

LA NECESARIA E IMPORTANTE REFLEXIÓN ECONÓMICA SOBRE EL URBANISMO Y LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Luis Torroglosa Martínez

Jefe de Servicio de Urbanismo Diputación de Valladolid.

Blanca Marín Ferreiro

Socia-Directora Proyectos de Actuaciones Urbanas, SLP. Valencia

Miquel Morell Deltell

Agustí Jover Armensol

Socios de PROMO Assessors Consultors, SAP. Barcelona

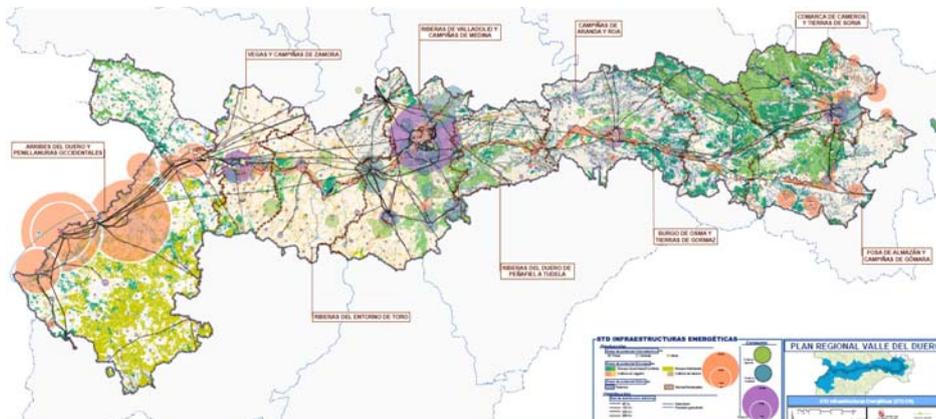
RESUMEN

El presente artículo aborda los contenidos económicos y financieros del urbanismo, y apunta nuevas bases económicas y financieras para el planeamiento urbanístico desde el estallido de la burbuja inmobiliaria. El urbanismo tiene una clara incidencia en la actividad productiva y en el desarrollo económico de un territorio, y la mayor parte de sus contenidos económicos y financieros se canalizan a través del Informe de Sostenibilidad Económica y de la Memoria de Viabilidad Económica. A partir del análisis de estos contenidos y de su relevancia e impacto en el planeamiento urbanístico, el artículo apunta una serie de retos de origen económico al que el bagaje urbanístico de nuestro país le es difícil hoy dar respuesta (la diversidad de retos territoriales, el paso del tiempo, la producción de vivienda asequible, la perspectiva urbanística, y los nuevos modelos de evaluación económica).

1. DEFINICIÓN DE URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Desde el punto de vista doctrinal, ya que ninguna normativa ha establecido de forma clara y concisa su definición, debemos entender el *urbanismo* como la disciplina que tiene por objeto la ordenación del territorio y como fundamento el establecimiento del uso racional del espacio físico, pero siempre considerando como elemento nuclear al ciudadano en convivencia.

Conviene asimismo concretar el término *ordenación del territorio* por los múltiples enfoques que se le está dando a su concepción. De forma global, se puede entender como el conjunto de criterios, normas y planes que regulan la ocupación y el uso del suelo con el fin de conseguir una adecuada relación entre territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras. En este sentido, la Carta Europea de Ordenación del Territorio la ha definido como "la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad".



Nota: Los cuatro autores son miembros del Grupo de Trabajo de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Consejo General de Economistas.

Los objetivos genéricos de ambos conceptos son similares. Entre otros, debemos destacar, el equilibrio del espacio fundamentalmente público, la localización e intensidad de las áreas residenciales, la adecuación y eficiencia de los suelos de usos productivos, la dotación de infraestructuras y equipamientos estructurantes para una prestación integral de los servicios, la gestión responsable de los recursos naturales y la utilización racional del territorio, pero la gran diferencia entre urbanismo y ordenación del territorio la encontramos en su ámbito de actuación. El urbanismo tiene un marcado carácter municipal, aunque obviamente su entorno condiciona el modelo territorial diseñado. Sin embargo, la ordenación del territorio tiene un área de intervención no sujeta a límites administrativos, y en ese contexto podemos analizar y planificar espacios en un ámbito, según los casos, supramunicipal, comarcal, regional, nacional e incluso transfronterizo.

