

**URBANISMO CONCESIONAL. MODERNIZACIÓN,  
PRIVATIZACIÓN Y CAMBIO DE HEGEMONÍA EN LA  
ACCIÓN URBANA**  
**CONCESSIONAL URBANISM. MODERNIZATION,  
PRIVATIZATION AND HEGEMONY CHANGE IN URBAN  
ACTION**

Fernando GAJA i DÍAZ\*

**RESUMEN**

Una de las manifestaciones más preclaras del neoliberalismo en su aplicación a la construcción de la ciudad lo constituye el urbanismo concesional. En su análisis consideraremos primero la emergencia del neoliberalismo, sus planteamientos ideológicos, económicos y políticos, para estudiar a continuación su traslación al campo urbanístico. Veremos cómo el urbanismo neoliberal pugna por sustituir al consolidado fundamentalmente después de la II Guerra Mundial, el urbanismo reformista, y nos centraremos en uno de sus instrumentos más potentes, la concesión urbanística, acotando nuestro campo de reflexiones a lo ocurrido en el Estado español. Destacaremos cómo en el enfrentamiento por conquistar una posición hegemónica en el sector inmobiliario se enfrentan dos sectores con intereses antagónicos, el de los de los propietarios fundiarios frente a los de los promotores, con fuertes vínculos y dependencia con el capital financiero; y cómo, con avances y retrocesos, la posiciones de estos últimos parecen ir ganando terreno, un ascenso especialmente plasmado en la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (2013).

**Palabras clave:** neoliberalismo, urbanismo reformista, urbanismo neoliberal, apropiación de plusvalías urbanísticas, concesiones urbanísticas.

**ABSTRACT**

This article discusses one of the most illustrious manifestations of neoliberalism in its application to the construction of the city: urban development concession. In order to do this, first we shall turn into the emergence of neoliberalism, its political, economic and ideological roots, and then we shall study its application to the urban field. We will see how the neoliberal urbanism strives to replace the urbanism consolidated mainly after World War II, the so-called reformist urbanism, and we will focus on one of its most powerful tools, the urban concession (grants or allowances). Our field of reflections is limited on the Spanish case. We shall highlight how, in the confrontation to conquer a hegemonic position in the real estate and construction market, there are two groups with opposed interests, those of the agrarian land owners confronted with those of the lobby of the promoters, who have strong links and dependence on financial capital. We shall take account of the advances and setbacks in this conflict, although the positions of the latter ones seem to be gaining ground, especially with the approval of the Rehabilitation, Regeneration and Renewal Urban Act in 2013.

**Keywords:** neoliberalism, reformist urbanism, neoliberal urbanism, appropriation of urban capital gains (surplus), urban development concession (awards or grants).

\* Fernando Gaja i Díaz (fgaja@upv.es) es arquitecto, Profesor Titular de Urbanística, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universitat Politècnica de Valencia, Valencia.

“La crisis consiste precisamente en el hecho de que lo viejo está muriendo y lo nuevo no puede nacer: en este interregno aparece una gran variedad de síntomas mórbidos.”

«Cuadernos de la cárcel», Antonio Gramsci

## 1. La irrupción del Neoliberalismo

La ideología neoliberal defiende (en sintonía con el liberalismo clásico) la creencia de que los mercados abiertos, competitivos y “no regulados”, no sometidos a injerencias públicas, ni a las acciones de colectivos sociales, representan el mecanismo óptimo para el desarrollo socioeconómico (Theodore, N., Peck, J. y Brenner, N., 2009, p. 1), pero la realidad, bien distinta, ha llevado a hablar de neoliberalismo realmente existente, o como lo hace Naredo (2010), aunque acotándolo a este Estado, de capitalismo caciquil (descrito en inglés como *Crony Capitalism*, o capitalismo clientelar o amiguista), porque en la práctica el neoliberalismo no admite los mercados “abiertos”, ni la ausencia de regulación o la desaparición del Estado: los transforma en su beneficio, a fin de lograr perpetuar los procesos de acumulación, que han sido descritos por Harvey (2007) como de “acumulación por desposesión”.

El ascenso y triunfo del neoliberalismo puede contemplarse desde dos puntos de vista: desde la perspectiva económica y desde la ideológica, aunque ambas son concurrentes, y de hecho se refuerzan en un proceso único. Marcan, en lo político, este camino hacia la hegemonía de los planteamientos neoliberales, los triunfos electorales y subsiguientes mandatos al frente del ejecutivo de Margaret Thatcher en el Reino Unido (1979-1990) y Ronald Reagan en los EE.UU. (1980-1988), y el colapso y disolución de la URSS (26 de diciembre de 1991), que vino precedido por el simbólico derribo del Muro de Berlín (9 de noviembre de 1989). Estos hitos políticos solo pueden ser plenamente entendidos en todo su alcance si se consideran las transformaciones económicas que coadyuvieron a la evolución de las ideologías, y a su plasmación en el tablero político. Comencemos por una breve reflexión sobre los cambios en la estructura económica que desembocaron en el modelo neoliberal, para considerar posteriormente su plasmación en la esfera de lo urbano. Retengamos un leitmotiv: el motor de la economía bajo el capitalismo es la acumulación del capital (Navarro, 2014), idea fuerza en el razonamiento que vamos a seguir.

Desde el punto de vista económico, en los primeros años setenta comienza el declive del régimen de acumulación vigente, o dicho de otra forma, se agudiza la decreciente rentabilidad de las grandes empresas industriales de producción masiva, que habían sido uno de los pilares del Estado del Bienestar fordista-keynesiano. Un sistema

“regulado por el Estado, que ofreció estabilidad económica y política a partir de una serie de pactos entre el capital y el trabajo, pactos que estructuraron la producción y la reproducción. [pero] Diversos factores erosionaron este equilibrio, entre otros, la intensificación de la competencia internacional, las tasas

decrecientes de beneficios, la extensión de la desindustrialización, etc.” (Franquesa, 2013, p. 23).

Una decadencia que condujo a la búsqueda de nuevos sistemas de acumulación, más eficaces y rentables, plasmados finalmente en las propuestas neoliberales, aunque, de facto, éstas suponían la ruptura del pacto social, hecho que se vio favorecido por la desaparición de la Unión Soviética. Destaquemos que, pese a la existencia de una escuela de pensamiento neoliberal, muy activa desde el final de la II Guerra Mundial, e incluso antes, no será sino hasta la crisis del modelo de acumulación fordista-keynesiano de los setenta cuando esta ideología eclosionará, y saltará a la palestra hasta devenir hegemónica (Harvey, 2007). Remarquemos también que el inductor de este cambio no se encuentra en el campo estrictamente ideológico, ni en el político, sino en la necesidad de encontrar nuevos mecanismos de acumulación, nuevos filones, ante el estancamiento de los anteriores. El nuevo sistema emergente se articula en base a cuatro principios nucleares: la financiarización de la economía (es decir el dominio del sector financiero en todos los órdenes y sectores, con el correlato de la supremacía de la economía virtual sobre la real, la productora de bienes y servicios), la desregulación o regulación “flexible” (con eliminación de trabas administrativas a la movilidad de capitales, en menor medida de mercancías, y en muy escasa, o ninguna, de personas), la privatización de aquellos sectores públicos, susceptibles de permitir la captación de plusvalías por parte del sector privado, y la competitividad como valor guía, justificada por la necesidad de atraer capitales e inversiones en un mercado financiero global (la competencia, frente a la cooperación, deviene así el ideal totémico).

Estos principios han tenido una traslación directa al campo de lo urbanístico. En este texto nos vamos a centrar en analizar la aplicación de la privatización a la acción pública urbanística mediante el mecanismo de las concesiones, entendidas como una forma avanzada de “despublificación” al servicio del capital financiero-inmobiliario. Y una acotación necesaria: de nuevo Borja (2014, p. 2) ha llamado la atención sobre el debilitamiento intelectual que ha supuesto el abandono de los análisis de clase, el haber ignorado las nuevas contradicciones del desarrollo urbano promovidas por el capitalismo financiero especulativo global. Frente a esta carencia, el neoliberalismo representa lo que se ha dado en llamar una idea fuerte, fácil de difundir, de divulgar porque se presenta como natural, una naturalización del pensamiento político, no un constructo ideológico, y por tanto neutral e inevitable.

