

Decrecimiento Urbano. La desclasificación urbanística como motor para el cumplimiento de la Agenda Urbana Española

Urban decrease. Urban declassification as an engine for compliance with the Spanish Urban Agenda

DOI: 10.17981/mod.arq.cuc.24.1.2020.09

Artículo. Fecha de Recepción: 29/03/2020. Fecha de Aceptación: 15/04/2020.

Jesus Alejandro Fernández Fernández 

Universidad CEU Cardenal Herrera. Valencia (España)

20700fernandez@coam.es

Para citar este artículo:

Fernández, J. (2020). Decrecimiento Urbano. La desclasificación urbanística como motor para el cumplimiento de la Agenda Urbana Española. *MODULO ARQUITECTURA CUC*, no. 24, pp. 173–190, 2020. DOI: <http://doi.org/10.17981/mod.arq.cuc.24.1.2020.09>

Resumen

La necesidad de desconsolidación del suelo urbano como catalizador para la obtención de aprovechamientos urbanísticos en actuaciones de transformación y reforma, que a su vez faciliten las operaciones de regeneración urbana. Se propone la no transformación del suelo urbanizable con el objetivo del no crecimiento de la ciudad y por consiguiente mayor consumo del territorio, y la regeneración de las ciudades mediante la obtención de las plusvalías necesarias desde la transformación del suelo urbano. Tras el estudio de los datos obtenidos del Instituto nacional de estadística sobre las transmisiones de derechos de la propiedad para el año 2019, se pueden observar las variaciones de las tendencias de compra venta con respecto a los años anteriores y como la compraventa del suelo rustico decae. Se presenta un nuevo reto para las ciudades el de transformarse para conseguir los objetivos de la Agenda Urbana Española.

Palabras clave: Agenda Urbana Española; Decrecimiento; Desclasificación; Plusvalía

Abstract

The need to deconsolidate urban land as a catalyst for obtaining urban use in transformation and reform actions, which in turn facilitate urban regeneration operations. It is proposed that land for development should not be transformed in order to prevent the city from growing and therefore consuming more land, and that cities should be regenerated by obtaining the necessary capital gains from the transformation of urban land. After studying the data obtained from the National Institute of Statistics on the transfer of property rights for the year 2019, it is possible to observe the variations in the trends of purchase and sale with respect to previous years and how the purchase and sale of rustic land is decreasing. A new challenge for cities is to transform themselves to achieve the objectives of the Spanish Urban Agenda.

Keywords: Spanish Urban Agenda; Decrease; Declassification; Capital gain

INTRODUCCIÓN

De la plusvalía en el suelo urbanizable a la plusvalía en el suelo urbano

El presente artículo pretende introducir en el modelo inmobiliario español como la desconsolidación del suelo urbano puede ser una herramienta capaz de acometer las profundas y necesarias transformaciones urbanas y de regeneración que deben marcar el futuro de las ciudades en materia de sostenibilidad económica, social y medioambiental, una desconsolidación que traería aparejada su correspondientes plusvalía de mercado. Mediante la desclasificación de suelo entraría nuevamente en juego el tan demonizado concepto de plusvalía, demonización fielmente atesorada en la época del característico desarrollismo desafiado del sector inmobiliario Español que ha hecho que ese modelo urbanístico y que ese concepto de rentabilidad inmobiliaria cuente con una enorme desaprobación por parte de todos los sectores de la sociedad ajenos al modelo sistema de actuación del mercado inmobiliario español.

El modelo urbanístico español actual basado en la generación de plusvalías, es ya un sistema que nace desde las primeras leyes urbanísticas, interesante es la reflexión y explicación que se hace del mismo en la tesis de Matesanz (citado por [Martí-Costa et al., 2014](#)): “La plusvalía como mecanismo para ejecutar la urbanización

del suelo fue introducida en la Ley del Suelo de 1956 a causa de la incapacidad de los poderes públicos de acometerla” (p. 56). La doctora advierte que la administración es quien impulsa la plusvalía como fórmula para acometer el urbanismo español, por ser esta incapaz de realizarlo por las fuertes inversiones que se necesitan. Ciertamente es que la idea inicial del legislador es oportuna, pero con la práctica en el tiempo de la misma se ha demostrado perversa por la imposibilidad de la misma administración de controlar el desarrollo óptimo de las ciudades debido a intereses que nada tienen que ver con la planificación territorial.

Si bien es cierto que el urbanismo español ya se expresaba inicialmente en la línea de que es la administración quien planifica el modelo territorial pues ya desde la [Ley del Suelo \(1956\)](#), en la cual la actividad urbanística es concebida como una función pública y por tanto, una actividad asumida por los poderes públicos, no es menos cierto que en la realidad ésta se desarrolla por los particulares bajo la leve supervisión de la administración. Siendo para el sector privado el único objetivo el de la obtención de plusvalía como bien es lícito no obstante en cualquier actividad empresarial en búsqueda de rentabilidad. Modelo que por una parte es asumido por todos los actores intervinientes en el proceso urbanizador y salvaguardado en la teoría bajo el control del interés público, según lo establecido en la [Constitución Española \(1978, cap. 3, art. 47\)](#).

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos (1978, p. 29320).

Todo esto convierte al urbanismo español en el principal sector económico del país junto con el turismo, y lejos de lo que debería ser; un instrumento para la transformación de las ciudades, en la cual poder desarrollar políticas que mejoren la vida quienes las habitan. La obtención de plusvalía es un modelo puramente español que para bien o para mal ha marcado la economía de este país desde mediados del siglo pasado hasta la fecha.

