

# Areas de reparto y aprovechamiento tipo

MIGUEL ANGEL  
LOPEZ TOLEDANO

82

## La necesidad de un debate pendiente en términos de eficacia operativa

### Aspectos previos a su aparición en 1990

Desde finales de los años ochenta como consecuencia de los cambios socioeconómicos y de la producción del espacio, especialmente en las grandes ciudades o áreas urbanas, se ha venido poniendo en cuestión en diversos ámbitos, públicos y privados, la cultura de gobierno del territorio acuñada en años precedentes sobre la base de una intervención pública «controladora» y un sistema de planeamiento jerarquizado, globalizador, de vigencia indefinida, más ordenancista y regulador que de fomento de iniciativas y actividades, limitado a ámbitos cerrados en razón de competencias administrativas, etc.

Se han demandado, sin que aún exista una doctrina definitivamente acuñada con reflejo normativo, *nuevos sistemas de planeamiento* de carácter más «estratégico» que finalista en los que se compatibilicen la visión global del territorio de medio o largo plazo, con actuaciones inmediatas o a «corto», que por

su fuerza estructurante no sólo se incardinan en aquella, sino que fomenten o sean «motor» que les de consistencia; *nuevos modos de hacer* y organizar la gestión territorial más basados en la concertación y coparticipación que en el mero ejercicio competencial o en la rígida o clásica separación entre iniciativa pública y privada; *nuevos modelos de procesos urbanísticos* que permitan un estatuto de la propiedad inmobiliaria en el que la actividad urbanística se desvincule del derecho de propiedad, garantizado su contenido dominical, para entregarla a la libre empresa sin sometimiento a aquella.

En ese mismo tiempo de maduración del Estado Autonómico, profundamente renovador en materia territorial y urbanística, ésta se ha venido ejerciendo, excepto en las materias de disciplina urbanística y de ordenación del territorio en sentido estricto, y, en Galicia y Cataluña que produjeron una adaptación integral a su territorio; con una legislación preconstitucional, la Ley del Suelo de 1976, con conciencia de que una revisión o reforma que afectara a la globalidad de la misma no podía ser realizada ni por el Estado, ni por las Comunidades Autónomas sin que se produjera una invasión de competencias.

Así, el territorio se venía gobernando desde legislaciones sectoriales de ámbito estatal y autonómico y, en el mejor de los casos, desde legislaciones autonómicas específicas en materia de ordenación del territorio que mantienen el esquema tradicional de «criterio» o «directriz» sin que clasifiquen o califiquen el suelo, impidiendo, si no es a través del planeamiento municipal, que la Administración Autonómica sea Administración urbanística actuante directa ni siquiera en actuaciones de claro interés regional. Quedaba así el sistema general de la Ley del Suelo del 1976 como el marco en que operaba la concreción última en materia territorial y urbanística referida básicamente a los planes municipales de ordenación y al régimen urbanístico del suelo en ellos establecidos, que reiteradamente se había manifestado insuficiente y, en algunos casos, como la recuperación de plusvalías por la comunidad, o el derecho a una vivienda digna, superado por la Constitución.

Algunas de las insuficiencias referidas lo eran en aspectos tan esenciales como: la patrimonialización de aprovechamientos urbanísticos con la mera aprobación del planeamiento; la inexistencia de mecanismos redistributivos en el suelo urbano; la imposibilidad di-

recta, salvo convenio, de captar las plusvalías generadas por el planeamiento en el suelo urbano; la diversidad de valoraciones del mismo terreno según fuera la Administración actuante dada la descoordinación con la valoración catastral y la validez del valor del mercado como criterio determinante del justiprecio; la imposibilidad de calificar en el planeamiento terrenos para viviendas de protección oficial, la insuficiencia de mecanismos de intervención pública ante incumplimiento de obligaciones urbanísticas o, para regular el mercado del suelo, etc.

### La aparición de las áreas de reparto y el aprovechamiento tipo

En este contexto, aún no agotado y necesitado a su vez de concreción normativa y de gobierno, aparece la Ley 8/90, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo origen del Texto Refundido de 1992, (en adelante LS) que, llevando hasta sus últimas consecuencias el régimen vigente en la legislación de 1976 pretende dar respuesta a la situación comentada y, sobre todo, a falta de las precisiones que pudieran derivarse de resoluciones del Tribunal Constitucional, despeja el marco de incertidumbre competencial que impedía su renovación.

No es extraño que en el referido contexto conceptual, social y competencial, su aparición reavivara el debate existente. Debate profundo en cuantía y extensión, pero que, en gran parte dirigido a analizar la conveniencia y oportunidad de la Reforma en relación con la situación expuesta, ha impedido, dificultado o difuminado la formalización de doctrinas o criterios para el desarrollo de aspectos o instrumentos concretos de la misma. Ello es particularmente evidente en el tema que nos ocupa.

Las áreas de reparto y aprovechamiento tipo son las técnicas instrumentales con las que la referida Ley concreta aspectos tan sustantivos como la equidistribución de cargas y beneficios y la

determinación del aprovechamiento susceptible de adquisición por los propietarios, que a su vez es base para cuantificar la recuperación de plusvalías por la Comunidad (excesos de aprovechamiento real respecto del susceptible de adquisición) y, para determinar el justiprecio a efectos expropiatorios en coordinación con la normativa catastral para su monetarización, etc. Así, se configuran como piezas claves de la Reforma y garantes de una mejor equidad en la ejecución del planeamiento.