### **1.1. Acumulación de capital y construcción de la ciudad**

En relación a la construcción de la ciudad, ¿cuáles son las diferencias entre el actual modelo de acumulación neoliberal y los precedentes, en concreto el que estuvo operativo a lo largo de la etapa fordista-keynesiana? Son de dos órdenes: cuantitativo y cualitativo. Desde una consideración puramente cuantitativa diversos autores, como Díaz de Orueta (2006) –“los mercados inmobiliarios urbanos son uno de los principales vehículos de acumulación de capital del urbanismo neoliberal”–, Borja (2014, p. 3) –“la ciudad y los territorios urbanizados son hoy el principal ámbito de acumulación de capital en detrimento de la reproducción social, principalmente por la financiarización de lo urbano”–, o Harvey (2013) –“la

ciudad es el lugar principal de apropiación capitalista de la plusvalía”–, han puesto de relieve el hecho de que la acumulación por desposesión y su aplicación a la construcción de la ciudad, se ha convertido en una pieza clave en la consolidación del modelo neoliberal en su globalidad. Pero no caigamos en el error de entender que solo con el neoliberalismo la construcción de la ciudad adquiere un papel protagonista en los procesos de apropiación de plusvalías y acumulación de capital. En la etapa reformista la urbanización también era una fuente privilegiada de acumulación, si bien ahora se conduce de una manera distinta, con instrumentos diferenciados que nos interesa distinguir. Como ha señalado Harvey (2013, p. 202), atribuyéndolo a Lefebvre, en la etapa fordista-keynesiana las racionalizaciones del espacio urbano por los burócratas y tecnócratas estatales (también servían) para facilitar la reproducción de la acumulación de capital y de las relaciones de clase dominantes.

Desde el punto de vista cualitativo, el neoliberalismo genera nuevos métodos e instrumentos para la captación y apropiación de las plusvalías urbanas, cuyo análisis constituye el objetivo central de este artículo, aunque acotado específicamente a las concesiones.

## 2. La doble naturaleza del urbanismo moderno

La historiografía del urbanismo moderno ha destacado su carácter reformista, social, como disciplina nacida con la voluntad de corregir los desequilibrios que el desarrollo capitalista de la ciudad generaba. Así ha sido, pero no olvidemos que desde sus orígenes el urbanismo es una práctica que asume una doble función, que está dotada de una doble naturaleza. Por una parte, es efectivamente un mecanismo de reforma social, instituido para amortiguar los problemas que la construcción de la ciudad “moderna” (capitalista) produce, para tratar de evitar que la situación se deteriore hasta hacerla potencialmente explosiva, pero por otra, es también una herramienta al servicio del crecimiento, impulsor de la consolidación de un sector inmobiliario en régimen capitalista, un mecanismo en definitiva al servicio de la acumulación de capital. Una doble personalidad, una especie de Jano bifronte: social y empresarial. En demasiadas ocasiones se ha simplificado este doble carácter queriendo ver el primitivo urbanismo moderno solo como *social*, y criticando la evolución hacia modelos y objetivos de “fomento”, “empresariales” en definitiva, como algo más reciente. Sin embargo, estos dos polos, las dos tendencias, se han dado simultáneamente en la historia del urbanismo, con periodos de dominio y hegemonía alternados, si bien ninguna de las dos nunca ha dejado de estar presente. Repasaremos los rasgos centrales del urbanismo social, reformista, destacando aquellos que en su involución hacia el urbanismo empresarial o mercantil ha perdido.

### 2.1. Urbanismo reformista

El triunfo del neoliberalismo ha supuesto un duro golpe para el sistema keynesiano-fordista que se había consolidado como hegemónico en el occidente capitalista después de la II Guerra Mundial (con los precedentes que ya se habían dado a ambos lados del Atlántico, tras la Revolución Soviética de 1917, la crisis de 1929 y el *New Deal* en los EE.UU. en 1933) con el Estado del Bienestar Social como

buque insignia, y con el urbanismo reformista o social como una de sus expresiones más conspicuas. Afirmando, con todos los matices que sean necesarios, que a caballo del cambio de siglo el neoliberalismo sustituye como forma de pensamiento hegemónico, y como sistema económico-político, a la socialdemocracia reformista (la última ratio de esta mutación hay que buscarla, como ya hemos indicado, en el declive de los procesos de acumulación) consideraremos la aplicación de este sistema al campo del urbanismo.

El urbanismo reformista, y por extensión el Estado del Bienestar Social o Benefactor, es fruto de un pacto tácito, en el que pesó, por la parte del capital, el temor a la extensión del comunismo, pero es consecuencia también de “una gran conquista humana liderada por la clase trabajadora, a la cual le costó sangre, sudor y lágrimas el conseguirlo” (Navarro, 2014). Su instauración no fue un maná, una cesión voluntariamente pacífica o un regalo de las clases dominantes, sin desconocer, por otra parte, que a su éxito contribuyó, en no poca medida, la disponibilidad de recursos, especialmente los energéticos, abundantes y baratos, en un contexto planetario en el que los “países subdesarrollados” apenas consumían, y se limitaban a suministrar esas materias a precios muy reducidos, un escenario que se ha alterado profundamente en la actualidad, y en el que en modo alguno se puede pensar como hipótesis de futuro. Recalcar asimismo que en el periodo fordista-keynesiano permitió una acumulación de capital muy elevada. No es real una visión idealizada, de un pacto exclusivamente suscrito para mantener el orden y alejar el fantasma del comunismo; fue un sistema perfectamente válido para los intereses de las clases dominantes, y precisamente su sustitución por el neoliberal se planteó cuando las tasas de acumulación empezaron a declinar a principios de los setenta.

En un orden interno, tras la transformación de la Dictadura (1939-1978), la llamada “Transición”, en el actual sistema (el “Régimen del 78”, así denominado por la Constitución que lo regula), se inicia una etapa, al menos en lo que se refiere al Estado español, de hegemonía de un urbanismo con un cierto predominio social, que ha pasado a ser etiquetado y conocido como “urbanismo reformista”, pero en la década de los 90 el auge de las posiciones políticas neoliberales abre todos los campos de lo público al negocio privado, y el urbanismo no escapará a esta oleada, si bien en nuestro Estado se acabará manifestando con un cierto decalaje, de modo que en el período de la Transición puede todavía ser etiquetado como de urbanismo reformista o social (el PGOU de Madrid de 1984 marca un modelo que retomará, por ejemplo, el de Sevilla 1987 o el de Valencia, 1988). Con la nueva década las cosas comienzan a cambiar, como veremos posteriormente al analizar la emergencia de las concesiones en materia de urbanismo, un proceso en el que la aprobación de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, Ley 6/1994 de la Generalitat Valenciana (en adelante LRAU) constituye un hito en la mutación hacia un modelo empresarial para la acción urbana. La LRAU se centra en la producción de suelo urbanizado, aunque deja abierta la puerta a otro tipo de concesiones, lo cual no puede sorprendernos si tenemos en cuenta la especificidad de este Estado: el problema de la renta del suelo, y no será sino hasta 2013 con la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, Ley 8/2013, de 26 de junio, (en adelante LRRR) cuando se produzca el salto o la ampliación a otros campos de la actividad urbanística.

Poco a poco los objetivos del urbanismo reformista fueron pasando a un segundo plano, perdiendo importancia, hasta quedar relegados a meras declaraciones retóricas, sin contrapartida alguna en las determinaciones ni en las actuaciones de las administraciones. Cuestiones centrales como el fomento de la equidad, la defensa de los derechos ciudadanos, la mejora de la participación o incluso la cogestión, las políticas de integración frente a la creciente exclusión, el impulso a la mixticidad funcional, la promoción de la proximidad, la implantación de modelos más sostenibles, o la cohesión y habitabilidad social, quedaron arrinconadas en la práctica, pero también en la elaboración teórica, a posiciones marginales, meramente decorativas.

En paralelo al postergamiento de los objetivos sociales (el urbanismo como herramienta para redistribuir la riqueza, siquiera sea en su limitada forma de salario social) se produce el abandono de finalidades más “técnicas”, de todo lo que había constituido el planeamiento funcionalista: la visión prospectiva, el tratar de “prever” escenarios de futuro, trazar acciones para conseguir objetivos en función de los escenarios previstos, todo aquello que daba sentido al planeamiento urbanístico, que son sustituidos por un único criterio, el “mercado”. La polémica disciplinar, en paralelo al cambio de los objetivos sociales, había comenzado antes, al final de las llamadas “tres décadas gloriosas” (1945-1973), con ataques al Movimiento Moderno, que servían de cabeza de playa del objetivo central: el desmontaje de la planificación en general y del planeamiento en particular. Los valores tradicionales del urbanismo social (redistribución de la riqueza, dotación de equipamientos públicos, previsión de escenarios de futuro,...) son así sustituidos por los nuevos de la competitividad, el crecimiento,... Ya no se trata tanto de repartir la riqueza, de redistribuir lo que hay, objetivo que se pospone al crecimiento: primero hay que crecer, crecer ilimitadamente, y luego..., luego ya veremos; es la teoría de la lluvia fina, según la cual el puro crecimiento acabará empapando de arriba abajo a toda la sociedad, mejorando las condiciones de vida de todos los ciudadanos, que tan solo deben esperar a que el agua cale y les alcance.

Al ocaso del urbanismo reformista contribuyeron en no poca medida

“Las fuerzas políticas progresistas, democráticas o denominadas de izquierda (que) han asumido el discurso capitalista y en muchos casos en su versión especulativa. El discurso de la ciudad “competitiva”, la concepción de los grandes proyectos urbanos y de las operaciones de renovación de zonas enteras de la ciudad ha ido unido a las omisiones escandalosas de falta de política de suelo y de vivienda” (Borja, 2014, p. 2).

