

LAS TÉCNICAS DE DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS Y CARGAS DERIVADOS DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Juli Esteban i Noguera
Arquitecto

1. Introducción

La correcta distribución entre los propietarios del suelo de los beneficios y las cargas que se derivan del planeamiento urbanístico es el problema principal con el que se enfrentarán los gestores que deban llevar adelante cualquier plan de ordenación urbanística.

Es inevitable que las determinaciones del planeamiento, consistentes en atribuir al suelo distintas posibilidades de edificación y uso, hasta el punto de negar a algunas de sus áreas toda posibilidad de utilización privada, produzcan efectos muy distintos en las fincas comprendidas en el área afectada por este planeamiento.

Este problema aumenta de complejidad con el grado de fraccionamiento de la propiedad del suelo. Es evidente que no habría problema de distribución si todos los terrenos fuesen del mismo propietario, y comprobamos cómo hasta hace pocos años y en muchos municipios la finca ha sido en la práctica la única unidad de gestión efectiva, tanto para las operaciones de crecimiento —urbanizaciones— como para las de reforma interior —remodelación de solares ocupados por antiguas industrias o cuarteles—. También el problema se simplifica bastante si la ordenación urbanística se ajusta a la estructura de la ordenación de la parcelación existente, es decir, cuando la propuesta urbanística se limita a proponer la apertura de una calle que permite dar fachada urbana a diversas parcelas existentes que pasarán a convertirse en solares. La cesión del suelo para la calle y el reparto de la carga de urbanización será entre los propietarios que den frente a la nueva calle, es un principio que ya tiene muchos años de vigencia y que la primera Ley del suelo —la de 1956— recogió y en el sistema de actuación denominado de «cesión de terrenos viales».

En todos los restantes casos, en los que la ordenación urbanística presente un grado de variedad y de complejidad que imposibilite hacerla corresponder con la parcelación preexistente, y en la que haya un número más o menos numeroso de propietarios, el problema de distribución de cargas y beneficios será el problema principal para la materialización de la ordenación.

Se podría añadir que en la mayor parte de los planes y especialmente en los de extensión, el conjunto de determinaciones urbanísticas deben producir en buena lógica y si el plan está bien hecho, un aumento del valor del patrimonio inmobiliario de su ámbito que pueda permitir la asunción de los costos de urbanización y de otras cargas urbanísticas. Es evidente que en estos casos el correcto reparto de cargas y beneficios resuelve, además de los aspectos relativos a la esfera de la justicia distributiva, la efectiva financiación de las obras y las restantes cargas, al concretar y asignar los rendimientos que corresponden a cada propietario.

Es preciso subrayar en primer lugar que el reparto desigual de cargas y beneficios se produce en dos momentos sucesivos del planeamiento: en la formulación del planeamiento regulador o general, y en la del planeamiento ejecutivo —parcial o especial de reforma interior.

El *planeamiento general* determina la estructura general y orgánica de la ordenación urbanística municipal, es decir, un conjunto articulado de áreas de suelo que constituyen los sistemas generales existentes y previstos en los diferentes regímenes del suelo los cuales, sin perjuicio de posibles matizaciones podemos considerar como desprovistos de expectativas de aprovechamiento privado.

En el *suelo urbano*, el plan general distingue aquello que debe ser objeto de reforma interior de aquello que ya tiene la ordenación precisada y ejecutada en su mayor parte. En este suelo, el Plan General determina distintos aprovechamientos privados que en el caso de los sectores de reforma interior pueden venir definidos por un aprovechamiento global de sector, y en el resto del suelo vendrán determinados por las condiciones de la edificación y los usos admisibles en cada solar. Asimismo, el planeamiento general fijará para los sectores de reforma interior un determinado «estándar» de cargas en forma de cesiones de suelo y obras de urbanización, mientras que del resto del suelo destinará algunos solares a las dotaciones públicas de carácter local: parques y jardines, escuelas, etc.

En el *suelo urbanizable*, el plan general fija análogamente al caso de las áreas de reforma interior, los aprovechamientos globales de los sectores o de las zonas urbanísticas que los componen, y las cargas —cesiones de suelo y obras de urbanización— que debe comportar su desarrollo.

Al *suelo no urbanizable*, por quedar expresamente excluido del proceso urbanizador, se puede entender que el planeamiento no le proporciona beneficios ni lo somete a cargas. Las regulaciones de las edificaciones y los usos en este suelo son las propias de las actividades que corresponden a este tipo de suelo, y por tanto se puede defender que no comportan ningún aumento o disminución de su renta ya que se trata de regulaciones encaminadas a asegurar el mantenimiento de su capacidad productiva y a evitar fenómenos que podrían afectar el destino previsto en el planeamiento.

Distinto es el caso de las limitaciones al uso normal de dicho suelo, motivadas en buena parte por su relación con el área urbana: restricciones especiales de uso por motivos paisajísticos, culturales o ecológicos. En estos casos es obvio que el planeamiento impone una carga a estos terrenos, que suele quedar casi siempre —quizás habitualmente es una carga pequeña— fuera de los mecanismos de distribución.

Vemos cómo el plan general, por una parte, establece unas cargas que afectan a unos terrenos concretos que quedan reservados para su destino público y por otra distribuye distintas posibilidades de beneficio a través de la determinación zonal que comporta la fijación de distintas edificabilidades, usos admitidos y prohibidos y, en algunos casos, sistemas de ordenación de la edificación. Vemos también cómo los únicos beneficios apropiables directamente por los propietarios de suelo son aquellos que corresponden al suelo urbano que no necesita planes especiales de reforma interior (PERI). Señalemos de momento —después será preciso insistir— que el suelo urbano —y éste es el motivo de su clasificación como tal— es anterior al planeamiento general que lo clasifica, y que si éste no varía sustancialmente la normativa vigente en aquel momento, es bastante claro que de él no se derivan beneficios directos.

Los terrenos que deben desarrollarse mediante *planes parciales* en suelo urbaniza-

ble, o mediante *PERI* en suelo urbano, tienen —o deberían tener— la determinación global del aprovechamiento y las cargas que adquirirán una configuración concreta en el correspondiente instrumento de planeamiento ejecutivo, en el que también se producirá un reparto desigual en relación con las fincas preexistentes, que será necesario enmendar. Es preciso subrayar que en estos casos la pertenencia de un grupo de propietarios a un mismo ámbito de actuación urbanística crea, como mínimo, una vinculación moral entre ellos, lo cual ha determinado que desde los inicios se haya entendido el área afectada por la actuación como ámbito de reparto, base sobre la que se han venido definiendo desde 1956 los sistemas de ejecución del planeamiento.