Dado su carácter de técnica instrumental, aunque de relevancia especial en el objeto de la Ley, en lugar de imposiciones más rígidas o deterministas y, para dar satisfacción al principio de igualdad, que en materia territorial no es sinónimo de homogeneidad o uniformidad, se opta en la Ley porque sean las Comunidades Autónomas o, en su defecto el planeamiento, quienes en esta materia desarrollen las determinaciones que en cada territorio concreten lo que ella establece con carácter básico.

### Un bosquejo de la situación actual

Probablemente el debate de globalidad anteriormente referido ha dificultado esa necesaria concreción. Así, los procesos de revisión y elaboración del planeamiento municipal han continuado e incluso incrementado el ritmo en los últimos años, como consecuencia del agotamiento de sus capacidades, programación y cambios en la comprensión de la cultura urbanística referida al inicio. No obstante, ninguna Comunidad Autónoma ha desarrollado normativa específica, ni siquiera a nivel de instrucción, sobre los extremos de las áreas de reparto y el aprovechamiento tipo; y, los criterios que cada planeamiento establece son tan dispares e incluso antagónicos que, ponen en duda la garantía del principio de igualdad.

La afirmación anterior se realiza desde un análisis del planeamiento adaptado o en adaptación del que se puede concluir:

Existen territorios, en los que, sin disposición autonómica habilitante, hay algunos municipios menores de 25.000 habitantes que introducen las áreas de reparto y el aprovechamiento tipo en suelo urbano.

La diversidad de criterios de delimitación de áreas de reparto establecido en el planeamiento:

- Una sola de reparto en suelo urbano con un aprovechamiento tipo que determina un aprovechamiento susceptible de adquisición por los propietarios de suelo de «nueva urbanización» superior al aprovechamiento real otorgado por el Plan. Ello impide en esos ámbitos, en que verdaderamente se generarán las plusvalías, el rescate de la parte correspondiente por la Comunidad, debiendo ésta, además, compensar dicha diferencia mientras que, en los ámbitos de la ciudad más consolidada que ya han contribuido a su creación se prevé la generación de los máximos rescates de plusvalías sin que sea eficaz, al no ser previsible la sustitución de la edificación. Ello subvierte cuanto menos la eficacia y finalidad de los instrumentos.

- Tantas áreas de reparto como fincas registrales impidiendo el ejercicio de la equidistribución al limitarse al ámbito de la parcela donde no hay posibilidad de tal, lo que supone una «subversión» de la finalidad legal.

- Frecuentemente se identifican las áreas de reparto con las unidades de ejecución o con áreas de ordenanza que, en el primer caso supone una simplificación, al identificarlas con la ejecución y con el régimen de municipios que no tienen áreas de reparto y aprovechamiento tipo en suelo urbano (Disposición Adicional 1.ª y 2.ª) y, en ambos casos no satisface el principio de equidistribución de la incidencia de la ordenación en el derecho de propiedad que mejor garantice la justa distribución de cargas y beneficios al no relacionar usos y tipologías diferentes.

- En ningún caso se expresan en el



plan los criterios de delimitación con las alternativas correspondientes que, desde la ordenación propuesta y, en los plazos previstos por el planeamiento, justifiquen la elección adoptada.

Respecto del cálculo del aprovechamiento tipo lo más frecuente es:

- Emplear factores de ponderación para usos y tipologías muy diferentes iguales a la unidad, lo que identifica el aprovechamiento lucrativo con la edificabilidad lucrativa nada confluyente con el concepto y fin del referido aprovechamiento tipo.

- Para valoraciones muy similares en relación con la normativa catastral se emplean factores de ponderación de la vivienda en régimen de protección muy diferentes. Se identifican los factores de ponderación de la vivienda libre a precio tasado con la vivienda en régimen de protección, lo que subvierte claramente lo dispuesto en la legalidad urbanística (art. 98.3 LS).

- No se determina el aprovechamiento tipo aplicable para la expropiación de Sistemas Generales no incluidos en suelo urbano.

- Insuficiente justificación y nula exposición de alternativas de factores que, en relación con la delimitación de áreas de reparto y objetivos y plazos del plan hayan motivado la elección.

### La demanda de un debate que genere doctrina

Así pues, y junto a la conveniencia de profundizar en las respuestas que se derivan de lo expuesto en el inicio de este apartado es oportuno y urgente avanzar en la creación de una doctrina que, respecto de las áreas de reparto y aprovechamiento tipo, siendo respetuosa con la diversidad territorial, garantice lo más eficazmente posible una mínima seguridad de satisfacción de los principios de igualdad y de legalidad. A la vista de lo anterior es objeto de lo que resta de artículo intentar sistematizar algunas líneas y reflexiones con las que debatir los criterios demandados en lo que precede.

