

Módulo II.- Ejecución de Actuaciones Urbanísticas.

Tema III

Urbanización y equidistribución

GESTIÓN URBANÍSTICA EN ANDALUCÍA



Proyecto
OpenCourseWare-
UNIA
(ocw.unia.es)



Autor

José Antonio Rosa Ruiz

ÍNDICE

- 1.- La obtención de suelo para dotaciones públicas.
- 2.- La equidistribución.
- 3.- Las Áreas de Reparto.
- 4.- Áreas de Reparto y Aprovechamiento Medio.
- 5.- Actuaciones sistemáticas y asistemáticas.

Ideas clave.- Ejecución, Urbanización, Urbanizador; Equidistribución.

INTRODUCCIÓN

La gestión urbanística articula mecanismos para la obtención gratuita de suelo por el Ayuntamiento y su urbanización, de forma que la colectividad no tenga que pagar la urbanización de la expansión de la ciudad ni la reordenación integral de determinados sectores, pese a que su destino sea el uso público, por beneficiar especialmente a un determinado grupo de propietarios.

Materializar, ejecutar, la ordenación urbanística implica la cesión de suelo y su urbanización, en beneficio de la colectividad cuyos costes van a repercutir en el destinatario final, los compradores de viviendas, como especialmente beneficiados por el proceso urbanizador. Una vez finalizadas las obras, la recibe la colectividad que asume su conservación y mantenimiento.

OBJETIVOS

La ordenación urbanística zonifica el suelo en función de los usos que considera necesario en cada punto concreto del municipio. Este proceso de asignación de usos es injusto por definición, por no tener en cuenta los derechos de los propietarios del suelo, sino directamente la necesidad de la colectividad de disponer de equipamiento y servicios que hacen Ciudad.

Todos deben contribuir a la urbanización y desarrollo de la ciudad, pero se deben articular mecanismos de equidistribución para salvar la injusticia que implica lo que se ha denominado la "lotería del planeamiento". Se debe distribuir los beneficios y las cargas de forma que la ejecución del planeamiento no sea más onerosa para unos que para otros.

CONTENIDOS

1.- La obtención de suelo para dotaciones públicas.

Dispone el art. 139 de la LOUA que el suelo destinado a dotaciones se obtiene:

a) Cuando estén incluidos en unidades de ejecución, (Actuaciones sistemáticas), mediante,

- Cesión, a través de la reparcelación. (Sistemas de actuación por Compensación y Cooperación).

- Por expropiación forzosa.

- Mediante Ocupación Directa.

b) En los restantes supuestos, cuando no exista delimitada una unidad para la equidistribución, (Actuaciones asistemáticas), mediante,

- Transferencias de aprovechamiento.
- Expropiación Forzosa.

Vamos a hacer un pequeño esquema para que el alumno se haga una composición sobre las distintas formas de financiación de la gestión urbanística.

1.- Tipos de Actuaciones.

--**Asistemáticas.** Suelo urbanizado consolidado y también el no consolidado. Las TAU van a posibilitar equidistribuir, asistemáticamente. Algunas CC.AA. posibilitan la delimitación de áreas para el establecimiento de Cuotas de Urbanización, reparto de cargas. El suelo urbano consolidado se supone que no precisa nueva urbanización, a lo sumo, completar la existente. Este suelo, en principio, no tiene obligación de ceder nada. El urbanizado no consolidado efectivamente debe ceder suelo para equipamiento y dotación de servicios, además del 10% de aprovechamiento medio.

--**Sistemáticas o integrales.** Distintos sistemas de actuación integral, para urbanizar y equidistribuir.



importante

Las distintas formas de actuación, sistemática y asistemática, se encaminan a la equidistribución entre los que resultan beneficiados por el proceso de edificación y urbanización. Se reparten beneficios y cargas. La asistemática permite equidistribuir en distintos momentos, facilitando la gestión individual.

2.- Formas de obtención de suelo para equipamiento.

-- **Sistemas de actuación sistemática.-** En las actuaciones integrales o sistemáticas, mediante los sistemas de actuación previstos, (Compensación, Cooperación o Expropiación). No obstante, se pueden anticipar cesiones, sea por expropiación, o mediante cesión gratuita con reserva de aprovechamiento, para que la administración anticipe alguna actuación.

-- **Expropiación.** Tasación conjunta.

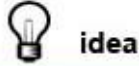
--**Transferencia de Aprovechamiento Urbanístico.**

-- **Ocupación directa,** con asignación de aprovechamiento donde haya excesos de aprovechamiento. (Sólo si se ha delimitado Área de Reparto). ¿No se trata de una expropiación con pago en especie?. La doctrina mayoritaria entiende que la ocupación debe ser voluntaria, no se puede imponer, como una expropiación.