Bajo dicha interpretación se han venido ideando y proponiendo desde entonces las principales técnicas de distribución de cargas y beneficios. El polígono, en tanto que ámbito de pertenencia de las diversa propiedades implicadas en una actuación urbanística ha sido —y continúa siendo— el principal referente de las técnicas de distribución, especialmente de aquellas que han experimentado un desarrollo práctico más completo.

No obstante, el polígono no siempre es un instrumento utilizable. La ordenación urbanística que propone el planeamiento general actúa de dos maneras en relación con las situaciones urbanas preexistentes, o mejor dicho, en relación con la división de la propiedad del suelo preexistente:

En algunas áreas, de la ordenación urbanística no se derivan cambios necesarios en los límites de propiedad existentes, si bien se puede dar el caso de que algunas propiedades concretas resulten especialmente afectadas al limitarse sobremanera o suprimirse su posibilidad de aprovechamiento privado en relación con las que están en condiciones similares. También podría darse el caso, aunque es menos frecuente, de que algunas resultasen singularmente beneficiadas. Sin embargo, es preciso subrayar que en principio —y aunque podría no haber sido así—, la existencia de parcelas singularmente cargadas o beneficiadas no habrá afectado el acceso normal de sus vecinas al aprovechamiento autorizado por el plan.

Éste es el caso de las áreas de suelo urbano no sujetas a reforma interior, donde el planeamiento adopta una actitud de *mantenimiento* de la estructura básica de la ordenación del suelo preexistente.

En las restantes áreas —suelo urbano sujeto a un futuro *PERI*, y suelo urbanizable—, el planeamiento comporta la *transformación* sustancial de los elementos preexistentes en el suelo —camino, divisiones de propiedad, edificación...—, transformación que se deberá proyectar y desarrollar mediante instrumentos ejecutivos referidos a unidades de suelo, que constituirán las áreas donde se establecerá la necesaria solidaridad de cargas y beneficios.

La práctica inexistencia, en las áreas de mantenimiento, de unidades de suelo para el reparto de cargas y beneficios (a pesar de que la legislación ha previsto su existencia, la experiencia ha demostrado que se trataba de un instrumento contra natura) ha determinado que la expropiación fuese la técnica que, en este tipo de suelo, asumiera dicho cometido por lo que respecta a las propiedades a las que el planeamiento negaba toda posibilidad de aprovechamiento por tratarse de terrenos destinados a sistemas de dominio y titularidad pública. El hecho de que —bien sea por aplicación de los criterios de valoración de la legislación del suelo, bien por resolución estimativa del jurado de expropiación— se hayan venido reconociendo a los terrenos que se expropiaban, valores no alejados de los que podían tener los solares con el aprovechamiento

normal del sector, actúa, como un mecanismo de atribución del beneficio que correspondería a los solarés en cuestión, diluyendo la carga en el amplio sector social que representa la administración expropiante. Si ésta es un ayuntamiento, diluye la carga entre todos los ciudadanos del municipio —propietarios y no propietarios—, lo cual, en algunos casos, no deja de tener cierta lógica. En otros casos la posibilidad de aplicación de contribuciones especiales permite la distribución de parte de la carga entre los propietarios que resultan especialmente beneficiados por la actuación.

Subrayemos que la expropiación es un instrumento con limitaciones, sobre todo si se pretenden alcanzar niveles elevados de distribución de cargas y beneficios. Es un instrumento que sólo puede actuar en el sentido de restituir un cierto aprovechamiento a los propietarios a los que les ha sido negado, pero que no posibilita la redistribución de aprovechamientos singulares atribuidos a algunos solares. Supongo que consideraciones de este tipo son las que han llevado a los autores del último texto legislativo regulador del suelo y las valoraciones a idear nuevos procedimientos tales como las «actuaciones asistemáticas en suelo urbano», que se definirían como aquellas que no operan en el interior del polígono o unidad de ejecución —propias de las áreas de transformación—, sino que lo hacen mediante acciones individuales dentro de un nuevo referente: «*el área de reparto*», que debe establecerse también para las áreas urbanas que mantienen su ordenación del suelo.

Se trata de una propuesta que, en mi opinión, lleva sus pretensiones tan lejos como su inevitable inoperancia. Creo que sería interesante repasar la historia de cómo se ha llegado hasta aquí.

2. La Ley, de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana

La distribución de cargas y beneficios no fue una preocupación relevante del primer texto legislativo que abordó de una manera sistemática y completa los aspectos relativos a la ordenación urbana y sus efectos sobre el régimen del suelo.

El artículo 70 de dicha Ley, que pertenece al capítulo donde se regula la calificación del suelo —es decir, la atribución de aprovechamiento y cargas— da el tono de la actitud de la ley por lo que respecta a los problemas mencionados.

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

2. Las ordenaciones que redujeran el volumen mínimo edificable determinado por la limitación segunda del artículo anterior, conferirán derecho a indemnización mediante expropiación o imposición de servidumbre.

3. En todo caso será procedente la reparcelación de terreno para distribuir justamente los beneficios y cargas de la ordenación entre los propietarios de cada polígono y manzana, considerados al efecto en comunidad.»

«*El volumen mínimo edificable*» a que se refiere el punto dos es el de $1 \text{ m}^3 / 5 \text{ m}^2$ estipulado como máximo aprovechamiento edificable del suelo rústico, y que, por lo

tanto, se puede entender como un aprovechamiento que no viene producido por el planeamiento sino que es intrínseco, y que no podía ser rebajado sin incurrir en la obligación de indemnizar. Subrayemos que se trata de un aprovechamiento muy pequeño en relación con los que son propios del suelo urbano o urbanizable y, por lo tanto, el mínimo legal daba un gran margen de juego para establecer aprovechamientos diversos que no generaban ningún derecho de redistribución de cargas y beneficios, exceptuando el que establece el punto 3, donde se hace referencia al polígono y donde se indica que los propietarios se considerarán en «comunidad».

Polígono es la unidad de actuación, el área de suelo comprendida en un plan que se ejecutará según un método y programa común para todos los propietarios integrantes. A este efecto, se «dividirá el territorio en tantos polígonos como sea conveniente para atender las necesidades y posibilidades de actuación urbana» (art. 104)

Los motivos que justificaban la delimitación del polígono eran: *a)* Integrar un núcleo unitario de edificaciones y servicios, *b)* Ser homogéneas las características de edificación en todo el sector¹ rodeado de otros de régimen distinto, *c)* Existir iniciativa privada u oficial para su urbanización.

Destaquemos que estas motivaciones no se refieren en modo alguno al reparto de cargas y beneficios, el cual, dado que la delimitación del polígono compromete solidariamente a los propietarios afectados, es un proceso que guarda mucha relación con sus límites.

