

Problemática General

ASPECTOS TECNICOS DEL PROYECTO DE REPARCELACION

por Manuel Ramos Martos

INTRODUCCION

Desde su nacimiento, con la Ley de 12 de mayo de 1956, los glosadores de la reparcelación se han referido con frecuencia al carácter de «pieza fundamental» que le atribuye la exposición de motivos de dicha Ley, resaltando sus virtudes por contraste con la diferencia de trato que para los propietarios supone, como alternativa, la expropiación forzosa.

Frente a estas virtudes, también se le han hecho numerosas críticas, que la presentan como un instrumento delicado y farragoso, de difícil técnica y procedimiento complicado; y que, conservando las plusvalías del suelo en poder de los propietarios, por su misma dificultad, y pese a sus pretensiones de justicia, no ofrece iguales oportunidades a todos ellos, siendo muy distintas sus condiciones de participación según su situación les permita o no seguir las complejidades del proyecto y trámite, interponer recursos, abonar honorarios, indemnizaciones... y aguardar pacientemente el final del procedimiento.

Reconociendo lo que hay de cierto en todo ello, es evidente que las dificultades de la reparcelación han sido, a veces, manipuladas, y, en general, exageradas intencionadamente tendiendo a presentar la reordenación de la propiedad como algo inalcanzable, y a sustituir la ejecución de los planes por el mero otorgamiento de licencias en los terrenos edificables, ignorando los de uso público y equipamiento, que quedan abocados a una expropiación injusta a plazo indeterminado.

La Ley de Reforma de la Ley del Suelo, de 2 de mayo de 1975, ha supuesto un apreciable esfuerzo por simplificar y clarificar este instrumento, que se configura como específico para la aplicación del sistema de cooperación; su eficaz funcionamiento —supuesta la voluntad política de alcanzarlo— precisará insistir en el conocimiento, más profundo en cuanto a la materia y más extendido en cuanto al número de estudios, de sus aspectos jurídicos y técnicos.

El presente trabajo atiende a los segundos; el contenido de la reparcelación se concreta en un proyecto a través de un proceso o secuencia de ope-

raciones fundamentalmente técnicas. Examinaremos este proceso operativo en un intento de sistematizarlo y formular los sucesivos pasos, a partir del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo, y buscando un nivel de exposición ampliamente accesible. En la determinación de los derechos de los propietarios, el examen se aparta más del proyecto para tocar los temas conexos del aprovechamiento medio y del valor urbanístico del suelo.

Para tratar algunas cuestiones se ha acudido al Proyecto de Reglamento de Gestión que desarrolla el Texto Refundido de la Ley del Suelo (en lo sucesivo, PRG y TRLS, en abreviatura). La validez del resultado queda supeditada a la concordancia entre el Proyecto y el texto definitivo, sin riesgo, a nuestro juicio, para lo sustancial, que resulta directamente de la propia Ley.

Somos conscientes de la amplitud del tema, y de las limitaciones de este trabajo, más cercano a un primer esbozo que a un cuadro completo.

DETERMINACION DE LOS DERECHOS DE LOS PROPIETARIOS

Como se ha dicho, la reparcelación es un instrumento específico del sistema de cooperación para la ejecución de los planes; ésta ha de hacerse por polígonos o unidades de actuación completas (artículo 117 TRLS). La reparcelación, por definición, consiste en agrupar las fincas comprendidas en ese polígono o unidad de actuación, para volverlas a dividir en nuevas parcelas ajustadas al planeamiento que se ejecuta, adjudicándolas a los interesados en proporción a los respectivos derechos; esta definición no hace sino describir en síntesis el proceso que nos ocupa. En este apartado trataremos de aclarar cómo se determinan los polígonos o unidades de actuación, quiénes son los interesados y cómo se determinan los respectivos derechos, cuestiones que dependen, ante todo, de la calificación del suelo en que se actúe.

Determinación de derechos en Suelo Urbanizable Programado (SUP)

En el suelo de esta calificación, la reparcelación presupone la existencia de un Plan Parcial aproba-

do; el derecho de los propietarios es proporcional a la superficie de las parcelas respectivas en el momento de la aprobación de la delimitación del polígono (art. 99 TRLS). Este criterio sencillo sería de inmediata aplicación si no fuera porque el mecanismo compensatorio basado en el aprovechamiento medio hace que en la comunidad de reparcelación tomen parte no solo los propietarios de fincas situadas en el polígono delimitado, sino también la Administración actualmente y, en ciertos casos que veremos, propietarios de fincas situadas fuera del polígono, destinadas por el Plan General a Sistemas Generales. Conviene, pues, hacer aquí una digresión recordando dicho mecanismo, que puede resumirse como sigue:

— Cada sector del SUP tiene un aprovechamiento medio, obtenido al referir el aprovechamiento resultante del Plan General, a la unidad de superficie. Los terrenos destinados a Sistemas Generales tienen aprovechamiento cero.

— El aprovechamiento medio de todo el SUP se obtiene al referir a la unidad de superficie la suma de aprovechamientos de los sectores. Puede expresarse en la forma

$$ca_{,,} = \frac{s_{,} \cdot ca_{,,} \quad s}{s_{,} - s_{,-} s_{,-} \dots}$$

donde $a_{,,r}$, $a_{,,...}$ y $s_{,} \quad s_{,-}$ son respectivamente los aprovechamientos medios y las superficies de los sectores 1, 2, etc.

— Cuando el aprovechamiento de un sector, según el plan, sea superior al que resulte de aplicar a su superficie el aprovechamiento medio del SUP diremos, para abreviar, que tiene exceso de aprovechamiento, y defecto en caso contrario.

— Los propietarios de terrenos del SUP destinados a Sistemas Generales tienen derecho a un aprovechamiento igual al 90 % del medio de todo el SUP aplicado a su superficie afectada, que deberá adjudicárseles en sectores que presenten exceso de aprovechamiento, mediante la superficie correspondiente (art. 46 PRG).

