

La cesión del quince por ciento en el suelo urbano consolidado

Andrea Roselló Vila

Técnico de la Administración General

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS. III. LA PARCELA CONSOLIDADA EN EL RÉGIMEN ANTERIOR. IV. LA PARCELA CONSOLIDADA EN EL RÉGIMEN ACTUAL. IV.1.a) Las actuaciones sistemáticas. IV.1.b) Las actuaciones asistemáticas. V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

El tratamiento de la parcela consolidada a lo largo de las disposiciones legislativas ha sido insuficiente, por ser leyes pensadas sólo para el suelo urbanizable.

El Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, de 26 de junio de 1992, tampoco ha resuelto todos los problemas que plantea la parcela consolidada en el suelo urbano; por ello mismo, tendrá que ser a través de la gestión urbanística, el instrumento para lograr la igualdad en la distribución de beneficios y cargas.

Es la gestión quien debe resolver los problemas de desigualdad puesto que no lo puede hacer ni el planeamiento ni las normas urbanísticas, partiendo de la idea básica de que en la nueva Ley del Suelo el propietario de una parcela consolidada en suelo urbano, tanto si se trata de una parcela que queda dentro de la delimitación de una unidad de ejecución como si se trata de una actuación asistemática, ha quemado todas las fases a través de las cuales se adquieren las facultades urbanísticas, por lo que ha materializado su aprovechamiento.

Estos propietarios no pueden entrar en el rol de adquisición gradual de facultades urbanísticas tal como viene expresado en el artículo 23 y siguientes del Texto Refundido de la Ley del Suelo 1/92, puesto que a ellos no se les puede aplicar esa nueva concepción del derecho de propiedad entendido como una desvinculación entre éste y las facultades urbanísticas, cuya adquisición depende del cumplimiento de unos deberes sujetos a una programación en el tiempo.

La materialización del aprovechamiento en una parcela invierte la prelación jerárquica de la adquisición gradual de facultades urbanísticas y por ello mismo no puede haber una marcha hacia atrás en el tiempo.

II. ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS

En la Disposición Transitoria Primera, apartado 2, se dispone que: «Hasta tanto, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones sexta y octava, se fijen los aprovechamientos tipo, y cuando no sea aplicable dicha técnica en suelo urbano, los aprovechamientos susceptibles de apropiación mediante el cumplimiento de los deberes establecidos en esta ley», hay que destacar la expresión aprovechamientos susceptibles de apropiación, porque hay que contraponerlo a los aprovechamientos urbanísticos ya patrimonializados, ya adquiridos a la entrada en vigor de la Ley. La transitoria lo que está regulando son los aprovechamientos susceptibles de adquisición, los que podrán patrimonializarse en un futuro, no los aprovechamientos ya patrimonializados, ya adquiridos a la entrada en vigor de la Ley.

En los terrenos consolidados-incluidos o no en una unidad de ejecución no estaríamos en el presupuesto de hecho de la Transitoria Primera 2, no se trataría de un aprovechamiento patrimonializable o susceptible de adquisición, sino de un aprovechamiento ya patrimonializado.

Por lo tanto, ese aprovechamiento ya patrimonializado, con los criterios de la nueva Ley, a la entrada en vigor de la misma, no queda afectado por la cesión del 15%.

Dice la Disposición Transitoria Cuarta: «la fijación de los aprovechamientos tipo no afectará a la plena efectividad de las licencias ya concedidas en dicho momento».

Esta disposición nos viene a decir que la posibilidad de materializar el aprovechamiento urbanístico autorizado por la licencia no se verá obstaculizada por la mera fijación del aprovechamiento tipo. Por lo tanto, si el aprovechamiento urbanístico estuviera no sólo patrimonializado, sino en situación de directamente materializable por estar ya otorgada la licencia (supuesto que contempla esta Disposición), la falta de afectación de esta situación por la circunstancia de fijarse con posterioridad el aprovechamiento tipo encuentra plena justificación.