## La finalidad de las áreas de reparto y del aprovechamiento tipo marco para acotar las incertidumbres

### Los principios rectores del ordenamiento

En los desarrollos y concreciones de criterios dos son los principios de la legalidad vigente que han de orientar e informar las decisiones. Al objeto de concluir lo más ajustado a la legalidad se reproducen, previamente a las conclusiones, los dos apartados de motivos de la Ley 8/90 que hacen referencia a ella:

a) En el punto V del apartado 3 que se refiere al nuevo esquema que define las condiciones básicas del derecho de propiedad se dice:

*«No existe en nuestro derecho urbanístico vigente (ni en el histórico) un auténtico y pleno derecho a la equidistribución, pues los mecanismos redistributivos ni juegan entre las diversas clases de suelo ni en el seno de cada una de ellas en su totalidad, a excepción del suelo urbanizable programado mediante el instituto del aprovechamiento medio. No reconoce tampoco el sistema que se propone un derecho pleno a la equidistribución, pero extiende su efectividad a los suelos clasificados como urbanos y lo generaliza en las zonas de nueva urbanización (excluidas las de eventual urbanización o no programadas)».*

b) En el párrafo final del apartado IV que se refiere a la regulación de las diversas facultades del contenido urbanístico susceptible de adquisición se dice:

*«Para facilitar la comprensión del esquema descrito es conveniente referirse a la determinación del contenido del derecho al aprovechamiento urbanístico a través de la técnica del aprovechamiento tipo».*

*«Esta técnica, similar a la del aprovechamiento medio, pretende garantizar una mínima uniformidad en el transcendental aspecto de la incidencia de la ordenación urbanística —cualquiera que sea ésta— en el derecho de la propiedad inmobiliaria. En efecto, la legislación urbanística establece el marco al que debe ajustarse el planeamiento (densidades má-*

*ximas, reservas para dotaciones, criterios para la clasificación del suelo, etc.) y éste asignará ya clasificaciones y calificaciones urbanísticas. Es sólo la incidencia de la ordenación urbanística concreta resultante de dicho marco legal y de las determinaciones del planeamiento sobre las propiedades afectadas, lo que resuelve el mecanismo expresado en aras al principio de igualdad, cuya traducción en materia urbanística es el del justo reparto de cargas y beneficios».*

### Reflexiones a considerar

Si bien lo anterior es suficientemente expreso podemos concluir que los criterios que desarrollen o concreten determinaciones en relación con las áreas de reparto y el aprovechamiento tipo no han de concebirse en razón de la ordenación o de la posterior ejecución del planeamiento, siguiendo esquemas convencionales, sino que deben concebirse como los óptimos para corregir las desigualdades generadas por la ordenación previamente establecida en razón del marco legal y, de los objetivos del plan en esa materia vinculados al cumplimiento de unos plazos determinados.

Los criterios para la delimitación de áreas de reparto y el aprovechamiento tipo que en ellas se determinen deben dar satisfacción eficaz, en la ejecución del planeamiento, a la exigencia de recuperación de plusvalías (excesos de aprovechamiento real sobre los susceptibles de apropiación) por la comunidad.

Los criterios para la delimitación de áreas de reparto y aprovechamiento tipo deben ser concebidos de un modo interrelacionado estando su determinación a «caballo» entre la ordenación deseada, previamente establecida, y su ejecución en un plazo de tiempo previsto, pero sin confundirse con ambas. En algo así como la determinación en que deben confluir, sin confundirse, los aspectos básicos de la planificación urbanística: ordenación, gestión y programación.

Es por ello que dichos criterios no deberían concebirse de un modo único sino que habrían de conllevar una obli-

gada consideración de alternativas de delimitación de áreas de reparto y fijación consecuente de aprovechamiento tipo que, puestas en relación con los principios básicos referidos: mejor equidistribución y rescate de plusvalías por la comunidad en el plazo previsto por el planeamiento motiven o justifiquen su selección.

Un último aspecto a considerar es la fijación de los criterios para que la modificación de áreas de reparto y subsiguiente fijación de aprovechamiento tipo, y las modificaciones de la ordenación o de la ejecución prevista, no supongan revisión del planeamiento que los determinó. Estos extremos son de importancia sustancial y novedosa en la doctrina sobre modificación y revisión de planeamiento no existiendo ninguna referencia en la LS sobre los mismos, lo que *requeriría desarrollo autonómico* y cuanto menos, su fijación en cada planeamiento adaptado.

## La precisión de las determinaciones legales sobre áreas de reparto y aprovechamiento tipo un punto de partida necesario

Este apartado tiene por objeto destacar los aspectos de la regulación específica en esta materia (arts. 94 a 100 de la LS) que deben servir de marco para la determinación de los criterios demandados. En cuanto que es expresión de la Ley ruego al lector sepa disculpar lo que pudiera entender como reiteración y, para evitar una excesiva extensión se planteará con carácter casi telegráfico. Se añaden algunas interpretaciones sobre aspectos que han sido objeto de duda en diversos debates y, se subrayan los aspectos que requieren desarrollos normativos autonómico.

### Determinaciones de carácter general

Las áreas de reparto y de aprovechamientos tipo a ellas vinculados son instrumentos «indisolublemente unidos»,

no pudiendo existir una sin el otro y viceversa (art. 95 LS). Parece pues procedente un *desarrollo autonómico* en que se establezca una metodología «iterativa» que, desde diversas alternativas expresas, razone la elección según los principios derivados del apartado anterior.

