

Vivienda inaccesible y urbanismo en crisis

¿Tienen solución?

GERARDO ROGER FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ

PRÓLOGO
CRISTINA NARBONA RUÍZ

**Si quieres adquirir esta
obra haz click aquí**



III ARANZADI

© Gerardo Roger Fernández Fernández, 2026
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Serrano Galvache 26
28033 Madrid
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: 2026

Depósito Legal: M-23382-2026

ISBN versión impresa: 978-84-1085-988-3

ISBN versión electrónica: 978-84-1085-989-0

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRO-DUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Si quieres adquirir esta
obra haz click aquí



Índice General

	<i><u>Página</u></i>
PRÓLOGO	19
INTRODUCCIÓN	23
CAPÍTULO PRIMERO	
EL MARCO LEGISLATIVO ESPAÑOL	29
Primera Parte	29
1. <i>Del paleourbanismo a la crisis del 2008</i>	29
1.1. Consideraciones Generales Previas.....	29
1.2. Singularidad originaria del SUE	31
1.3. El Propietario de Suelo como genuino «pro- ductor de Ciudad»	33
1.4. La Consolidación de los Principios Básicos del SUE. La Primera Ley del Suelo de 1956 (LS/56)	37
1.5. la Reforma de la LS/56. El TRLS/76	39
1.5.1. Desagregación del Urbanizable en dos categorías	39
1.5.2. «La Lotería del Planeamiento»: el Aprovechamiento Medio	40
1.5.3. El Deber da Participación Pública en las Plusvalías.....	42
1.6. El Urbanismo durante la Transición Democrá- tica	44



1.6.1.	Legislaciones Autonómicas de Referencia.....	44
1.6.2.	Legislaciones Estatales	45
Segunda Parte		48
1.7.	<i>De la crisis del 2008 al marco legislativo actual</i>	48
1.8.	<i>Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. El Código Urbanístico vigente, TRLS/15</i>	50
1.8.1.	Principios Generales Básicos directivos del TRLS/15.....	50
1.8.2.	La Concepción del Suelo en el TRLS/15	51
1.8.3.	Distribución Público-Privada de las Plusvalías Urbanas	52
1.8.4.	Reserva de Suelo para Vivienda Protegida ...	53
1.8.5.	Régimen de Valoración del Suelo.....	53
1.8.6.	La Rehabilitación y Regeneración Urbanas. La Gestión en la Ciudad Consolidada	55

CAPÍTULO SEGUNDO

PROBLEMAS QUE LASTRAN GRAVEMENTE LA ORDENACIÓN RACIONAL DEL URBANISMO Y LA SATISFACCIÓN DEL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA VIVIENDA		57
2. Introducción a los problemas.		57
2.1.	<i>Consideraciones Generales Previas</i>	57
2.2.	<i>El Marco Constitucional de Referencia.</i>	58
2.2.1.	El Mandato a Garantizar el Derecho a la Vivienda.....	59
2.2.2.	La Ordenación del Suelo desde el Interés General	59
2.2.3.	El Mandato a Impedir la Especulación del Suelo	61



	<i>Página</i>
2.2.4. El Deber de Participar en las Plusvalías que genera el propio Planeamiento	62
2.3. <i>Identificación de los Problemas derivados del Incumplimiento (o del Insuficiente Cumplimiento) de las Cuatro Disposiciones establecidas en el Artículo 47 CE</i>	62

CAPÍTULO TERCERO

LA HIPERBUROCRACIA QUE AFECTA AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO. LA INJUSTIFICABLE PARAFERNALIA DE LOS INFORMES SECTORIALES . . .	65
--	----

Primera Parte	66
--------------------------------	----

3. <i>Problemas estructurales que lastran al Planeamiento Urbanístico</i>	66
3.1. Razones que explican el actual Descrédito del Urbanismo	66
3.2. Hipertrofia Procedimental del Planeamiento Urbanístico	67
3.2.1. Alternativas de Ordenación	70
3.2.2. Procedimiento de Consultas a las Instituciones Afectadas	70
3.2.3. Incoherente Aplicación Generalizada de las EATE	70
3.2.4. Procedimiento Establecido para las EATE	71
3.3. «Propuestas Remediales» para paliar la Hipertrofia Procedimental que presenta el Urbanismo en la actualidad	72
3.3.1. Recuperación Procedimental en la Formulación y Tramitación del Planeamiento Urbano	72
3.3.2. Subsunción de los Informes Sectoriales en un único Informe Colegiado y Coordinado	77