Ahora bien, si la fijación del aprovechamiento tipo se hubiera hecho en el marco de una modificación del planeamiento anterior con alteración de usos e intensidades, afectando esta alteración las condiciones urbanísticas del terreno sobre el que se condicionó en su día la licencia, la solución es bien distinta. En efecto, el art. 238 dispone:

«1. Si en el momento de adquirir vigencia la modificación o revisión del planeamiento se hubiera patrimonializado ya el derecho a edificar, pero aún no se hubiera iniciado la edificación, se entenderá extinguida la eficacia de la licencia en cuanto sea disconforme con la nueva ordenación, debiendo indemnizarse la reducción de aprovechamiento lucrativo resultante de las nuevas condiciones urbanísticas, así como los conceptos señalados en el artículo 55 de esta ley.

2. Si la edificación ya se hubiera iniciado, la Administración podrá modificar o revocar la licencia, fijándose la indemnización de acuerdo con lo establecido en el número anterior».

La falta de afectación de las licencias ya concedidas se producirá, pues, siempre que la fijación del aprovechamiento tipo se produzca sin alteración de los usos e intensidades del planeamiento general vigente, en otro caso no puede descartarse la eventual afectación, de conformidad con lo dispuesto en el art. 238.

Pero, con independencia de lo que acaba de exponerse, el alcance de la presente disposición es bien preciso: la posibilidad de materializar el aprovechamiento urbanístico autorizado por la licencia no se verá obstaculizado por la mera fijación del aprovechamiento tipo. Por lo tanto, incluso en este supuesto tampoco es exigible la cesión del 15% porque no es aplicable la nueva filosofía establecido por la ley.

Establece la Disposición Transitoria Quinta:

«1. Las edificaciones existentes a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, situadas en suelo urbano o urbanizables, realizadas de conformidad con la ordenación urbanística aplicable o respecto de la que ya no proceda dictar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, se entenderán incorporadas al patrimonio de su titular.

2. En los supuestos contemplados en el número anterior, el valor del suelo se determinará en función del aprovechamiento

efectivamente materializado, siempre que lo hubiera sido de conformidad con la ordenación urbanística vigente al tiempo de la construcción, reducido en la proporción que resulte del tiempo de vida útil de la edificación ya transcurrida. En todo caso, como valor mínimo del suelo se entenderá el resultante de la aplicación del 85 por 100 del aprovechamiento tipo vigente al tiempo de la valoración».

En el número uno se configuran dos supuestos de consolidación: a) Edificaciones legales realizadas de conformidad con la ordenación urbanística aplicable. b) Edificaciones ilegales respecto de las que ya no pudiera decretarse su demolición.

Tanto unas como otras se entienden definitivamente incorporadas al patrimonio de su titular.

En el número dos se establece el criterio de valoración del suelo, sólo para el supuesto de edificaciones legales a pesar de que aluda a «supuestos contemplados en el número anterior», pues se atiende en el aprovechamiento efectivamente materializado (edificado) siempre que fuera conforme con la ordenación urbanística vigente al tiempo de la construcción. Pero el aprovechamiento materializado es sólo un primer dato de partida para efectuar la valoración del suelo, pues debe aplicarse al mismo una reducción proporcional al «tiempo de vida útil de la edificación ya transcurrido». Una vez efectuada esta reducción hay que comparar el aprovechamiento así obtenido con el resultante de la aplicación del 85 por 100 del aprovechamiento tipo vigente al tiempo de la valoración (mínimo garantizado), debiendo estarse al mayor de ellos para determinar el valor del suelo edificado.

En efecto, lo que la transcrita Disposición Transitoria establece es que el aprovechamiento urbanístico existente que exceda del patrimonializable por el titular del terreno al tiempo de su valoración, no debe computarse a estos efectos en su totalidad, sino reducido en función del tiempo de vida útil que reste a la edificación existente, y ello porque dicho exceso sólo en ésta se reconoce, no pudiendo materializarse en caso de sustitución de la edificación, salvo que, siendo conforme con el planeamiento urbanístico, se adquiera por el solicitante de la licencia.

Por lo tanto, se pone de manifiesto que ese aprovechamiento materializado en exceso sobre el aprovechamiento tipo vigente en cada momento no se reconoce de futuro al propietario, no puede reproducirlo indefinidamente sobre el terreno, sino que solamente se le reconoce en

esa edificación concreta, de suerte tal que cuando vaya a sustituir la edificación tendrá que sujetarse al aprovechamiento tipo y entrar en los mecanismos de reajuste entre el aprovechamiento real y el patrimonializable, que, como se sabe, se obtiene aplicando el 85% del aprovechamiento del área de reparto correspondiente.