No obstante, sí se puede decir que el citado artículo 104 en su punto 3 alude al reparto de beneficios y cargas, si se considera el caso de que en el polígono se localizara algún elemento de coste elevado —un parque— al servicio de una extensión territorial mayor, la cual debería ser considerada, toda ella, como un polígono a efecto de distribución justa entre los propietarios.

Es decir, fundamentalmente el polígono es una unidad de ejecución en la que es totalmente determinante el hecho de que comprenda áreas significativas desde los puntos de vista morfológicos y funcionales, o de que se cuente con iniciativa para desarrollarlas. Se supone que la distribución de cargas o beneficios casi siempre podrá ser resuelta satisfactoriamente, si se exceptúan los casos —poco frecuentes— que recoge el punto 3.

Creo que dicha actitud denota que se está presuponiendo un proceso de urbanización relativamente congruente con la estructura de la propiedad existente: en los polígonos se deberán repartir calles y pocos espacios públicos más, y para eso las soluciones son relativamente fáciles en cualquier caso. En el caso excepcional de que el polígono cuente con un elemento que rompa esta lógica, será preciso acudir a un polígono mayor: el área servida por dicho elemento, lo que resulta fácil de decir, más difícil de determinar y, muy a menudo, difícilísimo de resolver.

Es también muy significativo que cuando en el artículo 80.1 se determina que los propietarios podrán formular proyectos de parcelación o reparcelación una vez aprobados los planes parciales de ordenación, se señala que la finalidad es la de «regularizar la configuración de los terrenos de su propiedad».

El artículo siguiente reza que el propietario que resultara diferencialmente afectado respecto a otros en la proporción de más de un 1/6 por lo que respecta a la superficie de suelo destinada a zonas no susceptibles de edificación privada podrá exigir que

1. Es evidente que aquí se utiliza sector como área de suelo coincidente en su límite con el polígono.

la reparcelación se haga en una unidad de mayor extensión, con la finalidad de que todos los propietarios resulten igualmente afectados.

En resumen, podríamos decir que si bien la Ley del 56 abre la puerta a los procedimientos que podrían permitir el reparto justo de cargas y beneficios, en cualquier caso, de hecho, está presuponiendo que habitualmente éste no será un problema importante.

En la citada ley no se establece el concepto de sector como unidad de suelo de planeamiento. A partir de los planes —generales y parciales— deberían delimitarse polígonos para su ejecución. La división en polígonos no estaba prevista en el planeamiento general y no era obligatoria en los planes parciales.

Por consiguiente, todo podía ir bien mientras los repartos se limitaban a la apertura de calles y al 10 % de suelo para zona verde en el ámbito de un plan parcial que comprendía pocos propietarios o que no modificaba demasiado la estructura parcelaria, pero el problema se convertía en irresoluble cuando era preciso repartir las cargas derivadas de las afectaciones —zonas verdes, vialidad básica...— que ya incluían los planes generales de entonces.

3. Las notables innovaciones de la reforma de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1975 y sus reglamentos

En lo referente a las técnicas de beneficios y cargas, la Ley de 1975 representa un replanteamiento rotundo de la situación.

Así como a la Ley de 1956 es preciso reconocerle el mérito de haber sistematizado por primera vez todas las disposiciones legales sobre régimen del suelo y ordenación urbana, así como de haberlo llevado a cabo con concisión y claridad, la de 1975, recogiendo la experiencia de 20 años de vigencia y de escasa aplicación, cuenta con el mérito notable de haber redefinido el instrumental operativo del planeamiento y la gestión urbanística. A pesar de algunos excesos o desenfoces, es necesario subrayar que marca un hito en la evolución de la legislación urbanística de modo que todo lo que ha venido posteriormente son variaciones sobre las propuestas de la citada Ley. Más adelante veremos dos líneas antagónicas de dichas variaciones, por una parte la de la legislación catalana que culmina con el texto refundido de 12 de julio de 1990 y que atenúa, desde consideraciones prácticas, algunas de las pretensiones distributivas de la Ley de 1975, y por otra la Ley de 25 de julio de 1990 sobre reforma de régimen urbanístico y valoraciones del suelo que propone una evolución claramente extremada de algunos criterios distributivos.

Repasemos las aportaciones conceptuales de la Ley de 1975:

Sector: Se determina el concepto de sector como unidad de planeamiento parcial y especial de reforma interior, es decir, el área de suelo urbanizable o urbano a la que se referirá una propuesta de nueva ordenación.

El sector crea un nuevo ámbito de solidaridad obligatoria entre los propietarios motivado por el hecho de pertenecer a una nueva ordenación contenida en un plan. Los sectores deberán estar determinados en el planeamiento general para el suelo urbanizable programado (art. 30.d) y para el suelo urbano (art. 29.b) si bien para

éstos se utiliza la denominación «áreas para las que se prevean operaciones de reforma interior que requieran la formulación de un plan especial de este carácter», que es equivalente a «sector de reforma interior», término con el que el lenguaje técnico cotidiano los ha bautizado.

Polígono: Se revisa sustancialmente el concepto de polígono.

El artículo 117 establece las nuevas condiciones para la delimitación de polígonos:

- a) Que por sus dimensiones y características de la ordenación sean susceptibles de asumir las cesiones de suelo derivadas de las exigencias del Plan (...)
- b) Que hagan posible la distribución equitativa de los beneficios y cargas de la urbanización.
- c) Que tenga entidad suficiente para justificar técnica y económicamente la autonomía de la urbanización».

En las citadas condiciones vemos que prevalecen los criterios de capacidad de hacer frente a las cargas de cesión y la posibilidad de distribución equitativa. La importancia de dicho criterio todavía resulta más evidente cuando se admite en el punto 3 del mismo artículo que en suelo urbano se podrán delimitar unidades de actuación con la única condición de que permitan la distribución justa de los beneficios y cargas entre los propietarios.

Este cambio de actitud denota que se entiende que la viabilidad de la actuación va estrechamente ligada a las posibilidades de repartir satisfactoriamente las cargas y los beneficios entre los propietarios de suelo del área objeto de la actuación.

Sistemas generales y cesiones mínimas para sistemas locales: Cuando se propone el concepto «estructura general y orgánica» como una determinación básica del planeamiento general, compuesto (art. 12) «en particular por los *sistemas generales* de comunicación y sus zonas de protección, los espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes..., y el equipamiento comunitario y para centros públicos» está definiendo una categoría de suelo fundamental para la articulación de la ordenación general y que tiene la característica común de estar desprovisto de aprovechamiento privado.

Paralelamente, al establecer las condiciones de los planes parciales (art. 18) indica las proporciones mínimas de suelo que deberán ser destinadas a zonas verdes, centros docentes, aparcamientos y la pertinencia de destinar suelos a otros servicios de interés público. A pesar de que la ley no utiliza dicho término, se ha venido denominando *sistemas locales* a este conjunto de suelos y destinos, por analogía a los sistemas generales.

