

## **Captura de Plusvalías en España: El Problema del Contenido Económico de la Propiedad del Suelo**

---

### **Joaquín Clusa**

Investigador y profesor del Centro de Política de Suelo y Valoraciones, Universidad Politécnica de Catalunya, Barcelona.

Ponencia presentada en el *3er. Seminario Internacional: Recuperación de Plusvalías del Suelo Urbano*, LILP-UNAM, Ciudad Universitaria, México, 12 y 13 junio, 2003.

### **Indice**

Resumen ejecutivo

1. La Constitución española y las normativas urbanísticas: ¿autofinanciación completa del nuevo desarrollo urbano?
2. El cuánto de las necesidades infraestructurales de la construcción y reconstrucción de la ciudad: necesidades crecientes en todas las etapas de desarrollo económico
3. Teoría y referencia de los “planning gains” anglosajones: no son impuestos si se aplican *on-site*.
4. Algunos ejemplos de gestión especial de plusvalías con modificación de planeamiento:
  - i. Poblenou 22@ de Barcelona (1999)
  - ii. Centro Direccional de Cerdanyola- Barcelona (2001)
  - iii. Tiexi- China (2002)
  - iv. Vila Olímpica de Barcelona (1986-1995)
  - v. Eje Macià de Sabadell-Barcelona (1987)
  - vi. Ciudad Deportiva del Real Madrid FC (2002)
  - vii. Museo Guggenheim y Abandoibarra en Bilbao (1996)
5. El modelo estático en dos etapas de valoración residual: los aumentos de los precios inmobiliarios los captura el suelo si no aumentan las cargas de infraestructura
6. Límites y posibilidades de la “captura de plusvalías”: el contenido económico mínimo de la propiedad del “suelo bruto” y la TIR empresarial. Implicaciones
7. Bibliografía

## Resumen Ejecutivo

I. La práctica actual de la gestión urbanística de los Ayuntamientos españoles tiende a **negociar las dominadas “cargas de planeamiento” en cada proyecto concreto** desvinculándola, en diferentes proporciones, de las previsiones iniciales del planeamiento aprobado e incluso fuera de los contenidos de las “modificaciones de planeamiento” que generalmente requiere cada nuevo desarrollo urbanístico, dentro del clásico esquema de planeamiento jerárquico del “sistema atributivo”.

El argumento principal que se pretende desarrollar en el presente trabajo es que la normativa española posibilita el establecimiento de **importantes cargas de infraestructuras y de cesiones de suelo** para uso público de forma que **se igualen los valores del suelo antes de urbanizar**, con independencia de los usos y edificabilidades atribuidas por el planeamiento, garantizando al mismo tiempo una tasa de rendimiento adecuada para las operaciones empresariales de urbanización y de construcción.

El uso de un sencillo modelo de valoración residual del suelo en dos etapas (urbanización y construcción) pone de relieve que **los aumentos de precios y de aprovechamiento van en su mayor parte al valor del suelo urbanizado o valor del “suelo bruto”** antes de urbanizar y las posibilidades de internalizar amplias cargas de infraestructura, especialmente en los actuales ciclos inmobiliarios inflacionarios.

II. La necesidad creciente de los Ayuntamientos españoles de mayores niveles de inversión en infraestructura pública (o pagos compensatorios en metálico, o participación en la construcción de vivienda asequible) se debería especialmente a la **insuficiencia económica de los instrumentos disponibles** para financiar las crecientes necesidades de infraestructura de una sociedad que aspira a equipararse a los niveles económicos y dotacionales de los países centroeuropeos. Los **déficits** más importantes actualmente en las ciudades que no se cubren suficientemente con los recursos de inversión son el **transporte público, la vivienda asequible, la red viaria básica y los espacios abiertos metropolitanos**.

Ciertamente los aumentos de valor se trasladan a los **impuestos cuya base imponible es el valor inmobiliario**, tanto en la Administración Local (Impuesto de Bienes Inmuebles –que puede representar un 25-30% de los ingresos totales- o el del Incremento de valor de los Terrenos) como en la Regional (impuesto de Transmisiones Patrimoniales) o en la Administración del Estado (Impuesto del Valor Añadido –6% del valor de los Inmuebles-, Impuesto de Sociedades – 35% de los benéficos netos-, Impuesto de la Renta de las Personas Físicas –entre el 20 y el 48% de los ingresos netos-, el de Patrimonio –menos del 0,5% del valor-).

Pero dichos ingresos financian mayoritariamente el gasto corriente de funcionamiento de los servicios (urbanos o estatales) siendo la **inversión alrededor del 15% de los ingresos de cada administración**. En este sentido las eventuales plusvalías inmobiliarias no se reciben directamente donde se necesitan o se producen (o tardan en llegar on-site) a través del incremento de los recursos públicos, generándose los déficits indicados. En este sentido la Administración Local necesita financiar infraestructuras por adelantado en proyectos específicos

**III.** En este sentido **no parece haber límite a las necesidades de infraestructuras urbanas, en todos los estadios de nivel de renta**. Incluso las ciudades de mayor nivel económico mundial (Boston podría ser un referente) se plantean proyectos nuevos de mayores niveles dotaciones de infraestructura pública (la cobertura de una autopista en su recorrido urbano, por ejemplo) exceden de la capacidad de la Administración Local que los promociona y demandan recursos complementarios a los niveles superiores de Administración o al desarrollo privado que posibilitan los nuevos proyectos.

**IV.** En el tratamiento de la **creación y distribución de las plusvalías** generadas por el planeamiento urbanístico, el desarrollo urbano o la construcción de infraestructuras públicas, tan importante como el “cómo” (instrumentos normativos) y el “qué” (destino de las plusvalías) es el “**cuanto**”, en el campo de la economía urbana.