Por lo tanto, del análisis de esta Disposición Transitoria también se desprende que el titular de una parcela consolidada ha incorporado lo edificado a su patrimonio y, por lo tanto, no se le puede exigir ni la cesión del 15% del aprovechamiento tipo ni el aprovechamiento materializado en exceso respecto al aprovechamiento tipo, hasta que proceda a demoler y sustituir lo edificado; es entonces cuando se le pedirá dicha cesión y el reajuste entre el aprovechamiento real y el patrimonializable, a no ser que lo adquiera en virtud de transferencia o compensación económica. Y esto sería aplicable tanto en el supuesto de que dicha parcela se encontrase dentro de una unidad de ejecución como fuera.

III. LA PARCELA CONSOLIDADA EN EL RÉGIMEN ANTERIOR

La siguiente fase a analizar sería que ocurría con el suelo urbano consolidado cuando quedaba dentro de la delimitación de un polígono o unidad de actuación, si tenemos en cuenta que el aprovechamiento de dicho suelo está ya materializado y, por lo tanto, su situación no era la misma que la del resto de parcelas que eran suelo vacante.

Si se elegía el sistema de actuación de cooperación con reparcelación, en el terreno edificado no se producía la mecánica de la subrogación real porque no eran objeto de nueva adjudicación.

Los propietarios conservaban sus parcelas, pero se producían los siguientes efectos:

- a) La regularización de linderos cuando fuese necesaria.
- b) Las compensaciones económicas que procedan.

En consecuencia, los propietarios de parcelas edificadas estaban sujetos al igual que los propietarios de parcelas vacantes a las cargas urbanísticas. En el supuesto de que aquéllos no tuvieran suficiente para la cesión de terrenos era evidente que debía incluirse el valor económico equivalente en la indemnización sustitutoria (art. 89.1 del Reglamento de Gestión Urbanística).

Otro supuesto distinto sería cuando más del 50 por 100 de la superficie de un polígono o unidad de actuación se hallaba edificado conforme al plan, en este supuesto lo que había era una redistribución material de los terrenos restantes y unas indemnizaciones sustitutorias, es decir, había una reparcelación económica (art. 116 del R.G.U. en relación con los arts. 125.2 de la Ley del suelo y 74 de dicho Reglamento).

La reparcelación económica era subsidiaria y únicamente procedía cuando no era posible llevar a la práctica la reparcelación material de los terrenos por estar ya edificado conforme al plan, más del 50 por 100 de la superficie edificada del polígono o unidad de actuación de que se trate. Es decir, no había una reparcelación económica de carácter autónomo, sino una reparcelación económica de carácter subsidiario a la reparcelación física y cuando se daban las circunstancias señaladas anteriormente.

Por lo tanto, vemos como la mecánica de la ley era lograr la igualdad en la redistribución de beneficios y cargas en todo el terreno comprendido dentro de la delimitación de un polígono o una unidad de actuación, por ello mismo cuando había parcelas edificadas, dicha igualdad se lograba a través de la indemnización sustitutoria.

IV. LA PARCELA CONSOLIDADA EN EL RÉGIMEN ACTUAL

1. Actuaciones sistemáticas

Si se eligiese como sistema de actuación el de cooperación con reparcelación, la situación no sería diferente respecto a la legislación anterior.

Dice el art. 166.3: «No serán objeto de nueva adjudicación, conservándose las propiedades primitivas, sin perjuicio de la regulación de linderos, cuando fuere necesaria y de las compensaciones económicas que procedan:

- a) los terrenos edificados con arreglo al planeamiento».

Por consiguiente las consecuencias son las mismas:

- a) Los propietarios conservan sus parcelas. Por lo tanto, no se produce la mecánica de la subrogación real porque no son objeto de nueva adjudicación.

- b) La regularización de linderos cuando fuese necesaria.
- c) Las compensaciones económicas que procedan.