Segunda Parte. Necesidad de reenfocar el Planeamiento Urbanístico a su ámbito metropolitano.....	79
3.4. <i>La Imprescindible Planificación Metropolitana</i>	79
3.4.1. Consideraciones Socioeconómicas Previas ...	79
3.4.2. Razones de la Reticencia a la Planificación Supramunicipal	80
3.4.3. Solución Urbanística al Problema.....	81
Tercera Parte.....	85
3.5. <i>La comprometida situación del litoral costero.....</i>	85
3.5.1. Características Singulares de la Costa Española.....	85
3.5.2. Diagnóstico de la Situación en la Franja Costera	86
3.5.3. Marco Legislativo y Normativo Vigente	88
3.5.4. Regulación Urbanística en las Zonas	90
3.5.5. Controversia en la Definición del Concepto de «Pantalla Arquitectónica»	91
3.5.6. Conflictos Jurídico-urbanísticos entre la Vivienda y el Dominio Público	101
3.5.7. Conclusiones Relativas a la Comprometida Ordenación del Litoral versus Situación de la Vivienda	103
3.6. <i>Reflexión Final y Propuesta de Ordenación Paliativa ..</i>	104

CAPÍTULO CUARTO

LA COMPLEJA GESTIÓN EN LA CIUDAD

CONSOLIDADA.....	107
4. Los imprescindibles instrumentos de intervención en la Gestión del Suelo Urbano. Las Actuaciones de Dotación y los Complejos Inmobiliarios	107
Primera Parte	108
4.1. <i>Las Actuaciones de Dotación.....</i>	108



	<i><u>Página</u></i>
4.1.1. La Deficiente Gestión en el Suelo Urbano. La Regulación de la «desarrollista» LS/98 y sus negativas Consecuencias	109
4.1.2. La nueva regulación de las Actuaciones de Dotación, AdD	113
4.1.3. Régimen de Gestión y Equidistribución aplicable a las AdD	115
4.1.4. Determinación de la reserva de Suelo Dotacional, SDOT	116
4.1.5. Conclusiones Generales derivadas de las AdD	123
Segunda Parte. Los Complejos Inmobiliarios. Régimen jurídico-urbanístico de los mismos y aplicación conjunta con las actuaciones dotación	124
4.2. <i>Consideraciones Previas</i>	124
4.2.1. Los Complejos Inmobiliarios	124
4.2.2. Constitución de Complejos Inmobiliarios en régimen de Actuaciones de Dotación	125
4.2.3. Ejemplo de aplicación del «tándem CI-AdD» ..	135
4.2.4. Conclusión Final	148
Tercera Parte.	149
4.3. <i>Actuación singular de rehabilitación destinada a la recuperación de la Eficiencia Energética y la Accesibilidad Universal mediante una ADD</i>	149
4.3.1. Consideraciones Previas	149
4.3.2. Descripción de la Actuación de Rehabilitación	149
4.3.3. Promoción y Financiación de la Actuación de Rehabilitación	151
4.3.4. Cumplimiento de la Normativa Vigente	153
4.3.5. Conclusiones	154



CAPÍTULO QUINTO

CONTROL LEGAL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO Y DE LA VIVIENDA 155

5. El mandato constitucional a impedir la especulación ..	155
5.1. <i>Consideraciones Generales sobre las MVE</i>	159
5.2. <i>Metodología aplicable a las MVE</i>	162
5.3. <i>Identificación de los Costes e Ingresos en la MVE</i>	163
5.3.1. Determinación de los Costes de Producción, CP.....	163
5.3.2. Determinación de los Ingresos, VSF	163
5.3.3. Valor Neto de los Suelos afectados por la MVE.....	164
5.4. <i>Determinación de la Viabilidad Económica (Umbral Mínimo)</i>	164
5.5. <i>Conclusiones relativas al Procedimiento aplicable para Impedir la Especulación Urbanística</i>	165
5.6. <i>Ejemplos de MVE en ATU Residencial</i>	167
5.6.1. Desarrollo de una ATU EXCEDENTARIA («ESPECULATIVA»).....	167
5.6.2. Desarrollo de una ATU Deficitaria.....	170

CAPÍTULO SEXTO

EL PROBLEMA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL AL ACCESO Y USO DE UNA VIVIENDA DIGNA 173

Primera Parte	173
6. <i>Introducción general al problema</i>	173
6.1. Situación Administrativa Actual.....	173
6.2. Consideraciones Básicas Previas.....	174



	<i><u>Página</u></i>
6.3. Propuestas de Actuación relativas a las Modalidades de Promoción y Ejecución de las Viviendas Asequibles («VAS»).....	177
6.3.1. Propuesta de Actuación para la Ejecución de las «VAS» por la Iniciativa Privada.....	177
6.3.2. Propuesta de Actuación para la Ejecución de las «VAS» por la Iniciativa Pública.....	178
6.4. Control Periódico de las Condiciones Socioeconómicas exigibles a los Usuarios de las VAS	180
6.5. Conclusiones Finales a esta PRIMERA PARTE	180
Segunda Parte	181
6.6. <i>Medidas y Disposiciones Técnicas Autónomas para la promoción de VAS a Plazo Inmediato y Corto</i>	<i>181</i>
6.6.1. Tipos de Medidas a adoptar a Plazo Inmediato y Corto	181
6.6.2. Medidas y Disposiciones de Carácter Primario y Aplicación Autónoma e Inmediata	181
6.6.3. Utilización de Solares Preexistentes de Uso Residencial Vacantes de Edificación	183
6.6.4. Medidas Complementarias y Procedimentales a las Disposiciones de Carácter Primario Anteriores.....	184
Tercera Parte.....	186
6.7. Aproximación a un análisis jurídico-económico relativo a la promoción por Gestión Directa de Viviendas Alojamientos Dotacionales (VAD) y de Protección Pública (VPP) en Alquiler Asequible	186
6.7.1. Consideraciones Previas	186
6.7.2. Análisis de Viabilidad sobre una VPP-VAD de 50 m ² t	187



