



LA REPARCELACION UNIVERSAL

Alegato para un retorno a los orígenes.

Por Juan Antonio Solans

I. La Loi d'Orientation Foncière

- I. La Loi d'Orientation Foncière francesa de 1967 disponía, entre otros:

Art. 24.—Peuvent faire l'objet d'une association foncière urbaine:

1.º Le remembrement de parcelles et la modification corrélative de l'assiette des droits de propriété, des charges et des servitudes y attachées;

Un importante jurista francés decía al respecto, comentando las innovaciones y contenido de la nueva Ley:

La loi d'orientation foncière, s'efforce d'apporter au problème une solution plus souple en s'inspirant plus treitement de la loi du 21 juin 1855 qui a fait ses preuves et en étendant notamment ses dispositions, jusqu'ici limitées aux hypothèses classiques de création et de gestion d'ouvrages communs à celles plus délicates du remembrement et du groupement de parcelles mettant en jeu des transferts de propriétés sous la forme d'échanges complexes.

La figura, que no existe con este significado en la ley urbanística italiana, se introducía en Francia a partir del concepto que tenía en la Ley Es-

pañola y, sobre todo, del que había «desarrollado» el reglamento de «Reparcelaciones del suelo afectado por planes de ordenación urbana». Decreto 1.006/1966, de 7 de abril.

Interesa subrayar que la reparcelación fue el único tema de aquélla tan extensa e innovadora Ley Española que mereció interés por tener rápida «reglamentación». Más adelante expondré mi opinión sobre aquel «reglamento» y la interpretación que dio del contenido de la Ley, pero en primer término analicemos de forma sucinta la aparición de la figura en España.

De paso, creo que interesa poner de relieve este hecho de la «exportación» de una figura jurídica española a otro país, tanto más cuanto era reciente y sin experimentar.

II. La reparcelación y el sentido de regulación física

Pero ¿cuál es el origen de la «reparcelación»?... Permítansenos rastrear sus orígenes en algunos textos:

Art. 166.—Siguiendo la práctica establecida en el Ensanche de esta ciudad, para llevar a efecto la prescripción del artículo anterior, se procederá por los propietarios de cada manzana, previamente a la concesión de licencias para edificar, a la regularización y compensación de solares, para que ueda construirse sobre plantas regulares y con fachada sobre la vía pública.

* El presente artículo refleja sólo mi opinión sin que represente la de organismos y planes en los que he desempeñado la función pública o en los que he colaborado.

«Ordenanzas municipales de edificación de mayo de 1889». Ayuntamiento de Barcelona.

En estos textos, y aún en los anteriores, como el de la Teoría General de la Urbanización de Cerdá, la voz «reparcelar» nunca se utiliza. Tampoco se utilizó en aquellos otros textos y ordenanzas que lo contuvieron con aquel mismo sentido. Tal es el caso del reglamento de 1924 y de la Ley de solares de 1945. En el Diccionario Enciclopédico de la Lengua Española la voz «reparcelación» no existe. Sólo se halla «parcela» y sus derivados, y con los siguientes significados:

Parcela. (*De fr. parcelle, y éste del lat. particella*). f. *Porción pequeña de terreno, de ordinario sobrante de otra mayor que se ha comprado, expropiado o adjudicado. 2. En el catastro, cada una de las tierras de distinto dueño que constituyen un pago o término. 3. Parte pequeña de algunas cosas.*

Parcelable. *adj. Que se puede parcelar.*

Parcelación. f. *Acción y efecto de parcelar o dividir en parcelas.*

Parcelar. *tr. Medir, señalar las parcelas para el catastro. 2. Dividir una finca grande para venderla o arrendarla en porciones más pequeñas.*

Parcelario, ria. *adj. Perteneciente o relativo a la parcela de terreno.*

Hay que hacer notar que la palabra «parcela» es muy reciente y se incorpora en el Diccionario a principios de este siglo, sin que se pueda precisar con exactitud la fecha de su acepción.

La Ley del Suelo de 1956 introduce el concepto de reparcelar, ampliando la significación habitual de regularizar y la existente en Italia, para parecidos términos, con la siguiente extensión:

CAPITULO III

Parcelaciones y reparcelaciones

Art. 77. 1. *Se considerará parcelación urbanística la división de terrenos en dos o más lotes cuando uno o varios de ellos hayan de dar frente a alguna vía pública o privada, existente o en proyecto, o esté situado en distancia inferior a cien metros del borde de la misma.*

2. *Se entenderá por reparcelación la nueva división de terreno parcelado, que se podrá imponer obligatoriamente con alguno de estos fines:*

- a) *Regularizar la configuración de las parcelas y,*
- b) *Distribuir justamente entre los propietarios los beneficios y cargas de la ordenación.*

Hasta este momento, el término «reparcelar» tenía siempre un significado físico de «reordenación de la configuración» de las parcelas y de «nueva división», para que aquéllas fueran regulares y conformes para su uso urbano. Este significado lo tiene, incluso, en la Ley del Suelo, a pesar del mayor acento puesto recientemente en el segundo término, con peligro de olvidarse del

primero y causa. En cierto modo, sería posible decir que no tenía tanto el sentido de «repartir» cargas y beneficios de un planeamiento, aunque con el proceder reparcelatorio, se resuelven algunos problemas «locales», de «vecindad», que hacen más justa y más adecuada la distribución de los beneficios y cargas de la urbanización y ordenación.

La técnica, conforme a la Ley, perseguía distribuir en un *polígono o manzana*: «jardines, viales, zonas verdes o suelos no susceptibles de edificación privada» (art. 82), (1), de modo que el resultado del reparto geométrico (permitasen hacerlo gráfico) fuera proporcional a las superficies y configuraciones iniciales de las parcelas rústicas, (la Ley, de modo consecuente con la procedencia de la figura, utiliza siempre términos de «superficie») y consiguiera facilitar su racional utilización y edificación urbana. Lo anterior admite como natural que el suelo, en su condición rústica, no presenta una «división» adecuada para sus utilidades urbanas y, menos aún, para disponer en él los suelos públicos que necesita la urbanización actual, entendida ésta en un sentido más amplio que el estricto de unos viales como único espacio público.

Interesa resaltar que la Ley del Suelo —lo cual sucede a menudo a lo largo de toda ella— mantiene una elevada ambigüedad respecto al planeamiento que destina, o debe destinar, el suelo a «viales, jardines, zonas verdes o suelos no susceptibles de edificación privada». Sin embargo: 1) una aproximación razonada a la «estructura del planeamiento» de la Ley y a la «naturaleza jurídica» que se desprende como propia de cada tipo de Plan (y que debía haber sido objeto de desarrollo reglamentario); 2) un conocimiento del planeamiento que puede técnicamente *delimitar* el terreno edificable y no edificable que cita el propio artículo 82, y 3), los fines perseguidos en su origen histórico, por la figura reparcelatoria, permiten deducir que el tal planeamiento debía de ser el Plan Parcial. (Hoy también abunda en la Administración Central y en la Ley de Reforma, la idea de que para las zonas de suelo urbano este grado de «detalle» puede y debe incluirlo el Plan General. Personalmente discrepo, aunque aquí no es posible desarrollarlo).

Pero no sólo es esto sino que, a mayor abundamiento, la Ley precisa, en el artículo 63:

2. *Los terrenos de suelo urbano se clasificarán, según su destino en la ordenación, en las siguientes modalidades:*

- a) *Viales, dedicados a calles y plazas;*
- b) *Parques y jardines;*
- c) *De edificación pública; y*
- d) *De edificación privada.*

modalidades de destino de los suelos en la ordenación que coinciden con el grado de determinación física que se precisa para que en un suelo

(1) ¿Por comparación con los términos del art. 63.2 de la Ley debe entenderse que estos últimos son los destinados a dotaciones y edificios públicos?

pueda desarrollarse la reparcelación (2). Estos suelos, por el hecho de tratarse del suelo urbano, significa que deben de ser casco urbano, o tener la urbanización ejecutada o disponer de Plan Parcial aprobado. Con independencia de discutir aquí si es posible reparcelar en los dos primeros casos y si a tales condiciones se ha podido llegar después de la promulgación de la Ley, por vía distinta de la del Plan Parcial, lo que sí queda claro es que, como mínimo, debe tener, o ya tuvo, Plan Parcial.