La “joven” Constitución española de 1978 ensanchó las posibilidades de las normativas urbanísticas posteriores y en especial las de los gobiernos regionales españoles para introducir instrumentos de “captura de plusvalías” amplios y variados. Dichos instrumentos permiten internalizar además de los mínimos “sistemas locales” también una parte de los sistemas generales, y aportar una **cesión mínima del 10% del aprovechamiento al Ayuntamiento** para obras generales de la ciudad, o la obligación de reservar mínimos del 20 % (Cataluña) o del 50% (Madrid) para **vivienda de precio asequible**.

Es especialmente interesante el mecanismo de los “**concursos de suelo**” y de la “**figura del urbanizador**” introducido por la ley valenciana de 1994 (Fernández 2002) que ha posibilitado eliminar el real “derecho de veto” que ha tenido la propiedad para iniciar la urbanización, ya sea por retención especulativa o sencillamente por falta de recursos económicos y técnicos. Las iniciativas de empresas urbanizadoras que, previa competencia, puedan urbanizar pagando el suelo con solares urbanizados (proporciones de 40-55% del total, excluido el 10% de cesión) ha permitido promover la mayor parte del suelo clasificado de urbanizable en la Comunidad Valenciana. Su extensión al concepto de “**Edificios Rehabilitables**” en los Centros Históricos abre nuevas posibilidades para la renovación de la ciudad construida.

**V. La teoría sobre los “planning gains”** de la práctica británica y en general anglosajona, pone de relieve que son imprescindibles para garantizar que el nuevo desarrollo urbano disponga de las infraestructuras de calidad que necesite, y la discusión sobre si la “captura de plusvalías” son impuestos se resuelve cuando los planning gains se aplican en el ámbito de influencia de cada proyecto concreto. Los límites de las planning gains son el valor del suelo agrícola y las retribuciones a las inversiones empresariales de capital.

**VI. Los ejemplos** que se presentan ponen de relieve que la captura de plusvalías puede producirse en situaciones de modificación de las condiciones de planeamiento. En el caso de la renovación urbana del **antiguo distrito industrial del Poblenou** y sus transformación en oficinas y nueva actividad de tecnología avanzada (**actividades @**), el aumento de la edificabilidad (de 2 a 3 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> y un potencial de 3 millones de m<sup>2</sup> edificables) se justifica para pagar las compensaciones a las actividades de industria tradicional existente (con una utilización media de 1 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>) y para financiar la re-urbanización; sin el incremento de edificabilidad no sería viable la renovación propuesta.

El ejemplo del **Centro Direccional de Cerdanyola-Barcelona** (1,2 millones de m<sup>2</sup> para Parque Tecnológico, 500.000 m<sup>2</sup> para oficinas y 450.000 m<sup>2</sup> para vivienda) pone de relieve la internalización de la totalidad de las infraestructuras o sistemas de ciudad que genera (incluidas las del transporte público), sino también la posibilidad de ofrecer el producto inmobiliario a precios inferiores a los de mercado gracias a que el 40% de la propiedad pública puede imponer la política de precios baratos al resto de la promoción. Oficinas direccionales en el centro de Barcelona (Poblenou 22@) complementada con la oferta de Parque Tecnológico a 10 Km del centro (Centro Direccional), con precios diferenciales y sin límites de oferta a medio plazo, mejoran sin duda la competitividad global de la “ciudad real” de Barcelona.

El ejemplo de la **Villa Olímpica del Poblenou (1986-1992)** pone de relieve que la plusvalía (o precio limitado) que se generó con la adquisición de las antiguas naves industriales pudo dedicarse a financiar el retraso que se produjo en la venta del producto inmobiliario (250.000 m<sup>2</sup> de viviendas de nivel alto y 250.000 de oficinas y hoteles), que se retrasó hasta el 1995, porque la coyuntura inmobiliaria cambió a la baja en 1992. Los Juegos Olímpicos no utilizaron con amplitud la técnica de financiar con plusvalías las inversiones infraestructurales, gracias al esfuerzo inversor que realizaron las administraciones regionales y estatales en un 80% del total, a partir de la inversión “motor” del Ayuntamiento de Barcelona. En cambio en el proyecto actual del **Fórum de las Culturas 2004**, la financiación es mayoritariamente por plusvalías y por inversión directa del Ayuntamiento.

Los **ejemplos de Bilbao y Shenyang en China** ponen de relieve que las plusvalías de planeamiento deben dedicarse en primer lugar al coste de desarrollo importante que es la **“descontaminación” del suelo antiguo suelo industrial**. Cuando hay aporte de financiación pública del gobierno regional se pueden producir proyectos “de firma” de la entidad del Museo Guggenheim, que promocionan la ciudad y multiplican las visitas turísticas.

La **operación del Eje Maciá de Sabadell-Barcelona** que es comparativamente modesta en dimensión (200.000 m<sup>2</sup> edificables para centros comerciales y oficinas) pone de relieve que la plusvalía derivada de la compra barata del suelo (durante la fase baja del ciclo) y de la edificabilidad puede aplicarse (vendiendo en la fase alta del ciclo) a financiar obras de urbanización de ciudad, como un gran parque de 40 Ha con estándar alto de tratamiento del espacio abierto. Sirve también para ilustrar que en el conjunto de la actividad inversora del Ayuntamiento en 20 años, esta plusvalía representó solamente el 8-10% del total, y que en general los Ayuntamientos han utilizado este recurso de forma limitada.