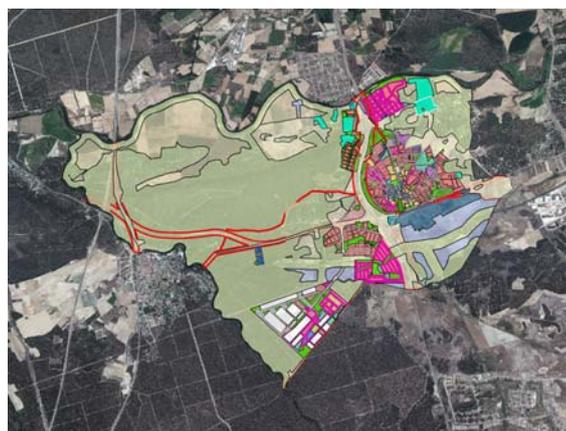
2. LA APORTACIÓN ECONÓMICA AL URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

El urbanismo y la ordenación del territorio en la actualidad son parte de las principales ocupaciones y preocupaciones de la actividad de la Administración Local y Autonómica, y deben contemplarse siempre en un contexto multidisciplinar y poliédrico por quienes trabajan y reflexionan sobre sus diferentes dinámicas. Deben aportar sus habilidades, entre otros, los profesionales de la arquitectura, de la ingeniería, de la labor jurídica, de la geografía, de la sociología, del medioambiente, del patrimonio y la arqueología, etc., y por supuesto, de la *economía*.

Todas las acciones o actuaciones propuestas en la ordenación y planificación del espacio físico, recogidas en las determinaciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico y de ordenación territorial, deben venir arropadas por un análisis realista programado en el tiempo (cuándo) de las inversiones necesarias (cuánto) y de cuáles son las fuentes de financiación disponible (quién).

En el ámbito urbanístico tenemos que tener presente que en sus tres momentos secuenciales de planificación, gestión e intervención en el uso y mercado del suelo, debe existir una necesaria reflexión económica que ofrezca unas reales posibilidades de llevar a efecto lo pretendido. No podemos obviar que el urbanismo tiene una clara incidencia en la actividad productiva y en el desarrollo económico local, arterias suministradoras de la economía de una región o de un país.

El componente económico y financiero de un Plan es un aspecto necesario e importante en la planificación del territorio, pero se le debe dar un marco de referencia equilibrado que canalice con eficiencia el modelo propuesto. No parece razonable la presentación de Planes o modificaciones de éstos, donde imperen exclusivamente las variables mercantilistas. Por el contrario, no puede sustentarse una planificación idílica de inversiones en infraestructuras y equipamientos que no puedan ser realizadas en coste y financiación real programada, financiación en muchas ocasiones fuera del alcance de la propia Administración competente.



En este sentido ya se ha pronunciado la doctrina jurisprudencial, expresando en diferentes sentencias del Tribunal Supremo y más recientemente de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, que los Estudios Económicos “*son esenciales con el fin de evitar planeamientos ilusorios que no respondan a reales posibilidades económicas que aseguren su ejecución, pues el primer dato que garantiza esta ejecución es reflejar en el Plan cuál va a ser el coste de la urbanización proyectada y una vez fijado éste, cuáles son los medios económicos-financieros disponibles para cubrir ese coste y que deberán quedar afectos a la ejecución del mismo*”. Bajo esta línea argumental, se está respondiendo a una viciosa práctica administrativa que tiende a trivializar la exigencia del documento y sus contenidos. Cada vez más vamos conociendo Sentencias que anulan íntegramente el instrumento de planeamiento urbanístico al no incorporar el documento de Estudio Económico y/o Informe de Sostenibilidad Económica o que los contenidos de éstos no son clarividentes a las determinaciones del Plan.

3. DOCUMENTOS NORMATIVOS DE CALADO ECONÓMICO

La totalidad de la normativa de suelo y urbanística vigente, tanto estatal como autonómica, exigen en su texto la obligatoriedad de incorporar documentalmente en los instrumentos de planeamiento, tanto general como de desarrollo, y en las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, un análisis de pensamiento económico y financiero. Independientemente de la terminología que cada legislación autonómica utiliza, las propuestas del Plan deben plasmarse en los siguientes documentos, que tienen estructura y objetivos diferentes: Informe económico y financiero, Informe de sostenibilidad económica y Memoria de viabilidad económica.

El *Estudio Económico* de los instrumentos de planeamiento urbanístico general, debe recoger la programación, valoración y financiación de sus objetivos y propuestas, en especial en cuanto a la ejecución de los sistemas generales (o redes públicas, según la terminología acuñada por cada legislación autonómica) y demás dotaciones urbanísticas públicas. Asimismo, el Estudio Económico de los instrumentos de planeamiento urbanístico de desarrollo deberá tener un contenido que justifique la viabilidad económica de la operación urbanística.