A este inventario de instrumentos que han contribuido a la hegemonía del urbanismo neoliberal, yo añadiría y destacaría las concesiones urbanísticas como herramienta dotada de un poder demoleedor.

## 2.2. Urbanismo neoliberal

“A lo largo de los últimos treinta años las políticas neoliberales han ido haciéndose con el control del urbanismo, dando lugar a lo que llamaremos urbanismo neoliberal, hegemónico en la mayor parte del planeta.” (Franquesa, 2013, 22).

La traslación de los principios neoliberales al urbanismo, en este Estado con cierto retraso como consecuencia de las específicas circunstancias políticas, no se hizo esperar. La retórica del urbanismo neoliberal habla de competencia entre ciudades (Marketing Urbano), ciudades que funcionen como empresas (Planificación Estratégica), eficiencia (Privatización) en la prestación de servicios,... propuestas que tienen en común la captación de plusvalías generadas desde la esfera de lo público, el abandono de las políticas redistributivas en beneficio de la creación de condiciones para la generación, y apropiación privada, de plusvalías en el proceso de creación y transformación de la ciudad.

El urbanismo neoliberal es una manifestación más de la transformación del modelo económico (y por ende del cambio ideológico y social) como respuesta frente a márgenes decrecientes de beneficio. Vives y Rullán (2014, p. 387) han destacado cómo en la transición del régimen de acumulación fordista al neoliberal las entidades financieras han incrementado su hegemonía, y los propietarios del suelo han sido desplazados por los promotores en la producción y patrimonialización de las rentas urbanas. Un dato fundamental para la plena comprensión del que vamos a identificar como urbanismo concesional.

La aplicación del neoliberalismo al urbanismo puede concretarse en cuatro principios clave: desregulación, flexibilización, competitividad y privatización. Resulta esclarecedor compararlos con los del urbanismo clásico, o social (“contemporáneo” lo llamaba Lopez de Lucio en 1993, cuando la praxis todavía se situaba en la onda del urbanismo Social): globalidad u ordenación integral, coordinación de políticas sectoriales, equidad, secuencialidad temporal y jerarquización (López de Lucio, 1993, p. 217-222), todos ellos antitéticos a los contemplados por el urbanismo neoliberal.

En cuanto al rol de las Administraciones, el hegemónico urbanismo neoliberal supone una regresión o involución en sus funciones ya que “dejan de ser prestadores de servicios, pasando por compradores de servicios, para llegar a ser meros reguladores de la prestación del servicio” (Alcoba y Cardós, 2008, p. 2). Un paso adicional en esta dirección lo representan los PPP (Proyectos de Participación Público-Privado), que

“implican la cesión por parte de la Administración Pública del derecho a construir, mantener y operar un activo al sector privado por un período de tiempo fijado de antemano en el contrato. Implica la transmisión de la mayor parte de los riesgos de construcción y operación al sector privado, si bien el sector público tiene la opción de mitigar riesgos difíciles de controlar por la empresa privada estableciendo en el contrato o en la ley el

reparto de los mismos para de este modo hacer más atractivo el proyecto al mercado.” (Alcoba y Cardós, 2008, p. 3).

La cita es suficientemente clarificadora: el sector público ha de mitigar los riesgos de modo que lo hagan atractivo al “mercado”. Y añaden Alcoba y Cardós (2008, p. 4): “Dentro del concepto de la Participación Público Privada se presenta una modalidad que se conoce como ‘concesión’”. Este es nuestra meta, el análisis de la concesión en materia de urbanismo, un instrumento clave para entender la evolución reciente y el futuro próximo.

### **3. Propietarios versus empresarios: la lucha por la apropiación de las plusvalías urbanísticas**

Sin todavía consolidarse, ni imponerse plenamente el modelo neoliberal (lo cual no tendrá lugar en este Estado hasta bien entrada la Transición), desde mediados de los años setenta hemos asistido a un enfrentamiento entre dos operadores urbanos, vinculados ambos al bloque dominante: los propietarios del suelo frente a la alianza empresarios promotores-constructores, que se ampliará para incluir al sector bancario. Estamos en presencia de un antagonismo entre dos fracciones de la clase dominante, la primera más vinculada a los modelos preneoliberales, y con la propiedad del suelo como activo principal; la segunda ligada a la fracción más dinámica del capitalismo neoliberal y con relaciones crecientes con el sector financiero. Captar este enfrentamiento es básico para entender la aparición y consolidación de la concesión urbanística, que supone en definitiva el desplazamiento y la pérdida de la hegemonía por parte de los terratenientes, herederos de los privilegios del Antiguo Régimen, frente al bloque del capital inmobiliario, quienes acabarán adquiriendo otros distintos, derivados de las nuevas formas de hacer ciudad. Reiteremos una paradoja: el débil y tímido bloque progresista, socialdemócrata, ha sido el máximo valedor de los intereses del capital inmobiliario, abandonando toda posición reformista e incorporando el credo neoliberal con una fe de converso, asumiendo en suma lo que ha sido etiquetado de “social-liberalismo”.

Se trata de una pugna con un *casus belli* aparente: por parte de los empresarios su objetivo es el de abaratar una materia prima, el suelo, absolutamente necesaria para el desarrollo de su actividad, pero a medio plazo la parte empresarial, autocalificada de productiva, y transmutada, en alianza con el sector financiero, en agentes urbanizadores, descubrirán el filón de las plusvalías urbanísticas, sustituyendo su objetivo inicial de disponer de suelo urbanizado, por el de producirlo por encima de sus necesidades con tal de apropiarse de los ingentes beneficios que en este proceso se generan. Vives y Rullán (2014, p. 388) han destacado cómo, por debajo de las apariencias, de la disputa más visible entre los titulares de la propiedad del suelo y los promotores inmobiliarios por la apropiación de la renta del suelo, la parte más importante de la misma en realidad se la apropian las entidades bancarias, una afirmación plenamente coherente con la financiarización de la economía que tiene lugar en el régimen neoliberal.

Para exponerlo de forma sucinta: la polémica se centra en la desvinculación entre el derecho de propiedad del suelo y el de urbanizar y/o edificar, tradicionalmente,



incluso en el Código Civil (art. 350), unidos. Maticemos: el *Ius Aedificandi*, es decir quién tiene derecho a edificar un predio, no se ha cuestionado por ahora, sigue en manos de los propietarios de los solares. El enfrentamiento es por lo que podríamos llamar el *Ius Urbanizandi* (permítase el latinajo espurio), ¿quién tiene derecho a urbanizar un terreno, y por tanto a apropiarse de las plusvalías generadas en este proceso?, ¿terratenientes o urbanizadores (en la ideología de los dos partes enfrentadas, no cabe otro actor, ya que descartan de entrada a la Administración Pública)?, ¿quién tiene el derecho a quedarse con la renta urbana?

En este conflicto ambas partes tienen sus defensores, sus ideólogos, sus valedores mediáticos y políticos, e incluso sus hacedores de doctrina y pensamiento urbanístico. Mi posición es que, con todos los matices que se quiera, la parte empresarial, vinculada al proyecto neoliberal, se está imponiendo, no sin reticencias y dificultades, pero el postergamiento, lento y desigual, del tradicional especulador fundiario es patente e imparable. Y una segunda afirmación es que en esta pugna el papel de la concesión urbanística como herramienta para imponer la hegemonía de la alianza empresarios-financieros es esencial. Podríamos añadir un corolario: el total postergamiento de la parte social en este duelo a dos. La reivindicación de la reversión de las plusvalías a quien las ha generado, a la Administración Pública y por ende la sociedad civil, es minoritaria por no decir irrelevante, por ahora.

Los defensores de conceder la preeminencia a los urbanizadores parten de la aceptación de que la producción de ciudad es un hecho empresarial (Fernández, 2011, p. 65), para ello, como se ha repetido en múltiples ocasiones, la gran novedad de la LRAU, y las leyes que la siguieron, consistió en reemplazar a los antiguos propietarios “de la tierra” por los nuevos propietarios/promotores “del suelo” en la dirección e iniciativa del proceso de creación de la nueva ciudad y, consecuentemente, en la apropiación de las plusvalías generadas por dicho proceso, relegando el carácter social de la construcción de la ciudad a meras declaraciones huecas. Como ha señalado Roch (2001, p. 9),

“la figura del propietario, que desde la Ley de 1956, se había convertido en una especie de urbanizador *malgré lui*, se destaca como un obstáculo al progreso (...). El propietario aparece como un parásito que obtiene un beneficio por una actividad que realiza otro, por el simple hecho de tener en su poder la llave que abre el proceso urbanizador. Un planteamiento que omite que el precio final de la vivienda tiene otros componentes, especialmente vinculados a la política crediticia, y a fin de cuentas acaba siendo una simple transferencia de rentas urbanas desde los conservadores propietarios del suelo (o de la tierra) a los ‘emprendedores empresarios promotores inmobiliarios’”.