Dejando de lado matices más complejos que han aparecido de hecho en los planes generales que se han ido redactando, es preciso subrayar la claridad del esquema resultante de la Ley de 1975:

Hay suelos sin aprovechamiento privado que se determinan en el momento del plan general: son los sistemas generales.

De la ordenación de las zonas que se determinará en los planes parciales, resultarán también suelos sin aprovechamiento privado: son los sistemas locales (una consideración similar puede establecerse con las áreas de reforma interior o con las unidades de actuación en suelo urbano).

Los propietarios de sistemas generales no podrán acceder, exceptuando algunos casos en suelo urbanizable, a ningún ámbito de reparto —sector y polígono, o unidad

de actuación—, y por consiguiente la vía habitual será la del justiprecio en el proceso expropiatorio, mientras que la cesión gratuita de sistemas locales siempre podrá ser retribuida por asignación de aprovechamiento que la ordenación del plan parcial o PERI determinará de forma pormenorizada.

Aprovechamiento: Es un concepto realmente importante para la temática del reparto. El aprovechamiento nos mide la capacidad de producir beneficio de un suelo urbano o urbanizable. Se había puesto de manifiesto que las superficies de las fincas resultantes de las cuales hablaba la Ley de 1956 no eran significativas. La edificabilidad era más adecuada, pero no lo suficiente ya que dependía del uso al que pudiese ser destinada. El aprovechamiento se mediría por la edificabilidad posible para un uso determinado al cual se le atribuiría un coeficiente o factor que permitiría relacionar el valor distinto del techo posible según se destinara a uno u otro uso.

Se trataba de un técnica bastante sencilla que permitía calcular el aprovechamiento de una zona, de un sector, de un polígono, etc., en valor global y por metro cuadrado de suelo, y dado que dentro de los sectores y de los polígonos podría haber zonas con distinto aprovechamiento y también suelos destinados a sistemas desprovistos de aprovechamiento privado, el cálculo del «aprovechamiento medio» del sector nos daba la medida de lo que correspondía a cada propietario por unidad de superficie de suelo.

No obstante, a esta indudable mejora de las herramientas la ha acompañado un relativo fracaso de los objetivos del reparto propuestos por la Ley, lo que ha sucedido, sin duda, por la desmesura de su pretendido alcance.

Digamos en primer lugar que se trataba de una ley que se elaboró después de unos años de intenso crecimiento urbano, lo que motivó la apropiación de enormes plusvalías por los propietarios que transformaron sus propiedades de rústicas a urbanas durante el citado período. Es, por lo tanto, una ley que considera que de la gran generación de riqueza resultante del reconocimiento de la renta urbana de unos terrenos —lo que se llama la formación de la renta absoluta—, puede salir la solución de muchos de los déficits de la ciudad, especialmente los de escasez de suelo para sistemas.

Presta, por consiguiente, mucha atención al suelo susceptible de apropiarse de una nueva renta producto del desarrollo urbano: el suelo urbanizable.

Contempla, por otra parte, que en el suelo urbanizable podrá haber sectores compuestos por zonas con aprovechamiento privado, y sistemas generales desprovistos de dicho aprovechamiento en la proporción que sea necesaria.

Establece finalmente que para todo el suelo urbanizable programado —sectores y sistemas generales— para un cuatrienio se determinaría el aprovechamiento medio, el 10 % del cual se cedería a la administración actuante, siendo el 90 % restante la medida del derecho de todos los propietarios del sector. La atribución a los propietarios de suelo de sistemas generales, de parcelas edificables resultantes de la ordenación del sector en la medida establecida por el aprovechamiento medio, debería producir la cesión gratuita de suelo de los sistemas generales.

Mencionaremos dos tipos de problemas motivados por dicha forma de operar. A menudo los sistemas generales han representado una carga excesiva que, al disminuir sustancialmente el aprovechamiento medio, ha hecho inviable económicamente el desarrollo de muchos sectores. Recordemos que los diez primeros años de vigencia de

la Ley fueron de una fuerte recesión económica. El segundo problema es consecuencia del primero, pues el no desarrollo de los sectores ha obligado a veces a obtener suelo de sistemas generales por expropiación, suelo que por pertenecer a un sector de suelo urbanizable programado tenía atribuido un aprovechamiento urbanístico que motivaría un aumento artificial del justiprecio. Esto no sucedía si no se confiaba en la compensación de sistemas generales mediante aprovechamiento y, éstos quedaban clasificados, siempre que fuera posible, como suelo urbanizable no programado o suelo no urbanizable.

La Ley, o mejor dicho, sus reglamentos, proponían también llevar el reparto entre los propietarios comprendidos dentro del ámbito del cuatrienio hasta un sorprendente igualitarismo que pretendía borrar las diferencias de calidad posicional que pudiesen presentar los sectores comprendidos en un ámbito cuatrienal.

Es decir, el aprovechamiento se obtiene no solamente mediante un coeficiente derivado del uso al que se destina la edificabilidad sino también por la aplicación de un coeficiente que pondera las circunstancias del sector donde se ubica la finca. Un sector bien situado en relación con los elementos urbanos significativos, de buena calidad del terreno para la urbanización y la edificación, bien orientado y con paisaje de calidad, gozaría de un coeficiente alto, por ejemplo próximo a 1, y el aprovechamiento de las fincas se mantendría en su valor, mientras que un sector del mismo cuatrienio que no reuniese ninguna de las citadas características tendría un coeficiente bajo, por ejemplo 0,2, y por consiguiente el aprovechamiento de las fincas determinado por la edificabilidad y el uso descendería notablemente al multiplicarlo por éste, y eso haría bajar la media del cuatrienio. El resultado es que aumentaría la proporción de cesión de los propietarios del sector «bueno», en tanto que los propietarios del sector «malo», aunque pudiera darse la circunstancia de que tuviesen la misma edificabilidad y uso que los del bueno, se hallarían por debajo del aprovechamiento medio, hecho por el cual podrían ser incluso subvencionados en los costos de urbanización.

No creo que tales absurdos se hayan producido en parte alguna, simplemente debido a que el coeficiente del sector, como es de suponer, ha tenido escasa utilización o se ha ignorado absolutamente.

Lo que resulta sorprendente es que unos textos legislativos que tanto contribuyeron a perfilar los mecanismos del planeamiento y la gestión urbanística, se compliquen en propuestas tan innecesarias como absurdas. Sin embargo, avancemos que el futuro nos depararía sorpresas todavía más notables.