Este modelo de expansión urbana basada en el consumo voraz del territorio como materia prima choca de bruces contra los nuevos modelos urbanísticos de concentración, en búsqueda de los sostenibilidad territorial y medioambiental. La aparición de un nuevo urbanismo más sostenible parece generar entonces una fractura en el sistema tradicional inmobiliario, pues en estos nuevos modelos se entiende que se pierde el catalizador del mismo, que no es otro que la plusvalía. Demostrando la necesaria transformación del modelo inmobiliario español por obsoleto e ineficaz para acometer los desafíos a los que se enfrenta la ciudad y el territorio bajo

los paradigmas de la sostenibilidad. Por eso es necesario que se genere ese interés por la ciudad consolidada que hasta ahora no ha tenido, sin correr el riesgo que por otra parte se podría dar de convertir esta metodología en una nueva mercantilización de la ciudad, y entrando en contradicción con el Decrecimiento urbano bajo modelos no desarrollistas. Por lo tanto es el tiempo de la Plusvalía en la Ciudad consolidada.

DESARROLLO

El papel de la administración.

El legislador como garante del cambio

El capital inversor que no opera en la ciudad consolidada advierte que es debido a la inseguridad jurídica que arrojan estas actuaciones urbanísticas, pues consideran que no existe una doctrina ni experiencia suficiente para afrontar un reto empresarial incierto. Pero es ya un hecho cierto y se ha de destacar que esa inseguridad jurídica de las actuaciones no es tan cierta y ya en la actualidad quedaría estas perfectamente garantizada. Analizando las transformaciones legislativas que se vienen realizando y arrancadas desde hace poco más de una década tras el [Real Decreto Legislativo 2 \(2008\)](#) por el cual se aprueba el texto refundido de la [Ley del Suelo \(1956\)](#) en la que se anunciaba el inicio de un nuevo modelo urbanístico, la seguridad jurídica se garantiza. La [Ley 2 \(2008\)](#) transforma las obligaciones de los propietarios, pues ya no están determinadas por la categorización del suelo (consolidado o no consolidado), sino que

estas vienen determinadas por el tipo de actuación de transformación urbanística a realizar. Esto viene a decir que un suelo ya no vale lo que el planeamiento dice que será en el futuro, si no que el valor actual del suelo es la situación del planeamiento de desarrollo que sobre él se haya producido, iniciativa que venía a intentar paliar parte de la especulación que se producía en el suelo por el mero hecho de dibujar sobre un plano, uno y otro color.

Las sucesivas modificaciones que estas leyes urbanísticas han tenido desde su aprobación inicial ([Ley del Suelo 2, 2008](#)), y hasta la entrada en vigor de la ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas-LRRRU ([Ley 8, 2013](#)) que desarrolla aún más esta línea transformadora de un urbanismo mucho más sostenible; cabe destacar la última actualización que para el caso de estudio del suelo urbanos consolidado hace el texto refundido del [Real Decreto Legislativo 7 \(2015, cap. II, art. 7\)](#) en el cual queda claramente marcado por el legislador la línea a seguir, exponiendo en su articulado 2b del citado Real Decreto que los suelos urbanos consolidados pueden verse afectados por actuaciones de dotación.

Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste (2015, p. 11).

Significativa también es la última sentencia del [Tribunal Supremo STS 598 \(2020\)](#) que confirma lo ya dicho en la [sentencia STS 3779 \(2017\)](#), y es que desde el cambio de perspectiva introducida por la entrada en vigor de la [Ley de Suelo Estatal \(2007\)](#) en la que determinados suelos urbanos consolidados pudieran pasar a suelo urbano no consolidados. La mencionada sentencia destaca:

La Ley del suelo estatal establece con claridad meridiana que las políticas urbanas se deben basar en la regeneración y mejora de los tejidos existentes y no en nuevas ocupaciones de suelo. En la propia Ley, el concepto de actuaciones de urbanización comprende tanto las de reforma o renovación del suelo ya urbanizado como las de primera transformación del suelo rural, si bien estas últimas en lo sucesivo deberían ser, si no excepcionales, sí, al menos, suficientemente justificadas. Como señala el preámbulo de la Ley: “el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo 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 ([Sentencia STS 598, 2020](#)).

Este breve repaso teórico sobre la transformación legislativa de la ley del suelo estatal desde las últimas décadas denota la transformación hacia un nuevo marco normativo, que establece el camino jurídico para la transformación urbana de la ciudad consolidada demandada por el sector privado. Marco jurídico estatal que servirá para que posteriormente pueda ser desarrollado por cada una de las comunidades autónomas las leyes

autonómicas correspondientes que materialicen esta voluntad del legislador estatal en su planeamiento particular según las competencias que la Constitución Española les da sobre la gestión urbanística de su territorio.

