



# TRANSFERENCIA DEL APROVECHAMIENTO URBANISTICO

## Una nueva técnica de gestión para la obtención gratuita de los equipamientos en suelo urbano

por Javier García-Bellido (\*), Luis Enríquez de Salamanca y Xavier Russinés

Bajo este encabezamiento común se presentan tres trabajos complementarios, elaborados colectivamente y realizados por sus respectivos autores en sus ámbitos específicos. Esta técnica ha sido inicialmente puesta en funcionamiento en algunos planes municipales de la provincia de Alicante, como medio operativo para resolver el grave problema de la obtención de equipamientos en suelo urbano. Sus resultados positivos, el interés del tema como instrumento de planeamiento y gestión con fines más amplios, y la relevancia que han tomado métodos simila-

res en otros países, aconseja publicar conjuntamente estos primeros artículos para otorgar mayor coherencia a su exposición y abrir el camino de su más amplia discusión.

(\*) *Agradecimientos:* en dos años de estudio de este tema muchos estudiosos han intervenido; debo agradecer su colaboración a Carlos Conde Duque y a Pablo Pérez Jiménez, con quienes inicié la primera formulación de esta idea en los Planes de Elda y Petrel; a Luis Enríquez de Salamanca, muy especialmente, por su amistosa y continua intervención en todas las fases y puesta a punto jurídica del mecanismo; al Profesor Eduardo García de Enterría por su estímulo, críticas positivas y por la defensa del tema que está haciendo ante el Tribunal Supremo; a la anterior Corporación Municipal de Petrel, pioneros en su aceptación, y especialmente a su ex-Alcalde Enrique Navarro Quiles y al Secretario General, Alberto Blasco, quienes prácticamente están impulsando y financiando su desarrollo; a las Corporaciones de Ibi y Elda que han secundado su implementación; a Manuel Delgado Iribarren por su inestimable y oportuna intervención; a Xavier Russinés por el rigor metodológico de sus

análisis económicos y por haber recopilado una extensísima bibliografía americana sobre la «Transference of Development Rights»; a Francisco Perales Madueño por su apoyo; a José Ramón Navarro y José M.ª Chofre por su constante colaboración desde sus respectivas responsabilidades administrativas y por la difusión del método que han empleado en sus planes generales; a Félix Palacios por sus valiosas aportaciones; a José Luis Valero por su buena disposición en emprender los primeros proyectos; a M.ª Angeles Ferré por su ayuda jurídica; y a todos cuantos escucharon con atención y prestaron su apoyo técnico y moral. Muy especialmente les agradezco su intervención a quienes se opusieron y siguen combatiendo con denuedo, incluso con sus valiosos recursos contencioso-administrativos, contra los planes que contienen este instrumento, porque ellos han constituido el primordial acicate para salvar los obstáculos y poder afinar en lo posible su pulcritud técnica (abril 1979).

## PARTE I. GENESIS E INSTRUMENTACION DE LAS "TRANSFERENCIAS DE APROVECHAMIENTO URBANISTICO"

### 1. COORDENADAS DE UN RETO A LA POLITICA URBANISTICA

#### 1.1. Marco socio-económico de los equipamientos en suelo urbano

1. Uno de los problemas más acuciantes con que se enfrentan la casi totalidad de nuestras actuales ciudades medias y grandes es la *grave escasez y progresiva desaparición* de los espacios destinados a equipamientos públicos (o susceptibles de serlo) en las áreas urbanas. Su incidencia en la vida urbana, no sólo se acusa en la creciente atención que este tema suscita en las reivindicaciones de los Movimientos Sociales Urbanos, sino que, en gran medida, sus efectos negativos están condicionando la estructura misma de nuestras ciudades, sus relaciones sociales y todo un modelo de desarrollo del territorio: la ciudad es degradada y, al huir de ella, también la Naturaleza es degradada en proporciones inimaginables.

2. El fundamento económico-político de la escasez y fragilidad de los equipamientos comunitarios en suelo urbano ha de ponerse en estrecha relación con los procesos simultáneos de abandono, destrucción y «renovación» del patrimonio urbano de nuestras ciudades. Sus causas, en la lógica económica del Modo de Producción dominante, son comunes en ambos, y sus efectos son incluso mucho más desfavorables para los equipamientos, por su casi absoluta falta de «rentabilidad» para el capital privado.

3. Si los edificios histórico-artísticos, los conjuntos urbanos de los barrios viejos, los comercios, talleres y el patrimonio urbano en su totalidad —y con ellos las clases sociales, tradiciones, cultura e historia que los habitan— sucumben ante la presión especulativa sobre el *espacio como mercancía*, con mucha más «razón económica» lo harán los espacios libres, los equipamientos sociales o estructuras «subutilizadas» del suelo urbano, tales como: iglesias, conventos y sus huertos, colegios, palacetes, cuarteles, estaciones de ferrocarril, mercados municipales, patios con jardines interiores de manzana, parques de bomberos, campos de fútbol, cementerios, etcétera, cuyo *valor de cambio* del suelo central que ocupan es «muy superior» a su *valor de uso* como dotación social, económicamente improductiva (1).

4. Como consecuencias dialécticas del proceso de renovación de las estructuras, usos y clases sociales que ocupan el suelo urbano central se puede observar —prácticamente en la totalidad de las ciudades medias y grandes— una tendencia a la *densificación creciente* de la estructura urbana central, a su *congestión* circulatoria, a su monopolización para usos terciarios (*terciarización*), al *vaciamiento de equipamientos* públicos centrales y su desaparición o «arrastre» hacia localizaciones periféricas,

(1) Este preocupante panorama generalizado fundamentó que ya en los Pactos de la Moncloa de octubre de 1977 se propusiese en el punto 5.º de «Política de Urbanismo, Suelo y Vivienda» que: «Se establecerán medidas cautelares especiales para limitar al máximo la reconversión a usos privados del suelo actualmente destinado a usos públicos o instalaciones oficiales y para-estatales»; habiéndose elaborado por el MOPU un proyecto de Decreto con este fin, que posteriormente se incluyó en la Ley de Valoraciones y Ejecución Forzosa del Planeamiento, presentada a las anteriores Cortes, y cuyo destino, en las recién elegidas el 1 de marzo, se ignora.

a la creciente *obsolescencia* del patrimonio inmobiliario del centro urbano histórico y pérdida de su valor ambiental, etc. (2).

#### 1.2. Discusión de los estándares de equipamiento en el suelo urbano

5. Ante el anterior panorama general de deterioro de los centros urbanos, la nueva Ley del Suelo de 1975 repite las mismas técnicas de planeamiento y gestión que para el Suelo Urbano contemplaba la del 56, vuelve a inhibirse del problema básico del suelo urbano y reconduce la corrección de sus conflictos internos a la periferia. De nuevo —se dice— estamos ante otra «ley de ensanche». En el nuevo Suelo Programado se prevén satisfactorios mecanismos para obtener los generosos estándares de equipamiento comunitario que, ahora, la Ley y el Reglamento de Planeamiento exigen y cuantifican meticulosamente para el desarrollo de los Planes Parciales. El instrumento clave habilitado es la generalización del *aprovechamiento medio* para la obtención gratuita de los sistemas generales y para el reparto de cargas, tanto en el seno de cada Plan Parcial, como en la totalidad del Suelo Urbanizable Programado. Pero en el Suelo Urbano no se han garantizado similares mecanismos.

6. Veamos sucintamente cuáles son los criterios, determinaciones y elementos diferenciales que se distinguen en el tratamiento de los equipamientos que la Ley hace del Suelo Urbano y del Urbanizable Programado:

a) En el *Suelo Urbanizable Programado* se señalan, fijan, emplazan y cuantifican (art. 13.2 L.S.) reservas para equipamientos que al menos serán de 28 m.<sup>2</sup>/viv.; o que según el tamaño y el uso que se recoge en el Anexo del Reglamento de Planeamiento, oscilarán como mínimo entre 36 y 45 m.<sup>2</sup>/viv., además de 2 a 10 m.<sup>2</sup> construidos/viv. para servicios de interés público y social y una plaza de aparcamiento por vivienda. Por el contrario, en el *Suelo Urbano* sólo se delimitan y emplazan algunos de los mismos conceptos (art. 12.2.1.), pero no se cuantifican en absoluto ni se desarrollan reglamentariamente, dejándose al ambiguo criterio de las «características socio-económicas de la población» y al hipotético Decreto que desarrolle la Disposición Final Tercera-2.

b) En el *Suelo Urbanizable Programado* se establece un techo «medio ambiental» de 75 viviendas por Ha. de *máxima densidad*, sólo rebasable en casos excepcionales hasta 100 viv./Ha. En el *Suelo Urbano* no se dice nada, existiendo planes que regulan por Ordenanzas, densidades de 500 y hasta de 800 viv./Ha. en algunos sectores centrales de la ciudad (1.500 a 2.800 habitantes/Ha.).

c) Para el conjunto del Plan hay que determinar el *sistema general de espacios libres* destinados a parques públicos y zonas verdes en proporción no inferior a 5 m.<sup>2</sup>/Hab. (20 m.<sup>2</sup>/viv.) (art. 12.1, L.S.) al servicio de la totalidad de la ciudad planeada. Al no establecerse en la Ley, ni reglamentariamente, que dentro del Suelo Urbano, y para sus actuales y potenciales residentes, se

(2) La más reciente bibliografía sobre estos temas puede hallarse en ALVAREZ MORA, A. «La remodelación del centro de Madrid», Ayuso, Madrid, 1978; colectivo del PCE, *Cambiar Madrid*, Ayuso, Madrid, 1979; *Plan Especial de Protección del Conjunto Urbano de la Villa de Madrid*, Memoria, Gerencia de Urbanismo, Ayuntamiento de Madrid, 1978; GARCÍA-BELLIDO, J. & G. TAMARIT, L. *Para comprender la ciudad*; y ROCH, F. & GUERRA, F., *¿Especulación del suelo?* Nuestra Cultura, Madrid, 1979.

ubique la parte proporcional que a ellos corresponde (3), tales sistemas generales de ocio tenderán a «centrifugarse» a la periferia en el Suelo Urbanizable, en localizaciones disfuncionales; en el mejor de los casos a interpretarlos como «parques metropolitanos» o «cinturones verdes», cuando no a situarlos en barrancos, ríos, franjas de protección de las carreteras o costas o en montes inaccesibles de fuertes pendientes. Nuevamente la periferia va a beneficiarse de estos equipamientos en su proximidad, en menoscabo del centro congestionado.

d) Las muy diferentes *cesiones obligatorias y gratuitas* de terrenos para equipamientos que se imponen a las dos clases de suelo, ponen de manifiesto su trato discriminatorio comparando los arts. 83.3 y 84.3. de la Ley del Suelo. En el S.U.P. hay que ceder gratuitamente todos los espacios señalados en el art. 13, mientras que en el suelo urbano son muchas menos las cesiones gratuitas que los espacios señalados en el 12.2.1. (4).

e) La figura del *aprovechamiento medio* cobra especial significación como novedad, por cuanto permite la obtención gratuita, por parte de la Administración, de los sistemas generales, del 10 % del suelo lucrativo y edificable, y un más significativo reparto de cargas y beneficios entre todos los propietarios de cada sector y entre sectores del Suelo Urbanizable Programado (5). Nada similar se ha establecido para el Suelo Urbano; ni siquiera como imposición «quasi fiscal» en especie que implica la cesión del 10 % del aprovechamiento lucrativo, como mecanismo de recuperación de plusvalores colectivos, precisamente en el suelo urbano donde mayor acumulación de éstos se genera (6).

En este aspecto no cabe pensar que los mecanismos fiscales en el suelo urbano son idóneos para la recuperación de plusvalores. (vid. nota 18 del párrafo 29 de este trabajo).

7. El desigual tratamiento y enfoque que la Ley hace del suelo urbano y del urbanizable no puede explicarse solamente por razones de pragmatismo, hechos históricos urbanos consilidades o simple dificultad técnica. La discriminación de opciones y expectativas que se abren ante unos y otros habitantes de la ciudad, ha hecho pensar, a la vista de la Constitución, que los derechos inherentes e inalienables de la persona a tener una mínima «calidad de vida urbana» —garantizados, y con un umbral cuantificador, por la propia Ley del Suelo a los habitantes futuros de los Planes Parciales— no cabe negárselos (o no legitimárselos) a los habitantes actuales de las ciudades, sin rozar la anticonstitucionalidad de la

misma Ley; a no ser que se desarrolle con urgencia y con criterios de equidad el Decreto previsto en la Disposición Final Tercera, o se modifique la Ley del Suelo vigente (7). Como se ve, las consecuencias sociales del simple hecho de trazar la línea delimitadora del suelo urbano, una mera raya, son trascendentales.

8. El problema central de los estándares de equipamiento se pone claramente de manifiesto en los problemas descritos respecto al Suelo Urbano. No basta con cuantificarlos globalmente, ni siquiera en darlos por su relación m.<sup>2</sup>/viv. Su punto clave está en su *accesibilidad*, en su distancia funcional al área social servida (8). En el medio urbano, donde se agudiza la *División Económica y Social del Espacio*, no es indiferente situar o no un servicio, o ponerlo más cerca o más lejos. Allí donde se ubique se crearán rentas diferenciales de localización que tenderán a apropiárselas las clase dominantes; y viceversa: donde ellas quieran ir, arrastrarán los equipamientos a su mejor servicio. No otro es el mecanismo del vaciamiento de espacios públicos del centro urbano y su asentamiento en la periferia que el planeamiento vigente reproduce. De este modo se acelera el deterioro ambiental del centro y se «justifica» su renovación con usos de mayor «rango jerárquico».

9. Los recursos técnicos de diseño y clasificación del suelo que el planeamiento pueda adoptar —como la ubicación de equipamientos en algunos de esos tercios residuales del borde urbano que habilita el art. 78 L.S., o la delimitación maximalista de Planes Especiales de Reforma Interior en amplios sectores o en todo el suelo urbano, como medio para aproximarse a los estándares del art. 13 de Plan Parcial por la vía del art. 23.2, L.S. y 85 R.P.—no evitan que al final se tenga que tratar siempre de cómo indemnizar o repartir las cargas que los equipamientos generan en zonas del suelo central con elevados precios. Veámos estos aspectos de la gestión y ejecución del planeamiento.

### 1.3. Discusión de los mecanismos económicos de gestión en el suelo urbano

10. *El planeamiento ante todo debe ser gestión*. Sin posibilidades de gestión, el plan es un dibujo muerto (9). La vigente Ley tampoco habilita nuevos mecanismos idóneos para la justa distribución de cargas y beneficios en el suelo urbano, ni para poder realizar una gestión eficaz sobre él. En su artículo 83.3 dice que los propietarios de suelo urbano deberán ceder gratuitamente los terrenos destinados a viales, parques, jardines públicos y centros de E.G.B. «al servicio del polígono» o unidad de actuación correspondiente. ¿Pero qué polígono o unidad de actuación?: la que permita el reparto equitativo de las cargas mediante «las reparcelaciones que procedan» (artículo 83.4.). Delimitar un polígono complejo para repar-

(3) Cf. GONZÁLEZ BERENGUER, J. L.: «Sobre el alcance de las cesiones en la Ley del Suelo», *R.D.U.*, n.º 51, 1977, pp. 85-96, hace una alusión a las cesiones de este estándar también en suelo urbano (?) (pp. 88 y 90), y deduce que el plan que no lo incluya sería impugnabile (p. 88).

(4) Cf.: GONZÁLEZ BERENGUER, J. L.: «Sobre el alcance...» *op. cit.* (en nota 3), p. 90; LÓPEZ PELLICER, J. A.: «La cesión obligatoria y gratuita de terrenos por razón de urbanismo», *R.D.U.*, n.º 53, 1977, pp. 43-65 (p. 55); y el exhaustivo análisis de MARTÍN-RETORTILLO & SALAS HERNÁNDEZ, *op. cit.* (en nota 11), pp. 422-6 y 437-9.

(5) Sobre el aprovechamiento medio (A.M.), cf.: GONZÁLEZ BERENGUER, J. L.: «Una aproximación a la teoría del A.M.» *Revista Derecho Urbanístico*, n.º 46, 1975, pp. 83-92; LANGLE GRANADOS, F.: «A.M.: concepto, objetivos, desarrollo y comentarios», *R.D.U.*, n.º 49, 1976, pp. 79-86; MARTÍN CRESPO, J.: «Problemática del A.M.» *R.D.U.*, n.º 54, 1977, pp. 13-38; y la totalizadora obra de SANTOS DIEZ, R.: «El A.M. como instrumento de gestión urbanística» MOPU, Madrid, 1978.

(6) En este sentido, pero no en especie, sino en metálico a precios del solar en cuestión, y sólo a partir del exceso edificable sobre un C.O.S. tomado como techo del derecho a edificar, debe entenderse el objeto de la Ley francesa 75/1382 de Reforma de la Política del suelo, *R.D.U.*, n.º 50 y 51, 1976-77.

(7) Véase a este respecto específicamente, y en general, sobre los temas de este apartado 1.2., el trabajo precedente de GIMENO GARCÍA-LOMAS, J., sobre «Regulación jurídica de las dotaciones en suelo urbano y la Constitución».

(8) Cf.: GONZÁLEZ ROMERO, G.: «En torno a la problemática de los equipamientos (Plan General de Ordenación Metropolitana de Barcelona)», *R.D.U.*, n.º 51, 1977, pp. 37-59; GONZÁLEZ BERENGUER, 1977, *op. cit.* (en nota 3), sostiene que si los estándares del plan no alcanzan «la proporción adecuada a las necesidades colectivas» es rechazable por «criterios de razonabilidad» (p. 96).

(9) Sin entender esta afirmación en un sentido excluyente del planeamiento como programa, que si bien es preciso reivindicar, no es menos cierto que sin garantías de gestión, en una economía no planificada, el plan será vulnerado. Cf. FALUDI, A.: *Planning Theory*, Pergamon Press, 1973, especialmente Parte III.



celar, cuando se está operando en los tejidos urbanos edificados y consolidados, con calles y alineaciones existentes, resulta imposible, ya que no se pueden redistribuir parcelas edificadas; salvo que sea Reparcelación Simplemente Económica por indemnizaciones sustitutorias. En este punto, la reparcelación a que alude el art. 117.3 parece adaptarse mejor a los Planes Especiales de Reforma Interior en suelo urbano no consolidado, o previamente demolido para su renovación integral. La imposibilidad de reparcelar en «polígonos» o «unidades de actuación continuas» es de carácter «fáctico», no legal. Entre otras cosas, porque quedan suspendidas licencias en el ámbito de la unidad de actuación reparcelable hasta que sea firme el acuerdo aprobatorio (art. 98.2), lo cual en áreas urbanas amplias es un grave trastorno que puede durar varios años.

11. Las «actuaciones aisladas» a que se refiere el mismo art. 117.1 y 3, no permitirán un reparto de cargas y beneficios, ni mucho menos la cesión gratuita de los terrenos de equipamiento, debiendo pensarse en este caso como más «justo» la Expropiación forzosa habitual, o su repercusión por contribuciones especiales, según el art. 145, que remite al 134.2, como medio para la ejecución de los sistemas generales o «para realizar actuaciones aisladas en suelo urbano» (10).

