

Ponencia Cursos Verano 09 UPV sobre Buena práctica partenariado público – privado en la gestión de suelo ante una situación de crisis económica

0. Breve resumen de la ponencia

La crisis económica y financiera supone una buena oportunidad para reflexionar sobre la esencia propia del Urbanismo, lo que a su vez impone una reflexión sobre los orígenes de esta disciplina y las opciones legislativas adoptadas desde entonces, opciones que están íntimamente relacionadas con los problemas a los que se les intenta dar respuesta.

La crisis económica y financiera impone hoy entonces la reflexión sobre cuáles son los retos a los que debe responder el Urbanismo en su conjunto y la real acomodación a los instrumentos hoy existentes en la planificación y la gestión de suelo y la edificación.

Desde este punto de vista conviene reflexionar sobre la evolución del concepto mismo de plusvalía urbanística que ha supuesto el eje vertebrador de la ciencia urbanística desde sus orígenes. Finalmente, se concluirá cómo se ha pasado de una situación en que la plusvalía urbanística y el interés público municipal eran coincidentes a otro escenario económico de crisis de financiación en el que ambos conceptos se distancian de forma irremediable.

Finalmente, se propondrán una serie de medidas a modo de propuestas de carácter práctico para hacer frente desde las instancias públicas – y muy particularmente desde lo municipal – a estos nuevos retos planteados para la actividad urbanística. Todo ello pasa por la concentración de los esfuerzos públicos en la actividad urbanizadora y transformadora del territorio de forma convenida con el sector empresarial promotor y abandonando la tradicional preocupación por la retribución de la propiedad del suelo.

1. Una reflexión previa sobre nuestro modelo.

Primera actuación urbanística según J. García-Bellido. Derribo de las murallas de la ciudad de Barcelona y que fue financiada con derechos económicos sobre la edificabilidad de solares resultantes.

Rasgos característicos del sistema urbanístico español. Consagrados en LS 1956

- a. Protagonismo del propietario de suelo
- b. Papel pasivo de la Administración Pública
- c. Mecánica de funcionamiento.
 1. Se asocia la edificabilidad a la propiedad del suelo
 2. La Administración convierte al propietario en urbanizador

3. El propietario de suelo financia la obra de urbanización con la edificabilidad para entregar la misma a la Administración
4. La actividad urbanizadora no se conceptúa como una iniciativa económica independiente y separada de la propiedad del suelo

d. Requerimientos del sistema

1. La plusvalía urbanística tiene que tener entidad suficiente para financiar los costes asociados a la actividad (Ayuntamiento)
2. El propietario tiene que asumir la iniciativa urbanística (sistemas de gestión públicos como remedio)
3. Hay que velar por el hecho de que la plusvalía no se materialice ex-ante del cumplimiento de sus deberes urbanísticos por el propietario (sistema de valoraciones legal del suelo)
4. La operación tiene que poder ser financiada por un tercero ya que supone un adelanto de dinero contra un beneficio futuro (para esto no hay remediación)

e. ¿Cómo hemos estado funcionando?

1. En contextos económicos recesivos, donde la plusvalía no existe la Administración Pública ha asumido el esfuerzo económico sobre todo a partir de la cesión de suelos públicos para la regeneración o recualificación de la ciudad (ABANDOIBARRA, AMEZOLA, etc.)
2. En contextos económicos expansivos, la plusvalía urbanística ha financiado el interés público (soterramientos de infraestructuras, etc.). La "ciudad" se resiente tanto por las densidades habilitadas, por pérdida de espacios públicos, etc.

2. ¿Estamos sólo ante otra crisis coyuntural económico-financiera o nos estamos aproximando a otro modelo urbanístico diferente?

a. Nuevos requerimientos urbanísticos. Nuevos planteamientos, debates

a. La sostenibilidad ambiental

1. Movilidad sostenible en la ciudad
2. Eficiencia energética y sostenibilidad de la edificación
3. Urbanización sostenible (reciclaje, etc.),
4. Regeneración – no reforma interior de higienización - de suelo urbano céntrico. Descontaminación, traslado de actividades, realojamiento, etc.
5. Reflexión sobre la estandarización de edificabilidades máximas y mínimas, necesidad de dotaciones públicas asociadas a la nueva edificabilidad, etc.
6. Protección de suelos no urbanizables para preservarlos del proceso urbanizador (valores paisajísticos, valores naturalísticos, afcción de legislación sectorial, etc.)
7. Requerimientos de la preservación del medio ambiente urbano. Protección urbanística de la estructura de

comercial del pequeño comercio frente a grandes implantaciones, la necesidad de actuaciones de dotación / obtención de suelos intersticiales en suelo urbano, etc.