— Los propietarios de terrenos en sectores con defecto de aprovechamiento (excepto los afectados por Sistemas Generales, caso anterior) no son objeto de adjudicación de aprovechamiento en sectores con exceso, sino de una disminución proporcional de las cargas que implique la gestión urbanística.

— Los propietarios de terrenos en sectores con exceso de aprovechamiento, deberán ceder obligatoriamente el exceso o diferencia entre el aprovechamiento resultante del plan y el que se obtiene al aplicar a su superficie el medio de todo el SUP. Este exceso se destina a compensar a los propietarios afectados por Sistemas Generales a los que no se aplique la expropiación forzosa, y el resto, si lo hubiere, se destina a la Administración actuante.

En todo caso debe cederse a la Administración el 10 % del aprovechamiento del sector que reste después de efectuar las cesiones antedichas.

Consecuencia inmediata de la propia definición del aprovechamiento medio de todo el SUP es que la suma de excesos de aprovechamiento de unos sectores será igual a la suma de defectos de los restantes; y como estos defectos, salvo en el caso

de los Sistemas Generales, no se compensan con los excesos, se concluye que éstos serán siempre iguales o superiores al aprovechamiento necesario para compensar a todos los terrenos del SUP destinados a Sistemas Generales. En otras palabras, siempre es posible obtener la totalidad de los terrenos de Sistemas Generales del SUP mediante el juego del aprovechamiento medio. Otra consecuencia es que, al operar este mecanismo mediante cesiones de aprovechamientos calculados en base a la edificabilidad, intensidad de uso, etc., dados por el Plan General, es preciso que dichos aprovechamientos se conserven íntegramente en los terrenos de edificación privada de los correspondientes Planes Parciales. Esta condición, que aquí resulta obvia, no se da a veces en Planes Generales anteriores a la Ley de Reforma, apareciendo, por ejemplo, índices de edificabilidad que no pueden luego alcanzarse en el Plan Parcial por limitaciones de otro tipo, densidad, altura, etc.

La aplicación de todo lo anterior a un sector con exceso de aprovechamiento conduce a la distribución de aprovechamientos que se refleja en el cuadro 1, donde $s_{,}$ representa la superficie del sector, $s_{,-}$ la superficie destinada a Sistemas Generales que debe ser compensada por adjudicación de aprovechamiento en el sector; $a_{,,r}$, y $a_{,,...}$ son los aprovechamientos medios del sector y del SUP, respectivamente.

Para obtener las superficies de terreno que corresponden a cada uno de estos aprovechamientos, basta dividirlos por el aprovechamiento medio del sector en que se opera, $a_{,,...}$.

El caso de un sector con defecto de aprovechamiento es más simple: si existen en él terrenos destinados a Sistemas Generales, el aprovechamiento que les corresponda procederá de un sector con exceso, distribuyéndose el del sector con defecto en la forma que expresa el cuadro 2.

Come se ve, la cesión del 10 % del aprovechamiento a la Administración viene minorada por el coeficiente $a_{,,r}/a_{,,...}$ en la misma proporción que el aprovechamiento medio del sector es menor que el de todo el SUP.

Para aplicar lo que antecede a la reparcelación es preciso resolver cómo se distribuyen estos aprovechamientos en los polígonos y cómo se determina la superficie de terrenos destinados a Sistemas Generales que debe compensarse en cada uno de ellos.

Los requisitos que deben cumplirse en una delimitación de polígonos resultan del art. 117 TRLS: a), que por sus dimensiones y características de la ordenación sean susceptibles de asumir las correspondientes cesiones de suelo; b), que hagan posible la distribución equitativa de los beneficios y cargas de la urbanización; c), que tengan entidad suficiente para justificar técnica y económicamente la autonomía de la actuación. De estos requisitos, el a) y el c) son más bien funcionales, en cuanto tienden a garantizar el funcionamiento independiente de los polígonos a efectos de su ejecución, debiendo estudiarse su cumplimiento en cada caso a la vista del planeamiento a ejecutar; el b) es un criterio de equidad que nace de los princi-



CUADRO 1

| | | |
|--|--|---|
| <p><i>Aprovechamiento del sector</i> $S_s \cdot a_{ms}$</p> | <p><i>Aprovechamiento en exceso</i> $S_s \cdot (a_{ms} - a_{mt})$</p> | <p><i>Compensación a propietarios afectados por Sistemas Generales:</i> $0,90 \cdot S_{sg} \cdot a_{mt}$</p> |
| | <p><i>Aprovechamiento sin exceso</i> $S_s \cdot a_{mt}$</p> | <p><i>Cesión a la Administración: resto del aprovechamiento</i></p> |
| | | <p><i>Cesión a la Administración:</i> $0,10 \cdot S_s \cdot a_{mt}$</p> |

Propietarios de fincas comprendidas en el sector:
 $0,90 \cdot S_s \cdot a_{mt}$

CUADRO 2

| | |
|--|---|
| <p><i>Aprovechamiento del sector</i> $S_s \cdot a_{ms}$</p> | <p><i>Cesión a la Administración:</i></p> |
| | $0,10 \cdot \frac{a_{ms}}{a_{mp}} \cdot S_s \cdot a_{ms}$ |

Propietarios de fincas comprendidas en el sector: el resto del aprovechamiento.

pios mismos de la Ley. Por ello, el Proyecto de Reglamento impone, como condición necesaria, que, dentro de un mismo sector, las diferencias de aprovechamiento entre polígonos, con relación al aprovechamiento del sector, sean menores que el 15 %.

Para que esta limitación tenga sentido, los aprovechamientos que se comparan deberán referirse a la unidad de superficie; podemos hablar, por tanto, de aprovechamiento medio de un polígono, con lo que el criterio de equidad se enunciaria: que los aprovechamientos medios de dos polígonos cualesquiera de un sector no difieran entre sí más del 15 % del aprovechamiento medio del sector.