De hecho esto ha acontecido tanto en las comunidades con agente urbanizador como en las que no cuentan con él, pero en estas últimas los propietarios han podido exigir a los promotores una parte de la tajada revalorizadora, de la renta urbana, que supone la clasificación pues, de no acceder a abonar el precio exigido, se podían negar a vender. Con la irrupción del agente urbanizador, o figura equivalente, en la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas, se pasa

de una venta opcional por el precio exigido por los propietarios a una venta forzosa por el precio ofrecido por los promotores. El objetivo inmediato se ha logrado: la propiedad del suelo ya no puede frenar la iniciativa urbanística. (Vives y Rullán, 2014, p. 396).

La teorización más conocida sobre la disputa propietarios-empresarios fue planteada por García-Bellido (1993), en su artículo: «La liberalización efectiva del mercado del suelo. Escisión del derecho de propiedad inmobiliaria en una sociedad avanzada». Javier García-Bellido y García de Diego es reconocido por defensores y detractores del sistema “concurencial” como su principal impulsor teórico. En una publicación anterior (García-Bellido, 1989, p. 210-221) para diferenciar los dos sistemas, aquel en que la propiedad del suelo tiene un acceso privilegiado a la captación de las plusvalías urbanísticas y el que otorga dicha posición de hegemonía a la parte empresarial, ya había utilizado los términos de “agregado” y “desagregado” respectivamente, en función de la unificación de la ordenación física (objetiva) de los planes y el derecho a su gestión (apropiación), calificada de subjetiva, sujeto de la ejecución. De la implantación de uno u otro se derivaba que las plusvalías generadas en el proceso de urbanización fueran a parar a manos de los promotores/urbanizadores o de los propietarios del fundo. Esta formulación fue ampliamente desarrollada en su artículo de 1993, un texto que se anticipó en pocos meses a la aprobación de la LRAU (1994), con un argumentario plenamente coincidente (la sustitución del sistema vigente en el que la parte terrateniente se apropiaban de las plusvalías urbanísticas por otro en el que éstas fueran captadas por empresarios, productores de ciudad, seleccionados en régimen de competencia) de modo que podemos considerar la LRAU como la plasmación de su teorización.

En el campo institucional, dos hitos marcan el avance de las posiciones “modernizadoras”, hacia la imposición de los intereses del bloque empresarial-financiero (Vives y Rullán, 2014, p. 393): i) el Informe sobre Competencia en el Mercado del Suelo (mayo de 1993) del Tribunal para la Defensa de la Competencia (López de Lucio, 1997, p. 86-88), y ii) el Informe sobre Suelo y Urbanismo en España, conocido como «Informe de Salamanca» de 12 de diciembre de 1994 (López de Lucio, 1997, p. 88-90). Estos documentos, auspiciados por el entonces Ministro de Economía Carlos Solchaga, suponen el espaldarazo oficial del neoliberalismo desde las filas de un gobierno socialdemócrata.

La contraofensiva de los patrocinadores de los intereses de los propietarios (calificados de “conservadores”, aunque en algún sentido sus ansias desreguladoras iban más allá que las de los defensores de la postura contraria), no se hizo esperar. Destaquemos tres andanadas: i) el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y Colegios Profesionales, donde al tiempo que se suprimía la distinción entre los suelos urbanizables programados y no programados (art.1), se rebajaba la cesión obligatoria de aprovechamiento urbanístico a los Ayuntamientos por parte de los propietarios del 15% al 10%; ii) el II Informe elaborado en 1995 por el TDC: «La competencia en España. Balance y nuevas propuestas»; y iii) sobre todo la aprobación de la Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, conocida como ley del “todo urbanizable”, que permitía urbanizar cualquier suelo que no estuviera expresamente calificado como protegido (arts. 9 y 10). Esta norma fue duramente criticada desde posiciones de izquierda,

como un atentado medioambiental, urbanístico y social, y efectivamente lo era, pero pasó más desapercibido el peligro que contenía la posición rival, que inclinaba la balanza en este conflicto en favor de los elementos supuestamente dinámicos y productivos, del capital inmobiliario.

Mientras tanto desde la periferia se aprueba otra norma, de ámbito autonómico, la LRAU de 1994, que supuso un punto de no retorno, decantando la balanza definitivamente en contra de los terratenientes. Posponemos su análisis, a la consideración conjunta con el mecanismo concesional que instituye. Digamos por ahora que el modelo se extendió rápidamente, a lo que contribuyó sin duda su “exitosa” aplicación coincidiendo con la burbuja constructora (1996-2007).

Los valedores de una y otra posición han intervenido en los medios de comunicación argumentando sus posiciones. Hemos elegido dos textos reveladores: por una parte, el de Gerardo Roger Fernández (2013), alineado a favor de las posiciones “modernizadoras”, pro-empresa, y otro anónimo publicado en la revista «Libre Mercado» (2013), en favor del lobby terrateniente. En este último se propone

“Declarar todo el suelo patrio [sic] urbanizable y, por tanto, apto para construir, sin necesidad de una autorización administrativa previa, a excepción de determinados espacios protegidos convenientemente justificados como, por ejemplo, parques naturales. Es decir, liberalizar el suelo al 100%”.

Obsérvese que en esta soflama ni siquiera se habla de apto para urbanizar, sino directamente de apto para construir, todo el monte es, por fin, orégano.

El urbanismo concesional ha sido promovido y defendido desde posiciones reconocidas como “progresistas” (Burriel, 2014; Olmedo, 2007; Fernández, 2003; Parejo, 2000; García-Bellido, 1993), vinculadas a la izquierda moderada, aunque también es cierto que otros autores (Vives y Rullán, 2014; Sorribes, 2012), no menos vinculados a esa mismas posiciones lo han cuestionado. Al margen de la auto-presentación que sus valedores puedan utilizar, los argumentos en su defensa incidían en la modernización del sector, la necesidad de desbloquear los procesos de urbanización, la eliminación de los terratenientes considerados un elemento obstaculizador, o incluso parasitario, evidencias todas ellas incuestionables. Ahora bien, no deja de ser una paradoja el que la “neoliberalización” haya sido defendida, al menos inicialmente, desde posiciones reformistas (utilizando la palabra reforma o reformista no en el sentido más habitual últimamente de “recortistas”).

Ambas posiciones reivindican la competencia, que como ya hemos indicado es el tótem sagrado del neoliberalismo, pero la primera la plantea entre empresarios urbanizadores, es decir entre fabricantes de suelo urbanizado, mientras que los segundos la proponen entre los propietarios del suelo agrícola (el natural, “convenientemente justificado” [sic], se excluye de esta competencia) deseosos de entrar en el negocio de la urbanización. Olvida esta disyuntiva que ambos son, en realidad, materias primas: tanto el suelo urbanizado como el suelo agrícola lo son para la edificación, si bien el suelo urbanizado es un insumo elaborado, que ya ha atravesado un proceso de producción.

En nuestra opinión ambas partes comparten el credo neoliberal, en distintas versiones, aunque el lobby pro capital inmobiliario se lo atribuya en exclusiva, y se presenten como “modernizadores”. Es cierto que los pro-fundiarios representan una regresión a un estatuto próximo al del *Ius Aedificandi*, y poco les falta para reivindicar la recuperación de la aplicación monda y lironda del artículo 350 del Código Civil. Pero no perdamos de vista el fondo del asunto: lo que está en juego no es una especie de competición social, deportiva, o ni siquiera ideológica entre terratenientes arcaicos retrógrados y empresarios modernizadores, sino la apropiación de un enorme volumen de plusvalías, y la pregunta que se puede formular a quienes no se alinean con ninguna de las dos posiciones es: ¿dónde está la participación de la colectividad, de la Administración, en este festín?, ¿por qué solo se plantea la riña por el reparto del pastel entre quienes no lo han generado?

Es revelador que la defensa de la parte empresarial, presentada como defensa de un proceso de “modernización”, frente a los caducos agentes parasitarios de los terratenientes, provenga de una cierta izquierda, la misma que simultáneamente abandona todo planteamiento en defensa de actuaciones que impidan que la renta del suelo urbano salgan del ámbito de lo público, donde se han originado. La salida que se apoyará será la de una transición a un modelo donde los promotores, sin necesidad de ser propietarios de suelo, puedan competir para desarrollar el suelo, y naturalmente apropiarse de la renta del suelo. Para ello, la vía que se crea en 1976 con la aprobación de la Ley del Suelo es la del desarrollo de los sectores de Suelo Urbanizable No Programado (en adelante SUNP) mediante la adjudicación de los Programas de Actuación Urbanística (en adelante PAU) y la creación de Unidades Urbanísticas Integradas (en adelante UUI). La LRAU dio un paso más, rompió el monopolio al *Ius Urbanizandi* que detentaban los propietarios fundiarios. Una “revolución” de un calado comparable al que supuso la LS 1976 al hacer derivar el *Ius Aedificandi* del planeamiento urbanístico (Gascó, 2006, p. 58).