La conclusión lateral que se puede deducir es muy importante: no se puede reparcelar a partir del grado de determinación física del Plan General. Esta afirmación, que parece muy clara a los técnicos que redactan planes, o que se ven «obligados» a intentar llevar a término una reparcelación en las actuales circunstancias, parece que no lo es tanto por lo que se desprende del Proyecto de Ley de Reforma y del comunicado de la ponencia de este Seminario (3). Es evidente que aunque el Plan General fuese muy bueno y fijase normativamente los estándares urbanísticos para todos aquellos suelos que en cada zona no resultarían susceptibles de edificación privada —lo que además no es normal que suceda— y con lo cual se incumple la fijación de densidades que exige la Ley a los planes, es evidente que nunca aquél podrá *delimitar* la división parcelaria que permita conocer *cómo* se edificará. Vemos cómo se pone de relieve, una vez más, el sentido físico de la reparcelación. No es de extrañar que, conforme con ello, resultare en el artículo 116:

5 Si la división parcelaria diere lugar a cesiones desproporcionadas respecto de cada propietario, el que se considere perjudicado podrá solicitar la reparcelación de los terrenos.

Es decir, si fuera justo o posible reparcelar para «homogeneizar» las «calificaciones» (o distribuir una «calificación promedio»), tanto da sería luego preciso volver a otro trueque a nivel de polígono para distribuir el suelo que no resulte edificable en el momento de la ordenación de cada sector.

(2) Se apunta a una utilización precisa en la Ley de los términos planeamiento y ordenación. El primero utilizado para designar el cometido del Plan General y el segundo, en su sentido físico, casi arquitectónico, para el del Plan Parcial.

La generalidad de términos como ordenación del territorio o planeamiento parcial y la falta de precisión y unidad de criterio, en los términos utilizados por las técnicas urbanísticas, hace que sea temerario definir a posteriori las voces de la Ley pero, en todo caso, es seguro, por su alto nivel técnico y coherencia, que existían. Debe de haber un término preciso para el hecho distinto de materializar de modo exacto la disposición de la urbanización y de la ordenación de los volúmenes (aunque luego tengan grados de libertad para el arquitecto), y otro para la acción de los Planes Generales de estructurar la ciudad y el territorio a través de otro tipo de determinaciones.

(3) Hace referencia a la segunda comunicación de la Ponencia del Seminario del I.E.A.C. obre "Sugerencia de modalidades de la reparcelación" sostenido en Barcelona durante los días 20, 21 y 22 de mayo del presente año.

III. La reparcelación y el sentido de «reparto económico»

En toda esta cuestión posee una papel fundamental interpretar correctamente la función que la Ley asigna a la reparcelación en cuanto a «distribuir los beneficios y cargas de la ordenación», sobre todo teniendo en cuenta el modo en que, en mi opinión, esta finalidad ha sido posteriormente desarrollada e interpretada.

Interesa hacer notar que la Ley del suelo a lo largo del texto utiliza de modo ambiguo, acaso expreso, las siguientes expresiones:

Art. 3.2.b.: "Impedir la desigual atribución de los beneficios y cargas del planeamiento"...

Art. 70.3/77.2.b. y 193.a.: "Será procedente la reparcelación para distribuir los beneficios y cargas de la ordenación..."

Art. 104.3.: "Distribución justa entre los propietarios de los beneficios y cargas derivados del planeamiento y urbanización".

Estas expresiones suenan igual al oído del hombre de la calle, pero dentro del contexto de la Ley no pueden hacerlo a los de un administrador del urbanismo detrás del mostrador. Este sabe que en el planeamiento físico se dan dos momentos distintos de «distribución de desigualdades»: uno, en el *planeamiento*: el Plan General; y otro, en la *ordenación* de la urbanización y de los volúmenes de la edificación: el Plan Parcial. No es gratuito que la Ley contemple, acorde con aquellas dos funciones, dos «fases», una de planeamiento y otra de ordenación física precisa en desarrollo y ejecución de aquél. Esta fase la denomina también plan —cuando se halla más cerca del sentido de «proyecto»— por el carácter de la acción a través de la cual se acepta o desaprueba en cada sector.

El Planeamiento debería tomar a cargo la desigual distribución de «beneficios y gravámenes», por efecto de la diversa zonificación, edificabilidad y usos admitidos; la ordenación, los que resultarían de la desigual distribución dentro de un *polígono o manzana* de las cargas debidas al destino de los suelos, ejecución de la urbanización y cesión de los suelos no susceptibles de edificación privada; y de los beneficios debidos a su aprovechamiento, los del «polígono o manzana».

Interes hacer notar, aunque pudiera ser mera coincidencia, que la Ley utiliza siempre el término «ordenación» para referirse a la reparcelación, y los términos «planeamiento y urbanización» cuando trata el problema de modo genérico o cuando, dentro de un preciso sistema de actuación, puede incluir mayores responsabilidades.

En todo caso, si la Ley, abriendo nuevas vías, podía dejar los fines y la instrumentalización de la reparcelación imprecisos, no se entiende que el Reglamento no los dejara claros y, en especial, respecto a los dos estadios de planeamiento y a sus dos posibles fuentes de desigualdades entre los particulares. Lo sorprendente es que incluso después de un anteproyecto de Ley fiscal del suelo, en que se trata del valor y del aumento de valor debido al Planeamiento (primero de los aspectos) se ignora, con el proyecto de Reforma de la Ley

del Suelo, aquella vía iniciada y se mantiene y refuerza la línea del Reglamento y, en mi opinión, la confusión.

El hecho es enormemente importante por cuanto, en la actual situación, imposibilita la actuación por polígonos, con todo lo que ésta representa y avanza: a) la voluntad de distribuir, a nivel de polígono y de modo solidario, las cargas de la urbanización entre los particulares, b) la obligación de ejecutar y costear la urbanización de modo previo o al mismo ritmo que la edificación. Ambas, las aportaciones más trascendentales de la Ley para racionalizar la puesta de suelo en el mercado debidamente urbanizado y para (Art. 3.2.).

d) Afectar el aumento del suelo originado por el planeamiento al pago de los gastos de urbanización.

En mi opinión, la Ley ya presumía la doble fuente de desigualdades citada: una, por efecto del planeamiento, y otra, por efecto de la ordenación urbana; y no sólo esto, sino que hasta cierto punto sabía que la reparcelación no podía resolver el «desaguisado» de las afecciones del Plan General por efecto de una zonificación y de unas reservas de usos: usos industriales allí, de unas zonas residenciales, de alta densidad, allá, y de zonas residenciales, de baja densidad, siempre acullá. El hecho resulta enormemente aparente y, en realidad, más que aparente dramático, si un Plan General quiere sobrevivir, cuando éste destina —aunque sea normalmente en pocos lugares y con la menor extensión— suelos para: hospitales, parques urbanos, centros de enseñanza profesional, ampliación de zonas universitarias, etc... Frente a esta sensación de imprevisión y situación de vacío financiero no deja de ser interesante recordar la lista de arbitrios que enumera la Ley para nutrir el Presupuesto Especial de Urbanismo, basado alguno precisamente en la afección de los distintos valores del suelo, debidos al planeamiento (4).

En tanto quede sin resolver este trascendental problema quedarán en entredicho los principios de autoridad, racionalidad e independencia del planeamiento urbanístico español; en especial respecto a los propietarios de suelo rústico o urbano que poseen sus terrenos en sectores necesitados por la renovación y la transformación urbanas. Será imposible poderse «despreocupar» de los nombres de los propietarios (5) y de las afecciones que se

(4) Ingresos que no estén presentes en el proyecto de Bases de la Administración Local.