Pero cómo deben entenderse esas compensaciones económicas con la nueva filosofía establecida por la Ley. Hay que tener en cuenta que estamos incluyendo situaciones del pasado en unidades de ejecución a las que son de aplicación criterios diferentes y por ello mismo el concepto de compensaciones económicas no debe interpretarse de la misma forma respecto de la legislación anterior, porque la Ley del Suelo vigente se rige por unos criterios diferentes y, por lo tanto, el concepto de compensaciones económicas no se refiere a las cesiones de dotaciones en metálico sino a los ajustes del aprovechamiento real y patrimonializable.

Esta interpretación se justifica en dos razones:

- a) En la nueva concepción de la Ley, no puede haber una marcha hacia atrás en el tiempo, todas las fases se han cumplido.
- b) Lo materializado ha quedado incorporado al patrimonio del propietario y nadie se lo puede quitar.

La primera operación consistirá en el ajuste de aprovechamiento real y patrimonializable dentro de una unidad de ejecución; por lo tanto, cuando el artículo 166.3 habla de compensaciones económicas en las parcelas consolidadas se refiere a esos ajustes de aprovechamientos, que lógicamente no tendrán lugar hasta que demuela y sustituya lo edificado, porque no se podrá aplicar el aprovechamiento tipo.

Dicha parcela quedará en el proyecto de reparcelación con una deuda de cara al futuro, porque en el supuesto de que exista exceso de aprovechamiento no se producirá el ajuste del mismo, hasta que se aplique el aprovechamiento tipo. Solamente cuando proceda a la demolición y solicite licencia de obras, se le exigirá ese ajuste de aprovechamiento o compensación económica, cuyo destino será el previsto en el artículo 151.

En el supuesto de que no existiera exceso, la solución sería la misma cuando se le aplique el aprovechamiento tipo.

Cuando el aprovechamiento real es superior al patrimonializable, el exceso es para:

1. La Administración, destinándolo a titulares de parcelas dotacionales o a titulares de parcelas con aprovechamiento real inferior al patrimonializable.

2. Los propios titulares de la unidad de ejecución, abonando el exceso.

Cuando el aprovechamiento real es inferior al patrimonializable las opciones son:

1. Disminución de la carga urbanística.
2. Compensación en otras unidades.
3. El abono en metálico de lo no materializable.

Por lo tanto, en estos supuestos dichas parcelas quedan en el proyecto de reparcelación con una deuda de cara al futuro, puesto que el ajuste de aprovechamientos solamente procederá cuando se le pueda aplicar el aprovechamiento tipo.

La segunda operación consistirá en adjudicar las parcelas edificables resultantes, adjudicación que se hará en proporción a los derechos que cada uno aporte, mediante los instrumentos reparcelatorios o compensatorios correspondientes, con las compensaciones económicas que por diferencias de adjudicación procedan. Con respecto a lo consolidado en la reparcelación esta operación sería la misma que en la legislación anterior, no habría subrogación real, no serían objeto de nueva adjudicación (art. 166.3).

La tercera operación sería el reparto de los gastos de urbanización, dice el artículo 163 de la Ley del Suelo «1. los gastos de la urbanización se distribuirán entre los propietarios en proporción a la superficie de sus respectivos terrenos. No obstante lo anterior, la distribución de los costes de urbanización previstos en el artículo 155.1, se hará en proporción al valor de las fincas que les sean adjudicadas en la reparcelación o, en caso de innecesariedad de ésta, en proporción al aprovechamiento de sus respectivas fincas».

La cuestión a analizar ahora sería cuál es el valor de la parcela consolidada a efectos de su contribución en los gastos de urbanización, ese valor ya lo habíamos dicho antes es el aprovechamiento efectivamente materializado aplicando una reducción proporcional al «tiempo de vi-

da útil de la edificación ya transcurrido» (Disposición Transitoria Quinta, apartado segundo).

En efecto, ello es así, porque el aprovechamiento urbanístico existente que exceda del patrimonializable por el titular del terreno al tiempo de su valoración, no debe computarse a estos efectos en su totalidad, sino reducido en función del tiempo de vida útil que reste a la edificación existente, y ello porque dicho exceso sólo en ésta se reconoce, no pudiendo materializarse en caso de sustitución de la edificación, salvo que, siendo conforme con el planeamiento urbanístico, se adquiera por el solicitante de la licencia.

Por lo tanto, el titular de una parcela consolidada debe pagar en concepto de gastos de urbanización en proporción al resultado de dicho valor, siendo esto lo más equitativo.