4. La legislación urbanística de la Generalitat de Cataluña, refundida en el Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio

Sobre la base de la Ley de 1975, y del conjunto de «parches» que son las leyes de protección de la legalidad urbanística y de medidas de adecuación de la legislación urbanística, aprobadas por el Parlamento de Cataluña, este Decreto Legislativo aporta un texto unificado y sistemático que se agradece, tanto porque pone fin a la dispersión sufrida en los años anteriores, como por comparación con la propuesta que el Parlamento del Estado estaba tramitando y que se conocía desde hacía algunos meses.

De hecho, lo que hace la legislación catalana es dar carácter legal a algunas interpretaciones más o menos heterodoxas que se venían utilizando en la práctica y que,

respetando el valor de las propuestas de Ley de 1975 como instrumento, las libera de pretensiones excesivas.

Es preciso remarcar que no se introducen variaciones por lo que respecta al suelo urbano y, por lo tanto, centra la problemática del reparto en el suelo urbanizable tal como hacía la Ley de 1975. Las dos variaciones sustanciales que incorpora se refieren al carácter del sector como área de reparto y al aprovechamiento atribuible a los sistemas generales.

El sector pasa a ser la referencia básica para el establecimiento de aprovechamientos y cargas. Un sector u otro pueden tener distinto aprovechamiento medio y en consecuencia los propietarios incluidos en cada uno de ellos tendrán derecho a distinto aprovechamiento y asimismo las cargas de cada sector se repartirán dentro de él —lo cual ya estaba establecido así—. Se renuncia pues a repartos de más alcance —todo el suelo urbanizable del cuatrienio— aceptando el hecho de que los sectores tienen una cierta lógica por lo que respecta a su contenido en relación con su localización, y que no tenía ningún sentido incitar a los propietarios de las fincas que comprendían, a repartos a los que no se sentían naturalmente motivados.

El hecho de que solamente las áreas de suelo incluidas en el sector participen del ámbito de reparto que éste determina comporta que los sistemas generales no incluidos en sectores de planeamiento queden al margen de dichas técnicas, lo cual plantea el dilema de la inclusión o no de suelos destinados a sistemas generales dentro de los sectores.

Los sistemas generales no incluidos en los sectores serán objeto de actuaciones aisladas por expropiación y, de éstos, aquellos que estén incluidos en el suelo urbanizable —programado o determinado por normas subsidiarias—, se tasarán de acuerdo con el valor urbanístico que se determinará en función del 90 % del «aprovechamiento» medio dentro del suelo urbanizable (art. 155).

También los sistemas incluidos en los sectores pueden ser objeto de actuaciones aisladas por expropiación, ya sea porque ésta se avanza en el tiempo al desarrollo del sector o porque se trate de sistemas que excedan los máximos —de los que hablaremos a continuación—, que pueden ser compensados dentro del sector. Cuando se trate de sistemas incluidos en sectores, el aprovechamiento que servirá de base para el cálculo del valor urbanístico será el del sector.

Subrayemos el hecho, bastante contradictorio, de que a efectos de la valoración de sistemas exteriores a los sectores se mantiene el concepto de «aprovechamiento medio dentro del suelo urbanizable». Sin embargo, no se explica en ninguna parte cómo se determina, ya que desde el artículo 122 al 126, que establecen los criterios de cálculo, las referencias son siempre al aprovechamiento del sector, y no está claro que sean extrapolables a todo el suelo urbanizable. Sorprende que el orden realizado en lo que se refiere a la técnica de reparto en sectores no haya alcanzado las técnicas de valoración.

Veamos la forma de operar en el sector:

Dentro del sector puede haber zonas dotadas de aprovechamiento privado y sistemas que carecen de aprovechamiento privado. Dichos sistemas serán de cesión gratuita en el momento de desarrollo del sector cuando se les atribuya —a efectos de reparto— el aprovechamiento medio del sector (art. 122).

Parece ser, pues, que dentro del sector puede haber sistemas de cesión gratuita por

tener atribuido el aprovechamiento medio del sector y otros que deberán ser objeto necesariamente de actuaciones aisladas de expropiación. A todos los efectos, es como si éstos fuesen exteriores al sector. El texto señala implícitamente (art. 123) que no deberían quedar incluidos dentro de su ámbito geométrico.

Consideremos un sector canónico compuesto por zonas —de una o varias clases— y sistemas a los que alcanza la compensación sectorial. El hecho de que éstos tengan atribuido el aprovechamiento medio del sector significa que el aprovechamiento medio de los sistemas es el mismo que resultaría del conjunto de zonas si éstas fuesen exclusivamente constitutivas de un sector. Es decir, se atribuye a los sistemas un aprovechamiento alto. Por ejemplo, un sistema de parque que forme parte de un sector con una zona residencial de $0,9 \text{ m}^2 \text{ techo/m}^2 \text{ suelo}$ tendrá atribuido a efectos de compensación también el $0,9 \text{ m}^2/\text{m}^2$. Ello es una consecuencia lógica del hecho de que deba tener el medio del sector, que como vemos será también $0,9 \text{ m}^2/\text{m}^2$.

Dado que en la ordenación los sistemas no son la base de aprovechamientos reales, éstos deben ser incluidos en los solares edificables que resulten de la ordenación de las zonas. Ello significa que además de la edificación que resultará del contenido de sí mismas, las zonas deben recibir un techo adicional generado por los sistemas que las acompañan en el sector.

Dado que esta edificación añadida es relativamente elevada, la ley establece unos límites que no deben ser sobrepasados para evitar que los objetivos de compensación anulen los objetivos de ordenación zonal, al querer integrar una excesiva edificación en los solares. Por otra parte, dicho método comporta que se deba tender a la baja en la fijación de edificabilidades zonales ya que de ellas resultará el aprovechamiento que se atribuirá a los sistemas, y que finalmente se sumará a aquéllas en los solares edificables resultantes de la ordenación. Es decir, que en función de los objetivos de ordenación zonal —por ejemplo: ciudad jardín o área urbana de densidad media— se establecerá la edificabilidad zonal teniendo en cuenta que vendrá aumentada por la procedente de los sistemas que la acompañan en el sector.

Para prevenir y encarrilar esta problemática el Decreto Legislativo, en el artículo 122, establece una limitación a la cantidad de sistemas que se pueden incluir en el sector. Se trata de una limitación indirecta puesto que establece un máximo a la edificabilidad neta resultante de la ordenación, la cual es consecuencia de la edificabilidad zonal y de la edificabilidad que proviene de los sistemas. Es necesario remarcar, sin embargo, que la edificabilidad neta es también consecuencia del tipo de ordenación empleado. Una ordenación en bloques aislados de 4 plantas que tengan como parcela su estricta ocupación en planta, siendo el resto espacios públicos, da unas edificabilidades netas de parcela de $4 \text{ m}^2/\text{m}^2$. Ello no sería admisible, por causa de dicha limitación, en una zona que tuviese por ejemplo $1 \text{ m}^2/\text{m}^2$ de edificabilidad zonal —la cual resulta incluso elevada—, aunque no se incluyeran sistemas generales en el sector.