Las áreas de reparto y aprovechamientos tipo sólo deben ser delimitados y fijados por el planeamiento de carácter general, excepción hecha de los referidos a los suelos urbanizables no programados que se definirán en los Programas de Actuación Urbanística (arts. 94 y 95 LS). Lo anterior no quiere decir (art. 97.4 LS) que sean los instrumentos de planeamiento al uso (arts. 70 a 88 LS) los únicos capaces de determinarlos sino aquellos que, en su caso, resultaren de la legislación autonómica específica y a los que se deberá atribuir la equivalencia correspondiente para el cumplimiento de los aspectos básicos de la LS.

Una situación excepcional merece ser comentada: la relativa a los ámbitos del suelo urbano que el planeamiento general remita a Planes de Reforma Interior. Regulado en la Ley 8/90 en el art. 33.5 con carácter básico. Ha perdido dicho carácter al reformularse, con carácter supletorio en el art. 72.2c) LS disponiendo que el planeamiento general determinará los «usos, intensidades y tipologías edificatorias resultantes de las operaciones de reforma interior a desarrollar mediante planeamiento especial, salvo que el ámbito de este planeamiento constituya un área de reparto independiente», aunque, con el marco del art. 72.1 LS, según el cual los planes siempre «contendrán las determinaciones pertinentes para asegurar la aplicación de las normas contenidas en la LS en lo que se refiere a valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo».

El cambio de carácter de básico a supletorio, así como el añadido del último inciso «salvo que...» plantean problemas que sería conveniente precisar para no subvertir el principio de legalidad general. La precisión iría en el sentido de que el *desarrollo normativo autonómico*

co y la interpretación del referido artículo no debería ser de tal modo que en estos ámbitos del suelo urbano el planeamiento general no determine el aprovechamiento tipo (arts. 94 y 95 LS con carácter básico). A lo sumo, podría pensarse en desarrollos que dieran métodos similares a los establecidos en la LS para el suelo urbanizable programado si no pudieran precisarse definitivamente en el planeamiento general los usos y tipologías característicos.

Las áreas de reparto y el aprovechamiento tipo consiguiente se agotan en cada clase de suelo, esto es, no pueden existir áreas de reparto que afecten a diversas clases de suelo (arts. 94 a 97 LS) lo que de conformidad con el art. 9.1 LS no implica que sean las hoy al uso sino aquellas establecidas por *legislación autonómica* expresa a las que se debe atribuir la oportuna equivalencia, a los efectos de la legalidad de ámbito estatal.

*No puede ser obviado por normativa autonómica* que se determinen áreas de reparto y aprovechamientos tipo en los suelos urbanizables o aptos para urbanizar establecidos por el planeamiento general en todo tipo de municipios (Disposición Adicional 1.ª.3 LS) y, en el suelo urbano de municipios mayores de 50.000 habitantes y capitales de provincia (Disposición Adicional 1.ª.1 LS). *Mientras no exista disposición autonómica* que, en razón de las circunstancias expresas lo exonere, serán de aplicación en el suelo urbano de municipios mayor de 25.000 habitantes que no sean capitales de provincia (Disposición Adicional 1.ª.2 LS) y, no será de aplicación en el suelo urbano de municipios menores de 25.000 habitantes. Así, es necesario *precisar* el ámbito de aplicación en suelo urbano en *cada territorio autonómico* dado que pueden producirse desigualdades objetivas por la aplicación estricta del criterio poblacional entendido éste como la población de hecho en el momento de la aprobación definitiva del plan adaptado. Sirva como reflexión considerar un municipio con menos de 25.000 habitantes pero

con actividad inmobiliaria de 2.<sup>a</sup> residencia, que supere en población estacional dicha cifra o que tenga actividad urbanística en razón de usos lucrativos no residenciales: terciarios, oficina, equipamientos privados, muy intensa en razón de su disponibilidad de suelo accesible y próximo a la demanda potencial y en los que no serían de aplicación, frente a municipios, estancados o regresivos, en los que sí sería de aplicación porque la población es mayor de 25.000 habitantes.

En cuanto al momento para su determinación, con carácter básico, se dispone que sea en la primera revisión del programa de actuación de los Planes Generales (Disposición Transitoria 6.º.1 LS) o en la primera revisión de las Normas Subsidiarias (Disposición Transitoria 6.º.4 LS). Todos los municipios que cuenten con áreas de reparto y aprovechamiento tipo en suelo urbano deben disponer de Plan General adaptado definitivamente aprobado, salvo *normativa autonómica expresa*, antes de agosto del presente año (Disposición Transitoria 7.º LS). El escaso tiempo que queda para el cumplimiento de dicho plazo hace conveniente por motivos de estricta legalidad la *regulación autonómica* que precise el plazo referido en su territorio —lógicamente en relación con el párrafo precedente— y, se determine el plazo para adaptación en municipios en que no sean de aplicación en suelo urbano.

#### **Determinaciones específicas respecto de áreas de reparto**

En suelo urbano se podrán delimitar una o varias áreas de reparto sin que puedan incluirse en ellas, *salvo legislación autonómica expresa* que lo habilite, los sistemas generales adscritos o incluido en esa clase de suelo (art. 94.1 y 3 LS). Los criterios de delimitación de áreas de reparto se remiten a *legislación autonómica expresa*, pudiendo interpretarse con un cierto carácter excepcional la delimitación de una sola (art. 94.3a) LS).