El *Informe o Memoria de Sostenibilidad Económica*, recogido con carácter básico en la vigente Ley de Suelo, debe establecer una relación equilibrada entre los ingresos susceptibles de percibir por la actividad que genere la actuación de transformación y los costes que afectan a las Administraciones Públicas, principalmente municipal, que se deriven por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras o la puesta en marcha de los servicios, al desarrollar la correspondiente actuación de urbanización. Es decir, debemos demostrar analíticamente que los ingresos, fundamentalmente tributarios (IBI, IAE, IVTM, ICIO, IIVNU, tasas, etc.) que se pueden obtener por el desarrollo de un Sector o ámbito espacial son suficientes como para cubrir los costes de conservación y mantenimiento de las infraestructuras y servicios necesarios que se deben prestar a los ciudadanos (limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos, transporte público, seguridad, reposición de infraestructuras, equipamientos y actividades, etc.), una vez recibida la urbanización por el Ayuntamiento.

Debe recordarse que cuando la legislación urbanística permite que un instrumento de planeamiento urbanístico general establezca directamente la ordenación detallada de su sector o ámbito espacial, independientemente del Estudio Económico que avale la inversión y financiación, debe incorporar también el Informe de Sostenibilidad Económica que garantice el equilibrio de gastos e ingresos de la actuación de transformación urbanística, así como justificar la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.



Por último, la reciente Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, en su artículo 11 de aplicación básica, recoge que la ordenación y ejecución de estas actuaciones requerirá la realización, con carácter previo, de una *Memoria* que asegure su *viabilidad económica*, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación.

Es conveniente destacar, que estos diferentes documentos de carácter económico no solo son necesarios para cumplir formalmente una norma, sino que son importantes porque los están demandando el mercado y sus contenidos deben dar respuesta a todos los agentes intervinientes, desde planificadores a operadores y por supuesto, a los ciudadanos.

4. EL ESTUDIO ECONÓMICO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.

Los estudios de naturaleza económica de la ordenación urbana han sido tradicionales en el sistema urbanístico español aunque sus finalidades y contenidos han experimentado una importante evolución en los últimos años.

Con la primera Ley estatal denominada del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 aparece el primigenio *Estudio Económico-financiero* como un documento obligatorio para los instrumentos de planeamiento urbanístico que tiene por objeto justificar la disposición de medios económico-financieros para asegurar la ejecución de las previsiones de la ordenación y la afección de éstos a la ejecución del Plan.



Posteriormente, tanto la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1975 (TR 1976) con su Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978, como la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1990 (TR 1992), mantuvieron la obligatoriedad de incorporar un *Estudio Económico y Financiero* en la documentación del instrumento, que estableciera la evaluación económica de la ejecución de las actuaciones correspondientes a la estructura general y orgánica del territorio, así como la determinación del carácter público o privado de las inversiones a realizar para la ejecución de las previsiones del Plan.

El *Estudio Económico*, por tanto, se ha conformado como un documento descriptivo que informa sobre el importe de las inversiones de la transformación urbana e identifica el sujeto responsable de su financiación. Y, aunque con alguna singularidad de orden menor y terminología similar, este contenido ha sido recogido por la totalidad de la normativa autonómica en materia de suelo y urbanismo.

5. EL INFORME DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA

Los estudios de *sostenibilidad económica* tienen su antecedente más remoto en Indianápolis, en el año 1933 donde R. Clyde White realizó el primer análisis ingresos-costes municipales de un barrio de 1.500 habitantes, concluyendo que los ingresos municipales del espacio urbano analizado tan sólo permitían financiar un 12,20% de los costes municipales por la prestación de los servicios públicos a sus habitantes.

Este primer análisis respondió a la necesidad de los ayuntamientos americanos de racionalizar los costes públicos ante la acusada insuficiencia financiera sufrida durante la *Gran Depresión*, tras el *crack* de la bolsa neoyorkina de 1929.

Aunque los estudios de ingresos-costes experimentaron una importante evolución a lo largo del siglo XX, especialmente en EE.UU., expandiéndose desde el análisis de las operaciones de reforma interior hasta el impacto económico de los diferentes modelos de ocupación del territorio, la relación del urbanismo con las haciendas públicas no llegará a España hasta el año 2007 y no como una necesidad manifestada por los Ayuntamientos, sino que surge de la mano de la legislación urbanística estatal.