También las plusvalías inmobiliarias generadas por las decisiones públicas sirven para financiar **operaciones “comerciales” y de “imagen de marca”**; la deuda derivada de la compra de jugadores de fútbol de primer nivel del **Real Madrid FC** se ha absorbido con la recalificación de unos 500.000 m<sup>2</sup> de nuevas oficinas en un solar que era de “equipamiento público” (Ciudad Deportiva).

**VII. La aproximación cuantitativa se realiza con un modelo estático en dos etapas de cálculo de los valores residuales**, y con la hipótesis que los costes de gestión y los beneficios representan en conjunto el 40% de las inversiones en construcción, urbanización y “suelo bruto”. Se siguen los parámetros españoles de valoración catastral que no se han modificado desde 1993, a pesar de la espectacular bajada de los tipos de interés en parte causante del actual proceso inflacionario. Un modelo dinámico permite ajustar mejor los parámetros, especialmente el de la tasa interna de beneficio del conjunto del proyecto.

El modelo parte de la distinción de todo el suelo entre **“Zonas”** (usos lucrativos y privativos) y **“Sistemas”** (o infraestructuras de uso público), y que toda la financiación de la construcción de la ciudad se produce por el **“mercado”** o por los **“presupuestos públicos”**. Y dentro de los presupuestos, los Ayuntamientos pueden reducir sus aportaciones si obtienen fondos de los niveles regionales o estatales de administración. La financiación por plusvalías significa que el mercado, al internalizar en sus precios finales una parte de los costes de la infraestructura y de la vivienda asequible, aumenta su participación en la financiación total.

**VIII. El “cuánto” de las plusvalías “a capturar” se refiere, al menos, a tres aspectos:**

- en relación al precio del producto inmobiliario final, que es el **referente último del “nuevo valor”**
- en relación a las **“necesidades”** derivadas de los proyectos de ciudad que deba financiarse
- en relación a la **capacidad de inversión de las municipalidades o Ayuntamientos** para financiar una parte de dichos proyectos o para incentivar la inversión de los gobiernos regionales y estatales (federales), y por supuesto del mercado inmobiliario

En el primer aspecto se puede hacer la hipótesis, en base a los estudios realizados en el CPSV, que **el producto inmobiliario (precio de venta total) puede soportar desde un mínimo del 10% hasta un máximo del 20% en cargas de infraestructura, compatibles** con costes adecuados de construcción y gestión, beneficios empresariales y retribución “razonable” a la propiedad del suelo (4-7%).

En el segundo aspecto podría explicitarse que al menos un **15%-20% de la inversión total en nuevas infraestructuras** podría financiarse con una participación en los nuevos aprovechamientos que el plan “atribuye”. Y que sin duda **podría atribuir a otros suelos no urbanizables** sin perjuicio de los objetivos generales de ordenación urbana. Significa internalizar del orden de 200\$ por m<sup>2</sup> de techo construible a las infraestructuras urbanas y a la vivienda asequible. En el caso de la vivienda las reservas de suelo dentro del planeamiento es un requisito imprescindible.

La **participación de las plusvalías del planeamiento (incluidas las cesiones de aprovechamiento) en la inversión municipal** total establecida en el 9-10% en el caso de Sabadell y en el 8% en los ayuntamientos de la provincia de Barcelona, podría aumentar sustancialmente. Los casos más extremos y exitosos de captación de plusvalías se han dado en los **“convenios” previos a las aprobaciones de planeamiento municipal**, como en el caso de San Sebastián donde la propiedad “convenió voluntariamente” (sic) la cesión al Ayuntamiento de un 50% del aprovechamiento urbanístico finalmente atribuido; dichos Convenios redujeron la inversión a cargo del Ayuntamiento con cargo a los recursos generales a esfuerzos muy reducidos. Otro ejemplo que se presenta en materiales complementarios al presente trabajo ilustra **el caso del municipio español de Vigo** donde los promotores sugieren retribuir a la propiedad de suelo con un máximo de 35\$ por m<sup>2</sup> de suelo bruto, dedicando el excedente a los “Sistemas Generales de ciudad”, deducidos los costes empresariales de urbanización, construcción, gestión y beneficios.

**IX.** A mayores precios inmobiliarios, y a mayor inflación de precios, la ciudad demanda “capturar” más plusvalías para mejorar su calidad, favorecer el acceso a la vivienda de los grupos de menor renta y adelantar en el tiempo los proyectos de futuro que toda ciudad debe tener planteados, con independencia de los recursos disponibles. La “Ciudad”, como el fútbol, es “**pasión**”, “**orgullo**” y “**beneficio**”. Y una parte importante de este beneficio que genera el planeamiento y el desarrollo urbano, debe volver a la “ciudad pública” que son las infraestructuras.

### **1. La Constitución Española y las Normativas Urbanísticas: ¿Autofinanciación Completa del Nuevo Desarrollo Urbano?**

Las normativas urbanísticas españolas parecen ofrecer un marco suficientemente amplio para internalizar los costes de gran parte de las infraestructuras públicas urbanas en el mercado inmobiliario.

La Real Academia de la Lengua define en España el concepto de “**plusvalía**” como “**acrecentamiento del valor de una cosa por causas extrínsecas a ella**”. Es posible mantener la interpretación que la clasificación del suelo rural como urbanizable y la adjudicación de uso y edificabilidad por el planeamiento urbanístico es de hecho una causa extrínseca que “acrecienta” su valor como bien de mercado. Tanto la Constitución democrática de 1978 como las diferentes leyes urbanísticas generales de 1976, 1992 y 1998, así como las nuevas normativas de las Comunidades Autónomas (Gobiernos regionales) ofrecen amplias posibilidades para internalizar las necesidades de infraestructura que genera todo nuevo desarrollo urbano. Adicionalmente se ha introducido recientemente la posibilidad de realizar reservas para vivienda de precio asequible o tasado.