La determinación del aprovechamiento de un polígono se haría en la misma forma que se hizo en el Plan General para el sector, y utilizando los mismos coeficientes de localización, homogeneización, etc. pero, en lugar de aplicarlos sobre el producto de la superficie por la edificabilidad genérica de cada zona, como se hizo para el sector en el Plan General, habrán de aplicarse sobre el volumen de edificación concreto que el Plan Parcial señale para las manzanas en cada zona del polígono. Dividiendo por la superficie de éste se obtiene el aprovechamiento medio. De nuevo surge aquí la necesidad de que los aprovechamientos previstos en el Plan General subsistan íntegramente en el Plan Parcial.

Como consecuencia de lo anterior, en un sector con exceso de aprovechamiento, los polígonos que se delimiten tendrán el mismo, o muy poco distinto aprovechamiento medio, y la distribución de aprovechamientos reflejada en el cuadro 1 vale igualmente para el polígono, sin más que sustituir en

las fórmulas la superficie del sector, S_s , por la del polígono, S_p ; y el aprovechamiento medio del sector, a_{ms} , por el del polígono, a_{mp} . Para obtener las correspondientes superficies, debe dividirse por a_{mp} . La misma conclusión debe aplicarse a un polígono con defecto de aprovechamiento, haciendo las oportunas sustituciones en el cuadro 2.

Para poder efectuar esta distribución de aprovechamientos y superficies en un polígono, falta determinar la superficie S_{sg} destinada a Sistemas Generales cuyos derechos van a hacerse efectivos en él. El art. 47 del PRG establece que podrán ocuparse los terrenos destinados a Sistemas Generales comprendidos en un Plan Parcial o Especial una vez se haya iniciado el procedimiento de reparcelación o compensación en el polígono en que, por tener exceso de aprovechamiento, hayan de hacerse efectivos los derechos de los propietarios afectados. El art. 45 del mismo Proyecto requiere, para facilitar la gestión, que los Planes Parciales de sectores con exceso contengan la delimitación de polígonos, y el art. 98 del TRLS dispone que el expediente de reparcelación se entiende iniciado con la aprobación de la delimitación del polígono; se deduce, pues, que entre la aprobación definitiva del Plan Parcial y el inicio de la redacción del proyecto de reparcelación, la Administración actuante deberá determinar las fincas destinadas a Sistemas Generales que han de obtenerse por adjudicación de aprovechamiento en cada polígono, lo que requiere que la ejecución de estos Sistemas Generales obedezca a un previo Plan Parcial o Especial, lo que planteará ciertamente problemas de coordinación entre este plan y aquél en que se sitúan los excesos.

La determinación numérica de la superficie destinada a Sistemas Generales que puede compensarse en un polígono dado que presente exceso de aprovechamiento, sería como sigue: el exceso disponible, según resulta del cuadro 1, es $S_{\text{ex}} = (a_{\text{ex}} - a_{\text{dis}})$; la superficie S_{ex} destinada a Sistemas Generales tiene derecho a un aprovechamiento igual a $0,90 \cdot S_{\text{ex}}$; igualando estas expresiones y despejando S_{ex} , se obtiene

$$S_{\text{ex}} = \frac{S_{\text{ex}} \cdot a_{\text{dis}}}{0,90 \cdot a_{\text{dis}}}$$

que representa la superficie que, como máximo, puede ser compensada mediante adjudicación de aprovechamiento en el polígono. La Administración deberá determinar tales terrenos sin exceder de esta superficie; si fuere inferior a este máximo, se produciría un excedente de aprovechamiento que se suma a las cesiones a la Administración.

Podemos ya concluir con la determinación de derechos en el SUP, con una regla sencilla: en polígonos con exceso de aprovechamiento, los propietarios de fincas comprendidas en el polígono, y los propietarios de fincas destinadas a Sistemas Generales cuyos derechos hayan de hacerse efectivos en el polígono, participan en la repartición de este con una superficie igual a la de sus respectivas fincas, minorada mediante la aplicación del

coeficiente 0,90; la Administración participa en la repartición con la diferencia entre la suma de dichas superficies minoradas y la superficie total del polígono. El lector podrá establecer por sí mismo la regla correspondiente para polígonos con defecto de aprovechamiento.

Determination de derechos en suelo urbano

En el suelo urbano, salvo pacto o renuncia expresa, el derecho de los propietarios es proporcional al valor urbanístico de las respectivas parcelas en la fecha de aprobación del Plan que motivare la repartición (art. 99 TRLS). Según el artículo 81 del PRG, la fecha para determinar este derecho será la de iniciación del expediente de repartición, que coincide con la anterior cuando el plan que la motiva contenga la delimitación de la unidad de actuación.

Al abordar la valoración del suelo urbano entrarnos en un terreno conflictivo e insuficientemente regulado por la Ley, de evidente actualidad política, reflejada en el anuncio de proyectos legislativos que pueden introducir variaciones en lo que aquí se trata; no obstante, el problema de fondo, relativo a la presencia en las valoraciones de la plusvalía del suelo, pierde importancia en el caso de la repartición, que por su propia esencia mantiene esa plusvalía en poder de los propietarios, repartida y a cambio de la asunción de cargas, por lo que importan más los valores relativos de las parcelas que los absolutos. Por otra parte, los principios de valoración residual del suelo que se exponen son de validez general.

El valor urbanístico queda definido implícitamente por la forma de determinarlo, en el art. 105 del TRLS. Se determinará en función del aprovechamiento que corresponda a los terrenos según

su situación, conforme al rendimiento que a dicho aprovechamiento se atribuya a efectos fiscales. El artículo 142 del PRG establece que el valor individualizado de cada parcela se fijará aplicando al obtenido en función del aprovechamiento los coeficientes correctores que correspondan a las circunstancias de situación, grado de urbanización y características intrínsecas de aquellas.