La Ley 8/2007 de Suelo y, posteriormente, el Texto Refundido de la Ley de Suelo (TRLR8) establecen la necesidad de ponderar el impacto de las actuaciones de urbanización en las Haciendas Públicas, por la implantación y mantenimiento de las nuevas infraestructuras y la puesta en marcha o prestación de los servicios resultantes.

Con el Informe de Sostenibilidad Económica la ordenación urbanística y la producción de nueva ciudad y la regeneración y renovación urbanas han quedado indefectiblemente vinculadas a las finanzas públicas municipales, en relación con su participación en el proceso de urbanización y, sobre todo, en el posterior mantenimiento y conservación del espacio urbano.

Así, de acuerdo con la normativa vigente, los instrumentos de ordenación evaluarán el impacto de las actuaciones de nueva urbanización o de renovación sobre las cuentas de las administraciones públicas responsables de la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras y de la puesta en marcha y prestación de los servicios urbanos resultantes.



Los *Informes de Sostenibilidad Económica* se conforman, así, como una herramienta de la política urbanística que ofrece información al planificador para la toma de decisiones sobre el modelo urbano del municipio y el dimensionado de las actuaciones, teniendo en consideración el mercado inmobiliario local, la capacidad financiera, el endeudamiento, la fiscalidad y demás variables económicas y presupuestarias del Ayuntamiento correspondiente.

De esta manera, las decisiones de ordenación urbana tendrán en consideración los recursos económicos disponibles y los que comprometerá en el futuro, ampliando la perspectiva desde el corto plazo en el que la percepción pública y ciudadana puede ser positiva (generación de empleo, actividad económica y riqueza en los municipios, además de las plusvalías y beneficios para particulares y Sector Público) para evaluar las repercusiones sobre las cuentas públicas de la fase de post-urbanización.

En términos generales, se puede afirmar que las memorias de sostenibilidad económica realizan un análisis de ingreso-coste que resulta especialmente útil para:

- Ponderar el impacto económico y decidir entre modelos urbanos alternativos (ciudad compacta versus ciudad dispersa).
- Identificar y cuantificar las externalidades generadas por determinados modelos de ocupación del territorio.
- Dimensionar las actuaciones urbanísticas y programar su desarrollo temporal, reduciendo el riesgo de producción de "ciudades fantasma".
- Mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos públicos.

Por otra parte, si atendemos a las intervenciones en el suelo urbano, el análisis de la sostenibilidad económica de las actuaciones en la ciudad preexistente se regula en la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas. En este caso, los contenidos se modifican ligeramente, pues lo que se analiza es el impacto de la actuación sobre las haciendas públicas considerando el "*diferencial*" entre la situación previa a la operación urbana y la posterior y, adicionalmente, identifica a los sujetos responsables de costear las redes públicas y evalúa la capacidad pública para asegurar la financiación y el mantenimiento de las redes públicas que deban ser sufragadas por la Administración.

En definitiva, todas las actuaciones de urbanización, tanto de nueva creación como de renovación urbana, han de ser económicamente sostenibles. El planeamiento deberá tener en consideración los recursos económicos públicos necesarios, tanto en la fase de inversión como la posterior de explotación, para definir la ordenación urbanística, el modelo de ocupación del territorio propuesto, el dimensionado de las nuevas transformaciones y para aprobar las actuaciones de renovación urbana.



6. LA MEMORIA DE VIABILIDAD ECONÓMICA DE LA REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS

El urbanismo español contemporáneo ha presentado un patrón desarrollista, volcado sobre todo en la creación de nueva ciudad. El crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello y propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada. El urbanismo sostenible se concibe desde la Unión Europea como aquel que trata el suelo como un recurso valioso pues, además de ser un activo económico, es un recurso natural, escaso y no renovable.

La Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas pretende establecer un marco normativo favorable a las operaciones en la ciudad existente y facilitar su viabilidad técnica y económica. Este último aspecto es objeto de análisis mediante la redacción de la Memoria de Viabilidad Económica reguladas en el artículo 11 de la norma.

De acuerdo a ello, las actuaciones de renovación urbana que comporten un cambio de situación en lo que afecta a los parámetros urbanísticos entre una situación originaria y otra propuesta, tienen que formular una *Memoria de Viabilidad Económica* que analice la factibilidad y rentabilidad económica de la actuación resultante de la nueva propuesta.

