

La equidad en la ejecución del planeamiento urbanístico y los parámetros que se utilizan para su medida

Método de cálculo para la determinación y atribución
equitativa, dentro del planeamiento urbanístico,
de aprovechamientos apropiables y de suelos
de sistemas generales a obtener con cargo
al aprovechamiento urbanístico

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO GENERAL.—II. ANTECEDENTES: 1. EN LA LEY DEL SUELO DE 1956. 2. EN EL TEXTO REFUNDIDO DE 1976: 2.1. *En el suelo urbanizable. Ejemplo 1: Evaluación de aprovechamientos urbanísticos.* 2.2. *En el suelo urbano.* 3. EN LA LEY DEL SUELO DE 1990 Y EN EL TEXTO REFUNDIDO DE 1992. 4. EN LA LEY ESTATAL DEL SUELO Y VALORACIONES, LEY 6/1998, Y EN LAS LEYES URBANÍSTICAS DE LAS CC.AA.—III. EL PROBLEMA SUBSISTENTE. INEXISTENCIA EN LAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS DE UNA SOLUCIÓN EFICAZ AL PROBLEMA DE LA FALTA DE EQUIDAD URBANÍSTICA.—IV. ECUACIONES QUE RELACIONAN LAS VARIABLES Y PARÁMETROS QUE DEBEN TOMARSE EN CONSIDERACIÓN PARA ALCANZAR LA EQUIDAD URBANÍSTICA: 1. LAS APORTACIONES. 2. LOS ACTIVOS REALIZABLES. 3. LA RELACIÓN BENEFICIOS/APORTACIONES —TASA DEL BENEFICIO URBANÍSTICO— Y SUS RELACIONES CON OTRAS VARIABLES Y PARÁMETROS URBANÍSTICOS. 4. INFERENCIAS A EXTRAER DE LAS ECUACIONES FORMULADAS. 5. DETERMINACIÓN Y ATRIBUCIÓN DE APROVECHAMIENTOS APROPIABLES A PARTIR DE LA EQUIDAD EN LA RELACIÓN BENEFICIOS/APORTACIONES. 6. ELASTICIDAD DE LA RELACIÓN BENEFICIOS/APORTACIONES RESPECTO DEL APROVECHAMIENTO APROPIABLE. EJEMPLOS 2 Y 3: CÁLCULOS DE LAS ELASTICIDADES DE LA RELACIÓN BENEFICIOS/APORTACIONES RESPECTO DE LOS APROVECHAMIENTOS URBANÍSTICOS. 7. EL PROBLEMA AÑADIDO DE LOS SUELOS DE SISTEMAS GENERALES A OBTENER CON CARGO AL APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO: 7.1. *Ejemplo 4: Aplicación del método de cálculo que se propone.* 7.2. *Ejemplo 5: Aplicación del método de cálculo tradicional.* 7.3. *Ejemplo 6: Aplicación del método*

de cálculo tradicional ponderado. 7.4. Comparación de los resultados que se obtienen con los diferentes métodos. 8. EL PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ACTUANTE EN LA PLUSVALÍA URBANÍSTICA.—V. CONCLUSIONES.

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

El objeto de este artículo es poner de manifiesto que no es posible alcanzar el reparto equitativo de las cargas y beneficios de la ordenación urbanística (1) atribuyendo a las parcelas de cada una de las unidades de ejecución integradas en un ámbito de reparto el aprovechamiento medio o el llamado aprovechamiento tipo.

Para alcanzar el preceptivo reparto equitativo de las cargas y beneficios de la ordenación urbanística es necesario tomar en consideración, además de las edificabilidades urbanísticas, otras variables y parámetros más, de gran trascendencia en el mecanismo de formación de los precios del suelo y por ende en la equidad urbanística. Estos son: los diferentes costes de urbanización o de reurbanización (que engloban, entre otros más, los costes de las indemnizaciones por bienes ajenos al suelo) de cada una de las diversas unidades de ejecución; los diferentes valores unitarios de los suelos de cada una de las diversas unidades; los diferentes valores de repercusión de suelo de los productos inmobiliarios que el planeamiento permite edificar en cada unidad; y, finalmente, los gastos y beneficios de la promoción de la urbanización.

Se inicia este estudio con una exposición resumida de los antecedentes normativos de la equidistribución urbanística siguiendo su evolución en la legislación del suelo. A continuación se analizan las distintas variables y parámetros que afectan a la equidad urbanística, se formulan las ecuaciones que los relacionan y se propone un método de cálculo. En último lugar se extraen las conclusiones correspondientes. En definitiva, se pone de relieve cuáles son las relaciones entre el «ratio» beneficios/aportaciones (es decir, la tasa del beneficio urbanístico) y el aprovechamiento urbanístico apropiable; se muestran los errores a los que conduce confundir equidistribución urbanística con atribución de aprovechamientos iguales al aprovechamiento medio o al «aprovechamiento tipo» o con desviaciones no superiores al 15 por 100 de dichos aprovechamientos medio y tipo; y, finalmente, se presenta un método de cálculo que permite atribuir de forma rigurosa y equitativa dentro del planeamiento urbanístico, para el suelo urbano no consolidado por la urbanización y el suelo urbanizable, tanto los aprovechamientos apropiables como las superficies de los suelos de sistemas generales que han de obtenerse con cargo al aprovechamiento urbanístico.

(1) En el suelo urbano no consolidado por la urbanización y en el suelo urbanizable.

II. ANTECEDENTES

1. EN LA LEY DEL SUELO DE 1956

Desde la aprobación de la Ley del Suelo de 1956 (en adelante «LS 1956») y, en consecuencia, desde la configuración del derecho de propiedad del suelo a partir de las determinaciones establecidas en el planeamiento urbanístico (art. 61), se suscitó el grave problema de impedir la desigual atribución de los beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados y se impuso para ello su justa distribución (art. 3.2.b). Es decir, quedó planteada la necesidad de resolver el problema de cómo respetar el principio de igualdad.

Los planes urbanísticos, en cuanto instrumentos técnicos que son, dan generalmente tratamientos desiguales a las distintas fincas a las que afectan, porque su función es conformar la ordenación del territorio según criterios y objetivos funcionales, técnicos y económicos, con el fin de conseguir una ordenación que resulte racional y eficiente, esté en armonía con el entorno medioambiental y cumpla unos estándares y objetivos previamente establecidos, siguiendo para ello unos modelos de ordenación territorial habituales en el diseño urbano.

Mas, por otro lado, los planes urbanísticos, en cuanto que son disposiciones generales, es decir, normas que conforman el contenido del derecho de propiedad, deben ser justos y por tanto equitativos.

Para conseguir esta equidad, la LS 1956 instituyó una técnica específica que debía llevarse a cabo con posterioridad a la aprobación del planeamiento, denominada reparcelación (art. 70.3). Esta técnica, que tomaba en consideración el valor de los suelos de las fincas aportadas, pretendía alcanzar la redistribución de beneficios y cargas, reduciendo las desigualdades resultantes de las determinaciones establecidas en el planeamiento a unos límites que entonces se consideraron aceptables (lesión no superior al sexto —art. 81—).

Sin embargo, la normativa establecida para la aplicación de la reparcelación no resultó ser satisfactoria como consecuencia de que:

- a) Adoptaba como pauta fundamental de equidistribución la igualdad en el reparto tanto de las superficies de suelo de cesión obligatoria y gratuita como del volumen edificable. Sin embargo, los meros reparatos equitativos de las superficies de cesión obligatoria y gratuita y de los volúmenes edificables no garantizaban que se alcanzara la equidad urbanística.
- b) Acarreaba un mayor perjuicio relativo para aquellos ámbitos de reparto con menor «ratio» beneficios/aportaciones como consecuencia de que la elasticidad de la tasa del beneficio urbanístico respecto del volumen edificable aumentaba con el decremento de la tasa del be-

neficio. Esta variación de la elasticidad tenía una gran incidencia en los ámbitos territoriales con baja tasa del beneficio urbanístico que contaban con pequeñas diferencias de volúmenes edificables, incluso cuando estas diferencias no superaban la proporción o lesión del sexto.

- c) Era una técnica de muy difícil manejo en el suelo urbano consolidado por las edificaciones donde había que acudir a unas indemnizaciones sustitutivas que debían ser abonadas por los propietarios de las fincas edificadas dado que éstas quedaban excluidas de la reparcelación material.
- d) Exigía de los propietarios afectados que actuasen en comunidad y, en consecuencia, la equidistribución resultante decrecía en viabilidad operativa cuando aumentaba en virtualidad equidistribuidora, es decir, era menos viable cuanto mayor era la superficie del ámbito territorial delimitado para realizar el reparto a pesar de que con esa mayor superficie se conseguía una mejor equidistribución (2).
- e) Era una técnica donde el ámbito territorial de reparto tenía, en principio, un límite mínimo —la manzana— y un límite máximo —toda la superficie afectada por el plan parcial—. No era por tanto posible alcanzar la equidistribución por encima del ámbito territorial del plan parcial al no existir pautas que permitieran igualar los beneficios y las cargas de los ámbitos territoriales de los diversos planes parciales habida cuenta, además, de la falta de concreción de la «unidad superior» del artículo 81 de la LS 1956.

En cualquier caso, hay que recordar que la LS 1956 había sido dictada desde la perspectiva tradicional de las leyes de ensanche de las ciudades y que, en consecuencia, sus técnicas estaban dirigidas prioritariamente a la producción de nuevo suelo urbanizable. Por esta razón, la LS 1956 no regulaba con la minuciosidad que hubiese sido necesaria el régimen urbanístico del suelo urbano existente.

2. EN EL TEXTO REFUNDIDO DE 1976

La LS 1975, con texto refundido de 1976 (en adelante «TRLR 1976»), aunque mantuvo en su artículo 3 la función esencial de impedir la desigual atribución de beneficios y cargas (recogiendo, además, en su art. 87.1 el

(2) Ámbito territorial de reparto que, en aquella legislación, se denominaba «unidad reparcelable» y «zona en estado de reparcelación» en el Reglamento de Reparcelaciones (Decreto 1006/1966, de 7 de abril).

derecho a su distribución equitativa), no regulaba la gestión urbanística del suelo urbano con el mismo rigor y minuciosidad con que lo hacía respecto del suelo urbanizable programado. Además, creaba, aparte de las desigualdades de ordenación, zonificación o calificación, ya citadas como inherentes al planeamiento urbanístico, otras nuevas desigualdades debidas exclusivamente a la clasificación del suelo. En efecto, en el TRLS de 1976 no eran iguales las obligaciones y cargas vinculadas a cada clase de suelo (arts. 83.3 y 84.3), y no estaba prevista ninguna técnica de trasvase de edificabilidades urbanísticas entre ambas clases de suelo.

Las desigualdades debidas a la clasificación del suelo del TRLS de 1976 —clasificación consecuente del ejercicio de una potestad reglada en el caso del suelo urbano— resultaban ser insoslayables; las de calificación, consecuentes del ejercicio de una potestad discrecional, surgían porque la ordenación urbana se realiza normalmente de una manera desigual para las distintas parcelas afectadas como consecuencia de la singularización de territorios concretos y de la aplicación de modelos de diseño urbano y ordenación territorial particulares. Hecho éste fácil de constatar por cuanto que el planeamiento regulado por el TRLS de 1976, además de clasificar el suelo en urbano, urbanizable (programado o no) y no urbanizable, tenía que asignar, dentro de las dos primeras clases de suelo, zonificaciones o calificaciones que se correspondían con posibilidades de uso, de intensidad de edificación, de tipologías edificatorias y de ordenación, así como de posición de los edificios en las parcelas, que normalmente resultaban ser muy diferentes entre sí.

Por ejemplo, dentro del suelo urbano, el planeamiento regulado en el TRLS de 1976 calificaba o zonificaba terrenos para vías públicas, equipamientos, espacios verdes y, también, para usos lucrativos: residenciales, comerciales e industriales, con limitaciones de uso e intensidades de edificación diferentes entre sí, incluso dentro de cada zona. Esto originaba que en unas parcelas se localizaran condiciones urbanísticas excelentes (por ejemplo, residencial intensivo, de alta densidad), en otras se encontrasen condiciones menos buenas (por ejemplo, residencial extensivo, o de media o baja densidad) y en las restantes se ubicaran condiciones edificatorias resueltamente malas desde el punto de vista de sus posibilidades de beneficio directo (por ejemplo, zonas verdes, dotaciones públicas, etc.).

Estas desigualdades, tal y como expusieron RAMÓN FERNÁNDEZ (3), GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO (4), eran y son inevitables e irreductibles, en principio, para cualquier planeamiento urbanístico. En consecuencia, siempre han constituido un reto para la concepción del plan como norma, tanto desde

(3) «Reflexiones en torno del principio de igualdad en el Ordenamiento Urbanístico», en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 65, octubre de 1979.

(4) *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Tomo 1, pág. 430, edición de 1981.

un punto de vista sustantivo, desde una preocupación por la justicia (una de cuyas facetas más relevantes es la igualdad), como desde el punto de vista de la función de los planes urbanísticos como disposiciones generales definidoras del contenido normal del derecho de propiedad, puesto que, en definitiva, ese contenido parecía ser casuísticamente distinto. Pero esta desigualdad debía quedar compensada mediante la integración, recogida en el artículo 87.1 del TRLS de 1976, del derecho a la distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento como parte del contenido normal del derecho de propiedad. De ahí resultaba que el contenido normal del derecho de propiedad definido por los planes comprendiese tanto las facultades y los deberes específicos asignados por la ordenación urbanística, como el derecho y la correlativa obligación a la distribución equitativa de los beneficios y cargas desigualmente asignados por el planeamiento.

Para el cumplimiento del principio de equidad que a este estudio interesa (ausencia de discriminación, igualdad de oportunidades o igualdad de acceso, es decir, la llamada equidad horizontal), procede recordar que la legislación urbanística parte de la desvinculación definitiva de la edificabilidad urbanística efectiva generada por cada parcela (la denominada hoy en día edificabilidad «subjettiva») respecto de la edificabilidad determinada en el planeamiento o edificabilidad aparente (edificabilidad «objetiva»). Como consecuencia de ello, en todo planeamiento existen parcelas cuya edificabilidad «objetiva», o aparente, es superior a la edificabilidad «subjettiva», o efectiva, por ellas generado; mientras que otras parcelas, a la inversa, generan mayor edificabilidad efectiva que la aparentemente atribuida. En el primer caso, falta edificabilidad «subjettiva» y, por ello, derecho del propietario a consumir por él solo, en la propia parcela, toda la edificabilidad «objetiva» aparentemente establecida en el planeamiento. En el segundo caso, existe un exceso de aprovechamiento «subjettivo» y, consecuentemente, un derecho del propietario que no se satisface con la edificabilidad «objetiva» aparentemente determinada en el plan para su parcela.

Veamos, a continuación, cómo se aplicaba normativamente en el TRLS de 1976, el principio de equidad en las distintas clases de suelo.

2.1. *En el suelo urbanizable programado*

En el suelo urbanizable programado apareció la figura del «aprovechamiento medio» (5), de manera que el contenido urbanístico lucrativo del derecho de propiedad no era ya, sin más, el que resultaba de la calificación

(5) Que se mantendría en el TRLS de 1992.

o zonificación urbanística del suelo de la unidad reparcelable —es decir, el aprovechamiento «objetivo» o aparente— sino el resultante de la aplicación, a cada propiedad, de un módulo de valor unitario (6) denominado «aprovechamiento patrimonializable o apropiable», que era función del valor medio homogeneizado de las condiciones sustantivas de calificación urbanística (7) y que se obtenía a partir del estudio de la totalidad de los terrenos clasificados como suelo urbanizable programado, incluidos en cada cuatrienio del programa de actuación del plan general. El aprovechamiento medio era un aprovechamiento efectivo o «subjetivo» que sólo era apropiable por los particulares en el 90 por 100 de su valor, ya que el 10 por 100 restante era de cesión gratuita al ayuntamiento para el Patrimonio Municipal del Suelo (en adelante «PMS»).