Los artículos y contenidos de la Constitución española de 1978 que posibilitan una apropiación pública de una parte importante de las plusvalías que genera el planeamiento urbanístico son los siguientes:

•**Art. 31.1.** Todos los españoles contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, **en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio**

•**Art.31.2.** El gasto público realizará una **asignación equitativa de los recursos públicos**, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficacia y economía

•**Art. 31.3.** Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley

•**Art. 33.1.** Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.

•**Art. 33.2.** La **función social de estos derechos delimitará su contenido**, de acuerdo con las leyes

•**Art. 33.3.** Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada ...mediante la **correspondiente indemnización...**

•**Art. 47.** Todos los españoles tienen **derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada**. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, **regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos**

Sin duda es el artículo 47 el que más ha condicionado la normativa urbanística hasta el presente, incluso la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, anterior a la Constitución.

La Ley de 1976 introducía como conceptos más novedosos el mecanismo del “aprovechamiento medio” del suelo urbanizable y la cesión a la administración actuante del 10% del aprovechamiento urbanístico del nuevo suelo urbanizable. El Plan atribuía al suelo su condición de urbanizable y les atribuye la totalidad del “beneficio urbanístico” con las siguientes restricciones:

- Distribución equitativa de cargas y beneficios para la propiedad del suelo
- Ceder el “suelo” para Sistemas Locales y Sistemas Generales
- Derecho al “aprovechamiento medio” de todo el “suelo urbanizable”: cesión del aprovechamiento que supere el medio para compensar sectores. Se trataba de hecho de una equidistribución universal del nuevo suelo urbanizable
- Urbanizar los Sistemas Locales (“facilities on –site”)
- Ceder el 10% del aprovechamiento urbanístico para Sistemas Generales de ciudad.

No fueron irrelevantes a los efectos del presente trabajo las discusiones legales sobre si las cesiones eran con el suelo ya urbanizado o con la participación del Ayuntamiento en el 10% de los costes de urbanización. La finalidad última de las cesiones era la participación proporcional en la financiación de los Sistemas Generales de ciudad.

La ley del 1992 contenía, como diferencias más importantes, en relación a la financiación de los sistemas de infraestructura, el aumento de las cesiones al 15%, la valoración del suelo según el **estado de realización de los deberes urbanísticos**, que era el valor del suelo agrícola sin el Plan Parcial aprobado, y la posibilidad de las “Transferencias discontinuas de Aprovechamiento”



en suelo urbano o de su pago en especies que había introducido García-Bellido en los planes de Elche y Petrel a finales de los años setenta.

La ley fue derogada por el Tribunal Supremo, especialmente por invadir las competencias autonómicas sobre la ordenación del territorio, en especial la cuantía de las cesiones de aprovechamiento y la obligación del aprovechamiento medio universal...). Los Estatutos de Autonomía han permitido la aprobación de normativas urbanísticas de la casi totalidad de las 17 autonomías.

La nueva ley 6/98 aprobada por el partido que había ganado las elecciones de 1996 ha sido denominada también la de la “liberalización del suelo”. Sus principales características son:

- Introduce el principio que la “liberalización del suelo” (todo el suelo no protegido es objeto de urbanización) reduce los precios del suelo
- Introduce la obligación que los promotores “a su costa” financie “las infraestructuras de conexión con los sistemas generales que la naturaleza y la intensidad demande en cada caso...”
- En valoraciones y a efectos de expropiación refiere los valores al mercado, con la consideración de los costes financieros que la promoción deba internalizar
- Sitúa de nuevo las cesiones de aprovechamiento en el mínimo del 10% y deja libertad a las normativas regionales la decisión de su aumento.

La situación actual de la normativa urbanística española en relación al tratamiento de las plusvalías podría ejemplarizarse con la ley catalana recientemente aprobada el año pasado (Ley 2/2002 de Urbanismo de Cataluña):

- **PRINCIPIOS:** desarrollo sostenible, participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la actuación urbanística, la función social de la propiedad, la definición de su “contenido normal” y la distribución equitativa de las cargas y beneficios.
- **DEBERES DE LA PROPIEDAD** en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable:
  - –Cesión del suelo para sistemas locales (equipamientos y zonas verdes con 31 m2 de suelo por vivienda) y urbanizarlos
  - –Cesión del suelo de los Sistemas Generales que el planeamiento incluya en su ámbito
  - –Financiar o ejecutar las infraestructuras de conexión, así como las obras de reforzamiento necesarias

- –Ceder el 10% del aprovechamiento (uso x precio) (10% del incremento o nuevos usos en Suelo Urbano)
- –Posibilidad de establecer sectores de planeamiento discontinuo (suelo urbanizable financia adquisición pública de suelo no urbanizable) (reducción de edificabilidad bruta)
- –Reserva de suelo para construir viviendas asequibles de precio tasado para un mínimo del 25% del potencial edificable residencial (65% en el País Vasco; 50% en la Comunidad de Madrid)
- –Posibilidad de iniciar la operación urbanizadora con el 25% de la propiedad del suelo ofreciendo a la propiedad la posibilidad de participar en la urbanización o “cobrar” en solares urbanizados

Son prometedores los resultados desde 1994 derivados de la Ley Valenciana de urbanismo con la figura de la “empresa urbanizadora” y de los “concursos de suelo”. La empresa urbanizadora puede iniciar el proceso de urbanización sin tener la propiedad del suelo, permitiendo que la propiedad pague las “cuotas de urbanización” o “cobre” en solares (“PERMUTAS”); se cumple el principio de concurrencia y competencia porque otras empresas pueden realizar ofertas alternativas.

