiese naturalmente del mismo para apropiarse por el derecho de accesión (el romano y resolutorio superficie solo cedit) de todo lo que cayese o volase sobre él. Este enfoque es un caso insólito en todo el Derecho comparado. Esta medida de concederle al título de propiedad fundiaria, no tan sólo una facultad para proponer su urbanización, como otros empresarios cualesquiera, sino el derecho en exclusiva a urbanizar (a encargarse de hacer ellos las calles, infraestructuras, plazas, etc. y no sólo sus casas), iba a ir en claro detrimento de los empresarios industriales urbanizadores, promotores o constructores profesionales, a los que se convertía en meros contratistas de las obras de urbanización que ahora iban a ser encargadas y pagadas directamente por los terratenientes de su propio pecunio (¿caso de intrusismo profesional forzoso?). Pero,

y cuando los propietarios no tenían capital propio ni solvencia bancaria, ¿cómo financiaban las obras?

*Y aquí nos inyectan la fórmula estupefaciente más insólita y única en el mundo de la economía real que ninguno de esos mismos países jamás ha osado inyectarse en sus venas económicas. Por eso, por no inyectarse el alucinógeno remedio español, la reparcelación en ellos es residual, marginal, cede frente al papel dominante y la competitividad empresariales de los verdaderos urbanizadores, los promotores profesionales de la industria de la construcción de la ciudad moderna.*

*¿En qué consiste esta droga somnifera que ahora, tras tantos años de crear adicción, está ya enquistada en el sistema entero y que, al haber crecido éste haciéndose mucho más grande y complejo, lo corrompe convirtiéndose ya en una grave metástasis interna a la propia vieja solución precapitalista que entonces se articulara?*

*La solución vino desde una postura jurídica sólo posible bajo una dictadura con un régimen aconstitucional: presionar a los propietarios terratenientes, pero no ahogarles, premiándoles con enormes ventajas para que se convirtieran en empresarios auto-urbanizadores si colaboraban, y si no, expropiarles sin contemplaciones. Véase la secuencia de su génesis que se revive cada día hoy también:*

*Primero, amenazarles con la expropiación masiva de sectores completos (por un novísimo «interés social» añadido a la ya insuficiente «utilidad pública»), pero sabiendo y reconociendo siempre que no había capital público suficiente para afrontar ese paso, ni capacidad ni autoridad fiscal, ni empresarios para licitar en concesiones administrativas de su gestión indirecta (como se había hecho con las Gran Vías);*

*Segundo, para librarse de la enajenación forzosa, obligar a los propietarios a cooperar comprometiéndose en los gastos de urbanización y en ceder gratis todos los suelos necesarios, revistiéndolo legalmente como una carga y un deber ínsitos en el mismo derecho de propiedad (no es hasta el franquismo cuando emergerá pujante el concepto de «función social» de la propiedad). Semejante ficción jurídica es abordada insólitamente —en lugar de considerarles como empresarios que asumieran una inversión de capital, una mera facultad de iniciativa empresarial, de hacer o no hacer inversiones «empresariales» para legitimar un beneficio— convirtiendo lo que es una simple facultad de los propietarios a asociarse o no para hacer de empresarios subsidiarios en un deber o carga civilista de la propiedad, en tanto que tal, en un «deber positivo de hacer» en provecho de la comunidad;*

*Tercero, obligarles a edificar inmediatamente los solares, bajo amenaza de expropiación o subasta de los mismos (ley de solares: la especulación retenedora o «simple» ha sido siempre el móvil de todas las leyes urbanísticas en España, ya que la especulación «compleja» está en la base del modelo y es mas sutil);*

*Cuarto, finalmente, para que ese ‘deber de hacer’ no se convierta en una carga confiscatoria de su patrimonio rural (de escasa garantía para poder obtener un elevado préstamo bancario) y evitar así la acusación de estar impulsando una ‘conjura judeo-masónica’ de confiscación de la propiedad que tales medidas dictatoriales pudieran suponer, hubo que dotarles generosamente a los propietarios —y aquí radica la excepcionalidad de la continuidad del modelo— del incentivo y pingüe apoyo económico inusitado de garantizarles el capital-dinero necesario para la urbanización, del que carecían en tanto que propietarios; mas, ¿cómo garantizar que un regalo de un elevado valor económico patrimonial no sea una impresentable arbitrariedad y una manifiesta desigualdad?*