*El papel del sector privado.
La resistencia a la transformación
y la falta de profesionalización*

Resulta paradójico que hoy ya en 2020 y después de 7 años desde la aprobación de la [Ley 8 \(2013\)](#), las actuaciones de este tipo que pretendían dinamizar y transformar el sector hacia un panorama no desarrollista no terminan de ser atractivas para el mundo inmobiliario. La problemática radicaría en la no obtención de plusvalía en el suelo urbano de una manera rápida y cuantiosa como si venía siendo habitual en el suelo urbanizable del modelo anterior desarrollista. Sin duda adolece el tejido empresarial español y en particular el inmobiliario de profesionalización y experiencia para abordar actuaciones de transformación urbana relevantes urbanísticamente y rentables empresarialmente. Los actuales fondos de inversión aun hoy solo ven atractivas operaciones en las que sacar la máxima rentabilidad a corto plazo, sin querer estos afrontar unas inversiones que consistirían en además de la búsqueda de rentabilidad en transformar la ciudad consolidada, pero es cierto que esas inversiones arrojarían rentabilidades a largo plazo y las hace poco atractivas, motivo por el cual el mercado inmobiliario no termina de entrar a actuar en la ciudad consolidada.

Como ejemplo actual y mastodónico vale destacar la mayor operación urbanística de Europa que se está realizando en estos días en Madrid el proyecto urbanístico *Madrid Nuevo Norte*, con 3,3 millones de metros cuadrados a transformar y 6.000 millones de Euros de inversión y en la que desde octubre de 2019 la inmobiliaria *Merlin Properties* está detrás de dicha operación pues adquirió el 14,46% del capital a la constructora *San José* en octubre de 2019. Y que más adelante el acuerdo se cerraría definitivamente entre el BBVA (que posee el 76% de las acciones) y la socimi cotizada y que por lo tanto Merlin se haría con el 51% del capital antes de finales de 2019. Siendo esta una inversión y una transformación de suelo urbano que no se realiza en el tradicional suelo urbanizable no deja de ser una transformación del suelo tradicional, pues no destaca esta por su innovación en lo que a materia de transformación urbanística se refiere, si no por la majestuosidad de los números de los que se trata.

METODOLOGIA

*La desclasificación, descategorización
y descalificación del suelo urbano*

Queda claro el papel de las administraciones en esta transformación, el cual no es otro que el de impulsor de las mismas, como bien se venía haciendo con el suelo urbanizable, es por ello que la administración ha de crear nuevos mecanismos y modelos urbanísticos que bajo la premisa siempre previa e ineludible de la sostenibilidad

social, medioambiental y económica, esos mecanismos también garanticen la plusvalía. Es por ello que las leyes urbanísticas españolas desde 2007 incorporan plenamente los postulados de la Estrategia Territorial Europea-ETE ([Comisión Europea, 1999](#)), en la cual los Ministros responsables de ordenación del territorio de los Estados miembros de la Unión Europea, ya desde 1999 marcaron las líneas a seguir para que cada estado miembro transformara el urbanismo expansivo realizado hasta la fecha por un urbanismo más compacto y por consiguiente más sostenible.

Hay que entender que no es posible un urbanismo sostenible basado en actuaciones de regeneración urbana sin que previamente el planificador proceda a desclasificar o descategorizar el suelo urbano consolidado bajo la potestad otorgada a la administración del “ius variandi urbanístico” ([Real Academia Española-RAE, 2020](#)). Reconocida históricamente dicha potestad de la Administración en la legislación urbanística en favor del interés público y dotándola de poder mantener una actuación discrecional, siempre bajo los principios contenidos en la [Constitución Española \(1978, art. 103\)](#). Es y debe ser de esta potestad la obligación de ser la catalizadora por parte de los poderes públicos de políticas de regeneración urbanística reales sin temor a la posible inviabilidad de las actuaciones que se pudieran producir si los propietarios de esos suelos que obtuvieron la condición de suelo urbano por la ejecución del planeamiento no aceptarían la transformación del mismo a un estado anterior.

En el presente artículo se pretende exponer la necesidad de realizar reversiones de planeamiento que mediante la desclasificación, descategorización y descalificación del estado del suelo, para ello se exponen una serie de recientes decisiones judiciales que transforman la jurisprudencia establecida hasta la fecha y como esas nuevas decisiones judiciales son las herramientas imprescindibles para generar el interés empresarial necesario para afrontar las transformaciones urbanísticas que les generen al mercado inmobiliario la necesaria plusvalía. Hasta la fecha las actuaciones de regeneración se encontraban con la imposibilidad de la reversión del suelo consolidado, bajo el pretexto que la legislación urbanística es muy proteccionista para con el suelo urbano consolidado. Se debe atender a que dicha idea excusatoria se basaba en doctrinas jurisprudenciales bajo un abuso del uso de la figura del suelo urbanizable, pues era mucho más rentable la gestión del suelo urbanizable que las actuaciones en el urbano.

Pero esa tendencia ya sea por imposición de la crisis económica y del sector, o por la nueva visión que se tiene de un urbanismo más sostenible ha cambiado, las recientes sentencias que se han producido al respecto lo avalan. Es ya una realidad que actualmente los tribunales vienen tumbando la jurisprudencia que al respecto y hasta la fecha mantenían, por la que un suelo consolidado no podía recategorizarse por el Plan como un Suelo Urbano no Consolidado.