-- **Cesión gratuita.-** Es solo una forma de hablar. El propietario cede a cambio de algo. Efectivamente, como consecuencia de la ordenación urbanística la propiedad obtiene un aprovechamiento subjetivo, independientemente de la obligación de ceder suelo de equipamiento.

-- **Cesión anticipada con reserva de aprovechamiento.-** En situaciones en que la administración necesita el suelo para alguna actuación pública, se puede plantear la

cesión unilateral, con reserva del aprovechamiento asignado. Normalmente, en actuaciones sistemáticas. Pero en las asistemáticas no consolidadas, donde se haya delimitado un área de reparto, también es viable.(art. 63.1 LOUA).



La expropiación forzosa a cargo del erario público es una forma de equidistribución según quienes sean los beneficiarios. La expropiación para una calle, la paga la colectividad de ese municipio. La expropiación para un ambulatorio, la paga la población de la Comunidad Autónoma y la de un aeropuerto nacional, la paga el país. Parece natural que cuando una expropiación beneficia a un grupo reducido de vecinos, sean ellos los que la paguen. ¿no?. Son las cargas externas que deben pagar algunas unidades de actuación para facilitar el acceso, la dotación de servicios, etc.

2.- Equidistribución.-

El concepto de distribución de beneficios y cargas, juega en nuestro ordenamiento urbanístico como un mecanismo de distribución de cargas. No ha habido necesidad de equidistribuir los beneficios hasta que no se han impuesto cargas. Se habla de la lotería del planeamiento por la injusta, aleatoria, atribución de plusvalía a los propietarios, en función de la situación del suelo. La técnica de la delimitación de áreas de reparto pretende acabar con esta injusta atribución.

No se plantea la necesidad de repartir beneficios cuando la comunidad atribuye una plusvalía al suelo, sino cuando la propiedad debe “pagar el tributo por este beneficio”, en ese momento es cuando surge la necesidad de repartir, equidistribuir. Es el concepto de la clásica doctrina de la Justicia distributiva y conmutativa.

El art. 1 TRLSyRU/15 define su objeto, declarando que,

“Esta Ley regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal”.

No obstante, siendo la equidistribución un elemento que afecta al contenido esencial del derecho de propiedad, el TRLSyRU/15 no dedica un artículo

específico a recoger la obligación de equidistribuir, sino que se limitan a recogerla en la enumeración de los derechos del propietario¹.

De la literalidad de estos preceptos parece excluirse de la equidistribución las actuaciones de dotación a que se refiere el art. 7.1.b) TRLSyRU/15, lo que debemos entender como que solo las actuaciones de urbanización se ejecutarán mediante actuación sistemática o actuaciones integradas, por lo que se habrán de ejecutar asistemáticamente, sin que ello implique excluirlas de la equidistribución.

La Ley andaluza pone al servicio del planeamiento, una serie de instrumentos de gestión perfectamente válidos para garantizar la justa distribución de beneficios y cargas entre los propietarios de suelo, como las transferencias de aprovechamiento urbanístico, (art. 62.1.), las Reservas de Aprovechamiento (art. 63), las compensaciones monetarias sustitutorias, (art. 64.1), la reparcelación, voluntaria o forzosa, (art. 104), la delimitación de unidades de ejecución, continuas o discontinuas, (art. 105.2), etc.

3.- Las Áreas de Reparto.

Ámbitos de referencia.-

Para equidistribuir se necesita, por definición, un ámbito concreto sobre el que aplicar el reparto.

Tres conceptos distintos:

a).- En las áreas de reparto se determina el aprovechamiento medio y se puede actuar de forma sistemática o asistemática. En una misma AR hay normalmente distintas UE.

Por herencia del TRLS/92, el ámbito de referencia es el “área de reparto”, término adoptado por toda la legislación autonómica, aunque, al matizarse su contenido, recibe

¹ El art. 13.2.c) TRLSyRU/15 incluye entre las facultades del derecho de propiedad la de *“El derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de nueva urbanización, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación.”*,

Y el art. 16, referido a deberes y cargas, dispone que el ejercicio de dicha facultad, *“conlleva asumir como carga real la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación, en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas...”*

también distintas denominaciones, aunque en esencia el objeto pretendido es el mismo.

b).- La Unidad de Ejecución es un ámbito de equidistribución de beneficios (aprovechamiento) y cargas (costes de urbanización, cesiones, etc.). Representa una actuación sistemática.-

c) Sector.- Este término viene referido a ámbitos de planeamiento de desarrollo.