*Quinto, precisamente para eso se hizo la única ley especial de valoraciones urbanísticas del suelo en el mundo actual, para garantizar por escrito y vinculadamente lo que no está en el difuso mercado de las cosas, a saber, que los propietarios-empresarios que ‘han de soportar’ la nueva pesada carga del ‘deber de urbanizar’ manzanas completas, poseyeran ab initio un patrimonio real (por hipotecable, no por no ser virtual) con un valor inflado sobre el normal de mercado de ese mismo suelo (el aprovechamiento urbano promedio que eleva el suelo entre un 5.000 y un 10.000 %) y capaz de responder de los créditos precisos para las cuantiosas obras, mediante el invento del concepto jurídico-económico de la clasificación del suelo. Por este concepto —insólito en nuestro entorno cultural— los terrenos rústicos que en un futuro sean urbanizados, adquieren desde el prin-*

*cipio, concretado y otorgado por el acto de aprobación del Plan, un valor añadido virtual, urbanístico y expectante, fijo, objetivado y cierto, que viene expresamente determinado por dicha Ley del Suelo (LS de 12 de mayo de 1956), por cuanto la misma añade al suelo rústico el valor potencial y futuro del aprovechamiento urbano del uso e intensidad de las construcciones que sobre él potencialmente se podrían edificar (todo el valor añadido de repercusión del suelo pasa a ser patrimonial del propietario fundiario).*

*Concepto jurídico-económico este de la «clasificación» del suelo, por su parte, que emerge arrasador como un poderoso tsunami que con su gigantesca ola lo inundase todo, inyectando una ideología completamente contraria al justiprecio que exige la vigente Ley de Expropiación Forzosa, recién aprobada un año y medio antes (LEF de 16 de diciembre de 1954) y, en este sentido, plenamente concorde con todas las demás leyes expropiatorias del mundo. Por ella se mantiene el ponderado y justo principio de que las tasaciones del valor se harán «sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plan» que legitime dicha expropiación, ni tampoco las plusvalías «previsibles para el futuro» (artº 36.1) Mayor contradicción es inimaginable en el mismo régimen político, legislador y legislatura... siendo esa exactamente la raíz histórica de la abrumadora jurisprudencia de valoraciones de suelo rústico que se siguen pronunciando contra las obras del AVE, de carreteras, ampliaciones de aeropuertos y demás obras públicas en pleno campo, por las que se están repartiendo sobrevaloraciones urbanísticas, no sólo técnica sino éticamente injustificables a terrenos rústicos no urbanizables. La clasificación del suelo se impone ex post, no por su lógica urbanística en el plan, sino por el valor subyacente que añade al terreno, sirviendo también para lo contrario: para exigir sobre-justiprecios urbanísticos a posteriori a todo suelo que se destine a cualquier uso o dominio público mediante una extrapolación distorsionante del principio del «reparto equitativo de cargas y beneficios» de todo. La apropiación privada de las plusvalías públicas prevalece, en todo caso, sobre el plan y por encima de la misma Ley.*

*Sexto, mas la garantía legal de esa clasificación jurídica del suelo con dichas consecuencias económicas implica que los Planes generales han de ser vinculantes en su clasificación del suelo municipal para otorgar la necesaria seguridad jurídica en el tráfico económico de los préstamos hipotecarios; lo que les hace deterministas, garantistas, inflexibles y fijistas, como ningún otro planeamiento europeo comparable. Aunque eso sí, capaces de recibir centenares de modificaciones puntuales para ajustarlos, trozo a trozo, a las demandas de las necesidades variopintas incrementalistas y aleatorias, deformando así el Plan soñado por la vía de las recalificaciones discretas.*