(5) No es que se considere óptimo despreocuparse de lo que puedan aportar los particulares, instituciones y empresas en la información pública, antes al contrario su función es imprescindible para la evaluación del Plan y para la adquisición de un «conocimiento personal» que complementa y, para ciertas cosas, es más eficaz que el «conocimiento técnico». La despreocupación es lo que se desea para el planificador y es lo que se alcanzaría si supiera que existe una vía que resuelve en el tiempo los destinos del suelo para los usos de demanda colectiva que los particulares —en general propietarios— sistemáticamente no aceptan amparándose en el carácter utópico del Plan, mientras estos suelos «flotan» en el mar de plusvalías debidas al planeamiento.

les causan (para centrarse, de verdad, en los objetivos y fines de la ordenación urbana) hasta que aquellas condiciones no se consigan. Hay que partir de que los objetivos básicos del planeamiento nada tienen que ver, «a priori», con la «concesión de edificabilidad».

No es extraño, pues, que en esta situación los juristas, queriendo resolver la justicia distributiva desde el ángulo de sus posibilidades técnicas, consideran a la reparcelación «pieza fundamental» e injusto que

Art. 70. 1. La ordenación del uso de los terrenos y construcciones enunciada en los artículos precedentes no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, por implicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística.

Con enorme buena voluntad «extendieron el contenido de la reparcelación», aunque los criterios con que se procediera a distribuir los beneficios y cargas del planeamiento sólo tuvieran en cuenta a los propietarios del suelo. Si uno se detiene a reflexionar verá que, en este crecimiento urbano, otros agentes o factores de su desarrollo también merecen «premio», incluso algunos mayor que los propios propietarios del suelo. Pero aquí lo interesante no es discutir de quién son estos «beneficios» ni cómo resolver este problema, sino tan sólo buscar las razones que hicieron la antigua figura reparcelatoria confusa y, en muchos casos, inaplicable.

La reparcelación se «hinchó», y se deformó, sin que se analizase —porque se siguió hinchando con el Reglamento, con el Proyecto de Reforma y se sigue hinchando con las modalidades prácticas de cada día—, si de tanto hinchar no hacía tiempo que se había desvanecido y, con ello, se habían evaporado sus esencias.

Es evidente que el Derecho comparado reciente, latino y occidental nos muestra en su «caja de herramientas» otros tipos de medidas para estos «desarreglos» del planeamiento; medidas ortodoxas unas, o heterodoxas para el actual contexto del planeamiento, otras. Pero incluso las de la línea más ortodoxa —sin que ello signifique ya juicio favorable sobre ellas— sólo llegaron a ver la luz en el número de 19 de febrero de 1968 del «Boletín Oficial de las Cortes Españolas».

Antes de adentrarnos en la singladura seguida desde 1956, parece imprescindible que queden claros otros aspectos que por ambigüedad de la Ley, o del peculiar desarrollo de la figura, han tenido interpretaciones contradictorias.

IV. El ámbito de la reparcelación

La naturaleza física que tenía la reparcelación en sus inicios no sólo es la que ha tenido que modificarse para llegar al actual instrumento de «justicia distributiva» sino que para algunos sigue estorbando. El cambio más aparente es el del reglamento que pasó a individualizar los fines de la Ley de regularizar y distribuir por los de regularizar o distribuir y situó de modo aislado y como



La reparcelación universal

«figura» menor la «normalización de fincas». Mi criterio se halla muy distante y, si no me parece necesario que la reparcelación tenga que ceñirse escuetamente a los problemas que se originan entre las parcelas de dos vecinos, y que debían resolver *ellos mismos* si querían edificar, *si que*, como mínimo, debe admitirse —y no porque lo dice la Ley sino por razones operativas— que debe referirse a una manzana, o como máximo a un polígono y que debería mantener aquel carácter privado por encima del administrativo o público. Las manzanas de los ensanches de Cataluña tenían normalmente unos 70 m. × 54 m., ó 84 m. × 54 m., y los polígonos, de conformidad con el artículo 104 de la Ley del Suelo, debían de:

- a) *Integrar núcleo unitario de edificaciones y servicios;*
- b) *Ser homogéneas las características de edificación en todo el sector rodeado por otros de régimen distinto; y*
- c) *Existir iniciativa privada u oficial para su urbanización.*

lo que explica que también deben de acotarse a una dimensión «manejable» y «de estar por casa».

Previo a analizar el ámbito físico de la reparcelación, al que también acotaremos luego desde el ángulo de las «cargas» de la ordenación, interesa pararse un momento a profundizar las condiciones que fija la Ley al desarrollo por polígonos, cuando determina que éstos sean: a) *unitario* en edificaciones y servicios y b) de *régimen urbanístico homogéneo* respecto a otros sectores de su alrededor. Este aspecto tiene una gran importancia pues significa que deben abarcar todo el sector rodeado por otros de régimen distinto. El término «régimen» no puede tener aquí el sentido de características o condiciones *existentes* en la edificación de una zona, —a ello ya destina la condición de «núcleo unitario»—, sino que presupone calificación homogénea a resultas de un acto de planeamiento que introduce un régimen. Hecho que viene sancionado por la propia actuación urbanística —y no sólo en los casos de «reparcelación»— al mostrarnos lo difícil, por no decir imposible, que es actuar cuando deben de abarcarse en un polígono sectores de diverso tipo de edificación, intensidad y usos, sino sobre todo de distinto *régimen del suelo* y diversa calificación en el Plan General.

Pero no sólo esto, sino que el reparto entre varios de cosas heterogéneas no tiene ni sentido lógico ni urbanístico. No sólo la propiedad de la suma, de que no se pueden adicionar, y luego repartir, cantidades heterogéneas —gatos con liebres con hospitales— es válida para la reparcelación, sino que, lo que es más grave, no tiene sentido urbanístico. No es atrevido afirmar que una «reparcelación» efectuada sobre un amplio sector, y comprendiendo zonificaciones distintas, atenta gravemente a la razón de ser y al significado económico de la ciudad.

Hablo de destrucción del sentido económico de la ciudad no sólo respecto al que posee en una economía capitalista en donde lo que cuenta es el precio de cada parcela en un mercado, no concurrente y opaco, y en el que lo que más pesa sobre

este precio es la edificabilidad gratuitamente concedida, o conseguida; si no respecto del que posee en cualquier sistema económico, incluso en aquellos que no reconocen al suelo otros costes que los normales y mínimos de su producción en la corona externa y, en algunos casos, y para los suelos de las coronas centrales, valores suplementario de posición urbana. En este último caso, una utilización racional del suelo desde la óptica económica, tiene necesidad de que en el mercado intervengan las *distintas* economías externas que presenta la ciudad en cada uno de sus puntos, cada una de las ventajas-desventajas relativas de cada punto del territorio, para asegurar la eficiente utilización del suelo. No es saludable una rigidez en la elasticidad de los mercados del suelo, según uso, por el hecho de que ha de coincidir el tamaño del sector con Plan Parcial, con la oferta deseable de suelo industrial, residencial y de equipamiento. El hecho, por ser más aparente con el proyecto de reforma de la Ley del Suelo, lo pospondré a aquel momento. El concepto que introduce para todos los suelos en régimen urbanizable de «coeficiente de aprovechamiento promedio de los usos lucrativos» hará más comprensible la gravedad del tema (6).

La homogeneidad de calificación urbanística en los polígonos —que se defiende por cuanto no suele admitirse como deducible de la Ley— es coherente con «la actuación urbanística por polígonos», que innovó la Ley. El polígono —como ámbito de actuación urbanística unitaria— exige que durante el «período de transformación urbana» se dé una solidaridad de todos los particulares, incluidos dentro, con la Administración hasta que, ordenada la edificación, dispuesta la urbanización de cada zona (viales, zonas verdes, jardines urbanos y suelos no susceptibles de edificación privada para usos públicos), cedido el suelo, costeadas la urbanización y reparcelada la inicial división del suelo si hubiera desproporción en las cargas, adquiera cada uno autonomía para edificar y traficar con el suelo urbano edificable. Lo anterior carece de sentido y no es fácil de ejecutar cuando, dentro del Polígono, se implican zonificaciones del Plan General distintas. La fórmula en versión ortodoxa (es decir, sin expropiación previa, con valores iniciales, y sin posterior subasta para asegurar su puesta en el mercado) persigue los mismos fines que aquella famosa Ley Sullo ó 167, italiana. Lo cierto es que, hoy por hoy, la de la Ley es la única salida para promover racional y ortodoxamente la oferta masiva de suelo urbanizado, si-

(6) Algunos han pretendido resolver este problema mediante la constitución de juntas de compensación y la asignación de cuotas indivisas de valor, hecho que se recoge en el art. 56 de la Ley Especial de Barcelona y en el art. 130 del Reglamento de Organización y Administración de Barcelona. En el fondo es cierto que se podría hablar de equidad entre los «arbitrarios compañeros de viaje» del polígono que se establezca, pero ha de reconocerse que el procedimiento no afronta el problema general ni asegura la equidad de aquellos que no entran. Las cuotas de valor son un procedimiento inteligente y útil para dar mayor agilidad y fuerza a la gestión pero no es ni una técnica de valoración ni un criterio de asignación de los costes urbanos de forma equitativa.

guiendo las directrices de un planeamiento.