Áreas de Reparto.

Conforme a lo dispuesto en el art. 58 LOUA, el PGOU delimitará, para la totalidad del suelo urbanizable sectorizado y ordenado, una o varias áreas de reparto, comprensivas de sectores completos y de los sistemas generales, al igual que para la totalidad del suelo urbano no consolidado, previéndose también una o varias áreas de reparto, pudiendo incluir o, en su caso, adscribir a ellas terrenos destinados a sistemas generales.

Los Sistemas Generales están destinados a ser obtenidos por la administración, mediante la ocupación directa, que se asemeja a la expropiación forzosa con pago en especie, porque a su titular no se le paga un justiprecio, sino que se le entrega el derecho a edificar en otro lugar. (Una UE excedentaria)

a).- Régimen jurídico.

Las áreas de reparto van a determinarse en el ámbito del Plan General, formando parte del contenido de este documento la determinación de los Sistemas Generales a adscribir a las mismas.

b).- Concepto y naturaleza jurídica.

Originariamente las áreas de reparto venían referidas en el TRLS/76 al suelo urbanizable, sirviendo para determinar el aprovechamiento medio en base al cual se asignaba aprovechamiento a los sistemas generales a más de ser referencia para la cesión del 10% de A.M.. Con el TRLS/92 se extendió su utilización a todo el suelo urbano, lográndose una mayor justicia distributiva al preverse los coeficientes de ponderación² para referir todos los usos al aprovechamiento característico.

Las áreas de reparto son un instrumento para la determinación del aprovechamiento medio que va a servir para establecer el aprovechamiento subjetivo,

² El término aprovechamiento aparentemente coincide con “edificabilidad”, pero no es así. El aprovechamiento en una Área de Reparto viene referido a una misma unidad de medida, “*el uso característico o predominante*”, razón por la que se introducen los “*coeficientes de ponderación*”, normalmente referidos a la diferencia de valor, por diferente uso, situación y cantidad de uso. Es algo así como pretender sumar peras y melones..., se debe usar una única unidad, así, se pueden convertir las peras en melones, en función del valor de mercado u otro criterio unificador. (ruego disculpas por la simplificación).

de forma que la atribución de un índice de aprovechamiento, es una referencia general para todo el ámbito de referencia, con lo que se consigue un doble objetivo:

- Otorgar aprovechamiento a todo el suelo, incluso al que el planeamiento no atribuye aprovechamiento lucrativo alguno, por preverse su destino público.

- La asignación distributiva de derechos a todos los propietarios de suelo en régimen de igualdad.

Mediante la expropiación forzosa y su financiación a través de los presupuestos de la administración actuante, se logra también esa justicia distributiva de la que hablamos, por cuando un miembro de la comunidad pierde su patrimonio a cambio de una indemnización que abona el resto. No obstante, con la técnica de delimitación de áreas de reparto se hace pesar sobre los propietarios del ámbito de referencia la obtención de los equipamientos, como necesidad dotacional de la zona, a costa de los más beneficiados por dicha dotación de equipamientos, lo que forma parte del contenido normal de la propiedad del suelo.

Mientras en la expropiación forzosa podríamos estar hablando de su carácter sinalagmático, en este caso no es así, se trata de una intervención “ope legis” porque no se trata de quitar nada, ni de repartir una carga. **Se trata de definir el contenido del derecho de propiedad** en función de sus necesidades urbanísticas, se trata de que, para desarrollar una urbanización y unos usos, son necesarios equipamientos a cuya obtención debe contribuir el suelo a desarrollar y no implicar al resto de la colectividad que en nada se va a beneficiar de la actuación.

Por el contrario, las grandes infraestructuras de la ciudad tales como autovías, redes ferroviarias, aeropuertos, etc., deben obtenerse por expropiación y ejecutarse con cargo a toda la colectividad que es la beneficiada por ellos (La obtención gratuita de Sistemas Generales a cargo del suelo urbanizable ha dado lugar a grandes controversias doctrinales y jurisprudenciales, que vino a zanjar la Ley Estatal de 2007, TRLS/08.

No obstante, la delimitación de Áreas de Reparto, además de mecanismo de obtención de suelo para el dominio público, también lo es de homogeneización de los derechos.

c).- Presupuestos.