En suelo urbanizable programado

los terrenos clasificados como tal y los sistemas generales adscritos o incluidos en él a efectos de su obtención se incluirán en áreas de reparto según los criterios que establezca la *legislación autonómica* al respecto (art. 94.2 LS). *Mientras no se desarrolle dicha legislación*, los sectores y sistemas generales de cada cuatrienio constituirán una sola área de reparto (art. 94.3.b) LS).

En suelo urbanizable no programado, *mientras no exista legislación autonómica* que establezcan otros criterios cada ámbito de PAU constituye un área de reparto (art. 94.3.c LS).

En el suelo apto para urbanizar, *mientras no exista legislación autonómica* será cada Norma Subsidiaria quien determine dichos criterios (art. 94.3.d LS). Se hace recomendable un desarrollo autonómico que defina dichos criterios para evitar tanto la desigualdad que pudiera producirse, como para acotar la discrecionalidad en la aprobación definitiva de los instrumentos adaptados.

Un aspecto que no se cita en las determinaciones legales pero que ha sido objeto de atención, es la *continuidad o discontinuidad* de las áreas de reparto. Parece claro que, al no impedirse expresamente por la Ley, pueden delimitarse áreas discontinuas. Razones de legalidad que apoyan esta consideración son, entre otras: a) en el suelo urbanizable se debe constituir un área de reparto para cada cuatrienio, cuando ello no implica una continuidad espacial ni entre sectores ni en los sistemas generales adscritos; b) en suelos urbanos se posibilita la delimitación de una sola área de reparto existiendo territorios con núcleos urbanos dispersos que podrían configurar dicha área de reparto. Esta posibilidad no quiere decir que no tenga ningún límite legal en la delimitación discontinua de áreas de reparto. Este límite se encuentra en el marco de referencia expuesto en el apartado 2, esto es, la justa distribución de cargas y beneficios. Así, ¿sería una justa distribución que los aprovechamientos generados en un ámbito suburbano o periféri-

co sirvieran para satisfacer déficit de otros ámbitos territoriales que nada tienen que ver ni como historia, ni como función ni como uso ciudadano? La respuesta a este tipo de pregunta podría servir de marco para *desarrollos autonómicos* o, de planeamiento, que precisen en cada territorio los criterios o condiciones sobre su continuidad o discontinuidad acotando los excesos posibles en el uso de la discrecionalidad.

Otro aspecto «debatido», hace referencia al carácter «cerrado» de las áreas de reparto. Es claro que éstas se han concebido como los ámbitos en que se deben resolver la más justa distribución de cargas y beneficios por lo que, carecería de sentido conceptual la transferencia de aprovechamientos de unas a otras. Dicho concepto, plantea problemas como el destino de los aprovechamientos urbanísticos transferidos y no materializados en el proceso de vigencia del área de reparto que deberán acometerse por la *normativa autonómica*.

Una última consideración hace referencia a la conveniencia o no de establecer algún límite para la delimitación de áreas de reparto en cuanto que como ámbitos de equidistribución debería producir entre ellas la mínima diferencia entre los beneficios económicos derivados de los aprovechamientos otorgados por el planeamiento y las cargas de urbanización. Dado que no existe ninguna determinación en la LS sobre este extremo parecía conveniente su consideración en *desarrollos autonómicos* y, de expresa consideración en el planeamiento.

#### **Determinaciones específicas en relación con el aprovechamiento tipo**

##### **En el suelo urbano**

El planeamiento general deberá determinar para cada área de reparto, como consecuencia de la ordenación propuesta (calificación del suelo), el aprovechamiento lucrativo total que incluya el dotacional privado (art. 96.1.LS). La

legislación autonómica podrá establecer sistemas de cálculo del mismo con la única elimitación de que se establezcan en base a las determinaciones de ordenación, no sean de carácter voluntario, e incluya el dotacional privado (art. 96.2 LS). Asimismo el planeamiento deberá determinar (art. 96.1LS) tanto las superficies de suelo sobre las que se asienta dicho aprovechamiento lucrativo como las superficies de suelo afecta a las dotaciones públicas y, en su caso, sistemas generales no existentes.

El cociente de ambos referidos al uso y tipologías característico (art. 96.1 LS), (art. 98.2 LS) será el aprovechamiento tipo del área de reparto.

Por aprovechamiento lucrativo hay que entender aquel que, en razón de las ordenanzas o normas del plan, y no de la situación actual, sean materializables sobre terrenos que, con independencia de su titularidad pública o privada no se destinen al uso y dominio público. Un aspecto que convendría considerar y precisar en *desarrollos autonómicos* y, en su defecto en los planes, es el relativo a los aprovechamientos lucrativos de escasa o casi nula edificabilidad y de alta rentabilidad o generación de plusvalías, que sino quedarían con escaso reflejo en el cálculo del aprovechamiento tipo.

Para el cómputo de la superficie de suelo a que se refiere el aprovechamiento lucrativo será bueno, para evitar dudas interpretativas, considerar estrictamente lo referido en el art. 96 LS, esto es, la total del área de reparto menos la del suelo dotacional existente, con independencia de su titularidad pública, evitando dudas sobre si deben o no computarse los terrenos privados no ocupados por la edificación.