	<i><u>Página</u></i>
6.7.3. Análisis de Viabilidad sobre una VPP-VAD de 65 m ² t	188
6.7.4. Análisis de Viabilidad sobre una VPP-VAD de 80 m ² t	190
CAPÍTULO SÉPTIMO	
EPÍLOGO GENERAL. CONCLUSIONES Y «ÚLTIMAS VOLUNTADES»	193
BIBLIOGRAFÍA.....	197



Capítulo primero

El marco legislativo español *

SUMARIO: PRIMERA PARTE. *1. Del paleourbanismo a la crisis del 2008.* 1.1. Consideraciones Generales Previas. 1.2. Singularidad originaria del SUE. 1.3. El Propietario de Suelo como genuino «productor de Ciudad». 1.4. La Consolidación de los Principios Básicos del SUE. La Primera Ley del Suelo de 1956 (LS/56). 1.5. la Reforma de la LS/56. El TRLS/76. 1.5.1. Desagregación del Urbanizable en dos categorías. 1.5.2. «La Lotería del Planeamiento»: el Aprovechamiento Medio. 1.5.3. El Deber da Participación Pública en las Plusvalías. 1.6. El Urbanismo durante la Transición Democrática. 1.6.1. Legislaciones Autonómicas de Referencia. 1.6.2. Legislaciones Estatales. SEGUNDA PARTE. *1.7. De la crisis del 2008 al marco legislativo actual.* 1.8. *Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. El Código Urbanístico vigente, TRLS/15.* 1.8.1. Principios Generales Básicos directivos del TRLS/15. 1.8.2. La Concepción del Suelo en el TRLS/15. 1.8.3. Distribución Público-Privada de las Plusvalías Urbanas. 1.8.4. Reserva de Suelo para Vivienda Protegida. 1.8.5. Régimen de Valoración del Suelo. 1.8.6. La Rehabilitación y Regeneración Urbanas. La Gestión en la Ciudad Consolidada.

PRIMERA PARTE

1. DEL PALEOURBANISMO A LA CRISIS DEL 2008

1.1. Consideraciones Generales Previas

Para comprender la situación de la Vivienda y el Urbanismo en nuestro país y consecuentemente conocer los relevantes problemas que se manifiestan en el actual escenario socioeconómico y urbanístico que nos ha tocado vivir, es imprescindible comprender, con una mínima solvencia epistemológica, las singulares y genuinas características que identifican al **Sistema Urbanístico Español**, en adelante **SUE**, y que lo diferencian de la

* (Texto originario extraído, «rehabilitado» y ampliado del libro «para Comprender el Urbanismo Español» del mismo autor, editado por IUSTEL en 2017).



práctica totalidad de sistemas correspondientes al resto de países occidentales dotados de una economía de mercado.

Existe un consenso experto en que el origen de las bases características del SUE se eleva a hace nada menos que 160 años, en la **Ley de Ensanche de Poblaciones de 29 de junio de 1864**, en adelante **LEP/64**.

La LEP/64 venía a ofrecer procedimientos que posibilitaban «la ejecución urbanizadora» de la ciudad prefigurada y diseñada en los «**Planos de Ensanche**», primeros Planes urbanísticos elaborados sobre la base del mandato establecido en la Real Orden de Isabel II de 25 de julio de 1846 sobre «Planos Geométricos de las Poblaciones de Crecido Vecindario» y, posteriormente, en la Real Orden de 10 de marzo de 1854 sobre «Clasificación de las Calles y Alturas correspondientes de los Edificios con Frente a ellas».

Pues bien, este originario marco «paleo-urbanístico», junto a otras Normativas complementarias, estableció una innovadora Regulación legal que dirigió el proceso jurídico-económico capaz de materializar físicamente la prefiguración plasmada en los «planos de la nueva ciudad liberal» mediante la transformación de los suelos Rústicos en Urbanizados-Edificables aplicando la originaria LEP/64, primera Ley de contenido Urbanístico reguladora de los procesos de producción de nueva ciudad, no solo en España sino en Europa.