*El círculo vicioso del estupefaciente nacional de la adormidera de conciencias está cerrado: dinero fácil, garantías bancarias seguras, valores seguros y firmemente especulativos; y, como mínimo resultado, las cesiones gratuitas de suelo para equipamientos y para el misérrimo diez por ciento del valor añadido por el plan es lo único que sacan los entes municipales. Más algún convenio urbanístico que se presente repartiéndose el plusvalor a medias con la propiedad... Y los normales ciudadanos usuarios de la ciudad ¿qué sacan? ... Las viviendas con precios en imparable ascenso, logrando que España alcance el más alto esfuerzo familiar de acceso a la vivienda de toda Europa (7,24 años pagando la renta familiar íntegra para obtener una vivienda media o un esfuerzo financiero bruto del 40 % del sueldo durante 20 años).*

*La novedad económica fue construirse, al efecto y para el caso, la aberración contradictoria de una pretendida certidumbre económica en las valoraciones inmobiliarias, mediante la excusa intervencionista de la objetivación del valor del suelo mediante la consolidación de la renta expectante por sus llamados valores urbanístico, expectante y comercial, arrojando con ellos todos los precios especulativos del mercado y dándoles legalidad plena (otorgándoselo a priori lo sacaban, pues, del mercado, que es la esencia de la incertidumbre). Todo ello vestido bajo el paraguas cómplice de una tranquilizante y apaciguante 'seguridad jurídica' que pusiera orden en el caótico 'tráfico jurídico' de los justiprecios, como imponiendo el 'nuevo orden' del Nuevo Estado también en el 'caos' del mercado. Y todas las leyes reformadas posteriores han mantenido el valor urbanístico futurible y virtual como valor añadido al suelo, aunque variasen sus denominaciones, clases y categorías.*

*Lo trascendente es que ese valor seguro añadido por el Plan mediante la discrecional clasificación o reclasificación del suelo por los Planes municipales de urbanismo —que así determinan de forma vinculante lo que ‘debe ser urbanizado’ (urbanizable), con qué usos y con cuánta densidad— les convierte a los propietarios de ese suelo en dueños efectivos de un derecho graciosamente otorgado a la cosa suelo que, por ello, encierra un elevado valor de capital público (creado con y por el propio plan municipal), real e hipotecable, que es inmediatamente patrimonializado por su propietario con la aprobación del Plan (es indiferente, por marginal, que sea el 85, el 90 ó el 100% de las plusvalías futuras de la actuación, el problema es conceptual)*

*Como este valor añadido por el Plan se otorga vinculado al derecho de propiedad del suelo (no al empresario urbanizador que es el que sabe hacerlo y arriesgarse), puede venderse y revenderse desde el día siguiente por el valor económico neto recién regalado, con plusvalías del orden de 50 a 100 veces (del 5.000 al 10.000 %) del valor que tuviera el suelo rústico originario, sin que el propietario haya movido un músculo ni invertido un euro. Depende de la cantidad de valor que represente el aprovechamiento urbanístico promedio (edificabilidad por uso, institución virtual expresiva del valor añadido) que les regale el Plan discrecionalmente a los propietarios de cada sector y del coste de las obras de urbanización a deducir. Por eso, desde 1956, ha habido que hacer cuatro leyes sucesivas de régimen y valoraciones del suelo que legalizaran garantizándola jurídica y económicamente la distorsión que ese valor virtual expectante introduce en el mercado real de las cosas. Ingeniosa manera «a la española» que se insertó para respaldar económicamente a quienes no tienen ni capital, ni solvencia industrial, pero se les pasa la «carga» de urbanizar en nombre de la colectividad, y que ningún otro país del mundo se ha atrevido a inyectarse en su economía-ficción.*

*Al propietario le cae del cielo, de la noche a la mañana, un capital público del que se hace dueño de inmediato, sin más contrapartida futura que pagar la urbanización y ceder gratis al Municipio los suelos de uso público que no puede ya vender. Es el finamente llamado «enriquecimiento injusto» (unearned o windfall benefit, «beneficio caído con el viento», «inmerecido o inesperado golpe de fortuna caída del cielo», le dicen los ingleses, más poéticos).*