Como superficie de suelo dotacional a considerar en el cálculo del aprovechamiento tipo habrá de entender aquel que el planeamiento considere como de uso y domicilio público a obtener por esta técnica (art. 20.a) LS), cuyo aprovechamiento derivado, en su caso de la edificabilidad necesaria para el

uso, nunca entrará en el cálculo del aprovechamiento tipo.

Por uso predominante (art. 98.2 LS) habrá de considerarse aquel que en cada área de reparto tenga la mayor superficie edificable lucrativa sea ésta o no coincidente con la mayor superficie de suelo ocupado por dicho uso.

Extremo de singular importancia en el cálculo del aprovechamiento tipo es la fijación de los factores de ponderación de cada uso y tipología con el característico al que se dará el valor de la unidad, siendo los restantes superiores o inferiores a la unidad en función de las características concretas del municipio y del área de reparto (art. 96.3 LS). Nada más dice la Ley en relación con los criterios para su determinación salvo su necesaria justificación (art. 96.3 LS). No obstante, dos consideraciones conviene precisar en este extremo y son: a) No se deben considerar en los factores de ponderación criterios de localización y situación de los terrenos ya que se hará en función de la normativa catastral (arts. 53.1 y 3 LS); y, b) según puede deducirse de lo dispuesto para terrenos calificados con destino a la construcción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública (art. 98.3 LS) se deberían referir en coordinación con los criterios de valoración catastral. Ello se considerará más específicamente en el apartado siguiente.

Un aspecto que conviene precisar es la consideración del aprovechamiento tipo en relación con el área de reparto como expresión de la política urbanística municipal y no sólo como un mero proceso de cálculo. Así, un aspecto sustancial es la delimitación de áreas de reparto tiene que ver con los aprovechamientos lucrativos que vayan a operar eficazmente, vía sustitución, renovación o rehabilitación, con la cuantía del suelo público a obtener. Si los aprovechamientos lucrativos ponderados son muy elevados y el suelo público escaso, el aprovechamiento tipo será más elevado que en áreas de reparto delimitada con criterio opuesto. En el primer caso

lo que puede entenderse favorable desde el aprovechamiento susceptible de apropiación puede conllevar la inviabilidad por falta de previsión, en la ejecución de unidades de ejecución que tengan aprovechamiento real inferior al susceptible de adquisición por los propietarios. Por otra parte, una delimitación de áreas que genera un aprovechamiento tipo muy bajo puede poner en cuestión la ejecución de la ordenación, si no se ha considerado la viabilidad económica en razón de las cargas de urbanización que conlleven.

#### **En suelo urbanizable y apto para urbanizar**

El aprovechamiento tipo de cada área de reparto se establecerá de modo similar al del suelo urbano pero, referido sólo al uso característico, ya que las determinaciones del planeamiento en él son a nivel de zona o uso global, siendo los planes parciales los que concretan la pormenorización de usos y tipologías y, establecen la ponderación entre ellos en relación con el característico (art. 97.1 a 3 LS).

#### **Sustitución de la edificación**

Otros extremos de las disposiciones que conviene precisar hacen referencia a las actuaciones asistemáticas. Así, la aplicación efectiva del aprovechamiento tipo y los procedimientos de corrección de los desajustes sólo tendrán lugar en actuaciones asistemáticas cuando se sustituya la edificación existente o se construya si aquella no existe (art. 99.1 LS).

Esto puede ser determinante en la delimitación de áreas de reparto donde se establezca la equidistribución sobre ámbitos de escasa renovación o sustitución de la edificación que impedirán la efectiva operatividad del sistema trasladando su incidencia a los terrenos del área de nueva creación o edificación sin colaborar en la correspondiente proporción en los suelos a obtener, pudiendo además hacer inviable las previsiones sobre dicha área de reparto.

### Rehabilitación

El último aspecto hace referencia a la consideración específica de la rehabilitación como asimilable a la sustitución de la edificación identificándose por la Ley a aquellos casos en que conllevara obras de ejecución que por su naturaleza hubieran permitido la declaración de ruina del inmueble (art. 99.2 LS). Ello es también de singular importancia pues, para la delimitación de áreas de reparto, pues donde el aprovechamiento real permitido por el planeamiento será inferior al susceptible de apropiación se implicarán unas compensaciones que pueden fomentar estas actuaciones con independencia en los regímenes específicos que para ellas pudieran establecerse.

### Relación con la normativa catastral

La monetarización de los aprovechamientos se refieren al valor básico de repercusión correspondiente al uso y tipología característicos que será el determinado en las normas de valores catastrales (art. 53 LS). Así pues una necesaria coordinación debería impedir que existan polígonos fiscales sobre distintas áreas de reparto pues sería imposible definir el referido valor básico de repercusión. Lo que sí es posible es que en una misma área de reparto existan polígonos fiscales distintos en razón de que el referido valor básico de repercusión sea distinto.

El otro extremo es el aprovechamiento atribuible a los sistemas generales del suelo urbano no incluidos en áreas de reparto que (art. 59.2 LS) será el 75% del aprovechamiento tipo definido por el planeamiento general en la forma que determine la *legislación autonómica* con base en las determinaciones reales del Plan.