12. Nos hallamos, pues, que desde la exigencia —como «deber» de los propietarios de suelo urbano— de ceder gratuitamente los equipamientos que dice el artículo 83.3, se ha llegado contradictoriamente a la expropiación. Mas, en ésta, cuando el precio de su obtención se quiera repercutir por contribuciones especiales (según los artículos 26.2.a) y 29.2, del Real Decreto 3250/1976 de 30 de diciembre), no se podrá exceder del 50 % de su costo total, debiendo pagar el Ayuntamiento el otro 50 % restante o más. A precios de mercado este porcentaje no deja de constituir cantidades apreciables si se generaliza a todo el Suelo Urbano. Aparte de la injusta e indiscriminada o, al menos, delicada forma de distribuir las cargas y de exigir a los presuntos beneficiados, el pago de parte de un precio especulado al propietario privado; quien, además, siempre resultará dañado relativamente a las expectativas que tendría de ser edificable el solar objeto de expropiación. Injusta e impopular expropiación e igualmente costosa, si se quieren obtener así los sistemas generales y equipamientos a que tienen derecho los residentes en suelo urbano (11). ¿Cómo obtener

(10) Toda cesión obligatoria no repercutible entre los beneficiarios, da derecho a indemnización expropiatoria onerosa, que ya no es cesión gratuita, según el art. 87.3. L.S. Cf.: SANZ BOIXAREU, *op. cit.* (en nota 5), pp. 19-20; GONZÁLEZ BERENGUER, *op. cit.* (en nota 3), pp. 94-5; GONZÁLEZ BERENGUER, J. L.: «El régimen jurídico de la edificación», *R.D.U.*, n.º 55, 1977, pp. 79-97 (pp. 83 y 87); LÓPEZ PELLICER, J. A. *op. cit.* (en nota 4), pp. 50-1.

(11) Sobre los problemas de la gestión mediante expropiación o reparcelación de espacios libres, aunque referidos a la Ley del Suelo del 56, Cf.: GÓMEZ FERRER, R.: *Las zonas verdes y Espacios libres como problema jurídico*, Tecnos, Madrid, 1971; ORTEGA GARCÍA, A.: «Expropiación y Reparcelación de viales y zonas verdes del Plan General», *Ciudad y Territorio*, 3/73, pp. 63-9; DELGADO IRIBARREN, M.: «Fundamento y defensa de la Reparcelación» *C.T.*, 3/74, pp. 7-12; con otro fin y contexto, vid. SOLANS, J.A., «La reparcelación universal. Alegato para un retorno a los orígenes», *C.T.*, 3/5, pp. 13-24. Y actualizados respecto a la Ley 1975: GONZÁLEZ ROMERO, G. *op. cit.* (en nota 8); CARRETERO PÉREZ, A.: «La expropiación urbanística y el texto refundido de la Ley del Suelo» *R.D.U.*, n.º 51, 1977, pp. 13-35; CARCELLER FERNÁNDEZ, A.: «La reparcelación en el texto refundido de la Ley del Suelo» *R.D.U.*, n.º 9, 1976, pp. 63-78; y el trabajo fundamental de MARTÍN-RETORTILLO, S. & SALAS HERNÁNDEZ, J.: «Los procedimientos de transferencia forzosa de la propiedad privada en el marco de la planificación urbanística», *Rev. Admón. Pública*, n.º 79, enero-abril, 1976, pp. 395-456.

los equipamientos urbanos *gratuitamente* que exige y garantiza el art. 83.3. Ni la Ley del Suelo ni los Reglamentos allanan el camino «de facto».

#### 1.4. Disyuntivas ante la gestión imposible de los equipamientos urbanos: el reto al planeamiento

13. Las coordenadas del reto a la política urbanística que se capaz de afrontar el planeamiento en las condiciones actuales, están trazadas. La conclusión, para el planificador y para la comunidad que debe asumir el Plan, parece obvia:

— Si la Ley no exige, ni recomienda, ni tan siquiera sugiere que los mínimos estándares de equipamiento y densidad de Plan Parcial deban también satisfacerse en el Suelo Urbano para su población capaz;

— Si la Ley no habilita en Suelo Urbano más mecanismos para la obtención gratuita de equipamientos (que ella misma establece en el art. 83.3) que la imposible reparcelación o la injusta expropiación (que no es, por tanto, gratuita) a precios elevados de mercado, que las Haciendas Locales no pueden soportar en manera alguna, ya que «la realización efectiva de los espacios libres proyectados está en función de la existencia de los medios económicos necesarios para ello» (12).

— La decisión «pragmática», «razonable» y «realista» es: NO SEÑALAR NI DELIMITAR ESPACIOS LIBRES, NI ZONAS VERDES, NI PARQUES, NI EQUIPAMIENTOS PÚBLICOS EN EL SUELO URBANO CONSOLIDADO, para no enfrentarse a los fuertes intereses consagrados ni a la continua penuria económica del Ayuntamiento con decisiones «utópicas». Se aconseja «centrifugar» los equipamientos a la periferia en localizaciones disfuncionales, seguir dejando reconvertir espacios públicos actuales en usos privados lucrativos, seguir densificando la estructura urbana con aprovechamientos acordes con las expectativas económicas privadas, fomentando el deterioro del patrimonio urbano y, en fin, buscando la línea de «mínima fricción», es decir, *reproducir las tendencias históricas* observadas sin pretender modificarlas.

14. A lo sumo se podrá consolidar como uso público alguna escuela, solar o monte municipal y los parques o jardines públicos ya existentes; pero los usos públicos de dominio privado (colegios, clínicas, conventos, iglesias, zonas deportivas, hoteles, casinos, teatros) y muchos otros de dominio municipal, estatal o para-estatal (bomberos, mataderos, cuarteles, estaciones, cárceles, etc.), se impedirá su conservación o reconversión como uso público; y ni mucho menos se podrán clasificar nuevos espacios intra-urbanos como equipamientos «ex-novo» (13).

15. Este proceso de desaparición se «justificará funcionalmente» —como en el caso de los colegios privados— por la disminución y envejecimiento de la población residente en el centro, reforzando la tendencia a la terciarización y al desplazamiento y relocalización de aquellos equipamientos en la periferia. O hasta incluso se «justificará» económicamente y lo exigirán los poderes municipales, estatales y para-estatales, porque gracias a la reconversión especulativa de sus patrimonios públicos en privados podrán obtener cuantiosos ingresos que sanearán sus arcas, y de los que no están dispuestos a prescindir, aún a costa de la propia colectividad que los ha hecho posibles.

(12) Cf.: GÓMEZ FERRER, R.: *Op. cit.* (en nota 11) p. 88.

(13) Cf.: GONZÁLEZ ROMERO, *op. cit.* (en nota 8) pp. 39-41.

16. La posibilidad de *recuperar* estos espacios públicos para los residentes, *esponjar* las saturadas estructuras centrales, *descongestionar* de usos terciarios el centro urbano, *revitalizar* los usos residenciales, o simplemente *hacer atractiva* la ciudad para sus habitantes, queda de este modo *irreversiblemente* cercenada. La eventualidad de *reducir los déficits* existentes de equipamientos públicos en el suelo urbano, no solo se esfuma, sino que se incrementa su penuria. Y con ello la «diáspora suburbana» y la demanda de segundas viviendas en el campo se acentúan.

17. Creemos que éste es uno de los mayores retos que pueden formularse al planeamiento urbano inmediato y ante el cual los instrumentos políticos, técnicos y jurídicos habituales son manifiestamente impotentes para responder (14). ¿Debe el planeamiento actual seguir legitimando y reproduciendo las tendencias observadas sin poder transformar esta dinámica, o al menos paliarla? ¿No permite la vigente Ley otras alternativas más racionales para el planeamiento?

## 2. INSTRUMENTACION DE LAS TRANSFERENCIAS DEL APROVECHAMIENTO URBANISTICO

### 2.1. Su encuadre en unos nuevos objetivos de planeamiento urbano

18. La planificación urbanística en España, en los próximos 15 ó 20 años, parece ser que debe enfrentarse con cierta prioridad a la resolución de los problemas de sus cascos urbanos consolidados. Entre otras razones, porque con Ayuntamientos democráticos el electorado *está ya residiendo* en ellos, y no cabe prometerle que sus dificultades actuales de orden urbanístico se resolverán satisfactoriamente en los futuros Planes Parciales con las generosas dotaciones que para ellos prevé la Ley del Suelo, ya que los habitantes futuros de este suelo nuevo *todavía no votan*.

19. Dos grandes objetivos de la política urbanística se van a complementar:

1.º) Hacer más habitables los cascos de las ciudades actuales, mejor equipados, más racionales.

2.º) Reducir la presión de la demanda de segundas viviendas en urbanizaciones del campo, que están degradando irreversiblemente nuestro patrimonio natural y tierras de cultivo; objetivo que puede alcanzarse tendencialmente si se cumple el primero.

20. Para el suelo nuevo a urbanizar no parece que haya mayores problemas, si se cumple rigurosamente la nueva Ley del Suelo, gracias a los instrumentos de gestión para el reparto de cargas y beneficios, y a las dotaciones y densidades aceptables que prevé. El gran problema reside —en el suelo urbano consolidado o semi-consolidado— (vid. párrafo 4). Para éste pueden delimitarse ciertos objetivos estrictos de la política del planeamiento que ayuden a resolverlo (15).

(14) Cf.: GÓMEZ FERRER, R.: «Régimen jurídico del suelo», R.D.U., n.º 55, 1977, pp. 33-77, quien hace un interesante análisis de las posibilidades de subsanar estos graves problemas de déficits y de excesivas densidades, mediante la adaptación (muy limitadas) y revisión del planeamiento vigente, modificando (disminuyendo) el derecho de propiedad establecido en los planes de la Ley del 56, al conformarlos a la del 75. Vid. también: GONZÁLEZ-BERENGUER, J. L.: «Las disposiciones transitorias de la Ley del Suelo», R.D.U., n.º 54, 1977, pp. 34-49.

(15) Cf.: Colectivo PCE, *Cambiar Madrid*, Ed. Ayuso, Madrid, 1979, especialmente caps. 2, 6 y 9; Comisión de Política de Suelo: «Esquema general de una nueva política de suelo», Papeles de la C.P.S.U., n.º 1, «España», *Boletín del C.S.C. Arquitectos* n.º 18, Nov. 1978, pp. 51-7.

1) *Descongestión* de usos o funciones centrales y reducción de densidades del suelo urbano.

2) *Conservación* a ultranza y revitalización del patrimonio urbano, tanto arquitectónico como de usos y clases sociales que lo ocupan.

3) *Obtención* del máximo posible de equipamientos públicos al servicio de los actuales residentes.

21. El primer objetivo implica decisiones del planeamiento que deben ser asumidas por la comunidad (control de usos, limitaciones a la terciarización y su consecuente pérdida de viviendas, restricción del tráfico, supresión de aparcamientos públicos indiscriminados y dotación suficiente de ellos sólo para los allí residentes, reducción de las alturas consentidas por los planes al uso para disminuir la presión sobre la apropiación de las rentas diferenciales creadas respecto a los edificios antiguos existentes, etc.). No cabe ninguna duda de que todo intento de disminuir las expectativas económicas sobre el aprovechamiento urbanístico que los planes anteriores han creado será fuertemente impedido por los intereses locales dominantes: Sólo en determinadas circunstancias políticas podrá esperarse alcanzar este objetivo de gran transcendencia urbanística, cuyo sustento argumental reside precisamente en la necesaria equidad de aprovechamientos económicos, que solo el establecimiento de una edificabilidad idéntica para todos puede ayudar a resolver inicialmente.

22. El segundo objetivo es de más complejas interrelaciones (Ley de Arrendamientos Urbanos, Registro de Solares, Ley de Patrimonio, ruina urbanística, rehabilitación y su financiación, etc.) que no pueden solucionarse sólo desde el planeamiento normativo y voluntarista. En este lugar interesa acentuar que la conservación de edificios puede apoyarse desde el momento en que el volumen edificable potencial sea igual o menor que el existente, disuadiendo al propietario, inicialmente, de efectuar una demolición de la que no va a poder extraer mayores rendimientos de superficie construable neta; si bien el beneficio marginal que puede extraerse de un nuevo edificio de construcción moderna, distribución más ajustada a las necesidades mínimas de apartamentos u oficinas y su mayor posibilidad de fraccionamiento en unidades menores autónomamente vendibles, seguirá siendo un incentivo para la expulsión de los actuales usuarios del inmueble en ruinas, su demolición y posterior venta del nuevo edificio a estratos y usos capaces de soportar una mayor renta. Tan solo la propiedad pública del patrimonio arquitectónico puede garantizar y subvencionar la conservación de los usos y clases que lo ocupan, evitando la destrucción del acervo cultural urbano y la expulsión de las clases «desfavorecidas» que lo habitan.

23. Finalmente, el tercer objetivo, ya ha sido ampliamente discutido en el apartado 1.2. Interesa ahora poner este objetivo en correlación con el objetivo primero sobre reducción de densidades del suelo urbano, en los siguientes términos: si el derecho de la persona a tener unos equipamientos suficientes se otorga en una cuantía de metros cuadrados de suelo (o techo) por vivienda, cuando la máxima superficie obtenible para aquellos esté físicamente limitada por la realidad objetiva del suelo urbano, es evidente que reduciendo la capacidad potencial de saturación de asentar a la población en determinados sectores del suelo urbano, podremos acercarnos a los niveles de satisfacción exigidos para el equipamiento por vivienda. Cuanto menor sea la población capaz, menores serán las necesidades absolutas de suelo para las dotaciones a su servicio. Parece claro que no se persigue desalojar residentes, sino oficinas; y evitar que espacios no edificables



o de uso público se conviertan en usos privados. (16) (vid. nota 1).

24. La *ingenuidad reformista* de estos objetivos expuestos no puede hacer ignorar que las fuerzas económicas y sociales del Modo de Producción dominante, no van a dejar de actuar por el voluntarismo supraestructural de un planeamiento idealista. Las causas profundas que configuran la División Social de la producción del espacio en las ciudades capitalistas no se transforman con un plan urbanístico. A lo sumo podrán reorientarse, dirigirse o alterar su forma de expresarse, pero no su contenido.

25. Sin recurrir a la temida *socialización del suelo* o abolición de la propiedad privada del suelo, en algunos países capitalistas, como Gran Bretaña, Australia o Suecia, han introducido fórmulas de municipalización selectiva del suelo con el supremo fin de recuperar los sobrebeneficios especulativos del mismo y garantizar una producción y control positivos del espacio en beneficio de la colectividad. Han sido así conscientes de que, para el más adecuado desarrollo y funcionamiento del sistema económico, la propiedad privada del suelo —como acaparadora de capitales especulativos no productivos— es un residuo arcaico de tributos feudales, enquistado todavía en el modo de producción industrial dominante. Otros países occidentales, como Francia, Italia, Alemania Federal, Canadá o algunos Estados Federales de USA, han establecido medidas para limitar el derecho privado a la apropiación de sobrebeneficios especulativos y/o imposiciones fiscales sobre el suelo, sin cortar la especulación privada; pero obteniendo la Administración a cambio ciertos beneficios sustanciales, bien en dinero y/o en preservación de espacios naturales y edificios históricos (17).

## 2.2. Objetivos de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico

26. El objeto de las presentes notas está lejos de plantearse metas tan ambiciosas como las de aquellos países europeos y americanos que han abordado el tema de la especulación del suelo. Su *marco de viabilidad* queda *estrictamente limitado por las vigentes leyes urbanísticas*: en ellas coyunturalmente se desenvuelve y a ellas se ajusta. La posible promulgación de ciertas leyes ya avanzadas en los Pactos de la Moncloa y los cambios que la Constitución pueda implicar en las actuales, pensamos que pueden reforzar lo que aquí se inicia; al menos es de esperar que se avance positivamente en el mismo sentido de resolver los problemas ahora planteados. Y si la «revolución legislativa» que pudiera producirse, hiciese innecesario el artificio que aquí se expone, por resolver mejor los problemas que este quiere reducir, nuestra satisfacción

(16) Es obvio que el recurso que habilita el art. 13.2.b) y c), al referirse a 100 m.<sup>2</sup> de edificación *residencial*, potenciará la evasión de argumentar que las edificaciones serán para oficinas y comercios. Sólo el control riguroso con topes de usos terciarios admisibles por sectores, podrá evitar la desertización del centro urbano. En último caso, con la aplicación analógica del art. 12 (y cuadro) del Anexo del Reglamento de Planeamiento se garantiza un 14 % del suelo en el sector terciario —como mínimo— para el sistema de espacios libres de dominio y uso público, de los que el 60 % al menos será destinado a jardines. Ya es algo que ni lejanamente se cumple en nuestras ciudades.

(17) Cf.: GARCÍA DE ENTERRÍA, E. «Los patrimonios públicos del suelo» *Boletín del C.S.C. Arquitectos*, n.º 5, nov. 1976, pp. 29-38; varios autores: «Papeles de la Comisión de Política de Suelo Urbano», n.º 2. Experiencias en la C.E.E., *Boletín del C.S.C.A.*, n.º 19, d.º 19, 1978; GARCÍA-BELLIDO, J. «Gran Bretaña: Community Land Act, 1975: ¿Hacia una socialización del suelo?» y «White Paper on Land», *C.T.*, 4/75, pp. 81-94; HEIMBUERGER, P. *Land Policy in Sweden*, Habitat, Stockholm, 1976; AUSTRALIA, *Urban Land: problems and Policies*, Dept. of Urban & Reg. Development, Canberra, 1974; USA: *Management and Control of Growth* 3 vols., Urban Land Institute, Washington D.C., 1978-79 y otra extensa bibliografía sobre T.D.R.

sería mucho mayor.

27. Los *objetivos* que se pretenden cubrir con las Transferencias de Aprovechamiento como mera herramienta técnica, o *instrumento para la gestión del planeamiento en el suelo urbano*, pueden concretarse en tres primordiales o específicos de esta técnica:

1) Garantizar la obtención de las cesiones obligatorias y gratuitas de los equipamientos urbanos, sin detrimento de los valores económicos relativos de la propiedad privada y sin los costos adicionales a la colectividad que lo hacían inviable.

2) Establecer la máxima equidad posible en la asignación de los aprovechamientos por el Plan, dando a todos los mismos derechos urbanísticos relativos.

3) Evitar en lo posible la reparcelación en grandes unidades de actuación y la expropiación en actuaciones aisladas en suelo urbano por sus elevados costos sociales, en tiempo y monetarios, que las hacen inoperantes «de facto».

28. Y como objetivos secundarios u operacionales:

4) Permitir la recuperación de los usos públicos en manos privadas y la conservación de los edificios y conjuntos urbanos, mediante su cesión gratuita a la propiedad pública, o al menos disuadiendo de su abandono y ruina, (a través de 5).

5) Disminuir las densidades urbanas, reduciendo el aprovechamiento potencial.

6) Elevar las reservas señaladas en suelo urbano para equipamientos acercándolas a los niveles mínimos satisfactorios de Plan Parcial, (complementariamente con 5).

7) Utilizar las posibilidades del libre mercado competitivo para que, en su ejercicio entre particulares, la comunidad obtenga sustanciales contrapartidas de valor social.