Estas determinaciones de la Ley de Reforma «comportan una estrecha relación con la valoración fiscal» como se dice en la Exposición de Motivos, lo que puede comprobarse acudiendo al Texto Refundido de la Contribución Urbana de 12 de mayo de 1966. En su art. 18.2 se dispone que «para la determinación del valor del suelo, el término municipal se ordenará en polígonos. En cada uno de ellos se tomará el valor básico, deduciéndole del que resulte del rendimiento óptimo, según las condiciones de uso y volumen permitidas, el coste de las construcciones necesarias para conseguirlo. Partiendo del valor básico, el de cada parcela se determinará aplicando a aquél los coeficientes correctores según su situación, características intrínsecas y grado de urbanización de los terrenos». Resalta la identidad formal en la determinación del valor, y la correspondencia casi literal en cuanto a los coeficientes, entre este texto, el de la Ley del Suelo y su Proyecto de Reglamento.

Como consecuencia de esta identidad, el art. 140 del PRG dispone que el valor urbanístico de los terrenos será el determinado a los efectos de la Contribución Territorial Urbana, siempre que las condiciones de uso y volumen consideradas para la determinación del valor básico del suelo en la Contribución se correspondan con las del planeamiento vigente en el momento de la valoración, y siempre que no hubiere transcurrido un plazo de cinco años desde la fecha de la valoración fiscal. Si se dispone de estos valores y se dan estas circunstancias, el valor urbanístico de una parcela se obtendrá tomando el valor básico y aplicando los coeficientes correctores a que se refiere el artículo 105 del TRLS, que, según el mismo artículo, se aplicarán con independencia de los que por conceptos análogos procedieren con arreglo a la legislación tributaria; la corrección no podrá suponer variaciones totales superiores al 15 %, en más o en menos. En el PRG se establecen criterios y coeficientes correctores basados en el grado de urbanización; los correspondientes a la corrección por la situación o características intrínsecas (como dimensiones desproporcionadas, irregularidad, calidad del suelo, etc.) habrán de establecerse razonadamente en la valoración.

Calculo del valor urbanístico

Cuando no existan los valores de suelo a efectos de la Contribución Urbana o no se den los requisitos a que se ha hecho referencia, habrá de calcularse el valor urbanístico; para ello, nos remitimos a los principios de valoración dados en el Texto Refundido de la Contribución Territorial Urbana, puesto que partimos de asimilar el valor urbanístico al valor fiscal, con las condiciones ya vistas. Según dicho Texto, en el ya citado art. 18.2 el valor del suelo aparece como un sumando dentro



de la suma de conceptos en que se descompone el valor de la edificación que, con arreglo al planeamiento, puede levantarse sobre él.

Sea V el valor en venta de esta edificación, y C , el total de los costos necesarios para realizarla. La diferencia entre estos costos y el valor en venta será el beneficio de la operación, B , equivalente a un cierto porcentaje o rendimiento, r , sobre la inversión total. Estas relaciones se escriben en la forma,

$$\begin{aligned} B &= V - C, \\ B &= r \cdot C. \end{aligned} \quad (1)$$

veamos ahora cómo se descompone el costo total, C ; distinguimos los siguientes sumandos:

— El costo de ejecución material de la edificación, C_e .

— Un conjunto de gastos cuyo montaje es proporcional al costo de ejecución material: beneficio industrial del constructor, honorarios facultativos, tasas de licencia, gastos generales, gastos de financiación, escrituras, etc. Su suma representará un cierto porcentaje, que llamaremos c_1 , sobre el costo de ejecución material, y valdrá $c_1 \cdot C_e$.

— Las cargas fiscales sobre el beneficio obtenido, pueden evaluarse mediante un nuevo coeficiente, c_2 , aplicado sobre el mismo; su valor será $c_2 \cdot B$.

— Finalmente, el valor S del suelo, que queremos calcular.

El desglose del costo total será, pues,

$$C = C_e + c_1 \cdot C_e + c_2 \cdot B + S$$

Sustituyendo este valor de C , en las expresiones (1) obtenemos dos ecuaciones entre las que podemos eliminar B y despejar S ; haciendo las correspondientes transformaciones se obtiene

$$S = \frac{V(1 - r \cdot c_2)}{1 + r} - C_e(1 + c_1) \quad (2)$$

Analizando este resultado, lo primero que se advierte es que el suelo se valora indirectamente, a través del valor de la edificación, lo que responde de al hecho de que el mercado de la edificación, vivienda en su mayor parte, por su oferta a más amplios sectores de población, es más claro que el mercado de suelo, en el que es más difícil determinar los precios reales en venta. Por otra parte, viene a reconocer que el suelo no tiene valor por sí mismo, sino por la edificación que el plan permite; en otras palabras, se determina su valor de cambio. Consecuencia de lo anterior es que estamos determinando un valor comercial o de mercado; pero el valor en el mercado no es, de por sí, rechazable. En las sociedades de economía de mercado, éste funciona como mecanismo de asignación de recursos mediante la formación de los precios, pero su eficaz funcionamiento requiere que se realice en condiciones de competencia perfecta. El problema es que el mercado de la vivienda dista mucho de hallarse en dichas condiciones; el sistema expuesto, aun correspondiendo a una valoración comercial, se aproximará tanto más a un valor objetivo cuanto más nos acerquemos a las condiciones de competencia perfecta al dar valores a las variables de la fórmula.

