

LAS COMPENSACIONES DE APROVECHAMIENTO: RIESGOS Y LIMITACIONES

M. Herce Vallejo*

SOBRE EL APROVECHAMIENTO MEDIO Y LA CONSECUION DE SUELO

La Ley del Suelo de 1975 introdujo un nuevo instrumento con intención homogeneizadora de los beneficios concedidos por el planeamiento a todas las fincas clasificadas con el régimen jurídico de suelo urbanizable programado. Definiría, en teoría, un "ius edificandi" en ese suelo, con independencia de la calificación que le otorgare el Plan, e incluso de la ubicación de la propiedad. Este instrumento, centralizador de bastantes estériles polémicas en los últimos años, es el denominado "aprovechamiento medio" (1).

No pretendo entrar en una discusión de fondo sobre si es posible la pretendida homogeneización de las plusvalías concedidas por el Planeamiento General. Ahora bien, sí creo oportuno señalar someramente algunos hechos que, paradójicamente, por obvios, no han sido normalmente contem-

plados. En primer lugar, no puede pretenderse que la "igualdad" alcance tan sólo a la propiedad del suelo, cuando en el crecimiento urbano han sido otros los agentes y factores que han colaborado a la procedencia de esas plusvalías que se pretenden repartir. En segundo lugar, el crecimiento urbano genera economías externas en cada punto de la ciudad, mutables en el tiempo y a veces como resultado del propio planeamiento, confiriendo rentas de posición no siempre comparables, tanto por la heterogeneidad de su origen como de su coincidencia en el tiempo; pretender desconocer este hecho, o solventarlo por la simple aplicación de unos coeficientes homogeneizadores fijados arbitrariamente "a priori" es querer desconocer el juego elástico y dialéctico de la localización de las actividades sobre el espacio (2).

En tercer lugar, la acumulación de capitales que significa la producción de suelo urbano ha sido la esencia del crecimiento especulativo de nuestras ciudades, precisamente en base a las desigualdades que contienen el planeamiento y las acciones urbanizadoras; caer en la utopía de la corrección del sistema mediante un mero mecanismo de

(1) De entre los abundantes comentarios sobre el A.M. me interesa destacar por su coherencia con el espíritu y letra de la Ley la obra de Santos Díez: "El aprovechamiento medio como instrumento de gestión urbanística". MOPU, 1978.

*Ingeniero de Caminos; Urbanista.

(2) Una profunda reflexión sobre el tema puede hallarse en Campos Venutti o en los primitivos intentos cuantificadores de Wingo y Alonso.

corrección técnica es, cuanto menos, de una imperdonable ingenuidad.

En un premonitorio y lúcido artículo publicado en Ciudad y Territorio en 1974, J. A. Solans afirmaba que...“el Plan General sólo determina un tablero de juego y unas reglas, en el que no se conoce con precisión, ni en su totalidad, cuando se efectuarán las ‘tiradas’ —simplificadamente, los Planes Parciales y las intervenciones de la Administración Pública—”. El citado artículo, resumen, en parte, de la polémica actitud que el autor adoptó en la gestión de la Ley de Reforma, denuncia demoleidamente la gratuidad conceptual, y, lo que es más grave, la imposibilidad práctica de lo que ya denomina el espíritu de “reparcelación universal” (volveré más adelante sobre esta acertada denominación).

La práctica de la aplicación de aprovechamiento medio, mensurable a través de las propuestas contenidas en las adaptaciones de planeamiento general a la nueva ley y en la gestión urbanística desde 1976, ha mostrado las limitaciones de dicho instrumento. Las compensaciones interpoligonales, sencillamente, no se han ni planteado; las dificultades de resolución ya tradicionales de la reparcelación poligonal en desarrollo de un Plan Parcial se incrementarán hasta la paralización de aumentarse el cupo de beneficiarios copropietarios externos al sector y de sus derechos expectantes, corregidos por unos coeficientes no siempre justificables, ni, en modo alguno, asumidos por la propiedad. Por ello los redactores de Planes Generales hemos jugado, las más de las veces burdamente, con la justificación de los límites de sector y sus coeficientes correctores buscando la igualdad de aprovechamiento medio de todos los sectores (3). El aprovechamiento medio ha servido por tanto para la consecución en algunos casos de suelo para sistemas generales, incluidos en el sector en proporción a la edificabilidad concedida, y para la devolución a la Administración del 10 por 100 del aprovechamiento concedido por el Plan; pero, aún y con esta simplificación, en la práctica, las pocas reparcelaciones iniciadas en base a criterios de aprovechamiento tan sólo han significado la desaparición de los criterios de valor del reglamento de reparcelación y la fijación de las cuotas de reparto, en base a la superficie aportada, criterio difícil de asumir por la propiedad afectada por las dispares rentas de posición en presencia. Incluso la cesión del 10 por 100 del aprovechamiento, en base a una interpretación excesivamente amplia de lo dispuesto en el artículo 125 de la Ley del Suelo, se está trastocando en compensaciones en metálico o en urbanización, las más de las veces desproporcionadas, por defecto, con la plusvalía generada, en una triste conjugación de las premuras e insuficiencias económicas de las Haciendas Locales y las reticencias actuales de la promoción a producir suelo. Fenómeno, este último, que reintroduce un modo de hacer urbanismo basado en el pacto (el