8) Dar prioridad a los valores de uso del suelo y a la edificación en lugar de los valores de cambio dominantes.

9) Segregar operativamente el derecho tradicional a la propiedad del suelo y subsuelo, del derecho a edificar o «derecho de vuelo» —como concesión graciosa de la colectividad, a quien pertenece, y como máximo o único valor económico de la propiedad urbana.

10) Poner en manos de los Ayuntamientos una capacidad superior de obtención de suelo público, contando con sus escasos recursos técnicos, humanos y económicos, que no implique excesivas sobrecargas, o que permita llevarse a cabo con nulos costos supletorios.

29. Se parte de que la ejecución del planeamiento no debe seguir siendo una «lotería» desigual e injusta. No se puede «castigar» con pérdidas a unos propietarios aislados, a los que el Plan arbitrariamente designa sus parcelas para zonas de equipamiento, mientras a los vecinos próximos les «premia» con elevados edificios que, además, se apropian de los beneficios de la renta de localización que precisamente esos equipamientos han generado. Para la resolución de esta desigualdad, la ley instrumental, para el suelo nuevo de Planes Parciales, la reparcelación universal mediante el *aprovechamiento medio* del suelo urbanizable. Entre todos se reparten las cargas y los beneficios y ceden gratis los sistemas generales. ¿Por qué no aplicar el *concepto básico* de este principio del «aprovechamiento medio», también en el suelo urbano? (Vid. fig. 1) (18).

(18) Cf.: los comentarios a esta misma pregunta en: PERALES MADUEÑO, F.: «La Reforma de la Ley del Suelo» *R.D.U.*, n.º 49, pp. 13-62, donde el pragmatismo y la fiscalidad directa lo explicarían (pp. 54-5); SANZ BOIXAREU, P. J.: *op. cit.* (en nota 5) hace referencia al art. 105.2, L.S., como una alusión a su posibilidad de aplicación también en suelo urbano (p. 16); y MARTÍN CRESPO J.: *op. cit.* (en nota 5) sostiene la vía fiscal como suficiente (p. 17).



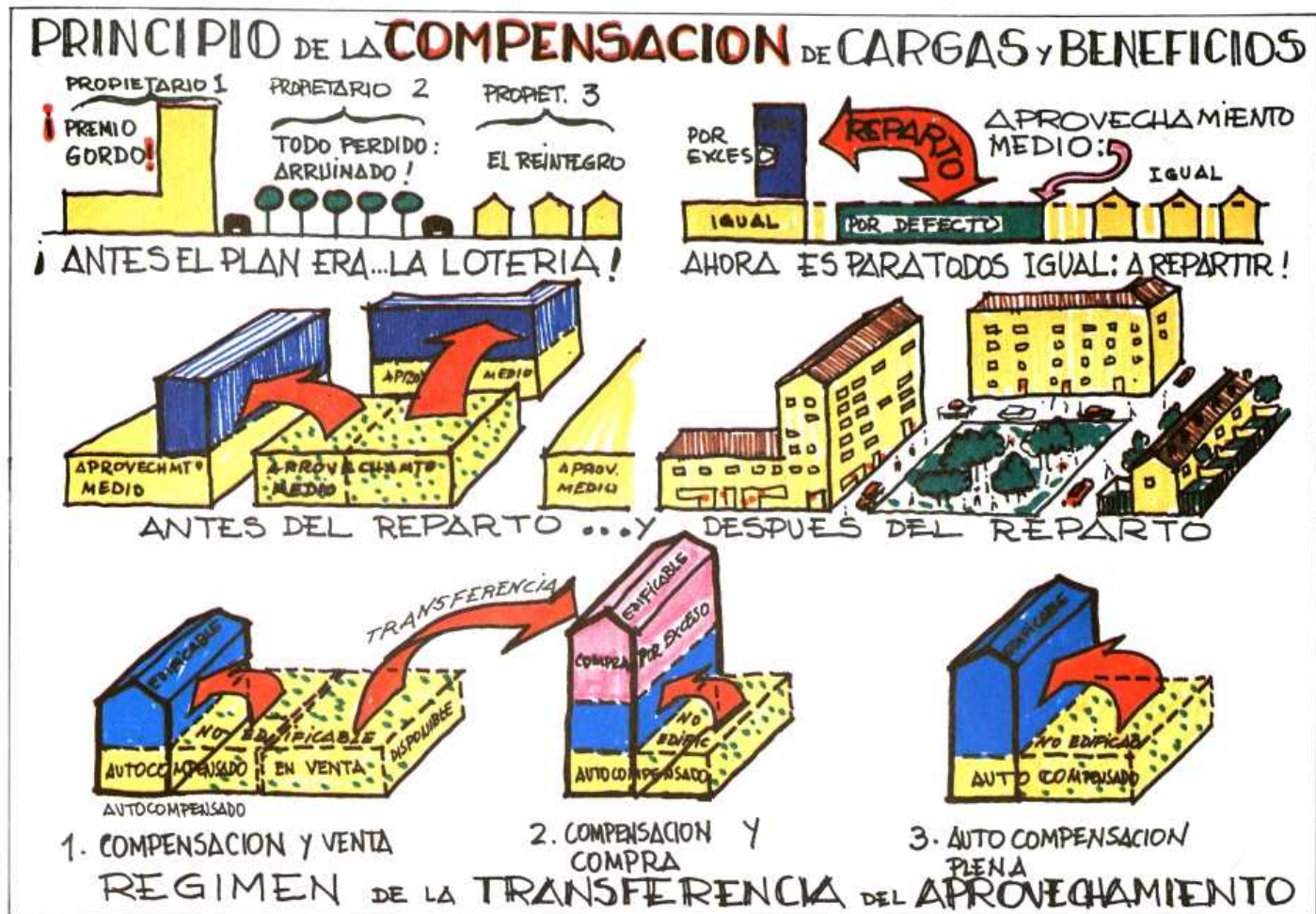


Figura 1.—Boceto expresivo del concepto de «aprovechamiento medio», con lenguaje lo menos «técnico» posible, realizado por el autor junto con otras trece láminas de una serie audio-visual

### 2.3.2. Concepto del «aprovechamiento tipo»

30. La utilización práctica de un *coeficiente de edificabilidad o aprovechamiento volumétrico* por unidad de superficie de suelo, ha sido tradicionalmente proscrito del suelo urbano consolidado, por cuanto la desigual forma y tamaño de las parcelas, al aplicarles un coeficiente de edificabilidad común, generarían unos edificios más altos que otros, según la superficie del solar, rompiendo la «estética» preconcebida de las líneas homogéneas de cornisa, que se supone deben conservar todas las fachadas a la calle, como objeto visualmente racionalizado. (Los sucesivos cambios incrementales de altura de las Ordenanzas municipales se encargarán de desmentir este supuesto «principio estético finalista»).

31. El planeamiento puede asignar o calcular un coeficiente de edificabilidad que sea *aproximadamente* como el medio —o mejor, la «moda»— de todos los solares edificables de cada zona tipológicamente homogénea según, en principio, las características de la edificación predominante. A este coeficiente de aprovechamiento urbanístico «modal» le llamaremos «*aprovechamiento tipo*» y se expresará, para su mejor manejabilidad, en metros cuadrados de techo edificables por cada metro cuadrado de suelo ( $m^2/m^2$ ). Podrá variar o no, según cada Zona de Ordenanzas que se señalan en el Suelo Urbano. Los criterios para su fijación deben ser muy sopesados en función de la política urbanística que quiera perseguirse, ya que con él

(con diapositivas), utilizado en sesiones públicas de Participación Popular, para explicar el alcance y posibilidades del planeamiento con la nueva Ley del Suelo, motivando la intervención ciudadana en la delimitación de objetivos del plan local.

se define el *contenido normal* y las facultades del *derecho de propiedad* (arts. 3, 76 y 87, L.S.) y de él depende la creación de un mercado suficientemente amplio o estricto para el ejercicio de las TAU (vid. apartados 2.4.1, 2.4.2 y 3.1) (19).

### 2.3.3. Capacidad estructurante y diferenciadora del planeamiento: aprovechamientos excepcionales y por defecto

32. Pero, por la historia asumida de la ciudad y por decisiones del propio planeamiento anterior, ni todas las edificaciones de una misma zona suelen tener la misma altura y volumen, ni todas las zonas de la ciudad tienen la misma tipología o volumen de edificación. Bien por que la práctica «higienista» obsoleta de definir alturas admisibles en función del ancho de la calle (además de la «cesión de viales» y su compensación) haya realizado estas dife-

(19) Respecto al alcance y consecuencias de la delimitación del «contenido normal» de la propiedad que el plan establece, vid.: GÓMEZ FERRER, R. *op. cit.* (en nota 14) y LÓPEZ PELLICER, J. A., *op. cit.* (en nota 4) p. 44. Por otra parte, obsérvese que el «aprovechamiento tipo» difiere del «medio» en que no es necesariamente una media matemática de todos los volúmenes lucrativos edificables respecto a la superficie total del suelo, sino que es una estimación inversa que precisamente trata de corregir «a posteriori» la dispar realidad del S.U. y que sólo como tendencia al cabo de años de ejecución del plan puede pensarse que se aproximará al valor medio de cada zona señalada con a.t. homogéneo.



rencias de aprovechamiento entre edificaciones próximas, o bien porque se haya consolidado el que las zonas centrales tengan mayores volúmenes que las periféricas. Las diferencias de aprovechamiento son aún más notorias cuando se comparan con un parque, jardín o escuela, cuyo aprovechamiento real es *cero* o muy inferior a los adyacentes.

33. El planeamiento puede (y debe) asumir estos hechos consumados de la configuración histórica del espacio urbano; lo cual no quiere decir que, sin embargo, los reproduzca bajo las mismas condiciones y relaciones económicas en que se originaron. La delimitación del «aprovechamiento tipo» creará situaciones diferenciales respecto a él, pero que por esto mismo deberán compensarse entre sí: habrá unas parcelas o edificaciones que, «de facto» y por el planeamiento, resultarán tener un *aprovechamiento excepcional* o superior al «tipo»; y otras que por el contrario tendrán un *aprovechamiento por defecto* o inferior al «tipo», o prácticamente nulo, en cuanto a su posibilidad de edificación. Ambas tendrán solamente un *derecho potencial* idéntico reconocido por el Plan y que será el «aprovechamiento tipo», antes definido.

#### 2.3.4. Reconocimiento del aprovechamiento urbanístico de los espacios libres

34. Si se acepta que los espacios libres actuales han tenido también un volumen potencial que, o bien ha servido de *base* para el justiprecio de su compra o expropiación o ha sido *acumulado* en la edificación próxima y así liberado el suelo para uso como jardín o espacio libre privado o público, en ese caso no habrá inconveniente en aceptar que a todo nuevo espacio libre o equipamiento público que se pueda generar en virtud del Plan también se le asigne el mismo aprovechamiento tipo que al resto de los espacios edificables próximos. Método que es, de hecho, el de valoración por razones de equidad para el expediente de justiprecio en la expropiación de tales espacios libres que ya no son susceptibles de producir rentas urbanas a sus propietarios, por cuanto se asume que han agotado su aprovechamiento urbanístico rentable y quedan tan solo como valor de uso público (20).

#### 2.3.5. Mecanismo de las transferencias del aprovechamiento

35. En estas desviaciones respecto al aprovechamiento tipo concedido por el Plan a todo metro cuadrado de suelo urbano y su cambio de titularidad, radica el principio de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico (TAU): con arreglo a la estructura urbanística del suelo urbano articulada por el Plan, determinadas áreas, manzanas, sectores, zonas o parcelas tendrán posibilidad de edificar *hasta un tope máximo* de alturas o volumen admitido (o exigido) por el Plan —sectores con *exceso de aprovechamiento* o con *aprovechamiento excepcional*— lo que creará un incremento diferencial sobre el único derecho máximo potencial reconocido mediante el «aprovechamiento tipo» que es para todos igual; por el contrario, otras áreas, manzanas, sectores, o parcelas, teniendo reconocido este derecho máximo potencial, no podrán «realizarlo» físicamente sobre su propiedad, por ser ésta destinada a equipamiento —sectores con *defecto de aprovechamiento* o con *aprovechamiento inferior*— y no ser edificables o serlo con fines públicos.

(20) Cf.: GONZÁLEZ BERENGUER, *op. cit.* (en nota 3), señala que las cesiones de suelo son sin reserva de volumen (pp. 91-3 y 96).

36. Actuando en el marco del mercado libre de suelo, los solares que precisen o quieran edificar con las máximas posibilidades excepcionales que el Plan exige o autoriza (*demandantes*), deberán aportar en cada caso concreto los *metros cuadrados edificables de techo* que les falten (diferencia entre el derecho concedido por el aprovechamiento tipo y el autorizado por el excepcional, sobre la superficie de ocupación de suelo de la edificación), haciéndolos proceder por transferencia de aquellos solares (o partes) que no pudiendo (o no queriendo) edificar con fines privados (*oferentes*) quieran voluntariamente acumularlos sobre los primeros; con la *condición* de que el suelo, o construcción, así liberado de su aprovechamiento tipo, sea *cedido íntegra, obligatoria y gratuitamente*, y libre de cargas, a la Administración municipal, quien aceptará la cesión o impondrá las condiciones precisas para ella, y que necesariamente lo destinará a los fines previstos en el Plan (21).

#### 2.3.6. Reparto de beneficios privados y públicos

37. El principio de equidad perseguido por la gestión del planeamiento se establece así entre los propietarios demandantes y oferentes quienes libremente, en las transacciones de suelo y su aprovechamiento, reparten las cargas y los beneficios en puros valores de cambio regulados por el mercado. Los propietarios de suelo excepcionalmente edificable obtienen la mayor rentabilidad de su solar acumulando el máximo aprovechamiento autorizado, del cual podrán extraer todas sus rentas diferenciales de localización y monopolistas. En contrapartida, deberán pagar —o asociarse en comunidad de propietarios pro-indiviso, según cuotas de participación proporcionales a la superficie aportada por cada uno— al propietario del solar con defecto de aprovechamiento el valor económico de la superficie edificable que éste aporta.

38. La contrapartida para el propietario de los espacios libres o con defecto de aprovechamiento del plan, reside en que —utilizando las propias leyes del mercado, incluso especulativo— el beneficio económico que obtiene es mayor o, al menos, equivalente al que pudiera esperar por la edificación del aprovechamiento tipo al que tiene derecho en igualdad de condiciones que el del solar que es edificable, y dicho beneficio deberá ser siempre mayor que el de ser expropiado.

39. La contrapartida para la colectividad es que puede obtener, mediante este mecanismo, totalmente gratuitos los equipamientos públicos, que con las prácticas habituales expropiatorias no podría esperar obtener prácticamente nunca, debido a la falta de medios económicos suficientes para pagar la expropiación, o por la imposibilidad de hecho para reparcelar en el suelo urbano consolidado. Los propietarios se reparten entre sí las cargas y beneficios del planeamiento libremente apropiándose de los *valores de cambio* del mercado inmobiliario. A la colectividad revierten los *valores de uso* del suelo liberado como equipamiento comunitario.

#### 2.4. Desarrollos alternativos de las T.A.U.

(Brevemente se resumen a continuación las posibles alternativas examinadas para la operatividad de las T.A.U., sin perjuicio de su más amplia discusión en la Parte III de este trabajo, y en posteriores artículos en preparación).

(21) Se observa que en esencia las TAU constituyen una reparcelación con *adjudicación en especie y proindiviso*.



### 2.4.1. Según la cuantificación de la oferta y la demanda

40. Inicialmente pueden plantearse la necesidad y conveniencia de que, a nivel global del suelo urbano, la suma total de las superficies edificables excepcionales autorizadas por el Plan, sea *mayor, igual o menor* que la suma de las superficies potencialmente edificables en los suelos para equipamientos. Aconsejará adoptar unos u otros criterios la selección de las demás alternativas que a continuación se comentan, tales como:

— Mayor o menor capacidad, voluntad y oportunidad de intervención de la Administración, como reguladora del mercado perfectamente competitivo o monopolista.

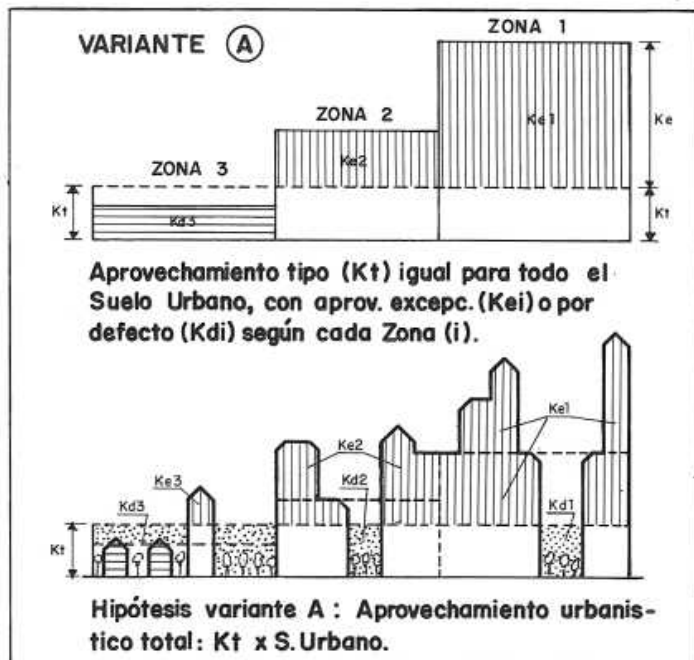
— El grado de vinculación de las alturas máximas excepcionales, según sean obligatorias o sólo autorizadas y voluntarias.

— La ampliación o no de las T.A.U. al mercado potencial de edificios y conjuntos urbanos a conservar; y demás variables no cuantificables «a priori», que dependan de la voluntad de los actores del mercado (vid. para 58).

### 2.4.2. Según los criterios de fijación del aprovechamiento tipo

41. Este podrá variar (fig. 2):

a) Un aprovechamiento tipo *idéntico y homogéneo* para *todo el suelo urbano*, donde los aprovechamientos excepcionales señalados en el plan lo sean para cada zona de Ordenanzas completa, y distintos entre ellas; de manera que todos los edificios de cada una de las zonas de aprovechamiento excepcional podrán acumular (demandar) superficie edificable, incluso con alturas máximas admisibles diferentes dentro de cada zona. El aprovechamiento potencial de los equipamientos en oferta será el «tipo» establecido para todo el suelo urbano, con independencia de la zona en que se halle (variante A, de la fig. 2).



b) Un aprovechamiento tipo *distinto según cada zona* de ordenanza, donde los aprovechamientos excepcionales autorizados por el plan lo sean para sectores o calles expresamente señaladas, incluso distintos según sectores o calles dentro de cada zona; de manera que solamente algunos edificios en cada zona sean de aprovechamiento excepcional respecto a ésta, pudiendo acumular (demandar) superficie edificable de los de inferior o nulo aprovechamiento relativo al tipo de cada zona. El aprovechamiento potencial en oferta será el «tipo» establecido para cada una de las zonas (variante B, de la fig. 2) (Cf. generalización paras. 49, 52, 61, 65).