La Memoria de Viabilidad Económica, a diferencia de los Informes de Sostenibilidad Económica, focaliza su atención en la inversión que realizan los operadores particulares durante el proceso de transformación urbana, acotando el análisis a la fase de ejecución y a los recursos privados.

Debe señalarse que la Memoria de Viabilidad Económica ha adquirido una especial relevancia, al tratarse de un documento preceptivo que deberá acompañar a las operaciones de renovación y regeneración urbana y, sobre todo, por ser considerado como el instrumento que legitima la aplicación de reglas excepcionales para asegurar que la operación sea viable.

La Memoria de Viabilidad Económica a que se refiere la Ley 8/2013 incorporará, al menos, los siguientes contenidos:

- Un estudio comparado de los parámetros urbanísticos propuestos y de los existentes, con identificación de las determinaciones urbanísticas básicas referidas a edificabilidad, usos y tipologías edificatorias y redes públicas que habría que modificar. La memoria analizará en concreto las modificaciones sobre incremento de edificabilidad o densidad, o introducción de nuevo uso, así como la posible utilización del suelo, vuelo y subsuelo de forma diferenciada,

para lograr un mayor acercamiento al equilibrio económico, o a la rentabilidad de la operación.

- Las determinaciones económicas básicas relativas a los valores de repercusión de cada uso urbanístico propuesto, estimación del importe de la inversión, incluyendo, tanto las ayudas públicas, directas e indirectas, como las indemnizaciones correspondientes.
- El análisis de la inversión que pueda atraer la actuación y la justificación de que la misma es capaz de generar ingresos suficientes para financiar la mayor parte del coste de la transformación física propuesta, garantizando el menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares, medido en cualquier caso, dentro de los límites del deber legal de conservación.
- El análisis referido en el párrafo anterior hará constar, en su caso, la posible participación de empresas prestadoras de servicios energéticos, de abastecimiento de agua, o de telecomunicaciones, cuando asuman el compromiso de formar parte de la gestión, mediante la financiación de la red de infraestructuras que les competa, o la financiación de la operación por medio de ahorros amortizables en el tiempo.
- El horizonte temporal que, en su caso, sea preciso para garantizar la amortización de las inversiones y la financiación de la operación.

Asegurar hoy la viabilidad de las actuaciones urbanas no sólo responde a la lógica económica de las inversiones, sino que se conforma como un requerimiento legal, particularmente en las operaciones de renovación urbana, para asegurar la existencia de recursos financieros suficientes que permitan abordar la operación o, alternativamente, justificar las modificaciones de los parámetros urbanísticos para conseguir la viabilidad de la actuación.

7. NUEVOS PARADIGMAS ECONÓMICOS

El estallido de la burbuja inmobiliaria el año 2007 cambió por completo las reglas de juego de la actividad inmobiliaria y los escenarios del sector en el corto, medio y largo plazo. Los pilares en los que se sustentó el sector hasta el año 2007 (abundancia de recursos financieros, expectativas de crecimiento ilimitado de precios y demanda interna final ilimitada) se han desmoronado como un castillo de naipes.

La crisis de la deuda y la exigencia de mayores garantías y controles de las entidades financieras abocan a una afluencia a cuentagotas del crédito hacia el inmobiliario. Nuevos mercados de financiación se abren al sector pero solo accesibles para quienes se adapten a los nuevos requerimientos. El paro y las desigualdades sociales cosechados en esta etapa, han generado una demanda interna débil y con síntomas de recuperación no en el corto aunque previsiblemente sí en el largo plazo.

El espejismo de precios con capacidad de crecimiento ilimitado, alentado por una ingente afluencia de recursos financieros a un coste irrisorio y períodos de amortización inimaginables durante las últimas décadas del siglo XX, generó un urbanismo que parecía ser capaz de engullir todo el escándalo de costes que se le imputaban y más.

Pero tras el estallido de la burbuja, el espejismo ha desaparecido pero las secuelas las hemos pagado y las pagaremos durante años. Una de las secuelas que aquí interesa comentar (por cuanto incide de lleno en el objeto de los informes de viabilidad económica y financiera del planeamiento urbanístico) es el urbanismo redactado y aprobado durante la burbuja inmobiliaria y que, tan a

menudo, parece inviable porque ni los precios ni los ritmos de absorción del mercado volverán a ser los de antes, ni el marco de financiación de las inversiones urbanísticas es el que fue.

Y llegamos a lo que hoy es habitual en todas partes: las modificaciones del planeamiento urbanístico motivadas por la inviabilidad del planeamiento urbanístico vigente.