(3) Sobre la aplicabilidad del aprovechamiento medio y su cálculo en el Plan General es revelador contemplar las “simplificaciones” propuestas, en aras de la agilidad de gestión, en el libro de J. Esteban: “Elements d’Ordenació Urbana” (COAC, 1980), y de Brau-Herce-Tarragó: “Manual Municipal de Urbanismo” (CEUMT 1980).

“cambalache”), tan frecuente en la Administración anterior, y tan peligroso en cuanto a pérdida de perspectiva sobre los objetivos urbanísticos, que “nada tienen que ver, a priori, con la ‘concesión de la edificabilidad’” (4).

Sobre las transferencias de aprovechamiento urbanístico

Perdóneseme esta larga introducción que no tiene por objeto la institución del aprovechamiento medio, sino que lo que pretende es traer a colación la relativa inoperancia de los instrumentos de reparto de cargas y beneficios, y de recuperación de plusvalías que prevé nuestra legislación, máxime cuando este espíritu de “reparcelación universal” parece haber impregnado la teoría urbanística mediante su extrapolación al suelo urbano. La aplicación de las compensaciones de aprovechamiento en el suelo urbano, amparadas en la reparcelación discontinua prevista en el artículo 78 del Reglamento de Gestión, y que en su origen se encuentran en la propuesta de las TAU en los Planes Generales de PETREL (1977), ELDA (1978), IBI y CAMPELLO (1979) comienza a extenderse en forma masiva en el planeamiento español (5). En el señalamiento de lo que, a mi juicio, constituyen las limitaciones y riesgos de este instrumento, y en el peligro que suponen de desviar la atención de los instrumentos precisos para una más ágil y democrática gestión urbanística radica la intención de esta ponencia.

En el artículo de Solans, que tantas veces traeré a colación, se señalan las dificultades que la pretendida “reparcelación universal” aplicada tan sólo en los supuestos previstos por la Ley de Reforma significará para el desarrollo del suelo urbanizable (6), y el cómo este espíritu de búsqueda de “piedras filosofales” puede entorpecer la labor de resolución de los problemas locales y la resolución de déficits urbanísticos. Pues bien, como si aquel artículo se tratara de una promonición, en otro artículo de Ciudad y Territorio (7) García Bellido señala: ...“la reparcelación de los derechos de edificación, generalizado potencialmente a todo el suelo urbano como son las TAU es llevar a sus últimas consecuencias la reparcelación universal, que se ha

(4) Lo que en analogía a lo que señala J. A. Solans al hablar de la sistemática oposición de la propiedad al destino de suelo para uso colectivos y las insuficiencias de la reparcelación deja “en entredicho los principios de autoridad, racionalidad e independencia del planeamiento urbanístico español; en especial, respecto a los propietarios del suelo rústico o urbano, que poseen sus terrenos en sectores necesitados por la renovación y la transformación urbana” (Ciudad y Territorio, 3/74).

(5) Véase el Avance del Plan de Madrid o las recomendaciones de planeamiento de la Junta de Andalucía (1981).

(6) “El procedimiento fijado por la Ley en materia de coeficientes y valoraciones, al desarrollar la distribución de beneficios y cargas, según regímenes urbanísticos, es discriminatorio e injusto. Favorece la edificación de suelos rústicos no programados respecto a los urbanos, y de éstos —¡oh paradoja!— sobre los urbanizables programados, los que deberían soportar el peso del desarrollo urbano y el cumplimiento del planeamiento” (J. A. Solans, artículo citado).