En este primer Código se plantea **la producción de ciudad como una explícita función pública a desarrollar**, en primer lugar, **aplicando la modalidad de Gestión Directa por la Administración** mediante la delimitación previa de los suelos integrados en un ámbito espacial concreto objeto de la «actuación urbanizadora» destinada a la futura ciudad y, en segundo lugar, procediendo a la obtención de los suelos destinados al dominio público (Calles, Zonas Verdes y Equipamientos públicos) desplazándolos de su titularidad privada a través de la Expropiación y, tras ello, acometer su posterior ejecución pública financiándose toda la Actuación con los recursos derivados del pago de diversas exacciones (contribuciones urbanas y recargos) por parte de los propietarios que resultaran ser los beneficiarios finales de los solares edificables resultantes.

Pero alternativamente a esta «Gestión Pública Directa» y prácticamente de manera prevalente, **la LEP/64 procede a delegar todo el proceso productivo de ciudad en los propietarios del suelo afectado por**



la «actuación urbanizadora», quienes asumen el protagonismo ejecutivo del mismo en régimen de monopolio constituyendo un órgano *ad hoc* denominado «Junta de Ensanche» en la que se incorporan los titulares de suelo, pero siempre bajo el control y dirección de la Administración.

Para ello, los propietarios comprendidos dentro del ámbito de ejecución urbanizadora procedían a ceder los suelos destinados al dominio público (Viarios, Jardines y Equipamientos sociales) y afrontaban los Costes de Ejecución de las Infraestructuras y Servicios Públicos (Red Viaria y Redes municipales de Agua, Saneamiento, Alumbrado, Ajardinamiento, etc..) librándose, en contraprestación, del abono de las contribuciones y recargos señalados y recibían como «motor y catalizador» del proceso los derechos edificables a materializar en los solares resultantes.

En otras palabras, el originario SUE preveía que la «producción de ciudad» se realizara bien por la Administración pública, sobre la base de la Expropiación de los suelos destinados al dominio público y posterior implantación de los Servicios Urbanísticos con cargo a recursos públicos («Gestión Pública Directa»), o bien, mediante la delegación en la iniciativa privada, identificada ésta exclusiva y singularmente en los titulares de la propiedad del suelo como genuinos promotores-urbanizadores de la futura ciudad, eximiéndoles para ello de sus obligaciones urbanístico-fiscales y atribuyéndoles la facultad de urbanizar y el derecho a la apropiación de las plusvalías derivadas de la edificación, ambas atribuciones otorgadas en régimen de monopolio.

1.2. Singularidad originaria del SUE

Es en aquel alejado momento cuando el Urbanismo español comienza a manifestar su singularidad y a diferenciarse de los sistemas europeos y occidentales.

De hecho, en el resto de países de economía liberal de mercado se encontraban más preocupados por la intervención en la Ciudad Histórica preexistente a través de la promulgación de disposiciones higienistas (v. gr. Informe Chadwick, Londres, 1842) con la finalidad de mejorar mínimamente las condiciones de vida de los trabajadores en aquellos lamentables barrios suburbanos (slums) que la primera industrialización generó con el objeto de ofrecerles un espacio techado donde pudieran sobrevivir, o aplicando operaciones de reestructuración de sus tejidos medievales (v. gr. Haussmann en París, 1850-70), con la apertura de grandes Bulevares y la disposición de



nuevas viviendas burguesas a implantar en sus fachadas, así como de singulares Equipamientos públicos en los fondos de perspectiva.

En cualquier caso, la gestión de la producción urbana **en el resto de Europa se realizaba bien mediante intervención por Gestión Directa de la Administración a través de la Expropiación pública, bien por modalidades de Gestión Indirecta de tipo Concesional** mediante la adjudicación de la actividad a **profesionales-urbanizadores especializados. Sin embargo, en España** la producción urbana atendía fundamentalmente a la ejecución de los Ensanches, a la creación de «nueva ciudad» pero, tal como hemos señalado, **apoyándose exclusiva y hegemónicamente en el terrateniente beneficiario de la Actuación**¹.

Cierto es que en la segunda mitad del XIX las Haciendas públicas españolas se encontraban «profundamente depauperadas» tras los graves acontecimientos bélicos y los enormes dispendios que caracterizaron el final de la Edad Moderna. De hecho, los ingenuos y baldíos esfuerzos por iniciar una cierta «liberalización» de la economía española y, de paso, recapitalizar el Tesoro Público que conllevaron los **procesos de Desamortización de Mendizábal y Madoz**, son claros ejemplos paradigmáticos de aquella comprometida «y depauperada» situación socioeconómica española.

También es cierto que en aquel deficiente escenario novecentista español no existía un tejido empresarial que pudiera reconocerse como tal. Sólo cabe recordar que las trascendentales operaciones de creación de grandes Infraestructuras o Complejos Industriales necesitados de un relevante desarrollo tecnológico y de fuertes inversiones financieras, tales como la implantación de Ferrocarriles, Carreteras, Explotaciones mineras, Puertos marítimos, etc., fueron llevadas a cabo con capital y por empresariado fundamentalmente de origen europeo, ante la ausencia de fuentes de financiación o de profesionales expertos equivalentes en España.