La parcela consolidada puede encontrarse en cualquiera de estos dos supuestos:

1. Que cuente con obras de urbanización no contrarias al planeamiento vigente al tiempo de su realización, que resulten útiles para la ejecución del nuevo plan, dice el artículo 166.1 d) que serán consideradas como obras de urbanización con cargo al proyecto, satisfaciéndose su importe al titular del terreno.

2. Que los gastos de urbanización resulten inútiles según el planeamiento de ejecución, en este caso dará lugar a indemnización por parte de la Administración.

Si como hemos expuesto el concepto de compensaciones económicas debe entenderse como ajustes de aprovechamiento, no como cesiones dotacionales en metálico, la lógica del sistema impone la supresión de las reparcelaciones económicas, así el artículo 125.2 de la Ley del Suelo del 76 y el artículo 74 del Reglamento de Gestión Urbanística, R.D. 3288/1978, resultan derogados. Todo lo consolidado queda bajo las reglas de lo expuesto anteriormente.

2. Las actuaciones asistemáticas

Las transferencias de aprovechamientos urbanísticos son aquellas técnicas jurídicas de aplicación exclusiva en el suelo urbano no incluido en unidades de ejecución, que permiten resolver los eventuales

desajustes entre el aprovechamiento real y el patrimonializable por su titular.

Las transferencias de aprovechamiento urbanístico habrán de realizarse por alguno de los siguientes modos:

a) Acuerdos de cesión o distribución de aprovechamientos entre propietarios cuyo aprovechamiento patrimonializable es inferior al real de su parcela y propietarios que se encuentren en situación inversa o afectados por un uso dotacional público no incluido en una unidad de ejecución.

b) Compra directa a la Administración de los aprovechamientos precisos para poder materializar el aprovechamiento real de la parcela o adquisición por aquélla de los aprovechamientos patrimonializados no materializables.

c) Cesión a la Administración de los terrenos afectos a sistemas generales o dotaciones locales no incluidos en una unidad de ejecución.

Por lo tanto, esos ajustes de aprovechamientos sólo tendrán lugar en lo consolidado en un futuro, cuando demuela y vuelva a solicitar licencia de edificación. En este momento se le aplicará el aprovechamiento tipo, y si se encuentra en cualquiera de los supuestos previstos anteriormente (aprovechamiento real superior al susceptible de apropiación o aprovechamiento real inferior al susceptible de apropiación) se le exigirá el ajuste de aprovechamiento correspondiente. De la misma forma que se exigirá la cesión del 15% cuando solicite nueva licencia de edificación.

IV. CONCLUSIONES

La parcela consolidada en el suelo urbano es una situación de hecho insuficientemente regulada por la legislación urbanística vigente.

Pero existen dos principios básicos que se aplican a estas situaciones de hecho:

- 1) Respeto de los derechos adquiridos.
- 2) Irretroactividad de la ley.

La Ley del Suelo de 1976 exigía inmediatamente a la entrada en vigor de la Ley la cesión del 10% en el suelo urbanizable; la Ley del Sue-

lo de 1992 no introduce esta automática mecánica sino que para lo consolidado prefiere esperar, respetar los derechos adquiridos y exigirlo en un futuro cuando el propietario se decida por volver a edificar, entonces entrará la parcela en el juego de los nuevos criterios previstos en la Ley, se le aplicará el aprovechamiento tipo, tendrá que ceder el 15% del aprovechamiento tipo y además tendrá que ajustar el aprovechamiento.

Y esto es así porque el propietario de una parcela edificada se encuentra que ya ha cumplido con todas sus obligaciones y además ha incorporado lo edificado a su patrimonio que es lo más importante, ese aprovechamiento materializado es suyo y nadie se lo puede quitar.

Cuando vuelva a edificar, ese aprovechamiento dejará de estar patrimonializado porque ya no existirá, entonces la Ley pondrá en marcha sus nuevos mecanismos, aplicación del aprovechamiento tipo, cesión del 15% y ajustes de aprovechamientos.

En las actuaciones sistemáticas esto resulta más incomprensible, pero la lógica de la Ley lo exige y todos los problemas que puedan surgir tendrán que ser resueltos a través de los sistemas de actuación.

II. Sección Crónicas