Dos conclusiones se siguen de lo expuesto, una relativa al Plan General y la otra para el desarrollo de éste en Planes Parciales: 1) cuando el Plan General zonifique o divida el suelo según "programa urbano" debe hacer corresponder el ámbito de calificación con zonas de edificación existente, unitarias, de igual régimen urbanístico del suelo y, para las que desea además que se dé en el futuro una misma acción de desarrollo, mantenimiento y/o transformación de las condiciones urbanas; y 2) que los ámbitos de los polígonos de actuación se relacionen normativamente con los límites de las zonas. A algunos esto podrá parecerles contrario a lo fijado en los artículos 104.3 y 81.1 de la Ley, los artículos que abren la «espita» para ampliar los límites del polígono a una «unidad superior» (de?), o de mayor extensión territorial. Lo cierto es que en el contexto de todo lo que la Ley llevaba previamente regulado, el contenido de ambos artículos debía entenderse no como una anulación de todo lo regulado con anterioridad, sino como la obligación de ampliar el ámbito delimitado (en los casos de lesión superior a la definida por la Ley) de modo que se incluyeran los suelos circundantes de igual zonificación que cumplen además las condiciones para ser polígono unitario. De lo contrario, el hecho resulta grave por la desigual distribución de las cargas que resultan entre los particulares que se hallan en iguales condiciones urbanas.

Podemos ya volver al punto central de la discusión con el análisis de los aspectos que acotan la extensión física de la unidad reparcelable. El dato más clarificador proviene de la naturaleza y destino de los suelos para usos públicos que pueden o deben entrar en la reparcelación y de la «intensidad» de éstos en cuanto a «carga reparcelable».

Este oscuro e importante aspecto de la Ley se clarifica si se admite que, en el espíritu de la Ley, los elementos objeto de reparcelación sólo debían ser los enumerados como: todos aquéllos a los que se destinan los suelos en la «ordenación»; y, presididos éstos por la idea de «ámbito de servicio» equitativa, lo que significa de carácter local.

No creo que tenga interés rebuscar interpretaciones y comentarios a una Ley redactada con los términos y problemas del urbanismo de 1956 (7), pues han de ser los problemas prácticos de hoy, y las posibilidades de eficacia de la Ley, los que deben valorar y acotar la idoneidad de la técnica reparcelatoria. Pero no sería ilícito pensar que en el citado artículo 104 de la Ley se transparenta un sentir igual al de muchos hombres de leyes que opinan que, por lo general, el arquitecto con su lápiz arbitrario y gracioso puede resolver la «lotería». Los criterios urbanísticos que subyacen en los movimientos del lápiz al dibujar el plano, no preocupan tanto y, en muchos casos, este desinterés insinúa la creencia de que no hay o ha habido

pocos criterios detrás de cada una de las decisiones que reflejan los trazos del lápiz; lo que también he de admitir que en muchos casos es cierto, pues, o los resultados o el tiempo transcurrido desde que se elaboraron los planes hasta su trámite, lo hacen parecer.

El razonamiento que se suele hacer es que si «el planificador» precisa de un parque, éste lo puede resolver —«emitiendo moneda»— con un buen aditamento en el Plan, en sentido horizontal y vertical, de suelo y techo para vivienda. Y si tan grande es el parque, se arregla añadiendo usos más lucrativos: comercios, oficinas y, sobre todo, bancos, que parecen ser el uso que más puja hoy por el suelo en las ciudades.

Empezando este razonamiento al revés, aunque resulte más provocador, tenemos que si se desea planificar un nuevo parque de 4 hectáreas —que para una ciudad media española de 60 a 100.000 habitantes no es ninguna exageración, pero ojalá existiera— debería delimitarse un polígono de 40 hectáreas. De este modo, la cesión resulta gratuita al cumplir el porcentaje mínimo de suelo que fija la Ley; y siempre que, además, no se obligue a cumplir el otro extremo de la Ley, artículo 3, que fija: "...y en proporción adecuada a las necesidades".

Estas 40 hectáreas edificadas con densidades urbanas "normales" y en muchos casos "inviables", de 800-900 hab./Ha. (en la actualidad nos vemos en Barcelona en los 1.100-1.400 habitantes por hectárea potenciales y sólo hay que darse una vuelta por Gijón, Castellón, etc., para ver que el caso no es aislado), representan una capacidad de asentamiento de 32-36.000 nuevos habitantes. Los suelos exigidos por las instituciones, dotaciones, jardines, estacionamientos y vías de este sector se pueden evaluar, con bajísimos estándares de dotación y urbanización, en un 35 por 100 del suelo. Con todos estos datos, el "reparcelador" ya tiene entre sí la magnitud del problema a "repartir equitativamente".

Pero, quién asegura la gestión unitaria de 40 hectáreas, cuando en zonas de regadío, como sucede en el área barcelonesa, supone poner de acuerdo como mínimo a 50 propietarios, de los que, no se olvide, en la mayoría de los casos sólo dos tienen intención de edificar (y, si les obligan, de urbanizar); y, sólo otros tres seguirían, pero se hallan indecisos a resultas de la "coyuntura económica". Al resto que quiere seguir con sus cultivos "calificados como urbanos", como se les convoca a "permuta forzosa" para una ordenación física que nadie asegura será del "agrado" del que tenga que edificar, Dios sabe cuándo y quién. Si, como suele ser lo normal, el perímetro pellizca un trozo que tuvo una previa parcelación urbana o existen "albaceas" de por medio, la situación empezará a hacerse compleja en grado sumo. Además, el área supone movilizar 162 millones de pesetas de urbanización pero, sobre todo, supone que se dé dimensión de ciudad y una intensidad de crecimiento sostenida y suficiente para que, como mínimo, aquella

(7) El desfase técnico que hoy ofrece la Ley es aparente en aspectos tales como la forma de determinar y medir las edificabilidades, la forma de entender los "tipos de ordenación" y, relacionado con ello, el modo de medir las cargas y cesiones de suelo, etc.



operación se ejecute y construya en 6-10 años. Sino, los costes de capital se elevan de tal modo que la operación no es viable. Teniendo presente que el resto de la ciudad no se para y sigue compitiendo, es preciso que se esté seguro en "colocar", en aquellas ciudades un volumen de 900-1.500 viv./año.

El que conozca la dimensión de las parcelas de la periferia de nuestras ciudades, con sus sucesivas divisiones y ventas por efecto del valor expectante, el que conozca nuestro mercado inmobiliario, con lo cómodo de la "permuta" y lo barato de construir entre medianeras en terrenos céntricos, con equipamientos, más intensas edificabilidades y urbanizados por nuestros abuelos, ya puede suponer lo que representa reparcelar aquellas 4 Has. de parque. La conclusión que se desprende, a la mínima que uno quiera ser práctico, es clara: si el suelo no llegó a ser urbano, antes que organizar el barullo, es mejor presupuestar los 10-15 millones que puede costar la compra del suelo. Los presupuestos actuales de aquellos municipios permiten afrontar la inversión y, sino, hacerlo en dos anualidades. Sino, es más claro optar sin ambages por una solución individual del problema aunque, mientras, sigamos apiñándonos con aquellas densidades de la ciudad.