Veamos los factores que intervienen en la valoración: el costo de ejecución material se obtiene a

partir de unos costos de mano de obra conocidos, y de unos precios de materiales que se forman en régimen de competencia casi perfecta; en la práctica se aplica en forma de módulo, en pesetas/m². El coeficiente de gastos, c_1 , se forma con porcentajes fijos y conocidos, solamente los gastos de financiación presentarán un margen de variabilidad según la proporción de recursos propios que utilice el promotor. En la práctica, los coeficientes c_1 y c_2 pueden considerarse fijos e independientes de las condiciones de planeamiento. Quedan los valores del rendimiento o porcentaje de beneficio, y el valor en venta de la edificación; el segundo es obtenible en el mercado, pero el primero es de difícil determinación: y es precisamente actuando sobre estos valores como podemos acercarnos a las condiciones de mercado perfecto. Por ejemplo, al fijar el precio de las viviendas, y sus características, atender, no a las que dan el mayor beneficio, sino a las que mejor satisfagan la demanda; o reducir el beneficio a los márgenes corrientes en otras actividades más próximas a la competencia perfecta, mediante elevación de la calidad y del costo de ejecución. También contribuye a hacer objetiva la valoración el sistema de coeficientes correctores, que limita las diferencias de valor que pueden darse en el mercado por motivos de localización, urbanización, etc.

En conclusión, y en ausencia de una normativa más precisa, el valor urbanístico habría de determinarse por el procedimiento expuesto, fijando con precaución los valores más críticos de la fórmula, los precios de costo y venta y el beneficio. Se supone que el suelo se encuentra en condiciones normales de urbanización (estamos en suelo urbano), que le PRG describe en su art. 144, y las condiciones mejores o peores que las normales, las diferencias de situación y las características intrínsecas se corrijen, individualmente para cada parcela, mediante coeficientes.

La fórmula (2) puede escribirse más sencillamente, si agrupamos en dos nuevos coeficientes todos los demás que no dependen del planeamiento. Haciendo

$$K_1 = \frac{1 - r \cdot c_2}{1 + r} \quad y \quad K_2 = 1 + c_1$$

la fórmula anterior se convierte en

$$S = K_1 \cdot V - K_2 \cdot C_e \quad (3)$$

y, dividiendo por la superficie del terreno, puede ponerse aún en la forma

$$p = e(v \cdot K_1 - c \cdot K_2) \quad (4)$$

donde p , v y c son respectivamente los precios por metro cuadrado del terreno, de venta y de costo de la edificación, y e la edificabilidad en m²/m² de la parcela o zona a valorar.

Determinación del valor urbanístico a efectos de reparcelación

El art. 105 del TRLS señala el aprovechamiento que debe servir de base para determinar el valor urbanístico en el suelo urbano: el permitido por el plan, o, en su caso, el aprovechamiento medio fijado a los polígonos o unidades de actuación su-

jetos a reparcelación. Por la fecha en que se determina el valor urbanístico, el aprovechamiento resulta, pues, del propio plan que motiva la reparcelación.

Pero el aprovechamiento permitido por el plan no podrá utilizarse directamente para el cálculo; si el volumen edificable está desigualmente repartido dentro de la unidad de actuación, por existir zonas de distinta edificabilidad, por ejemplo, o por existir terrenos destinados a uso público, etc., y se valora con arreglo a estos aprovechamientos, no se cumplirán los fines de la reparcelación en cuanto a una justa distribución de los beneficios y cargas del planeamiento; habría de acudirse, como indica el citado art. 105, al aprovechamiento medio de la unidad en reparcelación.

En el SUP hemos visto ya el concepto de aprovechamiento medio de un polígono, pero no existe un concepto paralelo en suelo urbano. Sin embargo, es posible imaginarlo, cosa que trataremos de hacer a través de varias hipótesis.

1. Si dentro de la unidad de actuación el plan prevé un mismo uso y una cierta edificabilidad, que, en general, estará desigualmente repartida entre las parcelas existentes, el valor urbanístico, para determinar los derechos de los propietarios en la reparcelación, habría de obtenerse en función de dicho uso y de la edificabilidad media que resulta para la unidad de actuación, individualizando luego el valor para cada parcela mediante los coeficientes correctores.

2. Si dentro de la unidad de actuación coexisten varias zonas de distinto uso y edificabilidad, podrían conseguirse dos caminos:

a) Homogeneizar los usos de las distintas zonas mediante un coeficiente, obtener en cada zona el volumen edificable corregido por el coeficiente de homogeneización, sumar luego todos ellos y dividir por la superficie de la unidad de actuación; es decir, reproducir en el suelo urbano el proceso seguido en el SUP para la determinación del aprovechamiento medio, calculando luego el valor urbanístico en base al resultado de la operación. En el caso de utilizar el procedimiento antes expuesto de valoración, los precios de coste y de venta de la edificación tendrían que ser los correspondientes al uso que haya servido de referencia para homogeneizar. Este procedimiento presenta la dificultad del coeficiente de homogeneización, que habría de establecerse, pues los que fije el Plan General correspondiente para el SUP no servirán, en general, para el suelo urbano.

b) Valorar separadamente cada zona como en la hipótesis 1, obteniendo después el valor urbanístico medio de toda la unidad de actuación, individualizando luego para cada parcela mediante coeficientes.

3. Si se dispone de valores de suelo a efectos de la Contribución Urbana, en las condiciones requeridas para su aplicación, conforme al PRG, se tomarán éstos como valor urbanístico; no intervendrán directamente, por tanto, los usos y edificabilidades; lógicamente debería procederse obte-

niendo las áreas de terreno con distinto valor básico del suelo, obteniendo después el valor básico medio y aplicando individualmente a cada parcela, como siempre, los coeficientes correctores. Esta hipótesis resulta, en concepto, equivalente a la 2. b).

A nuestro juicio, resulta aplicable cualquiera de estos procedimientos, según existan o no los valores de suelo a efectos de la Contribución Urbana en condiciones de aplicación, con la dificultad apuntada para la hipótesis 2. a), por lo que creamos ventajoso utilizar preferiblemente las demás. El derecho de cada propietario resultará así de este proceso, mediante el valor urbanístico obtenido de él individualizado para su parcela en la forma ya conocida.