(7) Transferencias del aprovechamiento urbanístico. García Bellido, Enríquez de Salamanca y X. Rusinés (Ciudad y Territorio, 3/79).

valorado como la única manera de repartir entre todos los propietarios los beneficios y cargas del planeamiento"... atribuyendo a este mecanismo un cierto carácter de aquella "piedra filosofal" anunciada: "Esta tenderá a disuadir (?) las compras masivas oligopolistas de suelo urbano de cesión obligatoria y su retención especulativa..."

Entrando pues de lleno en el tema objeto de esta reflexión pretendo aportar algunos datos sobre los constreñimientos, y no facilidades, que a la gestión urbanística aportan las transferencias de aprovechamiento en suelo urbano (en la forma de regulación que suponen las TAU o en las variantes que se van introduciendo en diversos ejercicios de planeamiento general), las rigideces que cabe suponerse se derivarán de su aplicación masiva al mercado del suelo, y los riesgos conceptuales que supone para el urbanismo español continuar por ese camino.

De entrada, he de dejar claro que no pretendo una discusión "legalista" de las TAU. Las leyes son un marco de actuación sometido constantemente a rodaje, como nos muestran las sentencias del Tribunal Supremo, y el sentido de las interpretaciones va consolidándose en la dirección de la práctica reiterada. Incluso, ante el importante cambio político que acaba de experimentar nuestra nación, es de esperar que se avance positivamente en la legislación urbanística (8). No obstante, no estaría de más tener presente la posible interpretación desviada que respecto a nuestro instrumento reparcelatorio suponen las TAU (9), y que puede añadir riesgos supletorios a la ya difícil aprobación y firmeza de muchos planes generales. Como han señalado diversos autores (10) la institución reparceladora en su vertiente de mecanismo de distribución de cargas y beneficios hace recaer el reparto de cargas (urbanización y suelo) sobre "todas" las propiedades afectadas en proporción al beneficio a obtener; por contra, las transferencias de aprovechamiento tienen por objeto hacer recaer las cesiones de suelo en su totalidad, sólo sobre aquellas propiedades que exceden del aprovechamiento tipo o promedio (un simple cálculo matemático nuestra cómo la repercusión de las cesiones de suelo se incrementan enormemente al tomar como dividiendo la sumas de unidades que exceden de la media y no la totalidad de unidades del conjunto afectado); no puede aducirse al respecto que el polígono de reparcelación se limite a la propiedad con exceso de edificabilidad y al suelo a ceder, por cuanto toda la filosofía de reparto de cargas en nuestra legislación descansa sobre la repercusión de las mismas a los directamente beneficiados por la acción urbanizadora, que se supone, en primer lugar, son las propiedades colindantes al espacio destinado a dotación colectiva. A pesar de todo, no es este aspecto legal el que quiero destacar; por el contrario, con independen-

cia de mi escepticismo sobre la operatividad del instrumento analizado, abogo por una interpretación progresista de la Ley en la búsqueda de nuevos instrumentos de actuación.

Son varios los aspectos que sobre la operatividad y por tanto la conveniencia de las transferencias y compensaciones de aprovechamiento en suelo urbano en los que conviene reflexionar.

En primer lugar, su alcance, la posibilidad de establecerlo como mecanismo generalizado de consecución de espacios. Quien ha efectuado reparcelaciones sabe de la necesidad de tener presentes no sólo las desigualdades de calificación, sino también las que emanan de la ordenación concreta de los volúmenes de edificación e incluso de las necesidades de la acción urbanizadora (11). Pues bien, ¿es posible desde el Plan General llegar a ese grado de detalle en "todos y cada uno" de los espacios del suelo urbano? Como máximo, el Plan General fijará tipo edificatorios, índices de edificabilidad y afectaciones de suelo; pero la gestión del planeamiento lo muestra, la concreción exacta de la edificabilidad depende de cada caso y obliga a su concreción en Estudio de Detalle y en muchos casos en la propia licencia (12). El tipo de planes generales que comienzan a producirse (13) intenta conciliar una definición de "ordenaciones" (zonas de regulación mediante ordenanzas), con la programación de "procesos" urbanos de transformación o rehabilitación (para los que se han de garantizar las premisas de partida y pautas de desarrollo), y con la definición de "acciones" concretas de intervención (que requieren el grado de detalle de la proyectación) (14); ¿puede un tipo de planes de este estilo pretender prefijar o hacer viable desde el Plan General las reparcelaciones que precisan (aun por la vía de la "voluntariedad") las compensaciones de aprovechamiento?