### 2.4.3. Según el ámbito de las transferencias

42. Pueden darse dos opciones extremadas y otras intermedias:

a) Solo se pueden transferir (acumular) superficies edificables de solares ubicados en la misma zona de Ordenanzas, o sector, (*intrazonal*).

b) Se puede transferir entre cualesquiera zonas del suelo urbano (*interzonal*).

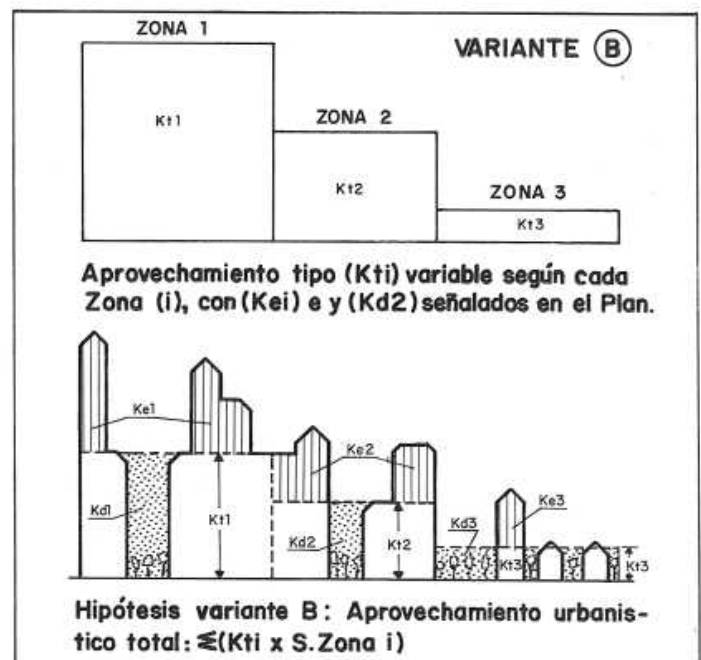
c) Se puede transferir de entre varias zonas próximas o contiguas distintas entre sí, o entre aquellas incluidas en el mismo sector o corona urbana que se señale en el Plan con este fin (*intrasectorial*).

43. Evidentemente las alternativas intrazonal a), e intrasectorial b) solo tendrían sentido diferenciador en la variante B del párrafo 41 anterior; y la alternativa interzonal b) podría darse, sin embargo, en cualquiera de las dos variantes A o B (vid. para 49).

### 2.4.4. Según el grado de vinculación del aprovechamiento excepcional

44. Podrían diferenciarse dos alternativas:

a) Es *obligatorio* edificar o acumular el máximo aprovechamiento excepcional señalado; o,



Los aprovechamientos por defecto ( $K_{di}$ ) son transferibles a los solares con aprovechamiento excepcional ( $K_{ei}$ ), según las Ordenanzas, según la tendencia:  $\leq K_{ei} \rightarrow \leq K_{di}$ .

SÍMBOLOS: ( $K_{ei}$ ) apro. excepcional ( $K_{di}$ ) apro. zona por defecto ( $K_{di}$ ) apro. por defecto transferible.

Figura 2: Esquemas interpretativos de las alternativas para establecer el «aprovechamiento tipo» en Suelo Urbano para las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico.

b) es voluntario.

La adopción de una u otra será de gran significación para las garantías y comportamiento del mecanismo de liberación del suelo público y de los precios del mercado de suelo transferible. Su combinación con las alternativas de la capacidad de intervención de la Administración, con el ámbito de operatividad de las transferencias, y consecuentemente, con todos los factores que afecten a las cuantías de superficie en oferta y demanda, son de transcendencia para el comportamiento del mercado.

45. Igualmente puede hacerse que no solo la demanda sea obligada o voluntaria, sino también las dos partes fundamentales de la oferta: suelo libre y/o edificios a conservar de cesión al dominio público. Incluso no puede ignorarse que una u otra opción tienen muy distintas repercusiones sobre el derecho de edificación, ya que afectan a la misma voluntariedad o compulsión de edificar el máximo excepcional señalado, y consecuentemente, de alterar las condiciones de libre entrada en el mercado (vid. Parte III apartado 2.2).

#### 2.4.5. Según el grado de intervención de la Administración

46. Dependiendo de su capacidad de gestión y de las facultades que la Ley le concede, la Administración municipal puede ser una simple expectadora y receptora de las operaciones, limitándose a comprobar su pulcritud técnica urbanística; o, en otro caso, ser un agente activo en el mercado de transacciones, interviniéndolo cuando los precios y las cuantías de superficies en juego tengan desviaciones onerosas. Finalmente, la misma posibilidad legal de emitir «certificados» o «bonos» y su capacidad económica y financiera de comprar y liberar todo el suelo que vaya necesitando, son variables muy significativas (Cf.: Parte III, apartado 2.1).

#### 2.4.6. Según los criterios de valoración de las transferencias

47. Pueden examinarse dos posibilidades extremas y otras intermedias:

a) En valor de cambio, por el que el valor de la cantidad de metros de suelo público aportado o liberado, sea equivalente en el mercado de solares al del precio total de la superficie edificada necesaria para acumular. A mayor precio de venta de la construcción en el punto de aprovechamiento excepcional, mayor superficie liberada de suelo, según los precios de mercado del solar de donde proceda, y con independencia de los aprovechamientos tipo respectivos de zona; la correlación inversa carece de sentido. Es decir, se estimaría pericialmente o valoraría el precio de la superficie necesaria adicional acumulada en el lugar de la demanda y habría que aportar una cantidad de suelo libre variable, cuyo valor de mercado fuese igual que la estimación económica anterior: Precios iguales y constantes, y superficie liberada variable, según el precio unitario de suelo de donde proceda la oferta (vid. para 76).

b) En valor de uso, por el que el Ayuntamiento se limita a comprobar que la superficie construida acumulada es idéntica a la potencial liberada, inhibiéndose totalmente de los precios de las transacciones realizadas en el mercado: superficies constantes y precios variables, según el mercado libre.

c) En valor de uso corregido, según valores de cambio, por el que la cuantía de la superficie transferida desde una u otra zona o localización, venga multiplicada por un

factor de corrección u homogeneización del valor urbanístico respectivo, intentando aproximarlos a sus valores de cambio en el mercado; como se hace con los coeficientes de homogeneización para el cálculo del «aprovechamiento medio» del Suelo Urbanizable Programado. Sería una fórmula intermedia entre las a y b anteriores (vid. para 54).

48. Las repercusiones de una u otra fórmula en los precios del suelo en oferta y en la edificación final, o en la responsabilidad y complejidad de las valoraciones e intervención de la Administración, así como en las cantidades de suelo liberado, son factores a tener en cuenta (vid. paras. 46 y 76).

#### 2.4.7. Según el tamaño del núcleo urbano

49. Tanto los ámbitos de operatividad inter o intrazonal de las T.A.U., así como la fijación del aprovechamiento tipo y los valores de mercado del suelo, variarán considerablemente en función del tamaño y dinámica del núcleo urbano. En las pequeñas ciudades parece, por la experiencia, que con unas pocas zonas de aprovechamiento tipo distintas se cubren las diferencias de precios de suelo, que no son muy importantes. En una gran ciudad, parece aconsejable la división en sectores o coronas «estanco» donde ocurran intrasectorialmente las transferencias señaladas según oscilaciones aceptables de los precios, sin graves desequilibrios de oferta/demanda (vid. para. 42). El hecho de que el núcleo o municipio planificado sea o no dinámico, y garantice o no un crecimiento y una demanda suficientes de nuevas edificaciones, hará que las TAU tengan sentido o carezcan de él en absoluto.

#### 2.4.8. Según el uso y dominio de los espacios libres no edificables

50. Debe distinguirse entre una cuantificación «a priori» conocida de la oferta, o su ampliación voluntaria, —o táctica— a otros espacios privados:

a) Espacios libres o zonas verdes para parques y jardines, viales o zonas deportivas de dominio y uso público, señalados con este fin en el Plan; en los cuales la cesión al Ayuntamiento de la titularidad del dominio y del uso es obligatoria e irrenunciable, bien por aplicación de las TAU o por expropiación de oficio. En estos espacios públicos radica inicialmente la oferta potencial mínima para el funcionamiento del mercado de las TAU.

b) Iguales calificaciones de usos para espacios libres, pero señalados en el Plan como de dominio y uso privado; en los que no existirá ni la obligación, ni siquiera el derecho, a transferir su aprovechamiento tipo potencial mientras permanezcan de dominio y uso privado. Incluso cuando estuvieran señalados en una zona o solar de aprovechamiento excepcional no podrá acumular el aprovechamiento tipo procedente de su propio espacio libre, debiendo transferir la diferencia necesaria desde otro solar distinto de uso y dominio público en el Plan.

51. Sin embargo, cuando los particulares quisieran voluntariamente acumular o transferir el aprovechamiento tipo del espacio libre, automáticamente éste sería cedido gratuitamente como de uso y dominio público en las cuantías de suelo liberadas, como exige la condición del párrafo 36. Más aún, mientras un espacio de uso y dominio público señalado en el Plan no sea liberado por transferencia de su aprovechamiento tipo, o expropiado o reparcelado alternativamente, las superficies restantes aún no transferidas permanecerán en uso y dominio privado.



#### 2.4.9. Según el uso y dominio de los espacios edificables

52. Con relación a una posible —y útil— generalización de las TAU, pueden también instrumentarse el planeamiento con el fin de intentar obtener gratuitamente para la comunidad un *patrimonio público de suelo y edificaciones*, tanto de usos públicos que convenga evitar su desaparición, como de *edificios privados* y conjuntos en el más amplio sentido del *patrimonio urbano a conservar*:

a) *Solares edificadas o equipamientos* con volumen, señalados en el Plan para uso público y dominio público o privado; cuyo uso debe ser necesariamente público, pero su dominio puede ser privado, mientras que sus propietarios lo quieran; o que será cedido al dominio público, cuando éstos deseen transferir todo su aprovechamiento lucrativo a otro lugar. Este sería el caso de los colegios privados, cines o teatros, campos deportivos privados, cuarteles, estaciones, iglesias, etc., en los que su función como equipamiento público y su construcción, como patrimonio urbano, es aconsejable se conserven. La colectividad, una vez que posea su dominio íntegro, podrá destinarlo a otros usos alternativos siempre de carácter público.

b) *Solares edificadas privados de obligada conservación*, por razones históricas, monumentales, ambientales o tipológicas; en cuyo caso será potestativo de la propiedad el usarlos y conservarlos a sus expensas, obteniendo sus rentas; o que alternativamente —si la propiedad considera «antieconómica» su conservación podrá cederlos íntegramente al dominio público, transfiriendo su aprovechamiento lucrativo (bien sea el «tipo» o el «excepcional» que se le otorgue) a otro solar de aprovechamiento excepcional que lo demande y lo permita el planeamiento (vid. para. 65). Este sería el caso de los edificios o conjuntos catalogados indemnificables, o de los barrios de «chalets», ciudad jardín, u «hotelitos», cuyo aprovechamiento sea inferior a lo que tengan en defecto respecto al «tipo».

53. Parece apropiado pensar que en estos casos, donde existe un edificio o construcciones que motivan su conservación, o, aunque no la mereciesen, donde pudiese aprovecharse su estructura para otros fines (estaciones, mercados, conventos, cuarteles), la Administración debiera indemnizar a la propiedad (por analogía con el art. 99. 1 f) de la Ley del Suelo) en la cantidad que se estimase justa por el valor del inmueble recuperado en sí mismo, con independencia del suelo, el cual sería cedido íntegra, libre y gratuitamente; excepto cuando hubiera sido incoado por la propiedad el expediente de ruina del inmueble, quien por este acto habría depreciado totalmente su construcción (vid. párrafos 63 y 66).

#### 2.4.10. Según el uso y destino del aprovechamiento transferible

54. Como corrector político-urbanístico de las desigualdades de valor económico que pudieran suscitar las transferencias del párrafo 47 b y c anterior, los coeficientes correctores de homogeneización pueden matizarse en función, además, del *uso pormenorizado* asignado por el Plan a los espacios urbanos desde o a los que se quiera transferir su aprovechamiento. Suponiendo que no son iguales de valor idénticas superficies de techo según procedan de, o vayan a, usos residenciales, comerciales, oficinas, industriales, o equipamientos, a modo de ejemplo, puede «penalizarse» una transferencia que se pretenda realizar desde la periferia al centro de oficinas, exigiéndole mayores cuantías de cesión de suelo público en aquella; o, inversamente, «animar» a que se realice una desca-

lificación de uso terciario ubicado en el centro para reconvertirlo ahí mismo en zona pública, a cambio de otorgarle (reglamentamente) mayor aprovechamiento transferible si se marcha a la periferia o subcentro «ad hoc» de descongestión. Del mismo modo, se podría proceder con usos residenciales o industriales (Cf.: paras. 65 y 66; Parte II para. 8).

### 3. PARA UNA VALORACION CRITICA DE LAS T.A.U.

55. Los problemas y dificultades, las discusiones y críticas, que las Transferencias del Aprovechamiento Urbanístico pueden suscitar, son múltiples. Para terminar este primer trabajo de «presentación en sociedad» (22) de la nueva técnica de gestión del planeamiento que las TAU sugieren, seguidamente se esbozan los principales problemas suscitados, se abren las posibilidades de su generalización y se valoran sus consecuencias y aportaciones para una adecuada resolución de los conflictos que la han originado, sin pretender más que mencionar de pasada los temas básicos.

56. El escaso tiempo transcurrido desde que por primera vez se adoptó este instrumento en Petrel (1977) y su posterior extensión a Elda, Ibi y Campello (Alicante, 1978/79) en sendos planes ya aprobados definitivamente, no permite obtener una concluyente visión de su funcionamiento, además de estar éste coyunturalmente distorsionado por las críticas condiciones económicas de la construcción en el país. Sin embargo, hemos decidido su publicación para poder someterlo a la crítica general y recoger de ella más elementos de juicio que depuren la breve experiencia de su funcionamiento y permitan una más afinada puesta a punto (vid. Anexo II).

#### 3.1. Aspectos de su instrumentación para el planeamiento

57. La aparente *complejidad* de las TAU no es mayor que la del aprovechamiento medio del Suelo Urbanizable; sino, bien al contrario, igual o menor que éste en cuanto a su cálculo inicial, según se quieran introducir o no correcciones de valoración, y mucho menor que éste, en cuanto a su gestión e implementación.

58. El *requisito fundamental* para su puesta en práctica reside en la determinación del «*aprovechamiento tipo*» para cada zona, sector o para la totalidad del suelo urbano. Al no ser una ecuación matemática que requiera «a priori» la identidad de los volúmenes de aprovechamiento en oferta y en demanda —dada la *voluntariedad* de entrada en el mercado, especialmente por parte de la oferta, y su función alternativa subsidiaria a los mecanismos de expropiación habituales—, su definición es aleatoria. Viene orientada más bien por su potencial papel como artificio regulador de la política urbanística que se persigue en las áreas urbanas, que por la exactitud mate-

(22) Con independencia de las sesiones públicas de participación popular en los planes de Elda, Petrel e Ibi, se expuso por vez primera, siendo potentes CARLOS CONDE DUQUE y el autor, bajo el título «*Suelo urbano: dotaciones comunitarias, cuantificación y obtenciones alternativas*» en la sesión II, del 25 de abril de 1977, del «Seminario sobre problemas actuales del Urbanismo», organizado por la «Sociedad de Estudios y Publicaciones» del Banco Urquijo, bajo la presidencia de D. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, siendo moderador D. LUIS ENRÍQUEZ DE SALAMANCA. Posteriormente, y con base en la transcripción taquigráfica de la sesión aquella, D. RICARDO SANTOS DÍEZ en *El aprovechamiento Medio como Instrumento de Gestión Urbanística*, op. cit. (en nota 5) lo menciona parcialmente (pp. 56-7, 65 y 68), e incluye en su bibliografía general sobre el tema.

mática de su fijación; sin dejar por ello de ajustar todo lo necesario la demanda potencial a la oferta real (vid. paras.: 40 a 42). (Vid. nota 19, *in fine*).

59. De hecho, es obvio que *cuanto menor sea el contenido del derecho a edificar*, según el aprovechamiento tipo, mayores garantías de demanda existirán, menores densidades globales aparecerán y por tanto mayores espacios libres o públicos se podrán señalar en el Plan, siendo mayor por ello la cuantía de los que se cederán. No parece conveniente se fijen aprovechamientos tipo que consoliden las 6 ó 10 alturas habituales, porque la acumulación por transferencia de este volumen sólo conduciría a enormes rascacielos, de los que ya hay demasiados. (vid. paras. 21 a 23 y 41).

60. Aquí se halla el *principal obstáculo* que se levantará contra su implantación: la oposición más acérrima de los actuales detentadores de elevados volúmenes concedidos por el planeamiento precedente que temerán ver disminuidos sus «derechos» patrimoniales (vid. para. 21). Incluso de aquí surgirá un respaldo para el gran reto que exigen nuestras ciudades: disminuir drásticamente sus actuales densidades mediante la *adaptación o revisión* del planeamiento vigente del 56 (23). ¿Dará derecho a indemnizar el introducir una «pérdida» de los derechos potenciales consagrados por el plan anterior cuando éste se revise? El artículo 87.1 de la Ley del Suelo del 75 hará correr mucha tinta. En último extremo, la distribución equitativa de los beneficios y cargas que el nuevo planeamiento suscitará, según el propio artículo 87, podría hacerse mediante la implantación de las TAU. El «aprovechamiento tipo» no limita *singularmente*, ni relativamente, el derecho a edificar, sino que se le otorga a todos absolutamente por igual. Y ahí su virtud (vid. paras. 29 y 31).

61. Del *grado de compacidad* o consolidación del Suelo Urbano dependerán los niveles de fijación del aprovechamiento tipo, así como de la estructura que desee conservarse. En el supuesto de un núcleo rural que deba ser protegido íntegramente, incluso sus perfiles urbanos, no cabe definir un sector excepcional exterior donde se acumulen los aprovechamientos, por que éste afectará al entorno urbano. (En USA se hacen transferencias intermunicipales). Si la capacidad de obtener espacios libres o públicos es escasa, por la fuerte compacidad y consolidación del casco, el margen de operatividad de las TAU será menor. Las áreas de ensanche o núcleos satélites pueden absorber las transferencias voluntarias con liberación de edificios y usos al dominio público con las técnicas de fomento del párrafo 65.

62. La aplicación de las TAU a la obtención gratuita de los *sistemas generales* del Plan, no ofrece mayores problemas. Un ajuste de los aprovechamientos excepcionales autorizados en suelo urbano, la deseable homogeneidad o similitud de coeficientes sin solución de continuidad con el aprovechamiento medio del Suelo Urbanizable inmediato y el apoyo otorgado por el artículo 117.4 de la Ley del Suelo para el estudio o poligonación de las partes correspondientes de los Sistemas Generales que sean atribuibles a los usos lucrativos contiguos, podría evitar el costosísimo sistema de expropiación para estos grandes espacios urbanos de carácter general, complementariamente a su adscripción a los sectores contiguos del S.U. Programado (24).