Mientras no exista la referida legislación, los criterios establecidos (art. 59.3 LS) no presentan ningún problema si sólo existe en el suelo urbano un área de reparto pues será éste el aprovechamiento tipo de referencia (art. 59.3a LS). Pero sí que se plantea problema en

cuanto a su monetarización a no ser que la normativa catastral determine polígonos fiscales específicos en la totalidad o partes del ámbito de los sistemas generales. Además del problema de coordinación con la normativa catastral referido anteriormente, sí existen serias dificultades para la determinación del aprovechamiento tipo de referencia cuando existan varias áreas de reparto (art. 59.3.b) LS). Según lo expuesto, el aprovechamiento tipo de referencia será «el promedio de los aprovechamientos tipo de las áreas con el uso y tipología residencial predominante en todo el suelo urbano, debidamente ponderados en función de su superficie respectiva, referido siempre a dicho uso residencial».

Se ha demandado, exponiendo que si no es de imposible aplicación, una especie de aprovechamiento tipo de todo el suelo o, una correlación entre los factores de ponderación de los diversos usos y tipologías. A juicio del que suscribe ello supondría la posibilidad de equivalencias entre aprovechamientos de unas áreas de reparto a otras, lo que, con independencia de su oportunidad o no subvierte la disposición y concepto legal de las mismas. La única imposibilidad real de aplicación se derivaría o bien, de la inexistencia de uso residencial en suelo urbano, lo cual es altamente improbable, o bien, de la inexistencia de áreas de reparto con el mismo uso y tipología característico que el que tuviera la máxima superficie edificable en la totalidad del suelo urbano. Salvo estos extremos el resto es fácil de determinar. El proceso sería pues: a) elegir el uso y tipología dominante en la totalidad del suelo urbano; b) seleccionar las áreas de reparto con el mismo uso y tipología que el anterior y; c) multiplicar el aprovechamiento tipo de cada una de ellas por su superficie y dividirlo por la suma de las superficies para obtener el aprovechamiento tipo de referencia.

## Algunas sugerencias de criterios operativos a considerar en normativa autonómica o en el planeamiento urbanístico

### Las áreas de reparto y el aprovechamiento tipo expresión de política urbanística

Una primera consideración de carácter más conceptual es que estas técnicas instrumentales no son técnicas deterministas o de única resolución, sino que, cada combinación de objetivos municipales y de programación podrán producir, para una misma ordenación, resultados distintos en su delimitación y determinación. No son técnicas de carácter «mágico» o de «caja negra» sino técnicas que requieren de criterios explícitos y transparentes que se ponga en relación con su finalidad.

Así pues, parece procedente establecer metodologías que se basen en la elaboración de diversas alternativas, tanto de delimitación de áreas de reparto como de fijación de aprovechamientos tipo en cada una de ellas, que expliciten una selección de la adecuada intervención-delimitación-aprovechamiento tipo que de mejor respuesta a su finalidad en relación con los objetivos y programación del planeamiento.

### Determinación de factores de ponderación en el cálculo del aprovechamiento tipo

A partir de la Ley 8/90, la monetarización de aprovechamientos se debe realizar a partir de la normativa catastral que determinará en cada polígono fiscal el valor básico de repercusión del uso y tipología característico del área de reparto en que se inscriba, y los factores de corrección que deban considerarse en razón de la situación y de las características concretas de cada parcela dentro del polígono fiscal.

Parece lo más coherente con este objeto y técnica legal que los factores de

ponderación de cada uso y tipología del área de reparto en relación con el característico se realicen con la máxima coordinación con dicha normativa catastral. Esto se explicita expresamente en la L.S. para la vivienda sometida a algún régimen de protección.

El método que se propone es establecer en cada área de reparto dichos factores siguiendo la metodología técnica de la normativa catastral o, en su defecto, el conocido como método residual. Así, se establecerían en cada área de reparto los valores de cada uso y tipología y, según el método referido relacionándolo con el del uso y tipología característico como unidad se obtendrán los factores de cada uno en relación con él.

Dado que esta primera «batería» de factores sería un reflejo del mercado inmobiliario en el momento de su determinación se sugiere la conveniencia de establecer dos o tres baterías adicionales con coeficientes correctores en razón de las previsiones de evolución del mismo o, de los usos que el planeamiento entiende que deben ser «primados» o «reducidos» en razón de sus objetivos. Con ellos se tendría una alternativa de aprovechamiento tipo para cada área de reparto que, permitirían en razón de las consecuencias sobre la ejecución la selección que se estime más adecuada.

#### **Delimitación de áreas de reparto en suelo urbano**

La flexibilidad de criterios legales en cuanto al número y ámbito de las áreas de reparto ha sido puesto de relieve desde diversos puntos de vista en el apartado anterior del presente artículo. Un intento de precisar éstos para diseñar las alternativas sugeridas es objeto de lo que sigue. Así, se sugiere considerar los siguientes criterios:

- La finalidad de *equidistribución*. Desde ella, cuanto menor sea el número de áreas de reparto mayor se dará satisfacción conceptual a dicho principio.

- El principio de *eficacia*. Dado que las técnicas previstas sólo son operati-

vas en la nueva edificación de terrenos vacantes o, previa sustitución de la edificación existente, es necesario poner en relación la operatividad real del aprovechamiento tipo en relación con el suelo público a obtener y con los aprovechamientos reales y con la repercusión sobre la hacienda municipal de dichos extremos en el período de ejecución previsto, no trasladando sobre ellos sin la adecuada previsión, el efecto de aprovechamiento considerados en el cálculo que luego no se hagan operativos.