Como ejemplo de esta nueva doctrina, se debe tomar la reciente sentencia del Tribunal

Supremo de 2017 que resuelve el recurso de casación interpuesto en relación con el ámbito denominado APR. Mahou-Vicente Calderón y la [sentencia STS 1563 \(2018\)](#) en la que vienen a tumbar toda la jurisprudencia en este sentido. Estas nuevas sentencias y las que vendrán en cascada tras ellas, desmontan la jurisprudencia que hasta la fecha era protectora de la propiedad de los suelos o mejor dicho garante de la no transformación de los mismos una vez se consideren suelo finalista. Pues la transformación del suelo no consolidado hasta el consolidado comporta deberes de cesión y equidistribución que una vez soportados garantizan la consolidación del mismo. Toda esta doctrina jurisprudencial anterior imposibilitaba las actuaciones de regeneración y remaba a contracorriente de la motivación de la ley del suelo estatal en su afán de promover la regeneración urbana. Esta nueva jurisprudencia abre un antes y un después en las actuaciones en suelo urbano, pues descubre un amplio abanico a las leyes autonómicas para que articulen mecanismos en sus legislaciones bajo nuevo frente de la descategorización del suelo urbano.

Atendiendo a lo expresado en la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo ([STS 1563, 2018](#)):

Es posible, en consecuencia, que el planificador decida actuar sobre ámbitos que ya son ciudad para ejecutar sobre ellos actuaciones de renovación, rehabilitación o regeneración

urbanas; pero, en tales supuestos, sería exigible que el planificador motivara, con una motivación reforzada, la concurrencia de tal circunstancia en la propia Memoria del plan, antes de proceder a la descategorización del suelo, evitando así que la mera voluntad transformadora basada en criterios estéticos, modernizadores o de mera oportunidad, provocara efectos sobre los deberes de los propietarios que ya contribuyeron a la consolidación de los terrenos donde se ubican sus viviendas o locales. Esto es, el planificador debe justificar de forma reforzada la conveniencia de acometer tal tipo de operaciones en aras a la consecución de los intereses públicos, consecución que, por su propia naturaleza, determinaría igualmente la obtención de un beneficio para los propietarios del suelo afectado por dichas operaciones, siempre que, hemos de insistir en ello, las mismas respondan a necesidades reales de transformación del suelo, en estos casos de regeneración o rehabilitación urbana (p. 14).

Como bien se explica en el artículo publicado en la revista Observatorio Inmobiliario y de la Construcción ([Lanzas, 2017](#)):

El régimen de deberes y cargas derivado de una actuación de transformación urbanística ya no depende de las circunstancias del suelo sujeto a ellas, es decir, de si se trata de suelo urbano consolidado o no consolidado, sino que se ha producido un cambio del centro de gravedad determinante de dicho régimen desde el pasado (el suelo sobre el que se opera) hacia el futuro la clase de actuación que se proyecta realizar (p. 1).

Dichas actuaciones vendrán siempre garantizadas por las verdaderas necesidades de regeneración o rehabilitación urbana, actuaciones que deberán estar recogidas en el planeamiento y fuertemente motivadas bajo criterios técnicos y económicos.

En la actualidad ya se han venido realizando proyectos en este sentido como el [Proyecto 22@Barcelona \(2005\)](#) tal y como describen en su idiosincrasia el proyecto consiste en “la transformación de las áreas industriales obsoletas en un espacio de elevada calidad urbana y medioambiental” mediante la transformación de un ámbito de 198,26 Ha. También cabe destacar el [Plan Zorrotzaurre \(2012\)](#) de Bilbao con un ámbito urbanístico que ocupa una superficie de 838.781 m² en el que se realizara una transformación y regeneración urbana de una zona en claro declive industrial.

Más cercano en el tiempo se encuentra el denominado Plan Estratégico Madrid: Un urbanismo abierto al exterior, el cual en declaraciones propias de Mariano Fuentes Sedano (Concejal delegado del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Madrid) anuncia que el Ayuntamiento pondrá a disposición de la inversión privada tres millones de m² de suelo industrial con los que ahora mismo cuenta y sobre los que “se reordenará el uso” para “hacerlos más flexibles y viables para la implantación de empresas relacionadas con el big data o la logística que den valor añadido a la ciudad” ([Fuentes, 2020](#)). Sin duda es de ce-

lebrar iniciativas así pero debe garantizarse el procedimiento administrativo y de planeamiento puesto que en el mencionado plan estratégico aún no está claro cuál será la fórmula que se seguirá con un suelo terciario que es de propiedad municipal desde hace 25 años. En él se manejan tres fórmulas: la venta, la permuta o el derecho de superficie. Y cuyo fin último será que los ingresos recibidos por estas parcelas se destinen a “la compra de vivienda protegida”, ha confirmado el delegado, para “evitar la subida de precios de vivienda” ([Fuentes, citado por Rocés, 2020](#)).

Esta actuaciones propuestas pretender ser claros ejemplos de lo que se pretende demostrar en este artículo, actuaciones sobre la ciudad consolidada, y como a día de hoy se cuenta con la seguridad jurídica para afrontarlas. En todos estos casos la administración actúa de manera responsable, poniendo a disposición del sector inmobiliario suelos que ya forma parte de la ciudad pero que se ha quedado en desuso, suelos que ya no tiene sentido con su clasificación actual y que debe ser revisado. De esta manera se evita el generar y crear nuevos suelos urbanizables, para estas nuevas inversiones inmobiliarias, en un amplio sentido de la palabra esto es un ejemplo de decrecimiento urbano pues no se genera nuevo suelo si no que se transforma el existente mediante la desclasificación o recalificación. Haciendo una ciudad más compacta y más sostenible en el amplio sentido del significado, social, económico y medioambiental.