El último eslabón de esta cadena lo ha aportado la LRRR 2013 al extender el sistema concesional a las operaciones de transformación de la ciudad existente, abriendo este filón a una parte empresarial, ante el agotamiento de otros “nichos” de trabajo. Pese a los riesgos y conflictos que ello puede acarrear, la LRRR 2013 supone el triunfo, por ahora solo normativo, de las posiciones en favor de un urbanismo mercantil, llevadas al límite. Pero, en contra de lo que pueda parecer, a fecha de 2014, la batalla sigue abierta, porque si bien la LRRR 2013 parece decantar la balanza en favor de la facción empresarial, la publicación por parte de la Comisión Nacional de la Competencia (en adelante CNC), organismo sucesor del TDC, de un nuevo informe, que podríamos considerar el III, «Problemas de Competencia en el Mercado del Suelo en España», fechado el 3 de septiembre de 2013, claramente alineado con las tesis de los pro-fundiarios, revela que el enfrentamiento no ha finalizado. Las tensiones entre los partidarios de las posiciones de los terratenientes (autopresentados como “desreguladores”) y los defensores de las posiciones de los empresarios (autocalificados de “modernizadores” o defensores de la competencia), en el seno del TDC/CNC han debido ser muy fuertes, para que este guardián de la ortodoxia del mercado neoliberal haya emitido informes tan enfrentados.

#### 4. Actuaciones estratégicas en el urbanismo neoliberal

La traslación al campo del urbanismo de los planteamientos neoliberales tiene lugar mediante un elenco de actuaciones que podemos considerar “estratégicas”; todas persiguen una misma finalidad: funcionar como instrumentos para permitir la apropiación de las enormes plusvalías generadas desde lo público, en definitiva para facilitar el saqueo de lo público. Destacaremos las siguientes:

- Las reclasificaciones y recalificaciones, expresión máxima de la desregulación o regulación flexible, que conforman lo que ha pasado a ser conocido como “urbanismo a la carta”. Un simple dato ilustra esta forma de actuar: de los 2007 documentos de planeamiento aprobados entre 2003 y 2012 en el País Valenciano, 976 eran reclasificaciones de suelo (el 49%), y si descontamos los catálogos, el porcentaje supera ya la mayoría (Gaja, 2014).
- Los “megaproyectos”, los Grandes Proyectos Urbanos, frecuentemente ligados a grandes eventos, culturales, deportivos, religiosos, artísticos,...
- La “privatización” de los servicios urbanos básicos: adjudicaciones y contrataciones para la recogida de las basuras, gestión privada o indirecta del suministro de agua, “externalización” de los servicios sociales, empresas “mixtas” de todo tipo (transporte, cultura,...). En definitiva la gestión privada de todo servicio público capaz de generar beneficio, aunque sea a costa de incrementar la desigualdad (como en un plano más general se intenta con la sanidad, las pensiones, la educación, la cultura, los transportes,...).
- Podríamos añadir algunas actuaciones más a este catálogo de estrategias del urbanismo neoliberal, y no pasar por alto, p.e., la “elitización” o *gentrification* de áreas de alto valor expectante o potencial. Una estrategia sumamente importante ya que se plantea sobre la ciudad preexistente.
- Y finalmente las “concesiones urbanísticas”, la nueva veta del urbanismo neoliberal, cuyo análisis constituye el núcleo de este texto.

La “concesión” se presenta hoy por hoy como la panacea para los problemas del sector constructor, al permitir abrir nuevos campos en los que es posible recuperar la apropiación y acumulación de plusvalor. Son la cara más visible de la privatización de la acción pública, siempre en beneficio del concesionario privado. Distinguiremos dos tipos de concesiones, acotadas a la construcción (no entramos a analizar otro tipo de concesiones que no requieren ningún tipo de actividad constructora): i) las que tienen por objeto la ejecución y explotación de las obras públicas (las autopistas p.ej.), y ii) las que vamos a identificar con “concesiones urbanísticas”, que son nuestro objeto de estudio.

En las primeras el sector privado obtiene mediante la concesión el derecho a construir una obra pública y gestionarla durante un número de años fijado, pero las ganancias de la empresa concesionaria derivan, hipotéticamente, de la explotación, p.ej. de los peajes (sean directos o en la sombra). En cambio en la concesión urbanística, el concesionario (denominado urbanizador en la LRAU y legislaciones similares) obtiene el derecho a urbanizar, siendo el propietario original

quien sufraga el coste de la obra, en metálico o en especie, de modo que el agente urbanizador, gracias a la concesión, produce un bien, el suelo urbanizado, para una demanda que podemos calificar sin exageración de cautiva. La denomino “cautiva”, no inelástica, porque el cliente está obligado a pagar el bien producido, lo quiera o no, mientras que en la inelástica el adquirente compra ese bien porque lo necesita perentoriamente (*i.e.* agua, electricidad,...). En realidad no deberíamos ni siquiera llamarlo demanda cautiva, sino adquirente forzado, comprador en un proceso de adquisición forzosa.

Las “concesiones” de obra pública son un caso diferente. En ellas el concesionario ejecuta la construcción y la explota, sobre terrenos previamente expropiados, y no suele haber plusvalías urbanísticas directas, o al menos estas no son el objeto central de la concesión (carreteras, obras hidráulicas, ferroviarias,...), aunque algún episodio reciente de construcción de infraestructuras (AVE a Guadalajara) se ha asociado a la generación y apropiación de plusvalías urbanísticas, pero este caso, y similares, entran directamente más en la categoría de corrupción, que en la de la actuación concesionada normal. Nos interesan las concesiones en las que se sustituye al propietario fundiario original, y en las que el negocio del concesionario consiste en la apropiación de las plusvalías urbanísticas.

## 5. Las concesiones urbanísticas

Comencemos por señalar que la figura del agente urbanístico sin propiedad de suelo no es nueva, los precedentes se pueden rastrear hasta los beneficiarios de las expropiaciones a lo Haussmann, posteriormente adoptadas por Cerdà, quien proponía que las obras de urbanización “se deben realizar por empresas particulares y en virtud de adjudicación en pública subasta” (Lora-Tamayo y Casado, 2013, p. 167). Aunque un estudio exhaustivo de los antecedentes y evolución de la iniciativa privada, empresarial, en materia de urbanismo, incluyendo su consideración en las Leyes de Ensanche, las de Reforma Interior, hasta su irrupción finales del siglo XX, puede encontrarse en la tesis doctoral de Olmedo (2007), acotaremos el estudio de los precedentes a los casos más inmediatos.

La Ley del Suelo de 1956 (en adelante LS 1956) contemplaba entre sus sistemas de actuación el de expropiación, regulado con dos variantes: sobre el modelo aplicado por Haussmann, es decir la calle y dos bandas laterales, o para el sector completo (art. 53.2). Esta norma menciona además, aunque de pasada y sin mucha precisión, la posibilidad de actuar de forma indirecta mediante “concesión” (art. 123.1 y 2). En esa etapa inicial del urbanismo de postguerra los sistemas de actuación vigentes son todavía cuatro (expropiación, compensación, cooperación y cesión de viales), y solo tangencialmente puede deducirse la existencia de algo similar a lo que hoy conocemos como sistema concesional. Excepto en la expropiación, que se aplicará poco y como último recurso, los propietarios del suelo son los agentes hegemónicos, indiscutidos, decisivos y quienes se apropiarán de la mayor parte de las plusvalías generadas.

La aparición sin ambages de lo que en ese momento se denomina “urbanismo concurrencial de concurso”, y posteriormente sería conocido como “urbanismo concertado”, tiene lugar con la aprobación del Decreto-ley 7/1970 de 27 de junio

sobre Actuaciones Urbanísticas Urgentes (en adelante ACTUR), donde se definen las Unidades Urbanísticas Integradas que sustituyen a los sectores, para conformar una especie de sistema mixto: de expropiación para el suelo, y de concesión por concurso para las obras de urbanización (“concursos de urbanización concertada”). Un procedimiento que se podía aplicar al margen de lo dispuesto en el planeamiento general (extra o contraplan), sentando un precedente que también se aplicará en los noventa para la tramitación de los Programas de Actuación Integral (en adelante PAI) de la LRAU valenciana.

Lora-Tamayo y Casado (2013, p. 185) indican que el modelo instaurado por el Decreto Ley 7/1970 se inspira en el de las ZAC (*Zones d’Aménagement Concertée*) francesas, aunque añaden que las UUI, su equivalente, “quedan completamente desfiguradas desde el momento en que no se impone la expropiación como sistema de actuación y se da entrada a los principios equidistributivos y compensatorios del sistema de compensación”, un sistema al que las autoras, defensoras del concesional, se oponen. En todo caso el decreto de las ACTUR, sienta un precedente: el de la expropiación en áreas previamente delimitadas, y la subsiguiente adjudicación de la urbanización y edificación de las mismas mediante la pública concurrencia al sector privado.