63. En estos supuestos, surge otra cuestión jurídica del planeamiento, no tan baladí. ¿Quedarían «fuera de ordenación» los edificios actuales con mayor aprovechamiento que el que el Plan autorizase? El propio artículo 60.1, habla de aquellos «que resultaren disconformes» con el Plan. ¿Basta negar explícitamente esta posibilidad para evitar su «disconfirmitad»? Su volumen actual les sería reconocido para obras de reforma, consolidación y mejora o cesión al dominio público; pero sería el aprovechamiento tipo en casos de demolición o ruina (vid. para. 65 y concordantes) (25).

64. Desde un punto de vista práctico, con el ánimo de suavizar transitoriamente el rigor y complejidad generalizada de las TAU, pueden introducirse concesiones de no hacer obligatorias las acumulaciones y cesiones cuando la cantidad de superficie involucrada, por exceso o por defecto, sea inferior a un porcentaje convenido (10-15 %), autorizando entonces la edificación en «condiciones normales» cuando se realice dentro de ciertos límites de altura y volumen, coherentes con la generalidad de la estructura urbana que se desea conservar y reproducir. Este ha sido el caso de las primeras implantaciones de las TAU en los planeamientos en vigor; lo cual si ha disminuido las cesiones potenciales, ha permitido su relativa singularización casuística (vid. Anexo II).

65. La decisión de *política urbanística* de animar a la conservación del patrimonio dando «incentivos» (técnica de fomento) o «penalizaciones» en determinadas condiciones y según cada caso, pudiera tomar la forma de otorgar un aprovechamiento excepcional a un sector edificado para transferirlo cuando, a cambio de no demolerlo, se cediese al patrimonio público; o por el contrario, si fuese dejado arruinar, tendría solo derecho a transferir su aprovechamiento tipo (vid. paras. 41, 52 y 63).

66. En esta virtualidad operativa, mediante *medidas disuasorias* de política urbanística conservacionista, reside uno de los atractivos de las TAU, por las que se haga no rentable el demoler y se anime a conservar o ceder al patrimonio público el inmueble, llevándose a otra parte sus aprovechamientos lucrativos. Así podría iniciarse una estrategia de conservación de cascos históricos y su posesión pública, como una garantía de que los usos y clases sociales que lo habitan no se vean expulsadas de aquellos (vid. paras. 22 y 40).

67. Los *Estudios de Detalle* constituyen uno de los más eficaces instrumentos de planeamiento de la nueva Ley del 75 para la resolución concreta de las «autocompensaciones» y cesión gratuita de los espacios públicos liberados al Ayuntamiento. Ello, según las condiciones y limitaciones que explícitamente se estipulen en el Plan o Norma para estas operaciones internas y aisladas en el suelo urbano, cuyo derecho autoacumulable se establece mediante las TAU y su aprovechamiento tipo.

68. Finalmente, cabe sugerir que una generalización «in extremis» de la potencialidad operativa de las TAU podría llevarse hasta su última función distributiva mediante la rigurosa aplicación en suelo urbano de los estándares por vivienda, exigidos y concedidos por los Planes Generales y Parciales. Si por cada vivienda o 100 m<sup>2</sup> residenciales que se construyeran, se aportaran, junto a la solicitud de la licencia, los 28 ó 30 m<sup>2</sup> de reserva del Plan Parcial más los 20 m<sup>2</sup> de Plan General de suelo destinado para espacios libres, zonas verdes y deportivas, y equipamiento escolar que la Ley ha considerado

las 75 viv./Ha., y exigiendo las dotaciones que este incremento origine, según los arts. 45.1.c, *in fine*, 45.2, 47.3 y 49.1, *in fine*, del Reglamento de Planeamiento.

(25) Cf.: GIMENO, J., (su artículo en el n° precedente de CyT 2/79: 107-112)

(23) Vid. notas 14 y 19 de este trabajo.

(24) Con el fin de obtener gratuitamente estos S. G. he propugnado en Normas Subsidiarias incluirlos en la delimitación de los Planes Parciales, asignándoles el mismo aprovechamiento medio, calculado de manera que al acumular la edificabilidad de sistemas en los sectores edificables del P.P., éste no sobrepase



mínimo derecho exigible a toda ciudad (vid. paras. 7 y 23) (es decir, un total global de unos 50 m<sup>2</sup>/viv. con los correctores sociales y espaciales que se quieran para su adecuada redistribución), se estaría próximo a resolver equitativamente lo que la presión fiscal en suelo urbano y las expropiaciones han mostrado ser incapaces de obtener. Esta variante *quasi fiscal* del derecho a vivir en la ciudad, pagada en especie-suelo y no en metálico, sería una vía más rápida para la obtención de los Sistemas Generales y equipamientos que la ciudad precisa, si bien solo gravaría a las nuevas edificaciones (vid. para. 6, e). Es obvio que la instrumentación de esta vasta «operación suelo público» requeriría la existencia de un «banco central de suelo» en manos de la Administración, y un riguroso control de los precios de suelo en oferta y del producto final. Impensable (26).

### 3.2. Aspectos jurídicos

69. El mecanismo legal de las TAU se asienta en la institución reparcelatoria. No otro es el objeto de la reparcelación más que el de la distribución justa y equitativa de cargas y beneficios de la ordenación urbanística, al «situar el aprovechamiento de las fincas en las zonas aptas para la edificación con arreglo al Plan». En el caso de las TAU, y por las condiciones de partida del suelo urbano, la única diferencia con la «reparcelación del suelo», es que no cabe modificar ni regularizar la configuración de las fincas aportadas (Art. 97.2 de la Ley del Suelo). O se atribuyen las parcelas íntegras, o a lo sumo se segrega la porción que va a ser cedida al Ayuntamiento de la parcela matriz calificada como uso público.

70. La «unidad de actuación» queda delimitada voluntariamente a petición de las partes interesadas en cada operación singular, son ellas las que la promueven, entre ellas se fijan los criterios que permitan la *distribución justa de las cargas y los beneficios en la forma que libremente convengan*, pudiendo delimitar *unidades de actuación discontinuas, incluso entre parcelas aisladas del suelo urbano*, con tal de ajustarse a las condiciones y limitaciones generales que el plan establezca y sin irrogar perjuicios a terceros. La Administración solo tiene que verificar la pulcritud de las mediciones, comprobar la posibilidad de la transferencia, aceptar la *cesión gratuita* de suelo —o imponer condiciones sobre accesos, forma, óptima utilización, etc.— inscribirla a su nombre y conceder la licencia de edificación al solar que por su aprovechamiento excepcional ha podido acumular tal traslado o transferencia precisa (vid. más detalladamente Parte II de este trabajo) (27).

(26) No deja de repugnar que puedan pensarse semejantes soluciones extremas para satisfacer las más elementales exigencias de vida urbana: aceptando los precios especulativos del suelo, amparando a la apropiación privada de los sobrebeneficios y haciendo el juego dentro del más puro sistema de mercado, sin poder plantear medidas más profundas que antepongan el bien público al privado. Pero de momento en este sistema estamos y conviene sacarle el máximo provecho público sin alterar demasiado sus reglas. Esta misma crítica política puede formularse contra el reformismo inherente al artificio de las TAU aquí expuesto que, movido por el principio de «equidad en el tratamiento de los propietarios de suelo» constituye una meta obsesiva del derecho urbanístico de raíz burguesa (la equidad del conjunto de los ciudadanos pasa, obviamente, a segundo plano en las formulaciones de ese derecho) (Cambiar Madrid, op. cit. p. 309); pero, por ahora, si con ello conseguimos garantizar la obtención de equipamientos públicos, nos damos por servidos, aunque no por satisfechos.

(27) Su funcionamiento jurídico se halla en el juego combinado, entre otros, de los arts. 85.3 y 4, 97.2, 99.1.º y b, 99.4, 100.1.º, 105.1 y 2, 117.3, 118.1 y 124.1, L.S.; y en los art. 72.2, 73.a, 78.3, 86.2, 87, 89 y 115 del Reglamento de Gestión.

71. Importa sobremanera advertir que, en todos los casos, la reparcelación mediante las TAU es *subsidiaria y voluntaria*, como institución *supletoria* de los mecanismos habituales de la Ley. Todo propietario de suelo urbano afectado por una clasificación urbanística que presume le irroga perjuicios puede solicitar de oficio se haga reparcelación obligatoria en la unidad de actuación que se delimitará. Lo más probable es que, ante las dificultades que tales delimitaciones y reparcelaciones entrañan en tejidos urbanos consolidados, la propia Administración aplique *supletoriamente*, por virtud del artículo 102.2 de la Ley del Suelo, la *expropiación forzosa*. Alternativamente, la oportunidad que brindan las TAU de realizar de inmediato el valor de mercado de la zona expropiable es su principal atractivo para el particular y para la propia Administración.

72. El aprovechamiento tipo es el elemento que define con carácter general el *contenido urbanístico de la propiedad*, solo otorgado por el planeamiento y limita, al mismo tiempo, de modo equitativo, las facultades dominicales de los predios (Arts. 76 y 87 L.S.). La reparcelación de estos derechos y facultades dominicales para edificar, generalizada potencialmente a todo el suelo urbano como hacen las TAU, es llevar hasta sus últimas consecuencias la «reparcelación universal» que se ha valorado como la única manera de repartir entre todos los propietarios los beneficios y las cargas del planeamiento, o al menos los volúmenes lucrativos que éste graciosamente conceda (28). Puede hablarse en este contexto de la «desmaterialización del contenido del derecho de propiedad» que el aprovechamiento medio suscitaba (29) por cuanto ahora se reparten volúmenes ubicuotos, «a-locales», entre particulares mediante su reparcelación, con referencia, sin embargo, a parcelas de suelo concreto, espacialmente localizado (vid. para. 28, objetivo 9) (30).

### 3.3. Aspectos económicos

73. El contenido económico de las TAU es, sin duda alguna, quien debe decir la última palabra sobre su viabilidad. Si, por hipótesis de partida, se ha querido utilizar el propio mercado libre para las transacciones de las TAU, sólo éste dirá, en la teoría y en la práctica, la eficacia de sus planteamientos para su real operatividad. Por ello deben enfocarse los comentarios desde su comportamiento en el seno de la economía de mercado, con toda su competencia imperfecta, situaciones monopolistas y con las distorsiones introducidas por los actores que operan en el propio sistema (véase más detalladamente la Parte III de este trabajo).

(28) Cf.: DELGADO IRIBARREN, M.; op. cit. (nota 11).

(29) Cf.: PERALES MADUEÑO, F.; op. cit. (en nota 18) pp. 51 y ss.

(30) A este respecto la segregación del derecho de propiedad del suelo de la propiedad del «vuelo», o aprovechamiento urbanístico, materializada mediante la *reparcelación* de dos o más solares concretos en el mismo expediente, añade un factor teóricamente disuasor o correctivo del presunto proceso inflacionista que implicaría la fluida compra-venta libre de «certificados» o «bonos» de aprovechamiento como «papel moneda» que se sugieren en los párrafos 46 y 79, por cuanto dicha reparcelación está exenta permanentemente del Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, y no tendrán la consideración de transmisiones de dominio a los efectos de la exacción del arbitrio sobre el Incremento del Valor de los Terrenos, a tenor del art. 102 L.S. y 130 R. Gestión. Esto tenderá a disuadir (?) las compras masivas oligopolistas de suelo urbano de cesión obligatoria y su retención especulativa, en especial si los Impuestos Municipales sobre el Incremento del Valor de los Terrenos, Solares y el Patrimonio empiezan a tener importancia fiscal.

74. Dicho esto, descalificando a las TAU como instrumento corrector del proceso de apropiación privada de beneficios, debe seguirse que no se pretende la supresión generalizada de la especulación del suelo. Si ésta se basa en el ejercicio del intercambio de la propiedad privada en un mercado libre de bienes (suelo), y el precio del suelo en oferta sigue estando regulado por su localización (renta diferencial I), por sus mejoras y aprovechamiento (renta diferencial II) y por su unicidad (renta monopolista), aunque se controle o haga descender el «aprovechamiento tipo» concedido, las demás rentas, en un mercado de demanda fuertemente elástico, no descenderán; pudiendo pensarse que el precio final se mantendrá igual o bajará en términos relativos al tiempo, siguiendo sobre el propietario la capacidad de especular, exactamente igual que ahora.

En condiciones de un comportamiento más rígido de la demanda, cabría esperar que los precios de oferta del suelo descendieran, según las capacidades adquisitivas de las clases sociales y usos a quienes cada localización urbana va dirigida; o centrifugando a las clases y usos a coronas urbanas sucesivas.

75. Los temas centrales, como luego se desarrollará en la Parte III y en otros artículos en preparación, pueden cifrarse en:

1) *La cantidad* de aprovechamiento en oferta debe ser igual, mayor o menor que la de la demanda. (Objetivo de política urbanística y repercusiones en los precios de mercado).

2) Capacidad de *intervención de la Administración* para controlar, dirigir, o solo supervisar, el mercado (posibilidad de emisión de «certificados» o «bonos» y capacidad de gestión y financiera).

3) *Ámbito* de operatividad de las TAU, interzonal, en todo el suelo urbano, o intra-zonal o sectorial, en relación con las cuantías respectivas que se establezcan según 1), y su repercusión en los precios de oferta según localización.

4) *Dimensionamiento de los sectores* de oferta y demanda y sus características socio-económicas, en función de la *obligatoriedad* o *potestad* de transferir/acumular el aprovechamiento.

5) Repercusiones de la *competencia imperfecta* y estados oligopolistas de la oferta y la demanda en cada una de las variantes anteriores.

6) *Costos/beneficios sociales* de la obtención de equipamientos mediante las TAU y por los sistemas habituales expropiatorios (monetarios y no-monetarios).

76. Tan solo añadir que, en uno de los aspectos más controvertidos para la adecuación de las TAU al mercado real, la decisión inicial de que el intercambio de aprovechamiento se hiciese en cuantías precisas de los valores de uso de las superficies de techo y suelo y no en sus equivalentes en metálico (variante *b* mejor que la *a* del apartado 2.4.6), viene motivada por dos razones que, sin embargo, requieren una más amplia discusión:

a) La estimación del valor económico de mercado tanto del techo construido adicional o excepcional en el solar de la demanda, como del suelo equivalente en valor de cambio en el solar de la oferta, daría lugar a todo tipo de demoras, justiprecios, recursos y arbitrariedades. Vendría a ser semejante a las *permutas* de suelo actuales (31).

(31) Recuérdese a este respecto las duras críticas y acusaciones de favoritismo que ha merecido la permuta realizada por COPLACO entre 13.283 m<sup>2</sup> en la plaza de Castilla y 200.000 m<sup>2</sup> en Vallecas, por un equivalente de 1.100 millones de ptas.; (se observa que la relación de precios/m<sup>2</sup> de suelo es 15,06 veces superior en plaza de Castilla —82.812 ptas/m<sup>2</sup>— que en Vallecas —5.500 ptas/m<sup>2</sup>—. Cf. *El País* 2-111-79.

b) La convertibilidad oficial en dinero de las superficies en juego, daría lugar, bajo situaciones de premura, a entregar este dinero a la Administración a cambio de la licencia para que fuese ella quien lo «convirtiese» en suelo público por compra directa. Involucrar a la Administración en el mercado de suelo para equipamientos, a parte de desgastarla, pudiera dar lugar a «negocios impuros» y a dilaciones en la compra con la consiguiente pérdida de poder adquisitivo del dinero que reduciría la superficie obtenible. Este es el método de operar mediante el techo del C.O.S. establecido en Francia desde 1976, con dudosos resultados. En cambio, dejar al Ayuntamiento fuera de las transacciones entre particulares y convertir el suelo de cesión en una realidad tangible y de inmediata ocupación, son atributos de las TAU como aquí se han concebido. En contra, el menor suelo libre que puede obtenerse por aplicación estricta del aprovechamiento tipo interzonal, puede paliarse mediante los correctores reglados que se mencionan en los párrafos 47, c) y 54.

### 3.4. Problemas de la gestión de las T.A.U.

77. El concepto que encierra la innovación del «aprovechamiento medio» del Suelo Urbanizable —que «desmaterializa el contenido del derecho de propiedad» (32), desligando los derechos de *suelo* y *vuelo*, haciéndolo ubicuo, fraccionable, transferible de un sector a otro, reduciéndolo a una magnitud comparable y homogénea, a una *síntesis* matemática de su potencialidad, con independencia de los usos y espacios de donde procede— se introduce también ahora en el Suelo Urbano mediante el «aprovechamiento tipo» y sus transferencias, aquí expuesto. Pero en condiciones espacio-temporales relativas muy distintas al actuar sobre un hecho semi-consolidado, fraccionado en múltiples parcelas con límites inamovibles, sujeto a la voluntariedad temporal de su plasmación, y a las reglas de un mercado de oferta y demanda. De aquí surge su capacidad operativa como un artificio o instrumento de gestión de gran versatilidad para un planeamiento positivo, ágil e imaginativo; pero, por lo mismo, de aquí surge su mayor limitación como instrumento totalizador, según las Leyes urbanísticas vigentes a las que está sometido.

78. Su «modus operandi», si bien es *más rápido* sin lugar a dudas (33) que todos los otros sistemas para obtener equipamientos en suelo urbano, es sin embargo *fraccional, discontinuo y esporádico, espacial y temporalmente*. Su dependencia del libre juego de los particulares para intercambiar y acumular sus aprovechamientos cuando uno de ellos quiera y pueda edificar (el demandante), y su sumisión al hecho de que según sea la cuantía de la superficie demandada, así será proporcionalmente la cuantía de suelo liberado y cedido al Ayuntamiento, encierran su mayor servidumbre aún cuando este mecanismo sea, precisamente, su mayor virtud. De este modo, una zona clasificada de equipamiento o espacio libre, que puede ser propiedad de varios particulares independientes, se irá obteniendo como espacio cedido al dominio público de forma fraccionada y en momentos temporalmente distintos, según los oferentes vayan transfiriendo su aprovechamiento y segregando porciones de su propiedad para cederlas al Ayuntamiento.

79. Solo la posibilidad de: 1) emitir «certificados» o «bonos» al portador controlados por el Ayuntamiento; ó 2) la emisión de «deuda pública» suscrita por particulares para financiar a la Administración la compra de

(32) Cf.: PERALES, F. *op. cit.* (nota 18), pp. 51 y ss.

(33) Quince días de tramitación, según el artículo 115 del Reglamento de Gestión R.D. 3288/1978 de 25 de Agosto.



suelo; ó 3) la compra selectiva o táctica del suelo de uso público, según se necesite para actuaciones aisladas concretas y para completar las cesiones ya obtenidas, podrán salvar esta dificultad operacional de la gestión de las TAU (vid. Parte III, para. 12).

80. De momento estas opciones legales y financieras no existen (34). Debemos contentarnos con unos medios más reducidos y que, si bien reducen la dinámica de obtención de suelo público, por ello no dejan de ser válidos operativamente aunque a menor escala que la óptima. En esta situación es obvio que la simultaneidad de gestión por medio de las TAU y por los procedimientos de Expropiación con contribuciones especiales, resulta la más adecuada al momento presente (35).

81. En todo caso, la virtud operativa de las TAU queda harto demostrado en otros aspectos como para aceptar que lo que mediante su aplicación se obtenga, esa cuantía menos de suelo público será preciso obtener por los sistemas habituales. Con lo que la presión fundada en los elevados costos sociales y económicos de la expropiación (vid. para. 13), ejercida para suprimir del planeamiento zonas públicas del suelo urbano, quedará disminuida en la proporción en que las TAU gratuitamente puedan obtener estos equipamientos (vid. Anexo II).