El ciclo de transformación del suelo y su edificación comprende un período dilatado de tiempo. A menudo, los proyectos iniciados en tiempos del ciclo alcista pueden incorporar hipótesis de costes (entre ellos, el suelo) solo compatibles con los escenarios de precios de burbuja. El riesgo de poder mantener y recuperar el valor en balance de determinados activos como el suelo, no justifica la viabilidad o inviabilidad del urbanismo sino que constituye el coste del riesgo de quien asume una actividad económica sujeta a las reglas de mercado. En otras palabras, la inviabilidad del urbanismo nunca puede justificarse en base a que los márgenes actuales no son los de la burbuja (ganar menos de lo esperado) sino en que los márgenes actuales son negativos (entrar en pérdidas).



Si nuestro sistema económico no socializa las ganancias de un proyecto urbanístico, tampoco puede socializar las pérdidas cuando estas no derivan de los parámetros urbanísticos sino de los riesgos incurridos por el promotor. Cuando, pasada la burbuja, el mercado vacía el valor del suelo de su cotización como activo financiero, la resistencia al ajuste no hace más que alargar y retrasar la recuperación. Es verdad que este ajuste se está produciendo, pero también se teme el poder que, desde informaciones sesgadas e interesadas o desde los balances, se presione al alza los precios del suelo para mejorar los estados financieros y balances de situación, cosa muy distinta a la mejora del sector.

Pero, a fuerza de ser sinceros, no deja de ser un argumento débil en términos políticos, cuando nuestro sector financiero se ha saneado socializando las pérdidas.

A pesar de la enorme importancia de lo que acabamos de apuntar, la inviabilidad del planeamiento urbanístico vigente suele admitirse sin ni tan solo entrar en el análisis de la causa y proponiendo de manera espontánea el aumento de techo edificable, aumentos de densidad o recortando cargas; es decir, modificando los parámetros físicos de las actuaciones urbanísticas o recortando las aportaciones al estado del bienestar.

Huelga decir que, a menudo, el bagaje económico y financiero suele brillar por su ausencia. Se trata de advertir el rumbo que puede tomar el urbanismo cuando se prescinde del conocimiento en materia económica y financiera.

Los análisis económicos y financieros de los proyectos urbanísticos ponen de manifiesto que, cuando la demanda y los precios son débiles y el proyecto urbanístico es expansivo, el factor tiempo y

el coste de capital, pasan a ser factores claves para recomponer la viabilidad de antiguos proyectos urbanísticos.

De ahí que los economistas especialistas en la materia, reclamemos la enorme importancia que tienen hoy los estudios de viabilidad y sostenibilidad económica y financiera, aportemos el valor añadido del análisis económico a la hora de afrontar el diseño, la planificación y la ordenación de las transformaciones urbanísticas, y evitemos la automática densificación urbana como única solución ante una actuación urbanística considerada hoy económicamente inviable.

En este sentido, continuar pensando la viabilidad económica y financiera de las operaciones urbanísticas únicamente en términos físicos, puede resultar en algunos casos poner en cuestión una propuesta pertinente y lógica desde un punto de vista urbanístico y de interés público que, en determinadas condiciones, también podría llegar a ser viable y factible sin haber de poner en cuestión su fundamento original (por ejemplo, reordenando la propuesta urbanística para acompañar inversiones y retornos).