¿Cuál era por tanto el alcance y contenido del concepto aprovechamiento urbanístico instituido en el TRLS de 1976? El de una edificabilidad unitaria (intensidad de edificación referida a un determinado uso y tipología edificatoria por cada metro cuadrado de suelo) virtual y relativa que expresaba de forma ponderada y conjunta tanto las intensidades de edificación o edificabilidades unitarias determinadas en el planeamiento para los distintos usos y tipologías globales de los productos inmobiliarios también permitidos por el planeamiento, como los valores relativos de repercusión de suelo de esos productos inmobiliarios de distintos usos y tipologías edificatorias respecto del valor de repercusión de suelo del producto inmobiliario del uso y tipología edificatoria que se tomaba como valor de referencia, es decir, respecto del que hoy se viene denominando valor básico de repercusión de suelo (8).

Ejemplo 1: Sea el ámbito territorial del sector j donde el planeamiento permite edificabilidades unitarias e_i (referidas a la superficie S_j del ámbito), para cada uno de los usos y tipologías globales i permitidos por el plan. Usos y tipologías que, a su vez, tienen los valores de repercusión del suelo urbanizado VRi (euros por cada metro cuadrado de techo edificable) correspondientes a los productos inmobiliarios permitidos por el plan. Pues bien, adoptando como uso y tipología de referencia, es decir, como valor básico de repercusión VRB , el de vivienda unifamiliar adosada, y llamando $I_i = VRi/VRB$

(6) Expresable en metros cuadrados de techo edificable del uso y tipología de referencia por cada metro cuadrado de suelo = m^2 t.u.r./ m^2 s.

(7) Es decir, de la intensidad y uso de las edificaciones permitidas por el planeamiento que había que ejecutar.

(8) Del Reglamento de Planeamiento Urbanístico que desarrolló el TRLS de 1976, se deducía que debía tomarse como valor de repercusión del uso y tipología de referencia el de mayor valor, para que así los coeficientes correctores pudiesen resultar iguales o inferiores a la unidad (art. 31.7). Este valor de repercusión se determinaba aplicando el método residual (art. 18.2 del Decreto 1251/1966, de 12 de mayo de 1966, que aprobó el Texto Refundido de la Contribución Territorial Urbana).

a los coeficientes de ponderación que relacionan los distintos valores de repercusión VRi de los productos inmobiliarios de los restantes usos y tipologías i respecto del valor de repercusión básico VRB , de forma que los valores de I_i sean siempre inferiores a la unidad, se obtiene:

CUADRO 1

<i>Usos y Tipologías i del Sector j</i>	e_i $m^2 \text{ t.}/m^2 \text{ s.}$	VRi $€/m^2 \text{ t.}$	I_i	$e_i \cdot I_i$ $m^2 \text{ t.u.r.}/m^2 \text{ s.}$
Vivienda libre en bloque aislado.	0,20	540	0,750	0,1500
Vivienda VPO de precio básico, en manzana.	0,30	90	0,125	0,0375
Vivienda unifamiliar adosada (VRB).	0,12	720	1	0,1200
Terciario en plantas bajas.	0,10	450	0,625	0,0625
$\Sigma e_i = 0,72$				$\Sigma e_i I_i = 0,37$

Por lo tanto, el aprovechamiento unitario de sector del ámbito j , as_j , referido al valor de repercusión básico, es decir, al del uso y tipología de referencia (vivienda unifamiliar adosada), resulta ser $0,37 \text{ m}^2 \text{ t.u.r.}/\text{m}^2 \text{ s.}$ (metro cuadrado de techo del uso de referencia por cada metro cuadrado de suelo del ámbito).

Es decir (9):

$$as_j = \Sigma e_i I_i = 0,37 \text{ m}^2 \text{ t.u.r.}/\text{m}^2 \text{ s.} \quad (10) \quad (VRB = 720 \text{ €/m}^2 \text{ t.})$$

(9) Si hubiésemos adoptado como valor de repercusión de suelo del uso de referencia el del uso de VPO de precio básico, entonces $as_j = 2,96 \text{ m}^2 \text{ t.u.r.}/\text{m}^2 \text{ s.}$ ($VRB = 90 \text{ €/m}^2 \text{ t.}$).

(10) Sin embargo, se debe señalar que la apuntada ponderación de edificabilidades aplicando valores de repercusión de suelo, que posteriormente fue establecida con precisión en el artículo 53 del TRLS de 1992 (artículo no declarado inconstitucional por la STC 61/1997), no solía realizarse en los planes generales redactados al amparo del TRLS de 1976.

En consecuencia, el aprovechamiento urbanístico medio de los diversos sectores j , de superficie S_j cada uno, del mismo cuatrienio del programa del plan general (o del mismo ámbito de reparto), teniendo en cuenta la superficie de suelo de sistemas generales sg_c a adscribir al cuatrienio, es decir, al ámbito de reparto, para su obtención gratuita por la Administración con cargo al aprovechamiento urbanístico de los sectores o unidades j , venía dado por:

$$am = \frac{\sum_{j=1}^{j=n} as_j S_j}{sg_c + \sum_{j=1}^{j=n} S_j}$$

Por consiguiente, el aprovechamiento urbanístico no era un número abstracto, ni un término de equidistribución, ni una plusvalía, sino una edificabilidad unitaria virtual relativa (11) pues estaba ponderada respecto del valor de repercusión de suelo del uso y tipo que se tomaba como valor de referencia. Por lo tanto, el aprovechamiento urbanístico, que es un parámetro que debe expresarse poniendo de manifiesto simultáneamente el valor de repercusión de suelo del uso y tipología adoptado como de referencia, no contempla en su determinación la totalidad de los beneficios, cargas y aportaciones de los propietarios promotores de la urbanización.

En efecto, tal y como puede constatarse fácilmente, en las variables utilizadas habitualmente para el cálculo de los aprovechamientos (12) no están contempladas variables trascendentales de cara a conseguir la equidad, como son, por ejemplo: los diferentes costes de urbanización de los diversos ámbitos, los diversos valores del suelo sin urbanizar o pendientes de reurbaniza-

(11) Virtual relativa porque está referida a un uso y tipología que se toma de referencia a los solos efectos de homogeneizar las intensidades de los distintos usos y tipologías a partir de sus valores de repercusión de suelo, de tal forma que no conlleva que, siguiendo los datos del ejemplo anterior, los propietarios puedan edificar, alternativamente, bien 2,96 m² t./m² s. del uso VPO del precio básico, o bien 0,37 m² t./m.s. del uso de vivienda unifamiliar adosada, porque sólo podrán edificar aquello que les permita la subzonificación de la parcela que les resulte asignada en la reparcelación (por ejemplo, 0,592 m² t. del uso terciario en planta baja por metro cuadrado de suelo), aunque su valor siempre deberá ser equivalente:

Valor = 0,37 m² t./m² s. × 720 €/m² t. = 0,592 m² t./m² s. × 450 €/m² t.

(12) Incluso en el supuesto de que los valores de repercusión del suelo ya urbanizado (VRi) de los productos inmobiliarios permitidos por el planeamiento hubiesen sido calculados de forma rigurosa por el método residual o siguiendo la norma 16 del Real Decreto 1020/1993, lo que no sucede en la mayoría de los planes (Real Decreto 1020/93, de 25 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana).

ción de dichos ámbitos y los gastos y beneficios de la promoción de la urbanización de cada ámbito (13).

2.2. *En el suelo urbano*

Por lo que respecta al suelo urbano, pese a existir la misma finalidad de equidistribución de beneficios y cargas, en el TRLS de 1976 no existía siquiera una técnica de gestión equivalente a la del aprovechamiento medio. En consecuencia, la definición del contenido urbanístico del derecho de propiedad no se agotaba en la fase normativa del establecimiento de la ordenación urbanística, sino que se extendía a la delimitación de los polígonos y/o unidades de actuación del plan en cuyo seno deberían redistribuirse los beneficios y cargas derivados de la calificación del suelo y del artículo 83.3.1. Polígonos y/o unidades de actuación que, en consecuencia, habrían de constituir el marco espacial de referencia para la futura evaluación y concreción del aprovechamiento efectivo («subjeto») aplicable a cada parcela y, por ende, para el cumplimiento del principio de equidad urbanística.

Pero el TRLS de 1976 —al fin y al cabo, reforma parcial también, aunque importante, de la LS 1956 y que también estaba orientado desde la perspectiva tradicional de las leyes de ensanche, por lo que sus técnicas buscaban asimismo la producción de nuevo suelo urbanizado— tampoco regulaba el régimen urbanístico y la equidistribución en suelo urbano con la minuciosidad que era necesaria.

Además, empezó a tenerse la convicción de que conservar y reformar las ordenaciones edificadas, saneándolas y renovándolas adecuadamente, resultaba ser más rentable desde el punto de vista económico y social que seguir produciendo de forma desaforada nuevo suelo y nuevas viviendas, máxime teniendo en cuenta que, con el control de natalidad, el índice de creación de nuevos hogares estaba descendiendo notablemente (se establecía una prognosis, por ejemplo, de un descenso del 1,2 por 100 en 1990 al 0,33 por 100 en el año 2009) (14). Este hecho trajo la consecuencia de que se incrementasen de forma notable las actuaciones de reforma interior de las poblaciones.

(13) Conviene resaltar aquí que, a diferencia de lo que se establecía en la LS 1956, en la reparcelación de los suelos urbanizables del TRLS de 1976 no se tomaban en consideración los diferentes valores unitarios de los suelos de las parcelas que se aportaban a la reparcelación, lo que acarrea iniquidad.

(14) CUBELO y MARTÍN, «Formación de hogares y demanda de viviendas. Proyecciones 1980-2010», en *Revista Española de Financiación a la Vivienda*, núm. 11, págs. 55 a 66. Datos y estudios que en la actualidad se han visto desbordados por el fenómeno de la inmigración.

En cualquier caso, si antes, con la LS 1956, era el planeamiento la única fuente de desigualdades, a partir de 1976 era también el TRLS de 1976 el que las generaba al establecer de modo frontal dos estatutos formalmente diferentes, uno para el suelo urbano y otro para el suelo urbanizable.

De entrada, los artículos 83 y 84 del TRLS de 1976, aun cuando establecían, para ambas clases de suelo, prácticamente un mismo régimen de cesiones gratuitas respecto de las dotaciones públicas sistemas locales al servicio del polígono o unidad de actuación, exigían, exclusivamente a costa del suelo urbanizable, la obtención de suelos de sistemas generales con cargo al aprovechamiento urbanístico, así como la cesión gratuita de las parcelas en las que se ubicaría el 10 por 100 del aprovechamiento lucrativo para el PMS. Cesiones ambas que, por el contrario, no se exigían al suelo urbano.

Además, el artículo 13 del TRLS de 1976 también resultaba ser un fondo latente de desigualdad, ya que cuantificaba con precisión las reservas para equipamientos en el suelo urbanizable programado (reservas pormenorizadas en el anexo del Reglamento de Planeamiento Urbanístico), lo que estaba ausente en el suelo urbano. Lo anterior no quería decir que en el suelo urbano las reservas tuvieran que ser menores, puesto que el artículo 12.2.1 *in fine*, se limitaba a remitir la cuantificación de las dotaciones a lo que resultara de «las características socioeconómicas de la población y de acuerdo, en todo caso, con la legislación específica en la materia», lo que no legitimaba que estas reservas para dotaciones en suelo urbano pudieran ser inferiores a las correspondientes al suelo urbanizable programado. En tal sentido, la doctrina científica más acreditada (15) consideraba exigible el cumplimiento de dichos estándares también a los «...Planes Especiales de Reforma Interior, desarrollo de Planes Generales que —por su contenido— deban calificarse materialmente de Planes Parciales...».

Otro tanto ocurría en materia de densidades máximas, ya que, en tanto que el artículo 75 establecía un límite máximo de 75 viv./ha. (ampliable excepcionalmente a 100 viv./ha.) para el suelo urbanizable programado, el silencio de la ley, en lo que se refería al suelo urbano, propiciaba la consolidación, por vía de ordenanzas, de densidades incomparablemente mayores, lo que repercutía en un perjuicio grave de la calidad de vida y en una mayor tasa del beneficio urbanístico para los propietarios del suelo urbano.

Por otro lado, aunque en el suelo urbano fuesen determinables unos aprovechamientos «objetivos» o aparentes —resultantes de la ordenación de usos e intensidades de la edificación— no era posible, en principio, determinar el aprovechamiento «subjetivo» o efectivo, al no existir una figura similar a la del aprovechamiento medio del suelo urbanizable programado y al no conte-

(15) GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Tomo I, págs. 187 a 190, edición 1981.

nerse en el plan general la delimitación de polígonos y/o unidades de actuación (delimitación que se dejaba para un momento posterior) en los que habría que realizar la cuantificación del aprovechamiento subjetivo y el posterior reparto equitativo de los aprovechamientos «objetivos» desigualmente asignados por el plan.

Además, respecto de los equipamientos que se señalaban para el suelo urbano, la falta de referencia expresa a su relación con los estándares dotacionales utilizados así como con los ámbitos espaciales y de población por ellos servidos, hacía que no fuese fácil, en principio, la delimitación de ámbitos de reparto y ejecución.

Evidentemente, sin punto de referencia en los estándares dotacionales en suelo urbano podían delimitarse polígonos con muy poco aprovechamiento lucrativo y mucha carga dotacional o, por el contrario, polígonos con mucho aprovechamiento lucrativo y poca carga dotacional. En efecto, el artículo 83.3.1 se remitía a las cesiones obligatorias y gratuitas al servicio del polígono sin referencia alguna a ámbito superior de reparto alguno.

Resultaba por tanto difícil cumplimentar el artículo 117.4 del TRLS de 1976 (16) porque cabía preguntarse: ¿Qué parte de los terrenos de cesión deberían formar parte del polígono? Si se tomaba mucha parte, la carga resultaba superior y era menor el beneficio lucrativo. Si se tomaba menos parte, la carga resultaba inferior y era mayor el beneficio lucrativo que se obtenía. El problema de la delimitación se agravaba aún más debido a la falta de análisis de los costes de urbanización implicados en cada actuación y a la posibilidad de delimitar «unidades de actuación» en suelo urbano (art. 117.3 del TRLS de 1976) con tamaño inferior al polígono sin referencia alguna al aprovechamiento de un ámbito superior.

Por estas razones, en aquellos términos municipales en los que sí existió una preocupación por el cumplimiento del principio de igualdad se procedió, dentro del mismo plan general, a la delimitación de amplios polígonos y/o unidades de actuación en suelo urbano (17). En otros, al amparo de la CE (18), fueron sus planes generales los que asignaron, en el suelo urbano,

(16) Que establecía que no podrán delimitarse polígonos ni unidades de actuación inmediatos a terrenos de cesión obligatoria y gratuita sin incluir en los referidos polígonos y unidades la parte correspondiente de los indicados terrenos.

(17) Polígonos que, aunque no tenían acreditado suficientemente el cumplimiento de los requisitos establecidos para dichas delimitaciones —art. 117—, permitían, cuando menos, tener un marco de referencia y la consiguiente evaluación de un aprovechamiento subjetivo.

(18) Que, además de consagrar el principio de igualdad (arts. 1, 9 y 14), establece otros principios fundamentales de cara tanto al concepto de propiedad como función social (art. 33) como a la racional utilización del suelo (arts. 45 y 46), así como a la participación de la comunidad en las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos (art. 47).

por «áreas homogéneas» o «áreas de reparto», un autodenominado «aprovechamiento tipo» que, con un carácter similar al del aprovechamiento medio del suelo urbanizable programado, definía la cuantía del contenido urbanístico lucrativo o aprovechamiento efectivo de cada propiedad (19). Esto se hizo intentando dar un contenido a las técnicas de gestión urbanística en suelo urbano similar a las del suelo urbanizable, partiendo de la consideración de que el TRLS de 1976 no agotaba los supuestos de hecho y de que el ordenamiento jurídico estaba constituido por normas y principios que entroncaban con la norma de las normas que es la CE (20). Lo que fue respaldado por la doctrina jurisprudencial y científica y posteriormente incorporado a la Ley de Reforma de la LS (Ley 8/1990 de 25 de julio), y al Texto Refundido 1992 (Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio).