Sin duda la necesidad de un marco legal más amplio debe manar desde las propias estructuras del estado Español, y en esa línea la nueva política empieza a abrir una línea de trabajo en este sentido como el desarrollado por el [Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible \(2019\)](#); plan que recoge una nueva Agenda Urbana Española¹. Entre los objetivos que propone la Agenda deben destacarse los que pretenden reforzar lo señalado en el presente artículo sobre decrecimiento, objetivos tales como: Ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo, evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente, prevenir y reducir los impactos del cambio climático y mejorar la resiliencia, hacer una gestión sostenible de los recursos y favorecer la economía circular, favorecer la proximidad y la movilidad sostenible, fomentar la cohesión social y buscar la equidad, impulsar y favorecer la economía urbana, garantizar el acceso a la vivienda, entre otros.

¹ El Consejo de Ministros ha aprobado el “Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible”, en cuya elaboración han participado todos los Departamentos Ministeriales, así como las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y organizaciones representativas de la sociedad civil. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue adoptada por unanimidad por los 193 Estados miembros de Naciones Unidas en septiembre de 2015. La nueva Agenda recoge 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), 169 metas, 232 indicadores, centrados en la persona, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas, los medios para su implementación y el mecanismo de seguimiento y revisión a escala nacional, regional y global. Cada Estado miembro está llamado a impulsar, dentro y fuera de su territorio, la implementación de la Agenda a través de los instrumentos específicos que considere: estrategias, planes o políticas nacionales de implementación de la Agenda 2030.

Caso de estudio

Compraventa de suelo y naturaleza de las fincas. El caso de España

El sector inmobiliario español está empeñado en seguir pretendiendo sostener un modelo que agoniza, un modelo que no da más de sí, pues no es posible seguir construyendo en el suelo urbanizable si se quiere conseguir un modelo de territorio y de ciudad mucho más sostenible, avalada dicha imposibilidad por datos como los ofrecidos en nota de prensa recientemente publicada por el Instituto Nacional de Estadística ([INE, 2020](#)), en la que destaca que en todo el año 2019 la compraventa de viviendas bajó un 3,3%. La investigación analiza los datos ofrecidos de compra y venta de viviendas en el periodo de un año para todo el territorio español y posteriormente en el artículo se relacionan paralelamente los años anteriores al estudio representado en la nota de prensa con el fin de demostrar que no es un dato puntual si no una tendencia sostenida en años, exponiendo como el mercado inmobiliario debe atender al suelo urbano por qué se entiende que el suelo urbanizable está totalmente agotado.

De la mencionada publicación anteriormente mencionada se extraen los indicadores que atesoran lo expuesto en el presente artículo sobre la necesidad de actuar en el suelo urbano frente al suelo urbanizable a raíz de que “el número de compraventas de fincas rústicas baja un 2,8% en diciembre en tasa anual, mientras que el de fincas urbanas aumenta un 2,3%. Dentro de estas últimas, las compraventas de viviendas registran un incremento del 1,8%” ([Tabla 1](#)).

TABLA 1.

*Estadística de Transmisiones de Derechos de la Propiedad (ETDP) de Diciembre 2019***Compraventas registradas por naturaleza de la finca**

Diciembre 2019

	Total	Porcentaje	% Variación		
			Mensual	Anual	Anual acumulada
TOTAL	71.179,00		-10,30	1,50	-1,80
Fincas urbanas	61.139,00	85,90	-10,90	2,30	-1,90
- Viviendas	34.767,00	56,90	-10,10	1,80	-3,30
- Resto Urbanas	26.372,00	43,10	-11,80	3,00	-0,10
Fincas rústicas	10.040,00	14,10	-6,40	-2,80	-0,50

Fuente: Datos extraídos de la publicación del INE.

“El 86,3% de las compraventas registradas en el año 2019 correspondió a fincas urbanas y el 13,7% a rústicas. En el caso de las urbanas, el 57,3% fueron compraventas de viviendas. Las compraventas de fincas rústicas disminuyeron un 0,5% y las de fincas urbanas un 1,9%. Dentro de estas últimas, las compraventas de viviendas bajaron un 3,3%”. Lo que advierte que la transmisión de fincas se realiza en el entorno urbano, se realiza en el suelo consolidado y no en suelos rústicos, más explícitamente los datos demuestran como el mercado inmobiliario del suelo se está moviendo hacia la ciudad consolidada y no hacia una transformación del suelo rústico, transformaciones típicas de un modelo desarrollista anterior y demostrado obsoleto (Tabla 2).

Analizando igualmente los datos extraídos de los 3 últimos años del INE de cuales han sido los movimientos que se han dado en relación a las transmisiones inscritas en los registros de

la propiedad efectuados sobre fincas rústicas y urbanas, con el fin de observar las tendencias que han producido en los últimos años según 2019 (Tabla 3), 2018 (Tabla 4) y 2017 (Tabla 5).

Es de destacar que las transacciones si han aumentado en número es su computo anual de 1.787.776 de 2017 a una fuerte bajada en 2018 con 134.523 para un nuevo y posterior repunte de 2019 hasta alcanzar los 2.036.320, todo esto analizado en números globales. Ya entrando pormenorizadamente en los datos extraídos de la muestra se destaca que se mantiene en torno a un 20% las transacciones que se realizan en fincas rústicas del total de transacciones, un porcentaje que se mantiene en los 3 años analizados. En contra punto un 80% de las transacciones se realizan en el suelo urbano (fincas urbanas) y de ese 80 % entorno a un 5% de manera casi constante se realiza exclusivamente en solares.