Objetan los autores del artículo presentación de las TAU citado (15) que no es posible reparcelar en "polígonos o unidades de actuación en suelos urbanos" salvo que se trate de suelos no consolidado (y, forzosamente, se ha de estar de acuerdo con ellos en este punto) y que las "actuaciones

(11) Como muestra baste conocer que en las Jornadas de Urbanismo de la Asociación Nacional de Promotores de Suelo y Urbanizadores (ANPSU), celebradas en Barcelona en 1980, hubo una cierta unanimidad en aceptar que no es posible la reparcelación ni el proyecto de compensación entre varios propietarios sin disponerse simultáneamente de la ordenación de volúmenes, la parcelación en caso de "ciudades jardín", y cuando menos un anteproyecto fiable de urbanización. Son ya varios los ayuntamientos que practican la inclusión en los Planes Parciales de iniciativa pública de ambos documentos, como requisito para la reparcelación y ocupación de los sistemas. Véase al respecto los alegatos a tenor de la simultaneidad contenidos en el Manual Municipal de Urbanismo (CEUMT, 1980).

(12) Señala también Solans en el artículo citado: "En el planeamiento físico se dan dos momentos distintos de distribución de desigualdades: uno, en el planeamiento: el Plan General; y otro, en la ordenación de la urbanización y de los volúmenes de edificación".

(13) Véase el Avance del Plan General de Madrid como muestra.

(14) Solá Morales ha planteado la necesidad de que un Plan General se plantee como "una estrategia abierta, a la vez de normas globales y de actuaciones concretas, de intervenciones a largo y corto plazo. Ni un Plan director, ni un Plan-proyecto, sino más bien un Plan soporte". (Comentarios al Plan Madrid. Arquitectura marzo-abril, 1982).

(15) Véase nota 7.

(8) El artículo de García Bellido, Enríquez y Rusinés citado señala honestamente: "Si la revolución legislativa que pudiere producirse hiciera innecesario el artificio que aquí se expone, por resolver mejor los problemas que éste quiere reducir, nuestra satisfacción sería mucho mayor".

(9) A pesar de ello, la sentencia del T.S. (22-6-81) al respecto refuerza el carácter legal de las TAU.

(10) Véase, por ejemplo, Carceller: "La reparcelación en el texto refundido de la Ley del Suelo". "RDU, nº 51/1977".

aisladas" no permiten la cesión gratuita de los suelos de sistemas (cabrán, por contra, aquí más matizaciones al respecto). Pero, descalificando sin más la expropiación, proponen como mecanismo tipo la "avenencia" entre propietarios de suelos calificados de sistemas y propietarios con exceso de edificabilidad, en base a repartirse ésta y ceder el sistema al ayuntamiento. Una operación así requerirá de la fijación previa de los volúmenes edificables y de las condiciones de urbanización de ambos tipos de espacios; situación que puede ser conocida desde el Plan General en algunos casos, pero que es de suponer lo sea en pocos.

Enlazando con este aspecto, querría detenerme someramente en una descripción, un modo de comportamiento de la promoción tradicional en el Levante y Cataluña y que puede aportar datos al respecto: la denominada "permuta". Mediante este sistema un constructor ofrece al propietario de un solar llevar a cabo la edificación ofreciendo, en contraprestación, una parte de la edificabilidad producida (entre un 20 y un 30 por 100 de la misma, según casos). Este modo de adquisición de suelo permite eludir la inmovilización de capital que requeriría en otros casos y la discusión sobre el precio del suelo, toda vez que se ofrece en "edificación" (producto final) en la misma posición urbana; por otro lado, facilita al propietario una actividad (la construcción) que le es normalmente ajena. Pues bien, el sistema ha comenzado a entrar en crisis en la medida que se han reducido las edificabilidades (y, por tanto, el margen de beneficio) y en el momento en que se han actualizado las plusvalías sobre el suelo (reduciendo también el margen de beneficio). En este contexto ¿se puede suponer que funcionará una "permuta" en la que el suelo hubiera sido, previamente, calificado de sistema, estuviera en posición muy dispar respecto a la concreción de la edificación, las cargas de urbanización se doblaran y la licencia no estuviera concedida (concretando la edificación) antes de la avenencia? En el contexto que conozco la respuesta sólo podría ser positiva si la edificabilidad fuera mucha, o si el terreno a ceder no tuviera ningún valor posicional, ni hubiera acumulado plusvalías, ya liquidadas con anterioridad (16); y no es este el supuesto para el que se prevén las TAU.