A partir de aquí es difícil imaginar lo que presentaría tener en Barcelona y por reparcelación un parque como la Ciudadela, de sólo 32 Has., que no peca de excesivo, ¡ah!, y cumpliendo el 10 por 100 mínimo de la Ley. (Tampoco es posible deducir a partir de esto que la Ley fue espléndida o utópica.) Pero es que históricamente no todo termina con un parque cada 32-36.000 habitantes. Estos habitantes necesitan otros equipamientos con «beneficios privados» menores que las viviendas. (Utilizo la voz beneficio y carga porque creo que también denota que la reparcelación no es aplicable a este problema.)

Como se percibe, la extensión de los polígonos en superficies inabordables, heterogéneas y persiguiendo costear elementos al servicio de toda la ciudad, comarca o región, crea, aparte de su dificultad práctica, otra más grave: la imposibilidad de que respondan a la existencia de «promoción verosímil» para todo el polígono. Si se acepta que este hecho no es importante, entonces se hace inviable la actuación por polígonos, dando al traste con la racionalidad de actuación que se persigue, al propio tiempo que se incumple la condición c) de la Ley, sobre cómo delimitar el ámbito de los polígonos de actuación. Lo más grave es que resulta imposible actuar y producir solares en ningún punto. Legalmente no se puede hacer nada. Nuestros «sistemas de actuación», proviniendo «como lo hacen de los «sistemas de ensanche» —en que cada particular conocía sus cargas, tenía su ordenación unívocamente delimitada y era independiente de los demás particulares—, ¿creen que ayuda a que se mentalice a los particulares en el sentido introducido por la Ley? ¿Pueden llegar a comprender que era imprescindible el cambio? Por poco que uno conozca el tipo, dimensión y características de la promoción constructora del área barcelonesa, y me refiero a un

caso concreto, pero seguiría siendo válido en otras condiciones urbanas, conocerá las posibilidades de que se tenga o se haya alcanzado conciencia de las ventajas, mejoras, necesidad, etc. de la actuación innovada por la Ley. Por otra parte, sólo un interés real y mayoritario de los particulares de un polígono por edificar será el aguijón que puede resolver la apatía que normalmente muestran para buscar soluciones que corrijan —«de modo espontáneo y natural»— la incorrecta distribución de las cargas de la ordenación.

Pero no sólo esto, hay otros aspectos que no son menos importantes:

1) El Plan General, cuando zonifica, no construye. Es decir, no prevé suelo ajustado a las demandas reales del asentamiento. La afirmación, así, en frío, seguramente sorprenderá; tampoco se pretende argumentar que no existe límite superior, sólo interesa tener en cuenta que el Plan, en el actual contexto socio-económico, recrea un mercado de suelo que existe y que corrige, desrigidiza y amplía, con suelo suficiente para tener en cuenta a los que no son promotores, a los que poseen gravámenes sobre sus fincas, y a los que retienen, y para cubrir los plazos necesarios para redactar y aprobar los planes parciales y urbanizar, en cierta medida, el incumplimiento de los que no urbanizan, no edifican y, edificando, no venden. En esta situación, por efecto del sistema real del mercado de nuestro suelo, es evidente que no pueden tomarse ni todos los suelos zonificados como edificables, ni todas las reservas para equipamientos y parques urbanos al servicio de toda la ciudad, como «hechos ciertos». Pero, en cambio, las reservas para equipamientos y parques deben estar necesariamente en equilibrio con aquellas previsiones de suelo edificable —aquí no es posible hacer descuentos por lo grave que resultan las situaciones cuando se da (que llega) toda la edificación. Los ensanches decimonónicos solían reflejar en sus propuestas una óptica similar en cuanto a extensión física del suelo planeado respecto al, a corto y medio plazo, con certeza construible.

El Plan General sólo determina un tablero de juego y unas reglas, en el que no se conoce con precisión, ni en su totalidad, cuándo se efectuarán las «tiradas» —simplificadamente los Planes Parciales y las intervenciones de la Administración pública—.

2) La carga, gravamen u obligación de las cesiones, ya se intuye por el ejemplo del parque, niega la pretendida ciudad de goma de algunos. Pero el jaque se produce no sólo por los «grandes» equipamientos y parques urbanos, sino ya con la «carga» que ocasiona dotar los suelos con correctos niveles de «urbanización local». El problema se agudiza en nuestras ciudades por efecto de las mayores exigencias de los intensos y densos «aprovechamientos de los suelos» por efecto de la condición histórica de las densidades y del peso económico de las rentas fundiarias sobre las productivas. No sólo es imposible aplicar los niveles de dotación de la «grille d'équipement» francesa, y del Decreto-Ley de 4 de abril de 1968 italiano, que son de aplicación inexcusable en todas las actuaciones de aquellos países, sino que los problemas y oposiciones surgen con los muchos

menores que contenía y pretende introducir la Reforma de la Ley del Suelo. Y esto se produce sin movernos del área de países, de clima, derecho, religión y economía parecidos. El fiel de la ecuación: necesidades colectivas de la ordenación —extensión de suelo para ubicarlos es imposible de satisfacer, a partir de estándares mínimos, con densidades zonales de 450-500 hab./Ha. Por un lado, nacen problemas de «arquitectura», de posibilidad de resolver el amontonamiento y el engorro de las edificaciones y, por el otro, nacen problemas de aceptación de la carga por los particulares.

2. *Los Planes Parciales de Ordenación contendrán estas determinaciones:*

a) *Asignación de usos pormenorizados y delimitación de los perímetros en que se divida el territorio planeado por razón de aquéllos.*

b) *Señalamiento de reservas de terrenos para parques y jardines públicos en proporción adecuada a las necesidades colectivas. La superficie destinada a dichas reservas será como mínimo de 18 metros cuadrados por vivienda o por cada 100 metros cuadrados de edificación residencial si no se hubiera fijado expresamente el número de viviendas que se pudieran construir. Esta reserva no podrá ser inferior al 10 por 100 de la total superficie ordenada, cualquiera que sea el uso a que se destinen los terrenos y la edificación, y habrá de establecerse con independencia de las superficies destinadas en el Plan General a espacios libres o zonas verdes para parques urbanos públicos.*

c) *Delimitación de los emplazamientos reservados en cada sector para centros parroquiales y demás edificios y servicios de interés público.*

La reserva de terrenos para centros culturales y docentes se establecerá en la proporción mínima de diez metros cuadrados por vivienda o por cada cien metros cuadrados de edificación residencial si no se hubiere fijado expresamente el número de viviendas que se pudieran construir, agrupados según los módulos necesarios para formar unidades escolares completas.

d) *Trazado y características de la red de comunicaciones propias del sector y de su enlace con el sistema general de comunicaciones previsto en el Plan General de Ordenación, con señalamiento de las alineaciones y rasantes de toda la red viaria, y previsión de aparcamientos en la proporción mínima de una plaza por cada cien metros cuadrados de edificación.*

En la actual situación, teniendo en cuenta los

problemas de actuar reduciendo densidades o, más grave, sólo haciéndolo en en las áreas nuevas (al agravarse el problema urbano al situar los nuevos suelos, en general periféricos, con mayores desventajas que los centrales), y de conseguir a corto plazo adecuados niveles de dotación local de las áreas, sólo falta que se pretenda introducir y costear la obtención de elementos de elevado coste al servicio de toda la ciudad. El hecho, evidentemente, sólo pospone la solución efectiva de cada uno de los problemas.

En esta situación, la opción no es alternativa: se deben de asegurar en primer término los niveles

mínimos de urbanización y dotación local. Razones: no acumular mayores déficits y conseguir los fines de la actuación por polígonos; en segundo lugar, tener presente que para llevar a término los elementos de los sistemas generales a toda la ciudad, bien que mal, ya existirán motivos que obliguen a encontrar recursos, sobre todo si se ha reservado el suelo (se producirá un momento en que su ejecución será imprescindible para el funcionamiento de un sector o trozo de ciudad); y, en tercer lugar, porque no es justo que los equipamientos o parques generales a toda la ciudad se ejecuten con cargo al desarrollo de una de las zonas de la ciudad, incluso bajo la excusa de carga homogénea, en todas las zonas.