TABLA 2.
Estadística de Transmisiones de Derechos de la Propiedad (ETDP)
2019, 2018, 2017 y 2016

	Compraventas registradas por naturaleza de la finca					
	Total 2019	Porcentaje 2019	% Variación 2019	2018	2017	2016
TOTAL	1.014.146,00		-1,80	10,00	13,30	9,50
Fincas urbanas	874.822,00	86,30	-1,90	10,80	14,60	11,60
- Viviendas	501.085,00	57,30	-3,30	10,80	15,40	14,00
- Resto Urbanas	373.737,00	42,70	-0,10	10,90	13,60	8,40
Fincas rusticas	139.324,00	13,70	-0,50	4,80	6,20	-0,60

Fuente: Datos extraídos de la publicación del INE.

TABLA 3.
Estadística de Transmisiones de Derechos de la Propiedad (ETDP) de Diciembre 2019 y año 2019

	ETDP.1 Transmisiones inscritas en los registros de la propiedad efectuadas sobre fincas rusticas y urbanas				
	Total	Fincas rusticas	Fincas urbanas		
			Viviendas	Solares	Otras urbanas
TOTAL	2.036.320	388.394	945.546	83.279	619.101
Andalucia	352.003	53.309	181.097	18.381	99.216
Aragon	77.775	29.864	26.065	2.038	19.808
Asturias, Principado de	44.100	13.599	17.113	930	12.458
Balears, Illes	56.193	10.840	24.309	2.839	18.205
Canarias	73.618	6.274	39.234	3.051	25.059
Cantabria	27.306	6.751	11.201	792	8.562
Castilla y Leon	154.007	68.837	42.389	7.184	35.597
Castilla - La Mancha	124.139	48.367	42.231	8.679	24.862
Cataluña	304.050	26.642	160.204	14.839	102.365
Comunitat Valenciana	270.672	40.064	136.261	6.769	87.578
Extremadura	44.005	15.352	16.999	2.477	9.177
Galicia	98.122	26.868	37.560	2.586	31.108
Madrid, Comunidad de	212.330	5.926	122.992	6.523	76.889
Murcia, region de	65.293	11.946	31.627	2.517	19.203
Navarra, Comunidad Foral de	28.091	7.911	10.832	1.304	8.044
Pais Vasco	77.948	8.107	35.415	1.637	32.789
Rioja, La	23.607	7.698	8.009	664	7.236
Ceuta	1.614	31	1.109	15	459
Meilla	1.447	8	899	54	486

Fuente: Datos extraídos de la publicación del INE.

TABLA 4.
*Estadística de Transmisiones de Derechos de la Propiedad (ETDP) de
 Diciembre 2018 y año 2018*

**ETDP.1 Transmisiones inscritas en los registros de la propiedad
 efectuadas sobre fincas rústicas y urbanas**

	Total	Fincas rústicas y urbanas			
		Fincas rústicas	Fincas urbanas		
			Viviendas	Solares	Otras urbana
TOTAL	134.523	27.246	61.780	6.009	39.488
Andalucía	23.632	3.787	11.624	1.890	6.331
Aragón	5.119	1.980	1.829	105	1.205
Asturias, Principado de	3.256	964	1.200	50	1.042
Baleares, Illes	3.655	762	1.650	169	1.074
Canarias	4.506	434	2.373	212	1.487
Cantabria	1.773	390	787	27	569
Castilla y León	10.602	4.882	2.948	406	2.366
Castilla - La Mancha	7.964	3.626	2.377	493	1.468
Cataluña	18.828	1.757	9.914	975	6.182
Comunitat Valenciana	18.253	2.824	9.172	461	5.796
Extremadura	3.092	1.140	1.248	129	575
Galicia	6.800	1.710	2.638	179	2.273
Madrid, Comunidad de	14.384	434	8.498	535	4.917
Murcia, region de	3.987	899	1.844	158	1.086
Navarra, Comunidad Foral	1.825	711	629	81	404
País Vasco	5.280	489	2.446	91	2.254
Rioja, La	1.396	455	509	40	392
Ceuta	70	2	46	1	21
Melilla	101	0	48	7	46

Fuente: Datos extraídos de la publicación del INE.

Los análisis de los datos extraídos de los 3 últimos años llevan a demostrar que el sector inmobiliario no apuesta por adquirir suelos en estado rústico para su posterior transformación mediante el desarrollo de nuevos planes generales y en trabajar con el planeamiento de desarrollo para la obtención de nuevos suelos

urbanos. Los movimientos que se producen en el mercado son en suelos urbanos pero en un porcentaje muy bajo de solares con respecto al total, lo que demuestra que aun siendo esta una tendencia en alza no hay un interés real en la transformación de la ciudad, sino un interés en la adquisición y promoción de los escasos

TABLA 5.
*Estadística de Transmisiones de Derechos de la Propiedad (ETDP) de
 Diciembre 2017 y año 2017*