A partir de los aprovechamientos «subjetivos» que podían ser evaluados en los planes generales que contaban con delimitación de polígonos y/o unidades de actuación, o a partir del aprovechamiento tipo, había que aplicar el procedimiento de la reparcelación a través de alguno de los sistemas de actuación.

Por consiguiente, parecía que era ahí, en la fase de la delimitación de ámbitos de reparto y ejecución (21), donde era necesario incidir, fundamentalmente, para determinar «aprovechamientos subjetivos» o «aprovechamientos tipo» con el fin de alcanzar el objetivo de la equidistribución igualando los aprovechamientos medios o el «aprovechamiento tipo». Pero fue aquí en el suelo urbano donde de forma más clara y rotunda se pusieron de manifiesto las insuficiencias del «aprovechamiento tipo» como instrumento para conseguir la necesaria equidad en el reparto de los beneficios y cargas del planeamiento en el suelo urbano.

En efecto, por un lado, era muy importante que la delimitación de áreas de reparto resultase acertada y, sin embargo, no se daban las pautas concretas necesarias y suficientes para su correcta delimitación. Por otro, sucedía que en el suelo urbano los costes de urbanización de los diversos ámbitos podían ser muy diferentes entre sí como consecuencia de las cuantiosas indemnizaciones por bienes ajenos al suelo que había que abordar en los ámbitos territoriales de algunas unidades de ejecución referidas a reformas interiores.

(19) Todo ello con el fin último de alcanzar, en lo posible, el cumplimiento del principio de igualdad sobre la base de la delegación normativa contenida en el artículo 76 del TRLS de 1976, que textualmente determinaba: «Las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley o, en virtud de la misma, por los planes de ordenación, con arreglo a la clasificación urbanística de los predios».

(20) Son los casos de los planes generales de Ibi, Petrel, Pamplona, etc.

(21) Polígonos y/o unidades de actuación, en el TRLS de 1976 y, posteriormente, áreas de reparto y unidades de ejecución en el TRLS de 1992.

Además, los valores unitarios de suelo de los que había que partir (valores estimados antes de completar la urbanización o de proceder a la reurbanización) para las parcelas de los diversos ámbitos de ejecución —e incluso para las parcelas de un mismo ámbito de ejecución— mostraban grandes diferencias entre sí, lo que no ocurría, en cambio, en el suelo urbanizable. En suma, la extensión de las técnicas del aprovechamiento medio del suelo urbanizable del TRLS de 1976 al «aprovechamiento tipo» del suelo urbano producía unas iniquidades aún mayores.

3. EN LA LEY 8/1990 Y EN EL TEXTO REFUNDIDO DE 1992

La Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, con texto refundido de 1992 (en adelante «TRLS de 1992»), además de radicalizar la concepción estatutaria del derecho de propiedad al distinguir facultades o derechos dominicales en fases formalmente diferenciadas, mantuvo, en cuanto al suelo urbanizable, unas pautas similares a las del TRLS de 1976 respecto de los aprovechamientos urbanísticos (22). Los particulares podían patrimonializar el 85/100 del aprovechamiento medio, o tipo, ya que el 15/100 restante correspondía a la Administración actuante en concepto de participación en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos.

Por lo que atañe al suelo urbano, el TRLS de 1992 instituyó la figura del «aprovechamiento tipo» (23), que se definía para cada «área de reparto». Dentro de cada una de éstas áreas se delimitaban «unidades de ejecución», que podían ser discontinuas, con la limitación de que la diferencia entre el aprovechamiento de cada unidad y el aprovechamiento tipo no podía ser superior al 15 por 100 de éste. También se estableció que no había que tener en cuenta, en la reparcelación de esta clase de suelo, el valor unitario del suelo de las parcelas aportadas a la ordenación (extremo que, en definitiva, acarrearía otra iniquidad añadida importante) y que los particulares, al igual que en el suelo urbanizable, sólo podían patrimonializar el 85/100 del aprovechamiento tipo.

El 85/100 del «aprovechamiento tipo» (24), servía de aprovechamiento subjetivo para las subrogaciones reales consiguientes a las reparcelaciones a

(22) Si bien en el TRLS de 1992 se establecía que el uso y tipología de referencia, a efectos de ponderación de edificabilidades, debía ser el uso y tipología característico o predominante.

(23) Ya se ha apuntado que esta figura había sido introducida en algunos planes generales aprobados durante la vigencia del TRLS de 1976.

(24) «Aprovechamiento tipo» que debía definirse dentro de un «área de reparto».

efectuar, bien por el sistema de cooperación, bien por el sistema de compensación, dentro de las denominadas actuaciones sistemáticas, así como para las transferencias de aprovechamiento y las actuaciones asistemáticas.

De cualquier modo, el hecho de no distinguir dentro del suelo urbano cuál estaba urbanizado y cuál no, la circunstancia de no tener en cuenta los valores unitarios de los suelos antes del planeamiento ni los importantes costes de urbanización (indemnizaciones por bienes ajenos al suelo) en la atribución de aprovechamientos, juntamente con la falta de la precisión necesaria en las pautas para delimitar áreas de reparto y la iniquidad añadida que comportaban las desviaciones de aprovechamiento admitidas (15 por 100) en los casos en que la tasa del beneficio urbanístico era baja, ocasionaban que, desde el principio, no se pudiese alcanzar la pretendida equidad urbanística.

4. EN LA LEY ESTATAL DEL SUELO Y VALORACIONES —LEY 6/1998— Y EN LAS LEYES URBANÍSTICAS DE LAS CC.AA.

La STC 61/1997, que declaró inconstitucionales las tres cuartas partes del TRLS de 1992 e hizo revivir el TRLS de 1976, trajo como consecuencias inmediatas, por un lado, para el ámbito del Estado, la publicación de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones (en adelante «LS 1998») y, por otro, para el ámbito de cada Comunidad Autónoma, la aparición de una ley urbanística en cada comunidad.

La LS 1998 ha aportado, por un lado, una más precisa definición de la equidad en el reparto de los beneficios y cargas al concretar que dicha igualdad debe realizarse de forma que en cada actuación los beneficios y cargas sean proporcionales a las aportaciones, es decir, ha concretado que en cada actuación urbanística debe igualarse la relación beneficios/aportaciones (25).

Por otro lado, reputando a la clasificación de suelo como parte integrante de las denominadas condiciones básicas para el ejercicio de los derechos atinentes a la propiedad del suelo, la LS 6/1998 ha distinguido dos categorías dentro del suelo urbano, según que esté consolidado o no por la urbanización, y ha establecido distintas cargas y derechos para cada categoría dejando al suelo urbano consolidado por la urbanización al margen del reparto equitativo de los beneficios y cargas de la ordenación urbanística y de la participación de la Administración actuante en las plusvalías derivadas de la acción urbanística de los entes públicos.

La LS 6/1998 ha instaurado, por añadidura, normas concretas para valorar suelos según clases y categorías —normas que han sido alteradas a través de

(25) Según la STC 164/2001, FJ 10, «es la forma mínima y elemental de garantizar la igualdad entre propietarios».

las Leyes 53/2002 (26) y 10/2003 (27)— (28), haciendo especial hincapié en que en las valoraciones deben deducirse los costes de las obras de urbanización pendientes y que en estos costes de urbanización hay que incluir los costes de promoción, gestión y financiación (art. 30).

Por su parte, las leyes urbanísticas de las CC.AA., a las que corresponde la competencia de legislar respecto de la equidistribución urbanística, han establecido normas para dicha equidistribución que en unas comunidades están más próximas a las pautas del TRLS de 1976 y, en otras, a las del TRLS de 1992, pero que, en definitiva, en ningún caso han abordado el problema de la equidistribución partiendo de igualar la relación beneficios/aportaciones, es decir, la tasa del beneficio urbanístico.

III. EL PROBLEMA SUBSISTENTE. INEXISTENCIA EN LAS LEGISLACIONES URBANÍSTICAS DE UNA SOLUCIÓN EFICAZ AL PROBLEMA DE LA FALTA DE EQUIDAD URBANÍSTICA

No cabe duda alguna de que la división del ámbito territorial de cualquier planeamiento o actuación urbanística, dentro del suelo urbano no consolidado por la urbanización y del suelo urbanizable, en ámbitos de reparto y ejecución de igual aprovechamiento apropiable conlleva, casi siempre, una importante desigualdad en el reparto de los beneficios y cargas de la ordenación urbanística. Esta desigualdad es debida:

1. A los diferentes costes de urbanización que cada uno de dichos ámbitos de reparto debe soportar (por ejemplo, como consecuencia de la existencia de edificios antiguos sujetos a rentas antiguas que es preciso derribar e indemnizar).
2. A los diferentes valores y superficies de los suelos de sistemas generales que hay que asignar a cada uno de los diversos ámbitos de reparto y ejecución.
3. A los diferentes costes de la promoción de la gestión y urbanización de los suelos de los distintos ámbitos.

(26) Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

(27) Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

(28) Publicadas tras la STS de 3 de diciembre de 2002, que ha consolidado la doctrina jurisprudencial de que es aplicable el principio de equidad en el reparto de los beneficios y cargas de la ordenación urbanística en la valoración del justiprecio en expropiaciones de suelos calificados de sistemas generales.

4. A los diferentes valores de repercusión de suelo de los usos y tipologías edificatorias de los productos inmobiliarios permitidos en cada uno de dichos ámbitos por el planeamiento.
5. A los diferentes valores unitarios de los suelos sin urbanizar o pendientes de reurbanización que son aportados por los propietarios de cada ámbito a la gestión y ejecución del planeamiento.

Por ello, no es extraño observar que determinados ámbitos de reparto y ejecución, que cuentan con un aprovechamiento urbanístico muy superior al de otros ámbitos territoriales del mismo término municipal, acaben teniendo una relación beneficios/aportaciones menor, como consecuencia: bien de los mayores costes de urbanización; bien de las mayores cesiones de suelo; bien de los diferentes valores unitarios del suelo sin urbanizar; bien de los mayores gastos de promoción; bien, finalmente, del menor valor de repercusión de suelo de los productos inmobiliarios que el planeamiento urbanístico permite edificar en ellos.

La explicación al hecho de que no se alcance la equidistribución adjudicando aprovechamientos iguales a distintos ámbitos de reparto y ejecución es clara: *el aprovechamiento urbanístico no es un término de equidistribución, no es un parámetro que mide la relación beneficios/aportaciones en una actuación urbanística*. El aprovechamiento urbanístico mide únicamente intensidades de edificación virtuales relativas que están ponderadas teniendo en cuenta, por un lado, el valor de repercusión de suelo de los usos y tipologías edificatorias permitidos por el planeamiento urbanístico y, por otro, su relación con el valor de repercusión de suelo del uso y tipología adoptado como referencia o valor de repercusión básico.

En realidad, *el aprovechamiento urbanístico sólo constituye el activo realizable del balance de situación de los propietarios promotores de la actuación urbanística. En dicho balance existe, además, un importante pasivo, constituido por costes de adquisición de suelo, costes de urbanización y gastos y beneficios del promotor de la urbanización*.

En consecuencia, la equidad en la distribución de beneficios y cargas que exige la Ley 6/1998, en aplicación del principio de equidad establecido en el artículo 14 de la Constitución Española no depende exclusivamente de las edificabilidades o, en su caso, de los aprovechamientos urbanísticos (29), sino que depende de otras variables más que vienen siendo olvidadas.

(29) Aprovechamientos que, además de no contemplar todas las variables que afectan a la equidistribución exigida por la Ley, han venido siendo asignados «morfológicamente» en el planeamiento, es decir, siguiendo patrones de diseño urbano al uso sin que previamente hubiesen sido analizados ni los valores de repercusión de suelo de los productos inmobiliarios permitidos por las determinaciones urbanísticas, ni los costes de urbanización, ni los valores de los suelos aportados a cada actuación urbanística.

Estas variables de las que depende la equidad urbanística son:

- a) El precio o valor unitario del suelo sin urbanizar (Vub) o pendiente de reurbanizar sobre el que se va a actuar. Valor que debe ser evaluado en el momento anterior al de la aprobación del instrumento de planeamiento a ejecutar y de la delimitación del ámbito de reparto, es decir, sin tener en cuenta las circunstancias urbanísticas del planeamiento urbanístico que será objeto de gestión y ejecución.
- b) El valor de los costes de urbanización o reurbanización (CU). Costes que incluyen, además de todos los costes ínsitos en la obra urbanizadora, los costes de las indemnizaciones por los bienes ajenos al suelo, los honorarios profesionales de los técnicos y las tasas e impuestos municipales.
- c) Los valores de repercusión del suelo ya urbanizado (VRi) de cada uso y tipología edificatorias i que suele ser abonado en la promoción de cada uno de los productos inmobiliarios a edificar en cada ámbito de reparto, de conformidad con los distintos usos y tipologías edificatorias permitidos por el planeamiento.
- d) Las intensidades de edificación (e_i) de cada uno de los distintos usos y tipologías edificatorias i permitidos por el planeamiento a las promociones inmobiliarias.
- e) Los gastos (Gu) y los beneficios (Bu) del agente promotor de la urbanización en cada ámbito de reparto o ejecución y su relación respecto de las correlativas aportaciones de este agente.
[En realidad, el concepto de aprovechamiento urbanístico sólo contempla las variables de los apartados c) y d)].

Por lo tanto, la fijación y atribución (30), dentro del planeamiento, de los distintos aprovechamientos urbanísticos o intensidades de edificación apropiables por los particulares, y las consiguientes adscripciones de suelos de sistemas generales para que sean obtenidos con cargo a los aprovechamientos, no pueden resolverse equitativamente con el cálculo de aprovechamientos medios o tipos obtenidos a partir de edificabilidades asignadas habitualmente mediante meros criterios de adscripción morfológica, sino que exigen llevar a cabo, además, unos estudios económicos que deben partir, ineludiblemente, de un análisis previo, riguroso y conjunto, dentro del planeamiento, de todas las variables descritas en el párrafo anterior.

(30) Para el suelo urbano no consolidado por la urbanización y el suelo urbanizable.

Pero, lamentablemente, la mayor parte de los planeamientos que se realizan en España contiene unas delimitaciones de ámbitos de reparto y ejecución y, a veces, incluso, unos parámetros para la evaluación y asignación de los aprovechamientos urbanísticos, unos métodos de cálculo para la determinación de dichos aprovechamientos y, como resultado de todo ello, unas atribuciones finales de aprovechamientos urbanísticos medios, o tipo, y de sector, y unas adscripciones de suelo de sistemas generales a obtener con cargo al aprovechamiento, que no sólo carecen del necesario estudio en profundidad, sino que suelen ser absolutamente arbitrarios y, en todo caso, conculcan el principio de equidad.

Basta observar cómo no suele figurar, dentro de la documentación de la información urbanística de los planes generales, ni está exigido en los reglamentos de planeamiento urbanístico, estudio de mercado o análisis económico alguno (formulado al tiempo de la formación o revisión de los planes generales) referido: a los valores de mercado y costes de construcción de los productos inmobiliarios cuyo uso y tipología se autoriza a edificar en dicho planeamiento; a los valores de repercusión de suelo de dichos productos; a los valores del suelo sin urbanizar; a los correspondientes costes de urbanización de los distintos modelos y tipologías de ordenación urbanística utilizados en el plan; a los tantos por ciento de los beneficios y gastos de los agentes promotores de la urbanización y edificación en relación con las inversiones respectivas; y, finalmente, a los valores de mercado de los suelos ya urbanizados.

De todas formas, también es patente que dentro de las leyes urbanísticas de las CC.AA., de los reglamentos que las desarrollan y de los más recientes planes generales, no sólo no se contienen determinaciones y pautas para que pueda darse cumplimiento al mandato de equidad del artículo 5 de la Ley 6/1998, sino que, por el contrario, las soluciones que se aportan quebrantan gravemente este mandato.