Unas palabras sobre la determinación de la unidad de actuación: a diferencia del SUP, en el suelo urbano, la situación de hecho hace muy difícil señalar criterios precisos para la delimitación de unidades, como se recoge en el art. 117 del TRLS, que prevé la dificultad de cumplir con los requisitos allí señalados en el suelo urbano, por lo que se remite, en último término, al criterio de que «permitan al menos la distribución justa entre los propietarios de los beneficios y cargas derivadas del planeamiento».

Aplicando aquí el concepto paralelo al de aprovechamiento medio que se ha expuesto, el procedimiento general, dada un área de suelo urbano sujeta a remodelación o reforma interior, sería subdividirla en unidades que tengan igual valor urbanístico medio, o igual valor básico medio. En aquellas unidades en que se precise y pueda hacerse la reparcelación, podría actuarse por el sistema de cooperación; donde la reparcelación no sea posible o existan razones de urgencia u otras que aconsejen la expropiación forzosa, se aplicaría este sistema, en la modalidad prevista en el art. 134 TRLS, como actuación aislada en suelo urbano. La valoración de las fincas sujetas a expropiación, que pueden no tener aprovechamiento propio por estar destinadas a usos públicos, se valorarían mediante el valor medio de la unidad correspondiente, quedando en las mismas condiciones de valoración que las unidades sujetas a reparcelación. La casuística puede ser muy amplia, y habría de estudiarse cada caso a la vista del planeamiento que se ejecute.

Determinación de los coeficientes de participación

Una vez determinados los derechos de los propietarios conforme a la calificación de suelo en que se actúe, para adjudicar las fincas resultantes del planeamiento que se ejecuta proporcionalmente a esos derechos, se obtienen previamente los coeficientes de participación de los propietarios, lo que puede ordenarse en la práctica mediante el cuadro siguiente, en que el coeficiente de cada propietario se obtiene dividiendo la cantidad que representa su derecho, superficie o valor urbanístico, por la suma de todas ellas.



CUADRO 3

| PROPIETARIO | SUPERFICIE VALOR URBANISTICO | COEFICIENTE |
|-------------|------------------------------------|-------------|
| 1 | S_1 | k_1 |
| 2 | S_2 | k_2 |
| 3 | S_3 | k_3 |
| | | |
| | <i>Suma de S_i</i> | <i>1,00</i> |

VALORACION DE LAS FINCAS RESULTANTES

Previamente a su reparto entre los participantes, deben valorarse las fincas resultantes del planeamiento susceptibles de aprovechamiento privado, es decir, no se valoran los terrenos destinados a viales, equipamientos, zonas verdes, etc.

La forma de valoración resulta del art. 99.1 b) del TRLS, desarrollado en el art. 83 del PRG; se utilizarán criterios objetivos y generales para todo el polígono, teniendo en cuenta el volumen edificable (en m^2 por m^2 , dice el PRG), el uso, la situación, las características de clase, calidad y destino de las edificaciones y el grado de urbanización. El PRG añade que la valoración se basará en el volumen corregido por los restantes conceptos, a cada uno de los cuales se le asignará un valor debidamente justificado.

El PRG admite expresamente la valoración en puntos o unidades convencionales; pero teniendo en cuenta que las diferencias de adjudicación han de hacerse en dinero, se presentaría el problema de la conversión a metálico de aquellas unidades, por lo que puede ser preferible valorar las fincas directamente en unidades monetarias.

La forma de valoración prevista en el PRG concuerda con la obtenida en la fórmula (4) al tratar del valor urbanístico. En ella, las características de la edificación se reflejan a través de los módulos de coste y venta, c y v ; la situación y el grado de urbanización se tienen en cuenta mediante los coeficientes correctores, y todo ello se aplica sobre la edificabilidad, e , en m^2 por m^2 , como quiere el Reglamento. Puede recurrirse, por tanto, a dicha fórmula, que da el valor en dinero, a los efectos de valorar las diferencias de adjudicación. Ha de tenerse en cuenta asimismo que los propietarias interesados podrán manifestar expresamente los criterios de valoración que deseen, y que habrán de aplicarse, según el PRG, si no son contrarios a la Ley o al Plan o causen perjuicios al interés público o a terceros.

Determinada la forma de valoración que va a seguirse, el proceso para su aplicación puede ordenarse de la manera siguiente:

— Se dividen los terrenos susceptibles de edificación privada contenidos en el polígono o unidad de actuación en áreas tales que dentro de ellas puedan considerarse constantes los factores considerados en la valoración, y, por tanto, los valores del suelo por metro cuadrado. Cada área puede denominarse, por ejemplo, con una letra mayúscula.

— Se valora cada área por el procedimiento elegido, obteniendo el valor total y por metro cuadrado. El resultado puede ordenarse en la forma siguiente:

CUADRO 4

| ÁREA | SUPERFICIE | VALOR/ m^2 | VALOR AREA |
|----------|------------|--------------|-------------|
| <i>A</i> | s_A | v_A | V_A |
| <i>B</i> | s_B | v_B | V_B |
| <i>C</i> | s_C | v_C | V_C |
| | | | S_{total} |
| | | | V_{total} |

Dividiendo el valor total resultante por la superficie total, obtenemos el valor medio de las fincas resultantes, para su posterior utilización:

$$v_{medio} = \frac{V_{total}}{S_{total}}$$

ADJUDICACION DE LAS FINCAS RESULTANTES

La adjudicación de las fincas en proporción a los derechos de los participantes conlleva normalmente un proceso de tanteos y correcciones sucesivas, por circunstancias que veremos; pero que puede sistematizarse en la forma que sigue:

— Se determina el valor de la adjudicación que corresponde a cada propietario, multiplicando el coeficiente de participación que le corresponde —obtenido en el cuadro 3— por el valor total de las fincas resultantes. Llamando V_{ai} al valor de adjudicación que corresponde a un propietario genérico i , se tendrá,

$$V_{ai} = k_i \cdot V_{total}$$

— Para concretar la parcela que deberá adjudicarse a cada propietario por ese valor, debe comenzarse por elegir la zona de valoración, de las que hemos denominado A , B , C ... dentro de la cual, en virtud del criterio de localización adoptado, va a situarse la parcela adjudicada. Elegida la zona de valoración, obtendremos la superficie teórica que debe adjudicarse, dividiendo el valor de adjudicación previamente calculado por el valor del metro cuadrado en esa zona, consignado en el cuadro 4. Llamemos m_i a la superficie teórica que corresponde al propietario i ; tendremos, suponiendo que se le adjudica dentro de la zona de valoración B .

$$m_i = \frac{V_{ai}}{v_B} = \frac{V_{total}}{v_B} \cdot k_i$$

— Por varias razones, que veremos, no será posible, en muchos casos, adjudicar la superficie teórica exacta, m_i , obtenida en el paso anterior, sino que habrá de adjudicarse otra más o menos distinta, a la que llamaremos m'_i . Cada parcela adjudicada debe tener una denominación; supongamos

que se denominan por la letra correspondiente a la zona de valoración en que se encuentran, y por un número. Puede ahora resumirse el resultado de la adjudicación en forma de un cuadro como el siguiente:

a dichos propietarios solares resultantes en proindiviso. En este caso, habría de elegirse previamente la parcela a adjudicar en proindiviso a cada grupo de propietarios que se encuentren en este supuesto, lo que puede hacerse por el mismo procedimiento.

CUADRO 5

| PROPIETARIO | VALOR ADJUDICACION | PARCELA ADJUDICADA | | | |
|-------------|-----------------------|--------------------|---------|-----------------------|--------------------------|
| | | SITUACION | | SUPERFICIE TEORICA | SUPERFICIE ADJUDICADA |
| | | ZONA | PARCELA | | |
| 1 | Va_1 | A | A-1 | m_1 | m'_1 |
| 2 | Va_2 | A | A-2 | m_2 | m'_2 |
| 3 | Va_3 | B | B-1 | m_3 | m'_3 |

Como criterios generales de adjudicación habrán de aplicarse, en primer lugar, los que manifestaren expresamente los interesados (art. 82 PRG) y la condición de proximidad del art. 99.1 c) TRLS. Asimismo, el valor de la parcela adjudicada no debe diferir del valor de adjudicación en más del 15 %.

Como criterios particulares de adjudicación deben tenerse en cuenta los casos previstos en la Ley, que a continuación repasamos en lo esencial de su contenido:

— Terrenos con edificación ajustada al planeamiento: se adjudican a la misma propiedad, si bien podrán rectificarse los linderos, si se precisa. En el cuadro 5, junto a la superficie teórica, figuraría como superficie adjudicada la propia de la finca; la diferencia entre ambas motivará una indemnización en dinero, en la forma que después se verá. En el caso de que la finca sólo esté ocupada en parte por la edificación, lo dicho sólo es aplicable a tal parte.

— Terrenos con edificación no ajustada al planeamiento: como en el caso anterior, se adjudican a la misma propiedad, si se dan las seis condiciones que señala el art. 85 del PRG, a las que nos remitimos por no reproducirlas aquí. En este supuesto la adjudicación se reflejaría en el cuadro como en el caso anterior; si no se cumplen las condiciones citadas, la adjudicación se efectúa como si no existiera el edificio.

— Terrenos no edificados en que la diferencia entre el aprovechamiento que les corresponde según el Plan y el que les correspondería en la reparcelación sea menor que el 15 % de este último: se adjudican íntegramente a la misma propiedad, cuando ésta así lo haya solicitado a tiempo (artículo 87 PRG). Se reflejaría en el cuadro en la misma forma que los dos casos anteriores.

— Cuando, por la escasa cuantía de los derechos de algunos propietarios las adjudicaciones que les correspondan no alcancen, como fincas independientes, la superficie o dimensiones requeridas para la parcela mínima edificable —que deberá definir el Plan o que habrá de establecerse razonadamente en el propio proyecto— se les adjudicarán

los derechos general descrito, sumando los valores de adjudicación Va de los propietarios afectados y dividiendo por el valor del m^2 en la zona elegida para la adjudicación. Una vez determinada la superficie teórica y la de adjudicación real, se obtendrán los coeficientes de participación en la propiedad común dividiendo la superficie correspondiente en partes proporcionales a los valores de adjudicación de los propietarios, con lo que se obtienen a la vez las superficies teórica y adjudicada de cada propietario a efectos de representación en el cuadro y de cálculo de indemnizaciones por posibles diferencias de adjudicación.

— Si la cuantía de los derechos no alcanza el 15 % de la parcela mínima en la adjudicación, ésta puede sustituirse por una indemnización en metálico. En este caso, el valor de la superficie adjudicada, m' , sería cero.

Este proceso de adjudicación implica realizar la parcelación de los terrenos susceptibles de edificación privada en lotes que, no sólo deben alcanzar el valor que corresponda al derecho del adjudicatario en la reparcelación, sino que además deben permitir que se realice la edificación conforme a las previsiones del plan; se comprende que, en general, no será posible satisfacer exactamente ambas condiciones a la vez, por necesidades de la parcelación o del diseño urbano. Por eso es preciso distinguir entre la adjudicación teórica y la real. Es indispensable, por otra parte, que la situación de las nuevas parcelas se corresponda adecuadamente con la ubicación o composición de volúmenes, o bloques de edificación diseñados por el plan. Cuando se opere con ordenaciones en manzana cerrada, puede bastar con que las nuevas parcelas tengan linderos regulares y den frente, con una longitud de fachada adecuada, a las calles circundantes; pero en ordenaciones abiertas es indispensable conocer la disposición de los volúmenes sobre el terreno. Por ello, el art. 88 del PRG exige, acertadamente, que se tramite y apruebe un Estudio de Detalle conjuntamente con el proyecto de reparcelación, resolviendo estos extremos cuando no se contuvieran en el plan que se ejecuta.