No resulta descabellado, por tanto, que **en aquella época se confiara la producción urbana exclusivamente en el propietario de suelo**, probablemente titular del mismo tras su obtención en alguno de los procesos Desamortizadores llevados a cabo en aquellos tiempos y, por tanto, dotado de una «presunta voluntad mercantil y proactiva» frente a la consideración como «manos muertas» de sus propietarios originarios.

1. Con referencia a las características de los diferentes sistemas urbanísticos europeos, ver «Urbanismos Comparados» en la Revista Ciudad y Territorio, N.º 127 de 2001.



Sin embargo, que esta singularidad novecentista haya perdurado en el tiempo, desarrollándose técnica y jurídicamente en numerosas Leyes posteriores y que **haya venido a pervivir en sus aspectos fundacionales básicos hasta la actualidad, 160 años después de su alumbramiento, no deja de ser una peculiaridad hispana harto sorprendente.**

Sin duda, la persistente y pertinaz debilidad de las Haciendas públicas por un lado, las desproporcionadas plusvalías que genera para la propiedad del suelo por otro y la «comodidad» que comporta para la Administración el intervenir en el proceso como mero controlador del mismo sin asumir coste alguno, así como la receptividad manifestada por el Sector Empresarial español ante el entonces nuevo SUE como lo demuestra la aceptación pacífica que comporta la compleja «transmutación del empresario en propietario de suelo reclasificado», son las razones que vendrían a justificar la elevada longevidad del viejo modelo español².

1.3. El Propietario de Suelo como genuino «productor de Ciudad»

Indudablemente, el «invento español» de delegar en la propiedad del suelo todo el proceso productivo de la ciudad bajo el mero control de la Administración y que ésta, sin invertir un euro, **reciba gratuitamente todos los suelos de uso y dominio públicos** destinados a Viarios, Zonas Verdes y Equipamientos **perfectamente urbanizados, se constituye como un sistema ciertamente «habilitoso» y altamente atractivo para sus operadores, pero, sin embargo, no se encuentra exento de importantes dificultades instrumentales para llevarlo a la práctica,** y ello sin perjuicio de la existencia de graves problemas internos que conlleva el SUE en su seno y que más adelante analizaremos.

La razón económico-financiera que justifica su creación y, sobre todo su relevante asunción social, se basa en garantizar al propietario de suelo, de manera fehaciente, el potencial beneficio del negocio inmobiliario a desarrollar sobre su propiedad a cambio de que asuma la totalidad de los Costes de Producción, incluida la cesión de los suelos públicos.

Pero para dotar de la necesaria seguridad jurídica que «tranquilece» la inversión que el terrateniente va a llevar a cabo con carácter previo a la obtención de las plusvalías que la operación le va a proporcionar, el SUE debe proceder a garantizárselo mediante la atribución legal de los derechos

2. A este respecto, ver Revista Ciudad y Territorio, N.º 107-108 de 1996.



edificables y esta garantía se lleva a cabo a través de la aprobación de un instrumento administrativo constituido por un **Plan de Ordenación Urbana, documento técnico-jurídico que dispone de rango normativo-reglamentario**.

Es decir, una Norma, el Plan, otorga a los suelos en origen Rústicos, la facultad de ser urbanizados (suelo Apto para Urbanizar o Urbanizable en la jerga jurídico-urbanística), atribuyéndoles un determinado uso (Residencial, Industrial o Terciario) y una determinada Edificabilidad (metros cuadrados construibles o «de techo», m²t), procediendo a entregarle al titular de los mismos el derecho a patrimonializar los beneficios que la actuación conlleva.

Con esta **garantía legal que asegura el derecho a las plusvalías potenciales al «afortunado propietario de suelo reclasificado»** (ha pasado de la «clase» de suelo Rústico a la «clase» de suelo Urbanizable) y **«recalificado»** (pasa de la «calificación» de uso Agrario a la de uso Residencial, Terciario etc.), ya puede asumir con tranquilidad la totalidad de los Costes de Producción, incluyendo la cesión de los suelos Dotacionales destinados al dominio público y los Costes de Urbanización derivados de la implantación de los Servicios Urbanísticos, permitiéndole adicionalmente **utilizarlos, en su caso, como garantía hipotecaria** para la obtención de la financiación externa que le facilite la ejecución urbanizadora.

Pero el sistema así diseñado presenta un sensible problema en su práctica aplicativa. La ciudad no crece «parcela a parcela», sino por «piezas espaciales de suelo urbano» comprensivas de ámbitos complejos y «multiparcelarios» conformadores de un tejido urbano capaz de satisfacer las necesidades sociales para un conjunto mínimo de vecinos (denominado sociológicamente «Unidad Vecinal»).