*El otorgamiento o atribución a la propiedad de ese capital es un regalo al titular del dominio, no un préstamo con devolución, ni siquiera queda condicionada su efectividad o el derecho a su patrimonialización a que se inicien las obras o se realicen las inversiones precisas que lo justifiquen, ni a que se auditen sus gastos con tal masiva financiación pública por delante. No. Es graciable por el Plan municipal, el único que puede clasificar y calificar suelo. Es una subvención legal objetiva que se otorga directa, económica y jurídicamente vinculada al derecho de propiedad fundiaria (cuestión ésta de su esquivia naturaleza de subvención encubierta a un propietario que está planteando objeciones en los tribunales europeos). Graciosa donación, pues, que el Plan justifica por sí y ante sí mismo, sin requerir demostrar la necesidad u oportunidad en interés general de cada uno de los nuevos desarrollos urbanísticos propuestos, ni de los rascacielos de diseño de autor que incluye, ni de los fuertes costes sociales que externaliza sin equilibrar con contraprestaciones sociales que garanticen su sostenibilidad global.*

*El principio constitucional de que la comunidad participará en las plusvalías generadas por la acción pública es exactamente el principio que nutre el de proporcionalidad costes/beneficios sociales. Si además constatamos que en España tenemos la única Constitución que dice que para «garantizar el derecho a una vivienda digna» a todos los españoles «los poderes públicos deberán regular las normas y usos del suelo para impedir la especulación» (artº 47 CE), se exige que el objetivo del entero urbanismo que garantice ese derecho a la vivienda deberá ser el de impedir la especulación (no paliarla o suavizarla o participar en ella); por lo que podremos juzgar la grave desviación ética, política y económica en que estamos sumidos con esta ley respecto al rotundo mandato constitucional.*

*El regalo con la reclasificación reside en que no se le piden cuentas ni justificantes de cómo y en qué haya invertido ese capital público otorgado para las obras de urbanización, que suele sobrepasar con mucho, sin tope alguno, la cantidad imprescindible para*

acometer todas las obras precisas exigidas y limitadas por ley. La recalificación del suelo urbano con torres o con varias plantas más de las existentes, sin embargo, es un regalo neto del 100% del valor añadido por el Plan municipal sobre el aprovechamiento existente, ya que al ser urbano no hay que gastar nada en obras de nueva urbanización (que era la legitimación del regalo del aprovechamiento). Así puede recuperarse el resto (el beneficio neto) en inversiones ajenas a las finalidades urbanísticas del proyecto que crea su valor y razón de ser, como enjugar deudas, pagar traslados y relocalizaciones de empresas, comprar helicópteros, futbolistas galácticos, incluso dar de sobra para empedrar con mármoles los paseos marítimos de la playa.

Este es el origen de la perversión radical del endemismo histórico del «mundo del ladrillo» español. Es demasiado tentador el dinero fácil que este sistema engendra. Y el dinero fácil genera corrupción en una creciente bola de nieve que gira y gira desde hace ya 48 años. Y no pueden hacer nada las legislaciones autonómicas, porque la competencia legislativa plena está, por ahora, residenciada en el Estado. Mientras no se reforme esa Ley del Suelo precapitalista, retardataria del desarrollo económico empresarial y ético de este país, ley absolutamente sorprendente en el mundo entero, que desde hace medio siglo seguimos inyectándonos, la especulación urbanística seguirá legalizada y será un atractor de toda laya de corruptelas. Y esta reforma supone que se liberalice, no con el simplismo neoliberal-anarco-desregulador de urbanizar todo el suelo imaginable —que es por naturaleza un soporte escaso y frágil (eso es suicida, como se veía en el número anterior de CyTET)—, sino la entera estructura económica rural-agraria de terratenientes en que se apoya, haciendo que los operadores o agentes urbanizadores empresariales puedan competir entre sí en el proceso concurrencial que les es propio en una economía de mercado no intervencionista, como mínimo, simplemente como sucede en todos los demás países europeos (\*\*).