### **5.1. Los PAU de la LS de 1976: el “urbanismo concertado”**

La Ley del Suelo de 1976 (Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana) da un paso claro y decidido en la evolución hacia el urbanismo concesional al regular los Programas de Actuación Urbanística para los Suelos Urbanizables No Programados, los cuales podían ser gestionados y ejecutados de forma directa por la Administración, o bien ser objeto de concurso entre privados (arts. 150 y 146). Regulados con detalle en el art. 34 su avance que se verá reforzado con la aprobación del Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales, que al eliminar la diferencia entre los suelos urbanizables programados y no programados, amplía el ámbito de aplicación de los PAU a todo el suelo urbanizable. Finalmente la Ley del Suelo de 1998, Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, (en adelante LS 1998), confirma la eliminación de la programación del suelo urbanizable, de modo que en todo su ámbito se podía actuar mediante PAU y por tanto ser objeto de concurso. Recordemos que la LS 1998 (“la ley del todo urbanizable”) excluía de la urbanización únicamente a los suelos protegidos, de modo que el ámbito del urbanismo concursal, precedente del concesional, se ampliaba de forma notable.

### **5.2. La LRAU (1994): irrumpe la concesión urbanística**

Mientras a nivel estatal el camino hacia el urbanismo concesional avanzaba en medio de dificultades y retrocesos, en una comunidad periférica, como es el País Valenciano, se apostaba sin equívocos por el sistema concesional con la aprobación en 1994 de la LRAU. Esta norma supone un punto de no retorno en el enfrentamiento que hemos descrito entre “terratenedores y empresarios”: un avance irreversible, en mi opinión, de los segundos. Algunas posiciones críticas (Vives y Rullán, 2014)

con respecto a la principal novedad introducida por la LRAU, el concesionario urbanístico o “urbanizador”, han destacado, como acabamos de indicar, que esta posibilidad ya existía en la LS de 1976. Es cierto que las UUI, ámbito de los PAU, podían en esa ley ser objeto de concurso entre empresas privadas a las que se podría encargar su desarrollo, pero reconocemos dos cosas: que apenas fue aplicado, y que su regulación era muy escasa. Por eso podemos afirmar que la LRAU abre definitivamente el filón del “urbanismo concesional”, y supone el postergamiento, quien sabe si definitivo, de los propietarios fundiarios en el control del proceso de creación de ciudad, en suma en la captación de las plusvalías urbanísticas. En adelante, y así ha sido, el “agente urbanizador”, podrá desarrollar cualquier sector de suelo urbanizable, al margen, e incluso en contra de la voluntad de los propietarios, con el único requisito del beneplácito de la Administración Municipal, tras la aprobación de la nueva figura que se instituye: el PAI.

El procedimiento de tramitación de un PAI puede ser calificado de sumarísimo, sin apenas garantías para los terratenientes, y con una limitada reversión de plusvalías para la Administración: la cesión del 10% del aprovechamiento, que además podía ser eludida mediante acuerdo y pago en metálico. A nadie se le escapa que el instrumento diseñado era un arma letal en manos del capital inmobiliario, en un contexto expansivo y de financiación abundante y barata, como así ha sido; y una fuente de corruptelas de todo tipo, ya que la decisión de proceder a operaciones en que los beneficios estaban fuera de toda medida, dependía únicamente de la aprobación de la Administración. No comparto la posición que reclama la reducción de la autonomía municipal para acabar con esta lacra. A nivel autonómico o estatal, la corrupción ha estado igualmente (o en mayor medida) presente, su represión y prevención deben buscarse por otras vías más democráticas, y no por la de la recentralización.

Los PAI contemplados en la LRAU, a diferencia de los PAU de la LS de 1976, no debían ser objeto de concurso previo, su tramitación se iniciaba cuando algún promotor localizaba una oportunidad de actuación, y presentaba el documento completo (que incluía Plan Parcial, Reparcelación Forzosa, Proyecto de Urbanización, y documentos jurídico-económicos), tras lo cual se abría un plazo fulminante de 20 días, ampliables en otros 10 más, para recibir propuestas alternativas. No es necesario indicar que el procedimiento estaba viciado de origen en favor de quien primero golpeará, como Gascó (2006) ha podido confirmar.

Unos mínimos datos son necesarios para captar la magnitud de estos “pelotazos”, de la apropiación de plusvalías que este tipo de operaciones auspiciaron. Burriel (2014, p. 129) apunta que el coste medio de las obras de urbanización completa podía estimarse en 2013, incluyendo gastos generales y financieros, en unos 500.000 euros/hectárea, es decir unos 50 euros/m<sup>2</sup> bruto. Si consideramos que las cesiones totales (lucrativas, dotaciones, viarios, zonas verdes) se mueven en un entorno del 50% de la superficie bruta, el costo total de las obras de urbanización asciende a unos 100 euros/m<sup>2</sup> neto. Por su parte Gascó (2006, p. 74) a partir de datos reales de PAI desarrollados en Alicante da una cifra promedio de coste de urbanización de 51,43 euros/m<sup>2</sup> bruto en operaciones sin competencia, y 54,54 en los casos con competencia. El mismo Gascó (2006, p. 70), analizando todos los PAI desarrollados en Alicante, más de 40, pone de manifiesto “el bajo grado de competencia” con



que se han adjudicado, cuando ésta había sido la justificación del nuevo sistema, que sus propios creadores etiquetaron como competencial. Por mi parte destacaría que el coste de la urbanización fue paradójicamente mayor en las operaciones desarrolladas con competencia que en aquellas donde no la hubo. Súmese a esta cantidad el precio del suelo agrícola y compárese con las cifras pagadas por el suelo urbanizado, unos precios que la multiplicaban varias veces. No ha habido negocio más rentable, fuente de apropiación de plusvalías más provechosa, pero téngase en cuenta además que se trataba de una operación que contaba con demanda cautiva, como hemos indicado, donde la “compra” por parte de los terratenientes al precio fijado por el urbanizador era obligatoria (en metálico o en especie), es decir en la práctica con riesgo cero.

Lo que ha ocurrido era imposible que no sucediera: una suerte de crónica de un pelotazo anunciado. La imputación del desastre urbanístico, ecológico, paisajístico y social al mal manejo del instrumento (Fernández, 2003; Burriel, 2009) no se sostiene. Díaz de Orueta (2006) lo ha descrito con una concisión ejemplar:

“Lo cierto es que la falta de información es casi total; los incumplimientos legales, generalizados, y, en la mayoría de las ocasiones, existe un acuerdo previo entre los gobernantes locales y los agentes urbanizadores para llevar adelante el PAI. De este modo, muchos propietarios toman conciencia del proceso cuando las máquinas están literalmente a punto de entrar en sus terrenos, obligados a afrontar los costes de urbanización de unas obras que no desean y, en muchos casos, expulsados de la zona donde residen”.

Los efectos, sobre este laboratorio que para la aplicación del urbanismo concesional ha sido el País Valenciano, afectan a todos los órdenes de la vida: sociales, económicos, ecológicos, paisajísticos, urbanísticos (Gaja, 2013). Sin embargo hay uno que suele pasar bastante desapercibido: el de la concentración de la propiedad del suelo urbanizado en manos de quienes han sido los operadores privilegiados de los PAI, el capital inmobiliario, la alianza de los promotores con el sistema bancario, en la que los primeros han acabado por ser engullidos por los segundos.

Otra consecuencia a destacar es que, como era previsible, la brutal apropiación de plusvalías generadas en el proceso de urbanización no se tradujo en una reducción del precio de la vivienda, porque como ha apuntado Roch (2000, p. 24), “para los promotores es el paraíso donde encuentran el suelo que necesitan a precio de saldo, pero en el que permanece la serpiente alcista del ‘producto final’, como dice la Ley, porque el precio de la vivienda no depende de la cantidad de suelo disponible”. Una mínima matización: era, era el paraíso. Hoy es el infierno de unos activos que no tienen “salida” en el mercado, un averno compartido con la sociedad que ha asumido los impactos negativos, sin haber disfrutado de los beneficios.

La instauración del agente urbanizador, de la concesión urbanística, abiertamente, vino de la mano, como hemos indicado, de la LRAU (1994) valenciana. Esta norma, conviene no olvidarlo, fue aprobada por un gobierno socialista, en lo que constituyó su postrer canto del cisne, y pese a las aceradas críticas de la

oposición de derechas (más de cara a la galería que por convicción) fue mantenida sin cambio alguno hasta la aprobación de un nuevo texto legal, la Ley Urbanística Valenciana, Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat (en adelante LUV), que con alguna corrección de matiz, ha mantenido el sistema plenamente.

## **6. Un paso más hacia la imposición del urbanismo concesional: el agente R3 de la LRRR 2013**

Lo ocurrido con el agente urbanizador ha sido un ensayo, a gran escala ciertamente, en el camino hacia el urbanismo concesional, hacia la privatización de la acción urbanística. El experimento ha funcionado, en el sentido de que ha permitido al capital inmobiliario disponer de un mecanismo de apropiación y acumulación de capital sumamente eficaz y productivo. Vista la crisis del sector constructivo, el agotamiento de la veta de la producción de nuevo espacio urbanizado, así como el inmenso stock de vivienda sin vender, se impone la búsqueda de nuevos yacimientos: el más prometedor está en la transformación de la ciudad consolidada, un Dorado que augura pingües beneficios. El lobby inmobiliario se las promete felices: con la excusa de la rehabilitación, de la regeneración, de la renovación, haciendo una falsa autocrítica sobre los desmanes del crecimiento, busca una salida en la actuación sobre la ciudad consolidada. De “salvavidas” se la ha llegado a calificar: “El maltrecho sector de la construcción y el urbanismo puede tener un salvavidas en el nuevo concepto de las tres ‘R’: rehabilitación, renovación y regeneración” (Ballester, 2013).