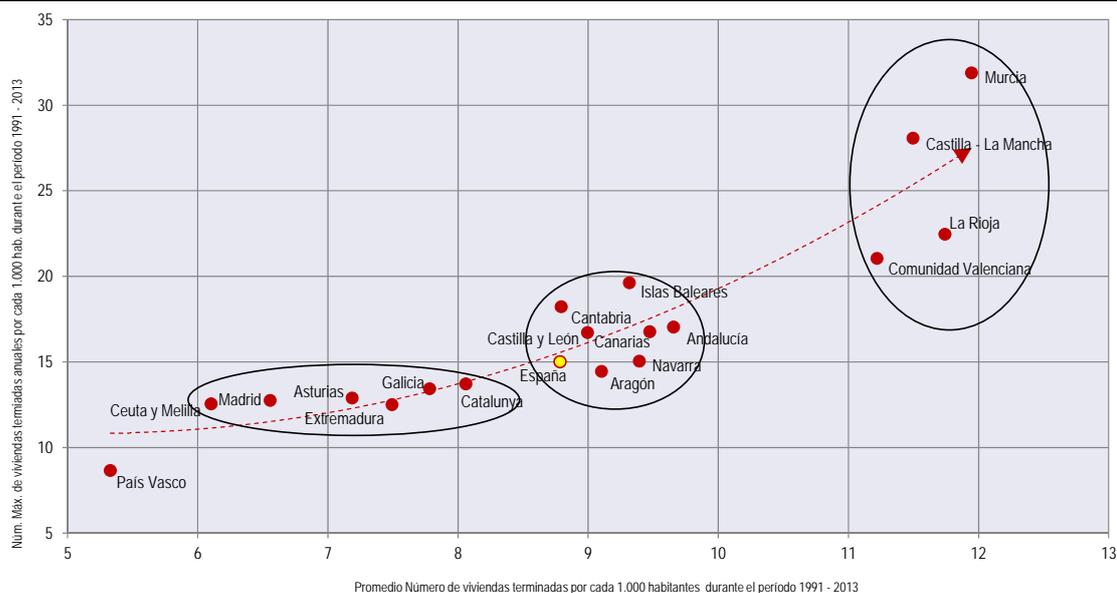
El urbanismo lleva a costas una parte importante del estado del bienestar (zonas verdes, equipamientos, infraestructuras, suelo para vivienda social, etc.) de manera que modificar alegremente los parámetros físicos del urbanismo antes de analizar otras soluciones de viabilidad de contenido más financiero, constituye una irresponsabilidad que nuestra sociedad no se puede permitir.

El análisis económico ayuda a formular un urbanismo más eficiente, pero no todos los problemas se resuelven directamente desde la disciplina económica, aunque sí están relacionados con ella. Hay desajustes en nuestro bagaje urbanístico que requieren decididos cambios de rumbo para poder afrontar los nuevos paradigmas urbanísticos. Nos referimos a la adaptabilidad del marco urbanístico a la diversidad de retos territoriales y al paso del tiempo, a la prioridad de producir vivienda asequible para los crecientes segmentos de población excluida o con riesgo de exclusión, a la imperiosa necesidad de incorporar prospectiva urbanística eficiente y nuevos modelos de evaluación económica.

8. UN MARCO LEGAL ACORDE CON LA DIVERSIDAD TERRITORIAL

El territorio físico presenta características y retos diversos, y a menudo contrapuestos. Tenemos ámbitos metropolitanos en los que la burbuja se manifestó en precios y cantidades (Castilla La Mancha y la Comunidad Valenciana, por ejemplo) frente a otros ámbitos donde los precios siguieron la espiral pero no así las cantidades de viviendas terminadas (País Vasco). Y lo mismo podemos decir de zonas no metropolitanas: zonas turísticas donde la burbuja se cebó en cantidades y precios (costa del Mediterráneo), frente a zonas sin este atractivo donde las cantidades no se alteraron de manera tan agudizada (algunos ámbitos metropolitanos colmatados) pero sí los precios. La diversidad de territorios apuntada junto con las distintas tradiciones urbanísticas de las CC.AA. han dado como resultado territorios donde, en el pasado reciente, se ha producido enormes excedentes de producto terminado frente a otros territorios donde no se han producido excedentes significativos.

Caracterización de la oferta de viviendas acabadas por CC.AA.: Un territorio diverso y heterogéneo



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Fomento

De lo anterior, se deduce que los retos actuales del urbanismo son tan diferentes como lo es el mosaico de nuestro territorio y el comportamiento poliédrico de los distintos mercados.

En este sentido, resultaría conveniente romper con la visión homogénea y estandarizada del territorio. Tanto desde el punto de vista físico, como también desde el punto de vista económico, no todo es reproducible en cualquier lugar y no todas las determinaciones que el marco legal urbanístico estipula para los diferentes regímenes urbanísticos del suelo pueden asumirse siempre y en todo el territorio por igual.

Aceptar esta diversidad territorial es empezar a reconocer que el llamado urbanismo de talla única para todo el territorio no tiene porqué traducirse en un uso eficiente del territorio (en tanto en cuanto que maximización del activo y capital territorial que le son propios a un territorio determinado, asumiendo que el suelo es un recurso escaso, no reproducible y no sustituible).

La diversidad de territorios implica *per se* diversidad de retos. Profundizar en una regulación urbanística que permita priorizar entre los diferentes componentes del interés público es avanzar tanto en la viabilidad económica y financiera de las actuaciones de transformación urbanística, como avanzar en el uso racional y eficiente del territorio.

Los problemas que afloran las transformaciones urbanísticas de nuestro territorio son y serán cada vez más complejos y diversos y, por consiguiente, las soluciones también deben ser también complejas y diversas.