- El principio de *igualdad*. Parece procedente delimitar áreas de reparto de tal modo que las diferencias entre los beneficios económicos lucrativos que se generen, las cargas de urbanización y la captación de plusvalías por la comunidad tengan un mínimo de igualdad y, por tanto nula o mínima diferencia entre las diversas áreas de reparto.

- La necesaria *viabilidad* para su ejecución según el agente responsable de la misma. Así, la delimitación debe tener en cuenta que el aprovechamiento tipo que le corresponde sea tal que determine el marco de «cierta seguridad» en cuanto que los recursos a poner en juego sean compatibles con la estructura de actuación de cada agente. Así, no se deberán prever voluntarismos que asignen en el reparto ordenaciones incompatibles para su ejecución en virtud de los costes y programación.

- La *forma de producción del espacio* por áreas homogéneas, unidades vecinales, etc. Desde este criterio conviene precisar los ámbitos urbanos en términos de ordenación que respondan a ese sentido de homogeneidad, habitual en la producción histórica de espacio urbano.

- La *programación* establecida en el planeamiento. De una parte parece adecuado que la ciudad producida genere el mismo derecho susceptible de adquisición por los propietarios, en períodos de tiempo similares cuatrienios, etc. De otra, parece procedente no entender la delimitación de áreas de reparto y aprovechamiento tipo como vigentes indefi-

nidamente, sino ajustadas a los ciclos económicos y de objetivos de los planes, siendo cuatro o seis años períodos «sensatos» para su reconsideración.

- La necesaria consideración de los *derechos patrimonializados* en la ejecución del planeamiento anterior. Ello tiene estrecha relación con la viabilidad de sus determinaciones al efectar o incidir directamente en el régimen indemnizatorio.

- La consideración de los *ámbitos* en los que la ciudad deba *ejecutarse* de un modo *integrado* por renovación, rehabilitación o nueva creación (unidades de ejecución), de aquellos otros cuya producción se estime de un modo *espontáneo o asistemático*, dado el régimen distinto que para cada uno de dichas actuaciones establece la legislación.

- La *coordinación con la normativa catastral* tanto en lo que se refiere a su incidencia en la determinación de factores de ponderación para el cálculo del aprovechamiento tipo como el ámbito territorial de los polígonos fiscales a efectos de contribuir a la extensión de la mejor equidistribución, que no homogeneidad de la misma, en términos monetarios.

Una sugerencia metodológica que puede desprenderse de los anteriores criterios a efectos de la delimitación de áreas de reparto y aprovechamiento tipo, amén de establecer diversas alternativas en un proceso iterativo, es:

- En el suelo que se clasifique como urbano distinguir los ámbitos del suelo consolidado y de suelo urbano de nueva creación y renovación o sustitución previsible de la edificación.

En el suelo urbano consolidado cuya producción lo haya sido fijada en barrios, unidades vecinales, etc., cuya ordenación prevista por el planeamiento no pretenda su renovación, analizar, por el efecto en el resto, la conveniencia de delimitar las áreas de reparto ajustadas a ellos.

- En el suelo no consolidado delimitar áreas de reparto con criterios que compatibilicen la «homogeneidad» es-

pacial con el plazo previsto para su ejecución.

#### **En relación con la delimitación de áreas de reparto en suelo apto para urbanizar**

En estos suelos y, ante la diversidad de criterios observados que van desde una sola área de reparto para la totalidad de dicho suelo a una por cada sector de planeamiento, parece procedente la extensión del criterio legal de carácter supletorio establecido para el suelo urbanizable programado. Parecería adecuado que cada área de reparto incluya los sectores y sistemas generales que tengan una misma previsión de temporalidad en el orden de prioridades que las Normas Subsidiarias establezcan.

#### **En relación con la flexibilidad del planeamiento**

En muchos ámbitos del espacio, el planeamiento puede considerar conveniente no definir los usos y tipologías de una única manera, sino que puede, ser conveniente, por su carácter menos estructurante plantear, o proporciones de diversos usos y tipologías o, dar éstos como alternativos. A juicio del que suscribe esta necesidad no es incompatible con la determinación legal respecto de las técnicas que nos ocupan. Únicamente plantean dificultad de definir factores de ponderación y elegir una combinación de usos y tipologías a efectos de la determinación del aprovechamiento tipo compatible con cualquier opción. Es algo similar al régimen del suelo urbanizable y de lo comentado para los planes especiales de reforma interior que convendría precisar en *normativa autonómica* o, en el propio planeamiento pero no incompatible con la legalidad.

### **La conveniencia de articular el debate**

Reiteradamente se ha puesto de manifiesto la diversidad de aspectos que

son necesarios de concreción y profundización así como, la urgencia de la misma tanto en sus aspectos técnicos como administrativos y de política urbanística.

Dichos aspectos reclaman desde la aportación conceptual y práctica, y desde la competencia y responsabilidad de cada uno de los agentes una reflexión que despeje ese marco de incertidumbre y contribuya a una mínima garantía de seguridad, igualdad y legalidad, estableciendo los adecuados procesos tanto técnicos como normativos.

**Miguel Angel López Toledano**  
*Director General de Urbanismo.*  
*Comunidad de Madrid.*