En esta situación, retornar a los criterios de la Ley de ámbito de servicio (art. 104.3), concreción física que se necesita para poder reparcelar (artículo 82) y tipo y destino de los suelos en la "ordenación" (art. 62.2), es básico para fundamentar, en el futuro, la definición de «elementos urbanos de elevado coste», al servicio de toda la ciudad, y de «elementos urbanos de la ordenación de las zonas». Los primeros costeados con cargo al presupuesto de todo el sistema urbano y, para ciertos elementos o tipos de ciudades, con cargo a los presupuestos del Estado, la región, la provincia, la comarca o la metrópoli; y los segundos «resueltos» localmente por la iniciativa solvente interesada en la actuación urbanística. Elementos estos últimos comprendidos por la sociedad como connaturales con el derecho de utilización urbana del suelo.

Los términos no son ninguna novedad en el Derecho comparado. Los conceptos de infraestructura general —urbanización local y de «tâxe local d'équipement» de la legislación francesa, y los de urbanización secundaria-urbanización primaria italianos— cumplen aquellos fines y funciones. Por ello cabe preguntarse si aquí sería, tal como allí, interesante que existieran (cuando allí son, tal como aquí la reparcelación, «piedra angular» del derecho urbanístico), o al menos será interesante preguntarse porqué aquí no son necesarios. Es evidente que el contenido temático con que vienen descritos los planes en la vigente Ley y en la de reforma no impide que aquel deslinde de responsabilidades lo efectúe el Plan General para una mayor facilidad de su gestión y programación de la actuación. Incluso un análisis comparativo de la redacción de los artículos 9 y 10 de la Ley traduce estos dos niveles. Pero mal cuando deben de «buscarse» y «defenderse», una vez más, ante los que se presentan como los depositarios de la «interpretación de las leyes» y no tienen oficio en la redacción de planes urbanos.

Un análisis del desarrollo urbanístico reciente de nuestras ciudades nos mostraría cómo ningún elemento urbano de los denominados de elevado coste se ha obtenido por reparcelación. Incluso me atrevería a decir, con excepciones ejemplares, que la amenaza de que puedan ser invocados en todo momento ha impedido que se utilizase la reparcelación de modo efectivo para ejecutar la dotación, urbanización y cesión de suelos en las zonas. Incluso en muchos casos retrae, al que planifica, a preverlos en los planes. Si la reparcelación sirviera



ra para urbanizar localmente y dotar en proporción adecuada a la intensidad de uso y tipo de uso de cada una de las zonas, tendríamos como mínimo algo resuelto en los suelos de «reserva urbana». La verdad es que hoy por hoy no llegamos ni a esto.

Creo que más vale ir, paso a paso, resolviendo los problemas locales y evitando que se acumulen los déficits, que persiguiendo «piedras filosofales». El ejemplo de las actuaciones de la Administración Central es suficientemente elocuente: ni los suelos de las autopistas, ni de los ambulatorios, residencias geriátricas, nuevas universidades o para ampliación de los puertos, se han obtenido por reparcelación. A nivel local, tampoco los suelos de los nuevos cementerios, de los vertederos de basuras y de las estaciones depuradoras de aguas residuales, por poner algunos ejemplos de «bienes no reparcelables», lo han sido. En los casos de las autopistas urbanas de Madrid y Barcelona, en las que la ejecución de algunos tramos dependía de ella, los resultados son elocuentes, pues los tramos construidos siguen sin ver pasar los vehículos por encima de ellos.

V. El desarrollo de la reparcelación en el reglamento y en el proyecto de reforma de la Ley del Suelo

El reglamento de reparcelaciones reguló con detalle el procedimiento y los efectos generales de la reparcelación, pero no formuló en cambio una adecuada respuesta a la mayoría de cuestiones anteriormente expuestas que estaban sin resolver. En mi opinión, las causas hay que buscarlas precisamente en la pretensión del legislador de satisfacer con la reparcelación la «falta de justicia distributiva» que encontraba, e introducía sobre los propietarios del suelo el planeamiento físico con sus «desigualdades». Incluso no sería atrevido sustentar que no le parecían relevantes los «problemas técnicos» que aquella en su inicio, y aún ahora, debe resolver.

La postura se manifestó de forma tan acusada que incluso los fines de la reparcelación, que como hemos mencionado eran en la Ley regularizar la configuración... y distribuir la ordenación, se disgregaron en dos e independientes. Los problemas que la reparcelación resolvía en sus inicios parece como si no se comprendieran ni en su verdadera magnitud ni en su dificultad. Los fines iniciales se sustituyeron en el reglamento por el que puede resumirse —con independencia de cómo se tuvo que «vestir» y «designar» para protegerse de acusaciones de interpretaciones fuera de la Ley— como trámite de: 1) valoración de las fincas aportadas (con independencia de sus distintas zonificaciones y de sus distintas exigencias de ordenación y urbanización, y 2) valoración de las fincas resultantes. El trámite no tiene otro sentido que el de igualar a los «compañeros de viaje» de la actuación urbanística por el hecho de serlo.

Así, el aspecto sin clarificar del planeamiento en que debía basarse la reparcelación se continuó manteniendo impreciso en el reglamento, y si bien

es verdad que por el trámite reglamentado se desprende que el Plan que hacía falta para proceder a la reparcelación era el Plan Parcial, éste nunca se especifica de modo diáfano. La voluntad de resolver la desigual distribución de beneficios y cargas, cualquiera que fuera su origen —tanto las del planeamiento como de la ordenación de las zonas—, explica que, por si acaso se creyera, mejor era no concretarlo.

Asimismo, la idea de que todo se puede resolver en último término diluyendo las cargas en una «unidad superior», se mantuvo y reguló. La situación culmina con los criterios de definición de la zona reparcelable, en la que incluye, extendiéndose a mi modo de ver extra Ley, que el ámbito de la reparcelación puede abarcar todo el perímetro de suelo afectado por un plan parcial o especial. Este criterio de extender el ámbito a todo el Plan Parcial se halla condicionado, en el reglamento, a la calificación y a la extensión del mismo, sin que quede claro de qué modo y en qué sentido estos dos criterios actúan. Lo más curioso es que se llegue a identificar un ámbito de planeamiento, aunque sea el del Plan Parcial, con un ámbito de actuación. Sobre todo cuando el sector del Plan Parcial no suele coincidir con un único polígono, zona o manzana, las designaciones de la Ley para las unidades de actuación, de calificación urbanística y de suelo privado edificable de la ordenación.

Lo anterior pone de relieve lo arbitrario de la actual situación y lo injusta que resulta ésta, incluso en un sentido de reparto de los beneficios y cargas de la ordenación si no se definen jurídicamente los sistemas generales y locales de la ciudad, estos últimos los que pueden acotar la intensidad de la «carga», y si no se exige que éstos se determinen claramente en los planos, los primeros en los del Plan General, los segundos en los del correspondiente Plan Parcial.

Igual sucede si no se redimensionan los criterios de delimitación de la unidad reparcelable a *ámbitos de actuación* —no de planeamiento— que no puedan ser arbitrarios respecto a los fines de la reparcelación. Fines que no suelen tener nada en común con los sectores, siempre más extensos, de planeamiento u ordenación parcial.

El sentido dado a la reparcelación obligó a innovar la definición de «coeficiente medio de aprovechamiento urbanístico», pues precisó del mismo para «sumar las cantidades heterogéneas» que luego debía repartir una vez distribuida la «carga».

Este concepto de «coeficiente de aprovechamiento urbanístico» es muy importante por cuanto da pie, con la etapa que se vislumbra con la reforma de la Ley del Suelo, a que la reparcelación se extrapole a universal de todos los suelos del Plan General situados en iguales «régimenos urbanísticos». Quien pueda recordar los textos históricos iniciales —como las Ordenanzas de Barcelona citadas de 1889—, verá qué larga ha resultado la singladura y qué lejos de los fines iniciales. Pero volvamos al reglamento.

El concepto de coeficiente de aprovechamiento medio se apoya en el de «valor objetivo» del suelo que introdujo la Ley. Esto nos sitúa frente a otro punto conflictivo y confuso: ¿Los criterios

de valoración de la Ley del Suelo pueden aplicarse, de igual modo, a los terrenos urbanos de un Plan General que a las «parcelas delimitadas por un Plan Parcial»: los futuros solares? La pregunta sorprenderá, pues no ha sido un tema que se haya debatido, y para muchos ni es origen de dudas.