**ETDP.1 Transmisiones inscritas en los registros de la propiedad
 efectuadas sobre fincas rústicas y urbanas**

	Total	Fincas rústicas	Fincas urbanas		
			Viviendas	Solares	Otras urbanas
TOTAL	1.787.776	369.049	828.453	70.777	519.497
Andalucía	293.538	51.878	149.995	14.601	77.064
Aragón	74.310	29.650	24.794	1.999	17.867
Asturias, Principado de	39.767	12.142	15.523	714	11.388
Baleares, Illes	56.387	10.662	25.708	3.000	17.017
Canarias	65.676	5.084	36.847	2.181	21.564
Cantabria	23.881	6.220	9.356	601	7.704
Castilla y León	139.701	66.757	37.564	5.323	30.057
Castilla - La Mancha	104.879	44.449	32.011	7.964	20.455
Cataluña	254.862	23.997	134.754	12.554	83.557
Comunitat Valenciana	234.712	37.370	119.697	5.837	71.808
Extremadura	41.245	16.345	15.167	2.483	7.250
Galicia	85.918	23.798	33.183	1.984	26.953
Madrid, Comunidad de	201.214	5.231	118.647	5.869	71.467
Murcia, región de	51.904	10.652	24.503	2.268	14.481
Navarra, Comunidad Foral de	29.330	9.347	10.917	1.435	7.631
Pais Vasco	68.395	7.977	32.069	1.410	26.939
Rioja, La	19.321	7.430	6.105	487	5.299
Ceuta	1.292	11	785	14	482
Melilla	1.444	49	828	53	514

Fuente: Datos extraídos de la publicación del INE.

suelos vacantes que quedan en suelos urbanos. Es actuar conforme al modelo tradicional estas pequeñas actuaciones no suponen una transformación del modelo pues actúan sobre suelos finalistas, no actúan sobre suelos que haya que transformar urbanísticamente. Por eso es una necesidad la desclasificación del suelo en el ur-

bano que ayude a la transformación del modelo inmobiliario español tradicional, para que en realidad se produzcan actuaciones realmente innovadoras y atractivas para todos los actores involucrados en la ciudad, la administración, los promotores y por supuesto los ciudadanos que las habitan.

Estos comportamientos casi endémicos e históricos denotan un modelo y tejido empresarial inmobiliario que no es capaz de afrontar nuevos retos de inversión y que chocan con la necesidad real de nuestras ciudades, pues el actual urbanismo busca la transformación de la ciudad minuciosa, necesariamente estudiada y medioambientalmente sostenible, procedimiento prolongado, laborioso y con rentabilidades muy a largo plazo. El sector requiere de modelos de empresa que entiendan el retorno de la inversión a largo plazo, tal vez a 20 años, incluso que entiendan que su valor no es la rentabilidad en sí, si no el valor del activo creado, el valor fuera del balance contable, el valor de crear algo realmente transformador. Actuaciones como la de Madrid Nuevo Norte en realidad no aportan un nuevo escenario de transformación de la ciudad, un nuevo modelo inmobiliario, la ciudad se transformara por la envergadura de la misma y no por la innovación.

Un modelo que velaría por el cumplimiento de estos objetivos y que a la vez estaría entre los postulados del decrecimiento urbanos sería la colaboración público-privada, un modelo que si bien es aceptado y puesto en práctica en el resto de Europa en España se encuentra con varios frentes que lo hacen aun poco atractivo para la administración y para el sector empresarial. Estas reticencias se basan en una ausencia de seguridad jurídica que avalen las enormes inversiones que se necesitan.

CONCLUSIONES

Es tiempo de un nuevo urbanismo, el Urbanismo Negociado

Del resultado de la investigación se extrae como el mercado inmobiliario está cambiando, y como las tendencias actuales del mismo hacia el suelo urbano se están produciendo tímidamente, aun así la total transformación del sector inmobiliario en su vertiente rehabilitadora y de regeneración urbana no se activará si no es mediante la colaboración público-privada, hacer habituales las actuaciones de dotación, convertir al promotor en el actor del cambio, en un gestor necesario y duradero en el tiempo. Como bien se exponía en el comienzo del artículo el urbanismo español se caracterizaba por que en sus inicios el legislador otorgó unas cargas sobre el urbanizador por imposibilidad de la administración de acometerlas, que conllevaron a estos promotores a actuar en el suelo urbanizable únicamente por ser este más rentable. Demostrado queda que no es el momento de operaciones rápidas para agotar la edificabilidad, es tiempo de Gestión en mayúsculas, es el momento de establecer nuevos modelos en el mercado inmobiliario, holdings empresariales que gestionen paquetes de viviendas en régimen de alquiler, actuaciones de dotaciones que mezclen usos, es el tiempo de crear ciudades más resilientes, y para ello como se muestra en el artículo, la oportunidad esta en actuar en el suelo urbano.

El modelo urbanístico español no es entendible sin la presencia del tejido empresarial. Si bien nuestra legislación en materia urbanística le otorga la voluntad de transformar el suelo a los poderes públicos, no son verdaderamente capaces estos poderes públicos de materializar la transformación de la ciudad si no es contando con la iniciativa privada como se intenta exponer al inicio del presente artículo. Conllevaría un ejercicio cínico no entender que el urbanismo en España se transforma a iniciativa privada, por ello no hay transformación de suelo si no hay ganancias, y no hay ganancias si no hay plusvalías.

Por todo lo anteriormente expuesto las actuaciones de dotación comenzaran a ser una realidad cuando el incremento del aprovechamiento de esos ámbitos también recaiga sobre el promotor de la transformación urbanística promovida, y por consiguiente de la plusvalía generada por la misma, y en contraprestación de las cesiones que deberá realizar a la administración.