El umbral cuantitativo que normalmente viene a considerarse con esta finalidad por los aplicadores del Urbanismo español suele alcanzar, de media, las 500 viviendas (aproximadamente 1.500 habitantes), que de acuerdo a las densidades residenciales estándar al uso que normalmente se han venido utilizando (50 viviendas/hectárea), viene a alcanzar una superficie aproximada de 10 hectáreas. Ésta «superficie normalizada» de suelo es la que se ordenará urbanísticamente a través del instrumento de planeamiento específico («Plan Parcial, PP, o Plan Especial de Renovación Urbana, PERU, o de Reforma Interior, PERI») y sobre ella se proyectarán y dispondrán los Viarios, Jardines y Equipamientos sociales que constituirán la malla urbana que dará servicio a las parcelas urbanizadas edificables (solares) donde se



materializarán los derechos edificables atribuidos, es decir, donde se ubicarán las edificaciones residenciales constituidas por las 500 viviendas y los usos complementarios (v. g., usos Comerciales o Terciarios de proximidad) que completan los usos conformadores de la citada «Unidad Vecinal».

Pues bien, la racionalidad del proceso productivo para llevar a cabo la Actuación de Transformación Urbanística, ATU, de la citada «Unidad Vecinal», conlleva la obligación de acometer de manera conjunta la totalidad de la superficie de las 10 hectáreas. Pero, con toda seguridad, en dicha superficie y, más aún si está localizada en el entorno de la Ciudad Consolidada (en el Ensanche), será muy normal que la estructura de la propiedad se encuentre muy atomizada por causa de continuados procesos históricos de segregación parcelaria derivados de las transmisiones hereditarias y patrimoniales acaecidas en los huertos periurbanos, lo que termina por conformar un «mosaico catastral» de tamaño muy menudo, lo que implica la existencia de numerosos propietarios de suelos dotados de escasa superficie y que se encuentran integrados en el ámbito espacial descrito.

Adicionalmente surge una nueva **difficultad derivada de la sustitución del normalmente «irregular y amorfo» parcelario agrario original por el parcelario final**, regularmente «ordenado y geometrizado» **derivado de la ejecución urbanizadora.**

De hecho, suele ocurrir que sobre la parcela Rústica originaria de un propietario recaiga una parcela final edificable derivada de la nueva Ordenación, en cuyo caso no existiría problema en aplicar la sustitución de la originaria parcela Rústica por la nueva Urbanizada con la edificabilidad correspondiente incorporada. Pero si sobre la misma recayese una parcela destinada a Jardín o a Equipamiento público de uso demanial e incompatible con el edificable privativo, la «sustitución» ya no operaría, pues el titular de la misma no podría mantener sobre su suelo originario una parte de la Edificabilidad que le corresponde con la que pudiera materializar su beneficio, quebrándose, así, el habilidoso sistema creado.

Cierto es que una solución al problema podría consistir en la Expropiación de los suelos destinados al dominio público que no mantuvieran una superficie mínima y adecuada para poder materializar los derechos edificables que le correspondieran al propietario pero, indudablemente, esta alternativa volvería a introducir la complejidad administrativa al proceso que se pretende eludir con el SUE, con lo que se perderían las virtuales ventajas



que presuntamente comporta la delegación hegemónica de la producción urbana en la iniciativa de los propietarios privados de suelo.

En cualquier caso, de nuevo el «ingenio jurídico-creativo» del legislador vino a resolver estas nuevas dificultades con la creación de una **ingeniosa técnica instrumental, la Reparcelación**, institución jurídico-urbanística que permite la aplicación al sistema de Gestión Urbanística delegada en los propietarios a través de la disposición del **Principio de Equidistribución** en régimen de mancomunidad de derechos-deberes, es decir de Beneficios y Cargas.

Consecuentemente, las propiedades de suelo integradas en el ámbito de una concreta Actuación de Transformación Urbanística, ATU, pasan a considerarse, instrumentalmente, como «cuotas porcentuales». De acuerdo a ello, sus titulares deberán asumir la parte de «Cargas» (las cesiones de suelos Dotacionales y los Costes de Urbanización) y recibir la parte de «Beneficios» (los derechos edificables) que les corresponden en el desarrollo de la ATU en proporción a su cuota, culminándose el proceso mediante la entrega de una nueva parcela edificable localizada bien sobre su propiedad originaria («Principio de Superposición»), o bien en una parcela edificable lo más próxima a su originaria («Principio de Proximidad») para el caso que el uso de la totalidad de la finca originaria (o de su mayor parte) se destinara por el Planeamiento a suelo Dotacional público.

Esta institución, ya apuntada y reivindicada por Ildefonso Cerdá en 1861 a través de una «Sociedad Anónima por acciones» (e incluso por el nonato proyecto de Ley de Posada Herrera), viene a cerrar instrumentalmente el procedimiento de delegación en los terratenientes como plausibles sustitutos de los poderes públicos en el proceso de producción de ciudad.

Con ella, el viejo SUE alcanza su madurez epistemológica y permite ya dar respuestas, al menos instrumentalmente plausibles, para garantizar los nuevos desarrollos urbanos con cierta solvencia técnica, lo que permite consolidar el papel del propietario de suelo como genuino operador-urbanizador del proceso inmobiliario al conformar, así, **el fundacional y básico Principio del SUE**, «piedra filosofal de su estructura epistemológica» y que **ha perdurado hasta la actualidad, el denominado y conocido «Principio de Reparto de Cargas y Beneficios»**, auténtico y genuino «motor» del proceso de producción de ciudad por la iniciativa privada de sus propietarios en el SUE.