## **2. El Cuánto de las Necesidades Infraestructurales de la Construcción y Reconstrucción de la Ciudad: Necesidades crecientes en todas las etapas de desarrollo económico**

El BALANCE de la aplicación de la normativa presentada no parece aún plenamente satisfactorio para hacer frente a la financiación de los proyectos que tienen las ciudades a corto y medio plazo. Algunas de las características del funcionamiento del sistema son las siguientes:

- Nivel infraestructural en infraestructura urbana inferior a la media europea
- Barcelona, por ejemplo, está situada en el puesto 82 en nivel de renta por persona y en el nivel 132 en dotaciones infraestructurales (comparaciones hacia las mejores situaciones urbanas centroeuropeas)
- Los planes generales municipales incorporaban en los años 80 infraestructuras financiadas en 15-20 años
- Las revisiones de planeamiento municipal continúan incorporando planes de infraestructuras de financiación previsible por las administraciones públicas en 15-17 años adicionales

- Los proyectos que necesitaba Barcelona para el 2004 no se alcanzaran hasta el 2010.
- Insuficiencia relativa de los recursos públicos para nuestros objetivos de ciudad
- ¿Qué han significado las cesiones del 10% de aprovechamiento para la financiación de las municipalidades?: el 8% aproximadamente de la inversión total, o el 3% máximo de la financiación total del sector público
- la producción de vivienda de precio asequible es insuficiente (20-30% de la demanda)

La evaluación anterior se produce en un contexto donde el país ha alcanzado niveles de país desarrollado con 18.000 \$ per cápita en España y 21-23.000 \$ per cápita en Madrid, Barcelona y País Vasco. Y un nivel de gasto del sector público de casi el 50% del PIB en 1996, 25 puntos más que en 1975, y que la inversión del sector público español cambió desde el 3,5% PIB en 1975 al 5,5% in 1990 y al 4% en 1996, después del “ajuste” Maastrich. El proceso de desarrollo español de los últimos 40 años cuando la renta real se ha multiplicado por 4 ha tenido entre otros costes un movimiento migratorio de casi 4 millones de personas, más de 1,5 millones a Barcelona. También en un contexto donde la inversión pública se produce a tercios entre los tres niveles básicos.

### 3. Teoría y Referencia de los “Planning Gains” Anglosajones: No son impuestos si se aplican *on-site*

La **teoría sobre los “planning gains”** de la práctica británica y en general anglosajona, pone de relieve que son imprescindibles para garantizar que el nuevo desarrollo urbano disponga de las infraestructuras de calidad que necesite, y la discusión sobre si la “captura de plusvalías” son impuestos se resuelve cuando los planning gains se aplican en el ámbito de influencia de cada proyecto concreto. Los límites de las planning gains son el valor del suelo agrícola y las retribuciones a las inversiones empresariales de capital.

Un referente básico es el trabajo de Bowers de 1992 en el Urban Studies, **THE ECONOMICS OF PLANNING GAINS**”. Indica que:

- “Planning gains exists when a developer obtains planning permission by providing at their own expense, an asset or service to the community, which would not have been provided but for the need to obtain planning permission”
- “Planning gain is a voluntary payment and not a tax”
- Keogh model “the community will be better off under a system where planning gain is permitted against where it is not”.

- “Planning gain is a device by which the local community can capture some of the benefits that its expenditure confers on owners and potential developers of land”

La conclusión fundamental del Informe del RTPI es que: “NO AMOUNT OF PLANNING GAIN CAN TURN AN UNACCEPTABLE PLANNING PROPOSAL INTO A SATISFACTORY PERMISSION”

#### 4. Algunos Ejemplos de Gestión Especial de Plusvalías con Modificación de Planeamiento

Los **ejemplos** que se presentan ponen de relieve que la captura de plusvalías puede producirse en situaciones de modificación de las condiciones de planeamiento. En el caso de la renovación urbana del **antiguo distrito industrial del Poblenou** y sus transformación en oficinas y nueva actividad de tecnología avanzada (**actividades @**), el aumento de la edificabilidad (de 2 a 3 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> y un potencial de 3 millones de m<sup>2</sup> edificables) se justifica para pagar las compensaciones a las actividades de industria tradicional existente (con una utilización media de 1 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>) y para financiar la re-urbanización; sin el incremento de edificabilidad no sería viable la renovación propuesta.

El requerimiento de gestión es la Modificación del Plan General por el Ayuntamiento con acuerdo del gobierno regional. El vigente Plan General Metropolitano de Barcelona 1976 (3 mhab. /700 km<sup>2</sup>)- 1900 modificaciones en 27 años.

Las principales características del Plan 22@ son las siguientes:

- **ÁMBITO:** 198,26 ha., 115 manzanas, 1.159.626 m<sup>2</sup> suelo 22@**OCUPACIÓN ACTUAL:** 1.100.000 m<sup>2</sup> de industria (parte obsoleta y cerrada)**POTENCIAL TOTAL DE TECHO:** 4.000.000 m<sup>2</sup> aprox.
  - Actividad productiva: 3.200.000 m<sup>2</sup> aprox.
  - Otros usos (equipamientos, vivienda,...): 800.000 m<sup>2</sup> aprox.
- **VIVIENDA:**
  - Se reconocen: 4.614 preexistentes
  - Nuevas viviendas de protección: 4.000 aprox. (25% mínimo de alquiler)
- **AUMENTO DE ZONAS VERDES:** 75.000 m<sup>2</sup> de suelo aprox.
- **NUEVOS EQUIPAMIENTOS:** 145.000 m<sup>2</sup> de suelo aprox.
- **AUMENTO DE PUESTOS DE TRABAJO:** 100.000 / 130.000 aprox.