82. La función de las TAU, como mecanismo animador y revulsivo para hacer descender los precios especulativos que también graviten sobre la oferta concreta de espacios públicos del Plan, ante el hecho de ser precisamente espacios de *utilidad pública* susceptibles en todo momento de ser incoados expedientes de Expropiación Forzosa, agilizará su entrada en el mercado de ofertas de suelo para construir, reducirá su repercusión económica sobre el techo construido del producto final y habilitará más espacios públicos de interés social en beneficio de la colectividad (vid. para. 71).

83. Su único *techo operativo* estará en que cuando el justiprecio expropiatorio, menos sus pérdidas de poder adquisitivo por dilación en el pago, sea mayor o igual que el precio de ese suelo en el mercado libre de las TAU, entonces perderá interés para la oferta el participar en ellas (vid. Parte III, paras. 34 y 36). En esta situación es cuando la Administración puede intervenir con su gestión, aumentando la demanda, bien comprando ella o haciendo compulsiva la acumulación del aprovechamiento excepcional, o promoviendo nuevo suelo capaz de demandar más zonas públicas; o bien modificando el plan y otorgando mayores cuantías de demanda. Su valoración se mueve en términos de política económica y en los incrementos marginales que pequeñas oscilaciones pueden generar.

84. Otro tema suscitado ha sido el de suponer que se exige un alto *nivel de información* y contactos personales entre oferentes y demandantes que solo es posible en un mercado de información perfecta, o en muy pequeñas ciudades, donde constructores y propietarios de suelo son todos conocidos. Aún siendo válida la observación, no parece que altere, salvo circunstanciales desajustes o desviaciones, el funcionamiento habitual del mercado de suelo mediante «corredores de fincas» en las grandes ur-

bes. Ese sería un nuevo cometido que podrían asumir con todos los beneficios habituales; lo cual tampoco impide que el mercado sea muy imperfecto (36).

85. El Ayuntamiento podría facilitar la labor recogiendo y *centralizando* todas las solicitudes de ofertas y demandas que los respectivos interesados quisieran hacer saber voluntaria, sucesiva e individualmente, sin más que entregar al demandante que lo solicite la lista de los oferentes registrados y al oferente interesado la de sus posibles demandantes, para que entre ellos, y completamente al margen de la Administración, se busquen y hagan los contactos y transacciones.

86. El *costo* para la Administración es mínimo, equivalente al de emisión y tramitación de cualquier impreso, ya que se limita a entender de cada caso cuando éste se presenta para solicitar la licencia.

87. Los *trámites notariales y registrales* de las segregaciones y cesiones son los habituales, habiéndose solucionado estos aspectos a entera satisfacción en la experiencia recogida.

88. Finalmente advertir que la *retención especulativa* del suelo clasificado como de uso público en el plan, incidirá negativamente en los promotores que tengan aprovechamiento excepcional, por no poder acumularlo a precios asequibles de venta, y moverá al enfrentamiento con los usuarios que no pueden obtener en condiciones las dotaciones de equipamiento garantizadas por el plan. De este modo, se pone aún más claramente de relieve el papel negativo que los propietarios especuladores de suelo juegan en la producción del espacio de la ciudad, enfrentándose a los industriales de la construcción y a los usuarios.

## **PORTE II FUNDAMENTOS JURIDICOS DE LAS TRANSFERENCIAS DE APROVECHAMIENTO URBANISTICO**

por L. Enriquez de Salamanca

1. La institución de las Transferencias del Aprovechamiento Urbanístico o de la edificabilidad lucrativa, consiste sustancialmente en el traslado de un terreno a otro de sus posibilidades constructivas, definidas en el correspondiente planeamiento urbanístico para el cumplimiento de determinados objetivos (1).

2. Los *objetivos* que pueden perseguirse con estas transferencias, cuando se refieran a su aplicación en suelo urbano, pueden ser: liberar espacios públicos en una trama ya consolidada, repartir más equitativamente las cargas y beneficios del plan, ayudar a la conservación del patrimonio urbano edificado y disminuir o suprimir las densidades potenciales de suelo.

3. Cuando su aplicación se ha realizado en suelo no urbano, los objetivos fundamentales se han referido a la

(36) En USA, un método semejante (las «Transference of Development Rights», TDR) están ya operando, nada menos que en New York City (i) con carácter de prueba en New Jersey, en Suffolk County, y en la City of Boulder, Colorado; y está siendo introducido también legislativamente en New Jersey, en Chicago y en toda la isla de Puerto Rico (Cf.: JAMES, F. J. & GALE, D. E.: *Zoning for sale. A critical Analysis of Transferable Development Rights Programs*, The Urban Institute, Washington D. C., 1977 por citar una sola referencia de entre más de doscientas). Se tiene la intención de publicar en breve un trabajo específico sobre la experiencia americana.

Para mí ha sido una sorpresa conocer hace un mes que lo que estaba proponiendo aquí, paralelamente (desde 1971) se desarrollaba con el mismo fin en los USA. (escrito este artículo abril 1979)

(1) Esta institución ha sido recogida en el Código del Urbanismo francés, en la legislación norteamericana de algunos Estados Federales y, por influjo de la misma, en la de Puerto Rico.

(34) En Gran Bretaña la *Community Land Act*, se basa en los programas municipales de expropiación de suelo a su valor de uso existente mediante la financiación bancaria privada. Cf.: GARCÍA BELLIDO, J., *op. cit.* (en nota 17) p. 88.

(35) Otro mecanismo sería el delimitar en el propio plan unidades de reparcelación por sectores en los que ya se contuviese el proyecto de reparcelación, asignando en proindiviso a cada solar con aprovechamiento excepcional la cuota que le corresponde procedente de todos los solares de cesión obligatoria y gratuita, cediéndose éstos en su totalidad al Ayuntamiento (artículos 99.1d, 101.3, L.S.).

protección, por razones paisajísticas o ecológicas, de algún paraje o a la conservación de determinados elementos naturales o agrológicos, como pueden ser playas, huertas, forestas, etc.; en estos casos, se trata de evitar el desparamiento de los edificios en las zonas objeto de protección, concentrando los mismos en una o varias áreas concretas, compensando de este modo los posibles perjuicios que pueda causarse a los propietarios a los que se prohíbe la edificación.

4. El mecanismo de las transferencias de aprovechamiento requiere de manera inexcusable, un suelo portador de un aprovechamiento potencial que le es reconocido y al que se pretende extraer el mismo y otro suelo receptor del aprovechamiento capaz de absorberlo dentro de los límites y de las determinaciones del plan; y descansa, desde el punto de vista de su funcionamiento operativo, en el interés de los propietarios y promotores inmobiliarios en su utilización, con la garantía de la presencia de la Administración en estas operaciones.

5. En realidad, el mecanismo de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico dentro del Suelo Urbano tiene un *carácter suplementario* de otros mecanismos que legalmente pueda tener la Administración para la gestión urbanística; pero nace ante la falta de recursos de las Haciendas Locales para hacer frente a los costosos precios de los terrenos situados en las áreas urbanas consolidadas, apoyándose en criterios de economía de mercado y en el valor de la iniciativa privada como coadyuvante de la gestión urbanística pública.

6. En la medida que el funcionamiento de este mecanismo se deja al interés de los promotores y propietarios de suelo, el problema puede estar en el equilibrio o adecuación de los precios de los volúmenes que se transfieren con el precio del suelo receptor, en su incidencia en el mercado del suelo y en la existencia de interés o no en entrar en el juego.

7. Ciertamente, parece inexcusable una relativa presencia de la Administración en el desarrollo de esta institución, bien solo pasivamente controlando y autorizando las operaciones de transferencia de aprovechamiento en cuanto sean conformes con el correspondiente planeamiento, o bien incluso activamente poniendo en marcha acciones de estímulo y fomento, cuando tuviera capacidad para ello.

8. De entre los objetivos señalados para las transferencias de aprovechamiento, resulta de indiscutible importancia e interés el que hace referencia a la *descongestión* y subsiguientemente a la *liberación de espacio* dentro del Suelo Urbano. Y en este sentido no debe pensarse solo en el problema de los centros de las ciudades, sino también en aquellos sectores parcialmente edificados y en los que *reste por consumir* un importante volumen de edificación, que de edificarse haría intolerable la congestión de los mismos.

9. Es precisamente este objetivo el que hace necesario un examen de nuestro ordenamiento jurídico para intentar dar carta de naturaleza al instrumento de las Transferencias de Aprovechamiento, como un mecanismo operativo más, a poner a la disposición de las Entidades Locales como gestoras urbanísticas.

10. Desde el punto de vista de la Ley del Suelo reformada, el tema de las transferencias de aprovechamiento, como mecanismo liberador de suelo, no tiene sentido cuando se refiere al *Suelo Urbanizable*; ya que tanto el concepto que la Ley sustenta sobre las condiciones de un terreno para llegar a ser edificable y, en particular, soportar las cesiones obligatorias y gratuitas de suelo para equipamientos y servicios, como el mecanismo equilibra-

dor del *aprovechamiento medio* —para cuyo cálculo, por cierto, deben excluirse las superficies destinadas a «viales, parques y jardines públicos y demás servicios y dotaciones de interés general» (art. 12.2.2.b)— constituyen conceptos que contienen ya el mecanismo de las transferencias y que, por tanto, hacen innecesaria su consideración «ex novo» como aquí se plantea.

11. El régimen del *Suelo No Urbanizable*, sobre todo cuando es especialmente protegido, hace innecesaria la institución de las transferencias de aprovechamiento, por cuanto que sobre el mismo no existe la posibilidad de aprovechamiento urbanístico lucrativo alguno o cuando existe, en el Suelo No Urbanizable y sin protección especial, éste es controlable por el propio Ayuntamiento y, en su caso, por las Comisiones Provinciales de Urbanismo, no solo cualitativamente, sino incluso cuantitativamente.

12. Donde sí se considera de extraordinaria utilidad es en el *Suelo Urbano*, ya consolidado por urbanización, ya que a través del juego de las transferencias de aprovechamiento puede liberarse suelo, de manera puntual, para su destino a equipamiento urbano del que, prácticamente siempre, están deficitarias nuestras ciudades o, de manera más extensa, para suprimir densidades de edificación.

13. De las dos modalidades que la transferencia de aprovechamiento puede tener como instrumento de descongestión del Suelo Urbano —a saber: obtención de equipamientos y transferencia de edificabilidades congestivas fuera del centro— un conjunto de planes pertenecientes a diversos Ayuntamientos de la provincia de Alicante, han recogido y regulado la que hace referencia a la obtención de suelo urbano, de forma puntual, para la localización de equipamiento.

14. Por su interés desde el punto de vista de la gestión y en la medida que ya ha empezado a ser utilizado por promotores particulares, merece la pena hacer una explicación de su regulación y desarrollo.

15. El planeamiento inspirado en la articulación de las TAU parte de otorgar al suelo urbano de los diferentes municipios, un *aprovechamiento uniforme o tipo* por parcela y manzana, según las zonas, apoyándose en la generalización de los límites del art. 75 de la Ley del Suelo. Sin embargo, existen una serie de parcelas, las situadas frente a las vías consideradas más importantes u otras de singular valor comercial, que tienen localizado un *aprovechamiento excepcional* superior al tipo genérico, que serán las parcelas receptoras del aprovechamiento a transferir.

16. Por otra parte, el planeamiento señala de manera indicativa y programática, una serie de espacios destinados a uso de equipamiento, que serían las parcelas emisoras de aprovechamiento o con *defecto de aprovechamiento*, inspirándose para ello en los criterios que señala el artículo 47.3 del Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, y según la búsqueda, como estándar de satisfacción también en Suelo Urbano, de los equipamientos reconocidos en el artículo 13 de la Ley del Suelo.

17. Con tal planteamiento, se prevé a efectos de gestión y ejecución, la aplicación *prioritaria*, en todo caso, de los mecanismos previstos por la legislación, es decir, *delimitación de unidades de actuación*, y redacción y tramitación de los correspondientes proyectos de *Reparcelación*, o actuación a través de la *Expropiación Forzosa*.

18. Si bien es cierto que el art. 83.3 de la Ley del Suelo impone al propietario de Suelo Urbano la *obligación de ceder gratuitamente* a los Ayuntamientos respectivos los terrenos destinados a viales, parques y jardines públicos y Centros de Educación General Básica al servicio



del polígono o unidad de actuación correspondiente, también es un hecho que la Ley no crea instrumentos de gestión adecuados específicamente al Suelo Urbano que posibiliten estas cesiones, al no ser generalizables a este supuesto los referidos al Suelo Urbanizable, siendo ciertamente bien diferentes las situaciones de uno y otro caso Vid. Parte I, paras.

19. Un elemento positivo para la actuación en Suelo Urbano lo constituyen las *unidades de actuación*, o áreas territoriales que, no reuniendo todos los requisitos de los polígonos, al menos permitan la distribución justa entre los propietarios de los beneficios y cargas derivadas del planeamiento (art. 117.3 L.S.).

20. Ahora bien, ya se trate de polígonos o de unidades de actuación, cuando los mismos están delimitados sobre suelo ampliamente edificado, es extraordinariamente difícil la utilización en términos operativos, de la *Reparcelación* obligatoria, de la voluntaria o de la *Compensación*, en tal forma que se consiga la liberación de los terrenos afectados por el equipamiento más arriba citado, y su ulterior cesión gratuita al Ayuntamiento.

21. Desde tal perspectiva no queda otra vía eficaz que la *Expropiación*, y en la medida que opere sobre suelo urbano y en un número de actuaciones significativo, su viabilidad queda muy reducida por las escasas disponibilidades económicas y financieras de la Administración municipal.

22. A este respecto, apoyándose en el fundamento económico que recoge nuestra legislación de que el valor del Suelo Urbano está únicamente representado por el *aprovechamiento urbanístico* que el plan otorga al mismo (arts. 105 y 108, L.S.), es evidente que si se autoriza el traslado de ese aprovechamiento a otro suelo susceptible de recibirlo, en condiciones económicas iguales o ventajosas respecto a su situación original, el suelo despojado de aprovechamiento lucrativo puede ser *cedido gratuitamente* a la Autoridad local, puesto que él mismo ya carece comercialmente de valor alguno (efecto de la reparcelación según el art. 100.1, a L.S.).

23. En la medida que el aprovechamiento urbanístico que corresponde al propietario de suelo afectado por equipamiento de un polígono o unidad de actuación en Suelo Urbano, por virtud del principio de justa distribución de los beneficios y cargas impuestos por el planeamiento, pueda ser hecho efectivo en otra parcela o zona distinta, o en una unidad de actuación discontinua, sin provocar perjuicios a terceros y dentro del planeamiento, es evidente que se habrá facilitado grandemente la liberación del suelo destinado a equipamiento y su posterior cesión automática al Ayuntamiento correspondiente.

24. Pues bien, este mecanismo de transferencia en unidades reparcelables espacialmente discontinuas es exactamente el que prevé el apartado 3 del art. 78 del Reglamento de gestión urbanística, aprobado por Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, al establecer que:

*«En suelo urbano, y en los casos de reparcelación voluntaria, la unidad reparcelable podrá ser discontinua, e incluso referirse a parcelas aisladas, siempre que quede asegurado el cumplimiento del plan y no se irroge perjuicios a terceros propietarios.»*

25. Ante la dificultad antes citada de operar con tales instrumentos, con *carácter supletorio* y evidentemente *voluntario*, la gestión del planeamiento prevé ahora la posibilidad de que dos o más propietarios de parcelas emisoras y receptoras, se pongan de acuerdo, aún cuando dichas parcelas constituyan una «unidad de actuación discontinua», para transferir y acumular entre sí el aprovechamiento a que tienen derecho, a través de la Repar-

celación o del Sistema de Compensación, con cesión gratuita de la parcela o parcelas liberadas al Ayuntamiento.

26. Si bien, en la instrumentación operativa de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico, tal y como están desarrolladas hasta ahora en los planes vigentes mencionados, se hacía especial énfasis en la Junta de Compensación, concebida como mecanismo convencional y voluntario de distribución de beneficios y cargas (vid. artículo 124, L.S.), la reciente publicación del Reglamento de Gestión Urbanística, ha previsto un mecanismo abreviado mucho más sencillo todavía, cual es la denominada *reparcelación voluntaria*, y que según el art. 115 del referido Reglamento tiene la siguiente regulación:

*«1. La propuesta de reparcelación, formulada por los propietarios afectados y formalizada en escritura pública, será sometida a información pública durante quince días e informada por los servicios municipales correspondientes.»*

*2. Cuando recaiga la aprobación definitiva no será necesaria ninguna nueva formalización, bastando para la inscripción en el Registro de la Propiedad, con la presentación de la citada escritura y la certificación del acuerdo de su aprobación.»*

27. Es evidente que esta reparcelación voluntaria, a la que es aplicable el antes citado artículo 78.3 del mismo Reglamento, sobre *unidades reparcelables discontinuas*, es de una mayor simplicidad que la que tiene el Sistema de Compensación en su desarrollo reglamentario; necesitado éste incluso de un Proyecto de Compensación (art. 172 a 174 R.G.U.), aunque ello no tenga una justificación clara ni operativa.

28. Aunque sea pronto para enjuiciar la eficacia general de la puesta en marcha de este mecanismo de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico, sí puede indicarse que en los Ayuntamientos donde se está aplicando, ha sido entendido por los promotores. Y de hecho, ya se han producido suficientes operaciones de transferencias o acumulaciones y subsiguientes cesiones gratuitas de suelo público al Ayuntamiento, que en un sólo año han significado, para el patrimonio municipal, en algún caso, un incremento (o un ahorro de expropiaciones) equivalente a un 60% del Presupuesto Municipal Ordinario, a precios de mercado, además de permitir la inmediata posesión de solares céntricos para zonas verdes, colegios y guarderías, que era su principal objetivo (vid. Anexo II).

29. Por ahora, un último comentario parece, no obstante, oportuno frente a la concepción del funcionamiento de las transferencias de aprovechamiento, como mecanismo basado en el interés privado, y es el de la necesidad de arbitrar algún recurso que permita a la Administración dirigir el proceso de obtención masiva del suelo destinado a equipamiento, en tal forma que quepa adecuarlo a un cierto esquema de prioridades en el espacio y en el tiempo, garantizando la necesaria preeminencia del interés público.

### **PORTE III ASPECTOS ECONOMICOS DE LAS "TRANSFERENCIAS DE APROVECHAMIENTO URBANISTICO"**

#### **1. INTRODUCCION. BASES MINIMAS DE PARTIDA**

1. La aparición de un nuevo instrumento de gestión urbanística acostumbra a ir acompañado de un conjunto de estudios y trabajos técnicos en los que se analiza y discute la incidencia previsible sobre el planeamiento del nuevo instrumento, así como en engarce de los aspectos

jurídicos del mismo dentro del derecho urbanístico vigente. Sin embargo, es también frecuente que se obvien los aspectos económicos del tema, incurriendo entonces en el grave error de olvidar que, en el fondo, las implicaciones económicas que acarrea la nueva herramienta que se pretende implantar son las que, de hecho, determinan su utilidad y validez.