IV. ECUACIONES QUE RELACIONAN LAS VARIABLES Y PARÁMETROS QUE DEBEN TOMARSE EN CONSIDERACIÓN PARA ALCANZAR LA EQUIDAD URBANÍSTICA

A título preliminar, conviene recordar que en el apartado *b)* del número 2 del artículo 3 del TRLS de 1976 y, más tarde, en el apartado *b)* del número 1 del artículo 3 del TRLS de 1992 se estableció como finalidad de la acción urbanística «impedir la desigual atribución de los beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados e imponer la justa distribución de los mismos». En la actualidad, en el artículo 5 de la Ley 6/1998 ha quedado establecido, con mayor precisión, que las leyes urbanísticas de las CC.AA.: *«garantizarán en todo caso el reparto de los beneficios y cargas*

derivados del planeamientos, entre todos los propietarios afectados por cada actuación urbanística, en proporción a sus aportaciones» (31).

La tasa del beneficio urbanístico *bu* o ratio beneficios/aportaciones de los promotores de la urbanización viene dada por:

1. LAS APORTACIONES

Las aportaciones de los propietarios al proceso de urbanización están integradas:

- 1.1. Por los valores de los suelos sin urbanizar o pendientes de reurbanización que los propietarios aportan a la gestión y ejecución urbanística (32). Estos valores, referidos al metro cuadrado de superficie de suelo aportada, se denominan *Vub*.
- 1.2. Por los costes totales de urbanización con cargo a los propietarios de los suelos que se aportan a la ejecución (*CU*) (hay que tener en cuenta que en algunas CC.AA., como Aragón, los propietarios también costean la urbanización de los suelos de cesión a la Administración actuante, es decir, costean la urbanización de las parcelas en que se ubican los equipamientos al servicio de la actuación urbanística —escuelas, zonas verdes, etc.— y el porcentaje β del aprovechamiento lucrativo correspondiente a la participación de la Administración actuante en las plusvalías urbanísticas). Estos costes, referidos al metro cuadrado de la superficie de suelo aportada, se denominan *Cu*, y están integrados:
 - 1.2.1. Por los costes de urbanización propiamente dichos (costes de ejecución de la obra de urbanización, incluidas las conexiones a sistemas generales, los gastos y beneficios de la contrata, los honorarios profesionales del proyecto de urbanización y el importe de los tributos que gravan la obra de urbanización).
 - 1.2.2. Por los costes de las indemnizaciones por bienes ajenos al suelo, que incluyen: indemnizaciones por derribo de construcciones y destrucción de plantaciones, obras e ins-

$$bu = \frac{Be}{Apo}$$

(31) Según la STC 164/2001, FJ 10, «es la forma mínima y elemental de garantizar la igualdad entre propietarios».

(32) Valores en los que no hay que tener en cuenta las nuevas circunstancias urbanísticas del planeamiento que va a ser objeto de gestión y ejecución.

talaciones; indemnizaciones por traslado forzoso de actividades; indemnizaciones por extinción de derechos reales o personales.

1.2.3. Por los costes de los instrumentos de planeamiento y de los instrumentos de gestión urbanística.

1.2.4. Por los gastos de formalización e inscripción en los correspondientes registros públicos de los acuerdos y operaciones jurídicas derivados de los instrumentos de gestión urbanística.

1.3. Por los costes unitarios (por m² de suelo aportado) de financiación, gestión y promoción, en su caso, de la urbanización, que se denominan *Gu*.

Lo anterior permite expresar que el valor de la aportación unitaria de cada propietario o promotor de la actuación urbanística (por m² de suelo aportado) en el proceso de urbanización viene dado por:

$$\text{Aportación} = Vub + Cu + Gu = (Vub + Cu) (1 + gu) \quad [1]$$

donde:

Vub = El valor unitario (por m² de suelo, en el momento inmediatamente anterior a la aprobación del instrumento de planeamiento y a la delimitación de la unidad de ejecución) del suelo en bruto, es decir, sin urbanizar o pendiente de reurbanización, que aportan los propietarios a la actuación.

Cu = El coste unitario de urbanización (por m² de suelo que aportan los propietarios incorporados a la ejecución del sector) con cargo a dichos propietarios (33).

Gu = El gasto unitario (por m² de suelo aportado) del agente promotor de la urbanización para la financiación, gestión y promoción de la urbanización.

gu = La tasa, o tanto por ciento, que representa el gasto unitario del agente promotor de la urbanización respecto de sus aportaciones, es decir, respecto del valor del suelo que aporta y de los costes de urbanización que soporta.

$$gu = \frac{Gu}{Vub + Cu}$$

(33) En los casos en los que los particulares no costean la urbanización correspondiente al porcentaje de aprovechamiento de cesión al PMS —por ejemplo en Ceuta y Melilla— debe sustituirse en las ecuaciones *Cu* por $(1-\beta)Cu$.

2. LOS ACTIVOS REALIZABLES

Los activos realizables están constituidos por el valor unitario del producto inmobiliario suelo ya urbanizado (Vu) adjudicable a cada propietario promotor de la urbanización como contraprestación a su aportación unitaria:

$$Vu = (1 - \beta) \cdot \sum e_i I_i \cdot VRB = (1 - \beta) \cdot as \cdot VRB = a \cdot VRB \quad [2]$$

donde:

- e_i = La edificabilidad unitaria de cada uso y tipología i .
- VRi = El valor de repercusión de suelo del suelo urbanizado (por m² de techo edificable) de cada uso y tipología edificatoria i .
- VRB = El valor de repercusión básico de suelo del suelo urbanizado (por m² de techo edificable) correspondiente al producto inmobiliario de uso y tipología característico o predominante.
- I_i = VRi/VRB = Coeficiente de ponderación del valor de repercusión de suelo de cada uso y tipología respecto del valor de repercusión básico.
- as = $\sum e_i I_i$ = El aprovechamiento urbanístico unitario del ámbito territorial considerado (34). Es decir, edificabilidad unitaria virtual relativa ponderada respecto de VRB teniendo en cuenta los valores de repercusión de suelo de los distintos usos y tipologías.
- a = $(1-\beta) as$ = El aprovechamiento urbanístico apropiable. El coeficiente $(1-\beta)$ es debido a la existencia de un porcentaje β ($0 \leq \beta \leq 0,10$, según la Ley 6/1998) del aprovechamiento que corresponde a la Administración actuante en concepto de participación en la plusvalía urbanística (35) o, en otros términos, a que sólo es patrimonializable o apropiable por los particulares un porcentaje $(1-\beta)$ del aprovechamiento atribuido por el planeamiento.

(34) Para no complicar inicialmente la exposición, se supone aquí que la superficie de los suelos de sistemas generales que se adscriben al ámbito territorial para su obtención con cargo al aprovechamiento urbanístico es cero. Más adelante se incluirá su cómputo.

(35) Similar a la cesión del 10 por 100 del aprovechamiento lucrativo para el PMS que se establecía en el TRLS de 1976 dentro del suelo urbanizable.

3. LA RELACIÓN BENEFICIOS/APORTACIONES —LA TASA DEL BENEFICIO URBANÍSTICO— Y SUS RELACIONES CON OTRAS VARIABLES Y PARÁMETROS URBANÍSTICOS

Se deriva de lo anterior que la tasa del beneficio bu del agente promotor de la urbanización viene dada por:

[3]

Es decir, bu no es proporcional al aprovechamiento urbanístico apropiable a ; es una función lineal (línea recta) de a ; tiene una pendiente (tangente del ángulo que forma con el eje de las abscisas en que se grafían los aprovechamientos) de valor Q que viene dada por la ecuación siguiente:

$$Q = \frac{VRB}{(Vub + Cu)(1 + gu)} \quad (\text{m}^2 \text{ s.}/\text{m}^2 \text{ t.u.r.}) \quad [4]$$

luego:

$$bu = \frac{(Vub + Cu)VRB + gu}{(Vub + Cu)(1 + gu)} - 1 \quad bu = Q \cdot a - 1 \quad [5]$$

Llamando α al inverso de Q , es decir, haciendo $1/Q = \alpha$ se obtiene que:

$$(\text{m}^2 \text{ t.u.r.}/\text{m}^2 \text{ s.}) \quad [6]$$

donde α es el aprovechamiento apropiable mínimo; es decir, el aprovechamiento apropiable correspondiente a $bu = 0$.

Por lo tanto, también podemos expresar que:

$$a = \alpha (1 + bu) \quad (\text{m}^2 \text{ t.u.r.}/\text{m}^2 \text{ s.}) \quad [7]$$

4. INFERENCIAS A EXTRAER DE LAS ECUACIONES FORMULADAS

4.1. Las ecuaciones [3] y [5] ponen de relieve:

- a) Que no existe proporcionalidad entre la tasa del beneficio urbanístico bu y el aprovechamiento urbanístico apropiable a .
- b) Que igualando los aprovechamientos urbanísticos apropiables de los distintos ámbitos de ejecución sólo se alcanzaría la igualdad en la relación beneficios/aportaciones, es decir, en el reparto de beneficios y cargas, si el valor del parámetro Q resultara ser también el mismo en todos los ámbitos, lo que es impensable.
- c) Que el aprovechamiento medio de ámbitos con valores de Q diferentes no genera equidad alguna sino todo lo contrario.
- d) Que el cumplimiento del principio de equidad exige que, en cada ámbito territorial con valor de Q diferente, el aprovechamiento urbanístico tenga que ser también diferente, de forma que bu se mantenga siempre igual.

4.2. La ecuación [3] pone de manifiesto:

- a) Que el aprovechamiento apropiable a aumenta cuando se incrementa la tasa del beneficio urbanístico bu , y viceversa.
- b) Que, a igualdad de los valores de suelo aportados y a igualdad de los costes de urbanización y promoción, el aprovechamiento apropiable a se incrementa cuando disminuye el valor básico de repercusión del suelo de los productos inmobiliarios permitidos por el planeamiento VRB , y viceversa.
- c) Que, a igualdad de valor básico de repercusión de suelo VRB , el aprovechamiento apropiable a se incrementa cuando aumentan los costes de urbanización o los precios de los suelos que se aportan a la actuación urbanística, y viceversa.

4.3. Las ecuaciones [6] y [7] ponen de relieve:

- a) Que α , el inverso de Q , expresa el valor del aprovechamiento apropiable en el punto en que no hay beneficios ni pérdidas, es decir, cuando $bu = 0$.
- b) Que, por consiguiente, α expresa el valor del aprovechamiento apropiable mínimo (con dicho aprovechamiento no existen ni pérdidas ni beneficios).

$$\alpha = a \text{ mínimo}$$

- c) Que el aprovechamiento apropiable mínimo α sólo es función de Vub , Cu , VRB y gu , es decir, depende exclusivamente de unas variables económicas que no suelen estar contempladas ni estudiadas en los planeamientos urbanísticos al uso.
- d) Que en cada ámbito territorial el aprovechamiento apropiable puede ser evaluado multiplicando el aprovechamiento mínimo α (que es igual a $1/Q$) por 1 más la tasa del beneficio urbanístico ($1 + bu$).

$$a = \alpha (1 + bu)$$

5. DETERMINACIÓN Y ATRIBUCIÓN DE APROVECHAMIENTOS APROPIABLES A PARTIR DE LA EQUITAD EN LA RELACIÓN BENEFICIOS/APORTACIONES.

Con posterioridad a la habitualmente denominada «asignación morfológica de aprovechamientos objetivos dentro del planeamiento por razones de diseño urbano», la determinación y atribución de los aprovechamientos apropiables debe hacerse en el planeamiento general igualando la relación beneficios/aportaciones bu tras haber asignado a bu en dicho plan general un valor que incentive la actividad urbanizadora.

Una vez fijado en el planeamiento general el valor de la tasa del beneficio urbanístico bu (valor que en principio debería ser el mismo para, cuando menos, ~~VRB~~ las actuaciones urbanísticas del término municipal), partiendo del valor de la tasa de los gastos gu que se estime para cada actuación urbanística, se obtiene el factor promotor de la urbanización, $Pu = (1 + gu) (1 + bu)$ (36).

A partir de Pu y de los valores de VRB , Vub y Cu cabe obtener el valor del aprovechamiento mínimo α y del aprovechamiento apropiable a .

$$a = \alpha (1 + bu)$$

En efecto, partiendo de las ecuaciones [3] y [5] se obtiene:

[8]

(36) El factor del promotor de la urbanización Pu es similar, dentro de la actividad urbanizadora, al inverso del factor (1-b) de la OM de 30-11-94 (Normas de Valoración de Bienes Inmuebles para determinadas entidades financieras —modificada por Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras—) y al factor 1,4 FI de la norma 16 del Real Decreto 1020/1993 de la actividad edificatoria que refleja los gastos y beneficios del promotor de la edificación, pero aquí referidos al promotor de la urbanización $Pu \approx (1 - b)^{-1} \approx 1,4$ FI.

Lamentablemente, en la actualidad el aprovechamiento patrimonializable o apropiable a viene siendo atribuido en los planeamientos exclusivamente mediante criterios de adscripción morfológica, es decir, siguiendo únicamente modelos preestablecidos de ordenación territorial y diseño urbano, y, por lo tanto, sin tener en cuenta las variables económicas descritas. Además, para aparentar una inexistente equidad, dichos aprovechamientos suelen promediarse con lo que en muchos casos se incrementa así aún más la iniquidad.

Por otro lado, a partir de la ecuación [8] también pueden obtenerse las siguientes ecuaciones:

$$Cu = \frac{a VRB - Pu Vub}{Pu} = \frac{a VRB}{Pu} - Vub \quad [9]$$

[10]

Ecuaciones que permitirán obtener residualmente los valores de Vub y Cu cuando se conozcan los valores de las restantes variables y parámetros, y que son de gran utilidad en las valoraciones inmobiliarias.

Ítem más, a partir de las ecuaciones anteriores también cabe formular las ecuaciones que siguen (en las que $VRib$ es el valor de repercusión del suelo sin urbanizar del uso y tipología i ; y $VRBb$ el valor básico de repercusión del suelo sin urbanizar) que son de gran utilidad habida cuenta de que la Administración Tributaria no las incluyó en el Real Decreto 1020/1993:

[11]

$$VRBb = \frac{VRB}{Pu} - \frac{Cu}{a} \quad [12]$$

[13]

Por otro lado más, partiendo del valor en venta Vvi del producto inmobiliario de uso i , de su coste de construcción Ci y del factor promotor de la edificación $Pe = (I + ge) (I + be)$ (37) que contempla los beneficios y gastos

(37) El factor promotor de la edificación Pe es igual a 1,4 FI de la norma 16 del Real Decreto 1020/1993 y es equivalente al inverso del factor (1-b) de la OM de 30 de noviembre de 1994.

$$\frac{Vub}{VRB} = \frac{a}{Pu}$$

del promotor de la edificación, podemos formular, desarrollando lo dispuesto en la norma 16 del Real Decreto 1020/1993, que:

[14]

[15]

[16]

[17]

donde, V_{vb} y C_b son respectivamente los valores en venta y coste de construcción del producto inmobiliario de uso y tipología predominante o característico básico.

Fórmulas que son de gran utilidad para profundizar en el estudio del mecanismo estático de formación de los precios inmobiliarios y, por tanto, en el estudio de la equidad urbanística, así como para su utilización en las valoraciones inmobiliarias de suelos sin urbanizar, pero que no están contempladas en el Real Decreto 1020/1993, que regula la valoración catastral, ni en la Orden del Ministerio de Hacienda, de 5 de julio de 2000, por la que se determinan los módulos específicos de valor unitario de suelo urbanizable.

6. ELASTICIDAD DE LA RELACIÓN BENEFICIO/APORTACIONES RESPECTO DEL APROVECHAMIENTO APROPIABLE

Si se analiza la variación relativa de la tasa del beneficio urbanístico respecto de la variación relativa del aprovechamiento apropiable, es decir, si se examina la elasticidad de la tasa del beneficio urbanístico bu respecto del aprovechamiento apropiable a , se observa que, partiendo de la fórmula [3]:

un incremento Δa del aprovechamiento apropiable conllevará un incremento de la tasa del beneficio urbanístico Δbu :

Por lo tanto, la variación relativa de la tasa del beneficio urbanístico resulta ser:

$$\frac{\Delta bu}{bu} = \frac{\Delta a (1 + bu)}{a bu}$$

y, por consiguiente, la elasticidad del beneficio respecto del aprovechamiento, es decir, la relación entre las variaciones relativas de la tasa del beneficio urbanístico y del aprovechamiento apropiable, resulta ser:

$$E = \frac{\frac{\Delta bu}{bu}}{\frac{\Delta a}{a}} = \frac{1 + bu}{bu} \quad [18]$$

Se observa por tanto que la variación relativa de la tasa del beneficio urbanístico no es proporcional a la variación relativa del aprovechamiento apropiable ya que para que lo fuese sería necesario que $E = 1$. Pero es imposible que $bu = (1 + bu)$.