- b. El problema de suelo para actividades económicas y residencial
 1. La Ordenación Territorial como modelo de expansión. Tanto en cuánto hay que crecer como por dónde hay que crecer
 2. Problema para encontrar suelo que sea apto y esté localizado para nuevos desarrollos urbanísticos. Las infraestructuras necesarias. Problemas de movilidad.
 3. Ocupación de suelo residencial versus la rehabilitación de la vivienda y la ocupación de vivienda vacía
 4. La preferencia por la mixtificación y convivencia de usos urbanísticos frente a la zonificación homogénea tradicional

- c. Desde la Ciudad de los Planes a la Ciudad de los Ciudadanos
 1. Participación Ciudadana en PGOU
 2. Mapa de la Ciudad Prohibida
 3. Dinámicas entre vida de barrios – centro de la ciudad. La escala del barrio-ciudad.

b. Crisis inmobiliaria y crisis del modelo de financiación ¿Quién paga la factura? Afirmaciones provocadoras

- a. La plusvalía urbanística no puede financiar el coste de la nueva ciudad. El espacio urbano tiene serias dificultades para acoger una edificabilidad urbanística económicamente suficiente como para afrontar los nuevos requerimientos de la urbanización

- b. La alta volatilidad del mercado inmobiliario (residencial) pone en serio riesgo la financiación de operaciones. Simulaciones del residencial como VPP. Y para eso, no hay muchas alternativas.

- c. No obstante, el interés público urbanístico sigue subsistiendo aunque ya no necesariamente es rentable y las actuaciones previstas en los PGOU deben llevarse adelante pero.. ¿cómo?

3. Propuestas para un (posible) cambio de modelo

Si la plusvalía urbanística es menor y las cargas asociadas a esa plusvalía son constantes (y difícilmente financiadas por el sector privado) hay que empezar a asumir lo siguiente:

1. Si la plusvalía urbanística merma económicamente, el planificador deberá hacer un ejercicio de realismo en el planteamiento de las operaciones. La seriedad de los estudios económico-financieros. Los productos de venta de "precio tasado" deben cuidar su justa acomodación a la estructura de costes. Propuesta de modelización variable en función de los costes de urbanización de las viviendas protegidas.
2. La plusvalía urbanística no puede económicamente soportar la actividad urbanística, empezando por la retribución de la propiedad del suelo – al menos de la misma forma que hasta ahora -. Los suelos públicos son los primeros que deben asumir esta condición.
3. Las Administraciones Públicas, o sus sociedades adscritas, explotadoras de servicios públicos no pueden exigir a la ciudadanía que la inversión y mejora de sus infraestructuras se practique sólo por vía de la explotación económica de plusvalías urbanísticas asociadas a la rasante. Por esta vía se está exigiendo la retribución desmesurada de la propiedad del suelo.
4. Desagregación del concepto de propiedad (I). Si la condición de la iniciativa urbanística por parte de la propiedad del suelo es su retribución, habrá que deslindar de una vez por todas la actividad urbanística (urbanizadora) de la propiedad del suelo asumiendo la Administración Pública (preferentemente la municipal) el liderazgo de las operaciones de urbanización.
5. Desagregación del concepto de propiedad (II). Las posibilidades de la explotación urbanística independiente de las superficies bajo rasante. Complejos inmobiliarios.
6. No obstante, la estructura administrativa municipal no siempre va a responder adecuadamente a las necesidades de asumir el liderazgo de las operaciones urbanísticas. Búsqueda de otras fórmulas de cooperación mancomunada o consorciada para la gestión. Ejemplo, mancomunidades de sociedades urbanísticas para fomento de la rehabilitación, la gestión de suelo industrial, etc.
7. Nueva propuesta de distribución de esfuerzos en la gestión. Fórmulas de colaboración público – privada. (Cuadro)
 - a. Reservar el sistema de expropiación forzosa para las operaciones urbanísticas con signo negativo. Convenios inter-administrativos.
 - b. En operaciones que lleven aparejado un proceso de reparcelación:
 - i. Cuando hay iniciativa privada en marcha (Concertación). El Ayuntamiento debe actuar como facilitador y mediador de las operaciones económico- financieras entre propietarios en las Juntas (ejemplo de Vitoria – Gasteiz).