En la LRRR 2013 se da un nuevo paso hacia la consolidación del urbanismo concesional creando la figura del agente RRR (Gaja, 2014). Una opción que ya había sido anunciada a nivel doctrinal, y que finalmente ha irrumpido plenamente.

“La experiencia práctica del modelo valenciano ha generado una incidencia notoria sobre la urbanización. Con ello sólo se aplicó la liberalización a una parte del proceso de ejecución del planeamiento, quedando la fase edificatoria todavía al margen de la libre competencia. He aquí una de las vías principales abiertas por los postulados teóricos que quedan aún por explorar. La extensión del sistema concursal a la ejecución de la edificación supondría una dinamización de las operaciones de intervención en la ciudad interior, con las consiguientes mejoras en los barrios consolidados. Esta posibilidad, introducida por la LRAU a través de las figuras de los agentes edificador y rehabilitador, no fue desarrollada en la práctica” (Gascó, 2006, p. 82).

### **6.1. Cambios para “salir de la crisis”**

En el verano de 2007 se derrumba todo el entramado financiero armado en torno a las llamadas hipotecas “subprime” (de alto riesgo); es el anticipo de la crisis financiera mundial, jalonada por la quiebra de la banca Lehman Brothers (15 de septiembre de 2008). Se abre así un periodo de inestabilidad financiera, de

crisis social, política y económica global, que, a nivel de Estado, se traduce en el agotamiento del modelo de acumulación aplicado en el sector inmobiliario. No es el momento de entrar a analizar las causas de la formidable expansión del sector de la construcción que tuvo lugar en el intervalo 1996-2007 (demanda aparentemente insaciable, capacidad de producción hipertrofiada, financiación abundante y barata, permisividad de la Administración por encima de toda racionalidad, planeamiento sobredimensionado,...) sino de reflexionar sobre las salidas que se proponen. Por enésima vez asistimos al “descubrimiento” del filón de la intervención en la ciudad consolidada, pero esta vez hay una diferencia importante: con la aprobación de la LRRR 2013, se abandona la vía de la subvención, de la acción subsidiada, que el Estado no está en condiciones de asumir, y se propone su sustitución por el sistema concesional, es decir por abrir el campo a las empresas promotoras-constructoras, ofreciéndoles, de nuevo como en el precedente de la urbanización, un mercado cautivo: el de los propietarios, que en este caso no son los terratenientes, sino los de las viviendas, grandes o pequeñas, muchas, pocas o única. La propuesta, de un calado impresionante, ha pasado bastante desapercibida, a pesar de los conflictos a los que puede dar lugar (Gaja, 2014).

## **6.2. El agente R3: el urbanismo concesional para la transformación de la ciudad existente**

La plena aparición del que podemos llamar Agente R3, con licencia para concesionar en operaciones de transformación de la ciudad consolidada, operaciones de Regeneración, Rehabilitación y Renovación Urbanas, tiene lugar con la aprobación de la LRRR de 2013. Trasladando el modelo del agente urbanizador se crea el agente regenerador – rehabilitador – renovador, en corto el agente R3, dotado de atribuciones que le permiten llevar adelante operaciones RRR sin disponer, de nuevo, de propiedades en la zona objeto de la actuación, con capacidad para imponerla a los vecinos propietarios, y ejecutar los cobros en metálico o en especie, es decir con sus viviendas.<sup>1</sup>

Sorprende la escasa polémica con que estas novedades han sido acogidas. Quizás haya influido la convicción de que, tal y como está formulada esta opción, es poco probable que pueda aplicarse, o el reiterado fracaso con que las diversas iniciativas para hacer de la rehabilitación urbana la opción dominante se han saldado. Pero en esta ocasión, y ha pasado bastante desapercibido, se ha cambiado la forma de actuar: de un modelo subvencionado se ha pasado a otro en el que la concesión lo es todo. Esta iniciativa puede dar lugar a una conflictividad urbana de gran intensidad, y dificultar su extensión; lo cual no significa que no vaya a aplicarse en absoluto. Se hará de forma selectiva, allí donde sea posible apropiarse de las plusvalías generadas en la transformación, donde la viabilidad de las operaciones esté garantizada, y donde el coste del conflicto social sea bajo o asumible (el caso de Gamonal en Burgos es revelador de cómo un conflicto social agudo puede paralizar una operación de transformación). Ningún promotor se va a aventurar en operaciones en barrios “vulnerables”, donde además las expectativas de beneficio son bajas, salvo que esos barrios tengan otro tipo de atractivos que

<sup>1</sup> Para un análisis pormenorizado del contenido de la LRRR 2013, en especial de la problemática social y económica que pueda suscitar cfr. Gaja (2015).

justifiquen el riesgo. La privatización por concesión, es obvio, actuará donde el margen sea mayor y el conflicto menor.

## 7. Conclusiones

En los inicios de la crisis financiera, en 2008, hablaba Nicolas Sarkozy de “refundar el capitalismo sobre bases éticas” [sic]. Seis años después nadie se acuerda de esa perorata que veía en la desregulación, o mejor dicho en la autorregulación financiera, el culpable de todos los males. Nuestras reflexiones tienen un alcance más limitado, pero en cierto modo paralelo. La situación de estancamiento de la acción urbana, y del sector constructor, ¿puede resolverse mediante una “refundación”? Y en ese caso, ¿sobre qué bases?, ¿en qué consistiría?

Una vuelta al urbanismo de la era dorada del pacto fordista-keynesiano parece poco probable por varias razones: en primer lugar, porque no existe la menor voluntad por parte del bloque dominante, cuya voluntad de acuerdo, no lo olvidemos, fue uno de los puntos de apoyo de este modelo. En el ámbito de lo político, o como corolario, la crisis fiscal de los Estados, originada por el saqueo de lo público y una recaudación que deja fuera a las grandes rentas y fortunas, no permite pensar, en este momento, en una acción pública con fuertes inversiones sociales, sin que estén al servicio del lobby constructor. En otro orden de cosas, la expansión de ese sistema, su época dorada, se basaba en la disponibilidad de abundantes y baratos recursos de todo tipo, entre otros y principalmente la energía, un panorama que con el agravamiento de la crisis ecológica, la depleción de los recursos, la translimitación planetaria, e incluso el no descartable colapso medioambiental, queda fuera de consideración.

Impracticable la vuelta a un urbanismo social, de corte keynesiano, la salida que se propone es una huida hacia delante, profundizar en el modelo de urbanismo empresarial, con la LRRR 2013 como buque insignia; privatizar la acción urbana, y sobre todo seguir captando las plusvalías que se generen. Pero esta estrategia que no hará sino agravar los problemas de las ciudades, la desigualdad, la segregación, la exclusión, el deterioro del patrimonio, no constituye una verdadera salida, sino un agravamiento de la situación. Una alternativa real a los desafíos urbanos solo puede venir de la mano de un urbanismo para la transformación social y ecológica, de unas actuaciones guiadas por la sobriedad y por la igualdad. No queda otro camino que el de la transición a una sociedad, a unas ciudades de la austeridad (no del “austericidio”), de la redistribución, de la participación, antes de que una eventual catástrofe civilizatoria convierta el reciente crack inmobiliario en un juego de niños.

Aunque tarde, porque la oferta de suelo urbanizado vacante es tan elevada que durante muchos años probablemente no sea preciso urbanizar un metro adicional, se impone plantear medidas para acabar con la renta del suelo, mejor dicho con la apropiación especulativa por parte de agentes urbanos que no la han generado. Y a pesar de que los terratenientes sean los “agentes parasitarios” por excelencia, los constructores también lo son, en la medida en que la mayor parte de su beneficio no es industrial, no deriva de la construcción, sino de la recalificación o reclasificación de los terrenos, como era el caso de los propietarios fundiarios. En este sentido, Miralles (2014) ha apuntado varias medidas para acabar con esta situación, que giran básicamente en torno a la publicación de la acción urbanizadora. La

recuperación de los mecanismos de actuación directa (expropiación, derecho de superficie, separación del derecho del suelo del derecho del vuelo en beneficio de la Administración Pública, no de las empresas mercantiles, por más que se tilden de “modernas”) es un punto de partida para un camino distinto del actual.