2. Si el olvido de la problemática económica es grave en cualquier materia en general, más lo es en materia urbanística, toda vez que en ésta se está incidiendo sobre una pauta de comportamiento claramente establecida dentro de un sistema capitalista: la búsqueda del máximo beneficio económico por parte de los particulares.

3. El conflicto de intereses públicos y privado es evidente en materia urbanística. Desde la perspectiva privada, no se reconoce que el desarrollo potencial (es decir, el valor económico) de una propiedad «privada» es, de hecho, un bien público, que debe ser asignado tomando en cuenta el interés de la comunidad.

4. Normalmente, el sistema de propiedad privada asume que el desarrollo potencial de una parcela puede materializarse sólo sobre la propia parcela. Sin embargo, lo que aquí se pretende a través de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico (TAU) es romper esta ligazón entre el suelo privado y su desarrollo potencial, permitiendo la transferencia de este potencial o derechos de edificabilidad desde el suelo calificado de equipamiento público a aquel suelo señalado por el Plan como apto para recibir una mayor densidad. El objetivo es evidente: por una parte, recuperar gratuitamente, en beneficio de la comunidad, un suelo en la actualidad en manos de particulares para destinarlo a uso y dominio público; por otra, compensar a los propietarios de ese suelo de manera, en principio, más satisfactoria y ágil que aplicándoles los mecanismos expropiatorio o reparcelatorio que han venido siendo los habituales.

5. Esquemáticamente, los *requisitos mínimos* indispensables para poner en marcha un mercado de transferencias de aprovechamiento en suelo urbano, son las siguientes:

a) Determinación del coeficiente de aprovechamiento urbanístico o «aprovechamiento tipo» en cada zona homogénea o en la totalidad del suelo urbano.

b) Cuantificación de la superficie construible en techo transferible; ello no supone más que multiplicar el coeficiente de aprovechamiento tipo respectivo por la superficie bruta de suelo de aquellas parcelas afectadas por el Plan a uso comunitario o cualquier otro tipo de equipamiento de carácter público, señaladas con este destino.

c) Una vez así cuantificada la «oferta», es preciso asegurar una «demanda» potencial para la misma. Para ello se calculará el exceso de superficie de techo construible (aprovechamiento excepcional) sobre la máxima autorizada por el aprovechamiento tipo en cada superficie de suelo de ocupación en planta de la edificación privada, según cada Zona de Ordenanzas del Plan (Vid. Anexo I). Tal cuantía de la «demanda» potencial podrá oscilar alrededor de la cuantía de la «oferta», para asegurar así la existencia de mercado.

6. Sobre estas bases, vamos a tratar de describir a continuación el posible funcionamiento de las fuerzas del mercado de transferencias, partiendo de distintas hipótesis, según la forma en que se instrumente la gestión, dejando para trabajos posteriores un tratamiento teórico más formalizado del tema.

## 2. BASES ALTERNATIVAS

7. Cumplidos los requisitos mínimos anteriores, quedan todavía por definir un buen número de cuestiones antes de poder aventurar cómo operaría en la práctica el mercado de transferencias.

8. Vamos a considerar únicamente tres factores como de especial incidencia en la mecánica del mercado (vid. párrafo 75 de la Parte I):

a) El papel *activo* o *pasivo* de la Administración actuante (normalmente el Ayuntamiento) en el mercado de transferencias.

b) El carácter *obligatorio* o *voluntario* de edificar los aprovechamientos excepcionales exigidos o autorizados respectivamente, por el Plan.

c) La posibilidad de que las transferencias sean exclusivamente *intrazonales* o también *interzonales*.

9. Cada uno de estos factores genera así una doble alternativa, con unas características instrumentales claramente diferenciadas.

### 2.1. La función del Ente Local

10. Es evidente que el funcionamiento del mercado será distinto según cual sea el grado de intervención que en el mismo ejerza el órgano local de planeamiento. Dejando por ahora al margen el supuesto de una inhibición total del Ente público en el mercado, en cuyo caso éste operaría libremente con las presiones vendedoras y compradoras de oferentes y demandantes, son múltiples los grados o niveles de intervención que puede ejercer el Ente Local.

11. El *grado máximo de intervención* se produciría en el caso en que la Administración actuara como comprador único, revendiendo a continuación el volumen así adquirido a otros compradores; este supuesto de actuación claramente monopolista por parte de la Administración (toda vez que podría fijar libremente los precios de compra y venta), exigiría de ésta tanto una fuerte disponibilidad de recursos financieros, como una envidiable capacidad de gestión.

12. En un *nivel inferior* de intervención, pero disponiendo también de una capacidad de gestión importante, el Ente Local podría ejercer un papel *regulador activo* del mercado, emitiendo para los suelos de uso público, según el plan, unos «bonos» o «títulos» o «derechos» o «certificados de aprovechamiento urbanístico», similares a «acciones», en cuantía proporcional a la superficie disponible para transferir de cada solar con destino público señalado, cuyo valor de cambio se determinaría libremente en el mercado, pudiendo incluso intervenir la Administración, subsidiariamente a los particulares, como compradora de tales bonos, para evitar así una elevación excesiva de precios (caso de USA). Y alternativamente estos «títulos» servirían para tomar posesión de los terrenos de equipamiento que la Administración precise urgentemente, sin tener que esperar a las cesiones esporádicas en el mercado normal (vid. párrafo 78. Parte I).

13. Entre estos dos niveles, existen infinitas posibilidades intermedias, de las que existen interesantes experiencias prácticas en otros países. No obstante, es preciso descender a la realidad de nuestros Ayuntamientos y establecer entonces cuales son sus posibilidades «viables» de intervención.

14. Un ligero conocimiento de las Haciendas Locales de nuestros Ayuntamientos obliga a desechar de entrada la hipótesis de su papel activo como compradores, tanto únicos como complementariamente a los particulares. Pero



la penuria de los Ayuntamientos afecta no sólo a su capacidad financiera, sino también a su capacidad de gestión. Por otra parte, la emisión de «títulos» o «bonos» de volumen por parte de los Ayuntamientos chocaría con dificultades legales extraurbanísticas interpuestas por el Ministerio de Hacienda.

15. En consecuencia, de cara a la puesta en práctica de un programa de Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico, parece lo más adecuado el asumir de entrada que la función del Ayuntamiento se resumirá en proveer las bases mínimas mencionadas en el párrafo 5 anterior, sin influir activamente en la determinación de precios de las transferencias, se limitaría a dar el enterado y registrar los acuerdos ya consumados entre particulares, esto es, a escriturar a su propio nombre el terreno cedido y a constatar si el volumen acumulado por el comprador satisface el potencial de edificación excepcionalmente autorizado por el Plan, concediendo en su caso la oportuna licencia de edificación. Como función secundaria el Ayuntamiento podría desempeñar un cierto papel mediador informando a los compradores interesados en adquirir volumen de quienes son los vendedores potenciales. Y sólo en situaciones muy concretas o excepcionales, pero siempre puntuales, podría intervenir activamente regulando el mercado en un cierto sentido, vendiendo aprovechamientos de propiedad municipal, o comprando algún solar para completar la dotación de equipamiento requerido; aparte, claro es, de su capacidad expropiatoria siempre legitimada y prioritaria para obtener tales equipamientos.

## 2.2. La obligatoriedad o voluntariedad de satisfacer los aprovechamientos excepcionales

16. Las alternativas que aquí se plantean son de vital importancia, toda vez que afectan a las bases mínimas imprescindibles para que exista un mercado de transferencias.

17. En definitiva, se trata de determinar si es obligatorio agotar el máximo aprovechamiento excepcional de edificación señalado por el Plan, en cada solar concreto, según las ordenanzas, como condición previa para la concesión de la licencia de ese solar; o si, por el contrario, puede cubrirse solo el máximo aprovechamiento tipo sin más condiciones previas.

18. Si el que se edifique conforme a lo que el Plan establece como máximo aprovechamiento excepcional, queda sujeto a un acto de voluntad, será en principio menor la presión de la demanda de transferencias y menores en consecuencia las cesiones gratuitas al Ayuntamiento de parcelas destinadas a uso comunitario.

19. Sin entrar en los problemas jurídicos que puedan derivarse de la introducción de cláusulas de obligatoriedad, no hay duda de que, desde la vertiente económica, la no obligatoriedad restaría dinamismo al libre juego del mercado de las TAU al reducir la presión de la demanda, lo que podría abocar a una disminución de los precios actuales del suelo con destino público en localizaciones centrales y a un aumento sustantivo de estos solares para equipamientos en la periferia, en busca de un presunto equilibrio de precios de las áreas para equipamientos en el Suelo Urbano.

## 2.3. El ámbito espacial de las transferencias

20. Un aspecto importante a determinar para la aplicación del mecanismo de transferencias es la posibilidad

de que éstas se realicen entre parcelas comprendidas dentro del conjunto global del suelo urbano, o restringir el ámbito espacial de las transferencias a parcelas comprendidas dentro de una misma zona urbana.

21. El tema tiene importancia toda vez que incide en la flexibilidad del mercado y nos introduce de lleno en la problemática de la heterogeneidad de valoraciones, según las características locacionales de las parcelas que liberan volumen frente a las que precisan acumularlo.

22. En términos generales, puede afirmarse que el rango de variabilidad de los precios del suelo aumenta con el tamaño de las poblaciones. Si se acepta esta hipótesis, parece claro que el instrumento de las TAU en las grandes ciudades, daría lugar a transacciones interzonales muy desiguales, debido a las grandes diferencias de precios existentes entre el centro y la periferia, dentro del suelo calificado como Urbano (1). Sería aconsejable, pues, en las poblaciones de gran tamaño, limitar las transferencias de aprovechamiento a parcelas comprendidas dentro de una misma zona, respondiendo la zonificación a unos determinados criterios de semejanza de precios; o bien introducir coeficientes correctores de homogeneización que reduzcan las desigualdades precio/superficie aportada (vid. Parte I, paras 47, 49 y 54).

23. En poblaciones intermedias, del orden de 20.000 habitantes, parece en cambio que sería recomendable la libre transferencia de volúmenes entre zonas. Y ello por un doble motivo: por una parte, porque, si se adopta como válida la hipótesis anterior, las diferencias interzonales de precios son menos dispares; y por otra, porque la restricción del mercado de transferencias a un ámbito intrazonal podría fácilmente dar lugar a retenciones especulativas de suelo por parte de los vendedores, de carácter claramente oligopolístico, con la consecuente elevación de los precios.

24. Las bases alternativas expuestas en los dos últimos epígrafes podrían así resumirse en el siguiente cuadro:

### ALTERNATIVAS DE LAS TAU SEGUN AMBITO Y GRADO VINCULANTE

Ambito de las transferencias	Aprovechamiento excepcional	
	Obligatorio	Voluntario
Intrazonal	A	B
Interzonal	C	D

25. Desde la perspectiva de la eficacia del instrumento de las TAU, la argumentación arriba desarrollada nos conduciría a clasificar las alternativas, por orden de preferencia, como sigue:

- 1.º C (interzonal-obligatorio)
- 2.º A (intrazonal-obligatorio)
- 3.º D (interzonal-voluntario)
- 4.º B (intrazonal-voluntario)

26. Tal clasificación parte del supuesto de aplicación del mecanismo del aprovechamiento tipo a ciudades de tamaño medio, con una gestión de la Administración actuante limitada a una función de supervisión, sin intervenir activamente en la determinación de precios en el mercado. En el análisis que sigue, vamos a referirnos, siempre que no se indique lo contrario, a la alternativa C.

(1) Piénsese, por ejemplo, en una transferencia de volumen del barrio de Salamanca a Vallecas, con una relación de precios del suelo como mínimo de 3 a 1 en igualdad de edificabilidad.

### 3. LA DETERMINACION DE LOS PRECIOS DE TRANSFERENCIA EN EL MERCADO

27. Una vez delimitadas conceptualmente las bases mínimas y alternativas sobre las que podrían instrumentarse las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico, parece necesario esbozar cómo se determinarían los precios de las transferencias dentro del mecanismo de mercado. Para ello es preciso adoptar de entrada un conjunto de *supuestos simplificativos* que, si bien limitan el alcance del análisis, sí nos permiten aproximar lo que, a nuestro entender, constituye la piedra de toque del nuevo instrumento: ¿quién gana y quién pierde con las TAU?; o en otros términos: partiendo de la base de que las TAU suponen un beneficio para la comunidad (toda vez que se libera suelo para equipamientos sin el coste público de la expropiación), ¿en qué medida el mecanismo de mercado beneficia o perjudica a los dos restantes protagonistas particulares de la operación, es decir, a compradores y vendedores?

28. El instrumento empleado ha sido el análisis marginalista neoclásico, partiendo de la experiencia aportada por estudios teóricos desarrollados en otros países (2).

29. Las hipótesis de partida que se van a utilizar en este primer análisis son la de *homogeneidad de bienes* en el mercado, es decir, que los aprovechamientos objeto de transferencia son equivalentes, sea cual sea la localización en el Suelo Urbano, de la que procedan, e independientemente de las características de la parcela en que se acumulen; y que además se asume que las cantidades de aprovechamiento aportadas y demandadas son iguales.

30. La curva de oferta agregada de aprovechamiento transferible, CM (Coste Marginal) en los Gráficos, se configuraría como relativamente inelástica debido, tanto a la cantidad predeterminada de aprovechamiento total transferible en el mercado,  $OQ_T$  como a la distinta capacidad de espera de los vendedores para aportar al mercado sus respectivas cuotas de aprovechamiento.

31. La curva de demanda, IM (Ingreso Marginal), se determinaría a través de la agregación de las curvas de ingreso de cada comprador (3).

32. En un mercado de un bien en *competencia perfecta*, es decir, con información completa y numerosos compradores y vendedores, la teoría sugiere que el mercado no operaría hasta que el exceso de demanda fuese igual a cero, en cuyo momento un precio único regiría en todas las transacciones. Pero en un mercado en *competencia imperfecta*, en particular, cuando los compradores sean poco numerosos en relación a los vendedores, los primeros podrían identificar de entre los segundos aquellos con una mayor disposición a la venta, dispuesto a admitir bajos precios y formalizándose a estos precios reducidos. De este modo podrían irse produciendo las transacciones a lo largo de la curva de precios de oferta hasta que la última operación de transferencia se formalizase al precio  $OP_1$  en el Gráfico I.

33. Los ingresos totales procedentes de las ventas de volumen a este precio vendrían dados por el área  $OQ_1ab$ , que equivaldría a la cantidad pagada por los compradores, obteniendo estos últimos un beneficio total representado por el área  $abc$  (Gráfico I).

(2) Fundamentalmente, se ha empleado el artículo de BARRY C. FIELD y JOHN M. CONRAD: «Economic Issues in Programs of Transferable Development Rights», *Land Economics* n.º LI, Vol. 4, Noviembre 1975.

(3) Obsérvese que en el supuesto de obligatoriedad de acumulación del aprovechamiento excepcional, la curva de demanda sería más inelástica que en el supuesto de voluntariedad.

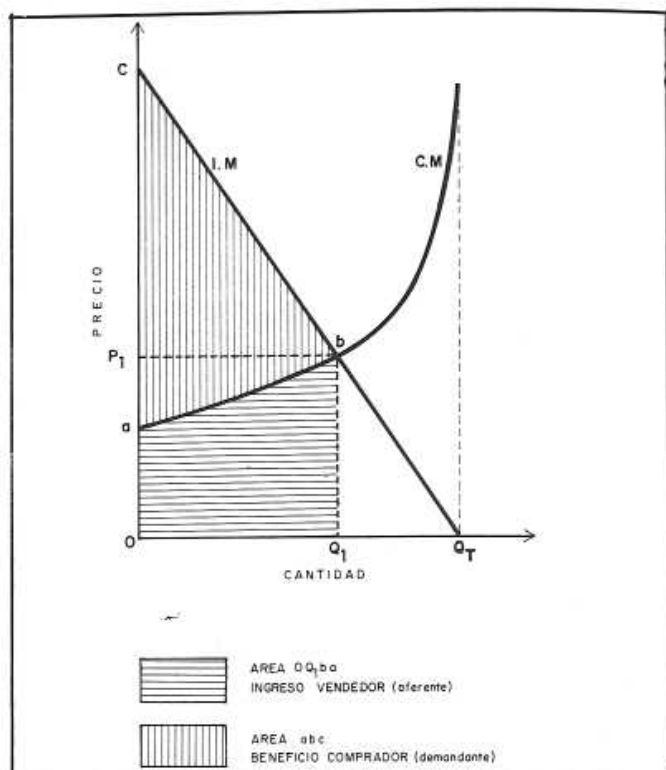


Gráfico I.  
Hipótesis de competencia imperfecta en el mercado de Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico.

34. Cabe ahora preguntarse cuáles serían los ingresos que realizarían los vendedores en el supuesto de operar el *mecanismo expropiatorio*, a un precio de expropiación  $P_2$  en el Gráfico II. Determinado este precio fijo, los vendedores percibirían el ingreso representado por el área  $OQ_2P_2d$ , evidentemente inferior a la  $OQ_1ab$  que obten-

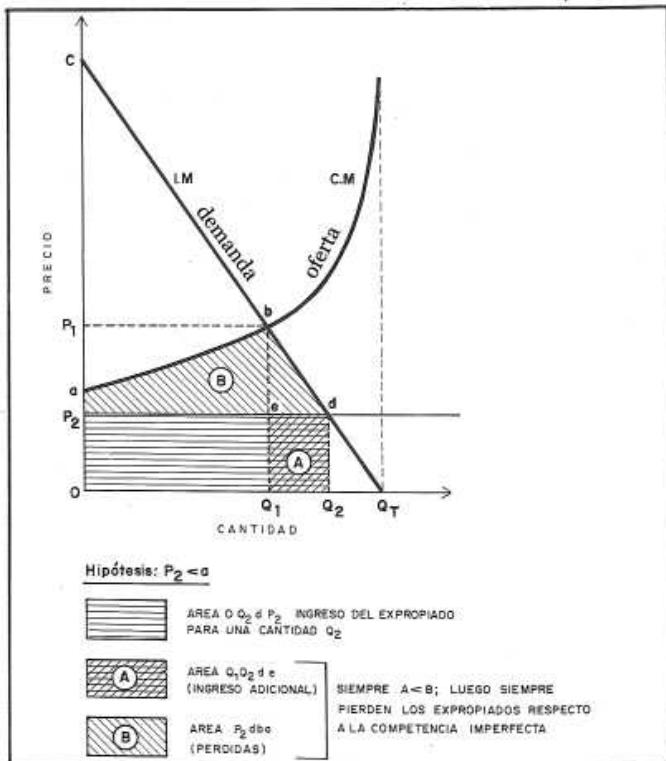


Gráfico II.  
Hipótesis de expropiación forzosa, para  $P_2$  menor que  $a$  y su comparación con la hipótesis de competencia imperfecta en el mercado de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico.



saldrían operar el mercado de transferencia, debido a la inelasticidad de la curva de demanda. A esta conclusión se llega comparando las superficies  $Q_1Q_2ed$  y  $P_2dab$  en que la primera (A) es menor que la segunda (B), (4).