1.4. La Consolidación de los Principios Básicos del SUE. La Primera Ley del Suelo de 1956 (LS/56)

Como es lógico, el perfeccionamiento del sistema necesitó largos años de prueba y error. No obstante, puede afirmarse con rigor razonable que corresponde a la **primera Ley del Suelo española de 1956**, en adelante **LS/56**, dirigida con enorme lucidez por Pedro Bidagor Lasarte, a la sazón Director de Urbanismo del Ministerio de la Vivienda de la época, la responsabilidad de la cristalización y consolidación de las bases fundamentales del Urbanismo contemporáneo español.

En este sentido, la LS/56 establece el Plan Municipal como Norma garante de los derechos-deberes que el mismo otorga a los propietarios del suelo y, para ello, procede a una «transmutación jurídica» consistente en la reclasificación del suelo Rústico como Urbanizable, recalificándolo mediante la atribución de un Uso y una Edificabilidad a las parcelas concretas y prescribiendo un procedimiento especial para regular la ejecución de la ATU mediante la obligación de conformar una concreta «agrupación urbanístico-comunitaria» que debe integrar la totalidad de los propietarios localizados en la Actuación para, así, mediante la Compensación equilibrada de sus derechos y deberes, poder disponer la aplicación del Principio de Equidistribución mediante el reparto equilibrado de las Cargas y los Beneficios que la Actuación comporta.

Esta forzosa integración colectiva, destinataria de la responsabilidad de la ejecución urbanizadora, se instrumentaliza mediante su adscripción a una singular entidad de derecho público denominada «**Junta de Compensación**» y en la cual estará representado el Ayuntamiento a manera de «socio controlador» de la misma, rememorando, en cierta medida, aunque de manera analógica, las antiguas Juntas de Ensanche de la LEP/64³.

Sin embargo, sin perjuicio de su formalizada virtualidad técnica, **la primigenia LS/56 no fue afortunada en su aplicación práctica.**

Conviene recordar que su entrada en vigor vino a coincidir con la primera etapa de desarrollo urbanístico masivo español, sobre todo en el entorno de las grandes ciudades y en la Costa derivado de la aprobación del **Plan de Estabilización del 59** y la desregulada apertura de la Economía española a los mercados internacionales, lo que produjo la atracción de fuertes inver-

3. Al respecto de la Ley del 56, ver Revista Ciudad y Territorio, N.º 107-108 de 1996 y, en concreto, el Artículo de Pedro Bidagor Lasarte.



siones inmobiliarias, nacionales y europeas, y la generación de numerosas Urbanizaciones Residenciales, Industriales y Turísticas con una dinámica expansiva, no conocida hasta entonces en la historia del Urbanismo español anterior a la década de los años 60-70 del pasado siglo.

Pudiendo ser, por tanto, un campo de experimentación idóneo para contrastar la eficacia instrumental de sus innovadoras determinaciones jurídico-urbanísticas en la producción de nuevo suelo Urbanizado y Edificable requerido por las demandas Residenciales, Industriales y Turísticas, lo cierto es que, en la práctica real, fueron escasísimas las ATU que se desarrollaron bajo la ortodoxia de la ley aplicando la institución Reparcelatoria por los propietarios integrados en las preceptivas Juntas de Compensación.

De hecho, **se procedió a ocupar el territorio de manera «impropia» o usando instrumentos legales alternativos «colaterales» y en flagrante contradicción con la LS/56 (v. gr., Ley 197/63 de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional o el Decreto 157/63 de Liberalización Industrial).** No deja de ser significativo a este respecto, que ante el flagrante incumplimiento de la LS/56 que se estaba manifestando de manera generalizada, la Dirección General de Urbanismo recordara su vigencia mediante la remisión de una Circular administrativa a los Ayuntamientos afectados más importantes.

Pero si una imagen vale más que mil palabras, unas declaraciones del ministro de Información y Turismo de la época (Alfredo Sánchez Bella) expresan, sin mayores argumentaciones, los principios directores de las políticas urbanísticas de entonces, a saber:

«No había más remedio que hacer el hotel en mitad de la playa y sin carreteras, ni depuradoras, ni teléfono, porque no había más dinero que el justo para levantar las camas y no había más remedio que hacer ese mediocre urbanismo que se ha hecho porque no podíamos permitirnos el lujo de lanzarnos a planear grandes construcciones, ..., si España hubiera hecho esa infraestructura al mismo tiempo que la estructura, no habiéramos crecido en la medida conveniente, porque no habiéramos tenido dinero ni para empezar, ..., aquí, si se quiere, hubo fallos en nuestras realizaciones, pero resulta que lo que pega es lo no planificado»⁴.