En consecuencia, la elasticidad de la tasa del beneficio urbanístico respecto del aprovechamiento apropiable tiene un valor variable con bu , que es muy alto cuando el valor de bu es muy bajo, de forma que dicha elasticidad es mayor en los ámbitos territoriales con menor tasa del beneficio urbanístico. Por lo tanto, admitir una desviación del 15 por 100 respecto del aprovechamiento medio en todas las actuaciones conlleva perjudicar más a las actuaciones con menor tasa del beneficio urbanístico.

En definitiva, admitir que unas diferencias de aprovechamiento (en más o en menos) de hasta el 15 por 100 del aprovechamiento medio no tienen incidencia en la equidad urbanística constituye otro grave error que también supone (al igual que sucede con el aprovechamiento medio) vulnerar el principio de equidad formulado en la Ley 6/1998. Cabría afirmar, por tanto, que las legislaciones urbanísticas están viciadas de incoherencia interna.

En efecto, en las actuaciones que cuenten con una tasa del beneficio urbanístico del 20 por 100, una variación relativa del aprovechamiento apropiable, en más o en menos, del 15 por 100 conllevará una variación

$$\Delta bu = \frac{\Delta a (1 + bu)}{a}$$

relativa, en más o en menos, de la tasa del beneficio urbanístico del 90 por 100; pero en las actuaciones que cuenten con una tasa del beneficio urbanístico del 10 por 100, una variación relativa, en más o en menos, del 15 por 100 del aprovechamiento apropiable conllevará una variación relativa, en más o en menos, de la tasa del beneficio urbanístico del 165 por 100.

Véanse los dos ejemplos que siguen:

Ejemplo 2. Sea un ámbito de territorial con los siguientes datos:

$$\begin{aligned} a &= 0,276 \text{ m}^2 \text{ t.u.r./m}^2 \text{ s.} \\ VRB &= 200 \text{ €/m}^2 \text{ t.} \\ Cu &= 25 \text{ €/m}^2 \text{ s.} \\ gu &= 15 \% \\ Vub &= 15 \text{ €/m}^2 \text{ s.} \end{aligned}$$

$$bu = \frac{0,276 \times 200}{(15 + 25) 1,15} - 1 = 0,2 = 20\%$$

Un incremento relativo del aprovechamiento $\Delta a/a = 15 \%$ supone un incremento absoluto de la tasa del beneficio del:

$$\Delta bu = \frac{0,0414 \times 200}{(15 + 25) 1,15} = 0,18 = 18\%$$

Por lo tanto, el incremento relativo de la tasa del beneficio $\Delta bu/bu$ resulta ser:

$$\frac{\Delta bu}{bu} = \frac{0,18}{0,20} = 90\%$$

La elasticidad de la tasa del beneficio urbanístico respecto del aprovechamiento resulta ser:

$$E = \frac{\frac{\Delta bu}{bu}}{\frac{\Delta a}{a}} = \frac{0,90}{0,15} = 6 = \frac{1 + bu}{bu} = \frac{1,20}{0,20} = 6$$

Es decir, con una tasa del beneficio urbanístico del 20 por 100, una diferencia de aprovechamientos del 15 por 100 produce una diferencia del 90 por 100 en la relación beneficios/aportaciones. En este ejemplo, con $bu = 20$ por 100, al aprovechamiento de valor 1,15 a le corresponde una tasa

del beneficio urbanístico del 38 por 100, en tanto que al aprovechamiento de valor 0,85 a le corresponde una tasa del beneficio de sólo el 2 por 100. Se produce, en suma, una gran iniquidad, una diferencia enorme entre las tasas de los beneficios urbanísticos que producen ambos aprovechamientos y, sin embargo, tal desigualdad no es tenida en cuenta por las legislaciones urbanísticas de las CC.AA.

Ejemplo 3. Sea otro ámbito territorial con los siguientes datos:

$$\begin{aligned} a &= 0,271 \text{ m}^2 \text{ t.u.r./m}^2 \text{ s.} \\ VRB &= 250 \text{ €/m}^2 \text{ t.} \\ Cu &= 30 \text{ €/m}^2 \text{ s.} \\ gu &= 12 \% \\ Vub &= 25 \text{ €/m}^2 \text{ s.} \end{aligned}$$

Un incremento relativo del aprovechamiento $\Delta a/a = 15 \%$ supone un incremento absoluto de la tasa del beneficio de:

$$\Delta bu = \frac{0,0407 \times 250}{(25 + 30) 1,12} = 0,165 = 16,5\%$$

$$bu = \frac{0,}{(25$$

Por lo tanto, el incremento relativo de la tasa del beneficio $\Delta bu/bu$ resulta ser:

$$\frac{\Delta bu}{bu} = \frac{0,165}{0,10} = 165\%$$

La elasticidad de la tasa del beneficio urbanístico respecto del aprovechamiento resulta ser:

$$E = \frac{\frac{\Delta bu}{bu}}{\frac{\Delta a}{a}} = \frac{1,65}{0,15} = 11 = \frac{1 + bu}{bu} = \frac{1,10}{0,10} = 11$$

Se constata así que, con una tasa del beneficio urbanístico del 10 por 100, una diferencia de aprovechamientos del 15 por 100 produce una diferencia del 165 por 100 en la relación beneficios/aportaciones. En este caso de $bu = 10$ por 100, al aprovechamiento de valor 1,15 a le corresponde una tasa del

beneficio urbanístico del 26,5 por 100, en tanto que al de aprovechamiento de valor 0,85 a le corresponde una tasa del beneficio negativa, es decir, en lugar de beneficios se produce una pérdida cuya tasa es el 6,5 por 100. La falta de equidad es por tanto notoria y, sin embargo, esta desigualdad no es tenida en cuenta por las legislaciones urbanísticas de las CC.AA.

Por consiguiente, no cabe duda de que equilibrar aprovechamientos en el entorno del 15 por 100 del aprovechamiento medio tampoco implica alcanzar la equidad que exige la concepción del plan de ordenación como disposición general, es decir, como norma con carácter de reglamento. En otras palabras, tanto el aprovechamiento medio, o tipo, habitualmente evaluado en los planes generales, como el aprovechamiento equilibrado en el entorno del 15 por 100 del aprovechamiento medio, no dan cumplimiento al principio que obliga impedir la desigual atribución de cargas y beneficios establecido en el artículo 14 de la CE, en el artículo 3 del TRLS de 1976 y del TRLS de 1992 y en el artículo 5 de la Ley 6/1998.

Por ello, se debe insistir en que *lo único que hay que equilibrar, es decir, igualar en cada actuación, es la tasa del beneficio urbanístico bu , o lo que es lo mismo, la relación entre beneficios y aportaciones, tal y como está exigido con toda precisión en la Ley 6/1998.*

Si se hubieran aplicado los métodos del cálculo infinitesimal a la ecuación [18] tomando incrementos diferenciales de Δa y Δbu , es decir, da y dbu , se habría partido de la siguiente ecuación diferencial:

cuya integración habría conducido a que:

es decir a que:

$$\ln | I + bu | = \ln | a | + c \quad (c = \text{constante de integración})$$

y, por lo tanto:

$$(c = \text{constante de integración})$$

y, en consecuencia:

donde C (antilogaritmo de la constante de integración c) tiene por valor el del parámetro urbanístico Q (dependiente tanto del valor de repercusión de suelo de los productos inmobiliarios permitidos por el planeamiento como del valor del suelo aportado así como los costes de urbanización y los gastos del promotor de la urbanización) ya definido anteriormente para cada ámbito, tal y como también se ha deducido directamente al principio tras la fórmula [3].

Por lo tanto, aplicando las ecuaciones [8] y [18] se obtiene:

$$[19]$$

7. EL PROBLEMA AÑADIDO DE LOS SISTEMAS GENERALES QUE SE ADSCRIBEN A LOS ÁMBITOS TERRITORIALES DE REPARTO Y EJECUCIÓN PARA SU OBTENCIÓN CON CARGO AL APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO. MÉTODO PARA SU CÁLCULO Y ASIGNACIÓN

$$\frac{I + b\mu + \tau}{E} = \frac{\partial u}{\partial u}$$

Mediante esta técnica (38) los suelos de los sistemas generales se obtienen a costa del aprovechamiento urbanístico originariamente imputado a los distintos ámbitos de reparto y ejecución, tras ser incorporados los propietarios de los suelos de los sistemas generales a dichos ámbitos. Todo ello cumpliendo las siguientes prescripciones:

- a) La superficie de los suelos de sistemas generales que se incorporan se considera aportada a la actuación como si su valor unitario de origen fuese el mismo que el de los terrenos ubicados físicamente dentro del ámbito de la actuación que los recibe (premisa que puede y suele dar lugar a multitud de iniquidades), cuando, en realidad, entre V_{usg} y V_{ub} siempre existe una relación v_j que puede ser contemplada en las ecuaciones correspondientes como sigue:

(38) Técnica que tras la publicación de la CE es de dudosa constitucionalidad, ya que los sistemas generales dan servicio a la comunidad municipal en general y, en consecuencia, la obtención del suelo correspondiente, al igual que sucede con la ejecución de las obras de construcción de dichos sistemas generales, debería ser costeada por todos (art. 31 CE).

$Vusg$ = Valor unitario (por m^2 de suelo) de los suelos de sistemas generales adscritos a la actuación.

v_j = La relación entre el valor unitario del suelo de los sistemas generales adscritos a la actuación y el valor unitario del suelo en bruto de la actuación.

$$v_j = \frac{Vusg}{Vub}$$

Pero, para no complicar las formulaciones, inicialmente se va a considerar que $v_j = 1$.

- b) Como consecuencia de la citada incorporación, la superficie de suelo S_j de cada ámbito de reparto o ejecución j queda incrementada en una superficie sg_j de forma que, llamando r_j a la relación sg_j/S_j , la nueva superficie del ámbito de reparto o ejecución será: $S_j (1 + r_j)$.

S_j = La superficie del sector j o ámbito territorial considerado.

sg_j = La superficie de suelos de sistemas generales adscritos en su obtención al sector j o ámbito territorial considerado.

r_j = La relación entre la superficie de suelos de sistemas generales adscritos para su obtención a costa del aprovechamiento del sector j y la superficie de suelo del sector j .

$$r_j = \frac{sg_j}{S_j}$$

- c) El aprovechamiento originario del ámbito territorial inicialmente delimitado debe repartirse en una mayor superficie $S_j (1 + r_j)$ de forma que $a = (1-\beta) as_j / (1 + r_j)$.

A = El aprovechamiento unitario apropiable (referido a cada m^2 de suelo que se aporta a la actuación) del sector o ámbito j de cada propietario incluido en el ámbito (dado que corresponde a la Administración actuante el porcentaje β) viene dado por:

$$a = \frac{(1-\beta) as_j}{1+r_j}$$

- d) Todos los particulares afectados, incluidos los propietarios de suelos de sistemas generales adscritos a la actuación, tienen que costear la totalidad de urbanización del suelo, incluida la relativa al porcen-

taje del aprovechamiento correspondiente a la Administración actuante (39); por tanto $Cu = Cu^* / (1 + r_j)$.

Cu = El coste unitario de urbanización (por m² de suelo que aportan los propietarios a la ejecución del sector j) con cargo a dichos propietarios viene dado por:

$$Cu = \frac{CU_j}{S_j (1+r_j)} = \frac{Cu^*}{(1+r_j)}$$

Cu^* = El coste unitario de urbanización referido a la superficie del ámbito o sector, es decir, sin computar la superficie de los suelos de sistemas generales adscritos en su obtención al sector.

Teniendo en cuenta todas las consideraciones que anteceden, la *tasa del beneficio bu del agente promotor de la urbanización* viene dada —a partir de la ecuación [3]— por:

$$bu = \frac{(1-\beta) \frac{as}{(1+r_j)} VRB}{(Vub + \frac{Cu^*}{(1+r_j)}) (1+gu)} - I = \frac{(1-\beta) as VRB}{(Vub (1+r_j) + Cu^*) (1+gu)} - I \quad [20]$$

por lo tanto, recordando que $(1 + gu) (1 + bu) = Pu$, se obtiene:

[21]

Ecuación [21] que, dadas las circunstancias económicas del ámbito territorial analizado, dado el aprovechamiento urbanístico adscrito morfológicamente como resultado del modelo de ordenación y diseño urbano adoptado,

(39) En los casos en que, de acuerdo con lo establecido en las leyes urbanísticas de las CCAA, los particulares no tengan que costear la urbanización correspondiente al porcentaje del aprovechamiento correspondiente a la Administración actuante por su participación en la plusvalía urbanística habrá que computar $(1-\beta) Cu$.

$$Cu_j^* = \frac{C_j}{S_j}$$

y dada la relación beneficios/aportaciones, permite evaluar la proporción r_j que, respecto de la superficie del ámbito j , deben suponer los sistemas generales sg_j a adscribir a cada ámbito territorial para así cumplir el principio de equidad urbanística.

A partir de aquí, el aprovechamiento urbanístico apropiable o patrimonializable vendrá dado por:

[22]

y, a partir de las ecuaciones anteriores, pueden formularse también las siguientes ecuaciones aplicables a la valoración inmobiliaria:

$$Vub = \frac{(1-\beta) as VRB - Pu Cu^*}{(1+r_j) Pu} = \frac{a VRB}{Pu} - Cu \quad [23]$$

$$a = \frac{(Vub (1+r_j) + Cu^*) Pu^*}{(1-\beta)(1-\beta) VRB (1+r_j)} \frac{(1+gu)(1+bu)}{VRB} = \frac{(Vub (1+r_j) + Cu^*) Pu}{VRB (1+r_j)} \quad [24]$$

En consecuencia, en cada ámbito de reparto y ejecución el aprovechamiento apropiable a y la proporción de suelos de sistemas generales adscritos al ámbito r_j deben fijarse en función de los valores de Vub , VRB , Cu , gu y as (habida cuenta de que as se asigna en el planeamiento normalmente mediante criterios de adscripción morfológica, es decir, siguiendo modelos de diseño urbano preestablecidos) partiendo de la premisa de que en todos los ámbitos de reparto del término municipal la tasa del beneficio urbanístico bu tiene que tener el mismo valor.

Se constata de nuevo que la utilización del aprovechamiento medio para obtener la búsqueda equidistribución o la asignación de suelos de sistemas generales para su obtención con cargo al aprovechamiento no conduce a que se alcance la equidad en la relación entre beneficios y aportaciones sino a todo lo contrario, salvo que el valor de Q resultara ser el mismo en cada una de las diferentes unidades o ámbitos territoriales de actuación que se delimiten.

Además, aunque coincidiesen los valores de Q de todas las unidades, el ajuste de aprovechamientos en torno al 15 por 100 del aprovechamiento medio tampoco procuraría la equidad buscada dada la elasticidad de la relación

beneficio/aportaciones respecto del aprovechamiento urbanístico, tal y como hemos analizado antes.

Las ecuaciones anteriores son válidas también cuando v_j tiene valor distinto de 1, es decir, cuando el valor unitario V_{usg} de los suelos de sistemas generales que se adscriben al sector es diferente al valor unitario del sector V_{ub} , pues bastaría con adoptar en ellas que:

$$r_j = \frac{sg_j \times v_j}{S_j} \quad [25]$$

7.1. *Ejemplo 4. Determinación y atribución de aprovechamientos y suelos de sistemas generales a obtener con cargo al aprovechamiento siguiendo el método propuesto, es decir, igualando las relaciones beneficios/aportaciones en todos y cada uno de los ámbitos y actuaciones (Gráfico 1)*

Sean los ámbitos territoriales 1 y 2 de un municipio de una Comunidad autónoma en cuya ley urbanística se establece que el porcentaje β de aprovechamiento correspondiente a la Administración actuante por su participación en la plusvalía urbanística es el 10 por 100, así como que la Administración actuante no participa en el coste de urbanización de la actuación, siendo los datos urbanísticos resultantes de la asignación morfológica de edificabilidades y los datos económicos de un estudio de mercado realizado dentro del plan general los siguientes:

Datos de partida del ámbito territorial 1:

VRB	$=$	$1.000 \text{ €/m}^2 \text{ t.}$	Vub	$=$	$180 \text{ €/m}^2 \text{ s.}$
Cu^*	$=$	$36 \text{ €/m}^2 \text{ s.}$	as	$=$	$0,42 \text{ m}^2 \text{ t./m}^2 \text{ s.}$
gu	$=$	12%	S	$=$	30 Ha.