- INVERSIÓN PLAN DE INFRAESTRUCTURAS: 162,3 Millones de €
- POTENCIAL INMOBILIARIO: 12.020 Millones de €
- INCREMENTO DE LA EDIFICABILIDAD: de 2 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> (1 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> utilizado) a 3 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>
- El Plan de INFRAESTRUCTURAS para re-urbanizar el distrito representa la reconsideración del espacio público y privado

El ejemplo del **Centro Direccional de Cerdanyola-Barcelona** (1,2 millones de m<sup>2</sup> para Parque Tecnológico, 500.000 m<sup>2</sup> para oficinas y 450.000 m<sup>2</sup> para vivienda) pone de relieve la internalización de la totalidad de las infraestructuras o sistemas de ciudad que genera (incluidas las del transporte público), sino también la posibilidad de ofrecer el producto inmobiliario a precios inferiores a los de mercado gracias a que el 40% de la propiedad pública puede imponer la política de precios baratos al resto de la promoción. Oficinas direccionales en el centro de Barcelona (Poblenou 22@) complementada con la oferta de Parque Tecnológico a 10 Km del centro (Centro Direccional), con precios diferenciales y sin límites de oferta a medio plazo, mejoran sin duda la competitividad global de la “ciudad real” de Barcelona.

Las principales características del Plan son:

- Oferta amplia de vivienda asequible y oficinas
- Operación necesaria para la municipalidad (Cerdanyola), y para el área metropolitana de Barcelona (4,2 mhab.) con suelo industrial agotado, en el contexto de la competitividad global
- Actualización de las previsiones del centre direccional previsto en el PGM de 1976
- “Internalización” de todos los costes de desarrollo de ciudad (incluido parte del transporte público), ahorrando recursos a las administraciones
- Cumple otros objetivos metropolitanos: consolidación de los pasillos verdes y masa crítica para el transporte público y los nuevos ejes de comunicación

Los **ejemplos de Bilbao y Shenyang en China** ponen de relieve que las plusvalías de planeamiento deben dedicarse en primer lugar al coste de desarrollo importante que es la **“descontaminación” del suelo antiguo suelo industrial**. Cuando hay aporte de financiación pública del gobierno regional se pueden producir proyectos “de firma” de la entidad del Museo Guggenheim, que promocionan la ciudad y multiplican las visitas turísticas.

El ejemplo de la **Villa Olímpica del Poblenou (1986-1992)** pone de relieve que la plusvalía (o precio limitado) que se generó con la adquisición de las antiguas naves industriales pudo

dedicarse a financiar el retraso que se produjo en la venta del producto inmobiliario 250.000 m<sup>2</sup> de viviendas de nivel alto y 250.000 de oficinas y hoteles), que se retrasó hasta el 1995, porque la coyuntura inmobiliaria cambió a la baja en 1992. Los Juegos Olímpicos no utilizaron con amplitud la técnica de financiar con plusvalías las inversiones infraestructurales, gracias al esfuerzo inversor que realizaron las administraciones regionales y estatales en un 80% del total, a partir de la inversión “motor” del Ayuntamiento de Barcelona. En cambio en el proyecto actual del **Fórum de las Culturas 2004**, la financiación es mayoritariamente por plusvalías y por inversión directa del Ayuntamiento.

En este caso las “plusvalías de cambio de uso” con inversión pública complementaria para la operación olímpica compensan la “quiebra del mercado inmobiliario” de 1992 que no permitieron vender la promoción completa hasta 1995.

Las principales dimensiones de la primera operación de renovación del distrito industrial del Poblenou fueron:

- Suelo: 79 Ha
- Techo construido total: 530.024 m<sup>2</sup> (511.512 m<sup>2</sup>t. Usos privados)
- Viviendas (2.499 viv.): 309.000 m<sup>2</sup>t.
- Hotel de les Arts (exc. Aparcamiento): 93.000 m<sup>2</sup>t.
- Torre Mafre (exc. Aparc.): 49.000 m<sup>2</sup>t.
- Otros usos: (comercial y oficinas): 124.771 m<sup>2</sup>t.
- Equipamientos: 18.512 m<sup>2</sup>t.
- Edificabilidad: 0,67 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>
- Puerto Olímpico: 929 amarres + 13.033 m<sup>2</sup>t. Locales

La distribución del precio de venta de 220.000 PTA/m<sup>2</sup> construido (1.320 \$) (1990-1996) puede desagregarse por componentes:

- Suelo “bruto”: 19.000 PTA/m<sup>2</sup>c (9%) (gestión pública y consenso con industriales)• Urbanización: 23.000 PTA/ m<sup>2</sup>t (10%)• Construcción: 90.000 PTA/m<sup>2</sup>t (41%)• Gestión: 24.000 PTA/ m<sup>2</sup>t (11%)• Beneficio “normal”: 44.000 (20%)• Financiación “extra” consumida: 20.000 PTA/m<sup>2</sup> t (9%) debido a la gestión pública del sueloEl principal punto débil de la operación que posibilitó la renovación fue la necesidad de que el producto inmobiliario fuera de nivel medio-alto

La **operación del Eje Maciá de Sabadell- Barcelona** que es comparativamente modesta en dimensión (200.000 m<sup>2</sup> edificables para centros comerciales y oficinas) pone de relieve que la plusvalía derivada de la compra barata del suelo (durante la fase baja del ciclo y por el 12% de la inversión total en urbanización) y de la edificabilidad puede aplicarse (vendiendo en la fase alta del ciclo) a financiar obras de urbanización de ciudad, como un gran parque de 40 Ha con estándar alto de tratamiento del espacio abierto. Sirve también para ilustrar que en el conjunto de la actividad inversora del Ayuntamiento en 20 años, esta plusvalía representó solamente el 8-10% del total, y que en general los Ayuntamientos han utilizado este recurso de forma limitada.