Si se define mas de un área de reparto, resultarán distintos aprovechamientos medios, requiriendo la LOUA no exista entre ellos una diferencia superior al 10%, lo cual obedece a la lógica de que no se carguen unas áreas más que a otras, en la obtención de Sistemas Generales.

Una o varias áreas de reparto es lo que requiere la Ley andaluza, tanto para el suelo urbano no consolidado como para el urbanizable que, con la técnica de los coeficientes de ponderación, como instrumentos de igualdad, para medir todos los derechos con la misma unidad, logra la asignación igualitaria de derechos.

d).- Procedimiento.

La delimitación de las áreas de reparto y la determinación del aprovechamiento medio en el suelo urbanizable, forman parte de la ordenación estructural general del PGOU que se debe establecer en todos los municipios, art. 10.1-A).f), LOUA, mientras que las del suelo urbano no consolidado forman parte de las preceptivas determinaciones de la ordenación pormenorizada del PGOU, art. 10.2.A) b), de la LOUA.

e) Efectos jurídicos.

La determinación del AM equivale a la atribución de un determinado contenido patrimonial a la propiedad. El suelo queda afecto, vinculado a la obtención del suelo dotacional.

4.- Áreas de Reparto y Aprovechamiento Medio.

Las áreas de reparto son el ámbito de determinación del aprovechamiento medio, (Coeficiente unitario del uso y tipología característicos) resultado de una operación matemática, consistente en dividir la suma de todo el aprovechamiento materializable, edificable, en todo el ámbito, entre la superficie de suelo. Elementos a destacar de esta operación matemática son:

- La idea de disponer de un parámetro denominado “aprovechamiento materializable” pertenece al campo teórico, porque al convivir en el área de reparto suelos con distintos parámetros de uso y tipología debe haber una conversión a una única unidad de medida que va a ser el uso característico.
- Al objeto de medir en la misma “unidad”, se deben introducir coeficientes correctores para establecer equivalencias y referir el resto de usos, al característico.

Aprovechamiento Objetivo total (m²t) / Superficie total (m²s) = Aprovechamiento Medio (m²t del uso característico por cada m²s).

AM x Superficie x 1/ coeficiente ponderación – 10% de cesión = Aprovechamiento Subjetivo.

El art. 59.3 de la LOUA define el aprovechamiento medio como la superficie construible del uso y tipología característico que el planeamiento establece por cada metro cuadrado de suelo perteneciente a un área de reparto. Mediante este mecanismo se garantiza a todos los propietarios de terrenos un aprovechamiento subjetivo idéntico, con independencia de los diferentes aprovechamientos objetivos que el Plan permita materializar en sus terrenos.

El coeficiente unitario o aprovechamiento medio así determinado viene referido al uso y tipología característica, predominante o mayoritaria, del área de reparto.

Hemos visto el carácter preceptivo de la delimitación de áreas de reparto con determinación de aprovechamiento medio en el suelo urbanizable sectorizado, en el pormenorizado y en el suelo urbano no consolidado. En el urbanizable no sectorizado esa exigencia queda pospuesta al Plan de Sectorización.

En situaciones para las que no se prevén Áreas de Reparto, el suelo urbano no consolidado que necesite incrementar las dotaciones en proporción al aumento del aprovechamiento del que se parte la imputación del aprovechamiento subjetivo será el equivalente al aprovechamiento objetivo en lo tocante a la cesión del 10% del AM (art. 58.2 de la LOUA en relación al art. 45.2.B.b) de la misma)

En el suelo urbano no consolidado debe excluirse del cómputo de la superficie total la superficie de las dotaciones ya existentes y las afectas a su destino. En el caso del dominio público natural, tampoco entra la superficie en el cómputo, dado su carácter de suelo no urbanizable. (art. 46.1.a) de la LOUA).

5.- Actuaciones sistemáticas y asistemáticas.

Se trata de un concepto distinto del Área de Reparto. Dentro de un Área de Reparto puede haber actuaciones sistemáticas o asistemáticas. Ambas implican ámbitos de referencia para el cumplimiento de derechos y obligaciones, es decir, para equidistribuir.

En una actuación sistemática, se ha delimitado una Unidad de Ejecución, para una actuación integral, mediante alguno de los sistemas de actuación previstos, sea de Compensación, de Cooperación o de Expropiación-

La actuación asistemática implica una atribución de aprovechamiento y la posibilidad del cumplimiento de derechos y obligaciones, equidistribución, de forma individual, sin tener que actuar en unidad con los otros propietarios.

En el suelo urbano consolidado, el propietario de suelo no tiene obligación de equidistribuir, sino que edifica directamente, completando la urbanización, si es necesario.