- ii. Cuando no hay iniciativa privada mayoritaria en marcha (actuar por agente urbanizador o por vía de cooperación).
 1. Deslindar la actividad urbanizadora de la propiedad del suelo. Sistemas de reparcelación forzosa. La importancia de los coeficientes de homogeneización.
 2. La Administración Municipal convoca un concurso de agente urbanizador privado otorgando al mismo tiempo al urbanizador ciertos privilegios (pago de la urbanización en parcela residenciando las mismas en las parcelas VPP, asegurando el cobro por parte de propietarios morosos, etc.)
 3. Las Administraciones Públicas no aplican los recursos presupuestarios para la compra de suelo urbanizado, sino que destinan estas cantidades económicas para facilitar la financiación de la urbanización y, por esta vía, obtener la edificabilidad urbanística en permuta por las cantidades aportadas (vid. artículo 48.4).
 4. Así mismo, de forma alternativa, los Ayuntamientos pueden solicitar préstamos para la financiación de la urbanización poniendo como garantía hipotecaria las futuras edificabilidades a obtener por la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas.
 5. En un ejemplo de una operación de tamaño grande (1.000 viviendas) el valor de las parcelas a percibir por el Ayuntamiento en virtud de su 15% da lugar a la cobertura económica de aproximadamente el 55% de la totalidad de las cargas de urbanización. Esta aportación supone un incremento de la presencia municipal en aprox. el 28% de la actuación.
 6. En cualquier caso, no parece probable en ningún supuesto contemplado que el Ayuntamiento pueda estar en condiciones de asumir económicamente de manera íntegra el total de las cargas de urbanización permutando las mismas por parcelas urbanísticas (ni aun completando el crédito solicitado con aportes presupuestarios propios). Por ello, la colaboración público-privada parece la fórmula más óptima.

Resumen de posibles sistemas de colaboración público - privadas

Urbanización	Financiación privada	Financiación pública	Otras sinergias posibles
Concertación	Totalidad Voluntario Parcial Forzoso	No participación Aporte del artículo 48.4 (presupuesto o crédito)	Mediador en financiación de cuotas de urbanización Requerimiento de avales
Agente urbanizador	Totalidad Voluntario Parcial concertado por convenio	No participación Aporte del artículo 48.4 (presupuesto o crédito)	Mediador en financiación de cuotas de urbanización Localización de las parcelas VPP Requerimiento de avales
Cooperación	No participación Parcial Voluntario (AIU)	Totalidad Forzoso Reparcelación Forzosa (presupuesto o crédito)	Aplazamiento en el pago de cuotas de urbanización Localización de las parcelas VPP
Expropiación	No participación Parcial Voluntario (Beneficiario o liberación de la expropiación)	Totalidad Forzoso Reparcelación Forzosa (presupuesto o crédito)	Convenio de designación de beneficiario (avales, etc.) Liberación de bienes y derechos de la expropiación (convenio de adhesión)

VALOR DEL SUELO						
Superficie del Ámbito (m2)	316148					
Valor del suelo (€/m2)	474	796	645	410	491	571

Ventas por producto:	305.247.040,00 €	62.218.519,20 €	75.939.139,67 €	14.739.090,16 €	129.096.537,43 €	15.660.124,70 €	16.289.520,00 €	451.000,00 €
Ventas totales:	1.070.293.971,15 €		5% s/ventas:	53.514.698,56 €				
Ventas por producto - Bp - Gp	234.124.479,68 €	47.721.604,23 €	69.636.191,07 €	13.515.745,67 €	109.344.767,20 €	13.264.125,62 €	12.494.061,84 €	345.000,00 €
Ventas totales - Bp - Gp	846.097.743,32 €							
Costes por producto por m2c antes de financieros:	1.168,44 €	467,38 €	974,76 €	451,75 €	1.059,94 €	467,38 €	344,97 €	
Costes por producto antes de financieros:	109.809.991,20 €	23.718.958,10 €	45.804.089,88 €	11.463.026,30 €	49.806.674,58 €	11.859.479,05 €	5.403.233,78 €	219.000,00 €
Costes de construcción totales antes de financieros	477.485.435,29 €							
Coste suelo	251.621.369,52 €		3% s/suelo+urb.	60.389.128,69 €	(3% sobre suelo 8 años)			
Coste urbanización	100.625.616,30 €			12.075.073,96 €	(3% sobre urbanización 4 años)			

Ventas-Bp-Gp-Cc antes de financieros	Vrsbruto antes de financ.	267.986.691,73 €	
	Vrsbruto después de financ.	195.522.489,09 €	618,45 €

financieros LKS 5% sobre Cem???	16.365.322,21 €MAL
financieros 5% Y 4% sobre ventas	51.160.349,64 €BIEN

Coste suelo	251.621.369,52 €	60.389.128,69 €3% sobre suelo 8 años	
Coste urbanización (+31 m€)	132.091.001,10 €	15.850.920,13 €3% sobre urbanización 4 años	
Ventas-Bp-Gp-Cc antes de financieros	Vrsbruto antes de financ.	267.986.691,73 €	
	Vrsbruto después de financ.	191.746.642,91 €	606,51 €

EJERCICIO REPARCELACION FORZOSA

Valor imputable al 15%	55.291.846	Derechos Ayto	Aportación 48.4
% Cobertura urbanización	54,9%		28,3% de la totalidad del ámbito
Aportación presupuestaria	10.000.000		
	9,9%		5,1% de la totalidad del ámbito