La fijación de dos veces y media la edificabilidad zonal, como límite para la edificabilidad neta, obliga a que el conjunto de las parcelas privadas resultantes de la ordenación comprendan una cierta proporción de suelo del sector, limitando consiguientemente la superficie de suelo público. No es demostrable que ello sea siempre deseable. No costaba demasiado haber regulado la proporción de sistemas compensables sin necesidad de mezclar edificabilidades netas y edificabilidades globales.

Insistimos, finalmente, en que no se entienda que se mantenga la presencia del ya

mencionado «aprovechamiento medio dentro del suelo urbanizable» (art. 155) que rompe la lógica de considerar el sector como única referencia de reparto. Añadamos que tampoco queda claro cómo se determina este aprovechamiento medio. Si interpretamos por analogía con lo que sucede dentro del sector, que a los sistemas exteriores se les atribuye el aprovechamiento medio del suelo urbanizable, el cual se supone que se obtiene sobre la base de los aprovechamientos de los sectores, resulta que se acaba atribuyendo a dichos sistemas —a efectos de valoración—, el aprovechamiento que resultaría de las edificabilidades del conjunto de las zonas sin ningún tipo de dilución que lo rebaje. Cuesta aceptar una interpretación de tal calibre, que comportaría en muchos casos justiprecios injustamente sobrevalorados.

Es preciso señalar que, a pesar de la mejora en sistemática y claridad que comporta el Decreto Legislativo, parece pervivir una tendencia irrefrenable a mantener trampas donde el alcalde, el técnico o el promotor de turno quedarán atrapados hasta que alguna interpretación autorizada acuda a salvarlos.

5. Las novedades de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo²

El reparto de cargas y beneficios es uno de los objetivos principales de la citada Ley. Sus capítulos IV, V, VI, VII, VIII y IX están destinados a regular minuciosamente las técnicas para desarrollar dicho objetivo.

Las técnicas propuestas recogen, en buena parte, conceptos de la legislación anterior; sin embargo, aparece un aspecto revolucionario: la implicación del suelo urbano en un proceso de reparto por áreas.

El primer punto del primer artículo del mencionado capítulo IV reza:

«1. Los Planes generales delimitarán para la totalidad del suelo urbano áreas de reparto de cargas y beneficios, con inclusión o no de los sistemas generales según disponga la legislación urbanística.»

y a continuación:

«2. Todos los terrenos clasificados como suelo urbanizable deberán quedar incluidos en áreas de reparto cuya delimitación se hará conforme a lo que establezca la legislación urbanística aplicable.»

Parecen dos formas de expresar lo mismo; por consiguiente, tanto el suelo urbano como el urbanizable deben dividirse en su totalidad en *áreas de reparto*. Si la diferencia de redactado pudiese dar pie a que por vía reglamentaria se pudiesen aclarar dos significados distintos, en el sentido de limitar el alcance de lo que se pretende en el suelo urbano, se resolverían buena parte de los graves problemas que dicha ley crea en la temática del reparto.

La referencia a la legislación urbanística aplicable permite considerar que en el suelo urbanizable programado las áreas de reparto son los sectores; sin embargo, si

2. No se entra en consideraciones en torno a la vigencia de esta Ley en Cataluña, en función de la prevalencia o no en estas temáticas de la legislación autonómica. El comentario se centra únicamente en la coherencia técnica de los instrumentos de reparto propuestos.

hubiese sistemas de dicho régimen de suelo no incluidos en sectores el *área de reparto* debería ser todo el suelo del cuatrienio, dado que los sistemas tienen en la citada ley aprovechamiento nulo, como se deduce de los artículos 33, 34 y 35, y por consiguiente, su compensación siempre se establece por participación en la edificabilidad que las zonas tienen asignada.

Es preciso destacar que dicha regulación del suelo urbanizable programado es sustancialmente la misma que resultaba de la Ley de 1975.

Para cada área de reparto el planeamiento general debe definir un «aprovechamiento tipo» que constituye una referencia fundamental para el reparto.

El aprovechamiento tipo es, más allá de algunas especificaciones sobre la forma de determinarlo, un concepto sustancialmente igual al aprovechamiento medio, ya que se concreta en una edificabilidad a la que será necesario referir los derechos de aprovechamiento de las fincas presentes en el área de reparto.

Notemos que en relación con la propuesta de 1975, el reparto se centra en cada área de reparto. A pesar de que en el suelo urbanizable se propone que ésta se extienda a todo el suelo del cuatrienio, se ha abandonado toda aquella retórica igualitarista que comportaba la propuesta de coeficientes de sector ya comentados en el capítulo correspondiente.

El cálculo del aprovechamiento tipo es sustancialmente igual para el suelo urbano que para el suelo urbanizable. Se trata de sumar todo el techo edificable que es susceptible de aprovechamiento privado y que corresponde al área de reparto, y dividirlo por la superficie de ésta descontando los terrenos de dotaciones públicas ya existentes, en el caso de suelo urbano.

Es preciso señalar que para sumar techos edificables de distintos usos, deberán ser utilizados unos coeficientes de ponderación que permitan expresar la suma en m^2 de uso característico, que será normalmente el más abundante o representativo del área. Es un problema tan sencillo como sumar moneda de países distintos. La suma deberá ser expresada en un solo tipo de moneda.

Subrayemos pues que el aprovechamiento tipo se expresa en m^2 de techo/ m^2 de suelo de un tipo de edificación determinada, y es, por tanto, similar en todo el aprovechamiento medio.

Otra nueva denominación de dicha ley es la de «Unidades de ejecución» (art. 31) que son unidades que se delimitarán dentro de las áreas de reparto con la finalidad de que:

«... permitan el cumplimiento conjunto de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización de la totalidad de su superficie conforme a lo que establezca la legislación urbanística aplicable.»

Es decir, el concepto de unidad de ejecución comprende los de polígono y unidad de actuación, aportados por la legislación anterior. La referencia a la legislación urbanística aplicable comportaría en cualquier caso la vigencia de sus definiciones.

La aceptación de que en suelo urbano las unidades de ejecución pueden ser discontinuas es el reconocimiento de una práctica que ya se venía utilizando en casos justificados. Señalemos que en la actuación mediante unidades de ejecución no hay, en relación con lo que aquí estamos tratando, novedades importantes respecto a las técnicas anteriores. Se trata simplemente de desarrollarlas por el sistema de actuación de compensación o cooperación, con la inclusión de técnicas coercitivas en caso de incumplimiento por parte de los propietarios.