También las plusvalías inmobiliarias generadas por las decisiones públicas sirven para financiar **operaciones “comerciales” y de “imagen de marca”**; la deuda derivada de la compra de jugadores de fútbol de primer nivel del **Real Madrid FC** se ha absorbido con la recalificación de unos 500.000 m<sup>2</sup> de nuevas oficinas en un solar que era de “equipamiento público” (Ciudad Deportiva).

### **5. El Modelo Estático en dos Etapas de Valoración Residual: Los aumentos de los precios inmobiliarios los captura el suelo si no aumentan las cargas de infraestructura**

El punto de partida metodológico es que la capacidad de internalización de mayores costes de urbanización depende de:

- el nivel de precios de los productos inmobiliarios
- el valor atribuido a la propiedad del suelo antes de urbanizar
- la rentabilidad de la promoción inmobiliaria

**La aproximación cuantitativa se realiza con un modelo estático en dos etapas de cálculo de los valores residuales**, y con la hipótesis que los costes de gestión y los beneficios representan en conjunto el 40% de las inversiones en construcción, urbanización y “suelo bruto”. Se siguen los parámetros españoles de valoración catastral que no se han modificado desde 1993, a pesar de la espectacular bajada de los tipos de interés en parte causante del actual proceso inflacionario. Un modelo dinámico permite ajustar mejor los parámetros, especialmente el de la tasa interna de beneficio del conjunto del proyecto.

El modelo parte de la distinción de todo el suelo entre **“Zonas”** (usos lucrativos y privativos) y **“Sistemas”** (o infraestructuras de uso público), y que toda la financiación de la construcción de la ciudad se produce por el **“mercado”** o por los **“presupuestos públicos”**. Y dentro de los presupuestos, los Ayuntamientos pueden reducir sus aportaciones si obtienen fondos de los

niveles regionales o estatales de administración. La financiación por plusvalías significa que el mercado, al internalizar en sus precios finales una parte de los costes de la infraestructura y de la vivienda asequible, aumenta su participación en la financiación total.

El “Plan” constituye la “Imagen – objetivo” del sistema urbano- metropolitano

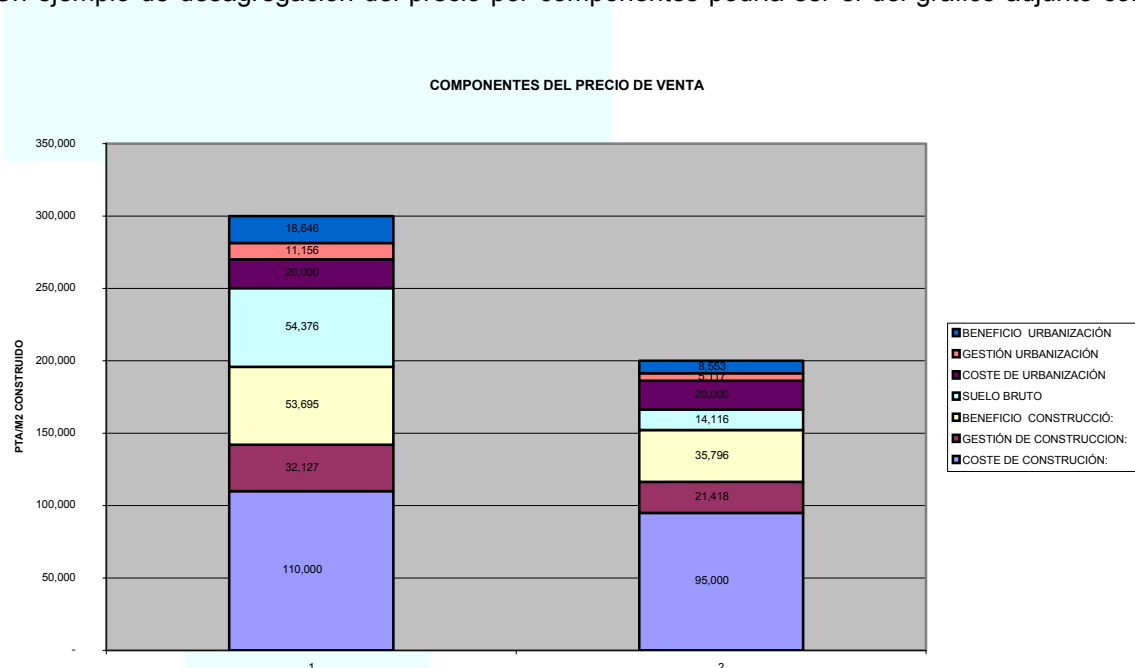
En las “Zonas” los precios inmobiliarios tienen los siguientes componentes (tanto en valor absoluto como en términos de \$/m<sup>2</sup> edificable):

- Beneficio de la promoción
- Gestión construcción y venta
- Construcción (Industria de la construcción)
- Solar Urbanizado, compuesto a su vez por:
  - a. Gestión de la urbanización
  - b. Beneficio de la urbanización
  - c. Urbanización Local
  - d. Urbanización General
  - e. Suelo “bruto” antes de urbanizar

La financiación de “sistemas” con cargas urbanísticas es de hecho un intercambio con el valor residual del suelo bruto. El problema de las infraestructuras públicas y de la producción de vivienda asequible es básicamente económico:



Un ejemplo de desagregación del precio por componentes podría ser el del gráfico adjunto con



precios de 1.100 – 1.500 \$/m<sup>2</sup>, el incremento precios lo captura el suelo antes de urbanizar: el 40% del aumento del precio inmobiliario al suelo “bruto”, el 18% el beneficio de la construcción y el 15% la industria de la construcción

## 6. Límites y Posibilidades de la “Captura de Plusvalías”: el contenido económico mínimo de la propiedad del “suelo bruto” y la TIR empresarial. Implicaciones

### Condiciones para la Captura de Plusvalías y Límites

- La “captura de plusvalías” no son impuestos: son neutros a los impuestos si se aplican in-site /off-site “derivado de la operación”
- Todas las cargas urbanísticas son homogeneizables en dinero: alternativas de “cantidad de suelo”, “nivel de infraestructuras” y “vivienda asequible-affordable”
- Tratamiento separado de las rentas de la propiedad del suelo de los “costes empresariales”
- El límite inferior está definido por contenido económico mínimo de la propiedad del suelo (\$/m<sup>2</sup> “bruto”)

- El requerimiento de viabilidad empresarial es que la tasa interna de rendimiento “normal de mercado”, que debe incluir una tasa de riesgo de al menos el 100% adicional a la tasa de rentabilidad “sin riesgo” de los fondos públicos (2-4% anual).

### **Tendencias de la Gestión Urbanística en España**

- Ante cada nuevo desarrollo urbanístico es práctica común que los Ayuntamientos discuten las cargas de planeamiento con la promoción inmobiliaria por encima de los contenidos del planeamiento urbanístico aprobado
- La Modificación de planeamiento general es práctica común en los nuevos desarrollos con el objetivo básico de obtener más y mejores infraestructuras gratuitas para la ciudad
- Tendencias de pasar de un sistema “atributivo” a un sistema de negociación individual (referencia básica: la gestión urbanística en el marco del Plan General Metropolitano de Barcelona 1976, aún no revisado)
- La política de vivienda de precios asequibles sólo es posible con reservas específicas de suelo residencial por el planeamiento urbanístico.
- El valor residual mínimo del suelo antes de urbanizar es más un concepto social que económico-urbanístico

### **Algunas Tesis Finales**

- Las infraestructuras nuevas de la ciudad “nacieron con un pan debajo del brazo”. Generan potencial de desarrollo urbanístico cuyas plusvalías deben revertir mayoritariamente en la ciudad
- Las “municipalidades” no “viven” de las plusvalías (8% de la inversión total)
- Las “ciudades” necesitan de las plusvalías que generan los ayuntamientos para mejorar su nivel de infraestructuras (adelantar desarrollo, mejorar estándares, absorber déficits históricos...). “la edificabilidad hace maravillas”
- La captura de plusvalías no inflaciona el mercado inmobiliario: lo estructura, lo incentiva y lo “enfía”
- Importancia del ciclo inmobiliario: “comprar cuando el mercado está en el ciclo bajo y vender en el punto de inflexión... 2 meses antes...”
- “Capturar” antes de “atribuir derechos urbanísticos” por medio de “convenios voluntarios” con la promoción y la propiedad

- Las “municipalidades” deben dirigir y gestionar la “financiación de la ciudad” hacia el modelo deseado y necesario definido por el plan urbanístico o por el plan estratégico
- Publicidad y participación pública en todo el proceso: garantía de consenso, de democracia y de distribución de las plusvalías a los grupos sociales menos favorecidos

## 7. Bibliografía

- Clusa, J. (1995) “Argumentos alternativos sobre el dimensionamiento del suelo urbanizable y el contenido económico de la propiedad del suelo”, CIUDAD Y TERRITORIO, nº 103, págs. 133-154
- Clusa, J. (1996) “Barcelona: economic development 1970-1995”, en Harris, N. & Fabricius, I., “Cities & Structural Adjustment”, UCL- DPU, págs. 102-115
- Clusa, J. (2000) “Los Juegos Olímpicos de Barcelona 1992 y su impacto económico”, en CIUDADES, Universidad de Valladolid, nº 10, págs. 34-49
- Clusa, J. (2003) “Entrevista sobre el Estudio Económico-Financiero del Plan General de Vigo”, REVISTA APROIN, nº 23, Marzo 2003, págs. 20-27
- Fernández, G.R. (2001) “Novos instrumentos urbanos: mecanismos de reparcelamento e compensação fundiário-imobiliária”, en Abramo, P (org.). “Cidades em Transformação: Entre o plano o mercado”, E.de Políticas, Rio de Janeiro
- García-Bellido, J. (2001) “Análise comparativa de diferentes modelos urbanísticos europeus e americanos”, en Abramo, P (org.). “Cidades em Transformação: Entre o plano o mercado”, E.de Políticas, Rio de Janeiro
- Marmolejo, C. (2002) “La valuación inmobiliaria en suelos sometidos a planificación derivada: El caso del Centro Direccional de Cerdanyola”, Congreso Internacional de Urbanismo de Bogotá 2003 (mimeo)
- Roca, J. (2001) “Avaliação de projetos urbanos e imobiliários”, en Abramo, P (org.). “Cidades em Transformação: Entre o plano o mercado”, E. de Políticas, Rio de Janeiro
- Wiener, R, J. (2003) “Construyendo comunidades sostenibles: Programas de vivienda inclusiva en California”, V Congreso Internacional de Geocrítica, La Vivienda y la Construcción del Espacio Social de la Ciudad, Barcelona, Mayo 2003 (mimeo)