Lo que sí podremos ver ahora, tras las recientes elecciones generales y con justificada esperanza, es que los dos partidos de la izquierda al unísono ya pusieron el año pasado encima de la mesa del Congreso de los Diputados sendas propuestas de ley, en gran modo convergentes, y el decidido compromiso del nuevo Gobierno de revisar la ya vieja ley del suelo estatal, esperando que puedan darse los pasos imprescindibles para acabar con cincuenta años de un anómalo paradigma de intervencionismo y especulación urbanística legalizada y se introduzca, esta vez de verdad, la irrenunciable liberalización verdadera de su estructura económica.

\*\*\*

1. El panorama de los trabajos seleccionados en este número se inicia —por su más amplio enfoque y globalidad— con el del Profesor del Departamento de Geografía de la Universidad de Santiago de Compostela, Dr. Antonio DOVAL ADÁN sobre «El impacto territorial de los problemas globales: un análisis geográfico» donde reflexiona sobre la naturaleza y dimensión espacial de los grandes problemas geopolíticos y económicos del analfabetismo, los conflictos bélicos y las disputas territoriales, el narcotráfico y las redes internacionales de delincuencia y terrorismo, así como la contaminación y degradación del medio ambiente que ponen en peligro la estabilidad del mundo actual, además de generar tensiones y profundos impactos territoriales.

2. La Dra. economista M<sup>a</sup> Ángeles SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, del Departamento de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Granada, con su artículo sobre «Los desequilibrios territoriales de España» aborda las disparidades regionales en PIB per cápita y productividad de España en el periodo 1955-1998, observándose que la productividad es uno de los factores explicativos de las divergencias interterritoriales.

\*\* Para quien dude tomasianamente o se pregunte cómo es posible que no se haya acometido antes la corrección estructural de este inusitado modelo urbanístico de la legislación franquista, puede remitirse a los trabajos que,

desde hace ya más de una década, venimos publicando en las revistas especializadas (p. ej., ver CyTET 95-96, 1993) denunciando esta «supraestructura ideológica disfrazada de estructura urbanística».

3. En un estudio de enfoque análogo, «Aplicación de algunas técnicas para el análisis de la desigualdad y la convergencia de las regiones españolas: 1980-2001», el profesor Dr. José Daniel BUENDÍA AZORÍN, del Departamento de Economía Aplicada, Facultad de Economía y Empresa de la Universidad de Murcia, examina los procesos de convergencia-divergencia regional de la renta por habitante y productividad en las Comunidades españolas durante los últimos 21 años mediante diversas técnicas econométricas.

4. En el trabajo de la profesora Dra. M<sup>ª</sup> Teresa SÁNCHEZ MARTÍNEZ del Departamento de Economía Aplicada de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada, sobre «El coste de la política de vivienda: un análisis a través de las distintas Administraciones Públicas», se muestra cómo el prolongado proceso de expansión entre 1997-2002 —que ha inducido una fuerte subida en los precios de la vivienda, transmitida de inmediato al suelo, y que ha provocado un descenso brusco en la producción de viviendas protegidas— ha venido acompañado de una relajación de las políticas públicas de vivienda, con dotaciones presupuestarias que han ido disminuyendo de forma progresiva, situando a España en los niveles comparativos más bajos del gasto público destinado a vivienda de toda Europa.

5. En el trabajo sobre «Economía, ley y política en el urbanismo comercial francés (1973-2003): claves en la lectura de Tanguy, Chetochine y Mény», el geógrafo y urbanista Luis E. ARRIBAS desvela las instituciones fundamentales del urbanismo comercial en Francia a través de la lectura crítica de estos tres autores, permitiéndole investigar la proporción en que en el sistema urbanístico-económico en la práctica se materializan los enfoques teóricos de las instituciones legales, económicas y políticas que ellos describen.

6. El historiador Dr. Arsenio MORENO MENDOZA, de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, en su estudio «Úbeda en el siglo XVI y sus plazas de mercado: una aproximación histórica y urbanística» nos analiza la secuencia de intervenciones públicas municipales del XVI que transformaron las plazas medievales con fuerte función comercial y carácter más comunal que las plazas reservadas al patriciado aristocrático.