CUENTA DE LIQUIDACION

Hasta el momento, a través de las fases anteriores, se han distribuido entre los propietarios los beneficios del planeamiento, representados por los terrenos edificables, y parte de las cargas, las correspondientes a las cesiones de suelo. Procedemos ahora a determinar las cargas representadas por los gastos de urbanización, y a efectuar un resumen y cierre de cuentas final, la cuenta de liquidación. En primer lugar, deben determinarse las compensaciones económicas que procedan como consecuencia de las diferencias que, como hemos visto, pueden producirse entre la adjudicación teórica y la real. Estas diferencias, según el art. 99.1 e) del TRLS se valoran al valor medio de los solares resultantes. Para ello disponemos de todos los datos, pues en el cuadro 5 figuran las superficies real y teórica, y en el cuadro 4 se obtuvo el valor medio de los solares. La indemnización por diferencias de adjudicación que corresponde a un propietario genérico i , será

$$I_i = (m_i - m'_i) v_{medio}$$

El resultado de esta operación será positivo o negativo, es decir el propietario será acreedor o deudor de la cantidad resultante, según los casos.

Deben determinarse ahora las cargas de urbanización, compuestas por el importe de las obras y los proyectos y los bienes ajenos al suelo que deban desaparecer. El costo de las obras de urbanización se determina con arreglo a los costes de los correspondientes proyectos aprobados; en su defecto, el propio proyecto de reparcelación lo fijará razonadamente, lo que normalmente se hará mediante un módulo de urbanización en pesetas/metro cuadrado. En el costo de las obras se incluye el proyecto técnico correspondiente y la dirección facultativa.

— A este costo debe añadirse el costo del propio proyecto de reparcelación.

— Debe determinarse el valor de las plantaciones, obras, edificaciones, instalaciones y mejoras que no puedan conservarse, según dispone el artículo 99.1 f); la necesidad de su desaparición se establece según los criterios contenidos en el artículo 93 del PRG. Asimismo han de valorarse las servidumbres y cargas, derechos de arrendamiento y cualesquiera otros que deban extinguirse con el acuerdo aprobatorio de la reparcelación. Su valoración se efectuará con arreglo a las normas que

rigen la expropiación forzosa, que no pueden tratarse aquí y que merecerían por sí solas un amplio estudio, pues junto a tasaciones periciales debe acudirse con frecuencia a las normas sentadas por la Jurisprudencia. Esta valoración debe hacerse por separado para cada finca, debiendo asimismo relacionarse por separado las indemnizaciones que correspondan al propietario del suelo, por ser también titular de otros bienes o derechos que deban extinguirse con la reparcelación, de las que correspondan a distintos titulares interesados; la indemnización que corresponda al propietario del suelo puede compensarse, en esta cuenta de liquidación, con las cantidades de que el mismo propietario resulte deudor como consecuencia de los gastos de urbanización.

Cuando la reparcelación se efectúe en SUP, e intervengan propietarios de terrenos destinados a Sistemas Generales, debe tenerse en cuenta que los bienes ajenos al suelo de sus respectivas fincas han de ser expropiados por la Administración, y no entrarán en la cuenta de liquidación.

La suma de estas indemnizaciones correspondientes a los propietarios y demás titulares interesados, más el importe de las obras de urbanización y los proyectos, previamente determinados, da un montante de gastos de urbanización que designaremos por U , y que debe prorratarse entre los propietarios en proporción al valor de las parcelas que se les ha adjudicado en la reparcelación. El valor de las cargas de urbanización que deberá sufragar un propietario genérico i será,

$$q_i = \frac{Vp_i \cdot U}{\text{Suma de los } Vp_i} = \frac{Vp_i \cdot U}{V_{total}}$$

donde Vp_i es el valor de la parcela adjudicada al propietario i , e igual al producto de su superficie realmente adjudicada, m'_i por el valor del m^2 en la zona de valoración en que está situada.

La cuenta de liquidación queda resumida en un cuadro numérico como el que se acompaña, en el que para cada propietario constan las cantidades representativas de su derecho, la definición de las parcelas adjudicadas, las cantidades de que es acreedor por bienes ajenos al suelo, las que debe satisfacer como cargas de urbanización y las que le corresponden en compensación por diferencias de adjudicación, de las que puede ser deudor o acreedor según los casos. Con ello queda concluido el proceso técnico del proyecto de reparcelación.

CUADRO 6 - CUENTA DE LIQUIDACION

| PROPIETARIO | DERECHO: (superficie o valor) | PARCELA ADJUDICADA | | | Indemnización por diferencia de adjudicación | Indemnización por bienes ajenos al suelo | Cargas de urbanización |
|-------------|-------------------------------------|--------------------|------------|--------|--|--|---------------------------|
| | | DESIGNACION | SUPERFICIE | VALOR | | | |
| 1 | S_1 | A-1 | m'_1 | Vp_1 | I_1 | g_1 (1) | q_1 |
| 2 | S_2 | A-2 | m'_2 | Vp_2 | I_2 | g_2 | q_2 |
| 3 | S_3 | B-1 | m'_3 | Vp_3 | I_3 | g_3 | q_3 |
| | | | | | | | |

(1) Estas cantidades se refieren solamente a las indemnizaciones que correspondan a los propietarios del suelo. Las correspondientes a otros titulares de derechos que deban extinguirse, se reflejarán en una relación separada.