Dudo, pues, que sean muchas las operaciones en que "voluntariamente" (es este el supuesto del art. 78 del Reglamento de Gestión) los propietarios convengan entre ellos este repartimiento de cargas y edificabilidades. Los propietarios de solares a los que el Plan asigne edificabilidades excepcionales buscarán (de hacerlo) adquirir terrenos calificados de sistemas al precio más asequible posible (en situaciones marginales, por tanto), o bien ofrecerán terrenos que ya eran de su propiedad, siempre que ello no suponga una repercusión excesiva sobre la promoción; los propietarios de terrenos afectados por sistemas requerirán constantemente (de no darse por vencidos, previamente) a la Administración para que presione la edificación a los solares donde podrán tener compensación; ésta, a su vez,

(16) No se olvide que en el suelo urbano las plusvalías se suelen haber producido en la primera transmisión, en el paso de rústico a urbano, y que pueden haber mediado transmisiones posteriores que no incrementen sustancialmente esta plusvalía.

de querer agilizar el procedimiento habrá de recurrir al "nada ágil" funcionamiento del Registro Municipal de Solares si pretende forzar la edificación, y de resultas, obtener las previstas cesiones de suelo (17). Nada se ha añadido, pues, de ventaja sobre la reparcelación, ya de por sí nada fácil.

Sobre la operatividad de las compensaciones

Y este panorama, nada favorable para la aplicabilidad del instrumento citado, me sitúa con un escepticismo mayor cuando lo que se pretende sumar y compensar son cosas heterogéneas no comparables urbanísticamente: multitud de usos, situaciones físicas, valores de cambio del suelo dispares, agentes profesionales de la promoción y pasivos propietarios del suelo, intereses públicos de premura y necesidad social con intereses privados de oportunidad y coyuntura. La reparcelación tuvo su origen urbanístico en la actuación urbanística por polígonos, en los que la calificación del suelo y la situación era homogénea, en los que se da una solidaridad entre los propietarios, durante el período de transformación del suelo, en aras a un beneficio común, simultaneable y repartible (18).

Planteo, pues, la imposibilidad práctica, por lo general, de las transferencias o compensaciones voluntarias de aprovechamiento. Veamos ahora sus resultados, de ser viable. Señala, nuevamente, Solans: "un análisis del desarrollo urbanístico reciente de nuestras ciudades nos mostraría cómo ningún elemento urbano de los denominados de elevado coste se ha obtenido por reparcelación. Incluso me atrevería a decir, con excepciones ejemplares, que la amenaza de poder ser invocados en todo momento ha impedido que se utilizase la reparcelación de modo efectivo para ejecutar la dotación, urbanización y cesión de los suelos en las zonas. Si la reparcelación sirviera para urbanizar localmente y dotar en proporción adecuada a la intensidad y tipo de uso de cada una de las zonas, tendríamos como mínimo algo resuelto "en los suelos de reserva urbana". La verdad es que hoy por hoy no llegamos ni a eso" (19). Y creo no equivocarme si añado que tras seis años de aplicación del instrumento del aprovechamiento medio (con planes adaptados ya en 1976 como el del Área Metropolitana de Barcelona, el de la comarca de Sabadell, el de Mataró, etc.) tampoco han sido importantes, por sí mismos, los espacios de dotaciones obtenidas por este instrumento. ¿Puede vaticinarse lo contrario cuando la situación de partida es más difícil y menores los márgenes de plusvalía a repartir? (20).

(17) En el artículo de García Bellido, Enríquez y Rusínés se afirma que "...la retención especulativa del suelo calificado como de uso público en el Plan incide negativamente en los promotores que tengan aprovechamiento excepcional, y moverá al enfrentamiento con los usuarios que no puedan obtener en condiciones las dotaciones de equipamientos garantizados por el Plan. De este modo, se pone aún más claramente de relieve el papel negativo que los propietarios especuladores del suelo juegan en la producción de la ciudad, enfrentándose a los industriales de la construcción y a los usuarios" (sic).