Es un error por parte de las administraciones o los poderes públicos caer en un ejercicio que no comprenda la realidad de mercado, pues está administración y siempre bajo un marco jurídico establecido y justo, debe promover los escenarios donde confluya el interés empresarial con el interés general. Sin cometer el error de un urbanismo a la carta crear mejor ciudad y mejor racionalidad de los usos del suelo, que favorezcan el reequilibrio de las desigualdades de territorios, ciudades y barrios.

REFERENCIAS

- Comisión Europea. Comité de Desarrollo Territorial. (1999). ETE. Estrategia Territorial Europea. [Online]. Recuperado de https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf
- Fuentes, M. (febrero 10, 2020). Madrid vuelve a la feria internacional más importante del sector inmobiliario. *madrid.es* [Online]. Disponible en <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Todas-las-noticias/Madrid-vuelve-a-la-feria-internacional-mas-importante-del-sector-inmobiliario/?vgnnextfmt=default&vgnextoid=49c69922eee20710VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnnextchannel=e40362215c483510VgnVCM2000001f4a900aRCRD>
- INE. (2020). Estadística de Transmisiones de Derechos de la Propiedad. ETDP. [Online]. Disponible en <https://www.ine.es/uc/FhjGmYmF>
- Lanzas, E.-P. (2017). El cambio de orientación legal y jurisprudencia en el tratamiento de las actuaciones de transformación urbanística sobre suelo urbano. Sentencia sobre el APR “Mahou-Vicente Calderón”. *Observatorio Inmobiliario*, 88(5). Disponible en <https://observatorioinmobiliario.es/revista/>

- Martí-Costa, M., Recio, A., Pybus, M., Arias, A. e Suau-Sánchez, P. (2014). Entre l'excepcionalitat i la informalitat: apunts per a un urbanisme post bombolla. *Revista Papers* (57), 55–62. Disponible en <https://docs.amb.cat/alfresco/api/-default-/public/alfresco/versions/1/nodes/0d2b05a5-7104-472a-ae-fb-86358e47b4ae/content/papers57?attachment=false&mimeType=application/pdf&sizeInBytes=11893109>
- RAE. Diccionario del español jurídico. (2020). ius variandi. [Online]. Disponible en <https://dej.rae.es/lema/ius-variandi>
- Reino de España. Consejo de Ministros. (22 de febrero de 2019). Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. [Online]. Recuperado de <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>
- Reino de España. Cortes Generales. (29 de diciembre de 1978). Constitución Española. (BOE No. 311). BOE-A-1978-31229. Disponible en [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1))
- Reino de España. Jefatura del Estado. (12 de mayo de 1956). Ley del Régimen del suelo y Ordenación Urbana. [BOE No. 135]. BOE-B-2020-135. Disponible en <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1956/135/A03106-03134.pdf>
- Reino de España. Jefatura del estado. (28 de junio de 2013). Ley 8/20013, Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. [BOE No. 153]. BOE-A-2013-6938. Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/06/26/8/con>
- Reino de España. Jefatura del Estado. (23 de septiembre de 2008). Ley 2/2008, Presupuestos Generales del Estado para el año 2009. [BOE No. 309]. BOE-A-2008-20744. Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/l/2008/12/23/2/con>
- Reino de España. Jefatura de Estado. (29 de mayo de 2007). Ley 8/2007, de suelo. [BOE No. 128]. BOE-A-2007-10701. Recuperado: <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/05/28/8>
- Reino de España. Ministerio de Fomento. (31 de octubre de 2015). Real Decreto Legislativo 7/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. [BOE No. 261]. BOE-A-2015-11723. Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/7/con>
- Reino de España. Ministerio de Vivienda. (27 de junio de 2008). Real Decreto Legislativo 2/2008. Ley del Suelo. [BOE No. 154]. BOE-A-2008-10792. Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2008/06/20/2/con>
- Reino de España. Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. (12 de febrero de 2020). RC 6020/2017 Res. 195/2020. [Sentencia STS 598/2020]. MP: Ines Maria Huerta Garicano. Disponible en <http://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/270df8b3272d81c2/20200304>

Reino de España. Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. (30 de octubre de 2018). RC 6090/2017. Res. 1563/2018. [*Sentencia STS 3779/2018*]. MP: Cesar Tolosa Tribiño. Disponible en <http://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/66aca57056d02e2c/20181122>

Reino de España. Tribunal Supremo. Sala Contencioso. (3 de mayo de 2018). RC 6090/2017. Res. 723/2018. [*Sentencia STS 1563/2018*]. MP: Fernando Roman Garcia. Disponible en <http://www.poderjudicial.es/search/AN/openCDocument/47c54a4d73e1a196488b48c83c02fd044c34b96d4ea1dfed>

Roces, P. (febrero 10, 2020). Madrid pondrá a disposición del sector privado 300.000 metros de suelo para la construcción de oficinas. *elmundo.es* [Online]. Disponible en <https://www.elmundo.es/madrid/2020/02/10/5e415eb721efa0b7338b4582.html>

Zorrotzaurre. (noviembre, 2012). Plan Especial de Ordenación Urbana de Zorrotzaurre. [Online]. Disponible en <http://www.zorrotzaurre.com/planeamiento/16619-2/http://www.zorrotzaurre.com/planeamiento/16619-2/>

22@Barcelona. (septiembre, 2005). EL Proyecto 22@Barcelona. [Online]. Disponible en <http://www.redbcm.com.br/arquivos/cidadescrriativas/barcelona.pdf>