Datos de partida del ámbito territorial 2:

VRB	$=$	$200 \text{ €/m}^2 \text{ t.}$	Vub	$=$	$40 \text{ €/m}^2 \text{ s.}$
Cu^*	$=$	$38 \text{ €/m}^2 \text{ s.}$	as	$=$	$0,6 \text{ m}^2 \text{ t./m}^2 \text{ s.}$
gu	$=$	10%	S	$=$	30 Ha.

EJEMPLO 4

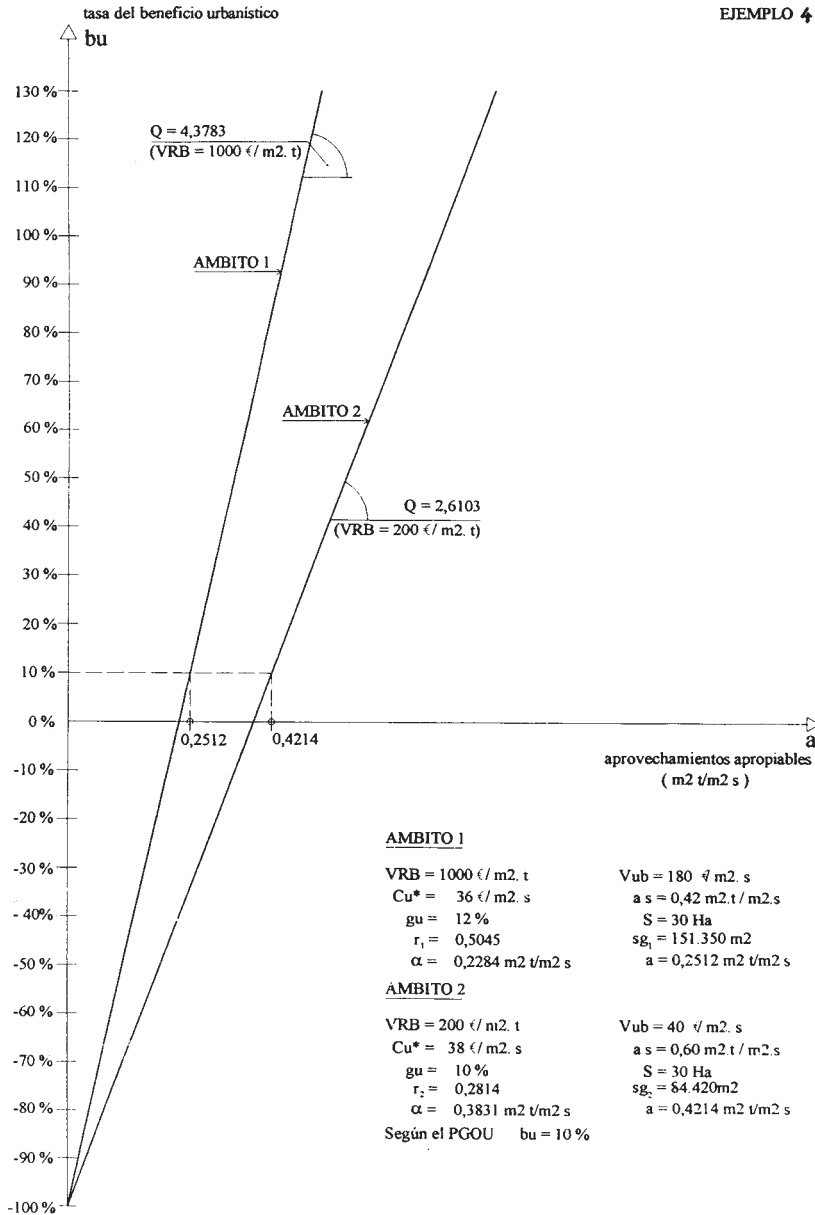


GRÁFICO 1. Cálculo de los aprovechamientos apropiables en las unidades cuyos datos son los expresados arriba, partiendo de $bu = 10\%$.

Cálculos para el ámbito territorial 1:

Tomando como punto de partida que el plan general establece que $bu = 10\%$, entonces $Pu = 1,12 \times 1,10 = 1,232$.

Aplicando la fórmula [21]:

$$r_1 = \frac{0,9 \times 0,42 \times 1.000 - 1,232 \times 36}{180 \times 1,232} - 1 = 0,5045 = 50,45\%$$

$$Cu = \frac{36}{1,5045} = 23,9275 \text{ €/m}^2 \text{ s.}$$

$$Q = \frac{1.000}{(180 + 23,9275) 1,12} = 4,3783 \text{ m}^2 \text{ s./m}^2 \text{ t.u.r. (VRB = 1.000 €/m}^2 \text{ t.)}$$

$$\alpha = 0,2284 \text{ m}^2 \text{ t.u.r./m}^2 \text{ s. (VRB = 1.000 €/m}^2 \text{ t.)}$$

$$a = \alpha (1 + bu) = 0,2284 \times 1,10 = 0,2512 \text{ m}^2 \text{ t.u.r./m}^2 \text{ s. (VRB = 1.000 €/m}^2 \text{ t.)}$$

$$sg_1 = 0,5045 \times 30 \text{ Ha.} = 151.350 \text{ m}^2 \text{ s.}$$

Cálculo para el ámbito territorial 2:

Si el plan general establece que $bu = 10\%$, entonces $Pu = 1,10 \times 1,10 = 1,210$.

$$r_2 = \frac{0,9 \times 0,6 \times 200 - 1,21 \times 38}{40 \times 1,21} - 1 = 0,2814 = 28,14\%$$

$$Cu = \frac{38}{1,2814} = 29,6551 \text{ €/m}^2 \text{ s.}$$

$$Q = \frac{200}{(40 + 29,6551) 1,10} = 2,6103 \text{ m}^2 \text{ s./m}^2 \text{ t.u.r. (VRB = 200 €/m}^2 \text{ t.)}$$

$$\alpha = 0,3881 \text{ m}^2 \text{ t.u.r./m}^2 \text{ s. (VRB = 200 €/m}^2 \text{ t.)}$$

$$a = \alpha (1 + bu) = 0,3831 \times 1,10 = 0,4214 \text{ m}^2 \text{ t.u.r./m}^2 \text{ s. (VRB} = 200 \text{ €/m}^2 \text{ t.)}$$

$$sg_2 = 0,2814 \times 30 \text{ Ha.} = 84.420 \text{ m}^2 \text{ s.}$$

La superficie total de sistemas generales adscrita a los dos ámbitos es por tanto de:

$$sg_c = sg_1 + sg_2 = 151.350 + 84.420 = 235.770 \text{ m}^2 \text{ s.}$$

7.2. *Ejemplo 5. Determinación y atribución de los aprovechamientos, medio y apropiable, y de las superficies de suelos de sistemas generales adscribibles a cada unidad del ejemplo anterior siguiendo el método tradicional de promediar edificabilidades (Gráfico 2)*

Se evalúan las relaciones beneficios/aportaciones que resultan con este método tradicional partiendo de considerar la misma superficie total de sistemas generales a obtener con cargo al aprovechamiento que ha resultado en el cálculo del apartado 7.1.

Superficie de suelos de sistemas generales adscritos en su obtención al aprovechamiento de los ámbitos 1 y 2: $235.770 \text{ m}^2 \text{ s.}$ Por consiguiente:

$$r_j = \frac{as_j}{am} - 1$$

$$am = \frac{0,42 \times 300.000 + 0,60 \times 300.000}{600.000 + 235.770} = 0,3661 \text{ m}^2 \text{ t./m}^2 \text{ s.}$$

$$\text{Aprovechamiento apropiable} = 0,3661 \times 0,9 = 0,3295 \text{ m}^2 \text{ t./m}^2 \text{ s.}$$

El porcentaje de adscripción de suelos sistemas generales a cada ámbito r_j suele evaluarse (40) mediante la siguiente ecuación (41):

$$(40) \quad am = \frac{as_j}{1 + r_j}$$

(41) Es una evaluación que presenta problemas cuando $as_j < am$ o cuando $as_j > 2 am$, ya que entonces hay que adscribir la totalidad de los suelos de sistemas generales a uno de los ámbitos y, eventualmente, según sea la superficie de sistemas generales, o bien hay que transferir aprovechamiento de un ámbito a otro o bien hay que reducir los gastos de urbanización en uno de los ámbitos.

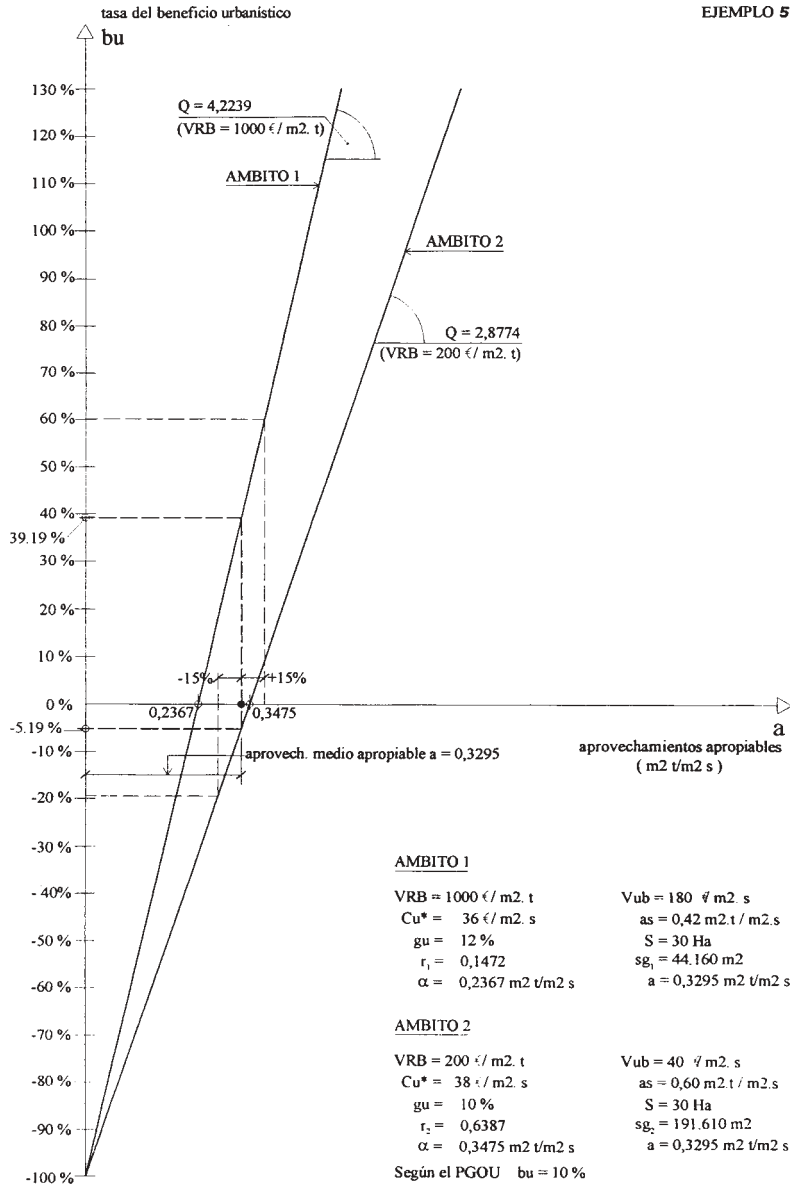


GRÁFICO 2. Cálculo de la tasa del beneficio en los dos ámbitos a partir del aprovechamiento medio calculado aplicando el método tradicional y efectos en la tasa del beneficio de la desviación del 15% del aprovechamiento medio.

Por lo tanto, la aplicación de las ecuaciones formuladas nos lleva a los siguientes resultados:

Para el ámbito territorial 1:

$$sg_1 = 0,1472 \times 300.000 = 44.160 \text{ m}^2 \text{ s.}$$

$$Cu = \frac{36}{1,1472} = 31,3807 \text{ €/m}^2 \text{ s.}$$

$$Q = \frac{1.000}{(180 + 31,3807) 1,12} = 4,2239 \text{ m}^2 \text{ s./m}^2 \text{ t.u.r. (VRB = 1.000 €/m}^2 \text{ t.)}$$

$$\alpha = \frac{1}{Q} = 0,2367 \text{ m}^2 \text{ t.u.r./m}^2 \text{ s. (VRB = 1.000 €/m}^2 \text{ t.)}$$

$$r_1 = \frac{0,42}{0,3661} - 1 = \frac{0,3295 \text{ m}^2 \text{ t.u.r./m}^2 \text{ s.}}{0,1472} = 14,72\% \quad (\text{VRB = 1.000 €/m}^2 \text{ t.)}$$

$$bu = a Q - 1 = 0,3295 \times 4,2239 - 1 = 0,3918 = 39,18\%$$

Para el ámbito territorial 2:

$$r_2 = \frac{0,60}{0,3661} - 1 = 0,6387 = 63,87\%$$

$$sg_2 = 0,6387 \times 300.000 = 191.610 \text{ m}^2 \text{ s.}$$

$$Cu = \frac{38}{1,6387} = 23,1891 \text{ €/m}^2 \text{ s.}$$

$$Q = \frac{200}{(40 + 23,1891) 1,10} = 2,8774 \text{ m}^2 \text{ s./m}^2 \text{ t. (VRB = 200 €/m}^2 \text{ t.)}$$

$$\alpha = \frac{1}{Q} = 0,0858 \text{ m}^2 \text{ t.u.r./m}^2 \text{ s. (VRB = 200 €/m}^2 \text{ t.)}$$

$$a = 0,3295 \text{ m}^2 \text{ t.u.r./m}^2 \text{ s.} \quad (\text{VRB} = 200 \text{ €/m}^2 \text{ t.})$$

$$bu = a Q - 1 = 0,3295 \times 2,8774 - 1 = -0,0519 = -5,19\% \text{ (Pérdidas)}$$

7.3. *Ejemplo 6. Determinación y atribución de los aprovechamientos, medio y apropiable, y de las superficies de suelos de sistemas generales adscribibles para su obtención a costa del aprovechamiento urbanístico siguiendo el método tradicional ponderado (es decir, tomando en consideración la relación entre los VRB de cada ámbito) (Gráfico 3)*

Se evalúan las relaciones beneficios/aportaciones partiendo de considerar la misma superficie total de sistemas generales a obtener con cargo al aprovechamiento que ha resultado en el cálculo del apartado 7.1.