Frente a esta compleja realidad, la legislación básica del Estado en materia de suelo ha tratado de establecer unas reglas comunes iguales para todo el territorio sin margen para adaptarse a la diversidad de situaciones y retos (por ejemplo, la rigidez de las reservas de suelo destinado a vivienda social, los usos admitidos en suelo rural, la rigidez a la hora de determinar los deberes de la promoción en actuaciones de transformación, la estrechez de las actuaciones de dotación, etc.).

Y a otra escala, las CC.AA. han actuado, en general, con igual rigidez estableciendo idénticos instrumentos de planeamiento, idénticos estándares urbanísticos para gestionar un suelo con retos muy

distintos (por ejemplo, el trato que recibe el suelo urbano o urbanizable es prácticamente idéntico, también es igual el trato que recibe un suelo en un municipio rural que en un municipio metropolitano, un suelo con vocación turística que un suelo con vocación de residencia permanente, etc.).



La prolífica promulgación de leyes base y de legislación urbanística autonómica durante el último decenio nos ha legado un cúmulo de interferencias y duplicidades que acaban configurando una jungla normativa y de gestión (urbanismo opaco) y unas obligaciones igualitarias y de talla única para cualquier actuación urbanística sólo asumibles con precios elevados de mercado y demanda ilimitada. La nueva normalidad, hace inasumible este marco legal.

Si el urbanismo del futuro debe poner el acento en la renovación de la ciudad consolidada, tal como se explicita en la Ley 8/2013, de 26 de julio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, es preciso incorporar márgenes de adaptabilidad de la norma y diversificar los instrumentos de planeamiento urbanístico que permitan afrontar la diversidad de retos que plantea la renovación de la ciudad construida.

9. PROFUNDIZAR EN LA PROSPECTIVA URBANÍSTICA, INCORPORANDO NUEVOS MODELOS DE EVALUACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA LA TOMA DE DECISIONES

Conocer bien el mercado, tanto la oferta como la demanda, constituye una condición sin la cual sería aconsejable que nadie se aventurara a formular y desarrollar el planeamiento. Conocer el mercado permite interpretar los movimientos a lo largo del tiempo y evaluar la capacidad de aguante de un planeamiento. En otras palabras, sin prospectiva urbanística, es difícil confiar que el planeamiento urbanístico se adapte al transcurso del tiempo.

Hemos de profundizar en la capacidad del planeamiento urbanístico general de dar respuesta a una demanda cada vez más difusa y cambiante a lo largo del tiempo (tanto la demanda de usos residenciales como la demanda de suelo para actividad económica).

Caminar sin prospectiva y los instrumentos que la hagan posible (por ejemplo, bases estadísticas que reflejen la realidad de mercado de nuestro entorno, aprovechar el entorno digital y la emergencia de las nuevas fuentes de información y sus herramientas operativas, ya aplicadas en otros ámbitos profesionales pero no usuales en el ámbito del urbanismo, etc.) ayuda a no ver el riesgo en períodos en que el mercado inmobiliario entra en un proceso de elevada volatilidad y a realizar análisis empíricos con intervalos de confianza débiles.

El economista británico Lionel Charles Robbins ya manifestó el año 1932, en plena resaca del crack del 29, que la economía es la ciencia que relaciona unos recursos escasos con unas necesidades ilimitadas. Hayamos ya superado hoy el tsunami de la crisis económica en nuestro país, lo que es evidente es que la escasez de recursos a la que nos enfrentamos requiere la obligación de tener criterio para priorizar y racionalizar las inversiones estratégicas de carácter territorial.

Instrumentos generalmente aceptados y en algunos casos de obligado cumplimiento en países de nuestro entorno, como el análisis coste-beneficio, el análisis input-output, etc., que ayudan a optimizar la toma de decisiones, aún no han sido aplicados de forma usual en nuestro país. Y ya va siendo hora de que, en este ámbito, trabajemos como lo hacen los países de economías avanzadas.

Se trata de, en función de los proyectos a abordar, la necesidad de introducir variables y metodologías no estrictamente evaluadas bajo únicamente el prisma de la rentabilidad financiera a la hora de evaluar la bondad o no de cualquier inversión económica de envergadura a cargo del público (incorporación de variables cualitativas de tipo medioambiental, paisajísticas, de prevención de riesgos, de salud, recreativos, etc.). En este ámbito, queda mucho camino por recorrer en el ámbito del urbanismo y del planeamiento urbanístico.