Podemos añadir que el establecimiento de un aprovechamiento tipo en las unidades de ejecución en suelo urbano es una referencia útil —no obligatoria en la legislación anterior, pero de práctica frecuente— para el reparto de cargas y beneficios de las operaciones de reforma interior que comporten remodelaciones en profundidad.

Las regulaciones relativas a los casos en que unidades de ejecución tengan aprovechamientos reales distintos del tipo, que se establecen en los artículos 42 y 43, son criterios de sentido común, que ya estaban apuntados en la legislación anterior.

Hasta aquí se puede decir que las novedades aportadas son simples enmiendas, algunas aconsejadas por la experiencia práctica, que sigue una vía distinta a la de la legislación de la Generalidad, en el sentido de no atribuir aprovechamiento a los sistemas, a efectos de compensación, lo cual, en primera instancia, parece incluso más claro, sin perjuicio de que por una u otra vía se pueda llegar al mismo lugar, siempre que las edificabilidades se utilicen de acuerdo con el método.

Como ya se ha apuntado anteriormente, las grandes novedades de la citada Ley por lo que respecta a la temática del reparto se refieren al suelo urbano, y más concretamente a aquella parte que no tenga previstas transformaciones que motiven la delimitación de unidades de ejecución.

Para esta gran parte del suelo urbano, la Ley prevé que se debe delimitar áreas de reparto y determinar aprovechamientos tipo con la finalidad de realizar el reparto mediante actuaciones asistemáticas que operan solar a solar. Es en esta ambiciosa propuesta donde se evidencia un notable desconocimiento de lo que es la verdadera naturaleza del suelo urbano.

Recordemos en primer lugar que el artículo 16 nos dice que el aprovechamiento susceptible de apropiación por el titular del terreno será el resultado de referir a su superficie el 85 % del aprovechamiento tipo del área de reparto en que se halle.

Subrayemos en segundo lugar que el aprovechamiento tipo se define en forma de una edificabilidad —determinada en el suelo urbano según lo que especifica el artículo 33— y se dará en m^2 de techo por m^2 de suelo.

Recordemos también que todo el suelo urbano se dividirá en áreas de reparto, de acuerdo con el artículo 30 y por lo tanto todos los solares tendrán como referencia el aprovechamiento tipo en m^2 de techo por m^2 de suelo del área a la que pertenezcan.

Se ha ignorado lamentablemente que la edificación —es decir la materialización del aprovechamiento— en el suelo urbano se realiza basándose en la ordenación propia del área, y que de los tres sistemas de ordenación posibles, solamente uno tiene la edificabilidad como un parámetro normativo básico.

Dicho sistema es el que conocemos como de *edificación aislada en parcela*, y en el que, además de algunos parámetros que deben observarse, como las distancias mínimas con los vecinos, y la altura y ocupación máximas, la cantidad de edificación máxima viene determinada por una edificabilidad medida en m^2 de techo por m^2 de suelo, similarmente a como se define el aprovechamiento tipo.

Si todo el suelo urbano está configurado según este tipo de ordenación, aunque dando lugar a áreas unifamiliares y plurifamiliares de distintas características, la determinación de áreas de reparto y la fijación de aprovechamientos tipo podrían ser en principio instrumentos de gestión de una cierta utilidad que dependería mucho de las características de ocupación de cada área.

No obstante, en el suelo urbano siempre se hallan presentes áreas que se configuran según los otros dos tipos de ordenación: el de alineaciones de vial y el de definición

volumétrica, sin perjuicio de las formas mixtas o híbridas sobre las que no es necesario extenderse a efectos de lo que se quiere demostrar.

En el sistema de ordenación *por alineaciones de vial*, que corresponde a tantas áreas urbanas consolidadas de nuestras ciudades, la edificabilidad de un terreno no es función de su superficie, sino de su longitud de fachada y de su situación dentro de la manzana. Resulta fácil entender que un solar rectangular de 1.000 m² que tenga 40 m de fachada y 25 m de profundidad, admite mucho más techo edificable que uno de 1.500 m² que tenga 20 m de fachada y 75 m de profundidad. Por ejemplo, en una manzana que tuviese una profundidad edificable de 16 m y un número de plantas construible de planta baja y cuatro plantas, y no fuese edificable el patio de manzana, el primer solar —de 1.000 m²— admitiría 3.200 m² de techo, mientras que el segundo —de 1.500 m²— admitiría solamente 1.600 m² de techo. Notemos que por aplicación del aprovechamiento tipo correspondería necesariamente al segundo solar un aprovechamiento susceptible de apropiación por el titular de un 50 % más alto que el primero ya que cuenta con un 50 % más de superficie. Por consiguiente, de la inclusión de esta hipotética manzana en una misma área de reparto resultará seguramente que el propietario de la primera parcela tendrá una edificabilidad real por encima del aprovechamiento susceptible de apropiación y deberá comprar el aprovechamiento de otros solares para poder agotar el techo que la normativa autoriza (art. 48), mientras que el segundo es probable que además de poder realizar todo el aprovechamiento todavía podrá vender el aprovechamiento sobrante a la administración actuante o convenir edificaciones con otros propietarios que se hallen por debajo del tipo.

Si por otra parte tenemos en cuenta el hecho seguro de que los titulares de dichos solares habrán pagado por ellos en proporción a su edificabilidad real, nos damos cuenta de que es absurdo e insostenible que a través de un número denominado aprovechamiento tipo, y que tiene poco que ver con la lógica de ordenación de la edificación, se introduzcan requerimientos de que el que ha pagado más deba seguir pagando para poder construir mientras que el que ha pagado menos construirá lo que le corresponde y todavía conseguirá unas ganancias adicionales.

Este ejemplo no corresponde a ningún caso extraño; es fácil comprobar que incluso las manzanas más regulares como las del ensanche Cerdà, tienen una parcelación muy variada, que conducirá a una circunstancia como la descrita.

Nos hemos referido sólo a un condicionante: la forma de la parcela, y no hemos entrado en otros posibles como la distinta altura que habitualmente se puede construir en función de la anchura de la calle, lo cual podría desembocar en situaciones también divertidas como la de parcelas con frente a un paseo y que deben comprar aprovechamiento para agotar las seis plantas que les corresponden, mientras que en las callejuelas que conducen al citado paseo los titulares podrán probablemente negociar sus excesos de aprovechamiento apropiable —ya que ellos sólo podrán llegar a tres plantas— con sus vecinos del paseo. Se podrá alegar que estos dos tipos de terrenos deberían pertenecer a dos áreas de reparto distintas. Quizás sí, pero cuando ya hayamos dividido el suelo en tantas áreas de reparto como nos parezcan necesarias para evitar situaciones absurdas, nos encontraremos con el implacable problema de las distintas formas de la parcela, anteriormente expuesto, que no se resolverá hasta que haya tantas áreas de reparto como parcelas.