35. Un ente público que actuara sobre el mercado no a través del mecanismo expropiatorio, sino regulando los precios, según el *subastador walrasiano*, únicamente autorizaría las transacciones cuando la cantidad demandada a un precio determinado igualase la cantidad ofrecida (Gráfico III). En este caso, el volumen total de transacciones seguiría siendo el mismo  $OQ_1$ , pero el ingreso total que revertiría a los vendedores sería  $OQ_1P_1b$ , con un beneficio superior en  $abP_1$  al obtenido bajo el supuesto de no intervención pública en el mercado, reduciéndose en esta misma cantidad el beneficio obtenido por los compradores, en relación a la situación anterior.

36. En definitiva, podemos llegar a la conclusión de que en un mercado con competencia imperfecta, sin una intervención como mediador del Ente público, la parte del león del beneficio revertiría a favor de los compradores; mientras que una actividad reguladora de éste conduciría a una distribución más equilibrada de beneficios. Y, en última instancia, una actuación administrativa vía expropiación sería siempre la más perjudicial para los oferentes de volumen.

(4) Con una curva de demanda inelástica, los vendedores siempre saldrían beneficiados del libre mecanismo de mercado, aún en competencia imperfecta, siempre que  $P_1 < a$ . Otra cosa sería en el supuesto de competencia imperfecta, cuando  $P_1 > P_2 > a$ ; en este caso, existiría un determinado punto entre  $P_1$  y  $a$ , en el cual, el beneficio para el vendedor sería idéntico de actuar la expropiación, al libre mecanismo del mercado en competencia imperfecta.

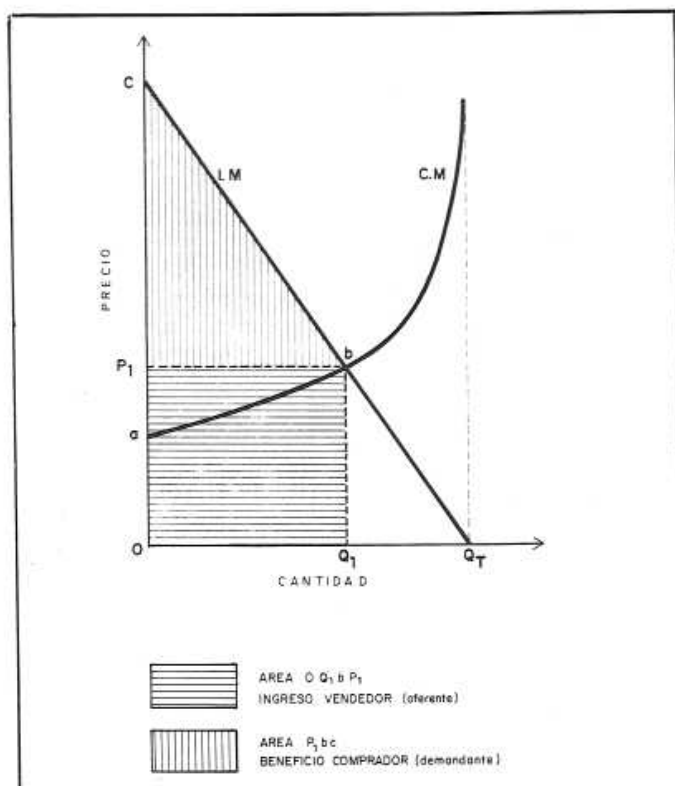


Gráfico III.

Hipótesis de competencia perfecta o intervención de la Administración como subastador walrasiano en el mercado de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico.

## ANEXO I. EJEMPLOS SIMPLIFICADOS DE CALCULO DE LAS "TRANSFERENCIAS DE APROVECHAMIENTO URBANISTICO"

### 1. Notación convencional

(En mayúsculas, siempre superficies de suelo; en minúsculas, superficies de techo construido) (Vid. CUADRO adjunto).

#### 1.1. Datos o parámetros de partida, de cada solar edificable:

$A$  = Superficie total neta del solar o de la unidad de planeamiento para Estudio de Detalle.

$K_i$  = Coeficiente de Aprovechamiento Tipo de la Zona  $i$  de Ordenanzas (en  $m^2$  techo/ $m^2$  suelo), para toda clase de suelo, cualquiera que sea su uso, destino y dominio.

$a$  = Superficie construible según el Aprovechamiento Tipo, concedido como *derecho de la propiedad*, o superficie de techo del derecho edificable, según la relación:

$$a = K_i \times A \text{ (en } m^2 \text{ construibles)}$$

$p$  = Superficie de techo construido de *proyecto*, según las Ordenanzas, suma de todas las plantas autorizadas por encima de rasante (sin descontar patios de luces, ni voladizos, y sin contar áticos). (Esta superficie sí es mayor que  $K_i \times O$ , corresponderá al *aprovechamiento excepcional* o con exceso; si es menor, al *aprovechamiento inferior* o con defecto; si es igual, será equivalente al *aprovechamiento tipo*; (vid. luego «O»).

$q_n$  = Coeficientes *correctores* convencionales de homogeneización, según los  $n$  criterios que quieran adoptarse para las transferencias interzonales y entre usos distintos.

### 1.2. Superficies de suelo obtenidas para cada caso:

$C$  = Superficie de suelo de *cesión* gratuita y obligatoria, una vez acumulado o transferido su aprovechamiento.

$D$  = Superficie *disponible* de suelo no edificable (para uso público según el plan), cuyo aprovechamiento no ha sido acumulado o transferido y susceptible de serlo; o parte segregada del solar que permanece de propiedad privada con su aprovechamiento todavía no utilizado, después de segregada la parte de cesión.

$O$  = Superficie de *ocupación* de la edificación privada en planta baja, delimitada por las alineaciones interiores de manzana, fondo edificable máximo, y/o por el edificio en todo el solar, según establezcan las Ordenanzas de cada zona y la configuración de cada parcela.

$P$  = Superficie teórica de *suelo total necesaria* para acumular la superficie de techo edificable del proyecto ( $p$ ). Puede estar en un solar o en varios discontinuos. ( $P = p/K_i$ ;  $p = K_i \times P$ ).

$R$  = Superficie del *resto* no edificable del solar, según las alineaciones señaladas por las Ordenanzas ( $R = A - O$ ).

$T_i$  = Superficie de suelo de *cesión* obligatoria necesaria para la *transferencia* de su aprovechamiento ( $t$ ) desde otro solar en la zona  $i$ , distinto de  $A$ . Cuando la transferencia se hace desde la zona  $i$  a la zona  $j$ , la superficie de cesión será:

$$T_i = \frac{K_j}{K_i} \times T_j \times q_n$$

## 2. Relaciones fundamentales para todos los casos

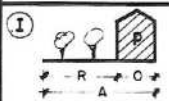
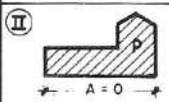
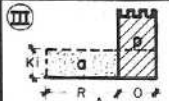
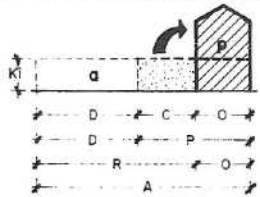
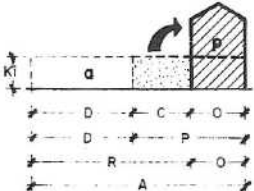
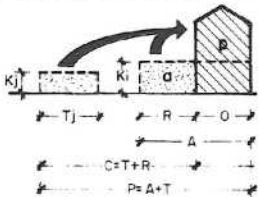
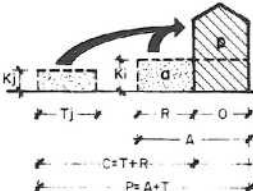
$$a = K_i \times A; p = K_i \times P$$

$$C = P - O \quad y \quad D = A - P$$

## 3. Casos posibles, según situación dimensiones, uso y dominio del solar

Se expresan, abreviadamente, con la notación convencional adoptada, en el CUADRO adjunto.

### CUADRO RESUMEN OPERATIVO DE LAS "TRANSFERENCIAS DE APROVECHAMIENTO URBANISTICO."

CASOS SEGUN LA ALTURA MAXIMA Y/O DIMENSION DEL SOLAR EDIFICABLE		RELACIONES FUNDAMENTALES DE LAS T.A.U.: $a = K_i \times A; p = K_i \times P; C = P - O$ y $D = A - P$		
		CASO 1º $p < a, P < A$	CASO 2º $p = a, P = A$	CASO 3º $p > a, P > A$
	CON JARDIN PUBLICO INTERIOR DE MANZANA. $A > 0$ (1)	$C = P - O = R - D$ $D = A - P$ , positivo (1)	$C = P - O = A - O = R$ $D = A - P = \text{cero}$ (1)	$C = P - O = R + T$ $D = A - P$ , negativo (1)
	SIN PATIO INTERIOR DE MANZANA $A = 0$ $R = \text{cero}$	$C = P - O = P - A = \frac{p-a}{K_i}$ , negativo $D = \text{positivo}$ (no transferible) (2)	$C = P - O = P - A = \frac{p-a}{K_i} = \text{cero}$ $D = A - P = \text{cero}$	$C = P - A = \frac{p-a}{K_i} = T$ $D = \text{negativo}$
	EDIFICIO A CONSERVAR O PARA TRANSFERIR SU APROVECHAMIENTO TIPO O EXCEPCIONAL.	En todos los casos: $C = A$ (más el valor Q pts del edificio p). Si el edificio en ruina, $Q = \text{cero}$ La transferencia de i a j, tendrá en i un valor: $T_i = \begin{cases} A \times K_i \times q_n = a \times q_n & (\text{si el edificio está en ruina; } Q = \text{cero}) \\ (R+P) K_i \times q_n & (\text{como incentivo aprovechmt. superior al tipo}) \end{cases}$		
	SEÑALADO EN PLAN K (medio) fijado	$a = K \times A = p; A = P; C = P - O = A - O = R; D = \text{cero}$		
	VOLUNTARIO $K_i$ de la Zona i	Hipótesis 1: Si no afecta aprovechamiento excepcional: $a = K_i \times A = p; A = P; C = P - O = A - O = R$ Hipótesis 2: Si está afectado por aprov. excep.: $p > a, P > A, a = K_i \times A < p; C = P - O = R + T$ (1)		
ESQUEMAS INTERPRETATIVOS DE CADA CASO (en situac.I)  [En caso de transferencia interzonal desde la zona j a la zona i:  $\text{Si } K_i \neq K_j; T_j = \frac{K_i}{K_j} \times T_i \times q_n$ ]				
notas: (1): En situación I, si R es verde privado, particular o mancomunado, $C = P - O = T$ , debiendo transferir el aprovechamiento de otro solar de cesión (2): El valor de $a - p$ , puede ser o indemnizable por el Ayunto., o permitiendo aumentar p hasta que $p = a$				

## ANEXO II

### ALGUNOS DATOS SOBRE LA EXPERIENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS DE APROVECHAMIENTO URBANISTICO

1. La experiencia de la aplicación de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico se ha centrado en los siguientes planes municipales de la provincia de Alicante:

Municipio	Población	Tipo planeamiento	Aprobación C. P. U.
Petrel	20.000 hab.	Normas subsidiar.	30-III-77
Elda	50.000 hab.	Normas subsidiar.	30-IX-77
Ibi	18.000 hab.	Normas subsidiar.	30-IX-77
Campello	7.000 hab.	Plan general	28-XII-78

2. Además, las TAU están propuestas en estos momentos en los Ayuntamientos de los Planes Generales de Elda y Petrel; en las propuestas definitivas de los Planes Generales de Pinoso y Bañeres; y en los Avances de las Normas Subsidiarias de Bigastro y Jacarilla, todos también en la provincia de Alicante (\*).

3. Las diferencias de aplicación de las TAU, según el ámbito de transferencias y el grado de vinculación del

aprovechamiento excepcional, se recoge en el siguiente cuadro (vid. Parte III, párrafo 24).

4. Las respectivas zonas de equipamiento y espacios libres cedidas gratuitamente y libres de cargas a los Ayuntamientos respectivos, a título de ejemplo, durante un año aproximados respectivamente, de práctica, y teniendo en cuenta el período de crisis para la construcción que ha sido 1978, y la prevención inicial con que se acogieron las TAU,

Ambito de aplicación	Aprovechamiento excepcional	
	Obligatorio	Voluntario
Intrazonal	Petrel (*)	—
Interzonal	Ibi (Petrel)	Elda, Campello

(\*) El director de los Planes de Elda y Petrel (en colaboración con T.C.R.) y de los de Ibi, Bigastro y Jacarilla es Javier García-Bellido; y de los planes de Campello, Pinoso y Bañeres, José Ramón Navarro.

(\*) La C.P.U. acaba de aprobar (30-XII-78) la ampliación interzonal de Petrel, a la vista de las limitaciones que ha mostrado el ámbito intrazonal.



se desglosa en el cuadro siguiente, junto con el valor de mercado aproximado que tales superficies hubieran costado al Ayuntamiento si hubieran tenido que ser expropiadas, y en relación porcentual con el presupuesto municipal ordinario de 1978 de los respectivos Ayuntamientos:

Operación	Petrel	Ibi	Elda
1.	140,03	1.656,35	224,32
2.	580,—	1.553,32	85,29
3.	638,38	414,30	577,92
4.	497,25	1.149,50	5.600,11
5.	505,64	1.067,92	—
6.	315,65	3.255,15	—
7.	692,50	468,20	—
8.	143,60	357,58	—
9.	392,—	1.810,—	—
10. (Est. Det.)	4.000,—	—	—
11. (Est. Det.)	1.500,—	—	—
12.	1.000,—	—	—
<b>Totales m<sup>2</sup></b>	<b>10.405,0</b>	<b>11.732,32</b>	<b>6.487,64</b>
<b>Valor mercado (expropiación) (Ptas.)</b>	<b>60.000.000</b>	<b>46.000.000</b>	<b>25.000.000</b>
<b>Presupuesto municipal ordinario 1978 (Ptas.)</b>	<b>97.000.000</b>	<b>87.000.000</b>	<b>337.000.000</b>
<b>% del valor de las cesiones sobre PMO</b>	<b>61 %</b>	<b>52 %</b>	<b>7 % (*)</b>

5. *El potencial económico de formación del patrimonio municipal del suelo* que las TAU encierran, se pone en evidencia comparando que, por ejemplo, en Petrel, con un total de 44 licencias de obras concedidas en Suelo Urbano desde que se aprobaron las Normas, *tan solo doce licencias* (es decir el 20 % de las totales), han aportado gratuita y supletoriamente un patrimonio municipal «en especie», cuyo valor estimado de mercado es el 60% del Presupuesto Municipal Ordinario. Si los ingresos totales por tasas municipales de obras (2,5 % del presupuesto de cada obra) durante el mismo período ascendió a 5.994.000,— ptas., ésto sólo constituye un 6 % del mismo Presupuesto Ordinario. Teniendo presente que la capacidad legal de amortización del endeudamiento de las Corporaciones Locales no puede exceder del 25 % del Presupuesto Municipal, se advertirá la relevancia de las TAU para la formación supletoria de capital del patrimonio municipal para equipamientos públicos, que de otro modo jamás hubieran ni soñado. (No debe olvidarse que en estos municipios inicialmente se han introducido las TAU de modo que afectasen a un escaso número de demandantes, como se dice en el párrafo 64, Parte I).

6. En la *valoración económica* de las transacciones mediante las TAU deben diferenciarse los siguientes valores:

- Valor escriturado del terreno en la cesión notarial.
- Valor real pactado entre compradores y vendedores de zonas de equipamiento para cesión.
- Valor en el mercado de solares si el terreno de cesión hubiera sido edificable y/o expropiado.

(\*) Este Presupuesto de 1978 fue aprobado en Diciembre de ese año, por lo que el realmente vigente durante 1978 fue el mismo de 1977 que ascendió a 180.000.000 ptas.; con lo cual el porcentaje de las cesiones ascendería a un 13 % en lugar del 7 % consignado.

7. Por los datos recogidos en el vagoroso e imperfecto mercado de suelo, con respecto a las transacciones realizadas con motivo de las TAU, se ha podido observar:

— El precio que consta en las escrituras es totalmente *aleatorio*, como es sabido, y no guarda relación con los valores reales.

— El precio real pactado entre los vendedores propietarios de suelo de cesión y los constructores que lo demandan, viene a oscilar, por ahora, entre la *mitad* del precio expectante del mercado de solares edificables contiguos, y ser *igual* a éste, según la localización urbana relativa de donde proceda y a donde vaya el aprovechamiento transferido.

8. La *diferente localización* del suelo de cesión, contrariamente a lo que la teoría de una competencia perfecta sugiere, ha ocasionado que las transferencias con origen/destino en las zonas centrales más caras se realicen a mitad de precio que el del mercado de solares. Sin embargo, las que tienen origen en la periferia, se realizan al mismo precio que los solares en esta zona, con independencia, por ahora, del destino espacial urbano del aprovechamiento transferido.

9. Respecto al *comportamiento del mercado* general de transferencias debe hacerse observar que inicialmente está siendo muy desigual. Al principio transcurrieron varios meses sin ninguna operación edificatoria con arreglo a las TAU, en espera de entender su mecanismo, tantear sus posibilidades, incluso por las dudas de la legalidad de los planes que las contenían. Poco a poco la experiencia de algunos «pioneros» ha movilizó el estado general, y actualmente puede decirse que tiende a utilizarse con normalidad.

10. Consecuentemente se han apreciado diferencias en el *comportamiento de la oferta* entre quienes desde el principio se fijaron unos precios de oferta del suelo de cesión excesivamente altos y no están dispuestos a bajarlos, y quienes inicialmente depreciaron su mercancía por escepticismo y, según han ido vendiendo, han ido subiendo. De momento, en Petrel, por ejemplo, se observa tendencia a un cierto equilibrio en los precios de la oferta en las últimas transacciones que se aproximan a una estabilidad del precio, conforme sugiere la teoría de una más perfecta competencia.

11. Este equilibrio ha permitido, también en Petrel, que el Ayuntamiento, además, *comprase libremente* en el mercado una parcela completa de 7.000 m.<sup>2</sup> para construcciones escolares, en una zona señalada por el plan como equipamiento comunitario, al costo de 1.000 ptas./m.<sup>2</sup>, que otras transacciones mediante las TAU han ido fijando para este suelo de cesión obligatoria, cuando en el mercado de solares anterior hubiera costado 3.000 ptas./m.<sup>2</sup>, como le acababan de cobrar a Elda con el mismo fin. Aquí se pone en evidencia el papel antiespeculativo y estabilizador de los precios del suelo de cesión que las TAU han jugado, permitiendo entrar al Ayuntamiento en mejores condiciones económicas en el mercado de suelo para la formación de su patrimonio municipal con fines no lucrativos. (Esta *política complementaria* de la Corporación municipal subsana notablemente los inconvenientes señalados en los párrafos 77 y 78 de la Parte I de este trabajo, que gracias a las TAU ha permitido poner a su alcance en una sola operación un 70 % más del total del suelo obtenido fraccionadamente mediante éstas (vid. para. 4 precedentes), con un ahorro sustancial de 2/3 de lo que le habría costado estos 7.000 m.<sup>2</sup> antes, conforme a los estímulos señalados en los párrafos 71, 81 y 82 de la Parte I).