7. En el trabajo sobre «La recuperación del paisaje cultural como un proceso abierto: el caso del Parque Fluvial Colonias del Llobregat» el Dr. arquitecto Pere VALL CASAS expone el caso de este parque donde ensaya un método de intervención, acorde con la complejidad de estas áreas, con un enfoque más dinámico y propositivo, interpretando estratégicamente el paisaje cultural como una red de recursos e itinerarios y de pequeños proyectos a impulsar.

8. Finalmente, en el artículo de la «Distribución del arbolado urbano en la ciudad de Fuenlabrada y su contribución a la calidad del aire», el Dr. Ingeniero de Montes, Juan VILELA LOZANO, de la Universidad Politécnica de Madrid, estudia la distribución del arbolado urbano en Fuenlabrada (Madrid) y su contribución a la sostenibilidad medioambiental con ayuda de un modelo informático para determinar sus efectos en la depuración de la contaminación atmosférica de la ciudad, ayudando a instrumentar los objetivos de desarrollo sostenible, especialmente de calidad del aire.

9. En la habitual Sección del Observatorio Inmobiliario de nuestro experto el Dr. economista Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ sobre «El mercado inmobiliario en los primeros meses de 2004: nuevos descensos de los tipos de interés» nos vuelve a poner frente a los espectaculares datos de la imparable subida de precios de la vivienda en España, que ya sitúa el esfuerzo familiar para acceder a ella en la cota más alta de los últimos 13 años examinados, destacando por Comunidades las posiciones insostenibles de Madrid, Baleares, País Vasco y Cataluña, las regiones de más altas rentas familiares y, por ende, más elevados precios medios (entre 2.500 y 1.850 euros/m<sup>2</sup>), que alcanzan ya entre cuotas desde casi el 60% al 50% anual de la renta familiar media desviadas para pagar la hipoteca de la vivienda de precio medio durante 20 años, y entre 10,5 y 8,76 años, respectivamente, consumiendo la renta familiar íntegra en la compra de esa misma vivienda de precio medio, mostrando que la vivienda se ha convertido en España para muchos en un activo más de su cartera de valores adquirida como inversión especulativa de la bolsa de capitales, poniendo muy difícil las políticas públicas para garantizar

*aquel derecho constitucional.*

*En la sección «Internacional», nuestros corresponsales en Argentina, tanto Nora CLICHEVSKY, sobre nuevos instrumentos legales para captar las plusvalías urbanísticas, como Ruben PESCI, sobre la ciudad polinuclear de las 'centralidades distribuidas', abordan aspectos económicos y funcionales de la ciudad. Desde Brasil, Roberto SEGRE, describe la cruel utopía de las ciudades americanas reflejada en una exposición reciente en Bruselas; mientras Arturo ALMANDOZ, desde Venezuela, nos informa del I Coloquio venezolano sobre historiografía urbana con una extensa bibliografía.*

*La documentación de la «Memoria histórica» recoge un proyecto de ley inédito (tras el de Pérez Guerra del número anterior) del Ministro de Gobernación Joaquín Ruiz Jiménez de 1916, miembro del gobierno liberal de Romanones, proponiendo otra solución más moderna al acuciante problema de chabolismo extensivo del llamado extrarradio de Madrid. En este proyecto de ley se introduce por vez primera la propuesta alternativa a la expropiación parcial de las grandes avenidas (lo que llamaríamos hoy las grandes redes municipales), cual es la expropiación total de sectores o polígonos completos con —y esto es lo más novedoso— una radical municipalización del suelo a perpetuidad, con cesiones de uso temporal. Esta sería la misma idea estatalista que posteriormente acariciaría el franquismo de la postguerra civil para la urbanización de los ensanches en sus primeros borradores legislativos; que luego, la que sería la Ley del Suelo de 1956, acabaría por hacer completamente lo contrario, como se ha intentado mostrar al inicio de este editorial. Mas esos cambios y giros políticos serán abordados más adelante.*

*Javier GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO  
Director de CYTET*