(18) Delgado Iribarren: "Fundamento y defensa de la Reparcelación". (Ciudad y Territorio, 31/74).

(19) Artículo citado en nota 4.

El tamaño medio de las promociones inmobiliarias ha disminuido sustancialmente en los últimos años como consecuencia de la adaptación de las pautas de comportamiento del capital inmobiliario a la crisis económica. Son excepcionales las promociones privadas de más de 50 viviendas en suelo urbano (como ejemplo, requerirían un solar de 40 metros de fachada y 20 de profundidad edificable, y ocho plantas, supuesto éste no fácilmente contemplable en los nuevos planes); aun y así, salvo situaciones excepcionales de posición urbana, no es esperable que la repercusión de suelo urbanizado supere el 30 por 100 de los costes totales de la promoción; pues bien, sólo en este supuesto excepcional pueden pretenderse aportaciones de suelo por cesión de alrededor de 1 hectárea de extensión, siempre que los costes de urbanización se limiten al vial perimetral y el valor del suelo no supere las 3.000 ptas./m². ¿Cuál puede ser la aportación del resto de operaciones? Y si los tamaños de cesión compensados son pequeños, dispersos en el territorio y no simultáneas en el tiempo, no es esperable una alta rentabilidad social de su aplicación (21).

Para obviar esta dependencia de la cesión de la libre disposición de los propietarios del suelo edificable y del de cesión, y de su avenencia, se proponen fórmulas de intervención de la Administración actuante en forma de emitir "certificados" que compensen de la ocupación de suelo con destino público (22). Dudo, creo que fundamentalmente, que los particulares acepten (único supuesto posible en nuestra legislación de expropiación) de buen grado el pago en "especies" (edificabilidad futura posible) en solares que todavía no son (ni presumiblemente serán) de la Administración actuante; desconocer este hecho es engañarse sobre las limitaciones del instrumento expropiatorio en nuestra legislación y sobre la disponibilidad de la propiedad del suelo afectada por sistemas de uso público a ser expropiada.

En defensa de la adquisición de suelo

En las dificultades prácticas de colaborar a la pronta obtención de suelo se ha topado con la limitación fundamental en el uso de las compensaciones o transferencias de aprovechamiento en el suelo urbano, y se ha topado simultáneamente en la argumentación con el instrumento tradicional de obtención de suelo en este ámbito: la expropia-

(20) Tampoco han sido grandes los logros de las TAU en los planes generales; G. Bellido señala 3,5 Has en Ibi y Petrel (CEUMT, nº 44).

(21) Los propios autores de la primera regulación de las TAU reconocen en el artículo citado que: "El sistema es, sin embargo, fraccional, discontinuo y esporádico, espacial y temporalmente. Su dependencia del libre juego de los particulares... encierra su mayor servidumbre..."

(22) "El Ente Local puede ejercer un papel regulador activo del mercado, emitiendo para los suelos de uso público unos 'bonos' o 'títulos' o 'certificados de aprovechamiento urbanístico', similares a acciones, en cuantía proporcional a la superficie disponible para transferir de cada solar con destino público... Alternativamente, estos títulos servirían para tomar posición de los terrenos de equipamientos que la Administración precisa urgentemente, sin tener que esperar a las cesiones esporádicas en el mercado normal". Extraído del artículo citado en nota 7.

ción. Los ayuntamientos que están llevando a cabo una gestión urbanística positiva saben que en este momento es posible adquirir suelo por mutuo acuerdo en condiciones ventajosas (23), saben igualmente que el procedimiento de tasación conjunta (cuando afecta al desarrollo de polígonos de actuación y no a la consecución aislada de sistemas) ha facilitado las avenencias ante la posible pronta ocupación de los terrenos, y saben también que la actuación por cooperación en suelos sin consolidar (previa delimitación poligonal y Plan Especial, en su caso) permite reparcelar, asignar solares y ocupar las cesiones. Este esfuerzo se muestra más rentable, más operativo; sobre todo si se sabe combinar la revisión de los valores catastrales del suelo, la calificación urbanística y las valoraciones a efectos de expropiación.