En general se supone que los criterios de valoración de la Ley son independientes de la situación de planeamiento. Lo cierto es que los criterios de valoración de las fincas aportadas y de las fincas resultantes no son equivalentes debido a que, en particular estos últimos, costeados la urbanización y cedidos los suelos públicos, no tienen nada que ver con los criterios de valoración de la Ley o, como máximo, sólo se corresponden con el valor comercial o su equivalente el valor de «mercado».

En mi opinión, los índices de valoración de la Ley están pensados para determinar el valor de las fincas según las calificaciones del Plan General. El procedimiento, en su actual forma, no es suficientemente «fino» para valorar los solares que resulten del Plan Parcial; sobre todo si se tiene en cuenta que, al ser factible, en suelos de igual zonificación y edificabilidad, una desigual disposición del volumen, este hecho no se contabiliza (8). Lo anterior tiene mucho sentido si se considera que a la Ley sólo le hacían falta valores objetivos del suelo para las calificaciones del Plan General, pero no una vez efectuado el Plan Parcial. La Ley no se veía, en ningún caso, obligada a pensar en el valor de los solares de una zona una vez *ordenados* y *urbanizados*; con una cierta lógica pensaba que, una vez ejecutada la urbanización y las cesiones de suelo, los solares ya no necesitarían ser «vuelto a valorar». La Ley admite que, en este momento, entren en el mercado privado con valores comerciales los de la oferta-demanda. Para los fines de racionalidad de gestión, expropiación, formación de patrimonios, etc..., sólo le interesaban los valores de los suelos según el planeamiento. En el «sumum» de racionalidad urbanística que la Ley tenía en mente no veía otros problemas. El hecho es en gran medida explicable por la visión desarrollista que la Ley tiene de la ciudad, y que se traduce en su concepción de la actuación cerrada y completa, sin retención de suelos inedicados o sin urbanizar y sin usos fuera de ordenación. Para obtenerlo pensó en instrumentos como el registro, la expropiación-sanción, los programas y planes de etapas, la propia cédula urbanística, etc..., que reflejan aquella visión de actuar lineal, por trozos completos y físicamente terminados. Sin enjuiciar su validez y sin entrar en la discusión de este nuevo tema, creo que, a nuestros efectos, es suficiente tener presente

(8) La postura habitual, en muchos técnicos, de «cortar por lo sano» respecto a las rentas diferenciales de los suelos una vez urbanizados, me parece el punto en que más se nota la falta de adecuación de los criterios de la Ley para valorar las parcelas de los Planes Parciales y lo absurdo de que haya de necesitarse esta valoración. La consecuencia «práctica», la de que debe valorarse en proporción a la extensión del suelo inicial (?), sólo es válida, en algunos casos, a nivel de Plan General, pero no de Plan Parcial.

lo expuesto: la valoración, a partir de la calificación del suelo del Plan General, es técnicamente factible, pero, y repito, en mi opinión no sirve para valorar con igual precisión las parcelas de un Plan Parcial, tengan o no tengan los suelos idéntica calificación. Es en este punto en donde la innovación del reglamento me sobrecoge, pues es esta última parte de la ecuación la que se necesita para reparcelar. Por ello, el procedimiento reglamentado se me presenta irresoluble. Además se da otro problema, el de la equidad de hacer coincidir el valor objetivo del suelo con un valor «repercusión del coste de construcción», a su vez función polinómica de la edificabilidad, del coste material de la construcción y de unos índices que valoran, por su sentido, las rentas de posición del terreno en la ciudad. No analizo la idoneidad de los valores dados a los coeficientes que afectan a aquellos índices que reflejan las rentas de posición, pues para nuestros fines es accesorio; pero sí interesa mencionar, de paso, la deficiencia existente, y para mí fundamental, de que no se refleje de forma directa el valor del uso al que se destina el suelo. La Ley sólo contempla valores potenciales debidos a la intensidad de aprovechamiento, o sustitución del suelo, sin que vengan afectados por los usos existentes o admitidos. Lo que significa una valoración inadecuada de los usos industriales y de los de equipamiento y dotación. Este hecho es una de las causas de la inestabilidad actual de nuestras ciudades por una prematura obsolescencia de los usos de carácter económico o urbanístico que no depende de su condición física o funcional. En resumen, aunque el «coeficiente» esté más o menos preparado para «resolver» las desigualdades del «planeamiento», no está preparado, paradójicamente, para valorar, en un mismo puzzle, las desigualdades de la ordenación.

Sin embargo pasemos al anteproyecto de Reforma de la Ley del Suelo. El anteproyecto, de modo coherente con el tipo de búsqueda anterior, pero fuera de los fines de la reparcelación, conduce maximalísticamente el discurso hasta sus últimas consecuencias, con todos sus «absurdos» y «verdades». El coeficiente de aprovechamiento medio propuesto es tal que si se determinara bien (otro problema es el de los criterios técnicos para su determinación, pues como promedio no posee un sentido inmediato) y sin presiones sobre el planeamiento, que es quien lo fija, definiría un «ius aedificandi» que sería independiente del derecho de propiedad del suelo y de la calificación del planeamiento urbano. Un derecho convertido en una especie de arbitrio-concesión de nuevo «porte». El coeficiente con un valor promedio necesariamente muy bajo por la dilución que le introducirían los usos «menos» lucrativos o no lucrativos (edificabilidades en un 70 por 100 menores que las netas actuales), definiría directamente el valor del suelo según régimen urbano. El hecho recuerda —¡oh paradoja de las vías genuinas!— las propuestas de las polémicas leyes urbanísticas italianas: la Legge sulla casa, la número 865, del 22 de octubre de 1971, y la de reforma del suelo, aún encallada en el Parlamento. Evidentemente, sin ser tan radical, pues no exige a los particula-

res el pago económico de la edificabilidad de más, dada, respecto a la promedio, por la calificación urbanística; pero en el plano práctico será más radical por la inflexibilidad que introduce la reparcelación con el «hacer suelo» y la actuación y demanda real. Aquel pago es el que sirve para compensar efectivamente las cargas de los suelos menos lucrativos o no lucrativos. El cambio por trueque físico y efectuado dentro de ámbitos enormes, ha de introducir forzosamente una total rigidez operativa y una congelación del valor económico de los suelos en el momento del Plan General correspondiente al de su coeficiente promedio. Además me temo que el anteproyecto no es técnicamente preciso por las interpretaciones opuestas que he recogido de distintos técnicos que lo han analizado a fondo.

Lo paradójico es que este coeficiente lo «defina» el Plan General, según regímenes urbanísticos. El planeamiento —aún en ciudades que pierdan población o que presenten o exijan reestructuraciones internas— deberá buscar coeficientes de aprovechamiento positivos y, además, presionado por los particulares, habituados a los actuales coeficientes de edificabilidad lo más intensos posible. La nueva Ley, a mi entender, significa el impacto más importante introducido sobre el «ius aedificandi» por nuestra legislación urbanística, impacto que no sé hasta qué punto se precisa por cuanto lo que interesa es el cumplimiento de la Ley y de sus efectos benéficos.

De lo anterior no se debe deducir que estoy en contra de la idea de aquel anteproyecto; sólo constato a dónde lleva y ciertas deficiencias formales debidas precisamente a la «reparcelación física». Entrar en detalle en la reparcelación según el texto publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes», del 5 de diciembre de 1972, sería motivo de otro escrito. Sólo apuntaré sucintamente algunos puntos que me parece confirman la óptica dada a la reparcelación y que he intentado exponer:

1. La actuación urbanística continúa, sin quedar desligada de los procedimientos de «justicia distributiva», lo que ya puede suponer los efectos que tienen sobre la agilidad de una y sobre la equidad de la otra. En particular, en el anteproyecto se la carga simultáneamente con los problemas que comporta resolver: 1) las desigualdades debidas a la heterogénea calificación urbanística del Plan General; 2) la afección introducida en términos de porcentaje de techo para la recuperación por la colectividad de las plusvalías derivadas del planeamiento, y 3) la distribución de desigualdades debidas a la disposición de la ordenación de unos viales, volúmenes, jardines y dotaciones. Además, la idea de seguir con un trueque físico entre propietarios, aun con valor más claro, sigue haciendo el procedimiento «inmanejable» para todos. Administración y particulares, además de obligar a unidades más extensas para repartir el mayor número y amplitud de las cargas. El mantenimiento de la «institución» reparcelatoria no se entiende cuando, llegados adonde la Ley ha llegado, los cambios en moneda serían más fáciles, justos, flexibles y dinámicos tanto desde la óptica de los fines urbanísticos como económicos.