Tanto los empresarios como los terratenientes representan intereses privados en una lucha por la apropiación de unas plusvalías generadas desde el ámbito de lo público, desde la Administración. Esta pugna por la captación de las plusvalías asociadas al proceso de creación (o transformación) de ciudad se nos quiere presentar como una disyuntiva insuperable, como una decisión limitada a estas dos opciones, por una de las cuales hay que optar inevitablemente. Quien se atreva a sugerir que existen otras posibilidades, corre el riesgo de ser calificado de soñador o radical, por parte de quienes defienden uno u otro sistema, al tiempo que ocultan, o ignoran, que en otros Estados próximos rigen modelos que han superado este dilema. Ruffolo (2013) equívocamente e irónicamente tituló un libro como «El capitalismo tiene los siglos contados». Equívocamente porque lejos de defender su perdurabilidad apuntaba que “la crisis actual no es sólo económica; se trata ante todo de una crisis moral que está llevando a la demolición de la política en aras de los mercados. Para hacerle frente hay que volver a los valores que permitieron a la izquierda luchar contra las desigualdades”. Una posición que se podrá compartir, pero que no puede dejar de tomarse en consideración, por más que el pensamiento único pretenda ocultarla.

La conclusión central y final de este texto es la necesidad de superar el falso dilema (terratenedientes vs. empresarios), el sofisma que supone el urbanismo concesional, y apostar decididamente por un urbanismo social, reformista, en el que las plusvalías generadas por la acción pública permanezcan en su ámbito.

## 8. Bibliografía

- ALCOBA GARCÍA, Francisco José y CARDÓS GÓMEZ, Juan Ramón (2008): “Sistema Concesional para la provisión de Infraestructuras en las Administraciones españolas y el Urbanismo”, en el *I Congreso de Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Bilbao, 7-9 mayo 2008, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, [http://www.ciccp.es/biblio\\_digital/Urbanismo\\_I/congreso/pdf/020103.pdf](http://www.ciccp.es/biblio_digital/Urbanismo_I/congreso/pdf/020103.pdf)
- BALLESTER, Laura (2013): “La digestión de la burbuja inmobiliaria” en *Levante – El Mercantil Valenciano*, 11 de abril de 2013, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en <http://www.levante-emv.com/economia/2013/04/11/digestion-burbuja-inmobiliaria/988953.html>
- BORJA, Jordi (2014): “Ciudad, urbanismo y clases sociales” en *Sin Permiso*, 27 de julio de 2014, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en <http://www.sinpermiso.info/articulos/ficheros/jborj.pdf>
- BURRIEL DE ORUETA, Eugenio (2009): “La unión europea y el urbanismo Valenciano. ¿Conflicto jurídico o político?” en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 49, pp. 5-23, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en <http://www.boletinage.com/articulos/49/01%20BURRIEL.pdf>

- BURRIEL DE ORUETA, Eugenio (2014): “El estallido de la burbuja inmobiliaria y sus efectos en el territorio”, en ALBERTOS PUEBLA, Juan Miguel y SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Jose Luis -coords.- *Geografía de la crisis económica en España*. Publicaciones de la Universidad de Valencia, Valencia, pp.101-140.
- DÍAZ DE ORUETA, Fernando (2006): “Urbanismo neoliberal, el ejemplo valenciano” en *Página abierta*, núm. 170, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en <http://www.pensamientocritico.org/ferdia0506.html>
- FERNÁNDEZ, Gerardo Roger (2003): “Oligopolios y otras patologías urbanas” en *El País, Comunitat Valenciana*, 7 de marzo de 2003, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en [http://elpais.com/diario/2003/03/07/cvalenciana/1047068294\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2003/03/07/cvalenciana/1047068294_850215.html)
- FERNÁNDEZ, Gerardo Roger (2011): *Para comprender el urbanismo español. (De una vez por todas)*. Iustel, Madrid.
- FERNÁNDEZ, Gerardo Roger (2013): “¿De nuevo el ‘todo urbanizable’?”, en *Cinco Días*, 20 de septiembre de 2013, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en [http://cincodias.com/cincodias/2013/09/20/economia/1379677384\\_039270.html](http://cincodias.com/cincodias/2013/09/20/economia/1379677384_039270.html)
- FRANQUESA, Jaume (2013): *Urbanismo neoliberal, negocio inmobiliario y vida vecinal. El caso de Palma*. Icaria, Barcelona.
- GAJA i DÍAZ, Fernando (2013): “Tras el tsunami inmobiliario. Salir del atolladero”, en OBSERVATORIO METROPOLITANO DE MADRID -eds.- *Paisajes devastados. Después del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis*. Traficantes de Sueños, Madrid, pp. 313-353, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en <http://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Paisajes%20Devastados-TdS.pdf>
- GAJA i DÍAZ, Fernando (2014): “Reparar la burbuja constructora”, en prensa.
- GAJA i DÍAZ, Fernando (2015): “La regeneración urbana en la encrucijada” en *ACE. Arquitectura, Ciudad y Entorno*, núm. 9(27), pp. 13-28.
- GARCÍA-BELLIDO, Javier (1993): “La liberalización efectiva del mercado del suelo. Escisión del derecho de propiedad inmobiliaria en una sociedad avanzada” en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 95-96, pp. 175-198.
- GASCÓ VERDIER, Carles (2006): “El modelo valenciano para la gestión a través de la experiencia aplicativa de la LRAU en Alicante (1995-2005)” en *ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno*, núm. 1(2), pp. 56-84, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en [https://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/2023/1/TEM\\_carlesgasco\\_articulo.pdf](https://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/2023/1/TEM_carlesgasco_articulo.pdf)
- GRAMSCI, Antonio (1975): *Cuadernos de la cárcel*. Giulio Einaudi Editore, Torino. (1ª Ed. castellano, Ediciones Era - Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México DF – Puebla, 1999).
- HARVEY, David (2007): *Breve historia del neoliberalismo*. Akal Editores, Madrid.

- HARVEY, David (2013): *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Akal Editores, Madrid.
- LÓPEZ DE LUCIO, Ramón (1993): *Ciudad y urbanismo a finales del siglo XX*. Universitat de València, València.
- LORA-TAMAYO Vallvé, Marta y CASADO ECHARREN, Amaya (2013): “Las periferias residenciales bloqueadas entre el boom y la crisis. El caso del PAU de Arroyo del Fresno en Madrid”, en VALENZUELA RUBIO, Manuel –coord.– *Las ciudades españolas en la encrucijada. Entre el ‘boom’ inmobiliario y la crisis económica*. Real Sociedad Geográfica, Madrid, pp. 167-212, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en [http://www.realsociedadgeografica.com/es/pdf/Ebook\\_UrbSpain\\_2013.pdf](http://www.realsociedadgeografica.com/es/pdf/Ebook_UrbSpain_2013.pdf)
- MIRALLES, Josep Lluís (2014): *El darrer cicle immobiliari al País Valencià, o el progrés de la misèria*. Fundació Nexè, València, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en <http://www.fundacionexe.org/documents/demos005.pdf>
- NAREDO, José Manuel (2010): “El modelo inmobiliario español y sus consecuencias” en *Boletín Ciudades para un Futuro más Sostenible*, núm. 44, pp. 13-27, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en <http://polired.upm.es/index.php/boletincfs/article/view/2470/2548>
- NAREDO, José Manuel (2012): “Explicación de la naturaleza perversa de los Megaproyectos” en *Acampada Sol*, 29 de noviembre de 2012, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en <http://madrid.tomalaplaza.net/2012/11/29/jose-manuel-naredo-explicacion-de-la-naturaleza-perversa-de-los-megaproyectos/>
- NAVARRO, Vicenç (2014.07.30): “¿Viva el decrecimiento?” en *Público*, 30 de julio de 2014, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en <http://www.vnavarro.org/?p=11148>
- OLMEDO ÁLVAREZ, Julio (2007): *La iniciativa privada empresarial en la ejecución del planeamiento urbanístico. Un estudio sobre la figura del agente urbanizador en el derecho autonómico español*. Tesis Doctoral, Universidad de Castilla La Mancha, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2007/joa/>
- PAREJO ALFONSO, Luciano (2000): “El agente urbanizador en el Derecho Urbanístico”, en PÉREZ HERRERO, José María –ed.– *La carestía del suelo. Causas y soluciones*. La Ley-Actualidad, Las Rozas, pp. 93-103.
- ROCH, Fernando (2001): “Hegemonía inmobiliaria y desregulación urbanística. El declive del Plan creador” en *Urban*, núm. 6, pp.6-14, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/322/322>
- ROCH, Fernando (2000), “La institucionalización del mercado del suelo” en *Le Monde Diplomatique*, núm. 61, p. 24.
- SORRIBES, Josep (2012): *Mis queridos promotores. Valencia 1940-2011: construcción y destrucción de la ciudad*. Faximil Books, Valencia.

- THEODORE, Nik; PECK, Jamie y BRENNER, Neil (2009): “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el Imperio de los mercados” en *Temas sociales*, núm. 66.
- VIVES, Sònia & RULLÁN, Onofre (2014): “La apropiación de las rentas del suelo en la ciudad neoliberal española” en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 65, págs. 387-408, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en [http://www.boletinage.com/articulos/65/18\\_vives\\_65.pdf](http://www.boletinage.com/articulos/65/18_vives_65.pdf)