No es que se quiera defender que la expropiación es el único instrumento alternativo; nuestra legislación precisa de una urgente regulación de las unidades de actuación en suelo urbano (para aquilatar el alcance y contenido de las cesiones). Las compensaciones edificatorias no han sido inventadas en la actualidad; existían y existen marcadas obligadamente desde el Plan General, en ejecución de sistemas (24) y en obtención de espacios de uso público (25), pero siempre sobre espacios continuos o próximos que afecten a uno o dos propietarios, y medidas en cuantía y procedimiento desde el propio Plan; las compensaciones discontinuas son posibles en ámbitos de reforma interior, donde la propiedad originaria era única, se ha subdividido por parcelación y aún subsiste en parte (26). Pero a la postre la consecución de espacios importantes para el uso público requiere, normalmente, de la expropiación (27), sin perjuicio de la cesión gratuita cuando sea posible a que hace referencia el artículo 83.3 de la Ley del Suelo.

Se es consciente de que el instrumento expropiatorio se apoya en una injusticia social, como es el pago a la propiedad de unas plusvalías que él no ha generado (28); pero no implica lo contrario el pago

(23) La CMB ha adquirido recientemente por concurso más de 400 Has. del Tibidabo a 60 ptas./m²; este Organismo y ayuntamientos de su ámbito han obtenido por mutuo acuerdo especies urbanas importantes, calificadas por el Plan de verde o equipamiento a 800 ptas./m²; incluso, en zonas privilegiadas del área de Barcelona la CMB ha obtenido polígonos de suelo urbanizable programado a un promedio inferior a las 1.000 ptas./m².

(24) Véase las Ordenanzas Municipales de Edificación de Barcelona de 1958.

(25) Véase, por ejemplo, las normas de las zonas de "Transformación de uso" del Plan General de la Comarca de Sabadell de 1976.

(26) Véase M. Herce: "Las reparcelaciones en suelo urbano". CEUMT. Mayo de 1982.

(27) Dice Solans en su balance de política urbanística de Barcelona 1977/78: "No obstante, lo más importante fue el incremento en la capacidad de gasto real, que sólo era explicable por la vigencia legitimadora del Plan General Metropolitano, complementada por un conjunto de medidas internas que dieron agilidad a los trámites expropiatorios: la puesta al día del plano índice municipal de valores del suelo, la adscripción de la Subunidad de Valores a la Unidad de Gestión Urbanística, la mecanización de trámites y la reordenación física de esta Unidad. No fueron desdeñables ciertas condiciones externas favorables a la adquisición pública de suelo, como la coyuntura económica y el menor nivel de liquidez financiera de las empresas". (Arquitecturas bis. núms. 28, 29, mayo/junio 79).

(28) Argumento esgrimido en el artículo de García Bellido, Enriquez y Rusinés citado.

en edificabilidades según el instrumento compensatorio de las TAU. Más controvertible es el hecho de que la expropiación como instrumento urbanístico choca con las insuficiencias financieras de la Administración Local, y consecuencia de ello es la búsqueda de otros instrumentos alternativos como el que se ha comentado. Pero ¿por qué no profundizar en la determinación de la plusvalía por efectos del planeamiento?, ¿por qué no llevar hasta las últimas consecuencias las indemnizaciones sustitutorias entre afectados a que hace referencia el artículo 125 de la Ley del Suelo? Este tipo de esfuerzo se manifiesta, a la corta y a la larga, más rentable; la Administración no puede estar al albur del libre juego de los particulares para obtener suelo con el que solventar los altísimos déficits heredados.

No es en este momento en la expropiación como sistema, ni en los precios del suelo, donde se centran los aspectos conflictivos de la compra de suelo; las posibilidades de mutuo acuerdo y la estabilización, cuando no baja, del precio del suelo (apoyadas en el poder legitimador de las inequívocas calificaciones que han de caracterizar los sistemas de uso público previsto en los Planes Generales) se están mostrando mucho más habituales en la práctica que lo que puede suponerse. El problema radica fundamentalmente en la disponibilidad de recursos para estas adquisiciones de suelo (téngase presente que en muchos casos la "liquidez financiera" es la causa primera de un acuerdo de precio satisfactorio).