2. El reglamento sigue sin ver que el procedimiento precisa de dos momentos de «reparcelación» uno, «económico», con el Plan General (que no tiene ni sentido económico ni histórico), y el otro, «físico» —la verdadera reparcelación—, para ajustar la distribución del suelo a las exigencias de la ordenación concreta de la edificación dispuesta en el Plan Parcial.

3. El anteproyecto no expone de modo claro que debe existir Plan Parcial para poder reparcelar. Como expone el texto, la reparcelación «persigue situar el aprovechamiento en zonas aptas para la edificación con arreglo a los planes». La frase es sumamente explicativa, pues aunque el significado dentro del entrecomillado persigue iguales fines que los de la calificación «tradicional», existe la diferencia de que aquí se refiere al «aprovechamiento» que a todo el mundo la Ley le reconoce a través del coeficiente de aprovechamiento promedio de los Planes, y con independencia de la limitación de usos, zonas, intensidades de edificación y características físicas que realicen los Planes.

4. El procedimiento fijado por la Ley en materia de coeficientes y valoración, al desarrollar la distribución de beneficios y cargas según regímenes urbanísticos, es discriminatorio e injusto. Favorece la edificación de los suelos rústicos no protegidos respecto a lo urbanos y de éstos —¡oh paradoja!— sobre los urbanizables programados, los que debían soportar el peso del desarrollo urbano y el cumplimiento del planeamiento. Lo anterior introducirá nuevas dificultades a la descongestión y recuperación de déficits en los suelos urbanos (el principal tema urbanístico en los próximos años en la mayoría de las ciudades españolas) después del contenido de los planes generales de la generación de los 60 y del intenso crecimiento urbano soportado.

VI. Conclusión

Este escrito sustenta el criterio de que la reparcelación introducida de modo general por la Ley del Suelo respondía a la «filosofía» sobre los fines de la regularización y de la nueva división de fincas que se hallaban en el derecho urbanístico anterior, aunque ampliando su concepto enfrentada como estaba a los nuevos tipos de ordenación y a las nuevas exigencias de la urbanización. Esta mayor amplitud de los fines de la reparcelación, al poner de relieve el sentido de distribución de beneficios y cargas, procedía de la intuición del legislador —cierta— de que la edificabilidad, concedida por el Plan General en una zona de iguales condiciones de uso e intensidad, podía ser normalmente acumulada por los particulares, de modo que liberasen, en la forma y en la cantidad exigida por el Plan Parcial, los suelos públicos que precisaba la ordenación y que la Ley, respondiendo a las nuevas exigencias, amplió respecto al tradicional deber de «cesión del vial». Asimismo, era factible hacer aquella acumulación distribuyendo el volumen y la superficie de suelo de cesión gratuita proporcionalmente a las superficies de las parcelas iniciales.

En ningún caso la distribución de beneficios y

cargas de la ordenación presuponia repartir los distintos incrementos de valor del suelo por efecto de las diferencias de calificación del Plan General.

La falta de mecanismos «uniformizadores» del valor del suelo que lo independicen o compensen en las decisiones de planeamiento general o, mejor, la falta de una afección de los valores del suelo debidos al planeamiento, uniformando por encima o por debajo y, a su vez, recuperando las plusvalías de la comunidad y no de los particulares, explica la extensión dada accidentalmente a la reparcelación. Esta extensión en el significado ha sido en gran parte debida a la presión de los particulares, que se hallaban sin posibilidades de resolver las afecciones de los planes. La situación se complica por cuanto la falta de estos mecanismos ha «creado», a pesar de la gratuidad de la calificación urbanística, una legión de derechos graciosamente adquiridos, muchos de ellos sin posterior materialización, que inmovilizan nuestras ciudades, impiden adaptarlas a las futuras exigencias de la sociedad española y harán dificultoso introducir equitativamente los nuevos «mecanismos».

Interesa resaltar que el cambio de óptica dado a la reparcelación no lo promovió la Administración —en un intento de subsanar aquellas graves lagunas del derecho urbanístico o de su falta de reglamentación—, sino que, como se decía, se debió a las presiones de los particulares, que procuraban resolver como fuera las cargas de las zonas verdes, de las grandes vías y de los suelos para dotaciones y equipamientos que les afertaban y que contemplaban sin medios para su ejecución. Estos particulares, todo es preciso decirlo, «soportan» con admirable paciencia cómo sus calificaciones no se ejecutan por falta de recursos en las administraciones locales, las cuales, a su vez, están abortadas en resolver los graves problemas, la mayoría casi de subsistencia, que sufren por efecto del crecimiento debido al más intenso período de urbanización español.

No se ha hecho hasta la fecha un inventario exacto de los resultados de la reparcelación: los «beneficios» que ha conseguido por tipos de suelo cedidos a las comunidades locales y las «lesiones» por tamaño que ha resuelto a los particulares. En cualquier caso, no es desproporcionado pensar que los resultados de tal inventario serían más bien tristes y concluyentes respecto de las actuales pretensiones de la figura reparcelatoria y a las posibilidades reales que tiene la «línea» innovada por el reglamento.

La reparcelación, al superar los fines que inicialmente tenía de reparto del volumen, de regularización física de las parcelas rústicas y de conformación de éstas al destino de los suelos resul-

tantes de la ordenación de cada zona, no reparó los tipos de desigualdades que originaba el planeamiento, al propio tiempo que minó inconscientemente el interés por la actuación por polígonos y atentó el propio significado económico de la ciudad.

En lo más profundo se manifiesta la oposición de la actual propiedad fundiaria española al artículo 70.1 de la Ley, el que definía la sujeción de la propiedad a los intereses de la colectividad definidos solemne y públicamente a través de los planes sin derecho a indemnización. (Tal es el significado del valor por debajo del cual se indemniza en el suelo rústico.) De su resolución depende en el futuro la preservación y protección de suelos rústicos, la creación de reservas a medio y largo plazo, la fijación de servidumbres de protección, paso, vistas o de responsabilidad en el uso de los predios.

El desprestigio en que han caído los conceptos de «reserva» y de «bienes de propiedad común» o de «interés colectivo» bajo el peso de una economía individualmente utilitarista presidida por el cortísimo plazo, es sumamente grave; sobre todo en las actuales condiciones de intensidad y facilidad de desparrame de la urbanización sobre el territorio, debido a la «facilidad» de distribución de los servicios urbanísticos y, con la generalización del vehículo privado, de difusión de la accesibilidad. De como se resuelvan los anteriores aspectos en los próximos años dependerá la autoridad e independencia del planeamiento, la posibilidad de dedicarse exclusivamente a sus metas y objetivos y la flexibilidad y procesualidad del planeamiento. Si sólo se puede planear lo que se sabe que se construye, los planes perderán el carácter de imagen y de metas a medio y largo plazo para devenir instrumentos de programación rígida de las actuaciones. Deberán reforzar su carácter físico y sus capacidades compulsivas; de lo contrario, peor, no podrá haber ningún tipo de plan o lo que se ha denominado «instant-planning» (!).

Una generación, durante una cuarta parte de su período activo —el tiempo de vigencia de un Plan General— no puede «costear» todos los suelos que se protegen o reservan y «recuperar» al propio tiempo los déficits urbanos acumulados. Negar esto significa terminar con la posibilidad de proteger el medio ambiente, mantener el equilibrio ecológico, conservar ciertas áreas naturales y encauzar el proceso urbano. En su solución es urgente la inmediata introducción de los mecanismos de tasación del aumento de valor del suelo por efecto del planeamiento, redimensionar el alcance de la reparcelación al de la Ley del Suelo y que se progrese colectivamente en el camino del derecho de propiedad urbana iniciado por la vigente Ley. ■