4. A este respecto, ver «Planeamiento Urbano en la España Contemporánea» de Fernando Terán, editado por Gustavo Gili en 1978.



1.5. la Reforma de la LS/56. El TRLS/76

En cualquier caso, el fracaso aplicativo de la LS/56 conllevó la formulación de la **primera Reforma de la LS/56 por la Ley del Suelo de 1975 y su posterior Texto Refundido de 1976** con la refundición de la LS/75 con la LS/56, en adelante **TRLS/76**, con la finalidad de garantizar, por un lado, la eficacia aplicativa de sus innovadores instrumentos de gestión privada y, por otro, solventar algunas deficiencias intrínsecas al propio SUE que se habían detectado durante el período de vigencia de la LS/56.

Adicionalmente, también estableció la determinación de incrementar la intervención pública en relación con las «sustanciales plusvalías» que se venían generando en el proceso urbanizador.

1.5.1. Desagregación del Urbanizable en dos categorías

En este sentido, para garantizar de manera presuntamente insoslayable la aplicabilidad instrumental del nuevo TRLS/76 en el proceso de producción de suelo Urbanizado, se reformuló el inalienable tándem derecho-deber a urbanizar atribuible al propietario condicionándolo a la ejecución en plazo preclusivo de la ATU. Así, el suelo Urbanizable se desagregó en dos Categorías:

1. En primer lugar, aquel **suelo Urbanizable** al que se le seguía atribuyendo el derecho al beneficio patrimonializable derivado de los derechos edificables, previa contraprestación de la asunción de los Costes de Producción urbana, incluidas las cesiones de suelo Dotacional público, pero que a partir de entonces se le sometía al **deber de desarrollarlo en un plazo temporal concreto de 4 y 8 años** a contar desde la aprobación del Plan, **Urbanizables «Programados al Primer y Segundo Cuatrienio»**. A los propietarios de estos suelos se les seguía manteniendo la excepción de ejecución en régimen de mancomunidad monopolística (Junta de Compensación), tal como se establecía generalizadamente en la LS/56. Lógicamente, para el caso de que incumplieran el plazo establecido, se preveía un procedimiento coercitivo (la Expropiación) al objeto de que la previsión por el Planeamiento de su ejecución urbanizadora se satisficiera, bien por la Administración por Gestión Expropiatoria Directa, bien por un particular Beneficiario de la Expropiación, sirviendo, además de medida incentivadora para que los propietarios originarios ejercitaran su deber («el palo y la zanahoria»).





ARANZADI
DERECHO
ADMINISTRATIVO

Este libro expone aquellas singulares «patologías urbanas» que su autor viene denunciando desde hace años y que lamentablemente, a pesar de la solvencia instrumental que presenta la «caja de herramientas» que la reciente legislación urbanística nos ofrece desde 2007, aún «siguen vivas» afectando negativamente al ejercicio sostenible del Urbanismo y al acceso social a la Vivienda desde el interés general, pero, asimismo, el libro también ofrece eventuales «soluciones remediales», razonablemente plausibles, a los citados problemas, cuya trascendencia podríamos sintetizar en los fundamentales siguientes:

1. la «insufrible» burocracia que viene a anular la eficacia del Planeamiento Urbanístico, sobre todo en materia de Vivienda, así como la renuncia a la visión funcional-metropolitana o a la sobreexplotación del siempre comprometido Litoral Costero por razón de «invasiones antrópicas» propiciadoras de perjudiciales efectos medioambientales, tanto en el cambio climático como en el calentamiento global.
2. los problemas derivados de la deficiente gestión en la Ciudad Consolidada que garantice responsablemente el interés general compatible con el legítimo privado por causa del insuficiente conocimiento profesional de los innovadores procedimientos y solventes técnicas de intervención jurídico-urbanística que la reciente legislación estatal y autonómica nos ofrece, sobre todo y sin perjuicio de su perfectibilidad, desde el 2007.
3. los problemas causados por el escasísimo control público de los procesos de Especulación urbanística que el Planeamiento insoslayablemente comporta en los procelosos procedimientos de reclasificación y recalificación de suelo, cuando este control se conforma como un mandato constitucional, explícito y concreto, expuesto con toda claridad en su artículo 47, y
4. finalmente y, sobre todo, por la ausencia de medidas eficaces destinadas a satisfacer el dramático incumplimiento del mandato constitucional a garantizar el Derecho al uso y disfrute social a una Vivienda digna.

Esperemos, en todo caso, que el análisis de los problemas señalados y las «soluciones remediales» que se proponen para paliarlos puedan alcanzar una razonable aceptación entre sus lectores y posibles operadores urbanos, lo que justificará, en su caso, la plausibilidad de las mismas y su eventual aplicación política *ex post*, pues no otra es la finalidad de la publicación de este libro.

ISBN: 978-84-1085-988-3



9 788410 859883



**Si quieres adquirir esta
obra haz click aquí**



ARANZADI