No es el objeto de esta ponencia reflexionar sobre las angustiosas penurias financieras de los ayuntamientos españoles; aun cuando los ingresos procedentes del suelo (contribución urbana y plusvalía) permitan una clara mejora presupuestaria. Tampoco es el momento de plantear la parquedad con que muchos ayuntamientos abordan las vías de crédito, agotando los topes de endeudamiento admitidos legalmente. Pero sí creo que "viene a cuento" recordar que existen en este momento modos de financiación (alternativos o complementarios, no es esta la cuestión) en los que fuera más rentable socialmente profundizar antes que buscar "piedras filosofales".

A modo de referencia, conviene recordar que nuestra legislación permite el pago, por mutuo acuerdo, de las expropiaciones en bienes y derechos susceptibles de aprovechamiento económico. ¿Por qué no trabajar en el sentido de combinar los efectos que produce la categorización de inequívoco destino público final de suelos reservados en los planes para equipamientos, y la posibilidad de concesión de derechos de superficie o gestión indirecta del equipamiento en cuestión? (29).

Igualmente, las posibilidades de acudir al crédito privado en ejecución de planes urbanísticos con el apoyo del Estado está recogida en nuestra legislación (30); estando autorizados los ayuntamientos a

permitir a los acreedores de esos créditos hacerse cargo de la devolución, a través de alguna de sus fuentes ordinarias de ingresos (31). Estos préstamos pueden alcanzar hasta veinte años de período de amortización. Están excluidos del régimen de tutela, y podrían tener la ventaja supletoria de formar parte de los posibles presupuestos de liquidación de deudas. Precisamente, utilizando las ventajas de financiación de actuaciones urbanísticas, vía crédito privado, y las facilidades que para la concertación del crédito ofrece la posibilidad de imputar a su pago ingresos ordinarios, algunos ayuntamientos están comenzando a plantearse la adquisición, directa por avenencia, de suelo" a partir de la aprobación del Plan General", bien sea garantizando la devolución del crédito con ingresos procedentes de reparcelaciones (con señalamiento de unidad de actuación), redactadas "a posteriori", bien sea con otros ingresos, cuando el suelo tenga el carácter de sistema general (32).

En suma, creo que poco más puede concluirse que mi decantación por los métodos convencionales como los más operativos a los efectos de la adquisición de suelo, como los de menores riesgos y de mayor "rodaje" en nuestra práctica administrativa. Todo ello sin perjuicio de profundizar en los mecanismos de financiación y en la mejora de los recursos municipales. Las fórmulas alternativas entre las que se sitúan las compensaciones de aprovechamiento no ofrecen garantías suficientes y plantean un obvio peligro de desviar el planeamiento urbanístico de sus fines y objetivos más intrínsecos. En todo caso, lo que sí es urgente es una clarificación al respecto; si las compensaciones de aprovechamiento se aceptaran como operativas es precisa su regulación. Y puestos a reformas legislativas cabría reflexionar antes de continuar por un camino iniciado con el aprovechamiento medio previsto en la Ley del Suelo, que singulariza nuestro urbanismo, frente a modelos europeos que nos son afines, y que se han mostrado instrumentalmente más interesantes (33).

(31) Artículo 159 del citado Decreto.

(32) Pedro Caralps, Subdirector General d'Urbanisme de la Generalitat, ha elaborado una excelente articulación del procedimiento, cuya potencialidad en la ejecución de los planes comienza a probarse en algún municipio. El desarrollo y defensa del método se contiene en un trabajo que presentó en un seminario de la Diputación de Barcelona, y publicado en la revista CEUMT.

(33) "Los conceptos de infraestructura general-urbanización local y "taxe local d'equipements" de la legislación francesa y urbanización secundaria —urbanización primaria— cumplen aquellos fines y funciones. Por ello, cabe preguntarse si aquí sería, tal y como allí, interesante que existieran (cuando allí son, tal y como aquí, la reparcelación, "piedra angular" del derecho urbanístico), o al menos sería interesante preguntarse por qué aquí no son necesarios". J. A. Solans: "La reparcelación universal". (Ciudad y Territorio 3/74).

(29) Las normas urbanísticas vigentes en el Área Metropolitana de Barcelona han abierto en este ámbito dicho camino, que no hace más que extrapolar a otros usos experiencias del tipo de las concesiones de gestión de ciertos servicios o de vialidad.

(30) Por el artículo 154 del Decreto 3.250 de 1976, que desarrolla parcialmente la Ley de Bases de Régimen Local, el Estado se compromete a favorecer el acceso de los ayuntamientos a ese tipo de crédito.