No son menores los problemas en las áreas configuradas mediante *definición volumétrica*.

La definición volumétrica es aquel sistema de ordenación que se basa en determinar directamente la geometría del volumen edificable, y que no tiene por lo tanto ninguna relación ni con la alineación de la calle ni con la superficie de la parcela que ocupa. Es el sistema de ordenación que da lugar a las áreas configuradas por bloques y torres de distinta forma y altura y que son frecuentes en todas nuestras ciudades.

Es fácil entender que un elemento volumétrico, por ejemplo una torre de 20×20 m en planta y de planta baja y diez pisos, que vendrá así determinada por el planeamiento puede tener una parcela de características muy distintas. Desde el caso límite, pero muy frecuente, de que la parcela sea sólo el espacio ocupado por el edificio ya que todo el resto sea espacio público hasta la asignación a cada volumen, de parcelas de cualquier superficie según el objetivo de la ordenación de asignar más o menos proporción de suelo al régimen de titularidad privada.

Añadamos que el criterio de asignación de parcelas a cada volumen edificable no tiene por qué ser uniforme en cada sector de ordenación, sino que pueden coexistir elementos que tengan por parcela su ocupación estricta en planta, debido a que tienen los bajos destinados a uso comercial junto a otros que tengan asignados amplios jardines privados.

Se deduce fácilmente el efecto de la inclusión de ordenación volumétrica de una cierta diversidad en una misma área de reparto. La asignación de aprovechamientos apropiables por cada parcela, mediante la aplicación del aprovechamiento tipo a su superficie, dotará de más aprovechamiento a parcelas amplias donde se ubican bloques bajos en tanto que aplicará reducciones tremendas al aprovechamiento apropiable de las parcelas que sólo comprenden el espacio ocupado por el edificio que serán las que corresponden a las partes centrales del sector y que han sido seguramente las más caras por razón de su mayor edificabilidad real. Ello operará también en el caso de que los edificios estén ya construidos, de modo que los edificios más altos con mayor número de viviendas serán normalmente los que perderán más aprovechamiento apropiable, con el correspondiente perjuicio de su probablemente extensa comunidad de propietarios.

El galimatías resultante, a pesar de que en este caso hay que suponer una parcelación proyectada y, por lo tanto, de una cierta regularidad geométrica, es de proporciones similares al caso de la ordenación por alineaciones de vial. Si antes veíamos que el problema se resolvía cuando cada parcela era un área de reparto, en el caso de la definición volumétrica acabaremos concluyendo que cada volumen deberá ser un área de reparto. Sin embargo si algunos volúmenes ocupan varias parcelas y éstas exceden la ocupación en planta del edificio, probablemente también deberemos reducir el área de reparto a la parcela. En cualquier caso es evidente que dichas áreas no nos permitirán repartir prácticamente nada.

Quisiera subrayar que este sistema de ordenación por definición volumétrica no se limita a los polígonos de vivienda o a algunas áreas de nuevo crecimiento de la ciudad. Utilizando dicho sistema de ordenación se resuelven muchos problemas de gestión de la remodelación de fragmentos de los tejidos centrales de las ciudades con procedimientos donde se conjuga la ordenación con la atribución de aprovechamientos. La definición volumétrica tiene la flexibilidad necesaria para que el proyecto de remodelación pueda conceder distintas atribuciones de aprovechamiento a las parcelas resultantes y que respondan tanto a objetivos propios de la ordenación como a los derechos de los propietarios implicados. En la historia de nuestras ciudades se hallan muchos

ejemplos de dicha forma de operar que se ha documentado en reparcelaciones u otros tipos de convenio. Es evidente que el área de reparto y el aprovechamiento tipo aplicados de acuerdo con el espíritu de la Ley arrasarían toda esta historia de compromisos que es, de hecho, la historia de la materialización física de la ciudad.

Ciertamente eso no será así ya que la lógica de las cosas es suficientemente potente para imponerse a propuestas que comportan este grado de absurdidad. Si por la vía reglamentaria no se aporta una interpretación que evite la creación de problemas de reparto innecesarios, será necesario utilizar las técnicas fraudulentas ya apuntadas en el sentido de establecer dentro del planeamiento general, que en extensas partes del suelo urbano las áreas de reparto son coincidentes con las parcelas catastrales, y señalar las nuevas áreas sólo donde adquieran sentido. Fundamentalmente donde haya que actuar por unidades de ejecución, y eventualmente en alguna parte donde por la relación normativa entre edificación y superficie de parcela sea posible la técnica de las actuaciones asistemáticas con la finalidad de obtener alguna pieza de suelo para sistemas.

Subrayaría finalmente que sorprende que una ley que ha sufrido además de los trámites parlamentarios un largo proceso de discusión, pueda acabar conteniendo propuestas como la mencionada. Asimismo comprobamos que la obstinación del legislador en querer inventar procedimientos detallados de reparto total que finalmente la gestión práctica debe deformar y adaptar, es un curioso invariante.

Después del coeficiente de sector de 1975 que pretendía repartir la geografía primigenia del suelo urbanizable, las áreas de reparto de 1990 pretenden repartir incluso la historia del suelo urbano. Son simplemente muestras clamorosas de dicha obstinación.

Curiosamente, tampoco la legislación catalana, que es ciertamente más mesurada en sus objetivos, escapa a este designio detallador de las técnicas que propone. Aunque hay que suponerle una inspiración bastante crítica respecto a las propuestas de las leyes del Estado de 1975 y 1990 — recordemos las intervenciones públicas al respecto del actual Director General de Urbanismo, y su artículo del año 1974³ «La reparcelación universal» —, finalmente se cae en la tentación de regular aspectos instrumentales como la atribución de aprovechamiento a sistemas generales o el papel que se otorga a la edificabilidad neta como determinante de la inclusión de sistemas dentro del sector.

Hubiera sido deseable una legislación que estableciendo simplemente los deberes y derechos de los propietarios en cada circunstancia hubiese dejado explícitamente abiertas las técnicas por aplicar, fijando en todo caso un nomenclátor de conceptos que facilitase el lenguaje, aunque sin otorgarle un contenido demasiado cerrado. A partir de dicho marco, la gestión crearía sin duda las técnicas, como ya ha venido aconteciendo de hecho. Sin embargo, es distinto crear técnicas a partir de las vías que abre la Ley, que crearlas teniendo que comenzar eludiendo lo que dicta la Ley.

Julio de 1991

3. *Ciudad y Territorio*, núm. 3/1974.