Superficie de suelos de sistemas generales adscritos en su obtención al aprovechamiento medio de los ámbitos 1 y 2: $235.770 \text{ m}^2 \text{ s.}$ Tomando como VRB de referencia el del ámbito 1 ($\text{VRB} = 1.000 \text{ €/m}^2 \text{ t.}$) resulta:

$$am = \frac{0,42 \times 300.000 + 0,60 \times 0,2 \times 300.000}{600.000 + 235.770} = 0,1938 \text{ m}^2 \text{ t.u.r./m}^2 \text{ s.}$$

Aprovechamiento apropiable $0,9 \times 0,1938 = 0,1744 \text{ m}^2 \text{ t.u.r./m}^2 \text{ s.}$ ($\text{VRB} = 1.000 \text{ €/m}^2 \text{ t.}$)

El porcentaje, respecto de la superficie del ámbito 1, de suelos de sistemas generales a adscribir al ámbito 1, será:

$$r_1 = \frac{as_1}{am} - 1 = 116,72\%$$

Es decir, un porcentaje que supone una superficie de sistemas generales mayor que la superficie total de sistemas generales a adscribir (en efecto, el 116,72 por 100 de $300.000 \text{ m}^2 \text{ s.}$ es mayor que $235.770 \text{ m}^2 \text{ s.}$). En otras palabras, los sistemas generales adscritos son insuficientes para que el aprovechamiento del ámbito 1 (incluidos los sistemas generales adscritos) no exceda del aprovechamiento medio. Existen dos posibilidades para solucionar este problema:

EJEMPLO 6

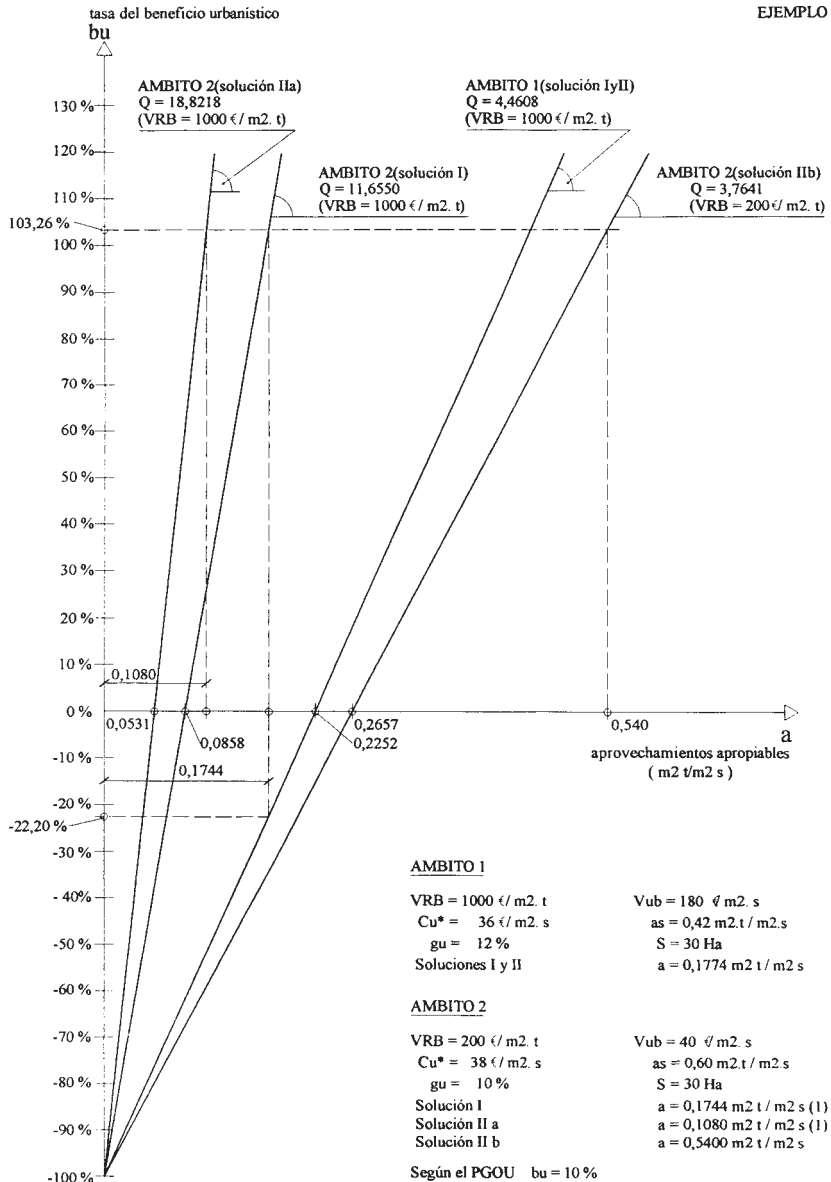


GRÁFICO 3. Cálculo de la tasa del beneficio en los dos ámbitos a partir del aprovechamiento medio calculado aplicando el método tradicional ponderado (soluciones I, IIa y IIb) (1) VRB = 1.000 €/m² t.

SOLUCIÓN I

1. Adscribir al ámbito 1 la totalidad de los suelos sistemas generales, es decir, los 235.770 m².

$$r_1 = \frac{235.770}{300.000} = 0,7859$$

2. Adscribir cero metros cuadrados de suelos sistemas generales al ámbito 2 y que el resto del exceso de aprovechamiento urbanístico del ámbito 1, respecto del aprovechamiento medio, se adjudique a propietarios del ámbito 2, habida cuenta de que el aprovechamiento del ámbito 2 (expresado con referencia a VRB = 1.000 €/m² s.) es inferior al aprovechamiento medio y al consiguiente aprovechamiento apropiable resultante del conjunto de los ámbitos 1 y 2.

Por consiguiente:

El aprovechamiento total apropiable que puede ser patrimonializado dentro del ámbito 1 por los propietarios de suelos del ámbito 1 y de suelos de sistemas generales adscritos al ámbito 1 vendrá dado por:

$$A_1 = 0,1744 (1 + 0,7859) S_1 = 0,3115 S_1 \text{ m}^2 \text{ t.u.r./m}^2 \text{ t.}$$

El resto del aprovechamiento apropiable del ámbito 1 que habrá que adjudicar a propietarios del ámbito 2 vendrá dado por:

$$0,9 \times 0,42 S_1 - 0,3115 S_1 = 0,0665 S_1$$

El aprovechamiento unitario apropiable por los propietarios de suelos del ámbito 2 (expresándolo mediante ponderación respecto de VRB₁) vendrá dado por:

$$a_2 = \frac{0,9 \times 0,12 S_2 + 0,0665 S_1}{S_2} = 0,1744 \text{ m}^2 \text{ t.u.r./m}^2 \text{ s. (VRB = 1.000 €/m}^2 \text{ s.)}$$

Por lo tanto:

En el *ámbito territorial 1*:

$$r_1 = 0,7859 = 78,59\%$$

$$Cu = \frac{36}{1,7859} = 20,1579 \text{ €/m}^2 \text{ s.}$$

$$Q = \frac{1.000}{(180 + 20,1579) 1,12} = 4,4608 \text{ m}^2 \text{ s./m}^2 \text{ t.u.r. (VRB = 1.000 €/m}^2 \text{ t.)}$$

$$\alpha = \frac{1}{Q} = 0,2242 \text{ m}^2 \text{ t.u.r./m}^2 \text{ s. (VRB = 1.000 €/m}^2 \text{ t.)}$$

$$a = 0,1744 \text{ m}^2 \text{ t.u.r./m}^2 \text{ s. (VRB = 1.000 €/m}^2 \text{ t.)}$$

$$bu = a Q - 1 = 0,1744 \times 4,4608 - 1 = - 0,222 = - 22,20\% \text{ (Pérdidas)}$$

En el ámbito territorial 2:

$$r_2 = 0.$$

$$Cu = Cu^* = 38 \text{ €/m}^2 \text{ s.}$$

$$Q = \frac{1.000}{(40 + 38) 1,10} = 11,655 \text{ m}^2 \text{ s./m}^2 \text{ t.u.r.}$$

$$\alpha = \frac{1}{Q} = 0,0858 \text{ m}^2 \text{ t.u.r./m}^2 \text{ s. (VRB = 1.000 €/m}^2 \text{ t.)}$$

$$a = 0,1744 \text{ m}^2 \text{ t.u.r./m}^2 \text{ s. (VRB = 1.000 €/m}^2 \text{ t.)}$$

$$bu = 0,1744 \times 11,655 - 1 = 1,0326 = 103,26\% \text{ (Enormes beneficios)}$$

SOLUCIÓN II

Reducir los gastos de urbanización del ámbito 2 de forma que los propietarios de este ámbito 2 tengan limitado su aprovechamiento al generado en dicho ámbito 2.

II.a) Cálculo con VRB = 1000 €/m² t.

$$r_2 = 0.$$

Partiendo del valor de *bu* obtenido anteriormente:

$$bu = Q \times 0,9 \times 0,12 - 1 = 1,0326 = 103,26\%.$$

Se obtiene que:

$$Q = \frac{2,0326}{0,9 \times 0,12} = 18,8218 \text{ m}^2 \text{ s./m}^2 \text{ t.u.r.} \quad (\text{VRB} = 1.000 \text{ €/m}^2 \text{ t.})$$

pero como:

$$Q = \frac{\text{VRB}}{(\text{Vub} + \text{Cu}) (1 + \text{gu})}$$

se obtiene que:

$$\text{€/m}^2 \text{ s.}$$

Por consiguiente, resulta que:

$$Q = \frac{1.000}{(40 + 8,30) 1,1} = 18,8218 \text{ m}^2 \text{ s./m}^2 \text{ t.u.r.} \quad (\text{VRB} = 1.000 \text{ €/m}^2 \text{ t.})$$

$$\alpha = 0,0531 \text{ m}^2 \text{ t.u.r./m}^2 \text{ s.} \quad (\text{VRB} = 1.000 \text{ €/m}^2 \text{ t.})$$

$$bu = 0,9 \times 0,12 \times 18,82 - 1 = 1,0326 = 103,26\%$$

$$Cu = \frac{\quad}{(1$$

$$a = 0,0531 (1 + 1,0326) = 0,1080 \text{ m}^2 \text{ t.u.r./m}^2 \text{ s.} \quad (\text{VRB} = 1.000 \text{ €/m}^2 \text{ t.})$$

Como consecuencia de la reducción de los gastos de urbanización del ámbito 2, gasto que deberá ser asumido por el Ayuntamiento, éste se apropiará, en contraprestación, del exceso de aprovechamiento del ámbito 1 (además del 10 por 100 para la Administración actuante).

II.b) Cálculo con VRB = 200 €/m² t.

$$r_2 = 0.$$

Partiendo del valor de *bu* obtenido anteriormente.

$$bu = Q \times 0,9 \times 0,6 - 1 = 1,0326 = 103,26\%.$$

Se obtiene que:

$$Q = \frac{2,0326}{0,9 \times 0,6} = 3,7641 \text{ m}^2 \text{ t.u.r./m}^2 \text{ s.} \quad (\text{VRB} = 200 \text{ €/m}^2 \text{ t.})$$

pero como:

Q = VRB / ((Vub + Cu) (1 + gu))

se obtiene que:

€/m² s.

Por consiguiente, resulta que:

Q = 200 / ((40 + 8,3032) 1,1) = 3,7641 m² s./m² t.u.r. (VRB = 200 €/m² t.)

α = 0,2657 m² t.u.r./m² s. (VRB = 200 €/m² t.)

bu = 0,9 × 0,6 × 3,7641 - 1 = 1,0326 = 103,26%

Cu = VRB / (1 + gu) Q - Vub = 200 / (1 + 1,1 × 3,7641) - 40 = 8,3032

es decir, los mismos resultados que en II.a) aunque referidos a un VRB diferente.

7.4. Comparación de los resultados que se obtienen con cada uno de los métodos de cálculo anteriores

MÉTODO	SOLUCIÓN	ÁMBITO	r %	sg m² s.	Cu €/m² s.	Q m² s./m² t.	α m² t./m² s.	a m² t./m² s.	VRB €/m² t.	bu %
Propuesto		1	0,5045	151.350	23,9275	4,3783	0,2284	0,2512	1.000	10,00
		2	0,2814	84.420	29,6551	2,6103	0,3831	0,4214	200	10,00
				235.770						
Tradicional		1	0,1472	44.160	31,3807	4,2239	0,2367	0,3295	1.000	39,18
		2	0,6387	191.610	23,1891	2,8774	0,3475	0,3295	200	-5,19
				235.770						
Tradicional Ponderado	I y II	1	0,7859	235.770	20,1579	4,4608	0,2242	0,1774	1.000	-22,20
	I	2	0	0	38,0000	11,6550	0,0858	0,1774	1.000	103,26
	IIa	2	0	0	8,3032	18,8218	0,0531	0,1080	1.000	103,26
	IIb	2	0	0	8,3032	3,7641	0,2657	0,5400	200	103,26
				235.770						

NOTA AL CUADRO COMPARATIVO: En el ámbito 2 del método tradicional ponderado se han tabulado las dos soluciones. Los números en cursiva ponen de relieve que los aprovechamientos apropiables a y los parámetros Q y α están evaluados aplicando el VRB del ámbito 1 ($VRB_1 = 1000 \text{ €/m}^2 \text{ t.}$). Los resultados del método tradicional ponderado para el ámbito 2 (los designados con las letras 2 I, 2 IIa y 2 IIb) son equivalentes.

Queda patente cómo la aplicación del método tradicional, consistente en igualar edificabilidades, o el método tradicional ponderado, consistente en igualar edificabilidades ponderadas, provocan una absoluta falta de equidad ya que la relación beneficios/aportaciones bu resulta ser totalmente desigual en los dos ámbitos territoriales (*ver gráficos 1, 2 y 3*). Ello es debido, como se ha reiterado, a los diferentes valores de Q de cada ámbito, valores de Q que dependen de gu , Vub , Cu y VRB , variables que no están contempladas en la regulación de la determinación y atribución de aprovechamientos establecida en la legislación analizada (TRLS de 1976, TRLS de 1992 y leyes urbanísticas de las CC.AA.).

8. EL PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ACTUANTE EN LA PLUSVALÍA URBANÍSTICA

Hasta aquí se han formulado las ecuaciones que preceden partiendo de la premisa de que existe un porcentaje β del aprovechamiento de cada ámbito territorial que corresponde a la Administración actuante por su participación en la plusvalía urbanística. Por añadidura, se ha indicado que en las legislaciones de algunas CC.AA. se establece que la Administración actuante ni siquiera participa en costear los gastos de urbanización que corresponden a este porcentaje de aprovechamiento. Por otro lado, según la Ley 6/1998, dicho porcentaje β tiene un valor máximo del 10 por 100 y, además, las leyes urbanísticas de las CC.AA. vienen estableciendo como porcentaje fijo para todas las actuaciones el valor máximo $\beta = 10\%$ sin haber analizado las consecuencias que acarrea que β tenga valor fijo.

Como se ha repetido, el aprovechamiento urbanístico no es una plusvalía urbanística ni tampoco la mide. Sólo es una edificabilidad unitaria virtual relativa y constituye el activo realizable del balance de situación del propietario promotor de la actuación. Por consiguiente, el establecimiento de un porcentaje fijo del aprovechamiento urbanístico para la Administración actuante en todas las actuaciones en calidad de participación en la plusvalía urbanística, dada la elasticidad de la relación beneficio/aportaciones respecto del aprovechamiento urbanístico, quiebra también el principio de equidad.

Hay que recordar, por otro lado, que todo el exceso de aprovechamiento, respecto del aprovechamiento apropiable resultante de la aplicación de la

equidad en la relación beneficios/aportaciones (es decir, respecto del que corresponde tras igualar, para toda actuación del término municipal, la tasa del beneficio urbanístico), debería corresponder a la Administración actuante. Por lo tanto, establecer de antemano que un porcentaje del aprovechamiento de cada ámbito territorial corresponde a la Administración actuante por su participación en la plusvalía urbanística es superfluo.

Si, de todos modos, se quiere establecer que, en concepto de participación en la plusvalía urbanística, un porcentaje del aprovechamiento de cada ámbito territorial corresponde a la Administración actuante, lo que debería haber fijado la ley es el valor del porcentaje Ru , respecto de la plusvalía urbanística de los particulares, que corresponde a dicha Administración. A partir de dicho porcentaje Ru , de conformidad con bu y los datos urbanísticos y económicos de cada actuación, resultará un porcentaje β del aprovechamiento del ámbito que corresponderá a la Administración actuante en cada actuación urbanística (porcentaje que no tiene por qué contar con límite máximo alguno puesto que su valor ya queda limitado automáticamente por los valores de Ru y bu así como por el resto de las variables y parámetros de cada actuación urbanística).

En efecto, en cada actuación urbanística, como consecuencia de la actividad de los propietarios promotores de la misma, el valor unitario del suelo sin urbanizar o pendiente de reurbanización Vub , pasa a alcanzar, cuando está urbanizado, el valor $Vu = a VRB$, de forma que, según la ecuación [3]:

$$Vu = a VRB = (Vub + Cu) (1 + gu) (1 + bu) = (Vub + Cu) Pu$$

Pero no todo el incremento de valor existente entre Vu y Vub constituye plusvalía urbanística ya que, en gran parte, dicho incremento incluye gastos e inversiones (costes de urbanización, honorarios de proyectos, gastos de promoción, financiación, etc.) así como beneficios imputables a dichas inversiones de los propietarios de suelo que son los promotores de la actuación urbanística.

El valor de la *plusvalía urbanística de los propietarios de suelo* (en adelante *PLUSVURBP*) viene dado por:

$$PLUSVURBP = bu Vub$$

Por otro lado, la participación de la Administración actuante (en adelante *PAA*) a través de un porcentaje φ (42) del aprovechamiento apropiable por los particulares tendrá como valor:

$$PAA = \varphi a VRB$$

(42) Se expresa el porcentaje de *PAA* con referencia al aprovechamiento apropiable a teniendo en cuenta que, siendo β el porcentaje respecto del aprovechamiento de sector, resultará que $\varphi = \beta / (1 - \beta)$ y, por lo tanto:

$$\beta = \varphi / (1 + \varphi) = \varphi (1 - \beta); (1 - \beta) = 1 / (1 + \varphi) = \beta / \varphi$$

En consecuencia, Ru , el valor de la relación entre la PAA y $PLUSVURBP$ vendrá dado por:

$$Ru = \frac{PAA}{PLUSVURBP} = \frac{\varphi a VRB}{bu Vub} = \frac{\varphi (Vub + Cu) Pu}{bu Vub} = \frac{\varphi Pu}{bu} \left(1 + \frac{Cu}{Vub} \right) \quad [26]$$

Es decir, una vez fijada en la legislación urbanística el valor del «ratio» Ru , es decir, $PAA/PLUSVURBP$, el porcentaje, respecto del aprovechamiento apropiable, que corresponderá en cada actuación a la Administración actuante, vendrá dado por:

$$\varphi = \frac{Ru}{\frac{Pu}{bu} \left(1 + \frac{Cu}{Vub} \right)} = \frac{Ru bu}{Pu} \times \frac{Vub}{Vub + Cu} \quad [27]$$

Por consiguiente, fijado por Ley el valor Ru de la relación $PAA/PLUSVURBP$, y establecido en el plan general el valor de la tasa del beneficio urbanístico bu , el valor del porcentaje φ , respecto del aprovechamiento apropiable, o el porcentaje β respecto del aprovechamiento del ámbito territorial, que corresponde a la Administración actuante por su participación en la plusvalía urbanística en cada actuación, siempre es función de los valores de gu , Cu y Vub .

Además, en los casos en que se pretende, también, la adscripción a la actuación de suelos de sistemas generales para su obtención con cargo al aprovechamiento urbanístico, la determinación de φ , y por ende la determinación de β , se complica un poco más puesto que sin conocer el valor de r_j , es decir, sin conocer la proporción de suelos de sistemas generales a adscribir, no es posible conocer el coste unitario de urbanización Cu , ya que lo único que es posible determinar es Cu^* , es decir, el coste unitario de urbanización referido a la superficie de la actuación sin incluir la superficie de los suelos de sistemas generales a adscribir que está sin determinar.

Se soluciona el problema teniendo en cuenta que, por un lado, $Cu = Cu^*/(1 + r_j)$ y que, por otro, según la ecuación [21]:

$$r_j = \frac{(I -$$

Por consiguiente, introduciendo estas dos fórmulas en la ecuación [27], se obtiene que:

$$\varphi = \frac{Ru \, bu}{Pu} \times \frac{as \, VRB - Pu \, Cu^*}{as \, VRB + Ru \, bu \, Cu^*} \quad [28]$$

y a continuación cabe obtener β aplicando que $\beta = \varphi/(1 + \varphi)$.

V. CONCLUSIONES

PRIMERA.—El aprovechamiento urbanístico unitario no es un término de equidistribución, ni un beneficio, ni una plusvalía urbanística. Sólo es una edificabilidad unitaria (intensidad unitaria de edificación, es decir, metros cuadrados de techo edificable por cada metro cuadrado de suelo) virtual relativa, pues está referida y ponderada respecto del valor de repercusión de suelo del uso y tipología básico *VRB* que se haya tomado como referencia. Dicho en lenguaje contable: el aprovechamiento urbanístico constituye el activo realizable del balance de situación de los propietarios promotores de la actuación urbanística. Por tanto, toda expresión de aprovechamientos urbanísticos debe indicar simultáneamente el valor de repercusión de suelo *VRB* del uso y tipología de referencia, que no es otro que el que se haya tomado como valor de referencia en la ponderación de las intensidades de los diversos usos y tipologías.

SEGUNDA.—En cada ámbito de actuación debe evaluarse y atribuirse el aprovechamiento apropiable o patrimonializable *a* a partir de los valores de *Vub* (valor unitario del suelo sin urbanizar o pendiente de reurbanización), *VRB* (valor básico de repercusión de suelo), *Cu* (coste de urbanización por m² de suelo aportado a la actuación), y *gu* (tasa de los gastos del promotor de la actuación urbanística), teniendo en cuenta la premisa fundamental de que, en toda actuación urbanística del término municipal, la relación beneficios/aportaciones *bu* debe de tener el mismo valor. Este valor de *bu* debe ser suficiente para incentivar la actividad urbanizadora.

TERCERA.—Utilizar la figura del aprovechamiento medio, o tipo, para conseguir la equidistribución de cargas y beneficios no conduce a alcanzar la equidad en la relación beneficios/aportaciones que exige la ley, sino a todo lo contrario, salvo en el caso impensable de que el valor del parámetro *Q* resultase ser igual en todas las actuaciones y en las diversas unidades de ejecución en que se subdividiera el ámbito de reparto. Por consiguiente, el aprovechamiento medio, o tipo, determinado en las leyes urbanísticas de las CC.AA. y en el TRLS de 1976 (Ceuta y Melilla) no garantiza la equidad en la atribución de los beneficios y las cargas de la ordenación en proporción a las aportaciones, sino todo lo contrario.

CUARTA.—Equilibrar aprovechamientos en el entorno del 15 por 100 del aprovechamiento medio tampoco conduce a alcanzar la equidad que exige la

ley; es más, el agravio comparativo resulta ser mayor en las actuaciones con menor valor de la tasa del beneficio urbanístico como consecuencia de la elasticidad de la tasa del beneficio urbanístico respecto del aprovechamiento. En consecuencia, las desviaciones de aprovechamiento respecto del aprovechamiento que debe corresponder, aunque no superen el 15 por 100 de éste, tampoco garantizan la equidad en el reparto de los beneficios y cargas de la ordenación urbanística en proporción a las aportaciones, sino todo lo contrario.

QUINTA.—El coeficiente de homogeneización de sector originariamente contemplado en el apartado 2.º, del número 1, del artículo 31 del RPU de 1978 y actualmente en la normativa de alguna CC.AA., no está justificado ni es justificable.

En efecto, según el RPU de 1978, las principales circunstancias que es preciso tomar en consideración para establecer el coeficiente de homogeneización de sector son:

- a) *La situación respecto de sistemas generales y demás elementos urbanos significativos.* Pero ésta es una circunstancia que ya está computada en los valores VRi y VRB que se obtienen por el método residual a partir de los valores en venta de los productos inmobiliarios edificables.
- b) *Las características del suelo de cara a los costes de urbanización.* Pero ésta es una circunstancia que ya está computada en el valor del coste de urbanización Cu de cada ámbito territorial.
- c) *Las características del suelo de cara a los costes de edificación.* Pero, al igual que en a), ésta es una circunstancia que también está computada en la determinación de los valores VRi y VRB por el método residual a partir de los valores en venta de los productos inmobiliarios edificables y de los costes de edificación de estos mismos productos.

SEXTA.—El establecimiento de un porcentaje fijo del aprovechamiento urbanístico como participación de la Administración actuante en la plusvalía urbanística quiebra también el reparto equitativo de las cargas y beneficios de la ordenación urbanística dada la ausencia de proporcionalidad entre la variación relativa de la tasa del beneficio urbanístico y la variación relativa del aprovechamiento apropiable.

Lo único que la ley podría fijar sería el porcentaje Ru de participación de la Administración actuante en la plusvalía urbanística respecto de la plusvalía urbanística de los particulares. A partir de dicho porcentaje Ru y a partir de la relación beneficios/aportaciones bu y del resto de los parámetros estudiados, quedará determinado el valor equitativo del porcentaje β del aprovechamiento que corresponde a la Administración actuante en cada actuación por su participación en la plusvalía urbanística. El porcentaje β no debe tener

límite, puesto que quedará limitado indirectamente a través de Ru , bu y el resto de los parámetros.

SÉPTIMA.—Teniendo en cuenta que en el planeamiento urbanístico está generalizado que se asignen «morfológicamente» las edificabilidades —y por ende los aprovechamientos— siguiendo patrones habituales en el diseño urbano, todo el exceso de aprovechamiento, respecto del aprovechamiento apropiable resultante de la aplicación de la equidad en la relación beneficios/aportaciones, debería corresponder a la Administración actuante para ser destinado: 1) a obtener suelos de sistemas generales por expropiación, ocupación directa o mutuo acuerdo; 2) a compensar actuaciones deficitarias, y, 3) a intervenir en el mercado del suelo. Por consiguiente, también sería equitativo y constitucional erradicar de una vez para siempre el sistema de obtención de los suelos de los sistemas generales, es decir, de los suelos de las dotaciones que dan servicio a la comunidad en general, a través de su adscripción a determinados ámbitos territoriales para su obtención por cuenta y cargo exclusivo del aprovechamiento urbanístico de los propietarios incluidos en dichos ámbitos.

OCTAVA.—El método de cálculo a seguir, dentro del planeamiento urbanístico, para la evaluación y atribución de los aprovechamientos apropiables a partir de los aprovechamientos de sector asignados morfológicamente siguiendo los patrones habituales del diseño urbano, debe limitarse a aplicar el mandato legal de la equidad en la relación beneficios/aportaciones, tal y como se ha formulado en la ecuación [3]:

$$bu = \frac{a \cdot VRB}{(Vub + Cu)(1 + gu)} - 1$$

De la que resulta que:

$$a = \frac{(Vub + Cu) Pu}{VRB}$$

El exceso de aprovechamiento, respecto del aprovechamiento apropiable resultante de la aplicación de la equidad en la relación beneficios/aportaciones, corresponderá a la Administración actuante:

$$ad = as - a$$

donde a es el aprovechamiento urbanístico apropiable, $as = \sum ei.Ii$, el aprovechamiento urbanístico unitario del ámbito territorial considerado, y ad el aprovechamiento que corresponde a la Administración actuante.

NOVENA.—El método de cálculo a seguir, dentro del planeamiento urbanístico, para la evaluación y atribución de los aprovechamientos apropiables en cada actuación a partir de los aprovechamientos de sector asignados morfológicamente siguiendo los patrones habituales del diseño urbano en el caso de que esté prevista la atribución de un porcentaje β del aprovechamiento de cada ámbito territorial a la Administración actuante, así como para la simultánea adscripción, en su caso, de suelos de sistemas generales a obtener con cargo a los aprovechamientos urbanísticos de cada actuación (en el supuesto de que fuese constitucional), debe limitarse también a aplicar el mandato legal de la equidad en la relación beneficios/aportaciones, tal y como se ha formulado en la ecuación [3]:

$$bu = \frac{a \cdot VRB}{(Vub + Cu)(1 + gu)} - 1$$

pero teniendo en cuenta que:

$$a = \frac{(1 - \beta) as}{1 + r_j}$$

donde β , en el caso de no estar fijado en la ley urbanística (que no debería estarlo), deberá ser evaluado a partir del valor Ru que sí debería estar determinado por ley en el supuesto de que todo el exceso de aprovechamiento, respecto del aprovechamiento apropiable resultante de aplicar la tasa del beneficio urbanístico bu , no correspondiera a la Administración actuante; y que:

$$Cu = \frac{CU}{S_j (1 + r_j)}$$

y recordando que Cu^* es el cociente CU/S_j , es decir, el coste de urbanización referido al m^2 del sector j sin incluir la superficie de suelos sistemas generales adscritos, y partiendo del as establecido en el planeamiento mediante asignación morfológica consecuente de los patrones habituales de diseño urbano, resulta que (43):

$$bu = \frac{a VRB}{(Vub + Cu)(1 + gu)} - 1 = \frac{(1 - \beta) as VRB}{(Vub (1 + r_j) + Cu^*) (1 + gu)} - 1$$

(43) En algunas leyes urbanísticas $(1 - \beta) = 0,9$.

y, por consiguiente, partiendo del bu que ha de definirse en el planeamiento general para todo el término municipal, se obtiene:

$$Pu = (1 + gu) (1 + bu)$$

$$r_j = \frac{(1 - \beta) as VRB - Pu Cu^*}{Vub Pu} - 1$$

Una vez calculado r_j (que puede contemplar valores de los suelos de sistemas generales distintos de los del ámbito al que se adscriben) (44) cabe determinar el valor de Cu de la actuación y, a partir de ahí, aplicando las fórmulas simplificadas derivadas de la ecuación [3] para determinar los valores de los parámetros restantes, se puede obtener el Cu y, a continuación, el valor del aprovechamiento apropiable atribuible por el planeamiento, cumpliendo así todos los requisitos de la equidad urbanística aplicando las ecuaciones [8] ó [22].

CONCLUSIÓN FINAL

La nueva y más precisa formulación de la equidad en el reparto de los beneficios y cargas de la ordenación urbanística, como equidad en la relación entre beneficios y aportaciones en cada actuación urbanística, que ha quedado concretada en el artículo 5 de la Ley 6/1998, exige revisar las normas y criterios establecidos respecto de la equidistribución y los aprovechamientos urbanísticos para el suelo urbano no consolidado por la urbanización y el suelo urbanizable, tanto en las leyes urbanísticas de las CC.AA. como en el TRLS de 1976 —aplicable a Ceuta y Melilla—, ya que en estas legislaciones se parte de la errada premisa de que, para alcanzar la equidad, basta con igualar los aprovechamientos de los distintos ámbitos al aprovechamiento medio, o tipo, o subsidiariamente con dejar dicho aprovechamiento en el entorno del 15 por 100 de dicho aprovechamiento medio, o tipo, cuando con tal igualación no se consigue alcanzar la equidad establecida en la Constitución Española (arts. 1, 9 y 14) que hoy exige también la Ley 6/1998, sino que, por el contrario, suele agravarse aún más la iniquidad.

Igualmente, la nueva y más precisa formulación de la equidad urbanística introducida por la Ley 6/1998 exige completar y revisar las normas de valoración catastral del Real Decreto 1020/1993.

(44) Hay que recordar que r_j puede representar: o bien sólo la relación de superficies $r_j = sg_j/S_j$; o bien la relación de valores $r_j = sg_j.v_j/S_j$, siendo $v_j = Vusg/Vub$.

A la hora de determinar y atribuir aprovechamientos apropiables dentro del planeamiento, hay que partir de igualar la relación entre beneficios y aportaciones en todas las actuaciones (igualar la tasa del beneficio urbanístico *bu*). Sólo así se conseguirá: 1) alcanzar la equidad establecida en la Ley 6/1998; 2) obtener de forma objetiva, gratuita y equitativa grandes superficies de suelos para sistemas generales o, subsidiariamente, en el supuesto de que la obtención de los suelos de sistemas generales por cuenta y cargo exclusivo del aprovechamiento urbanístico de unos pocos no fuese constitucional, obtener por los Ayuntamientos todo el aprovechamiento que exceda del resultante de aplicar la misma tasa del beneficio urbanístico en todas y cada una de las actuaciones urbanísticas; 3) que resulten unos valores de suelo que no se disparen con edificabilidades «morfológicamente» atribuidas en los planeamientos a partir de modelos preestablecidos de ordenación territorial habituales en el diseño urbano sin estudios económicos previos; y, 4) reducir sustancialmente el coste de las expropiaciones para obtener suelos destinados a sistemas generales habida cuenta de que a los propietarios de los suelos de sistemas generales a obtener por expropiación también les resulta aplicable el principio de equidad.

CARLOS URRACA CAVIEDES
Letrado del Tribunal de Primera Instancia
de las Comunidades Europeas
Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales